

SOCIALE ZEKERHEID EN MIGRATIE IN BELGIË: EEN PARADOXALE SITUATIE VAN INCLUSIE EN ARMOEDE

Ninke MUSSCHE, Vincent CORLUY en Ive MARX¹

In deze bijdrage ontwikkelen we een overzicht van de sociale zekerheidspositie van immigranten in België en vergelijken die met hun reële socio-economische uitkomsten. In grote lijnen kunnen we stellen dat de Belgische sociale zekerheid, samen met de sociale bijstand, een inclusief systeem is dat alle legaal ingezetenen gelijk behandelt. Het is echter wel zo dat men in de sociale zekerheid voornamelijk rechten opent op basis van werk. Gezien de erg zwakke arbeidsmarktpositie van immigranten, is de sociale zekerheidspositie van immigranten navolgend zwak. Men komt dus tot de paradoxale situatie dat een inclusief systeem gepaard gaat met hoge armoedecijfers voor zwakkere groepen in de samenleving, in het bijzonder voor immigranten. We gaan in deze bijdrage dieper in op deze these en bespreken ook de geleidelijke interactie en verstrengeling van de sociale zekerheid en bijstand met het immigratiebeleid.

First things first: onze inclusieve sociale zekerheid in het (heel) kort

Het Belgische sociale zekerheidssysteem is een combinatie van een voornamelijk arbeidsgerela-

teerde organisatie van sociale verzekeringen en een residuair systeem van sociale bijstand, dat niet verbonden is aan werk. Deze twee traditionele pijlers van de sociale zekerheid worden in toenemende mate gecompliceerd met sociale uitgaven voor diensten zoals kinderopvang, ouderenzorg en andere 'nieuwe' sociale risico's zoals een laaggeschooldheid en langdurige werkloosheid (actief arbeidsmarktbeleid), ouderschapsverlof, etc. (Cantillon, 2011).

Belgische sociale verzekeringen, zoals werkloosheid, pensioenen en gezondheidszorgen worden hoofdzakelijk gefinancierd door bijdragen op het loon van werknemers, zelfstandigen en ambtenaren. De sociale bijstand, zoals de maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke integratie, gewaarborgde gezinsbijslag en dergelijke wordt gefinancierd met staatsmiddelen en is volledig gebaseerd op het solidariteitsprincipe.

Het Belgische **sociale zekerheidssysteem** is inclusief. Voor sociale verzekeringen geldt de algemene regel dat iedereen die werkt en legaal verblijft in België, rechten opent op bescherming. Meer nog, iedereen die werkt is verplicht

1 De auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen. Contact: vincent.corluy@uantwerpen.be.

zich aan te sluiten bij de Belgische sociale zekerheid en dient bijdragen te betalen op het loon (door de werkgever en werknemer). Wel is het zo dat elke sociale verzekeringstak eigen toelatingsvoorwaarden heeft waar iedereen aan moet voldoen. Zo zijn er in de ziekteverzekering (arbeidsongeschiktheid, invaliditeit) en werkloosheidsverzekering wachtperiodes gedurende dewelke de rechten worden 'opgebouwd' via bijdragen. Ook in de pensioenen bouwt men zijn rechten jaar na jaar op. Deze regels zijn voor iedereen gelijk. Deze inclusiviteit is opgebouwd in de veronderstelling van voltijdse volledige loopbanen (iets wat voor vele immigranten niet het geval is, we komen daar later op terug).

Sociale bijstand kan overigens ook als inclusief bestempeld worden. De basis ligt bij de maatschappelijk dienstverlening, die verschillende vormen van bijstand omhelst en openstaat voor alle legale residenten in België (op 2 uitzonderingscategorieën na, zie later). Wel is het zo dat het recht op maatschappelijke integratie, de gewaarborgde kinderbijslag, de tegemoetkomingen voor gehandicapten en de inkomensgarantie voor ouderen niet open staan voor alle bewoners van België, vooral niet voor recent ingestroomde derdelanders (met derdelanders bedoelen we mensen die niet afkomstig zijn uit een EU27 land). Deze laatsten kunnen echter wel terecht in de maatschappelijke dienstverlening. De andere programma's in de sociale bijstand, zoals het recht op maatschappelijke integratie, legden initieel restrictievere toelatingsvoorwaarden op, maar hebben geleidelijk aan meer categorieën immigranten toegelaten. Zo werd in 2007, naar aanleiding van een arrest van het Grondwettelijk Hof², de tegemoetkomingen voor gehandicapten opengesteld voor personen die ingeschreven zijn in het bevol-

kingsregister (met name immigranten die een permanent verblijfsrecht hebben, aan te vragen na 5 jaar verblijf). Daarnaast staan de tegemoetkomingen ook open voor personen die tot hun 21 jaar verhoogde kinderbijslag ontvingen wegens hun handicap.

Het ontvangen van sociale zekerheids- en bijstandsuitkeringen heeft wel een effect op het verblijfsrecht van immigranten die nog geen onbeperkt verblijfsrecht hebben verworven. Tijdelijke immigranten, zoals arbeidsimmigranten bijvoorbeeld, die op basis van een arbeidsovereenkomst tijdelijk instromen, en die wegens omstandigheden sociale zekerheidsuitkeringen ontvangen, zoals bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen, hebben daardoor een meer kwetsbare verblijfspositie. Bij de (jaarlijkse) verlenging van hun verblijfsvergunning zal de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) nagaan of de reden van het verblijf in België nog steeds vervuld is. Indien dit niet het geval is, zoals bijvoorbeeld een werkloze arbeidsmigrant, kan DVZ de verblijfsvergunning weigeren te verlengen. Dergelijke kwetsbaarheid van de verblijfsstatus is niet meer het geval van zodra de immigrant een verblijfsvergunning van onbeperkte duur heeft, wat in de praktijk meestal na 5 jaar verblijf verkregen wordt.

De geleidelijke ontwikkeling van een band tussen de sociale zekerheid en immigratie

België ontwikkelde in de loop van de laatste twee decennia geleidelijk aan een sterkere band tussen de sociale zekerheid (bijstand) en immigratie. We geven hier een summier overzicht van deze ontwikkelingen. We onderscheiden twee beleidstypes die deze band vorm geven.

2 GwH, 12 December 2007, nr. 153/2007, *B.S.* 11 februari 2008, *J.L.M.B.* 2008, 7, 283. Zie ook: Bouckaert, S. (2012), *Vreemdelingen en Sociale Bijstand*, Mechelen, Wolters-Kluwer, p. 64.

Een eerste type betreft de ‘**differentiatie van sociale bijstand naar immigrantencategorie**’. In de loop van de laatste decennia ontwikkelde het beleid geleidelijk aan verschillen in sociale bijstand voor enkele types nieuwkomers, alsook voor oudkomers. In de jaren 1990 werd een eerste onderscheid ingevoerd voor asielzoekers en documentloze vreemdelingen voor wie van financiële hulp werd omgeschakeld naar respectievelijk materiële hulp en dringende medische hulp. Deze twee groepen werden met andere woorden afgesneden van de reguliere sociale bijstand. Meer recent werd ook voor nieuwe EU immigranten voor de eerste drie maanden van hun verblijf (en langer voor werkzoekenden) en voor geregulariseerden op basis van een arbeidskaart B (9bis) het recht op maatschappelijke dienstverlening geschrapt. In tegenstelling tot deze verstrengingen, werden in de loop van de laatste jaren de sociale bijstandsrechten van oudkomers versterkt. In een poging om de socio-economische integratie van oudkomers, zoals tweede generatie immigranten te verbeteren, werden permanent gevestigden (mensen in het bevolkingsregister ingeschreven) toegelaten tot het recht op maatschappelijke integratie, en meer recent ook tot de tegemoetkomingen voor gehandicapten.

Een tweede set aan beleidsinitiatieven die de link tussen sociale zekerheid en migratie versterken, betreffen **maatregelen die een sterkere participatie en integratie van immigranten vereisen**. Daarbij zijn sociale zekerheidsrechten steeds onderdeel van dit beleidsdoel. Een eerste vorm van hogere participatievereisten vinden we terug bij andere verblijfsrechten zo-

als gezinshereniging en nationaliteitsverklaring. Recent werd **gezinshereniging** afhankelijk gemaakt van (onder andere) voldoende inkomen en huisvesting in hoofde van de aanvrager. Bepaalde sociale zekerheidsuitkeringen, zoals sociale bijstand, beroepsintegratie-uitkeringen en kinderbijslag worden niet in rekening genomen om het inkomen van de aanvrager te bepalen (dit is ook zo voor Belgische aanvragers). Met andere woorden kunnen mensen die exclusief afhankelijk zijn van deze uitkeringen in principe geen succesvolle aanvraag voor familiehereniging verwachten.

In mindere mate is hetzelfde principe aan het werk inzake **nationaliteitsverklaring**. De hervorming van het systeem in 2010 stelde enkele voorwaarden in die kandidaat Belgen moeten vervullen. Eén daarvan betreft economische participatie. De nieuwe wet vereist sinds 2012 dat een kandidaat³ moet bewijzen dat hij of zij 468 dagen werkte in de loop van de voorafgaande 5 jaren of minstens 6 kwartalen sociale bijdragen betaalde als zelfstandige. Dit betekent dat volledige afhankelijkheid van het sociale zekerheidssysteem een succesvolle aanvraag tot de Belgische nationaliteitsverwerving verhindert. Een derde beleidsmaatregel die een sterkere participatie van immigranten vereist met repercussies voor de sociale zekerheid betreft het integratiebeleid in Vlaanderen. Vlaanderen ontwikkelde **inburgeringscursussen** die voor enkele categorieën immigranten een verplichtend karakter hebben. Indien deelnemers aan de verplichte inburgeringscursus maatschappelijke dienstverlening ontvangen en zij hun verplichtingen aangaande de cursus niet nakomen, kan

3 De vereiste van economische participatie is er niet voor de volgende categorieën: mensen in België geboren, mensen gehuwd met een Belg, mensen die reeds 10 jaar in België verblijven, ouders van een Belgisch minderjarig kind, mensen die niet kunnen werken wegens een handicap of invaliditeit, mensen die reeds 65 jaar oud zijn. Zie: <http://www.kruispuntmi.be/thema/nationaliteit/hoe-word-je-belg-je-bent-meerderjarig-nationaliteitsverklaring/wie-komt-in-aanmerking>.

het OCMW beslissen om hun maatschappelijke dienstverlening stop te zetten. Een laatste maatregel met sterkere participatievereisten betreft de **Inkomensgarantie voor Ouderen**. Sinds 2012 moeten derdelanders (dus niet de geprivilegieerde categorieën) die een recht hebben op basis van het feit dat zij deel uitmaken van het algemeen pensioenstelsel (voorheen volstond 1 dag werk in België om rechten te openen in het algemeen pensioenstelsel), enkel genieten van de Inkomensgarantie voor Ouderen indien zij minimum 312 volle werkdagen gewerkt hebben in België⁴.

Sociale verzekeringen: beperkte verschillen in de behandeling van Belgen en immigranten

De bovenstaande beleidsmaatregelen hebben gemeen dat zij niet raken aan het gros van het sociale zekerheidsstelsel, namelijk de sociale verzekeringen (ziekte en gezondheidszorgen, werkloosheid, pensioenen, etc.). Voor deze grote takken is er geen differentiatie naar het type of categorie immigranten. De Belgische welvaartsstaat is zoals gesteld vooral opgebouwd op basis van tewerkstelling en bijdragen, en blijft daardoor in essentie een open systeem voor de participanten.

Toch zijn er ook in de sociale verzekeringen enkele beperkte verschillen in behandeling tussen immigranten en Belgen. De meest in het oog springende, en verouderde, is de regel dat derdelanders wiens land geen bilaterale overeenkomst rond sociale zekerheid heeft getekend met België, hun pensioen niet kunnen 'exporteren'. Zij kunnen hun pensioen dus niet genieten

in hun land van herkomst, maar moeten binnen de Europese Economisch Ruimte hun verblijfplaats houden. Deze verschillende behandeling betreft enkel pensioenen. Andere takken, zoals arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn wel exporteerbaar (voor iedereen), ook als er geen sociale zekerheidsverdrag is. Andere takken zijn dan weer voor niemand exporteerbaar, ook niet voor Belgen. Een voorbeeld is de werkloosheidsuitkering. Een ander verschil in behandeling tussen immigranten en Belgen vinden we in de werkloosheid: beroepsinschakelingsuitkeringen (wachtuitkeringen) zijn alleen beschikbaar voor jongeren wiens land een bilaterale of multilaterale overeenkomst sloot met België (in de praktijk zijn de meeste jongeren hierdoor wel gedekt).

De grote paradox: de bijzonder zwakke socio-economische situatie van immigranten

Ondanks het grotendeels inclusieve verhaal over de Belgische sociale zekerheid en immigranten, staan we voor de verontrustende vaststelling dat de socio-economische situatie van immigranten bijzonder zwak is. België scoort het zwakste van alle EU lidstaten wat de werkgelegenheid van derdelanders betreft (OECD, 2012). Derdelanders op arbeidsactieve leeftijd hebben in België een tewerkstellingsniveau dat nauwelijks 50 percent overschrijdt. De Belgische bevolking tussen 20 en 59 daarentegen, heeft een werkzaamheidsgraad van bijna 80 percent. In geen enkel ander land van de Europese Unie is de kloof tussen immigranten en de 'eigen' bevolking zo groot.

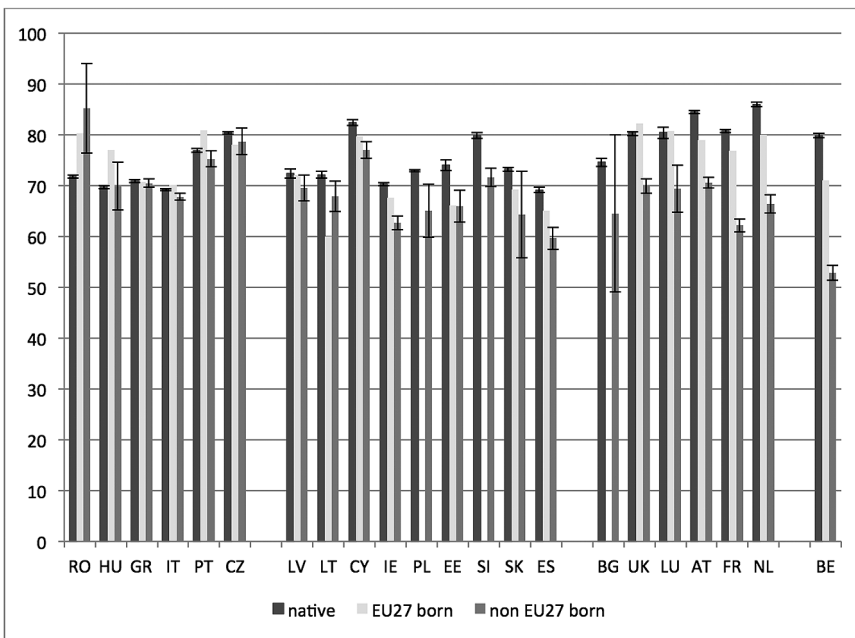
4 Art. 108 van de Programmawet van 22 juni 2012, B.S. 28 juni 2012.

“ **België scoort het zwakste van alle EU lidstaten wat de werkgelegenheid van derdelanders betreft.** ”

Onderstaande figuur toont de tewerkstellingskloof tussen immigranten en de bevolking geboren in het gastland, voor bijna alle Europese landen. Het verschil tussen de eerste, donkerste

(bevolking in het gastland geboren) en de derde, grijze balk (personen in een niet-EU27 land geboren) geeft deze kloof weer. In landen als Nederland en Frankrijk, die ook worstelen met lagere tewerkstelling van immigranten, is de originekloof in tewerkstellingsgraden aanzienlijk beperkter.

Figuur1: Tewerkstellingskloof, bevolking 20-59 (uitgezonderd studenten), per geboorteland, EU24



Bron: EU-Labour Force Survey

Een afgeleide van het slechte tewerkstellingsniveau van immigranten in België is een hoog werkloosheidsniveau. Wetende dat onze sociale zekerheid opgebouwd is op basis van bijdragen op werk, is deze vaststelling onrustwekkend. Bovendien is het zo dat naast hun lage tewerkstellingsniveau, immigranten ook substantieel minder verdienen als ze aan het werk zijn. Dit

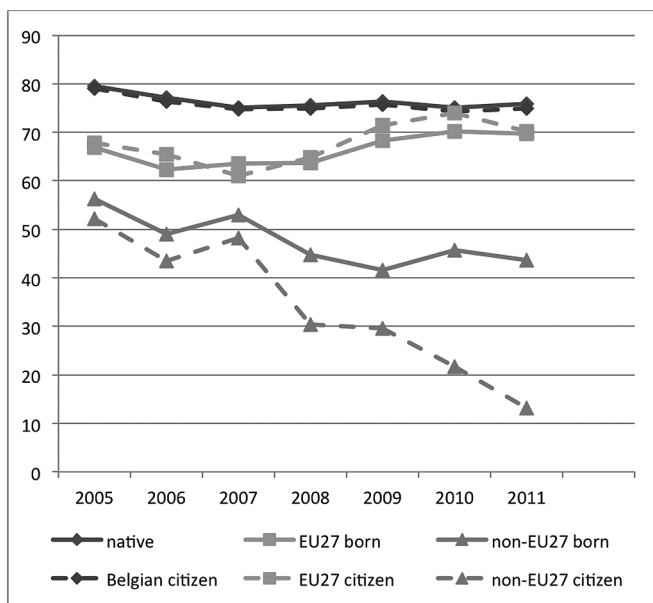
heeft te maken met het feit dat zij oververtegenwoordigd zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt, in tijdelijke tewerkstelling, uitzendarbeit, etc. Hun lage lonen vertalen zich dan ook in lagere bijdragen, en dus ook in lagere uitkeringen (zie later). Hun bijdrage aan het overheidsbudget is dan ook substantieel lager.

“Door hun hogere werkloosheidsniveaus zijn derdelanders oververtegenwoordigd in de werkloosheidstak en nemen ze vaker uitkeringen op. Maar door hun zwakke positie op de arbeidsmarkt is de hoogte van die uitkeringen gemiddeld veel lager.”

Het mag dan ook niet verbazen dat er grote verschillen bestaan in de opname en uitkeringsniveaus van immigranten en de rest van de Belgische bevolking in de sociale verzekeringen. Door hun hogere werkloosheidsniveaus zijn derdelanders oververtegenwoordigd in de werkloosheidstak en nemen ze vaker uitkeringen op. Maar door hun zwakke positie op de arbeidsmarkt is de hoogte van die uitkeringen gemiddeld veel lager.

Dergelijke cumulatie van nadelen vinden we ook bij de pensioenen. Immigranten zijn gemiddeld jonger en hebben een beperktere arbeidsmarktgeschiedenis. Daardoor is hun gemiddelde opname alsook het niveau van hun pensioenen veel lager dan dat van de rest van de Belgische bevolking. Figuur 2 geeft het contrast weer tussen de Belgische bevolking (bovenste stippellijn met ruitjes) en derdelanders (onderste stippellijn met driehoekjes). Waar in 2011 ongeveer 75 procent van de Belgische bevolking ouder dan 59 jaar een pensioen ontving, was dat maar iets over de 10 procent voor derdelanders. Voor derdelanders die de Belgische nationaliteit verkregen (volle lijn met driehoekjes) lag dat aandeel iets boven 40 procent. Bemerkt de sterke daling voor opname van pensioenen bij derdelanders zonder de Belgische nationaliteit. Deze daling heeft allicht te maken met een slechter arbeidsverleden van recentere cohorten niet-Europese immigranten.

Figuur 2: Aandeel van de bevolking (ouder dan 59) die een pensioenuitkering ontvangt, per nationaliteit en geboorteland, 2005-2001, België



Bron: EU-SILC

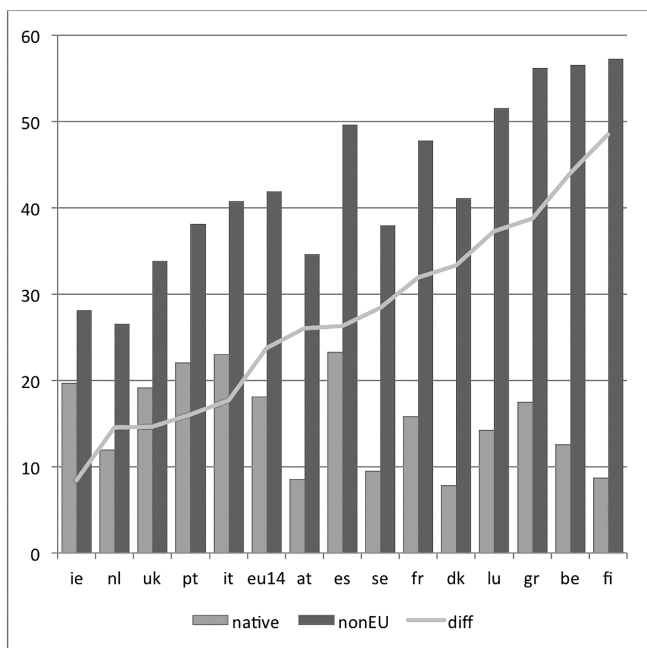
“Waar in 2011 ongeveer 75 percent van de Belgische bevolking ouder dan 59 jaar een pensioen ontving, was dat maar iets over de 10 percent voor derdelanders.”

In de tak van de sociale bijstand zijn immigranten sterk oververtegenwoordigd. De zwakke band van immigranten met de arbeidsmarkt maakt dat zij vaker uit de boot van de sociale verzekeringen vallen en dus terechtkomen in het residuele systeem van sociale bijstand dat aan iedere resident een menswaardig leven moet garanderen. Ook de armoedecijfers van derdelanders in België liggen bijzonder hoog. Bijna de helft van de immigrantenkoppels worden geconfronteerd met een armoederisico, terwijl dit voor Belgen nauwelijks 5 percent is (Corluy & Verbist, 2014).

“De zwakke band van immigranten met de arbeidsmarkt maakt dat zij vaker uit de boot van de sociale verzekeringen vallen en dus terechtkomen in het residuele systeem van sociale bijstand.”

Figuur 3 geeft het armoederisico weer voor kinderen naar geboorteland voor alle EU15 landen (met uitzondering van Duitsland). De grijze lijn toont het verschil in armoederisico tussen kinderen uit een huishouden met buitenlandse ouders en die met ouders die in het desbetreffende land geboren zijn. België staat op de voorlaatste plaats. Het risico op armoede voor kinderen van Belgische origine is 13 percent; het armoederisico van immigranten kinderen is daarentegen 57 percent.

Figuur 3: Armoederisico voor kinderen (0 -17) naar geboorteland, EU15 (uitgezonderd Duitsland), 2010.



Bron: SILC

België staat dus voor een bijzondere paradox: het heeft een inclusief sociale zekerheidsstelsel dat tot doel heeft mensen te behoeden voor sociale risico's en armoede. Dit stelsel staat open voor immigranten. Deze bevolkingsgroep ervaart moeilijkheden om aan de randvoorwaarden van het systeem, met name kwaliteitsvolle en continue tewerkstelling, te voldoen. Door de gebrekkige band met de arbeidsmarkt betalen zij de rekening met een oververtegenwoordiging in de bijstand en hoge armoedecijfers.

België lijkt een reeks negatieve factoren te cumuleren die haar tot de slechtste leerling in de Europese klas maakt. Die factoren zijn uiteenlopend en complex en variëren van een lager opleidingsniveau van immigranten, over gebrekkige talenkennis, discriminatie tot de rigiditeit van de Belgische arbeidsmarkt die sterker inzet op insiders ten koste van outsiders. Onderzoek en beleid van alle niveaus hebben de dringende opdracht om deze situatie beter te begrijpen en onmiddellijk aan te pakken.

Referenties

- Bouckaert, S. (2012), *Vreemdelingen en Sociale Bijstand, Leefloon, Gewaarborgde Gezinsbijslag, Inkomensgarantie en Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap*, Mechelen, Kluwer.
- Cantillon, B., Marx, I. & De Maesschalck, V. (2003), Het trilemma van de sociale zekerheid: verleden, heden en toekomst: de minimumbescherming in de welvaartsstaat, *B.T.S.Z.* 2003 (2).
- Cantillon, B. (2011), 'The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Social Inclusion in the Investment State', *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.
- Corluy, V. & G. Verbist (2014), 'A household perspective on the precarious labour market integration of immigrants in Belgium'. In: Haers, J. (eds.) *Beyond the Demographic Divide: Drivers of Population Change at Work in Europe, the Middle-East and North Africa*. International Population Series.
- Mussche, N., Corluy, V. & Marx, I. (2014), *Migrant Access to Social Security – policy and practice in Belgium* - Study for the Belgian National Contact Point of the European Migration Network (EMN), <http://www.emn-belgium.be/publication/migrant-access-social-security-policy-and-practice-belgium-emn>, geraadpleegd op 29 april 2014.
- Mussche, N. (2008), *Immigration and the Formation of the Open Welfare State – the Belgian Example*, S.J.D. Dissertation, Harvard Law School, <http://hollis.harvard.edu/?itemid=|library/m/aleph|012073319> (not published, contact: ninke.mussche@uantwerpen.be)
- OECD (2012) *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. Paris: OECD Publishing.