



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.12.2003
COM(2003) 842 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming
een omvattende strategie om werk lonend te maken**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Modernisering van de sociale bescherming	6
3.	Betere sociale bescherming en overgangen in de arbeidsmarkt.....	7
3.1.	Van uitkering naar baan: mannen en vrouwen helpen om in hun eigen onderhoud te voorzien.....	8
3.1.1.	Obstakels voor de integratie van uitkeringstrekkers in de arbeidsmarkt	9
3.1.2.	Tendensen in beleidshervorming en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen ..	10
3.2.	Verzoenen van arbeid en gezin, en steun voor werkende ouders	11
3.2.1.	Obstakels voor de integratie van werkende ouders in de arbeidsmarkt.....	12
3.2.2.	Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen	13
3.3.	Van job naar job: vergemakkelijken van de professionele en geografische mobiliteit	15
3.4.	Van arbeidsongeschiktheid naar arbeid: een nieuwe start voor mensen met gezondheidsproblemen.....	16
3.4.1.	Belemmeringen voor de integratie van mensen met gezondheidsproblemen in de arbeidsmarkt.....	17
3.4.2.	Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen	17
3.5.	Verlengen van de arbeidsloopbaan	19
3.5.1.	Obstakels voor een langere arbeidsloopbaan in de huidige sociale bescherming.....	19
3.5.2.	Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen	20
4.	Situatie in de toetredende landen	22
5.	Lessen voor het beleid.....	23

1. INLEIDING

De Europese Raad van maart 2003 verzocht de Commissie *"tijdig voor de voorjaarsbijeenkomst van de Raad in 2004 verslag uit te brengen over de verbetering van het algemene kader voor het sociale-beschermingsbeleid door grotere nadruk te leggen op de doeltreffendheid van stimuleringsmaatregelen (bijvoorbeeld uitkeringsstelsels, het combineren van werk en gezin, maatregelen ten voordele van ouderen) en de bepaling van beste praktijken"*

Deze Mededeling gaat een belangrijke uitdaging aan: het invoeren van efficiëntere arbeidsprikkels in de sociale bescherming, op zo'n manier dat die stelsels hun hoofdplicht vervullen en dus aan iedereen een degelijke sociale bescherming bieden, maar zonder de begrotingsuitgaven uit de hand te laten lopen. Die kwestie staat overal hoog op de politieke agenda, want alle lidstaten spannen zich in om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het is immers van cruciaal belang de druk van de demografische vergrijzing op de financiële en sociale houdbaarheid van de sociale beschermingssystemen te verlichten. Een ruimere deelneming aan de arbeidsmarkt, vooral van diegenen die er het meest van uitgesloten zijn, wordt beschouwd als de beste bescherming tegen het afglijden naar armoede en sociale uitsluiting.

Op EU-niveau worden de inspanningen van de lidstaten voor het hervormen en arbeidsvriendelijker maken van de stelsels van sociale bescherming, ondersteund en gestuurd door de versterkte coördinatie van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid. De EU heeft voor 2010 zeer ambitieuze doelstellingen: de algemene werkgelegenheidsgraad moet worden opgetrokken tot 70%, de werkgelegenheidsgraad van vrouwen tot 60% en die van de 55-64 jarigen tot 50%. Deze doelstellingen berusten op verschillende richtlijnen en aanbevelingen, die neergelegd zijn in de globale richtsnoeren van het economisch beleid (GREB), in de werkgelegenheidsrichtsnoeren, en in de gemeenschappelijke doelstellingen van de open coördinatiemethode op het gebied van pensioenen en sociale integratie. Als onderdeel van de beleidsagenda voor de modernisering van het Europees sociaal model, moet de sociale bescherming binnen het concept van de actieve welvaartstaat zodanig worden aangepast dat arbeid lonend is, en moet tegelijkertijd ook zijn sociale doeleinden zoals de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting realiseren. Die doelstellingen zijn niet met elkaar in strijd, want volgens de conclusies van Lissabon is het hebben van een baan de beste garantie tegen sociale uitsluiting. Dat thema loopt als een rode draad door verschillende gebieden van de beleidscoördinatie, en daarnaast is er ook dringend vooruitgang nodig in de richting van een meer geïntegreerde aanpak, waarin de aandacht voor de rol en de functies van de sociale beschermingssystemen gecombineerd wordt met het behoud van gepaste stimulansen om een baan te zoeken en aan het werk te blijven, met daarbovenop ook nog aandacht voor de gevolgen van andere even relevante beleidsmaatregelen op het gebied van arbeidsmarkt, gezondheidszorg en gezin.

De beslissing om een baan te nemen wordt zowel door financiële als door een hele reeks niet-financiële aspecten beïnvloed. "Werk lonend maken" wordt gebruikt als een etiket voor allerlei beleidsmaatregelen die gericht zijn op de hervorming van de belasting- en uitkeringsstelsels die bedoeld zijn om de juiste financiële stimulansen te scheppen voor het zoeken naar een baan, om te blijven werken, harder te werken, en te investeren in onderwijs en opleiding. Dat soort strategie wordt behandeld in Werkgelegenheidsrichtsnoer 8 en in de

GREB 4¹. Zowel in het gezamenlijke werkgelegenheidsverslag als in het verslag over de toepassing van de GREB's worden deze inspanningen van de lidstaten grondig geanalyseerd.

De GREB's en de werkgelegenheidsrichtsnoeren en hun uitvoeringsrapporten zullen ook verder aandacht besteden aan de doelstelling "werk lonend maken" in het licht van het economisch en werkgelegenheidsbeleid. In de Mededeling over de stroomlijning van de open coördinatie op het gebied van de sociale bescherming² lezen wij "In deze context zoeken de coördinatieprocessen van zowel het economisch als het werkgelegenheidsbeleid hoe aansporingen kunnen worden gegeven om aan het werk te gaan, aan het werk te blijven, harder te werken en in onderwijs en opleiding te investeren. Dat houdt meer bepaald in dat ze zich inlaten met de aansporingseffecten van de wisselwerking tussen belasting- en uitkeringsstelsels, alsook van een actief arbeidsmarktbeleid".

De financiële prikkels in de uitkerings- en belastingstelsels vormen weliswaar de kern van het beleid om werk lonend te maken, maar daarnaast is er ook een belangrijke rol weggelegd voor niet-financiële prikkels zoals zorgvoorzieningen voor kinderen, gehandicapten en kwetsbare ouderen, hulp bij het zoeken naar werk, opleiding, gezondheidszorg, enz. Daarom is er behoefte aan een bredere aanpak die aandacht besteedt aan een hele reeks aansporingen van zowel financiële als niet-financiële aard, die de arbeidsparticipatie en de inzetbaarheid kunnen ondersteunen en ervoor zorgen dat werken lonend is.

In deze mededeling worden de belangrijkste uitdagingen vermeld en de voornaamste beleidsmaatregelen opgesomd die de lidstaten hebben uitgevoerd om de socialebeschermingsstelsels arbeidsvriendelijker te maken. Bij het opstellen van deze mededeling werd gebruik gemaakt van de antwoorden die de delegaties in het Comité voor sociale bescherming van september 2003 gegeven hebben op een questionnaire van DG EMPL. Het zwaartepunt van die vragenlijst ligt op de inkomenssteun en de belastingmaatregelen voor de bevolking in de werkende leeftijd, met inbegrip van de stimulansen om oudere werknemers langer aan het werk te houden, en op de maatregelen die bedoeld zijn om beroeps- en gezinsleven met elkaar te verzoenen. De mededeling berust op een recent rapport over sociale bescherming en werkgelegenheid, dat DG EMPL opgesteld heeft als discussiestuk voor het Comité voor de sociale bescherming³. In de mededeling wordt ook rekening gehouden met het verslag van een expertengroep onder auspiciën van het Comité voor de werkgelegenheid⁴, waarin de aandacht wordt toegespitst op de wisselwerking tussen belastingen en uitkeringen (een belangrijk thema in het debat over werk lonend maken).

KADER - Verslag over "Werk lonend maken" voor het Comité voor de werkgelegenheid – Expertengroep werk lonend maken

In het verslag worden de belangrijkste factoren opgesomd die ten grondslag liggen aan de financiële prikkels (eventueel het gebrek aan financiële prikkels) om werk te zoeken, een baan aan te nemen en te blijven werken. Het verslag stelt dat overgangen op de arbeidsmarkt in grote mate door financiële prikkels worden bepaald en dat financiële prikkels daarom een belangrijk toewijzingsmechanisme vormen. Verder zijn niet-financiële factoren en de opzet van de socialezekerheidsstelsels belangrijk

¹ Zie COM (2003)176 def. en COM(2003)170 def.

² COM (2003) 261

³ Een herziene versie van het Commissiedocument "Belangrijke kwesties op het gebied van de sociale bescherming en de werkgelegenheid" werd besproken in het Comité voor sociale bescherming van 13 juni 2003.

⁴ Het verslag van de deskundigengroep EMCO over "Werk lonend maken" werd door de EMCO besproken op 9 oktober 2003.

om werk aantrekkelijk te maken.

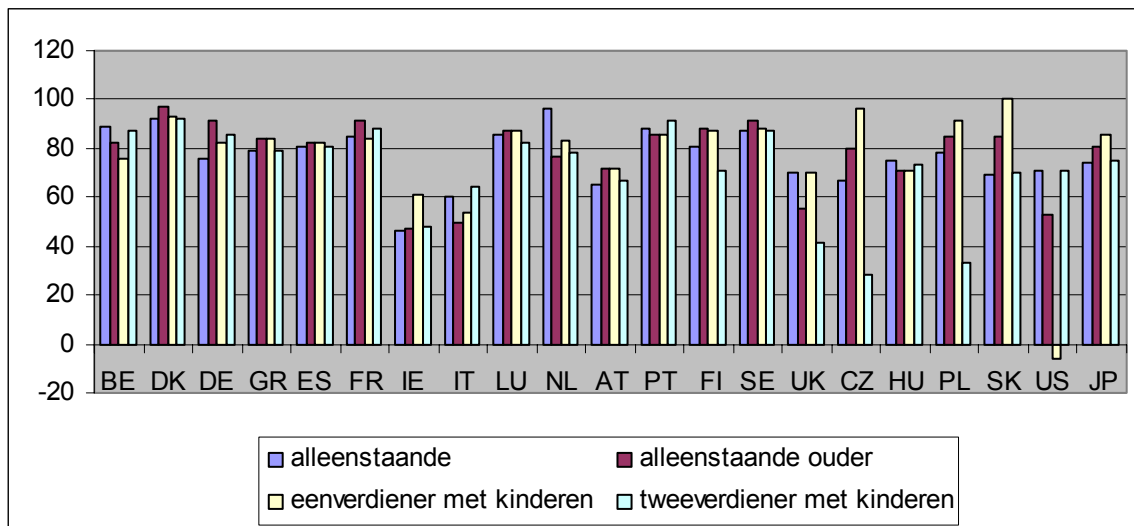
In het verslag worden ook mogelijke instrumenten geanalyseerd om de financiële voordelen van arbeid te vergroten. De beleidsopties worden met voorbeelden uit de lidstaten geïllustreerd. In het verslag wordt beklemtoond dat het van fundamenteel belang is dat steunprogramma's voor mensen met een laag inkomen de armoede doeltreffend bestrijden en voor gerichte uitkeringen zorgen zonder dat gewenste arbeidsprikkels in het gedrang komen en het tot onhoudbare begrotingsuitgaven komt. Beklemtoond wordt dat bij het ontwikkelen van beleidsmaatregelen om werken lonend te maken met drie aspecten rekening moet worden gehouden:

1. *Het arbeidsaanbod vergroten. Werkloosheids-, inactiviteits- en lage-inkomensvallen (armoedevallen) hebben negatieve gevolgen voor het totale arbeidsaanbod en moeten worden gereduceerd om de arbeidsparticipatie en de werkgelegenheidsgroei te bevorderen en de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen. ./..*
2. *Armoedebestrijding. Socialezekerheidsstelsels en inkomensafhankelijke stelsels spelen een belangrijke rol bij de armoedebestrijding door steun te verlenen aan gezinnen met een laag inkomen.*
3. *Begrotingsuitgaven. De maatregelen om werk lonend te maken moeten kosteneffectief zijn en met het bredere budgettaire kader stroken.*

Deze aspecten vormen samen wat soms wegens de wisselwerkingen de 'challenging triangle' wordt genoemd. De maatregelen van de lidstaten om werk lonend te maken kunnen alleen succesvol zijn als binnen deze 'challenging triangle' een evenwicht wordt gevonden.

Het verslag analyseert cijfers met betrekking tot de drie belangrijkste indicatoren van lage-inkomens- (armoede-), werkloosheids- en inactiviteitsvallen⁵.

Indicator werkloosheidsval (op 67% van het gemiddelde loon van een productiewerker (2001))



Het belangrijkste resultaat van het verslag was dat wanneer iemand zijn werkloosheidsuitkering voor werk inruilt in bijna alle lidstaten ongeveer 80% van de stijging van het bruto-inkomen niet naar de werknemer gaat. Er zijn uitzonderingen maar ook dan gaat meer dan 50% van de brutowinst verloren. De werkloosheidsval vormt bijgevolg een ernstig probleem in de meeste lidstaten omdat de

⁵ Een gedetailleerde beschrijving van de methode en de resultaten van het gezamenlijke project tussen de diensten van de Commissie (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) en de OESO voor de berekening van lage-inkomens-, werkloosheids- en inactiviteitsvallen vindt u in het European Commission Economic paper nr. 195, "Indicators of Unemployment and low-wage traps".

overgang van een uitkering naar werk slechts een kleine stijging van het netto-inkomen oplevert. Met betrekking tot de inactiviteits- en de armoedeval levert het verslag een gemengd beeld op. In sommige landen resulteren stijgingen van het bruto-inkomen niet in stijgingen van het netto-inkomen, zodat de stijgingen van het bruto-inkomen financieel niet aantrekkelijk zijn. In andere landen wordt meer dan de helft van een stijging van het bruto-inkomen vertaald in een netto-stijging. Alles bij elkaar genomen stelt het verslag dat het vaak ontbreekt aan financiële prikkels voor mensen met een werkloosheidsuitkering (werkloosheidsval), mensen die van sociale bijstand afhankelijk zijn (inactiviteitsval) en mensen met een laagbetaalde baan (armoedeval/lage-inkomensval) om een beter betaalde baan te aanvaarden.

In de beleidsconclusie wordt duidelijk gesteld dat er geen instrument bestaat om werk voor iedereen in elke situatie lonend te maken. De specifieke omstandigheden in de verschillende landen bepalen in grote mate de omvang en de aard van het probleem en de doeltreffendheid van mogelijke oplossingen. Het gebrek aan financiële prikkels om werk lonend te maken vloeit gewoonlijk voort uit de wisselwerking tussen stelsels die vooral voor andere doeleinden zijn bestemd (voornamelijk armoedebestrijding). Het is daarom belangrijk dat deze beleidsmaatregelen met gevolgen voor het streven om werk lonend maken gemainstreamd en hervormd worden om de negatieve effecten ervan voor het arbeidsaanbod te verkleinen. De beleidsmaatregelen om werk lonend te maken moeten stevig in de arbeidsmarktmaatregelen worden verankerd.

2. MODERNISERING VAN DE SOCIALE BESCHERMING

De sociale bescherming werkt via een verregaande onderlinge verzekering van individuele risico's en biedt een doeltreffender bescherming en een betere dekking dan met een individuele verzekering kan worden bereikt. De sociale bescherming moet een redelijk vervangingsinkomen bieden dat een decente levensstandaard garandeert aan mensen die niet door werken in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Door middel van toepassingsbepalingen worden een hele reeks in aanmerking komende situaties gedefinieerd en gecontroleerd: ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, werkloosheid, laag inkomen. De eerste taak van de sociale bescherming is het bieden van een beveiliging tegen de risico's en gevaren van het leven. Maar sommige maatregelen in verband met belastingen en uitkeringen kunnen eventueel de efficiënte werking van de arbeidsmarkt verstoren.

In de literatuur worden dergelijke versturende effecten gewoonlijk beschreven als inactiviteitsval, werkloosheidsval en armoedeval⁶. Van een *inactiviteits-/werkloosheidsval* is sprake als de uitkeringen te hoog zijn in vergelijking met de te verwachten inkomsten uit arbeid en/of als een groot deel van het arbeidsloon zou worden afgeroomd door de belastingen. De situatie die als *armoedeval* wordt beschreven, treedt meestal op als er voor de laagbetaalde werknemers bijna geen rechtstreekse financiële stimulans is om meer uren te werken of, in de context van een gezin, als er voor de partner (meestal de echtgenote) weinig prikkels zijn om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Ook zijn er weinig stimulansen om parttime te werken of om in onderwijs en opleiding te investeren en zodoende hoger op de inkomensladder te klimmen.

Het beleid inzake belastingen en uitkeringen moet hervormd worden in die zin, dat het gevaar voor inactiviteitsvallen, werkloosheidsvallen en armoedevallen wordt beperkt. Met andere woorden, een hoog niveau van sociale bescherming is wenselijk, zolang er maar voldoende prikkels blijven bestaan om aan het werk te gaan. Voor dit probleem bestaat er gewoonweg

⁶ De cijfers in verband met deze gevolgen vindt u in "Joint Commission-OECD project on calculating the effective tax rates on labour" (gezamenlijk project van de Commissie en de OESO over de berekening van de daadwerkelijke tarieven van de loonbelasting)

geen eenvoudige oplossing, want bij hervormingen van belasting- en uitkeringsstelsels om werk lonend te maken, moet het ene beleidsdoel worden ingeruild voor het andere. Bij het afwegen van de verschillende beleidsdoelen is het van belang na te gaan hoeveel keuzevrijheid de individuele personen van de verschillende soorten instanties krijgen, en hoe zij moeten kiezen tussen persoonsgebonden socialezekerheidsuitkeringen en uitkeringen die familie- of gezinsgebonden zijn, - een kwestie die overigens ook belangrijk is in verband met de gelijkheid tussen man en vrouw.

Het moderniseren van de sociale bescherming van de lidstaten, door de ontradende aspecten voor het uit werken gaan te verwijderen en door de juiste aansporingen en voorwaarden te scheppen voor het aantrekkelijker maken van arbeid, is de sleutel voor een werkgelegenheidsvriendelijke sociale bescherming en voor het bereiken van een hogere arbeidsparticipatie. Dat draagt op zijn beurt bij tot de houdbaarheid van de sociale bescherming op lange termijn.

Om de arbeidsparticipatie te verhogen moet men de mensen ondersteunen bij de nieuwe stappen in hun beroepsleven, bijvoorbeeld bij het wijzigen van hun arbeidstatus als zij als werkloze naar een baan zoeken, of als zij een ander soort werk zoeken, op een andere plaats, of proberen hogerop te komen, of aan pensionering denken. Deze Mededeling is opgebouwd volgens de rol die de stelsels voor sociale bescherming kunnen spelen in het welslagen van een overgang in de arbeidsmarkt in vijf verschillende situaties:

- van uitkering naar baan,
- combineren van arbeid en gezin,
- van baan naar baan,
- van arbeidsongeschiktheid naar arbeid, en
- verlengen van de beroepsloopbaan.

3. BETERE SOCIALE BESCHERMING EN OVERGANGEN IN DE ARBEIDSMARKT

Dit hoofdstuk bestudeert de interactie tussen de stelsels van sociale bescherming en de verschillende vormen van overgang in de arbeidsmarkt, volgens de aanpak die hierboven is beschreven. Wij zoeken naar strategieën die de arbeidsparticipatie bevorderen via een betere activering van de sociale bescherming. Voor elke specifieke overgang in de arbeidsmarkt wordt nagegaan wat de obstakels zijn voor de integratie van een uitkeringstrekker in de arbeidsmarkt, en welke rol de criteria voor de toekenning van uitkeringen, de toepassing van de regels en het beheer van de stelsels in het algemeen daarin spelen. Vervolgens analyseren wij recente of geplande beleidshervormingen die gericht zijn op het verwijderen van die obstakels en het lonend maken van werk. De analyse wordt ondersteund door de ons bekende voorbeelden van goede praktijken.

Bij een overgang in de arbeidsmarkt komen de volgende uitkeringsstelsels aan bod: (i) werkloosheidsverzekering en bijstandsuitkering voor werklozen; (ii) gegarandeerd minimuminkomen en andere vormen van sociale bijstand (met inbegrip van huursubsidie); (iii) arbeidsgebonden uitkering en soortgelijke voorzieningen; (iv) steun voor gezinnen en ouders (gezinsbijslag, moederschaps-, vaderschaps- en ouderschapsverlof, uitkering voor het

verzorgen van kinderen, van bejaarden, van gehandicapten); (v) vervroegd pensioen; (vi) bijstand in geval van ziekte, invaliditeit, arbeidsongeval en beroepsziekte.

Bij de maatregelen die het werken aantrekkelijker maken is de financiële vergoeding noch het enige noch het belangrijkste aspect van de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van een baan. Een werknemer vindt zijn arbeid lonend als die hem zowel financiële (inkomen, pensioenstelsel) als niet-financiële voordelen biedt; het niet-financiële rendement kan min of meer subjectief gedefinieerd worden als het resultaat van uiteenlopende aspecten zoals de status van die baan, het gedrag van de werkgever, de kansen voor opleiding en on-the-job training, werkuren, contractuele regelingen, bijkomende voordelen (kinderopvang, opleiding, gezondheidszorg, woning...), afstand naar het werk, pendelen.

3.1. Van uitkering naar baan: mannen en vrouwen helpen om in hun eigen onderhoud te voorzien

In het laatste decennium is overal in de Unie onderzoek verricht naar de manier waarop sociale uitkeringen de werklozen kunnen aanzetten om actief naar werk te zoeken. In eerste instantie ging de aandacht naar de uitkeringen bij werkloosheid en de impact daarvan op de mensen die na een periode van werkloosheid proberen weer op de arbeidsmarkt te komen, maar intussen is het terrein uitgebreid tot de andere sociale voorzieningen, vooral dan de inkomensgebonden uitkeringen. Ook is opnieuw onderzocht welke impact de uitkeringen hebben op personen die voor het eerst tot de arbeidsmarkt toetreden. Het grote aantal werklozen, en vooral het grote aantal langdurig werklozen, gaf de aanzet tot beleidshervormingen; men wil vermijden dat de sociale bescherming mensen ertoe aanzet om het zoeken naar een nieuwe baan uit te stellen of hen zelfs doet kiezen voor leven van een uitkering in plaats van te gaan werken om geld te verdienen. Dat is trouwens ook een reactie op de stijging van loonbelasting en socialezekerheidsbijdragen. De openbare opinie is verontrust over de gevolgen van die hervormingen voor de kwaliteit van de arbeid en het risico van armoede. Daardoor konden die maatregelen slechts na uitgebreide openbare debatten en na moeilijke onderhandelingen met de sociale partners worden toegepast.

Verschillende lidstaten maakten hun criteria voor de toekenning van uitkeringen strenger dan voorheen, zodat de werklozen nu meer onder druk staan om een werkaanbieding te aanvaarden; zij hebben doeltreffender maatregelen ingevoerd om fraudes en misbruiken te bestrijden, en de uitkeringsduur werd verkort. In sommige gevallen zijn ook de uitkeringen lager geworden. Die maatregelen gelden niet enkel voor de werkloosheidsuitkeringen, maar ook voor uitkeringen bij invaliditeit en vervroegde uittreding, die intussen in een aantal lidstaten bijna als een ersatz voor de werklozenuitkering dienen, omdat bij de bedrijfsherstructureringen van de jaren tachtig rekening werd gehouden met het feit dat oudere werklozen moeilijk weer aan het werk geraken.

In veel lidstaten wordt nu meer geïnvesteerd in actieve maatregelen om de inzetbaarheid te verbeteren van werklozen die opnieuw of voor het eerst aan het werk gaan. De aandacht gaat speciaal naar de aanbodzijde: opleiding en individuele hulp bij het zoeken naar werk, veelal gecombineerd met maatregelen zoals arbeidssubsidies en lagere socialezekerheidsbijdragen, met als doel arbeidskansen te scheppen voor personen die objectief benadeeld zijn (jonge laaggeschoolden, gehandicapten, oudere werklozen, enz.). Dat aspect werd speciaal benadrukt in het kader van de beleidsstrategieën voor een meer op integratie gerichte arbeidsmarkt, waarbij het hebben van een baan beschouwd wordt als de zekerste weg naar sociale insluiting van mensen voor wie armoede of sociale uitsluiting dreigen.

Die hervorming van het uitkeringsstelsel gaat in steeds meer landen gepaard met het streven naar een betere financiële beloning van de arbeid, door ervoor te zorgen dat personen die gaan werken netto meer verdienen dan wanneer zij een uitkering zouden krijgen, door hen bijvoorbeeld nog enige inkomenssteun te laten trekken of door de belastingen voor de laagste inkomens te verminderen. Die maatregelen moeten de mensen motiveren om laagbetaalde of deeltijdse banen aan te nemen, die zij anders zouden versmaden omdat de betaling ervan nauwelijks hoger is dan het bedrag van de uitkering.

3.1.1. Obstakels voor de integratie van uitkeringstrekkers in de arbeidsmarkt

Werkloosheidsuitkeringen zijn een belangrijke bescherming tegen een tijdelijk gebrek aan inkomsten als men zijn baan verliest. Zij helpen bovendien vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, want de werkloze krijgt de gelegenheid om zonder overijlde beslissingen een baan te zoeken die aan bepaalde criteria beantwoordt. Ook macro-economisch zijn zij van belang, omdat zij tijdens een recessie of een achteruitgang van de conjunctuur de globale vraag helpen in stand houden. Anderzijds kunnen werkloosheidsuitkeringen ook ontrabend werken, als zij langdurig worden betaald zonder dat er degelijk gecontroleerd wordt of de werkloze inderdaad actief naar werk zoekt, beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en deelneemt aan de activeringsprogramma's van de overheid.

In de meeste lidstaten pakt men dat soort negatieve prikkels aan door de uitkeringsvoorwaarden inzake het zoeken naar werk en andere relevante activiteiten te verscherpen. Een maatregel die in toenemende mate aan populariteit wint, is het stimuleren van de persoonlijke inzet van de werkloze, door zijn recht op uitkering afhankelijk te maken van de ondertekening van een contract waarin hij zich ertoe verbindt actief naar werk te zoeken, een opleiding te volgen, werkervaring op te doen bij een vrijwilligersorganisatie of een task force voor het milieu, of om een gepaste werkaanbieding van een openbaar arbeidsbureau te aanvaarden. Grote zorgvuldigheid is geboden om te vermijden dat het verlagen of intrekken van de uitkeringen tot armoede en sociale uitsluiting zou leiden. Het is zeer zorgwekkend dat 39% van de werklozen in de EU in het jaar 2000 dicht bij de armoedegrens leven⁷, ondanks het bestaan van vervangingsinkomens (44% mannen en 33% vrouwen).

De stelsels van sociale bescherming beïnvloeden de inzetbaarheid trouwens ook nog op een andere manier: in een aantal lidstaten wordt almaar meer belang gehecht aan het onderzoek van de bestaansmiddelen, in een poging om de uitgaven in de sociale sector af te remmen en de beschikbare middelen op de meest behoeftigen te concentreren (dat wil zeggen de gezinnen onder een bepaalde inkomensgrens). Volgens de gegevens van het ESSOBS werden in de EU in 1999 zowat 10% van de sociale uitkeringen toegekend na een bestaansmiddelenonderzoek, maar in Ierland was dat bijna 28% en in het Verenigd Koninkrijk 17%. Dat soort onderzoeken is toegenomen in tal van sociale beschermingssystemen, vooral bij de woonsubsidies, de sociale bijstand, de werkloosheidsuitkeringen en de invaliditeitsuitkeringen.

Het probleem is dat daardoor een artificiële drempel ontstaat, en als die overschreden wordt, bijvoorbeeld door het vinden van werk, gaan de uitkeringen zodanig omlaag dat het gezinsinkomen uiteindelijk nauwelijks meer, of zelfs minder, bedraagt dan vóór de overgang van bijstand naar job. Iets dergelijks gebeurt als bepaalde bijstandsuitkeringen afhangen van de arbeidssituatie, bijvoorbeeld als een hoger kindergeld enkel wordt uitbetaald als een van de ouders werkloos is. De laatste jaren proberen sommige lidstaten de negatieve gevolgen van

⁷ Er bestaat gevaar voor armoede als men in een gezin leeft waar het inkomen lager is dan 60% van het nationaal gemiddelde.

inkomsonderzoek en arbeidsvoorwaarde bij een aantal uitkeringen aan te pakken. Zo heeft Ierland de financiële belemmeringen voor het nemen van een baan afgebouwd door onder meer het absolute plafond voor kindertoeslagen in een aantal uitkeringen te bevriezen en het bedrag van het gewone kindergeld te verhogen, en door als overgangsmaatregel een glijdende schaal in te voeren voor de uitkeringen, - om de mensen aan te moedigen toch maar een baan te nemen. In Frankrijk wordt iemand die geen inkomenssteun (RMI - Revenu Minimum d'Insertion) meer trekt in feite gestraft via de huursubsidie, want het feitelijk beschikbaar inkomen daalt, zeker bij het nemen van een deeltijdse baan waarvoor een minimumloon wordt betaald. Met de hervorming van de huursubsidie in 1991 werd geprobeerd deze anomalie die de overgang van RMI naar arbeid belemmerde, uit de weg te ruimen.

In het algemeen hebben de lidstaten hun pogingen om de door de sociale bescherming veroorzaakte negatieve prikkels aan te pakken vooral gericht op het toekennen van belastingvoordelen, de mogelijkheid om werk en uitkeringen te combineren, en het bieden van een gunstiger behandeling in de sociale zekerheid en het fiscaal stelsel. Weliswaar neemt men aan dat deze maatregelen bijgedragen hebben tot de verlaging van het METR (marginaal effectief belastingtarief), maar dat beleid is nooit degelijk geëvalueerd, noch voor wat de impact op de werkgelegenheid betreft, noch in termen van kosten en baten voor de begroting op korte en middellange termijn. Slechts enkele lidstaten delen mee hoeveel mensen van een bepaald voordeel hebben genoten, wat de geraamde verlaging is van de marginale tarieven, of welke begrotingsinspanningen werden geleverd om het werk attractiever te maken⁸.

Hoewel het formeel geen onderdeel van de sociale bescherming is, wordt in verschillende lidstaten toch een beleid van minimumlonen gevoerd om het probleem van de werkende armen aan te pakken. Wanneer het verschil tussen het minimumloon en het werkloosengeld en soortgelijke uitkeringen groot genoeg is, worden ook laagbetaalde banen aantrekkelijk, en dan draagt het minimumloon bij tot het lonend maken van arbeid. Maar om de vraag naar arbeidskrachten en dus de kansen op tewerkstelling niet negatief te beïnvloeden, nemen sommige lidstaten maatregelen om de werkgevers te compenseren voor het feit dat zij minder productieve arbeiders in dienst moeten nemen tegen een kostprijs die boven hun veronderstelde marktwaarde ligt.

3.1.2. Tendensen in beleidshervorming en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen

Geleid door het in de Europese werkgelegenheidsstrategie verankerde activeringsprincipe, hebben de lidstaten een heel pakket maatregelen ingevoerd om te vermijden dat hun werkloosheidsstelsel ontradende signalen zou uitzenden, en tezelfdertijd moedigen zij de mensen aan om aan het werk te gaan. Sommige maatregelen betreffen de vraag naar werkkrachten, andere werken langs de aanbodzijde. Er zijn drie grote categorieën van maatregelen: (i) stimuleren van de werkgelegenheid; (ii) combinatie van uitkeringen en werk; en (iii) gunstiger behandeling op het gebied van sociale zekerheid en belastingen.

- (1) Maatregelen voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie (aanbodzijde): (i) beperking van bedrag (Spanje) of duur (Duitsland) van de werkloosheidsuitkering; (ii) samenleggen van werkloosheidsverzekering en bijstandsuitkeringen; (iii) stimulansen

⁸ Om de financiële stimulansen voor het nemen van een baan te verbeteren heeft Frankrijk bijvoorbeeld in 2000 de woonbelasting hervormd en in 2001 een belastingkrediet (*Prime Pour l'Emploi*) ingevoerd en tevens voor een heel pakket uitkeringen de combinatie van werk en uitkering mogelijk gemaakt. Terwijl de impact van deze drie maatregelen op de begroting geraamd werd op ongeveer 4 miljard €, is het beschikbare inkomen van de betrokken gezinnen met ongeveer 3% gestegen, wat bij het hoogste marginale belastingtarief een verlaging van meer dan 4% mogelijk maakt.

voor jongeren (Finland) of voor nieuw aangeworven jongeren en volwassenen boven de 25 jaar, die nog nooit vast werk hadden (Italië); (iv) aanvullende activeringsuitkering (onderhoudsuitkering) die slechts toegekend wordt aan personen die actief naar werk zoeken en deelnemen aan actieve maatregelen na een bepaalde duur van werkloosheid (Finland); en (v) uitkeringen voor werkenden, bijvoorbeeld arbeidsgebonden belastingvoordelen en uitkeringen en andere voorzieningen met dezelfde strekking. Ook in het verleden hebben verschillende lidstaten al gebruik gemaakt van rechtstreekse financiële stimulansen om de arbeid lonend te maken in de vorm van belastingvoordelen. Gezien het grote aantal mensen dat weer aan het werk is gegaan nadat zij van deze belastingvoordelen konden genieten, lijken de ervaringen in de lidstaten zeer hoopgevend. Een groot nadeel van dit soort stelsels is echter dat de werkgevers erdoor in de verleiding komen om alleen nog lage lonen uit te betalen. Een ander nadeel is dat het minimumbedrag van de uitkeringen in sommige gevallen gekoppeld is aan het minimumloon (Nederland) waardoor het financieel nauwelijks loont om een baan te nemen tegen een minimumloon.

- (2) Een tweede beleidsoptie is het combineren van het recht op een uitkering met een arbeidsinkomen (aanbodzijde) door: (i) het mogelijk te maken dat een deeltijdse of voltijdse baan gecombineerd wordt met gedeeltelijke werkloosheidsuitkering of werkloosheidsbijstand (Spanje, Ierland, Portugal) of met een aantal andere uitkeringen zoals normale en specifieke werkloosheidsuitkeringen, RMI (minimum inpassingsinkomen), uitkeringen voor alleenstaande ouder, ASS en uitkeringen voor volwassen gehandicapten (Frankrijk); en (ii) stimulansen voor het starten van een eigen bedrijf of het zich vestigen als zelfstandige, waarbij de werkloosheidsuitkering toegekend wordt in de vorm van een vast bedrag ineens (Spanje).
- (3) Een derde reeks maatregelen betreft de gunstigere belasting- en socialezekerheidsregels voor zowel de werknemers (arbeidsaanbod) als de werkgevers (arbeidsvraag). Aangezien deze Mededeling geen beleidsmaatregelen in verband met de vraag naar arbeidskrachten behandelt, gaat het hier enkel om maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de aanbodzijde te beïnvloeden: (i) belastingvoordelen voor oudere werknemers die langer werken (Spanje); (ii) hervorming van de woonbelasting om de intrede in de arbeidsmarkt niet te bestraffen, vooral voor gezinnen met een laag inkomen, en volledige vrijstelling voor trekkers van de RMI (Frankrijk); en (iii) gedeeltelijke vrijstelling van socialezekerheidspremies voor bepaalde groepen werknemers, bijvoorbeeld voor bijzonder zwaar werk, voor gehandicapten, enz. (Frankrijk, Portugal).

3.2. Verzoenen van arbeid en gezin, en steun voor werkende ouders

Er zijn twee redenen voor het geven van overheidssteun aan de combinatie van gezin en beroep. Ten eerste helpen de gezinsbijslagen bij het vervullen van een taak die van levensbelang is voor de organisatie en de voortzetting van de samenleving. Het gaat om het ondersteunen van gezinnen bij de geboorte en het grootbrengen en opvoeden van kinderen, en bij het verzorgen van meestal zieke, gehandicapte of bejaarde familieleden. In de context van de demografische vergrijzing wint dat beleid aan belang als een van de middelen om de dalende geboortecijfers om te buigen. Normaal kennen de lidstaten deze steunmaatregelen toe in de vorm van algemene uitkeringen zoals kinderbijslag; maar sommige uitkeringen zijn afhankelijk van de gezinssituatie, bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders, of zijn aan andere uitkeringen gekoppeld, zoals een toeslag op de werkloosheidsuitkering, toegekend voor kinderen ten laste.

Een tweede reeks maatregelen maakt het de vrouwen en mannen gemakkelijker de verantwoordelijkheid voor hun gezin te combineren met het nemen van een baan of het beschikbaar blijven op de arbeidsmarkt. Dus de gesubsidieerde of openbare kinderopvang maakt hun deelname aan de arbeidsmarkt mogelijk als zij zich anders omwille van hun familiale verplichtingen zouden moeten terugtrekken⁹. Betaald moederschaps-, vaderschaps- en ouderschapsverlof maakt een tijdelijke onderbreking van de betaalde arbeid mogelijk. In verschillende landen zijn die voorzieningen gekoppeld aan regels om de band met de arbeidsmarkt te handhaven. Andere openbare steunmaatregelen zijn bedoeld als compensatie voor personen die de formele arbeidsmarkt verlaten voor een zorgtaak in hun gezin. Soms krijgt de zorgverlener een uitkering en/of worden pensioenpremies gecrediteerd om het nadeel voor het latere pensioen te beperken. Sommige stelsels bieden de mannen en vrouwen die na een gezinsgebonden afwezigheid naar de arbeidsmarkt terugkeren, een specifieke activeringssteun om de gevolgen van de onderbreking van de beroepsloopbaan op hun inzetbaarheid tegen te gaan.

Het is de bedoeling dat deze tweede groep maatregelen de kans biedt om gezins- en beroepsleven te combineren, en de overstap van een baan naar de vol- of deeltijdse zorg voor het gezin, en omgekeerd, te vergemakkelijken. Deze maatregelen zijn ook belangrijk met het oog op de gelijke kansen van man en vrouw op de arbeidsmarkt. Zij zorgen voor een actieve ondersteuning van een ruime arbeidsparticipatie. Het is typisch dat maatregelen van deze aard het best ontwikkeld zijn in landen met een hoge algemene en vrouwelijke arbeidsparticipatie.

3.2.1. Obstakels voor de integratie van werkende ouders in de arbeidsmarkt

De regelingen voor de betaling van gezinsbijslagen mogen in geen geval de betrokkenen doen afzien van betaald werk. Voor zover het de algemene kinderbijslag betreft is er geen probleem. Maar de meeste lidstaten kennen bij hun werkloosheidsuitkeringen ook een toeslag toe voor de echtgenoot en voor elk ten laste komend kind, en dat verzwakt de financiële prikkel om een baan te nemen, zoals besproken in hoofdstuk 3.1.1 (wij verwijzen naar de manier waarop Ierland dit probleem onderkent en probeert op te lossen).

Bovendien moet bij het opstellen van de regels voor werkloosheidsvergoedingen ook rekening worden gehouden met de impact op de arbeidsprikkel voor andere gezinsleden. Als de uitkeringen afhankelijk zijn van een onderzoek naar de bestaansmiddelen waarbij uitgegaan wordt van het gezinsinkomen en niet van het individueel inkomen, kan dit de financiële stimulans om aan het werk te gaan negatief beïnvloeden, zowel voor de aanvrager als voor zijn/haar partner.

Het ontbreken van betaalbare kinderopvang is een ernstige hinderpaal voor het uit werken gaan van de ouders, vooral van de moeder. Als belangrijke factoren worden daarbij genoemd: de kost van kinderopvang, de beschikbaarheid van verschillende types van opvang, de verenigbaarheid van openingsuren en arbeidsuren, de kwaliteit, het aantal plaatsen. Dat geldt vooral voor de laagste lonen van vrouwen en mannen met weinig opleiding en vaardigheden. Voor die werknemers zijn de kosten van kinderopvang soms doorslaggevend. Subsidies om de kosten van de kinderopvang te drukken kunnen dus een aantal mensen weer aan het werk brengen, ook in deeltijdse banen. Hoewel oorzaak en gevolg niet helemaal duidelijk zijn,

⁹ Het essentieel belang van kinderopvang voor de arbeidsparticipatie van de ouders wordt bevestigd in Aanbeveling van de Raad van 31 maart 1992 (92/241/EEG) die de lidstaten ertoe aanzet "initiatieven te lanceren en/of te stimuleren (op het gebied van) kinderopvangvoorzieningen voor ouders die werken, onderwijs of een opleiding volgen met het oog op het vinden van een baan, of op zoek zijn naar werk of naar onderwijs- of opleidingsmogelijkheden met het oog op het vinden van een baan."

tonen verschillende studies aan dat de uitbreiding van het aanbod inzake kinderopvang samengaat met een toenemende arbeidsparticipatie van vooral vrouwen.

De Europese Raad van Barcelona heeft erkend dat het aanbod van kinderopvang een grote rol speelt bij het bevorderen van de arbeidsdeelname van vooral de vrouwen: er is afgesproken dat alle lidstaten tegen 2010 voorzien in kinderopvang voor tenminste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33% van de kinderen onder 3 jaar.

Vooraf alleenstaande ouders – hun aantal neemt in de meeste lidstaten almaar toe – blijken het moeilijk te hebben met de obstakels die hun arbeidsparticipatie belemmeren; de cijfers inzake werkloosheid en afhankelijkheid van inkomenssteun en/of het risico van armoede zijn bij die groep dan ook bijzonder hoog. De omvang van dit probleem wordt onderstreept door onderzoeksresultaten die uitwijzen dat het hoogste risico voor armoede ligt bij de eenoudergezinnen (voor de Europese Unie gemiddelde 35% volgens de recentste gegevens van het gezinsonderzoek van de Europese Gemeenschap), met meestal een vrouw als gezinshoofd. In het Verenigd Koninkrijk zijn wel 50% van die eenoudergezinnen aan armoede blootgesteld! Het Verenigd Koninkrijk is dan ook zeer bezorgd over het feit dat alleenstaande ouders zo lang afhankelijk blijven van uitkeringen.

Het gebrek aan betaalbare en gepaste kinderopvang vormt vooral voor deze groep een probleem. Er is al veel gediscussieerd over de delicate balans tussen het verlenen van adequate inkomenssteun aan alleenstaande ouders en het behoud van voldoende prikkels voor een terugkeer naar de arbeidsmarkt.

Er wordt ook aandacht besteed aan het handhaven van de arbeidsparticipatie als het werk omwille van familiale problemen moet worden onderbroken. Daarom werden er als aanvulling op de meer langdurige vormen van ouderschapsverlof en zorgverlof, verschillende stelsels van korte verloven ontwikkeld. In het Verenigd Koninkrijk hebben werkende ouders bijvoorbeeld recht op verlof als er een probleem is met een kind ("Time off for dependants"). In Portugal worden pensioenrechten toegerekend voor personen die deeltijds gaan werken om een eigen of geadopteerd kind te verzorgen, en men kan een kort verlof (15 dagen) opnemen om een ziek familielid te verzorgen. In Zweden bestaat een tijdelijke ouderschapsuitkering voor ouders die een ziek kind verzorgen.

Hoewel de mogelijkheid van moederschapverlof de band van de vrouw met de arbeidsmarkt kan versterken, leidt een langdurige afwezigheid soms tot problemen en onzekerheden bij de terugkeer naar het werk, vooral voor vrouwen met een onzekere werkstatus, met lage kwalificaties en een klein loon¹⁰. Hetzelfde geldt voor andere vormen van verlof, ouderschapsverlof bijvoorbeeld. Een alomvattend gezinsvriendelijk beleid dat de ouders helpt om gezin en beroep met elkaar te verzoenen, kan de negatieve gevolgen temperen van een afzonderlijke verlofmaatregel die los staat van de werkgelegenheidscontext.

3.2.2. Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen

In de Noordse landen wordt ook nu nog veel in kinderopvang geïnvesteerd. In Finland heeft elk kind dat nog niet schoolplichtig is, recht op dagopvang zodra het ouderschapsverlof afgelopen is, ongeacht het inkomen of de werksituatie van de ouders. In januari 2002 heeft Zweden een maximumtarief voor de kinderopvang ingevoerd om te vermijden dat de kosten voor kinderopvang stijgen als de ouders meer uren werken, bijvoorbeeld als een werkloze een baan vindt. Vanaf 2002 is 3 uur kinderopvang per dag verzekerd voor kinderen van werkloze

¹⁰ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OESO, Parijs, 2003.

ouders of van moeders die een tweede of volgend kind krijgen, om de ouders van kleine kinderen te helpen bij het zoeken of nemen van een baan.

Vanaf 2004 voert Frankrijk een aantal maatregelen in die het stelsel van gezinsbijslagen beter en eenvoudiger moeten maken. Een nieuwe uitkering, PAJE genaamd (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant) is vooral bedoeld voor gezinnen met een laag inkomen, die daardoor een hogere uitkering krijgen. Er is een betere vergoeding mogelijk als de begunstigde deeltijds gaat werken. Die betere uitkeringen worden gekoppeld aan maatregelen voor meer plaatsen in de kinderopvang. 20 000 nieuwe plaatsen zijn voorzien tegen het jaar 2007. Er komen belastingvoordelen voor bedrijven die investeren in kinderopvang voor hun werknemers.

In april 2003 heeft het Verenigd Koninkrijk, in vervanging van de bestaande inkomensgebonden voordelen, twee stelsels ingevoerd waarvan de voorzieningen afhankelijk zijn van een bestaansmiddelenonderzoek: de "Child Tax Credit" (op jaarinkomen gebaseerde gezinsbijslag) en de "Working Tax Credit" (toeslag voor de laagste lonen). De bedoeling is tweeledig: het bestrijden van armoede bij kinderen, en arbeid lonend maken. Met de *Child Tax Credit* krijgen de gezinnen geld voor alle kinderen onder 16 jaar en voor de schoolgaande kinderen tussen 16-18 jaar. Het vervangt de oude algemene en inkomensgebonden uitkeringen en belastingvoordelen door één stelsel, en wordt rechtstreeks uitbetaald aan de belangrijkste verzorger van het kind. De *Working Tax Credit* trekt het inkomen van werknemers en zelfstandigen op tot een decent niveau. Er zit een element van kindergeld in, door een bijdrage voor professionele of erkende kinderopvang, die rechtstreeks uitbetaald wordt aan de belangrijkste verzorger. Voor samenwonende partners is er nog een terugvordering van 50 tot 60% op bijkomende inkomsten, maar met vrijstelling van de kosten voor kinderopvang. Het Britse arbeidsgebonden uitkeringsstelsel, dat nu uitgebreid werd tot koppels zonder kinderen, streeft in feite vooral naar de verlaging van het aantal uitkeringsafhankelijke gezinnen. Het resultaat is dat dit stelsel wel een arbeidsprikkel bevat voor de kostwinner in een koppel of in een éénoudergezin, maar tegelijkertijd de eventuele partner tegenhoudt om ook uit werken te gaan: de OESO noemt dit een oorzaak van de daling van de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen met werkende echtgenoot¹¹.

De lidstaten hebben diep nagedacht over de voorwaarden voor het toekennen van steun aan alleenstaande ouders. Bij dat soort uitkeringen wordt meestal niet geëist dat de betrokkene beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Toch proberen de lidstaten ook voor deze personen de stimulansen voor arbeidsparticipatie te versterken. In Frankrijk bijvoorbeeld wordt aan alleenstaande ouders, of aan alleenstaande zwangere vrouwen, met de "API" (Allocation de Parent Isolé) een minimum gezinsinkomen verzekert. De API uitkering is niet afhankelijk van deelname aan de arbeidsmarkt of aan integratiemaatregelen, maar is bedoeld als stimulant om toch een baan te nemen, en laat daarom een tijdelijke combinatie met inkomsten uit arbeid toe. In het Verenigd Koninkrijk is het beleid ten overstaan van de ontvangers van uitkeringen voor alleenstaande ouders erop gericht hen te overtuigen om te gaan werken, en daarom worden stimulansen toegekend zonder hen formeel te verplichten werk te gaan zoeken, zoals de regel was tijdens de New Deal hervormingen van de voorbije jaren. Men wil de alleenstaande ouders helpen hun economische inactiviteit op te geven en naar werk te zoeken. De betrokkenen zijn verplicht deel te nemen aan interviews, die bedoeld zijn om hun belangstelling voor het werkmilieu te wekken.

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Op. cit.

3.3. Van job naar job: vergemakkelijken van de professionele en geografische mobiliteit

Professionele en geografische mobiliteit is van cruciaal belang voor een efficiënte economie. Mobiliteit helpt de bedrijven zich snel aan veranderende marktomstandigheden aan te passen, en helpt de werknemer over te stappen naar werkzaamheden waar zij productiever zijn en meer verdienen.

Professionele mobiliteit kan verschillende vormen aannemen, van het overstappen van de ene naar de andere baan binnen eenzelfde onderneming, tot het opzetten van een eigen bedrijf door iemand die vroeger als werknemer werkte. Soms vormen de stelsels voor sociale bescherming daarbij een belemmering, met name als de mobiliteit tot het verlies van bepaalde rechten leidt. Maar de sociale bescherming kan anderzijds de beroepsmobiliteit op verschillende manieren vergemakkelijken door ondersteunende maatregelen bij het veranderen van beroep (zoals sabbatsverlof), tijdelijke vergoeding van de kosten in verband met het verhuizen, of het enigszins opvangen van de risico's van de overgang naar een nieuw beroep.

Historisch gezien werd de sociale bescherming op nationaal niveau georganiseerd binnen bepaalde bedrijfstakken, groepen van ondernemingen, of beroepstakken. Dus terwijl de grote socialezekerheidsstelsel in de lidstaten normaal het hele land bestrijken, bestaan er daarnaast nog een hele reeks bijzondere stelsels voor ambtenaren, zelfstandigen of landbouwers, wat de overstap tussen deze sectoren ten zeerste bemoeilijkt. In sommige lidstaten gaat vooral het gaan werken als zelfstandige gepaard met een minder omvangrijke sociale bescherming tegen inkomensverlies en/of ziekte. Mobiliteit vereist dat tussen deze stelsels bruggen worden gebouwd om de verworven rechten op het gebied van pensioenaanspraken of ziekte- en invaliditeitsverzekering over te dragen, zodat die niet weer van het begin af aan moeten worden opgebouwd.

De particuliere en aanvullende verzekeringen op het gebied van de sociale zekerheid zijn veelal nog niet gecoördineerd, wat betekent dat overdracht van rechten van het ene naar het andere stelsel moeilijk of zelfs onmogelijk is. Dat geldt vooral voor de bedrijfspensioenen, waar een verandering van werkgever tot een aanzienlijke daling van het te verwachten pensioen kan leiden.¹² Het is belangrijk dat wie voor een andere job of loopbaan kiest, in betere omstandigheden zijn aanspraken op een bedrijfspensioen kan verwerven, behouden of overdragen.

De coördinatie van de nationale socialezekerheidsregelingen door verordening 1408/71 is weliswaar een zeer complexe aangelegenheid, maar levert toch een grote bijdrage aan uitoefening van het recht van de werknemers op vrij verkeer binnen een ruime Europese arbeidsmarkt, - ook al maakt maar een klein gedeelte van de Europese arbeidskrachten gebruik van dat recht. Er bestaat nog geen gelijkwaardig instrument op het niveau van de EU voor de erkenning van aanvullende privé-pensioenen of ziekteverzekering.

Mobiliteit betekent soms ook dat men van een parttime baan overstapt naar fulltime, of vice-versa. In de Europese Unie neemt het aandeel van de deeltijdse banen nog steeds toe: zowat eenderde van alle nieuwe jobs zijn parttime jobs. Na een tijd van werkloosheid of na een

¹² Voor nadere gegevens over de wijze waarop bedrijfspensioenen de mobiliteit kunnen belemmeren, zie het door de Commissie op 12/9/2003 aangenomen raadplegingsdocument betreffende de tweede fase van de consultatie van de Europese sociale partners over de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten (SEC/2003/916).

loopbaanonderbreking om familiale redenen kan dat een goede tussenstap zijn naar een voltijdse baan, en soms is het ook een goede voorbereiding op de pensionering. Maar de voorschriften van de sociale bescherming kunnen dergelijke overgangen hinderen, bijvoorbeeld als een pensioenstelsel gebaseerd is op de laatste loonbriefjes, of als de dekking van de sociale zekerheid beperkt is tot het aantal gewerkte uren.

Onderwijs en opleiding in het perspectief van levenslang leren zijn van essentieel belang voor de bevordering van zowel de beroeps- als de geografische mobiliteit. In het actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit worden specifieke maatregelen voorgesteld, zowel op nationaal als op Europees niveau (februari 2002)¹³, als aanvulling op de Europese werkgelegenheidsstrategie, het programma “Onderwijs en Opleiding 2010”, en de verklaring van Kopenhagen betreffende de versterking van de Europese samenwerking op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding¹⁴. De komende Mededeling van de Commissie betreffende de Europese arbeidsmobiliteit brengt verslag uit over de vooruitgang die werd geboekt, en doet aanbevelingen voor toekomstige acties.

Het omzetten van zwartwerk in wettige arbeid tenslotte, leidt ook naar een verbetering van de concurrentiekracht en van de houdbaarheid van de stelsels van sociale bescherming.

3.4. Van arbeidsongeschiktheid naar arbeid: een nieuwe start voor mensen met gezondheidsproblemen

Voorals in de leeftijdscategorie 50 – 60 jaar vermindert het aantal arbeidskrachten als gevolg van arbeidsongeschiktheid. In sommige lidstaten trekt bijna één vijfde of zelfs een kwart van de bevolking in de leeftijdscategorie 55-59 en 60-64 een invaliditeitsuitkering, en is niet meer beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Veel mensen die een invaliditeitsuitkering aanvragen zouden in feite nog in staat zijn een ander beroep uit te oefenen. In het Verenigd Koninkrijk werd vastgesteld dat 90% van alle nieuwe aanvragers verwachten dat zij te gelegener tijd weer aan het werk kunnen gaan.¹⁵

Gezondheidsproblemen kunnen het op velerlei manieren, tijdelijk of definitief, moeilijk of zelfs onmogelijk maken om het beroep verder uit te oefenen. Als de arbeidsongeschiktheid tijdelijk is, moet de sociale bescherming een snelle terugkeer naar de vroegere werkplaats bevorderen door een degelijke medische revalidatie aan te bieden. Het feit dat iemand permanent ongeschikt wordt voor zijn vroegere baan betekent nog niet dat hij helemaal niet meer kan werken. De moderne arbeidsmarkt biedt een hele waaier van jobs aan, die een beroep doen op zeer uiteenlopende fysieke en intellectuele vaardigheden. Als een werknemer om gezondheidsredenen zijn vroegere baan moet laten staan, moet er naast de medische maatregelen dus ook gedacht worden aan beroepsrevalidatie, zodat hij zo snel mogelijk weer in de arbeidsmarkt wordt geïntegreerd. Het hangt grotendeels van het sociale beschermingsstelsel af of mensen met gezondheidsproblemen al dan niet hun weg naar de arbeidsmarkt terugvinden.

¹³ COM (2002) 72

¹⁴ Zie de Mededeling van de Commissie over het ontwerp voor een gezamenlijk tussentijds verslag “Onderwijs en Opleiding 2010: de dringende noodzaak tot hervormingen voor het welzijn van de strategie van Lissabon” COM (2003) 685 definitief.

¹⁵ Dit weerspiegelt ook de speciale aard van deze uitkering, die niet zoals in andere lidstaten alleen bedoeld is voor mensen die vermoedelijk levenslang arbeidsongeschikt zijn.

3.4.1. Belemmeringen voor de integratie van mensen met gezondheidsproblemen in de arbeidsmarkt

Stelsels voor invaliditeitsuitkeringen zijn dikwijls gebaseerd op een onderverdeling in twee duidelijk afgebakende categorieën: de gezonde bevolking, en de arbeidsongeschikte of gehandicapte bevolking. Sommige stelsels geven een uitkering wanneer de verdiencapaciteit wegens gezondheidsproblemen hoogstens eenderde bedraagt van die van een gezonde werknemer. In sommige gevallen wordt de verdiencapaciteit berekend aan de hand van de vergelijking met hetgeen een werknemer met dezelfde kwalificaties verdient in het vroegere beroep van de betrokkene; in andere gevallen wordt voor het recht op een invaliditeitsuitkering rekening gehouden met de resterende mogelijkheid om zelf een redelijk levensonderhoud te verdienen.

In veel invaliditeitsstelsels is de aandacht meer gericht op de arbeidsongeschiktheid dan op de resterende arbeidsmogelijkheden. Invaliditeitsuitkeringen zijn typisch passieve uitkeringen voor mensen die geacht worden niet te kunnen werken. De begunstigden worden op verschillende manieren afgebracht van het idee hun resterende arbeidscapaciteit op de markt te brengen. Voor sommige werkzaamheden moeten zij vooraf de toestemming krijgen van de instantie die hun uitkering betaalt, en als zij die toestemming krijgen, wordt hun uitkering ingetrokken of verlaagd, afhankelijk van hun arbeidsinkomsten. De financiële stimulans om betaald werk te zoeken is dus vrij zwak. Bovendien aarzelen deze uitkeringstrekkers soms om hun arbeidswens en hun arbeidsgeschiktheid te tonen, omdat het veel te moeilijk is om weer een uitkering te krijgen als hun deelneming aan de arbeidsmarkt op de duur toch te zwaar zou blijken te zijn.

Voor de werkgever zijn er aan de aanwerving van een gehandicapte verschillende echte of imaginaire nadelen verbonden. Misschien moet de werkplek worden aangepast en is de gehandicapte minder productief en flexibel (of dat wordt althans aangenomen) en men vreest dat een gehandicapte werknemer vaker afwezig zal zijn wegens ziekte. Het feit dat sommige landen (onder meer Nederland) de kosten van het ziekengeld doorgeschoven hebben van de sociale zekerheid naar de werkgevers, maakt hen wellicht nog meer terughoudend om gehandicapte werknemers aan te nemen.

De mate waarin de invaliditeitsverzekering de arbeidsparticipatie negatief beïnvloedt, wordt versterkt door het feit dat ook andere dan zuiver medische toekenningscriteria worden toegepast. Dikwijls wordt de invaliditeit gedefinieerd in functie van de vroegere verdiencapaciteit, die afhankelijk is van het vorige beroep, de kwalificaties en zelfs de streek waar die persoon werkte. Ook kan bij de toekenning van een invaliditeitsuitkering rekening worden gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt en de kansen om een gepaste baan te vinden.

3.4.2. Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen

De beste manier om langdurige afhankelijkheid van uitkeringen te voorkomen, is meestal een vroegtijdig optreden. Dat betekent onder meer een snelle toegang tot medische verzorging om te voorkomen dat gezondheidsproblemen tot invaliditeit leiden, of om mensen met ernstige problemen te revalideren. Als de aftakeling van de gezondheid niet kan worden tegengehouden of omgebogen en hetzelfde werk dus niet meer mogelijk is, moet gedacht worden aan omscholing. Dat soort maatregelen komen in de meeste socialezekerheidsstelsels zelfs in verschillende takken voor (pensioenverzekering, werkloosheidsverzekering, gezondheidszorg, verzekering arbeidsongevallen).

Finland voert momenteel een systeem in waarbij mensen die bedreigd worden door arbeidsongeschiktheid recht hebben op vroegtijdige beroepsrevalidatie. Het pakket van de door het pensioenstelsel bekostigde revalidatiemaatregelen wordt voortdurend uitgebreid. De resultaten van dit Finse beleid zijn ronduit bemoedigend. De revalidatiemaatregelen blijken zichzelf terug te betalen, want zij verlengen de arbeidsloopbaan met gemiddeld meer dan twee jaar. De beste resultaten worden bereikt als de revalidatie vroeg genoeg begint en zeer doelgericht is. Dat eist uiteraard een degelijke samenwerking tussen alle medespelers.

In Nederland en Luxemburg zijn de werkgevers verplicht om de gehandicapte binnen het eigen bedrijf een meer gepaste job aan te bieden (in Luxemburg indien er meer dan 25 personeelsleden zijn) of, in het geval van Nederland, desnoods in een ander bedrijf. Frankrijk probeert de tewerkstelling van gehandicapte werknemers te bevorderen via een quotastelsel dat bedrijven met meer dan 20 werknemers verplicht ten minste 6% gehandicapten in dienst te nemen of een bijdrage te betalen. In Luxemburg kan een opnieuw aangeworven gehandicapte werknemer gedurende één jaar niet ontslagen worden. De werkgever die gehandicapten (her)aanwerft krijgt meestal een subsidie voor de aanpassing van de werkplek of voor de opleiding van die werknemer.

In enkele landen wordt ook gedeeltelijke invaliditeit erkend, waardoor in zekere mate rekening wordt gehouden met verschillende vormen van invaliditeit. Zweden onderscheidt vier niveaus: 25%, 50%, 75% en 100%. De trekkers van een gedeeltelijke invaliditeitsuitkering worden aangemoedigd om gebruik te maken van hun resterende arbeidscapaciteit. Dat onderscheid tussen gedeeltelijke en volledige arbeidsongeschiktheid bestaat ook in Duitsland; in Oostenrijk wordt dat concept nu bestudeerd.

Ook waar geen gedeeltelijke invaliditeitsuitkeringen bestaan is het soms mogelijk om naast de uitkering nog inkomsten uit arbeid te verwerven. Dan is er meestal een maximum vastgesteld in verhouding tot de inkomsten van vóór de arbeidsongeschiktheid; in Frankrijk bijvoorbeeld is het plafondbedrag voor de cumulatie van loon en uitkering gelijk aan het inkomen van vóór de invaliditeit. De Duitse ongevallenverzekering vormt hierop een uitzondering: de pensioenen zijn bedoeld als compensatie voor de blijvende handicap die veroorzaakt werd door een arbeidsongeval, en bij de uitbetaling van dat soort pensioenen wordt geen rekening gehouden met andere inkomsten.

Om de trekkers van een invaliditeitsuitkering te helpen hun werkschuwheid te overwinnen, bieden Zweden en Finland hen de mogelijkheid om hun arbeidsgeschiktheid te testen gedurende een tijdelijke schorsing van hun uitkeringsrecht. In Finland is dat tussen zes maanden en vijf jaar, en tijdens de eerste twee jaar wordt bovendien een supplement op het loon betaald. Zweden geeft een proefperiode van twee jaar zonder verlies van het recht op uitkering, en de uitkeringen worden tijdens de eerste drie maanden van arbeid doorbetaald. In Ierland bestaat er een “back-to-work” uitkering voor mensen die een voltijdse baan nemen, met behoud van het recht op invaliditeitsuitkering gedurende drie jaar (vier jaar voor zelfstandigen).

In heel wat landen worden de voorwaarden voor het recht op een uitkering herzien in die zin, dat er minder aandacht gaat naar overwegingen in verband met de arbeidsmarkt, en meer naar zuiver medische criteria. Zo is het aantal nieuwe invaliditeitspensioenen in Luxemburg met de helft gedaald tussen 1996 en 2000. Polen heeft in 1997 strengere regels ingevoerd voor de medische beoordeling van de invaliditeit, en droeg deze vroegere taak van de comités van artsen nu over aan de medische comités van de sociale zekerheid (ZUS). Frankrijk heeft strengere medische controles aangekondigd. Maar zonder maatregelen voor een doeltreffende integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt blijft het gevaar bestaan dat die strengere

criteria, of zij nu van medische dan wel van economische of sociale aard zijn, er enkel toe zullen leiden dat de kosten van de invaliditeitsstelsels doorgeschoven worden naar andere takken van de sociale bescherming, namelijk naar de werkloosheid, ziekte, vervroegde uittreding en sociale bijstand.

En tot slot is het gebruikelijk dat de werkgevers overheidssteun krijgen in de vorm van lagere socialezekerheidspremies, om hen ertoe aan te zetten gehandicapten in dienst te nemen of in dienst te houden. Denemarken heeft bijvoorbeeld een systeem van “flexi-jobs” ontwikkeld voor mensen van wie de arbeidsgeschiktheid blijvend verminderd is; de werkgever ontvangt een subsidie die tussen de helft en tweederde van het loon bedraagt. Die financiële stimulans wordt eventueel ondersteund door een intensieve begeleiding op de werkplek zelf, door individuele instructeurs die of door de werkgever of door de overheid zijn aangesteld (Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk). Zwaar gehandicapten kunnen terecht in een beschermde omgeving, in speciale ateliers of bedrijven, of in beschermde afdelingen van gewone ondernemingen. Nederland en Polen kiezen vooral voor die aanpak.

3.5. Verlengen van de arbeidsloopbaan

De Europese Raad van Stockholm heeft een ambitieus doel bekendgemaakt: het optrekken van het aantal werkenden in de leeftijdscategorie 55-64 jaar tot 50% (in 2002 nog slechts 40,1%, en voor de groep 60-64 jaar 25%). De Europese Raad van Barcelona voegde daar nog een even ambitieuze doelstelling aan toe, namelijk om tegen 2010 de gemiddelde uitstapleeftijd met vijf jaar op te trekken (momenteel 61 jaar volgens de ramingen van Eurostat). De realisatie van die doelstellingen is van cruciaal belang voor de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming en met name voor een redelijk inkomen van de toekomstige gepensioneerden.

Om een hogere arbeidsparticipatie van alle leeftijdsgroepen te bereiken, moet men het actief ouder worden stimuleren door het economisch, het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid op elkaar af te stemmen, en door een belangrijke rol toe te kennen aan de sociale partners. Verder moet geïnvesteerd worden in de arbeidskwaliteit door maatregelen te promoten voor een aantrekkelijk en aangepast werkmilieu, door een betere toegang tot opleiding, en door aansporingen om aan het werk te gaan en langer aan het werk te blijven. In deze context is er dringend behoefte aan een wijziging van de bestaande modellen van pensionering en aanwerving, en de huidige praktijk van vervroegde uitkering mag niet meer beschouwd worden als de oplossing voor personeelsinkrimping en herstructurering van een bedrijf.

3.5.1. Obstakels voor een langere arbeidsloopbaan in de huidige sociale bescherming

De bestaande stelsels van sociale bescherming dragen zeker bij tot de lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers, aangezien zij verschillende mogelijkheden bieden voor een vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt. Sedert de stijgende werkloosheid in het midden van de zeventiger jaren werd de vervroegde uittreding een belangrijk instrument voor het aanpassen van het personeelsbestand in de bedrijven. Dank zij het socialezekerheidsstelsel werd het makkelijk en sociaal aanvaardbaar zich liever te ontdoen van oudere dan van jongere werknemers. Maar met het oog op de demografische veroudering is het niet langer verantwoord om vijftigers en jonge zestigers uit de arbeidsmarkt te halen. De werkgroep Vergrijzing van het Comité voor de Economische politiek berekende dat één jaar verhoging van de daadwerkelijke pensioenleeftijd de verwachte uitgavenstijging voor de openbare pensioenen met 0,6 à 1 procentpunt van het BBP kan doen dalen (ervan uitgaande dat een vermindering van het aantal vervroegde uittredingen niet leidt tot bijkomende pensioenrechten). Ook in verband met de adequaatheid van de pensioenen is het van belang

het pensioenstelsel arbeidsvriendelijker te maken: als iemand zijn pensioenrechten kan verhogen door te blijven werken na de normale pensioenleeftijd (door het arbeidsloon te combineren met een pensioen of door de pensionering uit te stellen) of door te kiezen voor geleidelijke uittreding, kan dat in aanzienlijke mate bijdragen tot de toekomstige adequaatheid van de pensioenen.

De stelsels van sociale bescherming stimuleren de oudere werknemers op verschillende manieren om vroegtijdig uit de arbeidsmarkt te stappen. Soms geldt een lagere pensioenleeftijd omdat een bepaald beroep fysiek veeleisend is. Een alternatief voor vervroegd pensioen zou kunnen zijn, aan die oudere werknemers een andere taak te geven. Mensen met een lange premie-loopbaan hebben soms al vóór de normale leeftijd recht op een pensioen. Dat is in zekere zin rechtvaardig voor diegenen die al vroeg zijn beginnen werken, – wat typisch is voor lage inkomens –, maar het mag hen niet beletten langer op de arbeidsmarkt te blijven om een hoger pensioeninkomen te verwerven.

Dikwijls worden diegenen die langer aan het werk willen blijven door het pensioenstelsel financieel gestraft, bijvoorbeeld door het pensioen te verminderen als de begunstigde daarnaast nog een arbeidsinkomen heeft, of door geen actuariële meerwaarde toe te kennen voor pensioenaanvragen na de normale leeftijd (dus voor een kortere te verwachten resterende levensduur). Het feit dat pensioenen enkel worden toegekend aan personen die niet meer werken, en het bestaan van verschillende vormen van inkomensonderzoek, sporen de oudere werknemers echt niet aan om langer op de arbeidsmarkt te blijven. Er zijn tal van beperkingen voor het bedrag dat naast het pensioen mag worden verdiend. Soms wordt de betaling van het pensioen geschorst, soms wordt het bedrag ervan verminderd. En in het geval van uitgestelde pensionering wordt in het uitgekeerde pensioenbedrag niet of slechts gedeeltelijk rekening gehouden met de bijkomende premies die de werknemer heeft betaald, en ook niet met de kortere nog te verwachten levensduur¹⁶.

In veel lidstaten bieden de werkloosheidstelsels nog een extra mogelijkheid om zich uit de arbeidsmarkt terug te trekken. Oudere werklozen krijgen soms ruimere uitkeringen en er wordt meestal niet van hen verwacht dat zij beschikbaar blijven en naar een baan zoeken. In sommige lidstaten dragen de invaliditeitsuitkeringen ertoe bij dat een deel van de werkende bevolking vroegtijdig uit de arbeidsmarkt stapt; dat hangt af van het gemak waarmee die uitkeringen worden toegekend, of er al dan niet steun wordt gegeven bij het zoeken naar een passender job, en of de gezondheidstoestand al dan niet regelmatig wordt opgevolgd.

3.5.2. Trends inzake beleidshervormingen en werkgelegenheidsbevorderende maatregelen

De lidstaten zijn er zich van bewust dat de doelstelling van de Europese Unie, het verhogen van de arbeidsparticipatie van de leeftijdscategorie 55-64 jaar en van de feitelijke gemiddelde leeftijd van vertrek uit de arbeidsmarkt, enkel bereikt kan worden door een grondige aanpassing van hun sociale bescherming. Die hervormingen zijn nu volop aan de gang en zouden de activiteitsgraad van de vijftig- en zestigplussers significant kunnen verhogen¹⁷. Maar de meeste lidstaten neigen ertoe hun hervormingen toe te spitsen op de uitkeringen en hebben nog geen samenhangende strategie ontworpen voor het actief ouder worden. Toch zijn er almaar meer lidstaten die streven naar het behoud van de inzetbaarheid van hun oudere werknemers door levenslang leren, een betere begeleiding bij het zoeken naar werk, het aanpassen van de arbeidsomstandigheden, een algemene mentaliteitswijziging en het

¹⁶ Dus vermindert het individueel pensioenvermogen van een persoon als hij zijn pensionering uitstelt.

¹⁷ De participatiegraad is het percentage personen van een bepaalde leeftijdscategorie die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en actief naar werk zoeken

bestrijden van discriminatie op grond van leeftijd; in sommige gevallen willen zij ook iets doen om de arbeidskosten van de oudere werknemers te drukken met name door hun socialezekerheidspremies te verlagen.

Verskillende landen hebben hun criteria voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen strenger gemaakt, en zij bieden tezelfdertijd aan de oudere werknemers meer hulp bij het zoeken naar werk. In België zal nu ook aan oudere werklozen gevraagd worden dat zij zich als werkzoekende laten inschrijven, en tot de leeftijd van 58 jaar (in plaats van zoals nu tot 57 jaar) zijn zij verplicht een baan te aanvaarden. In Nederland wordt de leeftijdsgrens voor het zoeken naar werk helemaal afgeschaft (nu is dat nog 57½ jaar). Finland en Oostenrijk schaffen de vervroegde pensionering voor werklozen af, en Duitsland verkort de uitkeringsperiode ook voor oudere werklozen. Het gevolg van dat soort maatregelen is dat er niet meer automatisch van wordt uitgegaan dat oudere werklozen definitief van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn.

Zelfs voor mensen met een lange beroepsloopbaan wordt het moeilijker om vervroegd uit te treden. In Spanje kan dat nog voor mensen die al vóór 1967 aan het werk waren. Italië verhoogt stap voor stap het aantal premiejaren voor een “anciënniteitpensioen”. Het blijft in verschillende lidstaten nog steeds mogelijk om voor de normale leeftijd met pensioen te gaan, maar enkel mits een actuariële korting van het pensioenbedrag.

De geleidelijke pensionering, dat wil zeggen het combineren van een gedeeltelijk pensioen met deeltijds werk, kan een alternatief zijn voor een vroegtijdige volledige uitstap uit het beroepsleven. Die mogelijkheid bestaat nu al in een aantal lidstaten, of wordt binnenkort ingevoerd. Het effect daarvan is evenwel niet eenduidig: als het alternatief de volledige stopzetting van de arbeid is, kan het leiden tot een verhoogde arbeidsparticipatie, - maar als de werknemers bij gebrek aan die mogelijkheid toch verder voltijds zouden hebben gewerkt, leidt het integendeel tot een lagere arbeidsparticipatie. Als men wenst dat een aanzienlijk aantal werknemers een beroep doen op die mogelijkheid (die onder meer in Duitsland en België bestaat) moet men de voorwaarden voor het cumuleren van gedeeltelijk pensioen en deeltijds werk zeker aantrekkelijker maken.

Een aantal lidstaten overwegen om de “normale” pensioenleeftijd op te trekken, meestal in het kader van flexibele pensioenregelingen. In Zweden is dat al gebeurd met de hervorming van 1999, en in Duitsland wordt dat voorstel momenteel openlijk als een beleidsoptie besproken. Oostenrijk en Frankrijk verhogen het aantal premiejaren voor het verkrijgen van een volledig pensioen. In Frankrijk heeft dat als gevolg dat steeds meer mensen zullen moeten werken tot na het bereiken van de normale pensioenleeftijd van 60 jaar, als zij recht willen hebben op een volledig pensioen. De gelijktrekking van de pensioengerechtigde leeftijd voor mannen en vrouwen (bijvoorbeeld in België, Italië, Portugal, Verenigd Koninkrijk) of tussen openbare en particuliere sector (Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk) dragen er ook toe bij dat de feitelijke pensioenleeftijd naar later wordt opgeschoven.

Er is een duidelijke tendens om oudere werknemers langer op de arbeidsmarkt te houden, en om het combineren van pensioen met arbeidsloon toe te laten, of om diegenen die de ontvangst van hun pensioen uitstellen, een hoger pensioen te laten verwerven. Zelfs landen met een vast basispensioen (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) overwegen de mogelijkheid van het uitstellen van een pensioen. Andere lidstaten voeren (betere) pensioentoeelagen in voor personen die langer actief blijven op de arbeidsmarkt. Toch blijven er een aantal beperkingen bestaan in verband met de inkomsten van gepensioneerden, en deze vormen een ernstige belemmering voor een voortgezette arbeidsparticipatie; ook ontnemen zij de oudere werknemers een kans om een gepast inkomen voor hun oude dag te verwerven.

In een aantal lidstaten werd of wordt er een sterker verband ingevoerd tussen de inkomsten van de gehele loopbaan (of de betaalde premies) en het pensioenbedrag. Het komt erop neer dat er bij de berekening van het pensioen niet alleen meer rekening wordt gehouden met de verdiensten van de laatste jaren. Zo wordt er niet ten onrechte gesnoeid in de pensioenrechten van werknemers die de laatste jaren van hun loopbaan minder hebben verdiend.

Tot slot moeten de lidstaten waar de beroepsgebonden stelsels een grote plaats innemen, rekening houden met de impact die dergelijke fiscaal gunstige regimes kunnen hebben op de vervroegde uittreding. Zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk voeren strengere regels in voor de fiscale voordelen in verband met particuliere beroepsgebonden pensioenstelsels die vervroegde pensionering aanbieden. In het Verenigd Koninkrijk wordt de erkende minimumleeftijd opgetrokken van 50 naar 55 jaar.

4. SITUATIE IN DE TOETREDENDE LANDEN

Hoewel de sociale bescherming in de nieuwe landen zeer uiteenlopende problemen vertoont, zijn er toch een aantal vrij algemene karakteristieken¹⁸: (i) *lage participatiegraad*: enkele uitzonderingen daargelaten, is de arbeidsparticipatie in de toetredingslanden meestal laag als gevolg van de hoge werkloosheid en de hoge mate van afhankelijkheid, die op hun beurt voortvloeien uit de veralgemening van vervroegde uittredingen en invaliditeitspensioenen die toegekend werden tijdens de economische hervormingen van de jaren 1970-1980. Bovendien is de sociale structuur in sommige van die landen vrij traditioneel, waardoor minder vrouwen op de arbeidsmarkt komen en werk en gezin moeilijk te verzoenen zijn; (ii) *zwakke sociale bescherming en tewerkstellingsonvriendelijke belastingsstelsels*: ondanks de huidige hervormingen zijn de bestaande welfaresystemen financieel gezien niet echt genereus, de voorwaarden voor het recht op uitkeringen zijn onvoldoende gedefinieerd, en zij bieden onvoldoende toegang tot de sociale bescherming; daardoor is een mentaliteit ontstaan waarin men liever leeft van een uitkering dan op zoek te gaan naar werk. Bovendien zijn de fiscale stelsels soms te weinig ontwikkeld voor een degelijke inning van de belastingen, en wordt de arbeid er relatief hoog belast; en (iii) *informele economie en migratie*: hoewel legale en illegale immigranten het kapitaal en dus het groeipotentieel van deze economieën verhogen, veroorzaken zij tevens een probleem in verband met het aantrekkelijk maken van werk voor laagbetaalde werknemers (legale immigratie) en het omzetten van zwartwerk in wettig werk (illegale immigratie). Legale immigratie veroorzaakt een aantal ernstige problemen, zowel in verband met de sociale dekking van deze werknemers als in verband met de financiële houdbaarheid op lange termijn van de stelsels van sociale bescherming in de gastlanden.

De toetredende landen moeten hun sociale bescherming versterken en hun arbeidsmarktbeleid activeren, om de afhankelijkheid van langdurige uitkeringen af te bouwen, de inzetbaarheid van werkzoekenden te verbeteren en de participatiegraad te verhogen, zeker van vrouwen en ouderen. Bij een beleid dat gericht is op een langere arbeidsloopbaan moet evenwel rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden in die samenlevingen, en met name met de lagere levensverwachting van de mannen. En tot slot zijn er strengere sancties nodig tegen het zwartwerk dat soms verbonden is met illegale bedrijven, en moeten er gepersonaliseerde programma's worden ontworpen om ook voor hen de legale arbeid lonend te maken.

¹⁸ Door het gebrek aan analytische gegevens beschikken wij nog niet over een volledig overzicht van de obstakels voor de arbeidsparticipatie die te maken hebben met de structuur en werking van de sociale bescherming in de toetredingslanden.

5. LESSEN VOOR HET BELEID

Ongeacht de strategische aanbevelingen die in de Globale richtsnoeren van het economisch beleid en in de Europese richtlijnen voor het werkgelegenheidsbeleid worden verwoord, kunnen uit dit verslag de volgende conclusies worden getrokken aangaande de rol van het sociale beschermingsbeleid bij de bevordering van inzetbaarheid en arbeidsparticipatie:

- (1) De lidstaten moeten hun sociale beschermingssystemen opnieuw bekijken en moderniseren om ze werkgelegenheidsvriendelijker te maken door de ontradende elementen en de obstakels voor het nemen van een baan eruit te verwijderen, en door goede omstandigheden te scheppen die het werken aantrekkelijk maken. Wellicht moeten daarvoor nieuwe instrumenten worden ingevoerd, maar er kan al heel wat verbeterd worden door gewoon het bestaande beleid grondig te onderzoeken om na te gaan welke bepalingen van de huidige belasting- en uitkeringsstelsels een negatieve invloed hebben op de werkberedheid en de beschikbaarheid voor het nemen of houden van een baan, en door de belastingen op de lage lonen te verminderen.
- (2) Geen enkel afzonderlijk instrument of uitkeringsstelsel volstaat om het werken aantrekkelijk te maken. Bij de uitvoering van dat beleid moeten de lidstaten dus de wisselwerking nagaan met hun andere beleidsdoelstellingen inzake bijvoorbeeld belastingen, sociale zekerheid en inkomensafhankelijke uitkeringen. Er bestaat blijkbaar een tendens om het beleid voor het lonend maken van werk stukje-bij-beetje aan te pakken, maar de lidstaten moesten eigenlijk een samenhangende strategie ontwikkelen die sociale doelstellingen combineert met doelstellingen op het gebied van economische ontwikkeling, werkgelegenheid en begroting, zoals benadrukt wordt in het nummer 8 van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren en in het nummer 4 van de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Bovendien moet er een nauwere samenwerking komen tussen de verschillende instellingen en instanties die belast zijn met de uitvoering van de onderling samenhangende hervormingen.
- (3) De lidstaten moeten de samenhang bestuderen van financiële en niet-financiële prikkels. Bij de hervorming van de sociale bescherming moeten zij vooral aandacht besteden aan de volgende aspecten, die naast de financiële prikkels de arbeidsparticipatie blijken te stimuleren:
 - (a) aanbod van adequate (betaalbare en degelijke) opvang voor kinderen en andere afhankelijke personen, zoals bejaarde en gehandicapte familieleden;
 - (b) kwaliteit van de arbeid, die afhangt van factoren zoals flexibele werkuren, opleidingsmogelijkheden, werkzekerheid, adequate sociale bescherming.
- (4) Bij de herziening van het stelsel van sociale bescherming met het oog op het lonend maken van arbeid, moet vooral gedacht worden aan de wisselwerking tussen passieve uitkeringsstelsels en actieve maatregelen, met name in verband met het zoeken naar werk en in verband met de opleiding. Door striktere voorwaarden te stellen kan men de werkcontradende financiële effecten die inherent zijn aan de belasting- en uitkeringsstelsels bestrijden, zonder daarom afbreuk te doen aan de generositeit van die stelsels

(bijvoorbeeld aan de duur en het bedrag van het vervangingsinkomen). Bij de inspanningen om de arbeidsprikkel aan te scherpen moet in elk geval vermeden worden dat strengere voorwaarden, vooral in de sociale bijstand, ernstige gevaren voor bijzonder achtergestelde groepen inhouden om tot armoede en sociale uitsluiting te vervallen.

- (5) Bij de kostenefficiëntie-analyse van de uitkeringsstelsels moeten de lidstaten nauwkeuriger en systematischer alle mogelijke gevolgen nagaan, ook die op middellange termijn. Goed ontworpen maatregelen om mensen opnieuw naar de arbeidsmarkt te brengen of om hun beroepsloopbaan te verlengen, kunnen zowel het individu als de maatschappij als geheel ten goede komen.
- (6) De afschaffing van belemmeringen voor de geografische en professionele mobiliteit is een belangrijke doelstelling, maar de vooruitgang is traag. Daarom moet met spoed een beleid worden ontwikkeld om die obstakels neer te halen. De lidstaten moeten zich meer toespitsen op het bevorderen van mobiliteit op de arbeidsmarkt, door bijvoorbeeld het stimuleren van de overgang van een deeltijdse naar een voltijdse baan, naar werk als zelfstandige, of naar geleidelijke uittreding, en van zwartwerk naar legale arbeid. Ook andere specifieke maatregelen zijn mogelijk: financiële stimulansen zoals mobiliteitsuitkeringen, opleiding, wettelijke voorschriften. Ook de rol van onderwijs en opleiding in het kader van het levenslange leren is in dit verband van cruciaal belang.
- (7) Tot slot moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de aanvullende stelsels van sociale bescherming, die een almaar belangrijker rol spelen in het geheel van de sociale bescherming, zodanig worden ontworpen dat zij de mobiliteit en de carrière van de werkenden niet in de weg staan.