

Voorstelling van het Verslag 2012-2013

Présentation du Rapport 2012-2013

Françoise De Boe

Henk Van Hootegem

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Introduction

Le taux de pauvreté en Belgique serait bien plus élevé, s'il n'y avait pas de protection sociale. Selon les derniers chiffres disponibles, le taux de pauvreté est de 15,3%, il serait de 26,8% s'il n'y avait pas de prestations sociales (à l'exception des pensions) et de 42% sans aucune prestation sociale. Le rôle de la protection sociale est donc crucial dans la prévention de la pauvreté.

Mais elle ne protège pas tout le monde de la même façon. C'est cette question de l'inégalité d'accès à la protection sociale qui est posée dans le rapport.

1. La protection sociale pour les personnes malades ou handicapées

1.1. En Belgique, les soins de santé sont de bonne qualité, accessibles et abordables. Malgré cela, des enfants, des femmes et des hommes, le plus souvent ceux dont les conditions de vie sont mauvaises, ne bénéficient pas toujours des soins disponibles au moment où leur état de santé l'exigerait.

Les motifs du non-accès aux soins sont multiples, par exemple

- une sous-utilisation de mesures qui facilitent l'accès aux soins (ex : dossier médical global, omnio, ...).
- des obstacles financiers, malgré les nombreuses corrections sociales qui existent (ex : plafond du MAF trop élevé, d'où soins reportés avant de l'avoir atteint).

Le système de soins a positivement évolué à maints égards

(réforme de 1998, dossier médical global, maximum à facturer, intervention majorée et Omnio, petits risques pour les indépendants, tiers payant social, forfait de soins, statut de malade chronique)
et continue à évoluer (simplification de intervention majorée, application obligatoire chez le médecin généraliste, pour ceux qui ont droit à l'intervention majorée ou qui ont le statut de malade chronique, du tiers payant social - système grâce auquel le patient ne doit plus avancer l'argent qui sera remboursé par la mutualité (à partir du 1^{er} janvier 2015).

Malgré cela, les inégalités socioéconomiques de santé ne diminuent pas. L'impact des conditions de vie sur l'état de santé, tant physique que mentale, n'est plus contesté par personne : travailler en amont de l'accès aux soins est donc urgent si nous voulons diminuer la pression sur l'assurance soins de santé et indemnités et en garantir la continuité.

1.2. Les CPAS, dans le cadre de leur mission légale qui consiste à permettre à chacun de vivre conformément à la dignité humaine, interviennent dans les frais de soins de santé des personnes insuffisamment protégées par la sécurité sociale. Mais ils interviennent de façon très différente d'un CPAS à l'autre et les personnes qui s'adressent à un CPAS ont le sentiment d'être traitées de façon arbitraire. Des initiatives existent pour tenter d'harmoniser les pratiques (ex : liste commune de médicaments pris en charge), mais il y a encore beaucoup de travail à réaliser.

Des questions plus spécifiques au domaine de la santé se posent aussi, en cas d'intervention du CPAS : le libre choix du patient (quand les prestataires conventionnés avec le CPAS sont peu nombreux), la continuité des soins (quand la personne déménage et change de commune), le respect du secret médical ...

1.3. Le nombre de personnes qui bénéficient d'une indemnité d'invalidité est en forte augmentation ; c'est notamment lié à l'accroissement des problèmes de santé mentale. Le retour à l'emploi s'avère difficile, malgré le plan 'Back to work'.

Les personnes qui perçoivent des allocations aux personnes handicapées est aussi en forte hausse et le retour à l'emploi s'avère encore plus compliqué ; elles ne peuvent recourir à l'accompagnement prévu dans le plan 'Back to work'.

2. La protection sociale pour les enfants et leur famille

2.1. Pour les familles qui vivent dans la pauvreté ou la précarité, les allocations familiales sont un complément de revenu important parce qu'il s'agit d'un montant fixe sur lequel elles peuvent compter chaque mois et dont elles peuvent librement disposer pour éduquer les enfants. C'est très précieux quand on sait que les personnes pauvres passent fréquemment d'un emploi à durée déterminée à une période de chômage puis à un travail en interim, ... et ne disposent donc pas de revenus stables permettant de faire des projets.

Le système des allocations familiales s'est constamment adapté aux évolutions de la société et des familles (famille monoparentale, famille recomposée,...) et est donc devenu de plus en plus complexe. Mais nous ne recevons que très peu de signaux relatifs à des problèmes d'accès au droit aux allocations familiales. Les efforts constants de l'ONAFTS et des caisses de paiement pour octroyer les allocations familiales en allégeant le plus possible les formalités administratives pour les familles et en accordant une attention particulière aux plus vulnérables d'entre elles contribuent certainement à ce constat très positif.

2.2. Le transfert des allocations familiales est l'occasion de formuler des recommandations relatives à des améliorations possibles, tout en insistant sur le fait que le système actuel est très performant.

Aujourd'hui, c'est l'enfant qui bénéficie des allocations familiales, mais c'est l'attributaire qui ouvre le droit aux allocations familiales par son travail ou une situation assimilée. Nous recommandons de faire du droit aux allocations familiales un droit lié à l'existence de l'enfant et de l'inscrire comme tel dans la Constitution, au moment du transfert.

Le passage par un attributaire n'est alors plus nécessaire, ce qui constitue un gain de temps et d'argent (recherche d'un attributaire) et permet d'éviter les situations dans lesquelles la personne qui élève l'enfant et qui appartient à une catégorie qui entre en ligne de compte pour un des suppléments sociaux, n'arrive pas à l'obtenir parce que l'attributaire n'y a pas droit. L'attributaire peut renoncer au droit aux allocations familiales dans l'intérêt de l'enfant, au profit d'un autre attributaire qui répond aux critères d'attribution d'un supplément social, mais les familles ne sont souvent pas informées de cette possibilité.

Sociale bescherming voor wie geen werk heeft

1. De voorbije jaren zien we een sterkere nadruk op activering van mensen zonder werk, met een verstrenging van de toekenning en het behoud van uitkeringen. Dit is het gevolg van de visie dat een job hebben mensen het meest helpt om uit armoede te geraken of te blijven en dat een uitkering het zoeken van werk te veel in de weg kan staan. Een job is en blijft zeker één van de belangrijkste middelen om uit de armoede te raken. Maar maatschappelijke kwetsbare personen kunnen vaak niet meteen een job opnemen. Zij komen bovendien vaker in preciaire jobs terecht, die voor hen geen springplank bieden naar meer kwaliteitsvolle jobs. Het percentage 'working poor' of arme werkenden mag dan wel vrij laag zijn in België in vergelijking met de overige EU-landen, het gaat om toch om een groep van ruim 200.000 mensen.

De enge visie op activering is ook sterk aanwezig op Europees niveau, in verschillende beleidsteksten, hoewel er ook andere geluiden te horen zijn. Zo legt de Aanbeveling rond sociale inclusie de nadruk op het drieluik minimumbescherming of -inkomen – toegang tot diensten (zoals kinderopvang) – toeleiding naar kwalitatieve jobs.

In het Belgische beleid zien we een toename van activering en het verstrengen van voorwaarden, binnen verschillende stelsels, met onder andere:

- de versterkte en versnelde degressiviteit bij de werkloosheidsuitkeringen;
- een nieuwe inschakelingsuitkering, voor schoolverlaters, waarbij de toegang is verstrengd en de duur beperkt;
- een activeringstendens bij de OCMW's, die na de invoering van de wet op maatschappelijke integratie in de praktijk steeds sterker werd.

Maar voor de betrokkenen heeft dit echter belangrijke effecten voor hun levenssituatie:

(1) de verantwoordelijkheid voor hun situatie wordt meer en meer bij henzelf gelegd. Dit terwijl we tegelijk kunnen vaststellen dat verschillende groepen bijzonder lage tewerkstellingskansen hebben (door een tekort aan jobs, lage scholing, discriminatie op de arbeidsmarkt, ...), dat de structurele werkloosheid op een hoog niveau blijft en dat herstructureringen laag- en ook hooggeschoolden treffen, ... ;

- (2) een verlaging van een uitkering kan grote gevolgen hebben voor de betrokken huishoudens. Vergelijkingen met de armoederisicogrens of met de budgetstandaarden tonen dat uitkeringen al laag zijn, wijzigingen in het inkomen kunnen het nog moeilijker maken om huur, gezondheidskosten, ... te betalen. Een simulatie van de toepassing van de degressiviteit, uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid, op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt, toont bijvoorbeeld een sterke stijging van het armoederisico bij alleenstaande werklozen – na 61 maanden – van 11,7 % naar 71,9 %;
- (3) een toename van schorsingen en sancties betekent ook dat meer mensen aankloppen bij de OCMW's; beslissingen op federaal of regionaal niveau hebben zo effecten – ook financieel – voor de lokale overheden;
- (4) mensen staan meer en meer onder druk om precare jobs aan te nemen.

Het blijft dus bijzonder pertinent om in te zetten op de oorzaken van armoede en werkloosheid. Enerzijds moet men oog hebben voor die armoedefactoren die het mensen moeilijk maken om naar een job te kunnen doorstromen, dit gebeurt bijvoorbeeld al gedeeltelijk in de specifieke trajecten opgezet door de verschillende gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten. Anderzijds blijft er nood aan jobcreatie met kwaliteitsvolle arbeidsvoorwaarden.

2. Het Verslag behandelt ook kort de faillissementsverzekering voor zelfstandigen. Deze verzekering voorziet onder meer in een tijdelijke uitkering voor gefailleerden, en kan in zekere zin als een beperkte vorm van werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen worden beschouwd. Er zijn echter problemen bij de aanvraag ervan en veel zelfstandigen zijn niet op de hoogte van deze regeling. Zelfstandigen van wie het bedrijf niet langer levensvatbaar is, dienen te wachten alvorens hun zaak volledig over de kop is gegaan, vooraleer ze een beroep kunnen doen op de faillissementsuitkering. Actoren op het terrein zijn daarom gewonnen voor de omvorming van de faillissementsuitkering in een soort stopzettingsvergoeding, waardoor ook deze zelfstandigen zouden gedekt zijn.

3. Bijzondere aandacht in het Verslag – en niet alleen in het hoofdstuk over werkloosheid en leefloon – ging naar het statuut van samenwonende. Dit statuut werd ingevoerd in verschillende stelsels van de sociale zekerheid (werkloosheid, invaliditeit, ...) en in de sociale bijstand (leefloon, inkomensvervangende

tegemoetkoming voor personen met een handicap, inkomensgarantie voor ouderen, ...), vooral uit budgettaire overwegingen. Het statuut vormt echter vaak een rem voor gezinsvorming en familiale en sociale solidariteit. Dit statuut leidt immers tot lagere uitkeringen voor de betrokkenen waardoor mensen geremd zijn om te gaan samenwonen. In de sociale zekerheid is dit statuut eigenlijk niet logisch: mensen met een uitkering als samenwonende hebben evengoed sociale bijdragen betaald als mensen in een statuut van alleenstaande. Met het statuut wordt de verzekeringsgedachte naar de achtergrond verdrongen, wordt de notie van 'behoefte' in de sociale zekerheid binnengebracht, en wordt het verschil tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand kleiner. In de sociale bijstand wordt een uitkering toegekend na toetsing van de bestaansmiddelen en wordt dus rekening gehouden met eventuele andere inkomens in het huishouden. De verschillen in uitkering tussen alleenstaande en samenwonende zijn echter groot. Het schaalvoordeel waarvan uitgegaan wordt overschat. Hier vragen de deelnemers aan het overleg om beter te onderzoeken welke kosten en baten samenwonen met zich meebrengt.

Sociale bescherming voor huidige en toekomstige gepensioneerden

1. Het pensioendebat is levendig. Onze samenleving heeft te maken met een aantal evoluties op demografisch vlak. De vergrijzing is als problematiek sterk aanwezig op beleidsniveau, en de betaalbaarheid van het pensioenstelsel wordt in vraag gesteld. Op beleidsvlak werd sterk ingezet op het verhogen van de pensioenleeftijd, de effectieve maar – in sommige pleidooien – ook de wettelijke.

Voor mensen in armoede is langer werken echter geen evidentie. Onder invloed van hun leefomstandigheden – de dagdagelijkse problemen om rond te komen en aan problemen het hoofd te bieden - kunnen mensen vroegtijdig verouderen en missen ze de fysiek om gelijk welke job uit te oefenen op latere leeftijd. Bovendien zijn de cijfers met betrekking tot de socio-economische verschillen in levensverwachting hallucinant, des te meer wanneer we het hebben over levensverwachting in goede gezondheid. Zolang deze gezondheidsongelijkheden niet verkleind zijn en jobs niet aangepast zijn aan deze realiteit, is het dan ook voor deze groepen onrealistisch te gaan spreken over het verhogen van de pensioenleeftijd.

2. De loopbaan van mensen in armoede of bestaansonzekerheid kunnen we vaak als onregelmatig traject, met korte of lange inactiviteitsperiodes, omschrijven. Deze loopbaan kenmerken spiegelen zich ook af in het pensioenbedrag van deze mensen. In het overleg werd nog benadrukt: een arme werknemer is ook een arme gepensioneerde. De kwestie van de gelijkstellingen is er erg complex maar cruciaal in het licht van armoedebestrijding, de gelijke taakverdeling tussen partners op huishoudniveau en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het gaat hier om periodes die, hoewel er geen arbeidsprestaties worden geleverd, bij de pensioenberekening toch als gepresteerde periodes worden beschouwd. Ingrepen in de gelijkgestelde periodes hebben dan ook een belangrijke impact op wat men later als pensioen ontvangt. De recente hervorming heeft de impact van een bepaald aantal gelijkgestelde periodes verminderd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij derde periode van werkloosheid, maar zo worden werklozen als het ware twee maal gestraft: een eerste keer wanneer hun uitkering daalt bij een te lange werkloosheid, een tweede keer bij de berekening van hun pensioenbedrag.

3. België kent – internationaal gezien - vrij lage pensioenen in de werknemers- en zelfstandigenstelsels. Er wordt veel heil verwacht van de tweede pijler – die van

de aanvullende pensioenen – en van de derde pijler. Deze pijlers zijn echter sterk ongelijk verdeeld, en versterken dus eigenlijk de ongelijkheden. De deelnemers aan het overleg benadrukken dan ook het belang van de eerste pijler.

4. De hervormingen in de pensioenregeling hebben het jammer genoeg ook nog complexer gemaakt. Ons systeem van sociale bescherming is vrij ingewikkeld. Ook de nieuwe degressiviteitsregeling illustreert dit. De opvolging van zijn status wordt voor de rechthebbende een hele klus, zelfs een onmogelijke opdracht. Met de degressiviteitsregeling zal het voor de werkloze bijvoorbeeld moeilijk worden om een zicht te krijgen op het bedrag waar hij of zij recht op heeft, gezien de grote variatie. De hervorming van de gelijkstellingen maakt het dan weer voor de pensioengerechtigde heel moeilijk om te controleren of de pensioenberekening gebeurt op basis van juiste loopbaangegevens.

De complexiteit van regelgevingen is één van de redenen van non take-up, het feit dat een groot aantal mensen hun rechten niet opnemen. Andere redenen voor dit niet-gebruik zijn een gebrek aan informatie, angst voor stigmatisering, koele ontvangst bij de betrokken instelling of onaangepaste procedures, ... Hiertoe is nog meer risico indien de potentiële rechthebbenden in slechte sociaal-economische omstandigheden leeft. We hebben de non take-up aangehaald bij het OMNIO-statuuut in de gezondheidszorg; ook in het pensioenstelsel is er non take-up bij de 'Inkomensgarantie voor ouderen'. In de eerste plaats moet de regelgeving betreffende de sociale zekerheid en de sociale bijstand maximaal vereenvoudigd worden, een element daarin is het vermijden van een opeenstapeling van selectieve maatregelen en verschillende statuten. Daarnaast moeten de inspanningen verder gezet worden op het vlak van de automatische opening van rechten, vereenvoudigen en beperken van administratieve formaliteiten, pro-actieve initiatieven inzake informatieverstrekking.

Transversale elementen

In voorgaande hebben we al een paar transversale elementen uit het Verslag aangehaald. We sluiten af met nog enkele andere elementen.

1. Sociale bescherming is een grondrecht, art. 23 van de Grondwet is daar duidelijk over. Het Samenwerkingsakkoord, waarmee het Steunpunt 15 jaar geleden is opgericht, legt nadrukkelijk de link met tussen sociale zekerheid en de strijd tegen armoede. We kunnen ons dan ook niet neerleggen bij het feit dat sommige mensen onvoldoende beschermd zouden zijn.

2. Die sociale bescherming staat onder druk, door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen maar ook door een visie die activering en voorwaardelijkheid sterk naar voren schuift. De deelnemers aan het overleg hebben – in hun vraag om die druk te verminderen - de nadruk gelegd op:

(a) het belang van preventie en het voorkomen van risico's: we hebben het dan over meer tewerkstellingskansen voor laaggeschoolden, een degelijke huisvesting op de sociale en private huismarkt, wegwerken van gezondheidsongelijkheden, voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten en wegwerken van ongelijke onderwijskansen, ... Een verantwoordelijkheid dus voor alle overheden samen;

(b) het diversifiëren van de financieringsbronnen van de sociale zekerheid;

(c) het uitvoeren van de Europese aanbeveling inzake actieve inclusie, die duidelijk drie pijlers als geheel naar voren brengt: een adequaat minimuminkomen, toegang tot kwaliteitsvolle diensten en een toeleiding naar kwaliteitsvolle jobs.

3. We merken op dat – door de druk op de sociale zekerheid – er een toename is van selectieve maatregelen. Dergelijke maatregelen hebben echter ook nadelen, zoals een hogere administratieve last, grotere onzekerheid voor de uitkeringsgerechtigden, hoger risico op non take-up, een minder draagvlak binnen de bevolking, een stigmatisering van de begunstigden. In het debat over de toekomst van de sociale bescherming is de spanning tussen universaliteit en selectiviteit sterk aanwezig. We willen de aandacht terug richten op algemeen beleid. Selectieve maatregelen zijn soms noodzakelijk, maar ze mogen niet de hoeksteen worden van de sociale zekerheid.