

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De ontwikkeling van de sociale uitkeringen”

(2011/C 44/05)

Algemeen rapporteur: **de heer VERBOVEN**

Mevrouw Laurette ONKELINX, vice-eerste minister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in naam van het toekomstige Belgische voorzitterschap en overeenkomstig artikel 304 van het VWEU op 29 april 2010 schriftelijk verzocht een verkennend advies op te stellen over het volgende onderwerp:

De ontwikkeling van de sociale uitkeringen

Op 25 mei 2010 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten de afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 14 en 15 juli 2010 gehouden 464^e zitting (vergadering van 14 juli 2010) de heer VERBOVEN als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met 66 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is verheugd dat aan de ontwikkeling van de sociale uitkeringen een speciale conferentie gewijd is binnen het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Het Comité erkent dat sociale bescherming een belangrijk instrument is voor herverdeling, sociale samenhang en solidariteit en een centrale plaats moet innemen binnen het Europese project. Meer bepaald omvatten de sociale grondrechten het recht op een toereikende uitkering voor wie met bepaalde sociale risico's geconfronteerd wordt, alsook het recht op sociale bijstand en huisvestingssteun voor wie over onvoldoende middelen beschikt. Het EESC herinnert eraan dat het op 30 november 2009 een verklaring aangenomen heeft waarin het de Commissie vraagt een sociaal actieprogramma⁽¹⁾ uit te voeren dat evenveel respect garandeert voor sociale grondrechten als voor mededingingsregels en economische vrijheden.

1.2 Het EESC beklemtoont de rol van sociaal beleid als productiefactor. Het wijst er nogmaals op dat adequaat arbeidsmarkt- en sociaal beleid bijdraagt tot zowel sociale rechtvaardigheid als tot economische efficiëntie en productiviteit. De kern van het Europese sociale model ligt in een goede combinatie van economische efficiëntie en sociale vooruitgang⁽²⁾. Of het Europese project bij de bevolking ingang zal vinden, zal afhangen van de efficiëntie van het beleid op dit vlak. Overigens mag men de belangrijke stabiliserende rol van sociale bescherming op de economie – in periodes van hoog- zowel als laagconjunctuur – niet onderschatten⁽³⁾.

1.3 Door de huidige economische en sociale crisis is een ambitieuze Europese strategie voor de periode van nu tot 2020 noodzakelijker dan ooit. Deze nieuwe, door de Commissie gedefinieerde strategie⁽⁴⁾ is onlangs goedgekeurd op de Europese Raad van 17 juni 2010 en zal in september formeel door het Parlement goedgekeurd worden. Ze betreft vier actie-

terreinen: kennis en innovatie, economische duurzaamheid, werkgelegenheid, sociale integratie. Het EESC onderschrijft deze multidimensionale aanpak die erop gericht is „slimme, duurzame en inclusieve groei” te ondersteunen, maar betreurt dat de aanbevelingen uit zijn vorig advies *De Lissabonstrategie na 2010* op belangrijke punten niet opgevolgd zijn. Het is met name belangrijk „eigen richtsnoeren [te ontwikkelen] met meetbare doelstellingen voor een gelijke behandeling van man en vrouw in de strijd tegen arbeidsomstandigheden met gebrekkige sociale bescherming, bij de overstap naar een CO₂-arme economie, armoedebestrijding (ook onder werknemers) en het voorkomen van sociale uitsluiting (bijv. passende steun in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, alsook voor de toegang tot overheidsdiensten)”⁽⁵⁾.

1.4 Het EESC stelt tevreden vast dat in de Europa 2020-strategie een speciaal richtsnoer is opgenomen ter bevordering van de sociale integratie en de armoedebestrijding, waarbij het engagement wordt aangegeven „ten minste 20 miljoen mensen een uitweg uit het risico op armoede en uitsluiting te bieden”⁽⁶⁾. In 2010, uitgeroepen tot Europees Jaar van armoedebestrijding, is het absoluut noodzakelijk om maatregelen te nemen om iedereen die door armoede wordt getroffen, te helpen daaraan te ontsnappen.

1.5 De Raad is van mening dat een duurzame, kwalitatieve en behoorlijk betaalde baan de beste manier is om aan sociale uitsluiting te ontsnappen. Er moeten structurele maatregelen genomen worden om een arbeidsmarkt te creëren waar niemand uit de boot valt⁽⁷⁾. Het EESC herinnert eraan dat er op 9 december 2009 in het kader van de sociale dialoog een kaderakkoord gesloten is voor een inclusieve arbeidsmarkt. In dit kaderakkoord bevestigen de sociale partners hun bereidheid om een inclusieve arbeidsmarkt te promoten, Europa's potentieel aan arbeidskracht maximaal te benutten, de werkgelegenheid te verhogen en de kwaliteit van de banen te verbeteren, met aandacht voor vorming en de ontwikkeling van vaardigheden.

⁽¹⁾ EESC-advies – PB C 27 van 03.02.2009.

⁽²⁾ EESC-advies – PB C 309 van 16.12.2006.

⁽³⁾ Europese Commissie, Comité voor sociale bescherming, *Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2010*, manuscript, februari 2010.

⁽⁴⁾ Commissiemededeling COM(2010)2020.

⁽⁵⁾ EESC-advies – PB C 128/3 van 18.05.2010, par. 4.4.

⁽⁶⁾ Europese Raad, 17.06.2010, Conclusies, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 5.

1.6 Het EESC treedt het Europees Parlement bij in diens Resolutie van 6 mei 2009 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten⁽⁸⁾, meer bepaald in de eerste overweging „dat actieve inclusie niet in de plaats mag komen van sociale inclusie, aangezien kwetsbare groepen die niet op de arbeidsmarkt kunnen participeren recht hebben op een waardig leven en een volwaardige participatie in de samenleving, en dat daarom iedereen over een minimuminkomen moet kunnen beschikken en toegang moet hebben tot betaalbare, hoogwaardige sociale voorzieningen, ongeacht of hij in staat is op de arbeidsmarkt te participeren”.

1.7 Het EESC herinnert er ook aan dat het in zijn advies van 12 juli 1989 over armoede⁽⁹⁾ de invoering van een sociaal minimum heeft bepleit, dat tegelijk bedoeld is als vangnet voor de armen en als stimulans voor hun reïntegratie in de samenleving. Het betreurt dat aan dit advies, noch aan de Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming⁽¹⁰⁾, tot op heden geen passend gevolg is gegeven. Volgens het EESC moet daarom overwogen worden geleidelijk aan tot een systeem van inkomenszekerheid en gegarandeerde sociale dienstverlening te komen, aan de hand van een nieuw instrument dat rekening houdt met de specifieke situatie van elke lidstaat en dat het nationale beleid inzake armoedebestrijding ook op een efficiëntere manier ondersteunt. In deze context is het belangrijk dat de terugdringing van de armoede als doelstelling in de Europa 2020-strategie opgenomen is.

1.8 Wat de sociale vervangingsinkomens betreft, wijst het EESC erop dat ze niet allemaal ter sprake komen in het overleg binnen de open coördinatiemethode (OCM) inzake sociale bescherming. Dit overleg is erop gericht om, door de vastlegging van doelstellingen en gemeenschappelijke indicatoren en door de uitwisseling van goede praktijken, de socialezekerheidsstelsels te hervormen wat betreft pensioenen, gezondheidszorg, langdurige zorg en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Uitkeringen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, zwangerschap, invaliditeit, werkongevallen of beroepsziekte worden dus niet behandeld. Het EESC beveelt aan alle vervangingsinkomens aan bod te laten komen in de werkzaamheden van de OCM inzake sociale bescherming. In het bijzonder raadt het aan een controlesysteem in te voeren om na te gaan of de toegekende uitkeringen voldoende hoog zijn.

1.9 Het EESC herinnert eraan dat onze socialezekerheidsstelsels enkel gemoderniseerd kunnen worden als er een doeltreffend evenwicht wordt bereikt tussen, enerzijds, stimuli om het aanbod aan arbeidskrachten te verhogen, en, anderzijds, maatregelen die gericht zijn op een toereikende en kostenefficiënte sociale bescherming. Wat het aanbod aan arbeidskrachten betreft, is het inkomen volgens het EESC niet de enige factor die

in rekening moet worden gebracht. Andere belangrijke elementen zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid, de efficiëntie en de kwaliteit van de kinderopvang, van toegankelijkheidsvoorzieningen voor gehandicapten, van arbeidsbemiddeling voor werkzoekenden, alsook van vorming, onderwijs en gezondheidszorg⁽¹¹⁾. Bijgevolg benadrukt het EESC nogmaals dat het de OCM versterkt zou willen zien met meetbare doelstellingen inzake sociale bescherming, vooral wat betreft het niveau van de vervangingsinkomens en de dekking, maar ook wat betreft de toegang tot openbare diensten⁽¹²⁾. Bovendien stelt het Comité vast dat de OCM inzake sociale bescherming geen specifieke aandacht schenkt aan de veralgemening van activeringsprogramma's. Het beveelt aan binnen het Comité voor sociale bescherming te onderzoeken of deze activeringssystemen de waarden solidariteit, verantwoordelijkheid en cohesie wel op een evenwichtige manier respecteren.

1.10 Het EESC benadrukt de essentiële rol die vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de sociale partners kunnen spelen in alle kwesties die verband houden met de modernisering van de socialezekerheidsstelsels en de versterking van de OCM als democratisch proces.

2. Inleiding en situering

2.1 Sociale bescherming vormt een belangrijk herverdelings- en solidariteitsmechanisme. Voor de organisatie en financiering ervan zijn de lidstaten bevoegd. Aangezien elke lidstaat dus een eigen systeem heeft, neemt sociale bescherming binnen de Europese Unie veel verschillende vormen aan. Toch staat sociale bescherming centraal in het Europese project, zoals blijkt uit artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁽¹³⁾. Ook artikel 34 van het Handvest van de grondrechten⁽¹⁴⁾ erkent en respecteert:

- enerzijds, *het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in geval van moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid, ouderdom of verlies van arbeid;*
- anderzijds, *het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting, teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren.*

2.2 Behalve het verzekeren van een behoorlijk inkomen voor personen die niet werken of die met sociale risico's te maken krijgen, moet sociale bescherming ook gericht zijn op begeleiding tijdens de overgang naar ander werk, en in het bijzonder op goede integratie op de arbeidsmarkt.

⁽⁸⁾ Europees Parlement, Resolutie van 06.05.2009, 2008/2335(INI).

⁽⁹⁾ EESC-adviezen – PB C 221 van 28.08.1989 en PB C 128/15 van 18.05.2010.

⁽¹⁰⁾ Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24.06.1992 – PB L 245 van 26.08.1992.

⁽¹¹⁾ EESC-advies – PB C 302/86 van 07.12.2004.

⁽¹²⁾ EESC-adviezen – PB C 128/10 van 18.05.2010 en PB C 302/86 van 07.12.2004.

⁽¹³⁾ Art. 9 VWEU – PB C 115 van 09.05.2008.

⁽¹⁴⁾ Handvest van de grondrechten – PB C 364 van 18.12.2000.

2.3 Toen Europa met de gevolgen van de financiële crisis van 2008 werd geconfronteerd, hebben de socialezekerheidsstelsels er niet alleen voor gezorgd dat de bevolking van het ergste gespaard bleef, maar hebben ze op economisch vlak ook een contracyclische en stabiliserende rol gespeeld⁽¹⁵⁾. Als er nu geen ambitieuze convergentiemaatregelen genomen worden, kunnen deze stelsels in het gedrang komen door mededingingspraktijken van bepaalde lidstaten die via een vermindering van de sociale uitgaven investeringen van buitenlands kapitaal proberen aan te trekken. Deze tendens is al een realiteit op het vlak van verloning en fiscaliteit en dreigt zich nu door te zetten op sociaal gebied⁽¹⁶⁾.

2.4 Bij de aanvang van de nieuwe Europa 2020-strategie zij er nogmaals op gewezen dat economische en werkgelegenheids-groei op zich geen garantie zijn voor meer sociale samenhang. De afgelopen tien jaar is de ongelijkheid in veel gevallen toegenomen en blijven armoede en sociale uitsluiting een groot probleem in de meeste landen van de Unie⁽¹⁷⁾. Het EESC wijst er bovendien op dat maatregelen om dit soort fenomenen tegen te gaan niet enkel *a posteriori* met betrekking tot de uitkeringen genomen moeten worden, maar ook op een preventieve en proactieve wijze armoede moeten zien te voorkomen. Een concreet voorbeeld hiervan is kinderarmoede, die de hele verdere levensweg van de betrokkenen kan bepalen.

2.5 Vandaag de dag staan de sociale bescherming in het algemeen en de sociale uitkeringen in het bijzonder voor vier belangrijke uitdagingen:

- de gevolgen van de crisis met enerzijds verhoogde uitgaven voor werkloosheid door grootschalig banenverlies en anderzijds druk op de overheidsfinanciën die hierdoor ontstaat. Om te vermijden dat mensen verstrikt raken in langdurige werkloosheid is het belangrijk dat de stelsels voor sociale bescherming verder gemoderniseerd worden tot een dynamisch, betrouwbaar en duurzaam systeem waarin men gemakkelijk (opnieuw) een goede job kan vinden;
- de vergrijzing, die verstrekende gevolgen heeft voor de pensioenen en de gezondheidszorg. In het kader van de solidariteit tussen generaties is het nodig om het niveau van de pensioenen veilig te stellen en om te investeren in fenomenen die met de vergrijzing verband houden, zoals de steun aan hulpbehoevenden;
- de onaanvaardbare toename van de armoede en de ongelijkheid. De nieuwe Europa 2020-strategie stelt ambitieuze doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding. Om deze doelstellingen te halen is het nodig dat de lidstaten binnen talrijke beleidsdomeinen gecoördineerde actie ondernemen, in samenwerking met de sociale partners en het maatschappelijke middenveld;
- de noodzaak het welzijn en de sociale samenhang onder de Europese bevolking te verbeteren. De laatste jaren hebben de

Europese burgers laten blijken dat ze hoge verwachtingen hadden inzake nieuwe en efficiënte sociale maatregelen, die sociaal vooruitstrevend en economisch duurzaam zijn.

3. Toereikende vervangingsinkomens

3.1 In onze socialezekerheidsstelsels is een belangrijke rol weggelegd voor sociale bijdragen die een inkomen verzekeren in geval van werkloosheid, pensionering, ziekte of handicap. Ongeacht hun financieringsmethoden, basisbeginselen (verzekerings- of solidariteitsprincipe) of toekenningsvoorwaarden, hebben al deze uitkeringen de bedoeling een behoorlijk en stabiel inkomen te garanderen voor personen die door sociale risico's getroffen worden. Daardoor bieden ze een belangrijk houvast, zowel voor individuele personen als binnen de samenleving in haar geheel. Ze mogen dan ook niet als een last beschouwd worden, maar als een productieve investering die iedereen ten goede komt.

3.2 De mondialisering, de technologische veranderingen, de beginnende vergrijzing van de bevolking en – recenter – de economische crisis van 2008 hebben de Europese economieën en samenlevingen grondig door elkaar geschud en ingrijpende veranderingen teweeggebracht binnen de socialezekerheidsstelsels in het algemeen en de vervangingsinkomens in het bijzonder. Het zogenoemde moderniseringsbeleid van de laatste twintig jaar is er vooral op gericht de overheidsfinanciën van de lidstaten te saneren en de economische groei veilig te stellen, onder andere door een hoge werkgelegenheidsgraad. Daardoor worden sociale uitkeringen nu vooral gezien als een middel om deelname aan de arbeidsmarkt te stimuleren.

3.3 Het Comité is zich er terdege van bewust dat het beschermingsniveau dat deze uitkeringen bieden erg afhangt van de overheidsfinanciën, die momenteel zwaar onder druk staan door de gevolgen van de economische crisis en de uitdagingen die een verouderende bevolking met zich meebrengt. Toch wil het er nogmaals op wijzen dat het gekant is „tegen ieder initiatief dat de solidariteit, die aan de basis ligt van de sociale bescherming en die Europa zulke goede diensten bewijst, in gevaar brengt”⁽¹⁸⁾. Uitkeringen die de levensstandaard tot op zekere hoogte vrijwaren zijn essentieel om te zorgen voor een betere verdeling van goederen en inkomsten, net als voor hechtere sociale samenhang. In dit licht benadrukt het Comité het belang van de mechanismen die de uitkering aanpassen aan de veranderende levensstandaard. Daarom vindt het Comité het ook nodig binnen de OCM een controlesysteem in te voeren om na te gaan of de toegekende uitkeringen toereikend zijn.

3.4 Het EESC vraagt een sociaal actieprogramma op te zetten, gebaseerd op positieve samenwerking tussen de staten, met als doel op te treden tegen „wedijver over nivellering (lees: verslechtering) van zaken als sociale rechten, sociale bescherming en arbeidsomstandigheden”⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Europese Commissie, Comité voor sociale bescherming, *Groei, werkgelegenheid en sociale vooruitgang in de EU – Kernboodschappen*, manuscript, september 2009.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, *World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany*, International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, februari 2010.

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 15.

⁽¹⁸⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹⁹⁾ Zie voetnoot 1.

3.5 Werkloosheid: naar een betere sociale bescherming – een investering in economisch concurrentievermogen en maatschappelijke integratie

3.5.1 De werkloosheidsverzekering is een noodzakelijk sociaal voordeel, aangezien elke werknemer erdoor beschermd wordt tegen de gevolgen van een ontslag of herstructurering. Ze heeft als doel voor een toereikend inkomensniveau te zorgen, de basisvoorwaarde om mobiliteit op de arbeidsmarkt – en dus een terugkeer naar de arbeidsmarkt – te garanderen ⁽²⁰⁾.

3.5.2 Een werkloosheidsverzekering mag zich niet beperken tot het uitkeren van vergoedingen, maar dient ook gepaste en stimulerende maatregelen te omvatten om opnieuw een kwalitatief hoogstaande job te vinden. Binnen dit actief beleid dienen werklozen persoonlijk begeleid te worden en toegang te krijgen tot „kwalificerende” vorming ⁽²¹⁾. Daarnaast zijn andere belangrijke elementen de beschikbaarheid, de efficiëntie en de kwaliteit van de kinderopvang, van toegankelijkheidsvoorzieningen voor gehandicapten, van onderwijsinstellingen en van openbare gezondheidszorg ⁽²²⁾. Al deze elementen zijn noodzakelijk voor een vlotte doorstroming op de arbeidsmarkt en zouden dan ook door de overheid tot stand moeten worden gebracht.

3.5.3 Daarnaast is het EESC van mening dat het nodig is om maatregelen te nemen die op structurele wijze een arbeidsmarkt tot stand brengen waar echt niemand uit de boot valt ⁽²³⁾. Hierbij dient nogmaals verwezen te worden naar het raamakkoord voor een inclusieve arbeidsmarkt dat op 9 december 2009 gesloten is in het kader van de sociale dialoog. In dit raamakkoord bevestigen de sociale partners hun bereidheid om een inclusieve arbeidsmarkt te promoten, Europa's potentieel aan arbeidskracht maximaal te benutten, de werkgelegenheid te verhogen en de kwaliteit van de banen te verbeteren, met aandacht voor vorming en de ontwikkeling van vaardigheden.

3.5.4 Volgens het Comité is gecoördineerd beleid noodzakelijk om werk lonend te maken en ervoor te zorgen dat werken inderdaad financieel interessanter is. Dankzij gecoördineerd sociaal en fiscaal en loonbeleid zouden laaggeschoolden en mensen met een laag inkomen lonend werk moeten kunnen vinden en zo aan armoede en werkloosheid ontsnappen ⁽²⁴⁾.

3.5.5 Via een combinatie van werkloosheidsuitkeringen en een dynamisch arbeidsmarktbeleid is het mogelijk de economie te stabiliseren en mensen aan te sporen zich actief aan veranderingen aan te passen: hiertoe dienen hun vaardigheden verbeterd te worden en dienen er efficiënte initiatieven te komen rond omscholing en de zoektocht naar werk ⁽²⁵⁾. Toch moet erover

gewaakt worden dat het huidige activeringsbeleid van de lidstaten wel op een evenwichtige manier de waarden solidariteit, verantwoordelijkheid en cohesie respecteert en dat het geen risico inhoudt op ongelijkheid, sectorale verschillen of beperking tot atypisch, laaggeschoold of weinig betaald werk. Bovendien zou men zich moeten hoeden voor strengere criteria voor werkloosheidssteun, zeker in tijden van een economische crisis waarin weinig vraag is naar arbeidskrachten. Het risico bestaat namelijk dat de uitgesloten personen in een nóg onzekerdere situatie terechtkomen, wat hun (her)integratie op de arbeidsmarkt ernstig kan belemmeren. Dit afstotingsbeleid kan ook leiden tot verschuivingen naar andere vormen van sociale bescherming, bijvoorbeeld sociale bijstand of arbeidsongeschiktheid. Dit is echter niet wenselijk.

3.6 Toereikende pensioenen en de uitdagingen van de vergrijzing

3.6.1 Aangezien in Europa het aantal gepensioneerden toeneemt en de beroepsbevolking in verhouding afneemt, heeft de Europese Unie de lidstaten aangemoedigd hun pensioenstelsels te hervormen om voor toereikende en duurzame pensioenen te blijven zorgen. Deze hervormingen zijn gebaseerd op de volgende pijlers: aansporingen om langer te werken, stimulansen voor aanvullende pensioenen, nauwere banden tussen de sociale bijdragen en de uitkeringen, uitkeringen die rekening houden met een langere levensduur, passende financiering van het minimumpensioen, toekenning van zorgkrediet binnen de pensioenrechten en automatische of semiautomatische herzieningsmechanismen.

3.6.2 In de 27 EU-landen blijft het armoederisico bijzonder hoog bij personen ouder dan 65 (gemiddeld 20 %, tegen 17 % voor de bevolking in haar geheel), en dan vooral bij vrouwen (22 %). Het verschil tussen het niveau van de pensioenen en het inkomensniveau van de rest van de bevolking vormt dus een probleem. Pensioenen hebben tot doel de gepensioneerden te verzekeren van een inkomen, ter vervanging van en in verhouding tot het loon dat ze kregen tijdens hun beroepsleven. In de toekomst zal het nodig zijn de niveaoverschillen tussen de pensioenen van mannen en vrouwen te verminderen, maar ook om te zorgen voor een correcte dekking van het ouderdomsrisico bij werknemers die een atypisch beroep of een atypische carrière hebben gekend. Het onderscheid dat op de arbeidsmarkt nog altijd bestaat tussen mannen en vrouwen heeft ernstige gevolgen voor de opgebouwde rechten, en dus ook voor de pensioenvooruitzichten van vrouwen ⁽²⁶⁾. Het Comité wijst er ook op dat er in de strijd tegen armoede onder ouderen een sleutelrol weggelegd is voor een veralgemeend systeem van minimumpensioenen. Het EESC dringt erop aan dat het Comité voor sociale bescherming en de OCM hier bijzondere aandacht aan schenken.

3.6.3 De openbare pensioenstelsels vormen de belangrijkste bron van inkomen voor gepensioneerden. Daarom is het absoluut noodzakelijk alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat ze duurzaam en betaalbaar blijven. Het EESC is van mening dat de financiering van deze openbare stelsels het

⁽²⁰⁾ Florence Lefresne, „Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnels”, *Chronique internationale de l'IREC* 115, november 2008, p. 23.

⁽²¹⁾ Zie voetnoot 18.

⁽²²⁾ Zie voetnoot 11.

⁽²³⁾ Zie voetnoot 5.

⁽²⁴⁾ Zie voetnoot 11.

⁽²⁵⁾ Zie voetnoot 2.

⁽²⁶⁾ Zie voetnoot 11.

best kan worden gegarandeerd via een hoge werkgelegenheidsgraad en via bijkomende financieringsmaatregelen zoals die in bepaalde lidstaten genomen worden. De pensioenstelsels in kwestie zijn gebaseerd op het solidariteitsprincipe en creëren solidariteit tussen en binnen de generaties, wat de sociale samenhang ten goede komt. Bovendien laten ze toe pensioenrechten op te bouwen tijdens periodes van werkloosheid of van loopbaanonderbreking wegens ziekte of om familiale redenen. De financiële stabiliteit van deze stelsels heeft zichzelf bewezen tijdens de financiële crisis van 2008.

3.6.4 Naast de officiële pensioenstelsels hebben zich ook aanvullende stelsels ontwikkeld. Aangezien deze stelsels gepensioneerden een extra inkomen verschaffen, moeten ze worden opengesteld voor alle werknemers. Toch mogen ze geen alternatief zijn voor de betaalbaarheid van de officiële pensioenen, en deze zeker niet in vraag stellen. Bij het invoeren en uitwerken van deze aanvullende stelsels moet, in het belang van de premiebetalers en de gepensioneerden, rekening worden gehouden met een aantal eisen en dient er in samenspraak met de sociale partners een regulerend kader op Europees niveau ontwikkeld te worden. De aanvullende pensioenstelsels mogen niet louter beleggingsfondsen zijn die een individueel pensioen garanderen, maar zouden erop gericht moeten zijn het levensrisico te dekken en een inkomen te verzekeren voor periodes van ziekte, of zelfs van economische werkloosheid of afwezigheid om familiale redenen. Alle werknemers binnen een sector of bedrijf zouden toegang moeten krijgen tot deze aanvullende stelsels, waarin mannen en vrouwen ook op gelijke voet behandeld worden. Bovendien is het belangrijk dat de sociale partners betrokken worden bij de invoering van en de controle op het beheer van de stelsels. Tot slot is het van belang om beleggingen met een positieve impact op de werkgelegenheid te stimuleren en speculatie te ontmoedigen.

3.7 *Arbeidsongeschiktheid: een essentieel vangnet in geval van ziekte of handicap*

3.7.1 Naast werkloosheidsuitkeringen en pensioenen omvatten de vervangingsinkomens ook de uitkeringen in geval van arbeidsongeschiktheid, handicap, arbeidsongeval of beroepsziekte. Hierbij is niet enkel de toereikendheid van het vervangingsinkomen aan de orde, maar ook de terugkeer naar of de toegang tot de arbeidsmarkt. Het EESC vindt het belangrijk te verwijzen naar het standpunt dat het ingenomen heeft in een eerder advies over sociale integratie⁽²⁷⁾. Een inkomen is een noodzakelijke, maar niet per se toereikende voorwaarde voor een onafhankelijk bestaan. In veel gevallen wordt te weinig prioriteit toegekend aan de reïntegratie van deze mensen op de arbeidsmarkt, ondanks wettelijke bepalingen hiertoe. Praktische regelingen voor de begeleiding en ondersteuning bij het vinden of weer oppakken van betaald werk zijn vaak omslachtig en niet doeltreffend.

3.7.2 Mensen die niet in staat zijn te werken, moeten echter kunnen rekenen op inkomenssteun die een waardig leven mogelijk maakt. Hierbij dient de toegekende steun niet enkel

rekening te houden met het behoud van een aanvaardbare levensstandaard, maar ook met specifieke uitgaven waar de zieke of gehandicapte mee te maken krijgt. Er is hier ook een cruciale rol weggelegd voor beleidsmaatregelen die toegankelijke en kwalitatieve gezondheidszorg garanderen, en die de ontwikkeling van infrastructuur en sociale diensten bevorderen om zorgafhankelijken een waardig leven te laten leiden (vb. thuiszorg, hulp door derden, enz.).

4. Minimuminkomens en sociale integratie

4.1 In zijn advies van 12 juli 1989 over armoede⁽²⁸⁾ heeft het EESC reeds de invoering van een sociaal minimum bepleit, dat tegelijk bedoeld is als vangnet voor de armen en als stimulans voor hun reïntegratie in de samenleving. Naar dit advies wordt verwezen in de Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming⁽²⁹⁾. Daarin wordt aanbevolen gaandeweg een inkomensgarantie in te voeren in de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten, binnen de vijf jaar. Bijna 20 jaar later, in het Europees Jaar 2010 van de bestrijding van armoede, moet worden vastgesteld dat deze vragen en aanbevelingen dode letter gebleven zijn. In 2008 heeft de Commissie in haar Aanbeveling van 3 oktober 2008 over actieve inclusie⁽³⁰⁾ duidelijk gesteld dat de Aanbeveling van 1992 „een referentie-instrument [blijft] voor het beleid van de Gemeenschap op het gebied van armoede en sociale exclusie en niets van haar relevantie [heeft] verloren, hoewel nog meer moet worden gedaan om haar volledig ten uitvoer te leggen”. Nog recenter heeft het Parlement, in zijn Resolutie van 6 mei 2009 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten⁽³¹⁾, „de lidstaten [verzocht] voor passende inkomenssteun te zorgen, teneinde armoede en sociale uitsluiting te bestrijden” en gewezen „op de noodzaak van passende inkomenssteun op basis van de Aanbevelingen 92/441/EEG en 2008/867/EG, die adequaat, transparant, voor iedereen toegankelijk en betaalbaar op lange termijn moet zijn”.

4.2 Net als de Raad in zijn Aanbeveling van 24 juni 1992 is het EESC van mening dat de inkomensgarantie vastgelegd moet worden op grond van de levensstandaard in elke lidstaat. Daarbij moet dus rekening gehouden worden met de juiste indicatoren, zoals het gemiddelde of mediaaninkomen per lidstaat, de consumptiegegevens over de gezinnen, het eventuele wettelijke minimumloon of het prijsniveau. Bovendien kan het minimuminkomen aangepast of aangevuld worden om aan specifieke behoeften tegemoet te komen. Verschillende lidstaten kennen immers al een systeem van huisvestingssteun, alsook maatregelen om de toegang tot de gezondheidszorg te garanderen of een zorgverzekering voor zwaar zorgbehoevenden. Het Comité

⁽²⁷⁾ Zie voetnoot 5.

⁽²⁸⁾ EESC-adviezen – PB C 221 van 28.08.1989 en PB C 128/10 van 18.05.2010.

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 10.

⁽³⁰⁾ Aanbeveling 2008/867/EG van de Commissie van 3 oktober 2008 – PB L 307 van 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Zie voetnoot 8.

steunt het initiatief van het Parlement ⁽³²⁾ dat de Aanbeveling van de Raad van 1992 wenst te verbeteren en dat verduidelijkt dat „de sociale bijstand in een minimuminkomen dient te voorzien dat volstaat om een waardig leven te kunnen leiden, ten minste op een niveau dat boven de „armoedegrens” ligt”. Toch moet er gelet worden op eventuele wisselwerkingen tussen deze inkomensgarantie, al dan niet in combinatie met andere steun, en andere sociale uitkeringen. Er moet vermeden worden dat personen die een andere sociale uitkering genieten niet in een minder gunstige situatie terechtkomen, wat duidelijk negatieve gevolgen zou hebben.

4.3 Het EESC herinnert eraan dat de invoering van een minimuminkomen moet stroken met een beleid van actieve sociale integratie en kwalitatieve sociale diensten. Hierbij onderschrijft het Comité het standpunt van het Europees Parlement ⁽³³⁾, dat „de lidstaten de aanbeveling [doet] om de invoering van een minimumloonbeleid actief te overwegen als middel tegen het

groeiende aantal „werkende armen” en om degenen die ver van de arbeidsmarkt af staan, daadwerkelijk uitzicht op werk te bieden”. Volgens het Comité dient men bovendien aandacht te hebben voor de situatie van hen die niet aan de arbeidsmarkt kunnen deelnemen door hun leeftijd, gezondheidstoestand of handicap. Nogmaals gaat het akkoord met het Europees Parlement ⁽³⁴⁾ dat stelt dat „actieve inclusie niet in de plaats mag komen van sociale inclusie” en „dat daarom iedereen over een minimuminkomen moet kunnen beschikken en toegang moet hebben tot betaalbare, hoogwaardige sociale voorzieningen, ongeacht of hij in staat is op de arbeidsmarkt te participeren”.

4.3.1 Het EESC is van mening dat een geleidelijke invoering van een inkomensgarantie nodig is om de doelstelling inzake armoedebestrijding te halen die in de Europa 2020-strategie opgenomen is. Hiertoe dient een nieuw instrument overwogen te worden om op een efficiëntere manier het armoedebestrijdingsbeleid van de lidstaten te ondersteunen.

Brussel, 14 juli 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽³²⁾ Zie voetnoot 8.

⁽³³⁾ Zie voetnoot 8.

⁽³⁴⁾ Zie voetnoot 8.