

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

over de tenuitvoerlegging van Aanbeveling 92/441/EEG van 24 juni 1992
inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en
prestaties in de stelsels van sociale bescherming

SAMENVATTING

Dit verslag heeft ten doel de rol te evalueren van de bijstandsregelingen in de armoedebestrijding binnen de socialezekerheidsstelsels. Het is gebaseerd op *Aanbeveling 92/441/EEG* van 24 juni 1992, waarmee de Raad een bijdrage wilde leveren aan de inspanningen van de lidstaten om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

In het kader van de sociale overdrachten binnen de socialezekerheidsstelsels vormen bijstandsuitkeringen het laatste middel voor een herverdeling van de inkomens. Deze premievrije uitkeringen zijn bedoeld voor de allerarmsten ter dekking van hun elementaire levensbehoeften. Aan de in de aanbeveling genoemde gemeenschappelijke beginselen wordt door de lidstaten op complexe en zeer uiteenlopende wijze uitvoering gegeven. Bijstandsuitkeringen staan niet los, maar zijn een onderdeel van een combinatie van hulp in natura, uitkeringen en sociale diensten, waarvan dit verslag een eerste overzicht geeft.

Het aantal bijstandsgerechtigden is sinds het einde van de jaren tachtig toegenomen. Ter verklaring van deze toename kunnen twee hoofdfactoren worden aangevoerd. De eerste is de hogere en aanhoudende werkloosheid. De tweede houdt verband met het groeiende aantal personen met een breuk in hun sociale leven (gevangenis, gebroken gezinnen, gedwongen migratie, verlies van de woning, te veel schulden,...). Vergeleken met de totale bevolking zijn alleenstaande mannen en eenoudergezinnen duidelijk oververtegenwoordigd.

In uiteenlopende mate koppelen de lidstaten bijstand aan arbeidstoeleidend maatregelen. Deze omvatten de inschakeling van de diensten voor de arbeidsvoorziening ten behoeve van degenen die het meest in moeilijkheden verkeren, maatschappelijk nuttige activiteiten, het scheppen van werkgelegenheid in de niet-commerciële sector, financiële prikkels voor werkgevers om bijstandsgerechtigden in dienst te nemen, en de vergemakkelijking van de overgang naar werk zonder inkomensverlies. Deze maatregelen sorteren vooralsnog weinig effect en moeten worden uitgebreid om de arbeidsinpassing te verbeteren. Deze actieve ondersteuning van bijstandsgerechtigden in de werkende leeftijd ligt helemaal in de lijn van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

In hun streven naar meer efficiëntie breiden verscheidene lidstaten hun bijstandsverlening uit tot maatregelen die de economische en sociale integratie van bijstandsgerechtigden moeten verbeteren. Deze kunnen betrekking hebben op de huisvesting, het onderwijs, het gezin, de gezondheidszorg of het burgerschap. In sommige lidstaten wordt ook meer en meer een individuelere aanpak gevolgd, die de bijstandsgerechtigden actiever bij de opstelling van stappenplannen met steun van de sociale dienst en het arbeidsbureau en van plaatselijke partners betreft.

De aanbeveling van de Raad heeft de discussie tussen de lidstaten op gang helpen brengen. De daarin genoemde regelingen moeten globaal genomen gelijke tred houden met het sociaal beleid en met name het werkgelegenheidsbeleid. Teneinde de lidstaten te helpen hun activiteiten op het gebied van de sociale bescherming, de toegang tot werk en de economische en sociale integratie te optimaliseren, biedt dit verslag materiaal op grond waarvan de discussie kan worden voortgezet en de fundamenten kunnen worden gelegd voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe artikel 118 van het toekomstige Verdrag (artikel 137 van de geconsolideerde versie).

Inhoudsopgave

- I. De plaats van de bijstand in de socialezekerheidsstelsels
 1. *Het laatste vangnet*
 2. *De bijdrage van de andere uitkeringen*
 3. *De beschikbaarheid voor werk*
 4. *Sociale begeleiding*

- II. Recente ontwikkeling in het gebruik van bijstandsregelingen
 1. *Verlichting van de armoede*
 2. *Wie zijn de begunstigden?*
 3. *Het afglijden van een werkloosheidsuitkering naar de bijstand*
 4. *Belemmeringen om uit de bijstand te geraken*
 - 4.1. *Van de ene uitkering in de andere*
 - 4.2. *Werk vinden is niet altijd genoeg*

- III. De weg naar werk
 1. *Wat kun je verwachten van de diensten voor de arbeidsvoorziening?*
 2. *Hoe kan de inzetbaarheid worden verbeterd?*
 - 2.1. *Verbetering van vaardigheden en kwalificaties*
 - 2.2. *Specifieke maatregelen als tijdelijke oplossingen*
 - 2.2.1. *Prikkels voor vrijwilligerswerk*
 - 2.2.2. *Gesubsidieerde arbeid in de niet-commerciële sector*
 3. *Toegang tot de arbeidsmarkt*
 - 3.1. *Toegang tot ondernemingen*
 - 3.2. *Financiële prikkels voor herintreding*
 - 3.2.1. *Aanpassing van de hoogte van de bijstand*
 - 3.2.2. *Versoepeling van de overgang van bijstand op loon*

- IV. Een stap verder: de stappenplannen

- V. Vooruitzichten, toereikende middelen en uitkeringen als uitgangspunt voor economische en sociale integratie

Bijlagen

Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992

Tabellen

- 1- Nationale bijstandsregelingen, voornaamste diensten en toeslagen
- 2- Hoogte van de door de bijstand, de woonkostentoeslag en de kinderbijslag geboden steun, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten
- 3- Kenmerken van de bijstandontvangers
- 4- Arbeidssituatie van de bijstandontvangers
- 5- Resultaten van de maatregelen voor sociaal-economische integratie

In 1992 heeft de Raad twee aanbevelingen goedgekeurd die gebaseerd waren op de toezeggingen die de Commissie in haar sociaal actieprogramma voor de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van december 1989 had gedaan. De eerste heeft betrekking op de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming¹, en noemt als een van de gemeenschappelijke doelstellingen de garantie van een inkomstenpeil dat een menswaardig leven mogelijk maakt. De tweede aanbeveling² behelst de beginselen en voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van deze inkomstengarantie. Dit verslag gaat over deze tweede aanbeveling.

Het verslag is gebaseerd op drie bronnen, namelijk het Europese seminar³ van september 1996 in Lissabon, dat werd georganiseerd op het moment dat Portugal op het punt stond een nationale bijstandsregeling in te voeren, een in 1997 gehouden enquête onder de lidstaten en de recente werkzaamheden van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden⁴. Het evalueert de rol van de bijstandsregelingen in de socialezekerheidsstelsels vanuit het oogpunt van de armoedebestrijding en analyseert de bijdrage ervan aan de sociale en economische integratie van de bijstandontvangers.

Dit verslag moet gezien worden in relatie tot het door de Commissie aangezwengelde debat over de modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie⁵ en de Europese werkgelegenheidsstrategie⁶. Het past in het kader van de voorbereidingen van de Commissie op de tenuitvoerlegging van het nieuwe artikel 118 van het toekomstige Verdrag (artikel 137 van de geconsolideerde versie).

I. De plaats van de bijstand in de socialezekerheidsstelsels

De bijstandsregelingen gaan terug op de openbare bijstand aan armen en misdeelden die niet op andere wijze in hun eigen onderhoud konden voorzien. Mensen zonder middelen van bestaan een minimuminkomen verschaffen was een morele plicht en droeg bij tot handhaving van een zekere maatschappelijke stabiliteit. Toen de algemene socialezekerheidsstelsels zijn ontworpen, zijn de bijstandsregelingen daar in meerdere of mindere mate in geïntegreerd.

In de landen waar de sociale verzekering overwegend op arbeid is gebaseerd, zoals Duitsland, België, Oostenrijk, Frankrijk en Luxemburg, is de bijstand, een premievrije uitkering voor mensen zonder werk, naast de socialezekerheidsstelsels ontwikkeld. Hetzelfde geldt voor Nederland. Het beheer van de bijstandsregelingen wordt overgelaten aan de gemeenten. De nationale overheid heeft een beperkte rol en stelt alleen een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de verschillende vormen van bijstand vast.

¹ Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad van 27 juli 1992, PB L 245 van 26.8.92.

² Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992, PB L 245 van 26.8.92.

³ "Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne", Pierre Guibentif - Denis Bouget, 1997, gezamenlijke publicatie van de Europese Commissie, het *Ministerio da Solidariedade e Segurança social* en de *União das Mutualidades portuguesas*.

⁴ "Report on GMI development in EU Member Countries in 1992-1997", Matti Heikkilä, Darren McCausland, werddocument, dec. 1997.

⁵ COM (97) 102 def. van 12.3.97.

⁶ Europese richtsnoeren voor de werkgelegenheid: resolutie van de Raad van 15 december 1997 voor het jaar 1998; COM(98) 574 voor het jaar 1999.

Bij een meer algemene benadering, gebaseerd op de behoeften van de burgers en op een bijstandsgedachte, wordt bijstand gezien als een intrinsiek bestanddeel van de socialezekerheidsstelsels. Dat is het geval in Ierland, het Verenigd Koninkrijk, de Noordse landen en recentelijk in Portugal. De regelingen waren daar van meet af aan meer geïntegreerd en de overheidsbemoeienis is er sterker. De mediterrane landen nemen een tussenpositie in. Bijstand is daar nog niet erg in zwang; Griekenland kent geen bijstand, in Spanje wordt de bijstand per autonome regio geregeld en Italië kent enkele plaatselijke regelingen⁷.

Deze verschillen zijn terug te vinden in de manier waarop de verantwoordelijkheden voor het beheer en de financiering tussen nationale, regionale en plaatselijke niveaus zijn verdeeld. Daarentegen brengt het feit dat de regelingen met soortgelijke sociaal-economische veranderingen worden geconfronteerd en zich voor hetzelfde soort problemen geplaagd zien, ze in de praktijk nader tot elkaar.

I – 1. *Het laatste vangnet*

Bijstand voorziet in de fundamentele levensbehoeften in noodsituaties. Bijstand berust niet op premiebetaling, wordt gefinancierd uit de belastingopbrengsten en vormt een aanvulling op de gezinssolidariteit.

Bijstandsregelingen fungeren als laatste vangnet voor degenen die niet op een andere wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Zoals in de aanbeveling wordt gesteld (C-2), bieden bijstandsuitkeringen differentiële financiële steun. Zij vullen het verschil tussen het eigen en gezinsinkomen – of die nu afkomstig zijn uit arbeid of uit andere sociale uitkeringen⁸ – en het gegarandeerde minimuminkomen aan. Aan dit algemene beginsel wordt door de lidstaten op complexe en uiteenlopende wijze uitvoering gegeven⁹.

De bijstand dient ter dekking van de noodzakelijke levensbehoeften, zulks overeenkomstig de aanbeveling (punt C-1-a). De hoogte van de bijstand wordt over het algemeen op nationaal niveau vastgesteld, maar hierbij kan rekening worden gehouden met regionale verschillen in de kosten van levensonderhoud. Zij zijn gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan andere sociale uitkeringen (punt C-1 c en e van de aanbeveling).

Voordat tot een bijstandsuitkering wordt overgegaan, worden eerst de middelen van de aanvrager gecontroleerd. Zoals bepaald in de aanbeveling (punt B-3), heeft deze middelentoets in alle lidstaten niet alleen betrekking op de aanvrager zelf, maar ook op het huishouden¹⁰ waarin hij leeft. Dit vormt het belangrijkste criterium voor een bijstandsuitkering. Vervolgens is de hoogte van de uitkering afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Verder vormen bijstandsuitkeringen een aanvulling op de gezinssolidariteit. Aanvragers moeten dus binnen bepaalde, van lidstaat tot lidstaat verschillende, grenzen proberen vorderingen inzake onderhoudsverplichtingen te hunnen gunste te verhalen.

⁷ Van dit laatste land heeft de Commissie geen antwoord op de toegezonden vragenlijsten ontvangen.

⁸ Iedere in het kader van de sociale zekerheid toegekende financiële steun, met inbegrip van andere sociale minima.

⁹ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat geen bijstand wordt toegekend terwijl de inkomsten uit arbeid en/of sociale uitkeringen toch onder het bijstandsniveau blijven. Deze kwestie komt in diverse hoofdstukken (II.4.2 en III.3.2.2) en in de conclusies aan de orde.

¹⁰ De nationale definities van huishouden vertonen onderling verschillen.

Het aanvullend karakter van de bijstand ten opzichte van de andere sociale uitkeringen (punt B-5 van de aanbeveling) varieert. In acht lidstaten (België, Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Portugal) moeten bijstandaanvragers eerst hun rechten op andere sociale uitkeringen doen gelden. Bijstand kan echter voorlopig worden verleend in afwachting van de toekenning van een andere uitkering¹¹. Een aantal lidstaten, zoals Nederland, Duitsland en Luxemburg, maken ook melding van het feit dat een bijstandsuitkering als aanvulling op een pensioen of een werkloosheidsuitkering kan worden verstrekt. Alleen sommige Spaanse autonome regio's beschouwen bijstand onverenigbaar met deze uitkeringen. In het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Nederland hoeft men niet eerst zijn rechten op de andere uitkeringen te doen gelden. Bijstand blijft niettemin het laatste vangnet.

Bijstandsuitkeringen zijn ook premievrij. Er wordt geen enkele bijdrage vooraf verlangd. Bijgevolg wordt de bijstand in de lidstaten over het algemeen uit de belastingopbrengsten gefinancierd en niet uit premies op inkomen uit arbeid.

Bijstandsuitkeringen zijn onbeperkt in de tijd, zulks overeenkomstig het verzoek van de Raad (punt B-4 van de aanbeveling)¹². Stopzetting van de uitkering hangt af van de middelen waarover het huishouden van de bijstandontvanger komt te beschikken. Ondanks dit onbeperkte karakter zijn bijstandsuitkeringen in de meeste lidstaten als tijdelijk bedoeld, om soelaas te bieden in uitzonderlijke situaties die de bijstandontvangers met of zonder andere hulp, met name door werk, te boven zouden moeten kunnen komen.

I – 2. De bijdrage van de andere uitkeringen

Bijstandsuitkeringen kunnen niet los worden gezien, maar vormen een onderdeel van een heel scala van sociale uitkeringen, diensten en hulp in natura.

In dit verslag worden de meest algemene regelingen beschreven (zie tabel 1). In Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn deze regelingen opgesplitst in twee uitkeringen al naargelang de ontvangers beschikbaar zijn voor werk of niet. Sommige lidstaten kennen speciale premievrije sociale minima ten behoeve van:

- personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt: zes lidstaten kennen dergelijke regelingen: België, Frankrijk, Spanje, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk¹³
- mensen met een handicap: zeven lidstaten kennen dergelijke regelingen voor de zwaarste handicaps: België, Spanje, Frankrijk, Ierland, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk¹³.
- eenoudergezinnen: er bestaan in verschillende mate speciale bijstandsuitkeringen in België, Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk¹³.

Zeven lidstaten kennen leeftijdsgrenzen bij de toepassing van de regelingen (18 jaar in België, Ierland, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk¹⁴; 25 jaar in Frankrijk en Spanje, 30 jaar in Luxemburg), wat een deel van de bevolking in de werkende leeftijd uitsluit. In Frankrijk, Spanje en Portugal worden de leeftijdsgrenzen verlaagd wanneer men een gezin ten laste heeft. Ten slotte zijn de in dit verslag behandelde regelingen

¹¹ Ierland maakt van deze bepaling bijvoorbeeld veel gebruik.

¹² In Spanje en Frankrijk zijn zij wel in de tijd beperkt, maar daar staat tegenover dat zij onbeperkt verlengd kunnen worden.

¹³ Opgenomen in de Income support.

¹⁴ En werkzoekenden van 16 en 17 jaar onder beperkte voorwaarden.

dikwijls ook van toepassing op immigranten, asielzoekers en niet-EU-onderdanen, mits zij aan het woonplaatsvereiste voldoen.

Een beoordeling van de in de verschillende lidstaten daadwerkelijk ontvangen steun dient met de allergrootste voorzichtigheid te geschieden, want er is niet alleen bijstand. Niet alleen kunnen bijstandsuitkeringen een aanvulling vormen op bepaalde uitkeringen tot de wettelijk vastgestelde maxima, zoals hierboven uiteengezet, maar ook kan het effect ervan nog worden versterkt door aanvullende uitkeringen, voordelen in natura of diensten, die voorzien in specifieke behoeften in de zin van de aanbeveling (punt C-1, b). Zij worden als rechten of op discretionaire wijze toegekend¹⁵. Zij voorzien in behoeften op het gebied van gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, vervoer, verwarming, huishoudelijke apparaten, kleding en voeding (zie tabel 1).

I -3. De beschikbaarheid voor werk

In twaalf lidstaten moeten bijstandontvangers zich voor werk of scholing beschikbaar houden, behalve in geval van ziekte of een handicap of wanneer men kinderen of gehandicapte volwassenen ten laste heeft.

Zoals bepaald in de aanbeveling (B-3), vereisen de bestaande regelingen op die in Frankrijk na dat arbeidsgeschikte bijstandontvangers zich beschikbaar houden voor werk, actief werk zoeken en bereid zijn passend werk te aanvaarden. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk is deze voorwaarde van toepassing op respectievelijk de *Unemployment Assistance* en de *income-based Jobseeker's Allowance*. In Frankrijk geldt deze voorwaarde niet en werk is daar een van de vele opties in het algemene integratieproces waaraan de bijstandontvangers deelnemen. Niettemin staat twee derde van de bijstandontvangers als werkzoekende ingeschreven.

De lidstaten stellen op soortgelijke wijze de uitzonderingen op deze verplichte beschikbaarheid voor werk vast. Het betreft hier gehandicapten¹⁶, mensen die nog te jong zijn om te werken of de zorg hebben voor kleine kinderen of gehandicapte volwassenen. De enkele gegevens die beschikbaar zijn, geven grote verschillen in het aantal niet voor werk beschikbare personen tussen de lidstaten te zien (1/3 in Zweden, 87,6% in Luxemburg). Dit zou kunnen worden verklaard door het al dan niet bestaan van specifieke steunregelingen voor deze verschillende categorieën. Daarbij komen nog de langdurig zieken, die geen beroepswerkzaamheden kunnen uitoefenen (5% in Duitsland en Portugal, 30% in Zweden). Drugsgebruikers en alcoholisten, die dikwijls oververtegenwoordigd zijn in de groep bijstandontvangers, worden soms wel en soms niet als arbeidsgeschikt beschouwd.

Inzake gezinsverantwoordelijkheid verlenen veel lidstaten een tijdelijke vrijstelling van de plicht om beschikbaar te zijn voor werk wanneer de kinderen nog niet schoolgaan. Sommige lidstaten zijn soepeler ten aanzien van eenoudergezinnen. De combinatie van werk en gezin is een moeilijk probleem. De gekozen benadering kan rechtstreeks van invloed zijn op het leven en de opvoeding van de kinderen in kwestie. Kinderopvang zou de toegang van de ouders tot werk of scholing vergemakkelijken. Deze voorziening is gratis in Zweden, gekoppeld aan de toekenning van de *Toimeentulotuki* in Finland en

¹⁵ Personen die hun hoofdkomen niet uit de bijstand betrekken, kunnen ook voor deze aanvullende bijstand in aanmerking komen.

¹⁶ Een aantal lidstaten, zoals Finland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Duitsland, maken gewag van maatregelen en activiteiten ten behoeve van deze groep.

gepland voor eenoudergezinnen in het Verenigd Koninkrijk. Er moet echter nog uitvoerige informatie over deze belangrijke kwestie van het aanbieden van betaalbare diensten aan gezinnen met een laag inkomen worden verzameld.

I - 4. Sociale begeleiding

De helft van de lidstaten heeft sociale-integratiemaatregelen ingevoerd, dikwijls in combinatie met scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen.

De aanbeveling raadt aan het recht op bijstand vergezeld te doen gaan van maatregelen voor economische en sociale integratie (punten B-3 en C-4). De lidstaten hebben in uiteenlopende mate maatregelen getroffen met betrekking tot de gezondheidszorg, ontwenningsskuren, de mobiliteit (rijbewijs), het financieel beheer van het gezin (te grote schuldenlast), de opvoeding van de kinderen, het leren van talen en burgerschap. Bij de meeste van die maatregelen blijft werk het uiteindelijke doel. In enkele lidstaten, zoals België, Spanje, Frankrijk en Portugal, zijn deze maatregelen opgenomen in individuele integratiecontracten (zie hoofdstuk IV).

II – Recente ontwikkeling in het gebruik van de bijstandsregelingen

II -1. Verlichting van de armoede

Bijstand kost weinig in vergelijking met alle socialezekerheidsuitgaven, maar is voor de meeste bijstandontvangers de eerste bron van inkomsten. De hoogte van de bijstand verschilt aanmerkelijk per lidstaat.

Bijstand is bedoeld voor de ernstigste situaties van onbemiddeldheid en pretendeert niet voor alle gevallen van armoede een oplossing te bieden. Via alle overdrachten die zij verrichten, spelen de socialezekerheidsstelsels een algemenere rol. In termen van budgettaire uitgaven¹⁷ kost de bijstand zeer weinig¹⁸. Daarentegen blijkt voor de meeste ontvangers bijstand de belangrijkste en soms zelfs de enige bron van inkomsten te zijn.

De werkzaamheden betreffende de evaluatie van de door bijstand en de belangrijkste daarmee samenhangende uitkeringen geboden effectieve steun zijn nog fragmentarisch en kunnen bij volgende verslagen nog worden verdiept. Tabel 2 geeft een eerste raming van de door bijstand, de woonkostentoeslagen en kinderbijslag geboden steun, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten. Zij vertonen grote verschillen per lidstaat. De woonkostentoeslagen en kinderbijslag kunnen samen meer dan de helft van de geboden steun uitmaken. Voor paren met twee kinderen vormt de kinderbijslag 7 tot 28% van de totale steun¹⁹. Het aandeel hiervan neemt toe in eenoudergezinnen en loopt op tot 42% in Finland. De woonkostentoeslagen zijn moeilijker te ramen. Zij kunnen binnen een zelfde land per regio of zelfs per gemeente verschillen of afhangen van de persoonlijke

¹⁷ “De sociale zekerheid in Europa, 1997”; samenvatting, COM(98)243 def., en intern document; april 1998. De sociale overdrachten bedroegen in 1993 ongeveer 30% van het netto gezinsinkomen in de Unie. Voor ongeveer 35% van de huishoudens vormden zij de belangrijkste inkomstenbron en zonder de overdrachten zou bijna 40% van de huishoudens een inkomen onder de helft van het nationale gemiddelde hebben. 17% van de huishoudens heeft na deze overdrachten nog steeds een inkomen onder dit gemiddelde.

¹⁸ “De sociale zekerheid in Europa, 1997”; intern document, april 1998. Op basis van ESSPROS bedragen de uitgaven in verband met “sociale uitsluiting” in 1995 1,6% van het EU-totaal (Griekenland niet inbegrepen). De uitgaven voor “sociale uitsluiting” waren in de meeste landen erg gering, nul of bijna nul in de zuidelijke landen en alleen in Denemarken en Zweden meer dan 1% – er zou echter sprake kunnen zijn van indelingsproblemen, die ervoor zorgen dat uitgaven die moeten garanderen dat het individuele levenspeil niet onder een gegeven minimum zakt, elders worden geboekt.

¹⁹ Met kinderen kan via al dan niet in de raming van het beschikbare inkomen van de bijstandaanvrager inbegrepen kinderbijslag of via aanpassing van de hoogte van het bijstandsbedrag rekening worden gehouden. Beide formules kunnen in een zelfde land worden gecumuleerd.

omstandigheden van de ontvanger wanneer zij berekend worden op basis van de effectieve woonkosten. Hun aandeel in de geboden steun varieert van 7 tot meer dan 50%.

De complexe interactie van deze regelingen op de gezinsinkomens kan voor velen een belemmering vormen voor deelname aan actieve herintredingsmaatregelen (zie punt II-4.1). Deze kwestie komt in de nationale plannen ter uitvoering van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren aan de orde.

II - 2. Wie zijn de begunstigden?

Een groeiend aantal werkzoekenden en personen wier leven ontwricht is. Onder de ontvangers vinden we veel alleenstaande mannen en eenoudergezinnen²⁰. Sommigen blijven lange tijd op bijstand aangewezen.

Aantal en samenstelling van de bijstandontvangers zijn afhankelijk van het bestaan van andere inkomenssteunregelingen, die specifiek zijn voor bepaalde categorieën en hier niet behandeld worden (zie I-2). Bovendien vragen bijstandgerechtigden niet altijd een uitkering aan wegens gebrek aan informatie, de administratieve rompslomp of het soms ermee gepaard gaande stigmatiserende effect²¹.

Niettemin kan worden geconstateerd dat het aantal begunstigden sinds het einde van de jaren tachtig in alle lidstaten is toegenomen²². Twee factoren liggen aan deze stijging ten grondslag. De eerste houdt verband met de hogere en aanhoudende werkloosheid. De tweede houdt verband met het groeiend aantal personen wier leven ontwricht is (gebroken gezinnen, gedwongen migratie, daklozen, gevangenis, delinquentie, te grote schuldenlast,...).

Vergeleken met het totaal aantal huishoudens zijn onder de bijstandontvangers twee hoofdcategorieën oververtegenwoordigd (tabel 3). Tot de eerste behoren de alleenstaanden, meestal mannen (meer dan de helft van de ontvangers in alle lidstaten behalve in Denemarken en Spanje). De tweede categorie omvat de eenoudergezinnen, bijna uitsluitend vrouwen met kinderen (10 tot 20% van de ontvangers en een piek van 35/40% in sommige Spaanse regio's). In verhouding treft men onder de ontvangers veel jongeren aan. Zij komen al aan het begin van hun beroepsleven of zelfs nog eerder in de bijstand terecht.

Deze tendensen vormen tot op zekere hoogte een afspiegeling van de verslechtering van de arbeidsmarkt. Ook weerspiegelen zij de keuzes die op het gebied van het sociaal beleid en met name van de sociale zekerheid zijn gemaakt. Paren met of zonder kinderen zijn er bijvoorbeeld ondervertegenwoordigd. Dit kan worden verklaard door de sociale zekerheid die hun binnen de socialezekerheidsstelsels geboden wordt, en door de grotere kans dat ten minste een van de partners werk heeft.

De werkelijke duur van de uitkering is moeilijk te beoordelen. Maar weinig lidstaten beschikken over gegevens en in sommige gevallen voorzien de regelingen zelf in een beperkte duur. Verscheidene lidstaten maken echter melding van een verlenging van de

²⁰ Ontvanger = persoon die in eigen naam of als gezinshoofd bijstand ontvangt.

Begunstigde = persoon die rechtstreeks of als afhankelijke van een ontvanger bijstand geniet.

²¹ In toekomstige verslagen kunnen nog andere factoren worden bestudeerd, die verband houden met de vraag of de aanvrager in aanmerking komt, potentieel misbruik en de effectieve dekking van de regelingen.

²² Een tijdelijke in Nederland uitgezonderd.

gemiddelde duur en van het feit dat sommige begunstigen langdurig op bijstand aangewezen zullen zijn. Ongeveer 10% van de ontvangers is dat bijvoorbeeld in Frankrijk en Finland al een aantal jaren. In Ierland ontvangt bijna een derde van de *Unemployment Assistance*-ontvangers die al meer dan drie jaar. De regelingen zijn echter ontworpen voor kortlopende bijstandsverleningen voor personen die tijdelijk niet over toereikende financiële middelen beschikken. Hoe langer mensen bijstand ontvangen, des te moeilijker zij daaruit komen. Nederland schat dat de kans om uit de bijstand te komen afneemt van 49% in het eerste jaar tot 13% in het vierde jaar en dat de kans om werk te vinden daalt van 15% tot 5%.

II - 3. Het afglijden van een werkloosheidsuitkering naar de bijstand

Beperkingen bij de werkloosheidsuitkeringen hebben veel werklozen de bijstand in gejaagd.

Alle lidstaten onderkennen het verband tussen de toename van de werkloosheid en de stijging van het aantal bijstandontvangers. Terwijl de werkloosheid toenam, hebben veel lidstaten de duur van de werkloosheidsuitkeringen bekort, de hoogte ervan verlaagd of strengere toekenningvoorwaarden toegepast. Ongeveer een derde van de ontvangers in Duitsland, België en Zweden is werkzoekend, twee derde in Frankrijk, 86% in Portugal en 90% in Ierland (tabel 4).

Bijstand kan een aanvulling vormen op de werkloosheidsuitkering wanneer het normbedrag voor een alleenwonende of voor het gezin hoger is dan dat van de werkloosheidsuitkering. Deze laatste geldt immers alleen voor de werkloze en houdt geen rekening met het huishouden waarin hij leeft²³. In Duitsland bijvoorbeeld ontvangt 16% van de *Sozialhilfe*-ontvangers tussen 21 en 65 jaar die in aanvulling op de werkloosheidsuitkering en van deze 16% gaat het in 33% van de gevallen om paren met kinderen. Dit maakt het uit administratief oogpunt alleen maar ingewikkelder.

De bijstand is ook het laatste redmiddel wanneer de werkloosheidsuitkering wordt beëindigd of wanneer niet aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Om voor een werkloosheidsuitkering (in feite een verzekering) in aanmerking te komen, moet men gedurende een bepaalde minimumperiode hebben gewerkt en sociale premies hebben betaald, wat betekent dat:

- schoolverlaters,
- personen die hun beroepsbezigheid lange tijd hebben onderbroken of nooit gewerkt hebben,
- personen die deeltijdarbeid of tijdelijk werk hebben verricht dat niet aan de minimumvoorwaarden voldoet, daarvoor niet in aanmerking komen.

Deze personen kunnen afhankelijk van hun gezinssituatie bijstand ontvangen. Bovendien valt, wanneer een minimumleeftijd vereist is, een deel van de jongeren buiten iedere economische steunregeling.

Sommige lidstaten, zoals Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Portugal en Zweden, kennen ter voortzetting van de werkloosheidsverzekering een op de bijstand gebaseerde werkloosheidsuitkering, die over het algemeen lager is en waarvoor de voorwaarden per lidstaat verschillen. Wanneer hiervoor echter als voorwaarde wordt

²³ Behalve in Ierland (waar de *Unemployment Benefit* amper hoger is dan de *Supplementary Welfare Allowance*) en het Verenigd Koninkrijk (waar de *income-based JSA* even hoog is als de *Income Support*)

gesteld dat men de vorige uitkering moet hebben ontvangen, zijn bovengenoemde categorieën daarvan nog steeds uitgesloten. Dit kan een beletsel vormen om werk te zoeken in zoverre bijstandontvangers niet dezelfde toegang hebben tot algemene werkgelegenheidsmaatregelen als de ontvangers van een werkloosheidsuitkering (zie III-1). Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Luxemburg kennen slechts twee soorten uitkeringen voor werkzoekenden, de ene op basis van premies, de andere niet. Zij bieden de ontvangers dezelfde toegang tot de algemene werkgelegenheidsmaatregelen.

De overgang van een werkloosheidsuitkering naar de bijstand heeft dikwijls een verschuiving van de verantwoordelijkheden van de nationale naar de regionale en/of lokale begroting tot gevolg. Dit kan resulteren in een verhoogde druk op de plaatselijke economieën die onder de hoogste werkloosheid gebukt gaan.

II - 4. Belemmeringen om uit de bijstand te geraken

De complexiteit van de uitkeringsregelingen en de onzekerheid op de arbeidsmarkt kunnen daartoe bijdragen.

Om uit de bijstand te geraken moeten andere uitkeringen, werk of een verandering in de gezinssituatie meer inkomen opleveren dan de maximum bijstand. De belemmeringen kunnen van persoonlijke aard zijn maar ook het gevolg zijn van het functioneren van de regelingen.

II - 4-1. Van de ene uitkering in de andere

Bijstand kan een aanvulling vormen op andere uitkeringen wanneer met de uitgekeerde bedragen niet het niveau van het gewaarborgd inkomen wordt gehaald. Behalve om de hierboven behandelde werkloosheidsuitkeringen kan het hier ook gaan om invaliditeitsuitkeringen, ziektegeld of pensioenen (tabel 4). Of men erin slaagt uit de bijstand te geraken hangt af van de besluiten die bij de tenuitvoerlegging van de andere uitkeringen genomen worden.

Bijstand wordt ook verleend in combinatie met andere uitkeringen en diensten, waardoor het aantal procedures en toekenningsvoorwaarden sterk toeneemt. De aanvragers, die door hun situatie meer aanpassingsproblemen hebben, laten zich door deze administratieve rompslomp nogal gemakkelijk afschrikken. Wanneer zij toch in hun aanvraag volharden, dan is dat in de hoop meer zekerheid te krijgen. Het is begrijpelijk dat zij een bijstandsuitkering niet graag opgeven wanneer de aangeboden banen onzeker zijn en het opnieuw aanvragen van een bijstandsuitkering voor hen een beproeving is.

Bovendien worden zij bij het zoeken naar werk of een opleiding niet altijd actief gesteund, wat extra demotiverend is. Door verscheidene lidstaten wordt gemeld dat het personeel van de gemeentelijke sociale diensten alleen al de handen vol heeft aan de administratieve verwerking van de aanvragen en geen tijd heeft voor maatregelen op het gebied van sociale en beroepsintegratie.

Dit alles betekent dat er nog veel gedaan kan worden aan de vereenvoudiging van de procedures, zoals in de aanbeveling wordt geadviseerd (punt C-6), aan een verbetering van de doeltreffendheid van de regelingen en de verwezenlijking van de doelstellingen die de lidstaten zich inzake de activering van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid hebben gesteld.

II - 4-2. Werk vinden is niet altijd genoeg

In alle lidstaten verricht een bepaald percentage bijstandontvangers betaald werk. Dat is het geval met de helft van de ontvangers van de *Social Bidrag* in Zweden, waarvan 20% een fulltime baan heeft, 13% in Frankrijk, Finland en Nederland, 8% in Luxemburg, 7,4% in Duitsland en 5,3% in Portugal (tabel 4). Dit verschijnsel is eerder niet zo duidelijk geweest in de lidstaten. Met de ontwikkeling van deeltijd- en flexibele arbeid is het tegenwoordig aan het toenemen.

Als reactie op deze nieuwe situaties en om de overgang naar werk zonder inkomstenverlies te vergemakkelijken, hebben de lidstaten verschillende formules ontwikkeld waarbij men naast een salaris blijvend of tijdelijk een bijstandsuitkering kan blijven ontvangen (zie voor bijzonderheden hoofdstuk III-3.2.2). Deze faciliteiten kunnen ook een toename van het aantal begunstigden tot gevolg hebben.

III – De weg naar werk

De in de nationale bijstandsregelingen opgenomen²⁴ voorwaarde dat men beschikbaar moet zijn voor werk, is weer actueel geworden door de economische en budgettaire moeilijkheden waarvoor de lidstaten zich sinds de jaren tachtig gesteld zien. Het gaat hier nu om actieve beschikbaarheid en het begrip “passende arbeid” is verruimd. Maar weinig bijstandontvangers vinden echter op eigen gelegenheid of via de algemene scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen werk. De lidstaten proberen deze resultaten dus te verbeteren en de beperkte middelen geconcentreerd aan te wenden voor degenen die er het meest behoefte aan hebben.

Dit hoofdstuk gaat niet in op de maatregelen die voor alle werkzoekenden bestemd zijn, maar bespreekt de verschillende fasen die bijstandontvangers moeten doorlopen om weer aan het werk te geraken, de door de lidstaten genomen maatregelen om hen daarbij te helpen (Aanbeveling, C-5) en het soort werk dat zij kunnen verwachten.

III - 1. Wat kun je verwachten van de diensten voor de arbeidsvoorziening?

Dat zij hun maatregelen coördineren met die van de sociale diensten en zich meer dan in het verleden om de bijstandontvangers bekommeren.

Voor bijstandontvangers die voor werk beschikbaar zijn, is de belangrijkste weg terug naar de arbeidsmarkt inschrijving bij het arbeidsbureau²⁵. In principe is dit een manier om hen hetzelfde te behandelen als de anderen. In feite betekent de overgang van een werkloosheidsuitkering naar bijstand in de meeste lidstaten ook verandering van uitkeringsinstantie en van wijze van betaling.

Het zijn vooral de sociale diensten die zich met de bijstandontvangers bezighouden en niet zozeer de diensten voor de arbeidsvoorziening. Deze diensten werken dikwijls langs elkaar heen. Van oudsher zien de sociale diensten hun hulpverlening niet als bestrijding van werkloosheid, die wordt beschouwd als een van de vele problemen waarmee hun cliënten te maken hebben. In sommige lidstaten gaan zij op dit gebied echter een actievere rol spelen. Zonder de plaats in te nemen van de arbeidsbureaus, worden zij belast met de ontwikkeling van specifieke activiteiten in verband met de arbeidsmarkt.

²⁴ Met uitzondering van Frankrijk, zie I-3.

²⁵ In sommige lidstaten verplicht.

Sommige lidstaten realiseren zich dat deze verkokering van diensten schadelijk is voor de arbeidsperspectieven van bijstandontvangers en proberen die nader tot elkaar te brengen. Een eerste stap in die richting is de werkgelegenheidsmaatregelen niet alleen voor langdurig werklozen open te stellen maar ook voor bijstandontvangers, zoals bijvoorbeeld in België, Frankrijk, Duitsland en Portugal is gebeurd. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk gebeurt dit in feite ook omdat zij geen onderscheid maken tussen de uitkeringen voor deze twee categorieën werkzoekenden. In Duitsland kunnen *Sozialhilfe*-ontvangers tot maximaal 20% van het aantal deelnemers deelnemen aan het werkgelegenheidsprogramma voor langdurig werklozen²⁶. In Portugal krijgen ontvangers van de *Rendimento minimo garantido* bovendien voorrang bij door het Europees Sociaal Fonds medegefinancierde maatregelen.

Een andere, delicatesere en langdurigere, aanpak bestaat erin de diensten voor de arbeidsvoorziening beter te motiveren ten gunste van degenen die de meeste moeilijkheden ondervinden, en samen te laten werken met de uitkeringsinstanties. In België werken de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn dikwijls samen met de diensten voor de beroepsopleiding en de arbeidsvoorziening. In Frankrijk moeten de *Agences Nationales Pour l'Emploi* zich meer op de personen met de grootste problemen richten. In Duitsland is in 1998 door de *Bundesanstalt für Arbeit* en de *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* een gids gepubliceerd om de samenwerking tussen de diensten voor de arbeidsvoorziening en de sociale diensten op het gebied van de arbeidsinpassing van *Sozialhilfe*-ontvangers aan te moedigen²⁷.

In Nederland richten de diensten voor de arbeidsvoorziening hun inspanningen vooral op de moeilijk plaatsbaren, categorieën die in samenwerking met de gemeentelijke sociale diensten worden vastgesteld. Uiterlijk in 2001 moeten de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening, uitkeringsinstanties en de sociale diensten opgegaan zijn in Centra voor Werk en Inkomen, die als één loket functioneren voor alle werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden²⁸. In het Verenigd Koninkrijk delen het personeel van de uitkeringsinstanties en dat van de diensten voor de arbeidsvoorziening dezelfde kantoornruimte en houden zij zich bezig met alle *JSA*-ontvangers²⁹. De rol van deze laatste diensten is uitgebreid en zij werken samen met talrijke plaatselijke actoren om de *New Deals* uit te voeren.

Meer samenwerking tussen de sociale diensten en de diensten voor de arbeidsvoorziening leidt tot een onderlinge aanpassing van de methoden, een betere afstemming hiervan op de doelstellingen en tot een combinatie van een gestandaardiseerde administratieve behandeling met een persoonlijker hulpverlening, getuige de verderop beschreven stappenplannen (hoofdstuk IV).

III – 2. Hoe kan de inzetbaarheid worden verbeterd?

Sterke concurrentie en een gebrek aan vaardigheden beperken de deelname aan algemene scholingsmaatregelen. Specifieke maatregelen kunnen de inzetbaarheid verbeteren en het gebrek aan onderwijs of opleiding compenseren.

²⁶ “Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1995 bis 1999”, 10.2.1995.

²⁷ “Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser”, Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände; Nürnberg/Köln, März 1998.

²⁸ SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, “De andere kant van Nederland: preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting”, voortgangsrapportage, april 1997.

²⁹ Personen met speciale sociale problemen worden doorverwezen naar de sociale diensten, die gescheiden blijven.

III - 2-1. Verbetering van vaardigheden en kwalificaties

Slechts enkele procenten bijstandontvangers (tabel 5) volgen een opleiding of een stage. Nog afgezien van de beperkte begrotingsmiddelen, ontbreekt het hun in de praktijk aan de vereiste vaardigheden en kwalificaties om te voldoen aan de toelatingsvoorwaarden of om daar ten volle van te profiteren, zelfs als zij toegang kunnen krijgen tot de standaardopleidingsmaatregelen.

In Denemarken verplicht de *Lov om Kommunal Aktivering*³⁰ de gemeenten tweedekansonderwijs te verzorgen (20% van de deelnemers aan activeringsmaatregelen) en stages te organiseren (60%). In het Verenigd Koninkrijk kunnen werkzoekenden die voor de *New Deal* in aanmerking komen, tweedekansonderwijs volgen, dat wordt verzorgd door de plaatselijke partners tijdens de vier maanden die voorafgaan aan de *Gateway*. De deelnemers aan de *New Deal* die hun verplichte middelbaar onderwijs niet hebben afgemaakt³¹, krijgen maximaal een jaar voltijds onderwijs of scholing aangeboden. Zweden ontwikkelt met zijn meerjarig volwassenenonderwijsinitiatief (1997-2002) en zijn inzetbaarheidsinstituten (AMI) een strategie van nationale betekenis. Tweedekansonderwijs is echter in de eerste plaats bedoeld voor degenen die met succes het verplicht secundair onderwijs hebben voltooid.

De aangeboden specifieke opleidingen blijven evenwel beperkt, van korte duur en weinig bezocht. De redenen daarvoor zijn niet alleen de geringe begrotingsruimte, maar ook meer in het algemeen het ontbreken van duidelijke strategieën om te compenseren wat de nationale onderwijsstelsels verzuimd hebben.

Scholing kan gecombineerd worden met stages in ondernemingen, die over het algemeen ook van korte duur zijn. Hiervoor wordt een financiële vergoeding aan de werkgevers verstrekt (Duitsland, Luxemburg, België, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld). Duitsland heeft voor langdurig werklozen een tripartiete formule ontwikkeld (werknemer, werkgever, openbare dienst voor de arbeidsvoorziening) van inpassingscontracten waarbij een opleidingsperiode wordt gegarandeerd waarvan de kosten voor rekening komen van de openbare dienst voor de arbeidsvoorziening. In het kader van de Britse *New Deal* voor jongeren garanderen de werkgevers de kwaliteit van onder meer de geboden opleiding.

III - 2-2. Specifieke maatregelen als tijdelijke oplossingen

Negen lidstaten (Duitsland, België, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, Verenigd Koninkrijk) hebben maatregelen ontwikkeld die uiteindelijk, dikwijls op lange termijn, de reïntegratie op de arbeidsmarkt ten doel hebben. In de meeste lidstaten zijn die alleen bedoeld voor personen die voor werk beschikbaar zijn. Sommige stellen deze maatregelen niet alleen open voor mensen die voor werk beschikbaar zijn, maar ook voor anderen die vrijgesteld zijn van de verplichting zich voor werk beschikbaar te houden, zoals eenoudergezinnen of ouderen (Denemarken, Luxemburg, Nederland³²). Frankrijk en Portugal bieden deze als mogelijke opties voor alle begunstigden aan.

³⁰ Op 1.7.98 vervangen door de *Lov om Aktiv Social-Politik*.

³¹ National Vocational Qualification, level 2.

³² Eenoudergezinnen, ouderen boven de 57,5 jaar, om sociale of medische redenen vrijgesteld.

III -2-2-1. Prikkels voor vrijwilligerswerk

In deze negen lidstaten worden met name door de gemeenten voor de samenleving nuttige taken aangeboden op het gebied van onderhoud van openbare ruimten en gebouwen, het milieu, collectieve voorzieningen en ziekenhuizen. De deelnemers ontvangen een aanvulling op de bijstand in de vorm van een premie of vergoeding van de gemaakte kosten.

Deze maatregelen moeten voorkomen dat de betrokkenen naar volledig nietsdoen afglijden, en verkleinen de kans op sociale uitsluiting. Zij helpen met name personen die niet direct weer aan het werk kunnen met alle verplichtingen van dien. Zowel door de aard van het werk als door de eraan verbonden voorwaarden vertekenen zij echter de arbeidsmarkt. De deelnemers blijven volledig afhankelijk van sociale uitkeringen, kunnen niet terug in het socialezekerheidsstelsel en geen rechten op een werkloosheidsuitkering of een pensioen opbouwen, behalve de in sommige lidstaten bestaande premievrije minima. Daarom blijven deze maatregelen beperkt. In Frankrijk spelen zij een ondergeschikte rol, in Duitsland en Luxemburg worden zij steeds minder toegepast en wordt de voorkeur gegeven aan de volgende optie.

III - 2-2-2. Gesubsidieerde arbeid in de niet-commerciële sector

Van deze mogelijkheid wordt in de lidstaten het meest gebruik gemaakt. De plaatselijke autoriteiten stimuleren het scheppen van werkgelegenheid in de sociale economie, basisvoorzieningen en publieke dienstverlening, of treden zelf als werkgever op. De banen lijken door hun aard sterk op de hiervoor genoemde (beschreven onder 2.2.1), maar zijn beter gestructureerd en dikwijls in een arbeidsovereenkomst geregeld. Er worden sociale premies geheven, zodat de betrokkenen weer opgenomen kunnen worden in het socialezekerheidsstelsel. Zij omvatten onder meer:

- in Spanje de *empleo social*,
- in België de indienstneming door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van bijstandontvangers die ter beschikking worden gesteld van lagere overheden of NGO's,
- in Duitsland het creëren van banen door de gemeenten, met name voor jongeren, in het kader van het programma *Hilfe zur Arbeit*,
- in Frankrijk de *contrats emploi solidarité* (CES³³) en de *contrats emploi consolidé* (CEC), waarvoor onder andere bijstandontvangers voorrang krijgen,
- in Denemarken de *job training* bij de overheid,
- in Luxemburg de *Affectations temporaires indemnisées*,
- in Ierland de *Community employment programmes*,
- in Nederland de banenpools en Melkert-banen.

De ontwikkeling van deze maatregelen vergt veel van de lagere overheden en is voor sommige lidstaten op het ogenblik aanleiding om de verdeling van de financiële en personele middelen en de verantwoordelijkheden te heroverwegen. Qua financiering verschilt de situatie per lidstaat. In Luxemburg, Portugal en Frankrijk³⁴ wordt een en ander uit de nationale begroting gefinancierd maar is het beheer gedecentraliseerd. In Zweden en Duitsland moeten de gemeenten de kosten van de bijstandsregelingen volledig dragen. In de andere lidstaten worden de uitgaven tussen de lagere en nationale

³³ Deze betreffen 40% van de op de arbeidsmarkt (her)ingetreden bijstandontvangers. Deze laatste maken 30% van de afgesloten CES uit.

³⁴ Bovendien moet elk departement 20% van de bijstandsmiddelen besteden aan specifieke inpassingsmaatregelen (gezondheidszorg, huisvesting, ...) die boven op de gesubsidieerde arbeidsovereenkomsten kunnen komen.

overheden gedeeld. De financiering vormt echter niet het enige probleem. Het is ook de vraag of de lagere overheden over het vereiste personeel en de nodige deskundigheid beschikken om deze banen te creëren.

De aangeboden banen zijn over het algemeen laaggekwalificeerd, slecht betaald, parttime, van korte duur en met weinig garantie op verlenging. Maar weinige duren langer dan een jaar³⁵. De contractanten doen niet altijd nuttige beroepservaring voor een latere betrekking op. Een duurzame herintrede op de arbeidsmarkt blijft moeilijk voor hen. In Nederland vond in 1996 6% van degenen met een gesubsidieerde arbeidsovereenkomst weer regulier werk, in Luxemburg 16% in 1995. In Frankrijk was in 1996 27% van de nieuwe bijstandontvangers na een jaar weer aan het werk, waarvan 44% met een gesubsidieerde arbeidsovereenkomst³⁶ waarvan driekwart parttime in afwachting van een fulltime baan.

III - 3. Toegang tot de arbeidsmarkt

Er zijn maar weinig maatregelen speciaal op bijstandontvangers gericht. De lidstaten hechten bijzonder belang aan de vergemakkelijking van de overgang naar werk en het voorkomen van inkomstenverlies.

III - 3-1. Toegang tot ondernemingen

Er zijn diverse stimuleringsmaatregelen voor werkgevers. Subsidie of vermindering van de sociale lasten in het kader van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zijn het meest gebruikelijk. De meeste lidstaten maken daar gebruik van zonder dat deze maatregelen speciaal voor bijstandontvangers bedoeld zijn. Duitsland, Luxemburg, België, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk moedigen de werkgevers aan bijstandontvangers in dienst te nemen.

Er worden maatregelen genomen om het risico dat zittend personeel door gesubsidieerde werknemers wordt vervangen, te beperken. Zij moedigen de werkgevers aan de werknemers ook na de gesubsidieerde periode in dienst te houden (standaardcontracten in Luxemburg, tripartiete overeenkomsten in Duitsland, toezeggingen om aan de kwaliteitscriteria van de *New Deal*-opties te voldoen in het Verenigd Koninkrijk, *contrats initiative emploi* (CIE) in Frankrijk). De ervaring leert dat de werkgevers over het geheel genomen niet staan te trappelen. Niettemin is met name vanwege de selectie die de werkgevers bij de aanstelling maken, het percentage van degenen die vervolgens een reguliere arbeidsplaats krijgen, groter dan onder vorige regelingen. Het zou nuttig zijn om in de toekomst de kwaliteit van de banen te kunnen evalueren.

Behalve met financiële prikkels proberen verscheidene lidstaten bedrijven en hun werknemers aan te spreken op hun sociale verantwoordelijkheden. Denemarken heeft in 1997 een nationaal en Europees debat over dit onderwerp georganiseerd³⁷. In Frankrijk en Portugal werken de sociale partners samen in de plaatselijke inpassingscommissies, die zijn opgezet om op plaatselijk niveau werkgelegenheidskansen te creëren. In België zoeken de OCMW's naar partnerschappen met het bedrijfsleven.

³⁵ Met uitzondering van bijvoorbeeld Ierland, waar moeilijk plaatsbaren van meer dan 35 jaar een arbeidsovereenkomst van drie jaar kunnen krijgen, en Frankrijk, waar de CEC's gedurende maximaal vijf jaar kunnen worden verlengd.

³⁶ Inclusief de in punt III-3 hierna genoemde steun aan bedrijven.

³⁷ «Een nieuw partnerschap voor de sociale samenhang», Kopenhagen, juni 1997.

In Frankrijk, Spanje, Ierland en Portugal ten slotte kunnen bijstandontvangers hulp krijgen bij het creëren van hun eigen baan of het opzetten van hun eigen bedrijf. Er wordt ook speciale steun toegekend voor de oprichting van bedrijven die werklozen en andere kwetsbare personen op de arbeidsmarkt in dienst nemen.

III - 3-2. Financiële prikkels voor herintreding

Kijkt men naar de netto vervangingscoëfficiënt van de bijstand door een gemiddeld salaris³⁸, dan is het over het geheel genomen alleen voor alleenstaanden economisch interessant om werk te zoeken. Zij maken bijna de helft uit van de bijstandontvangers in de hele Unie. De coëfficiënten zijn aanmerkelijk hoger voor paren met twee kinderen waarbij één ouder weer aan het werk zou gaan. Wordt met het werk van beide ouders rekening gehouden, een situatie die veel voorkomt in de Noordse landen en zich ook in de rest van de Unie verbreidt, dan vallen de coëfficiënten lager uit. Voor eenoudergezinnen worden de coëfficiënten tot op zekere hoogte onderschat omdat de kosten van kinderopvang, een essentieel element wanneer men weer gaat werken, daar niet in begrepen zijn.

De verhouding tussen bijstand en minimumloon³⁹ staat in een aantal lidstaten ter discussie. Het zou nuttig zijn als in de toekomst de vervangingscoëfficiënten ten opzichte van deze lonen kon worden geschat⁴⁰, want de kans is groot dat het loon bij herintreding op dat niveau ligt.

III - 3-2-1. Aanpassing van de hoogte van de bijstand

De lidstaten verlagen de normbedragen van de bijstand niet bij wijze van prikkel om weer aan het werk te gaan. Het is moeilijk om deze normbedragen te veranderen, die als bestaansminima worden beschouwd. Een verlaging daarvan zou moeilijk te verdedigen zijn. De lidstaten hebben de individuele sancties in het geval van werkweigering of niet-deelneming aan inpassingmaatregelen verscherpt. De uitkering kan gedurende enkele maanden, of zelfs langer in geval van recidive, worden stopgezet (België, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Portugal) of verlaagd (met 20 tot 25% in Denemarken, Duitsland en Finland; met 15, 20 en zelfs 100% in Nederland en met 40% van de persoonlijke uitkering in het Verenigd Koninkrijk). De gestraften hebben over het algemeen de mogelijkheid in beroep te gaan. Over de daadwerkelijke toepassing van de sancties zijn maar weinig gegevens beschikbaar (2,1% van de bijstandontvangers in Portugal, 2,8% in Luxemburg, 5% van de afgesloten inpassingscontracten in Frankrijk).

III-3-2-2. Versoepeling van de overgang van bijstand op loon

Om de overgang naar betaald werk te vergemakkelijken hebben zes lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland en Nederland) overgangsperioden (van 1 tot 3 jaar) ingevoerd, waarin de bijstand geheel of gedeeltelijk⁴¹ kan worden gecumuleerd met het salaris. Nederland en Ierland hebben dit gedaan met het doel deeltijdarbeid te stimuleren⁴². Luxemburg telt inkomsten uit arbeid tot 20% van het gegarandeerde totale inkomen voor onbepaalde tijd niet mee. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk is het

³⁸ Of 2/3 van deze salarissen, woonkostentoeslagen en kinderbijslag inbegrepen; tabel 3.4, blz. 35 in «Social benefits and work incentives», OESO, uitgave 1998.

³⁹ Bestaat in zes lidstaten.

⁴⁰ Voltijds.

⁴¹ Soms degressief.

⁴² Nederland voor personen ouder dan 57,5 jaar en voor eenoudergezinnen met kinderen onder de vijf jaar; Ierland: betreft de *Unemployment Assistance* en de *Lone Parents Assistance*.

toegestaan naast een bijstandsuitkering permanent bij te verdienen gedurende respectievelijk maximaal 30 en 16 uur per week⁴³. Daarboven passen deze landen *in-work benefits* toe, die op het ogenblik alleen voor gezinnen met kinderen gelden⁴⁴. Alleen in sommige autonome regio's in Spanje is het nog steeds verboden naast een bijstandsuitkering inkomen uit arbeid te genieten. De aanpak zou kunnen worden uitgebreid tot de toeslagen, zoals het geval is voor de woonkostentoeslag in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Bijstandontvangers zouden dan des te meer worden gestimuleerd om van de werkgelegenheidskansen te profiteren. Tot dusverre hebben maar weinig lidstaten daarvoor gekozen, omdat de ingewikkelde procedure en de verdeling van de bevoegdheden tussen de vele bestuurslagen waarschijnlijk een rem op de vooruitgang vormen.

De doeltreffendheid van deze maatregelen hangt af van een goede onderlinge aansluiting tussen arbeidsrecht, sociale bescherming, actieve maatregelen inzake opleiding en werk, en belastingstelsels. In overeenstemming met het witboek van de Commissie "Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid"⁴⁵ hebben de lidstaten stappen ondernomen om de indirecte loonkosten voor laaggeschoolden te verlagen. Bovendien hebben de lidstaten thans overeenstemming bereikt over een richtsnoer voor de werkgelegenheid⁴⁶, die beoogt de uitkerings- en belastingstelsels te onderzoeken en waar nodig te herzien om het voor werklozen en inactieven aantrekkelijker te maken om werk of opleidingsmogelijkheden te zoeken en de aanvaarden.

IV- Een stap verder: de stappenplannen

Slechts een kleine minderheid van de bijstandontvangers geraakt uit de bijstand en komt weer aan het werk. Om deze resultaten te verbeteren, wordt gewerkt aan een aanpak gebaseerd op individuele contracten die de ondertekenaars verplichten persoonlijke projecten op te stellen.

In de lidstaten die op dit punt over gegevens beschikken (tabel 5), ligt het percentage personen dat jaarlijks uit de bijstand geraakt tussen de 6% en 33% en dat is niet in alle gevallen toe te schrijven aan het vinden van werk: dat is bijvoorbeeld de reden in twee derde van de gevallen in Frankrijk en in 13% van de gevallen in Nederland, zonder dat het mogelijk is een uitspraak te doen over de duurzaamheid van de gevonden baan. De lidstaten zagen zich genoodzaakt andere mogelijkheden voor sociale integratie te verkennen en iets te doen aan het grote aantal zowel persoonlijke als institutionele obstakels waar bijstandontvangers op kunnen stuiten. Die kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in het gezin, het onderwijs of de huisvesting, en kunnen de kansen om werk te vinden en te houden in gevaar brengen.

Maatschappelijk werkers, dikwijls de eerste contactpersonen voor bijstandontvangers, weten maar al te goed hoe moeilijk het voor deze mensen is plannen voor de toekomst te maken en hun weg te vinden in de voortdurend wisselende doolhof van maatregelen op opleidings- en werkgelegenheidsgebied. Om dit te verhelpen zijn adviezen en diensten

⁴³ Onder de standaardvoorwaarden voor het minimumloon.

⁴⁴ In het Verenigd Koninkrijk loopt een experiment voor de andere categorieën. In Ierland wordt gedurende drie jaar degressieve steun verleend via de *Back to Work Allowance* voor nieuw gecreëerde banen of het scheppen van zijn eigen baan. De *in-work benefits* zijn inclusief de woonkosten.

⁴⁵ COM(98) 700 def.

⁴⁶ Richtsnoer 4 van de werkgelegenheidsrichtsnoeren 1999, COM(98) 574 def.

ontwikkeld die de mensen helpen aan hun ontwrichte leven weer zin te geven en hun leven in te richten op een wijze die meer aansluit bij hun persoonlijke ontwikkeling.

Er worden individuele actieplannen opgesteld. Deze maken een in de tijd meer coherente aanpak mogelijk en houden rekening met het gezin en de sociale omgeving. Zij kunnen bijvoorbeeld maatregelen inhouden ter vergroting van de sociale zelfstandigheid (het leren van talen, rijbewijs, ontwenningsskuur,...), ter verbetering van de gezinssituatie (schoolbezoek van de kinderen, te grote schulden,...), deelname aan burenhulp, verbetering van huisvesting, scholing, onderricht in de rechten en plichten van de burgers. Werk blijft in vele gevallen het uiteindelijke doel.

De lidstaten hebben op dit gebied uiteenlopende vorderingen gemaakt, bijvoorbeeld:

- in Finland de verplichte individuele plannen voor degenen die een aangeboden baan afslaan (in maart 1998 ingevoerd);
- in Duitsland het *Gesamtplan* van de wet op de *Sozialhilfe* (§ 19-4);
- in Denemarken het *individuel handlingsplan* dat de gemeenten voor ontvangers van de *Social Bistand* boven de 25 jaar moeten opstellen;
- in Nederland de “weg naar de arbeidsmarkt” voor langdurig werklozen, die regelingen omvat voor sociale integratie, studie en scholing;
- in het Verenigd Koninkrijk de *Jobseeker’s Agreement*, die een voorwaarde is voor de toekenning van de *Jobseeker’s Allowance* en om de veertien dagen wordt herzien. Daarin wordt het soort werk genoemd waarvoor de betrokkene beschikbaar is en de stappen die hij moet doorlopen om een baan te vinden.

In andere lidstaten hebben de individuele plannen zich ontwikkeld in de richting van wederzijdse toezeggingen die de betrokkenen niet alleen verantwoordelijkheid geven voor hun toekomst, maar ook aangeven hoe de sociale dienst en het arbeidsbureau hen kunnen helpen hun doelstellingen te verwezenlijken. In Frankrijk en Portugal worden deze toezeggingen uitgebreid tot de plaatselijke gemeenschappen die vertegenwoordigd zijn in de inpassingscommissies, die de toezeggingen mede hebben ondertekend.

Aan deze wederzijdse toezeggingen beantwoorden het integratiecontract in België, het *contrat d’insertion* in Frankrijk, het *projet d’insertion* in Luxemburg, het *proyecto de integracion* in Spanje en het *acordo de inserção* in Portugal. Zij worden gezien als indicatieve sociale instrumenten, waarop de maatschappelijk werkers dikwijls naar eigen goeddunken teruggrijpen. Er wordt gebruik van gemaakt door 15% van de bijstandontvangers in België, 22% in Portugal en 28% in Frankrijk. Het zijn geen arbeidsovereenkomsten. Werk is slechts een van de vele manieren om tot economische en sociale integratie te geraken. In Portugal bijvoorbeeld betreft een op de vijf *acordos de inserção* onderwijs, gezondheid en of sociale begeleiding, een op de tien betreft huisvesting.

V- Vooruitzichten, toereikende middelen en uitkeringen als uitgangspunt voor economische en sociale integratie

In zijn aanbeveling beval de Raad de lidstaten aan “in het kader van een algemene, coherente regeling ter bestrijding van sociale uitsluiting het fundamentele recht van personen te erkennen op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden”. Bijstandsregelingen beantwoorden daar in tweeërlei opzicht aan. Enerzijds vormen zij de laatste mechanismen voor een herverdeling van de inkomens, die van essentieel belang zijn in tijden van economische crisis en verergering van de

armoede. Anderzijds vormen zij dankzij de eraan verbonden toeslagen en diensten een houvast voor de economische en sociale integratie van bijstandontvangers.

De aanbeveling van de Raad heeft ertoe bijgedragen de discussie tussen de lidstaten te organiseren en te stimuleren. Er kan ook een zekere convergentie tussen de nationale regelingen worden geconstateerd qua toepassingsgebied en toekenningsvoorwaarden. Daarentegen zijn er nog steeds aanzienlijke verschillen met betrekking tot hun plaats in de socialezekerheidsstelsels, hun samenhang met de andere maatregelen inzake sociale ondersteuning en werkgelegenheid, en de wijze van uitvoering – zoals de normbedragen en de bepalingen inzake toeslagen en diensten.

Voor de wederopneming van de allerarmsten in de algemene (op verzekering gebaseerde) socialezekerheidsstelsels is het dikwijls nodig dat zij reguliere arbeid verrichten. Echter, dat is op dit ogenblik slechts voor een minderheid van de bijstandontvangers weggelegd. De meeste banen die worden aangeboden, zijn van tijdelijke aard. De scheidslijn tussen bijstand en loon is aan het vervagen. De ontwikkeling van banen van korte duur en van deeltijdarbeid draagt daartoe bij. Het is ook mogelijk dat de ruimere mogelijkheden om naast een bijstandsuitkering nog bij te verdienen de opkomst van deze nieuwe vormen van werkgelegenheid in de hand werkt. Anderzijds kan men zich afvragen of bijstand wel het meest geschikte middel is om parttimers die weinig verdienen, te helpen.

Gezien de onzekere arbeidsmarkt is het zoeken naar duurzamere werkgelegenheidskansen voor bijstandontvangers een zaak van lange adem, waaraan door de lidstaten in verschillende mate wordt gewerkt. Er zijn initiatieven genomen, zoals het scheppen van werkgelegenheid in de niet-commerciële dienstverlening, de mobilisering van de diensten voor de arbeidsvoorziening en de vergemakkelijking van de overgang van bijstand op een salaris zonder inkomstenverlies. De in een aantal lidstaten ten uitvoer gelegde individuele overeenkomsten of contracten versterken dit proces doordat zij de werkgelegenheid in een bredere visie van de integratie verankeren en de bijstandontvangers actiever daarbij betrekken.

Om de werkzaamheden met de lidstaten voort te zetten met het doel de situatie van de begunstigden van regelingen die onder de aanbeveling vallen, te verbeteren, stelt de Commissie voor de volgende vragen te verdiepen:

Optimalisering van de geboden sociale bescherming

- Hoe kan beter worden voorzien in de allernoodzakelijkste behoeften en beter rekening worden gehouden met de toeslagen (woonkosten, gezondheidszorg, gezin,...)?
- Kan er meer samenhang worden aangebracht tussen de sociale minima en de andere sociale uitkeringen, met name de werkloosheids- en pensioenuitkeringen?
- In hoeverre kunnen de regelingen worden gebruikt als aanvulling op de inkomsten uit arbeid?
- Hoe kan het functioneren van de regelingen uit gebruikersoogpunt worden verbeterd?

Vergroting van de toegang tot werk

- Hoe kunnen bijstandontvangers geholpen worden deel te nemen aan de algemene maatregelen op het gebied van scholing en werkgelegenheid?
- Zijn er specifieke maatregelen nodig, waarom en welke?
- Wat zijn de beste manieren om de overgang naar werk zonder inkomstenverlies te vergemakkelijken?

– Kan de kwaliteit van de aan bijstandontvangers aangeboden en voor hen beschikbare banen worden verbeterd?

Deze vragen zouden moeten worden behandeld in samenhang met de Europese richtsnoeren voor de werkgelegenheid en de nationale actieplannen.

Ontwikkeling van de economische en sociale integratie

– Wat zijn de rechten en verantwoordelijkheden van bijstandontvangers en de te hunnen laste komenden?

– Hoe kan op gecoördineerde wijze worden gereageerd op de vele economische en sociale problemen waarvoor bijstandontvangers zich gesteld zien?

– Wat zegt het groeiende aantal bijstandontvangers over de manier waarop het economisch en sociaal beleid functioneert om de verklaarde doelstellingen van participatie en sociale cohesie te bevorderen? Hoe kan de sociale integratie worden verbeterd?

De Commissie wenst de discussie ook open te stellen voor de sociale partners, de NGO's en de andere maatschappelijke organisaties als de hoofdrolspelers in het beleid op het gebied van de economische en sociale integratie. De discussies die zullen plaatsvinden, en de beleidslijnen die daaruit naar voren kunnen komen, zullen bijdragen tot de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van het nieuwe artikel 118 van het toekomstige Verdrag (artikel 137 van de geconsolideerde versie).

Tabel 1

**Nationale bijstandsregelingen,
voornaamste diensten en toeslagen**

	Basisregeling	Voornaamste toeslagen
Oostenrijk	<i>Sozialhilfe</i>	Woonkostentoeslag (indien een passende woning niet uit de normbedragen kan worden betaald, dan ontvangt men daarvoor een toeslag in geld of in natura). Ziektekostenverzekering.
België	Minimuminkomen	In principe dient het minimuminkomen ter dekking van alle noodzakelijke uitgaven. Bijzondere bijstand is mogelijk, te beoordelen door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, voornamelijk voor huisvesting en aanverwante kosten, gezondheidszorg, achterstallige bedragen voor gas/water/elektriciteit
Denemarken	<i>Social bistand</i>	Woonkostentoeslag. Studietoelage voor uit- of thuiswonende studenten.
Finland	<i>Toimeentulotuki</i>	Woonkostentoeslag. Het aanvullend deel van de <i>Toimeentulotuki</i> dient ter dekking van hoge medische kosten, kinderopvang, hoge verwervingskosten.
Frankrijk	<i>Revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	Woonkostentoeslag tegen het maximumtarief voor huurders. Vrijstelling van de onroerendgoedbelasting. Gratis gezondheidszorg. In het kader van de <i>contrats d'insertion</i> ter beschikking gestelde middelen (...)
Duitsland	<i>Sozialhilfe</i>	Woonkostentoeslag. Ziektekostenverzekering en uitgaven in verband met ziekte. Onderwijstoelage. Hulp in uitzonderlijke omstandigheden
Ierland	<i>Supplementary welfare allowance – Unemployment assistance</i>	Woonkostentoeslag. Bijdragen voor kleding en schoeisel voor schoolgaande kinderen. Hulp in natura voor beddengoed, verwarming en andere noodzakelijke huishoudelijke apparaten.
Luxemburg	<i>Revenu minimum garanti (RMG)</i>	Woonkostentoeslag. Ziektekostenverzekering.
Nederland	Algemene bijstand	Woonkostentoeslag. Ziektekostenverzekering.
Portugal	<i>Rendimento minimo garantido (RMG)</i>	Woonkostentoeslag. Medische kosten (voor bepaalde categorieën), studiebeurzen. Subsidie voor het openbaar vervoer.
Spanje	<i>Renta minima</i>	Urgente sociale bijstand (huisvesting, huishoudelijke apparaten)
Zweden	<i>Socialbidrag</i>	Woonkostentoeslag, toeslag voor eenoudergezinnen
Verenigd Koninkrijk	<i>Income support - income-based Job-seekers allowance</i>	Woonkostentoeslag. Bijdrage in de gemeentebelastingen. Tandheelkundige behandelingen, gesubsidieerde brillen; melk + vitamines voor kinderen < 5 jaar en zwangere vrouwen, schoolmaaltijden. Bijdrage in de bevallings- en begrafenis kosten. Koudetoeslag voor gepensioneerden, gehandicapten en personen met kinderen onder de 5 jaar

Bijstandontvangers vallen onder de algemene nationale bepalingen inzake gezondheidszorg, onderwijs en gezin (kinderbijslag). Hier wordt slechts de bijzondere bijstand vermeld. De bepalingen inzake werkgelegenheid en scholing komen in het verslag zelf aan de orde.

Bronnen:

- Pierre Guibentif, Denis Bouget, “*Les politiques du revenu minimum dans l’Union européenne*”, Lissabon, 1997
- Antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst 1997 van de Commissie over de bijstand.
- Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, “*Report on GMI development in EU Member States in 1992-1997*”, december 1997, Matti Heikkila, Darren McCausland
- OESO, “Bijstand in de OESO-landen, nationale rapporten”, 1996

Tabel 2

Hoogte van de door de bijstand, de woonkostentoeslag en de kinderbijslag geboden steun

1995, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten

Lidstaten	A ⁴⁷	B	D	DK	E ⁴⁸	F	FIN	IRL ₄₉	L	NL	P ⁵⁰	S	UK ₅₁
-----------	-----------------	---	---	----	-----------------	---	-----	-------------------	---	----	-----------------	---	------------------

Ongehuwd zonder kinderen

Netto totale steun	483	499	661	561	304	481	644	384	808	734	221	625	661
Aandeel woonkostentoeslag in %	27	0	36	9	0	40	40	0	14	21	21	7	56

Paar - 2 kinderen

Netto totale steun	1082	926	1230	1431	565	858	1266	852	1519	1090	654	1207	1094
Aandeel woonkostentoeslag in %	15	0	29	0	0	31	20	0	7	14	10	14	34
Aandeel kinderbijslag in %	23	28	7	11	8	11	14	9	14	10	10	13	11

Eenoudergezin - 2 kinderen

Netto totale steun	903	926	895	1007	504	760	1050	837	1145	1006	476	994	960
Aandeel woonkostentoeslag in %	18	0	34	11	0	35	24	0	10	16	13	18	38
Aandeel kinderbijslag in %	28	28	13	26	10	12	42	9	18	11	13	14	16

De woonkostentoeslag en kinderbijslag zijn uitgedrukt in % van de netto totale steun. Een percentage nul betekent dat er geen afzonderlijke woonkostentoeslag wordt verstrekt. De woonkosten worden in dat geval verondersteld uit de bijstand betaald te kunnen worden. De bedragen zijn netto. Heffingen (inkomstenbelasting, gemeentebelastingen) worden in Denemarken, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en in Nederland toegepast.

Bronnen:

– Gegevens gemodelleerd naar de OESO-database inzake sociale uitkeringen, belastingen en stimulansen;

Internet-site: <http://www.oecd.org/els.socpol/benefitscompendium/index.htm>.

– Koopkrachtpariteiten, Eurostat: *Statistics in focus - Economy and finance*, 1995/2. Elk bedrag in nationale valuta wordt omgerekend in een gemeenschappelijke referentie-eenheid, de KKP, waarmee voor een bepaald jaar in elke lidstaat dezelfde hoeveelheid goederen en diensten kan worden gekocht.

⁴⁷ Gemiddelde van de 9 bestaande *Sozialhilfe*-regelingen (1 voor elke deelstaat). Bij de woonkostentoeslag kon wegens de grote verschillen in verband met de individuele situaties slechts een ruw geschat bedrag worden opgenomen.

⁴⁸ In elk gezin zijn de *Renta minima* en de kinderbijslag in theorie belastbaar, maar in feite wordt er geen belasting betaald omdat de uitkeringsbedragen onder de belastingvrije voet blijven.

⁴⁹ Woonkostentoeslag niet inbegrepen omdat gegevens niet beschikbaar zijn. Maar weinig ontvangers van de *Supplementary Welfare Allowance* ontvangen de woonkostentoeslag. De toeslag voor alleenstaande ouders, die 68% van de totale steun uitmaakt, is belastbaar maar er wordt geen belasting geheven omdat de bedragen onder de belastingvrije voet blijven.

⁵⁰ Gegevens over het jaar 1997, het eerste jaar van de RMG.

⁵¹ De *Income Support* is belastbaar (ten dele voor paren + 2 en alleenstaande ouder + 2) maar er wordt geen belasting geheven omdat de bedragen onder de belastingvrije voet blijven. Het geringe bedrag in de rubriek "belastingen" is voor de gemeentebelastingen. Dit wordt gecompenseerd door een aan de bijstandontvangers betaalde bijdrage in de gemeentebelastingen die in de praktijk het effect van deze belastingen neutraliseert.

Tabel 3

Kenmerken van de bijstandontvangers

in % van het aantal ontvangers

	B	DK	D	E	FI	FR	IRL 1997		L	NL	P	S	UK	
	1997	1994	1996	1995	1994		SWA	U.A.	1994	1995	1996	1994	I.S.	JSA
Alleenstaanden (m/v)	54	40,6 25,3/15,3	51,6	22 à 30	61,4 36,9/24,5		72,8		66,5	57,6	?	61,5 39/22,5	59	78
Eenouder-gezinnen (m/v)	19	11,5 1/10,5	22,7	35 à 40	10,5 1,3/9,2				19,5	23,6	21,9	17,2 1,9/15,3	27	1
Paren met kinderen	9,2	32,5	14		15,8				8,2	11,8		15,6	5	15
Aantal ontvangers	80 020	290 000	1 377 945	63 714	339 020 (1995)	1 010 472	18 279	159 777	4622	493 000	89 937	715 000	4103000	1097000
Vershil ten opzichte van 1990 %	+ 62	+ 16	+ 11 (/1995)	+ 26 (95/97)	+ 87	+ 98		+ 14	+ 73 (/1986)	- 7		+ 8 (93/94)	*	
Totale bestreken bevolking	126 000 (ram.)		2.688 805	186 568	584 100 (1995)		37 604		6 804		283 433			
Verdeling naar leeftijd	27% <25 j. 51% <35 j.	50% <30 j.	73 % < 40 jaar	2/3 < 45 jaar	2/3 < 30 jaar		70% < 39 jaar	53% < 35 jaar	54% < 40 jaar	60% <40 jaar	51< 25jaar		9% < 25 j. 43 >60 j.	29<25j. 13>50 j.

j. = jaar

Onder de ontvangers worden huishoudens in de zin van de nationale regelingen verstaan (nationale definities) met wisselende samenstellingen (alleenstaande of een ontvanger met de te zijnen laste komende kinderen en/of volwassenen in hetzelfde huishouden). De totale bestreken bevolking wordt over het algemeen geraamd op basis van de verklaringen van de ontvangers.

Bron: Pierre Guibentif - Denis Bouget, "Les politiques du revenu minimum dans l'Union Européenne", 1997 ; aangevuld met:

B: situatie in januari 97; «De bijstandontvangers in België, 1990-1997», De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, Jan Peeters;

D: situatie op 31.12.96; "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt";

DK: Susanna Brogaard en Hanne Weise: "Evaluering af Lov om kommunal aktivering" 1997

E: de percentages variëren naar autonome regio; Fundacion Argentaria, 1995

F: situatie op 31.12.96, inclusief overzeese departementen, die ongeveer 16% van het totaal uitmaken; DIRMI/CAF, juni 1997;

P: situatie op 31.08.98

IRL: situatie op 31.12.97; SWA = Supplementary Welfare Allowance; de jaarlijkse stroom is groter (73 554 ontvangers in 1997) ; U.A. = Unemployment Assistance

LUX: 3e rapport RMG du Conseil Supérieur de l'action sociale à la Chambre des Députés, juli 1996; FNS/CDP-gegevens dec. 1994;

NL: Gegevens voor ontvangers tussen 18 en 64 jaar;

UK: I.S. = Income support; JSA = income-based Jobseeker's allowance; Statistics Quarterly Enquiry, nov. 97; Noord-Ierland: Income support 100% census, JSA 20% sample. Cijfers afgerond op het dichtstbijzijnde duizendtal. * Het aantal IS-ontvangers is tussen 1990 en 1995 met 36% gestegen. Vanaf oktober 1996 is de IS voor werklozen vervangen door de JSA.

Tabel 4

Arbeidssituatie van de bijstandontvangers

in % van de aanvragers

	Werkend	Werkzoekend		Stage, scholing	Overige
		met uitkering	zonder uitkering		
B	2,8	7	30,1	3,8 (studerenden)	56,3, waarvan 10,8 gescheiden, 9,6 aanvulling op andere uitkeringen, 2,9 gehandicapten/zieken
D	7,4	14,3	20,9	5,3	62,1, waarvan 14,8 tenlastekomenden, 7,1 gehandicapten/zieken, 1,4 gepensioneerden
E	zeer weinig	langdurig werklozen		weinig	eenoudergezinnen
FIN	11,1	54,3	zeer weinig		76,7 aanvulling op andere uitkeringen
F	13	13,8	41,2	6	26
IRL	niet beschikbaar	90			10, waarvan 2,6 gehandicapten/zieken, 1,6 vluchtelingen
L	8	31			51, waarvan 26 gehandicapten/zieken, 18 huisvrouwen, 8 ouder dan 60 jaar;
P	5,3	86,2			5 gepensioneerden, 2,8 gehandicapten/zieken, 0,7 gezinsbijstand
S	50, waarvan 20 voltijds	4 × nationaal gemiddelde			33 gehandicapten/zieken
UK	niet beschikbaar	21,1 (JSA)		niet beschikbaar	78,4, waarvan 34,1 gepensioneerden, 19,5 eenoudergezinnen, 17,3 gehandicapten/zieken

NB: een bijstandaanvrager kan verscheidene andere uitkeringen ontvangen.

Bronnen:

Antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de Commissie van 1997, aangevuld met:

B: situatie ten tijde van de aanvraag; "Enquête naar de toename van het aantal bijstandsaanvragen, Vereniging van Belgische steden en gemeenten, afdeling OCMW"; gegevens 1994

D: situatie op 31.12.1996 voor personen tussen 15 en 65 jaar; "Sozialhilfe Statistisches Bundesamt"

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, "Las rentas minimas de insercion", origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05.1997

F: ten tijde van de aanvraag; Isa Aldeghi, "les nouveaux arrivants au revenu minimum d'insertion", enquête RMI 900-CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov. 96

IRL: Supplementary Welfare Allowance + Unemployment Assistance ; Statistical information on Social Welfare Services-Department of Social Community and Family Affairs - 1997

L: situatie ten tijde van de aanvraag; Rapport d'activité 1995 du Service Nationale d'Action Sociale

P: Gedurende de proefperiode 1.7.96/31.10.97 hebben 17 960 huishoudens bijstand ontvangen; op 30.7.97 ontvingen 11 482 huishoudens nog steeds bijstand.

S: antwoord op de vragenlijst 1996, gegevens van 1994

UK: Income Support + income-based Jobseeker's Allowance(JSA), Statistics Quaterly Enquiry, Nov.97; Noord-Ierland: Income support 100% census, JSA 20% sample

Tabel 5

Resultaten van de maatregelen voor sociaal-economische integratie

in % van de ontvangers

	geactiveerd	uit de bijstand	werk	vrijwilli- gerswerk	scholing, stages	overige
DK	49	20 tot 30	15		34	50 aanvulling op andere uitkeringen
D	8,4					
E	100 in theorie		13 empleo social	niet beschikbaar	niet beschikbaar	0,05 proyectos de integracion social (gezondheidszorg, schoolgaande kinderen,...)
F	> 28	33	27		6	47 werkzoekenden, 5 overige
L	12,0	6,0 in 96	4,7	3,9	3,5	79,5 vrijgesteld van MSC
NL		32,9	11,6	niet beschikbaar	0,6	18,8, waarvan 4 verhuizing naar het buitenland, 4 huwelijken
P	21,8		9,7		21,5	18,6 gezondheidszorg; 23,7 sociale bijstand; 7,8 woonkostentoeslag

“geactiveerd” = bijstandontvangers die hebben deelgenomen aan maatregelen voor sociaal-economische integratie

“werk” = personen die een al dan niet gesubsidieerde baan hebben gevonden

Bronnen:

Antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de Commissie van 1997, aangevuld met:

D: deelnemers aan het programma « Hilfe zur Arbeit »; Breuer Wilhem « Revenu minimum garanti et politiques d’insertion sur le marché de l’emploi, le cas de l’Allemagne » ISG, Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, 1995, op basis van een enquête uit 1992

E: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, “Las rentas minimas de insercion”, origen, modelos y aplicacion en las Comunidades autonomas, 05.1997; Fundacion Argentaria, “Las rentas minimas de insercion en Espana: entre la asistencia y la insercion”, voorlopige versie mei 1995; gegevens 1993

F: situatie een jaar na opnemingsregeling, 28% “geactiveerden” = die een inpassingscontract hebben ondertekend; Isa Aldeghi, “Les nouveaux arrivants au revenu minimum d’insertion”, enquête RMI900 - CREDOC-DIRMI 1996, CREDOC, nov.96

L: situatie op 31.12.1995: van de 7 433 begunstigden zijn er 5 912 (79,5%) vrijgesteld van de Mesures sociales complémentaires (MSC); 56,7% van de niet-vrijgestelden zijn “geactiveerd”; 3e rapport du Conseil supérieur à l’action sociale à la Chambre des Députés, juli 1996

NL: gegevens 1991, studie “Van bijstand naar werk”, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 1994. In 1995 betroffen de activeringsmaatregelen 27,5% van het totale aantal bijstandontvangers

P: resultaten over de periode 1.7.96/31.08.98; 21,8% “geactiveerden” = die een “acordo de inserção” hebben ondertekend