INHOUD

DE PIJLERS ONDER EN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

DE PIJLERS ONDER EN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: INLEIDING VANWEGE DE REDACTIERAAD 547
JOS BERGHMAN

VAN WADI RUM EN ZIJN ZEVEN PIJLERS VAN DE WIJSHEID NAAR DE OPPERSTE HARMONIE IN EEN OF TWEE PIJLERS VAN DE « HEMEL »? 551
PIERRE VANDERVORST

COMMUNAUTAIRE SOCIALE RECHTEN – DE ''MAND MET ZEKERHEDEN'' VOOR DE EUROPESE BURGERS OPNIEUW OP DE ONDERHANDELINGSTAFEL 557
PASCALE VIELLE en JEAN-MICHEL BONVIN

SOLIDARITEIT IN DE XXISTE EEUW 577
ANTOON VANDEVELDE

NAAR EEN NIEUWE EN ANDERE BENADERING VAN DE INKOMENSVERVANGENDE EN KOSTENCOMPENSERENDE PRESTATIES VAN DE SOCIALE ZEKERHEID 591
DANNY PIETERS

VOORUITZICHTEN VOOR ONZE WETTELIJKE PENSIOENSTELSELS 599
PIERRE DEVOLDER

50 JAAR – BELGISCH TIJDSCHRIFT VOOR SOCIALE ZEKERHEID 619
GABRIELLE CLOTUCHE

DE PIJLERS ONDER EN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: INLEIDING VANWEGE DE REDACTIERAAD

DOOR **JOS BERGHMAN (1)**

Centrum voor Sociologisch Onderzoek, K.U. Leuven

De conferentie waarop dit nummer van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid is gebaseerd, dankte zijn organisatie aan de vele verjaardagen die wij in 2009 in ons socialezekerheidsland konden vieren. Die verjaardagen vormden immers de aanleiding om een aantal initiatieven te nemen.

Onder die vele verjaardagen zijn zeker de 65e verjaardag van de Besluitwet van 1944, het 40-jarig bestaan van de RSZ-wet van 27 juni 1969 en de 50 publicatiejaren van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid het meest in het oog springend. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de schoot van de redactieraad van dit tijdschrift de idee opborrelde om een aantal initiatieven te nemen en om een werkgroep in te stellen om daar nader gestalte aan te geven. Behalve een zoektocht naar de te hanteren basisprincipes in ons toekomstige socialezekerheidssysteem, en behalve een initiatief rond de vrijwaring van de solidariteitsprincipes, initiatief dat in het kader van het recente Belgische EU-voorzitterschap vorm moest krijgen, werd de idee geopperd om in een studiedag het fundamentele gesprek over de doelstellingen en de uitwerking van de sociale zekerheid aan te zwengelen. De discussie over de sociale zekerheid, zo werd geargumenteerd, was tot dan toe immers veelal budgettair gekleurd en richtte zich al te vaak op deelaspecten en deelproblemen, op de waan van de dag en op crisisberichten. Daaraan is ondertussen weinig veranderd. Een coherent zicht, een coherent plan, zelfs een wat fundamentele discussie, blijft in grote mate achterwege. De recente publicatie van Danny Pieters vormt daarop wellicht de grote uitzondering (2).

(1) Voorzitter van het organiserend comité van de vieringen 2009 en van de werkgroep van de conferentie "De pijlers onder en van de sociale zekerheid" van 23 september 2009, georganiseerd door de Directie-generaal Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid, in samenwerking met de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (zie ook verder).
(2) Danny Pieters, Onze sociale zekerheid: anders bekeken, Kapellen, Uitgeverij Pelckmans, 159 p., 2009.

In de oorspronkelijke titel van deze conferentie was sprake van de pijlers die onze sociale zekerheid schragen. En die pijlers zijn van tweeërlei aard. Er zijn enerzijds de culturele, de ideële pijlers, deze van de doelstellingen en principes die wij eraan ten grondslag van leggen. En anderzijds zijn er de operationele pijlers die betrekking hebben op de wijze waarop de doelstellingen uitvoering krijgen. Voor de duidelijkheid zijn we nadien het ouderwetse "schragen" uit de oorspronkelijke titel gaan vervangen door de uitdrukking "de pijlers onder (de doelstellingen dus) en de pijlers van de sociale zekerheid", daarmee verwijzend naar de grote opdelingen van ons socialezekerheidssysteem. In het verlengde daarvan is op de studiedag in de ochtend aandacht besteed aan de doelstellingen van de sociale zekerheid om na de namiddag de focus te richten op de uitwerking ervan.

Voor de ochtend werden twee sessies gepland: een eerste over de expliciete doelstellingen van de sociale zekerheid en een tweede over de vraag in welke mate welke soort solidariteit in de sociale zekerheid uitgewerkt dient te worden.
Voor wat die doelstellingen betreft: oorspronkelijk hadden wij het over een dubbele doelstelling: de minimumbescherming uit de poor law- en Beveridgetraditie en de doelstelling van levensstandaardbeveiligende, loongekoppelde bescherming uit de verzekerings- en Bismarcktraditie. Komend uit een Bismarcktraditie dachten wij in België dat wij met de invoering van de gewaarborgde minimumregelingen in de loop van de jaren zestig en zeventig, ook aan de doelstelling van minimumbescherming vorm hadden gegeven. Die beweging was echter amper voltooid of de crisis in de late jaren zeventig en tachtig confronteerde ons met de doelstelling van activering, de Scandinavische traditie die we ondertussen ook terugvinden in de Lissabonstrategie. Vragen die dan rijzen, zijn of we met deze drie doelstellingen kunnen volstaan, of we hen voldoende aandacht schenken, of zij wel verzoenbaar zijn en met welke uitdagingen zij geconfronteerd zullen worden in de komende jaren? Dit was het voorwerp van een eerste sessie.

Wat sociale verzekeringen en sociale zekerheid ondertussen onderscheidt van spaarregelingen en particuliere verzekeringsformules is dat niet alleen aan risicopooling wordt gedaan, maar dat ook verticale en eventueel intergenerationele herverdelingsoogmerken worden nagestreefd. Daarom zijn socialezekerheidsregelingen noodzakelijkerwijze publiek gereguleerd en zelfs vaak publiek georganiseerd. Vragen hier zijn of we wel genoeg, maar ook weer niet teveel, en overigens ook de juiste solidariteitsmechanismen inzetten. Dat werd het thema van de tweede sessie van de ochtend.

In de namiddag kwamen vervolgens de grote organisatievraagstukken aan de orde. Daar werd de aandacht in een eerste sessie gericht op het grote onderscheid tussen de vervangingsinkomens en de kostencompenserende uitkeringen. Zijn zij op een logische en coherente wijze geregeld? Richten zij zich op de juiste risico's of is er tevens nood aan een derde soort, activerende voorzieningen? En, in de Belgische discussie, maken zij deel uit van werkbare beleidspaketten?

In de tweede sessie van de namiddag kwam het pijlerbegrip in zijn specifieke socialezekerheidsbetekenis aan de orde. Die sessie was gewijd aan de 1e, de 2e, zelfs enigszins aan de 3e pijler. Ons socialezekerheidssyteem is natuurlijk ontstaan uit tweedepijlervoorzieningen. Het heeft veel tijd gevraagd, erkenning, subsidies en oorlogen om die om te vormen tot eerstepijlervoorzieningen. Maar kunnen die eerstepijlervoorzieningen volstaan of is er opnieuw nood aan complementen vanuit een 2e pijler? Hoe moet die gereguleerd worden? En wat met de fiscale behandeling?

En dan is er nog de echte macro-organisatie en zelfs beleidsvoeringsproblematiek. Onze sociale zekerheid is publiek geregeld, maar veelal ook paritair en een enkele keer zelfs tripartiet beheerd. En in de uitvoering, zowel langs financierings- als langs uitkeringskant, wordt duchtig gebruik gemaakt van meewerkende organisaties. Is dat nog werkzaam, geeft het voldoende draagvlak of sclerodeert het veeleer de beleidsvoering in een tijd van ICT, consumentensoevereniteit en vluchtige lidmaatschappen en flexibele arbeidscontracten? Vragen met andermaal verreikende consequenties.

Wij hadden dus veel te bespreken, en de vraag rees tot welke inzichten ons dit alles zou leiden. Gelukkig werden we op het einde van de dag geholpen door mevrouw Clotuche. Zij diende de sociale zekerheid niet alleen als voorzitter van de redactieraad van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid; zij was ook bereid om – wellicht voorlopige – conclusies te trekken.

Om de gedachtewisseling aan te zwengelen werden steeds een inleider en een tweetal discutanten aangezocht. Om een rijke discussie uit te lokken werden zowel academici als beleidsactoren, en zowel Nederlands- als Franstaligen, gevraagd om de rol van inleider of discutant op te nemen.

Het werd een inspirerende studiedag. Vele deelnemers suggereerden aan de redactieraad van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid om de belangrijkste referaten ook aan een breder publiek beschikbaar te stellen door een apart nummer van hun Tijdschrift daaraan te wijden. De neerslag daarvan vindt de lezer in dit nummer. De hoofdreferaten staan hierin afgedrukt. De enige uitzondering daarop is de bijdrage over de organisatie en het beheer van de sociale zekerheid, omdat aan dit thema in het najaar een aparte studiedag wordt gewijd.

De leden van de werkgroep die deze studiedag organiseerde en de redactieraad van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid hopen dat de gedachtewisseling het hierbij niet zal laten maar dat lezers zullen reageren op deze bijdragen. Het Belgisch Tijdschrift zal graag de verdere discussie faciliteren door opname van reacties in de volgende nummers.

Ten slotte wil ik niet verzwijgen dat Pierre Vandervorst de echte inspirator is geweest van de initiatieven naar aanleiding van de vele verjaardagen in socialezekerheidsland. Hij was het die het BTSZ, zijn eigen RSZ en de FOD Sociale Zekerheid wist te overtuigen om van deze verjaardagen een aanleiding te maken om het publieke, academische en administratieve debat over de toekomst van de sociale zekerheid aan te wakkeren. Op de vooravond van zijn afscheid als administrateur-generaal van de RSZ toonde hij opnieuw de kriebels van Koninklijk Commissaris voor de hervorming van de sociale zekerheid. Kriebels die hem vroeger tot omvattende hervormingsplannen hebben geïnspireerd en waartoe hij de volgende generatie op haar beurt wil uitdagen. Wij zijn hem zeer dankbaar voor dit beleidsmatig testament. Het is dan ook logisch dat de werkgroep aan hem vroeg om het voorzitterschap van de voormiddagsessie op zich te nemen.

VAN WADI RUM* EN ZIJN ZEVEN PIJLERS VAN DE WIJSHEID NAAR DE OPPERSTE HARMONIE IN EEN OF TWEE PIJLERS VAN DE "HEMEL"?

INLEIDING VAN DE VOORZITTER BIJ DE VOORMIDDAGSESSIE

DOOR PIERRE VANDERVORST

Administrateur-generaal, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid **

"De Natuur is een tempel met bezielde zuilen,
Die soms hun stemmen in verwarring op doen gaan;
De mens doorkruist dit woud waar symbolen schuilen,
Die hem met vertrouwde blikken gadeslaan."

Charles Baudelaire
"Correspondenties"
(Les Fleurs du mal)

Dames en heren,
Geachte collega's,

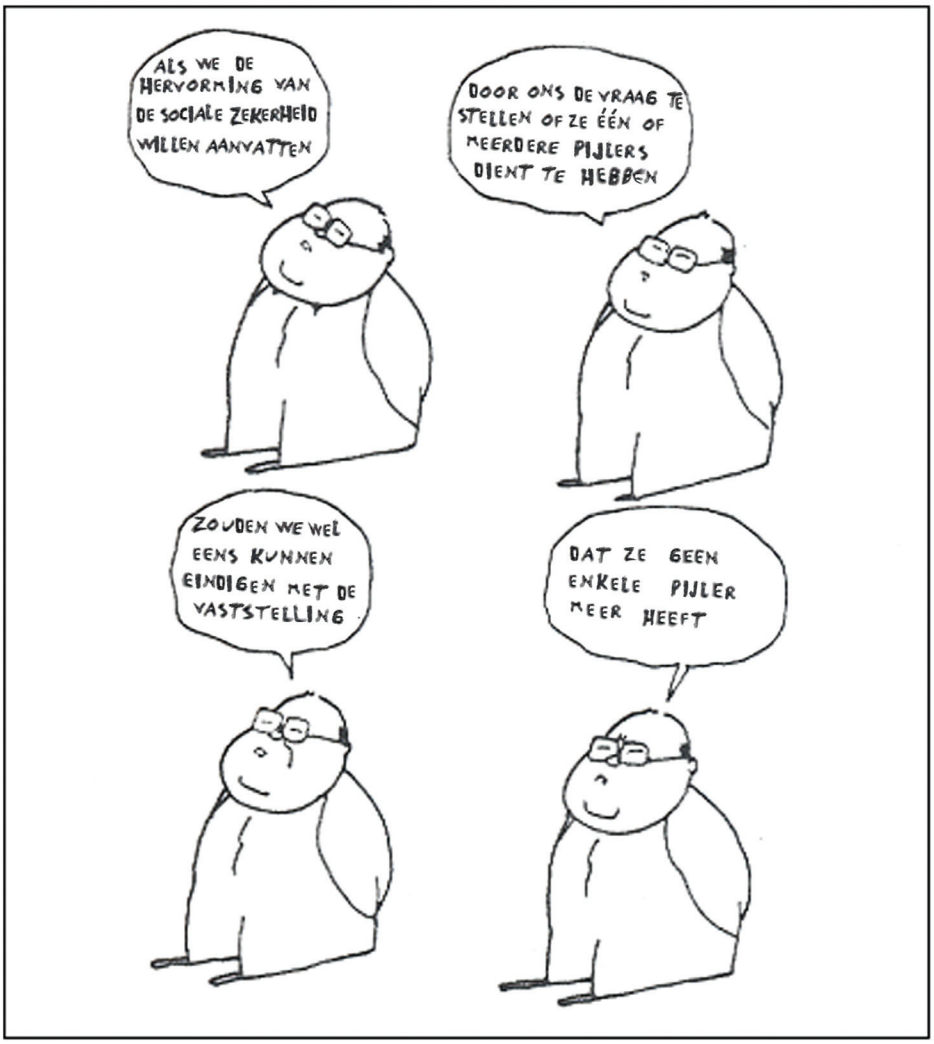
Ik stel voor dat we met de werkzaamheden beginnen. Deze werkzaamheden moeten eerst en vooral in het teken worden geplaatst van een aantal verjaardagen: 40 jaar RSZ, 50 jaar FOD Sociale Zekerheid en 50 jaar Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid. Vervolgens wil ik het hebben over de werken die de rechtstreekse betrokkenen ertoe hebben gebracht om op voorstel van de RSZ (1) een programma van

* Wadi Rum is een adembenemend mooie woestijn in Jordanië met enkele rotsformaties, waaronder de zogenaamde "Zeven Pijlers van de Wijsheid", een verwijzing naar het werk van de beroemde Lawrence of Arabia; de titel hiervan zou op zijn beurt ontleend zijn aan een vers uit het boek Spreuken in de Bijbel (IX, 1-6): "De wijsheid bouwt haar huis, zeven zuilen heeft zij uitgekapt". En om het bij wonderen van de natuur te houden: het hoogste punt van de berg Wudang in de Chinese provincie Hubei, ook de berg Taihe van de Opperste Harmonie genoemd, is de Tianshu-piek of de Pijler van de Hemel ... Met deze beelden voor ogen kunnen we ons indenken dat onze sociale zekerheid weer kleur en een harmonieus evenwicht krijgt dankzij een wedersamenstelling van, bijvoorbeeld twee panelen ...

** Sinds 1 oktober 2009 is Pierre Vandervorst Ere-Administrateur-generaal.

(1) Zie het verslag van de "Oprichtingsvergadering" (RSZ, 21 mei 2008), ontwerpsymposium "Sociale zekerheid", "Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie", ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de RSZ-wet (27 juni 1969) en van het vijftigjarig bestaan van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid.

uiteenlopende "herdenkingen" samen te stellen. Een daarvan is deze studiedag, die volgt op een reeks van studiedagen van de Rijksdienst en een concert op 17 september, en voorafgaat aan andere studiedagen of seminaries, in het kader van het komende Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie in 2010.



Illustratie in eigen vertaling, overgenomen uit *La Libre Belgique* van 13-14 januari 1996, p. 4 (*).

(*) De redactie van het Belgische Tijdschrift voor Sociale Zekerheid dankt La Libre Belgique en cartoonist Ian voor hun bereidwillige toestemming tot overname in vertaling van deze illustratie.

Tijdens deze studiedag zou overigens ook aandacht moeten worden besteed aan een thema dat door de Administratie weer te berde werd gebracht: de hervorming van de sociale zekerheid en de aanpassing ervan aan de tijd. U herinnert het zich wellicht nog wel: vier jaar geleden leverden de 19e Journées d'études juridiques Jean Dabin in dit opzicht buitengewoon wetenschappelijk materiaal op, dat tot op heden onvoldoende werd gebruikt en bestemd was voor diegenen die een stand van zaken wilden opmaken en denkpistes voor de toekomst naar voren wilden schuiven. De voornaamste aktes van deze Studiedagen zouden eindelijk dit jaar of in 2010 moeten verschijnen. Sindsdien heeft de Belgische, in hoofdzaak Nederlandstalige rechtsleer (2), zonder naar de werkzaamheden van de anderen te verwijzen en met het onvermijdelijke manna van de UCL, opnieuw het verzoek geopperd om ons stelsel nogmaals te overdenken, om het op peil te brengen. De verdienste hiervan is dat wordt beklemtoond hoe zorgwekkend de politieke stilte, de politieke armoede is. In dit land heeft immers geen enkele partij voor zijn leden, kiezers of kaderleden zelfs nog maar het begin van een ontwerp voor een coherent en intelligent plan voor vernieuwing van wat in de presidentiële of ministeriële redeneringen, een essentieel element is voor de samenleving, een "rode draad", een "vertrouwenssleutel", de "fundamentele pijler voor het Belgische sociaal beleid" (3).

Het woord "pijler" is gevallen. Wij die ons met het sociale en de sociale zekerheid bezighouden, zijn vertrouwd met dit woord (4), ook al kan het dan op velerlei manieren, met zeer uiteenlopende betekenissen en op tal van domeinen worden

(2) Zie bijvoorbeeld, van Danny Pieters, *Sociale Zekerheid begrijpen,* Leuven, Acco, 2008 en vooral, *Onze sociale zekerheid: anders en beter*, Uitgeverij Pelckmans, Kapellen, 2009 en, van Jef Van Langendonck, *Een andere kijk op sociale zekerheid*, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2009. Ik verwijs ook naar mijn conclusies bij de 19e Journées d'études juridiques Jean Dabin, *Le coeur d'Hybride*, Brussel, RSZ, 3e editie. (coll. Libelluli amicorum nr. 17), 2009, verschijnt in principe in 2009/2010 bij Bruylant; het artikel werd ook opgenomen in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, in 2007, nr. 2, pp. 313-362.

(3) Zie voor deze laatste formulering het heel recente *Strategisch rapport inzake sociale bescherming en inclusie*, 2008-2010, voorgesteld door België, FOD Sociale Zekerheid, Brussel, 2009 (http://socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/socinc_rap/nsr-08-10_nl.pdf), p. 8, "De sociale zekerheid, die is opgevat als een solidaire (en herverdelende) verzekering tot dekking van de sociale risico's, vormt de fundamentele pijler van het Belgische sociaal beleid. De sociale zekerheid wordt aangevuld met verschillende socialebeleidsmaatregelen die bedoeld zijn om tegemoet te komen aan verschillende "sociale behoeften". Zie ook p. 1 (Woord vooraf), waar vanaf de eerste paragraaf sprake is van de "pijler sociale cohesie" van de Europese strategie van Lissabon (2000) die door de Open coördinatiemethode (MOC) wordt gerealiseerd. We zouden de strenge vaststelling kunnen samenvatten en betreuren dat onze vertegenwoordigers in het parlement, de regering, de politieke formaties een in hoofdzaak "reactieve" en niet "proactieve" houding aannemen, dat zij niet in staat zijn of weigeren of zich ervan weerhouden om langetermijnvoorstellen te formuleren, op dit vlak een visie uit te werken.

(4) Bijvoorbeeld in de zeer gebruikelijke betekenis van "pensioen": *Les 3 piliers de la marchandisation des pensions. La capitalisation à l'assaut de la répartition* (De 3 pijlers van de pensioenmerchandising. Kapitalisatie versus omslagstelsel), brochure van 58 blz. opgesteld door Michel Rosenfeldt voor het CEPAG (Centre d'Education Populaire André Genot), met de steun van de Franse Gemeenschap, november 2007 [met in de inleiding: "La théorie des 3 piliers" (De driepijlertheorie), pp. 2-6)]. Bijvoorbeeld in de brede, overkoepelende betekenis die door Michel Magrez werd weerhouden in zijn werk *Le droit de la sécurité sociale* (Het socialezekerheidsrecht), Story scientia (coll. Tout savoir sur), Brussel, 1990, p. VII: "De sociale zekerheid is sinds een halve eeuw een van de pijlers van de samenleving (...)".

gebruikt (5). De "ingenieurs" geven misschien eerder de voorkeur aan "steunpilaar", terwijl de "architecten" dan weer "zuil" verkiezen (6), enz.; hoe dan ook, we moeten "in" of "onder" verwijzen naar dat wat met voldoende kracht een basis vormt, naar dat waarop we vol vertrouwen kunnen steunen, naar dat wat in onze ogen pertinent genoeg is om een aanvaardbare grondslag te vormen, om een verdedigbare referentie te worden, om een correcte definitie en beschrijving mogelijk te maken. We moeten met andere woorden op de ene of de andere manier een stichtend antwoord (proberen) te geven op de juiste basisvragen (7). Als we vertrekken van de gereedschapskist met "pijlers" in de brede zin van het woord en geen afbreuk doen aan de eersterangs wetenschappelijke uitwisselingen en de diepgaande prospectieboringen, blijft onze bijeenkomst een oproep om te ontwaken, om het concept een nieuwe betekenis te geven. We moeten onszelf afvragen welke

(5) Een voorbeeld: de "6 pijlers" voor een geslaagd huwelijk, namelijk: verdraagzaamheid, gemeenschappelijke waarden, een vriendschapsband, gedeelde woorden, seksuele verstandhouding, projecten en dromen (*Psychologie*, juli-augustus 2006, pp. 107-123); deze sluiten aan bij "De drie pijlers" voor het geluk, van Myriam Ullens de Schooten: "moederschap, liefde en verrijkende projecten" ("We beginnen de dag met de wereld opnieuw te scheppen", *Wealth*, bijlage bij *L'Echo*, 19 september 2009, p. 9).

(6) Voor het plezier mogen we ook de afgeleiden die de taal ons biedt, niet verwaarlozen, met name bij de architecten, die voor "het ding" ("la chose") eerst spraken van "tapgat" en "tap", maar nu spreken ze (althans sommige onder hen) van "liefdespijler" [Carrière, Jean-Claude, *Les mots de la chose. Le grand livre des petits mots inconvenants,* (Plon, Parijs, p. 72, 2002)].

(7) Onder deze betekenis kunnen we de drie pijlers onderbrengen die – van het Verdrag van Maastricht in 1992 tot het Verdrag van Lissabon in 2007 – de bestanddelen vormen van de institutionele architectuur van de Europese Unie (eerste pijler, die van de Europese Gemeenschappen of de EG; tweede pijler, die van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid of GBVB; derde pijler, die van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken of PJSS) (http://fr.wikipedia.org/wiki/Piliers_de_l%27Union_europ%C3%A9enne). Bij diezelfde benadering sluiten ook de vijf Zuilen van de Islam aan, vijf belangrijke verplichtingen die elke waardige moslim moet naleven (de sjahada of geloofsbelijdenis, het gebed, het aalmoes aan de armen, het vasten tijdens ramadan en de pelgrimstocht naar Mekka). We denken ook aan de Tien Geboden bij de christenen. In de huidige werken aangaande een hervorming van het gerecht, "Het gerechtelijk landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie" (werkdocument voor interne verspreiding) is er sprake van "pijlers voor een nieuw organisatiemodel". Deze pijlers zouden tegelijkertijd moderniteit nastreven (transparante en toegankelijke organisatie, optimale rationalisering, betere spreiding van de werklast, vereenvoudigde en duidelijke toegang tot de bevoegde rechterlijke instantie, enz.) en ook grondbeginselen moeten vormen waarmee die moderniteit kan worden bereikt door een nieuw organisatiemodel (parallellisme tussen Zetel en Openbaar Ministerie, eenheid van rechtsmacht en strafvordering, flexibiliteit, specialisatie, enz.). Het paradigma in dit verband wordt momenteel wel aangepast, maar traditiegetrouw werkte de Belgische samenleving door te steunen op drie grote gedachte- en organisatiegroepen: de christelijke, de liberale en de socialistische. Deze worden beschouwd als de "pijlers" (zie bijvoorbeeld "Pilier de la société belge, le mouvement ouvrier chrétien en Flandre" (Pijler van de Belgische samenleving, de christelijke arbeidersbeweging in Vlaanderen), in het tijdschrift Contradictions, 1985, nr. 45-46 en "Les piliers ou la liberté à cache-cache" (De pijlers of de verscholen vrijheid), een reeks van bijdragen aangaande de "verzuiling" en "ontzuiling" van de Belgische multiculturele samenleving, La Revue Nouvelle, maart 1999, pp. 28 e.v.

sociale risico's moeten worden gedekt, hoe groot het solidariteitsveld moet zijn (8) en hoe de inventaris en de samenstelling van de "mand met zekerheden" (9) eruit moeten zien. We moeten oordelen hoeveel panelen het systeem zou moeten hebben en wat hun band is met werk en burgerschap bijvoorbeeld. En toch moeten we ook (10), wat mij vanuit mijn ervaring even levensbelangrijk lijkt, kiezen voor een beheerslijn die de "klant", de "bestemmeling" van de geactiveerde normen respecteert. Met andere woorden, het gaat om sociale zekerheid, maar we moeten ook – dat is mijn standpunt, mijn overtuiging – kiezen voor de deugden van het paritair beheer (11), zowel om het enigszins aan te passen en te bevorderen voor het

(8) Aan dit thema kan een heel uitgebreide bibliografie worden gelinkt, en we kunnen ook verwijzen naar andere kunstvormen, zoals het zwart gepatineerde bronskunstwerk van Georges Minne, "Solidarité" genaamd (1898). Bij de recentste werken die kunnen worden geraadpleegd, citeren we het werk dat onder de leiding van Serge Paugam bij de Presses Universitaires de France werd gepubliceerd (Parijs, 2007): Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales (Weer nadenken over de solidariteit. De inbreng van de sociale wetenschappen). Dit werk gaat onder meer over het "het verzorgingsstaatmodel". Verder verwijzen we nog naar de bijdrage van Pascale Vielle aan deze studiedag. Het citaat van Durkheim dat S. Paugam ter inleiding overneemt ("De funderingen van de solidariteit") is zeer zeker een overdenking waard en we zouden het zelfs moeten overnemen ... In verband met dit regelmatig "opnieuw te activeren" thema – "weer nadenken over de solidariteit", dat wil zeggen over de overeenkomsten aangaande een rechtvaardige verdeling van onze economische en sociale organisatie, van datgene wat het dichtst en steeds dichter bij ons staat tot het verre uiterste van onze planeet – zie het vroegere Repenser la solidarité, onder de leiding van Y. Bresson en H. Guitton, met ook bijdragen van Y. Bot, Pierre Lavagne, R. Macaire, F. Pédrizet en B. Valentin, Editions Universitaires (Coll. Penser l'économie), Parijs, 1991.

(9) Vielle, Pascale en Bonvin, Jean-Michel, "Communautaire sociale rechten. De "mand met zekerheden" voor de Europese burgers opnieuw op de onderhandelingstafel."

(10) Zie Arcq, Etienne en Reman, Pierre, "Les interlocuteurs sociaux et la modernisation de la sécurité sociale" (De sociale gesprekspartners en de modernisering van de sociale zekerheid), *Courrier hebdomadaire* van het Crisp, nr. 1508-1509, Brussel, 1996, p. 11, nota 14. "De pijlers waar het hier over gaat, mogen niet worden verward met de "twee pijlers" waarnaar de moderniseringsprincipes bij J.L. Dehaene verwijzen: de eerste pijler stemt overeen met de werkgebonden sectoren, de tweede met de algemene sectoren. Op het vlak van de pensioenen verwijst "eerste pijler" naar de wettelijke pensioenen, "tweede pijler" naar de aanvullende pensioenen (groepsverzekeringen en pensioenfondsen) en "derde pijler" naar de individuele pensioenen (pensioensparen en pensioenverzekering). Over "Vers une sécurité sociale à deux piliers?" (Naar een sociale zekerheid met twee pijlers?), zie meer bepaald hoofdstuk 3 van: *Pour un nouveau pacte social. Emploi, compétitivité, sécurité sociale* (Een nieuw sociaal pact. Werkgelegenheid, concurrentiekracht, sociale zekerheid), FEC en Editions Vie Ouvrière, Brussel, 1994, met bijdragen van Etienne Arcq, Eric Chatelain, Etienne Michel, Paul Palsterman, Pierre Reman en Marie-Hélène Ska.

(11) "La gestion paritaire et le partage de la richesse, piliers du modèle social belge, sont-ils encore d'actualité?" (Zijn paritair beheer en verdeling van de rijkdom, pijlers van het Belgische sociaal model, nog actueel?), Jadot, Michel, "Le modèle social belge décompte-t-il ses heures?" (Zijn de uren van het Belgische sociaal model geteld?), (p. 18), in *Politique*, Revue des débats, nr. 37 van december 2004 rond het thema "La sécu dans la tourmente, rencontre avec une grande dame bien conservée." (De sociale zekerheid in woelige waters, ontmoeting met een blijvend jonge, grote dame).

ganse openbaar ambt als om het te ontdoen van kaf, misvormingen of amputaties die het in de loop van de tijd hebben aangetast (12).

(Vertaling)

"Het is immers veel mooier om iets te weten over alles
dan alles te weten over iets; deze algemeenheid is veel mooier."

Pascal
Pensées, I, 37

(12) We zouden willen dat het paritair beheer in tijden van vrede weer tot dat "ondergrondse" kan komen waarmee het in tijden van oorlog kon uitweiden over duurzame, vooruitstrevende vorderingen. Concreter gesteld zou het niet nutteloos zijn om onder meer advies nr. 51 van de Nationale Arbeidsraad van 24 november 1951, over een voorontwerp voor een wet over het paritair beheer, opnieuw te lezen en er misschien nog op terug te komen om het bewustzijn nog te doen toenemen. Dit kan bijvoorbeeld door het initiatiefrecht inzake de aanwijzing van voorzitters van beheerscomités opnieuw in te voeren, het initiatiefrecht en de voorstelmacht, vervolledigd door de regel dat de Regering, bij unanimiteit, eraan gebonden is.

COMMUNAUTAIRE SOCIALE RECHTEN – DE "MAND MET ZEKERHEDEN" VOOR DE EUROPESE BURGERS OPNIEUW OP DE ONDERHANDELINGSTAFEL

DOOR **PASCALE VIELLE* en JEAN-MICHEL BONVIN****

* Professor aan de universiteit van Louvain-la-Neuve, Lid van RECWOWE (1)

** Professor aan de HES-SO, Lausanne, Lid van CAPRIGHT (2)

De Mededeling van de Europese Commissie over flexicurity of flexizekerheid definieert dit begrip als een "integrale strategie waarmee zowel de flexibiliteit als de zekerheid op de arbeidsmarkt wordt vergroot". De academische werken die aan de goedkeuring van deze Mededeling voorafgingen, schetsten de tweeterm "flexibiliteit/zekerheid" als een deugdzame cirkel waarvan beide termen worden gezien als twee onlosmakelijk verbonden voorwaarden (3).

Hoewel een dergelijke "win-winaanpak" tot algemene instemming zou moeten leiden, werd het document van de Commissie fel bekritiseerd, voornamelijk doordat het meer gewicht verleent aan de flexibiliteit dan aan de zekerheid en doordat de stellingen zo zwak zijn geformuleerd. Deze kritiek is te horen in de vakbondswereld (4), maar ook bij de ngo's, met name bij de altermondialistische beweging (5).

(1) RECWOWE is een Network of Excellence (NoE) van het 6e Europees kaderprogramma (FP6) dat 23 Europese kenniscentra gespecialiseerd in de studie van de arbeidsmarkt en/of de sociale bescherming verenigt en gewijd is aan het thema "Reconciling Work and Welfare in Europe", http://recwowe.vitamib.com.

(2) CAPRIGHT is een geïntegreerd project van het 6e Europees kaderprogramma (FP6) dat zich wijdt aan de beoordeling van de arbeidsmarkt en de socialebeleidsinitiatieven in Europa naar de maatstaf van de capabiliteitstheorie van A. Sen. http://www.capright.eu.

(3) Onmiddellijk valt het contrast op tussen het bondige concept "flexicurity" dat door de Commissie wordt gesteund, en de Verklaring van 28 juli 2008 van de Algemeen Directeur van de IAO. In deze verklaring, die de titel "Social justice for a fair globalisation" kreeg, wordt de klemtoon gelegd op twee beginselen die de agenda "behoorlijk werk" structuur gegeven. Enerzijds de universaliteit van de doelstellingen van de IAO: de lidstaten moeten een beleid voortzetten dat steunt op vier strategische doelstellingen: tewerkstelling, sociale bescherming, sociale dialoog en internationale arbeidsnormen (wegwerken van discriminatie is daarbij een domeinoverschrijdende doelstelling). Anderzijds de erkenning van de onzichtbaarheid van deze beginselen, die door de Verklaring worden beschreven als "onscheidbaar, onderling afhankelijk en van dien aard dat ze elkaar wederzijds versterken". De promotie van een van deze doelstellingen verwaarlozen doet afbreuk aan de verwezenlijking van de andere doelstellingen (ILO 2008a).

(4) Zie Keune en Jepsen, 2007.

(5) Zie meer bepaald artikel 681-682 en 686 op de website van ATTAC Brussel.

Wij veronderstellen dat deze afkeuring – vanwege actoren die onmisbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van om het even welke flexicuritystrategie – berust op de vaststelling dat het document voor de "flexibilisering" en de deregulering van het arbeidsrecht weliswaar concrete voorstellen naar voren schuift, maar voor de sociale zekerheid geen nieuw mobilisatiekader uitwerkt waarin rekening wordt gehouden met de nieuwe risico's en gebeurlijkheden waarmee de Europese burgers in hun beroeps- en privéloopbaan te maken krijgen. Afgezien daarvan kunnen we overigens dezelfde vaststelling maken, wanneer we er de academische werken inzake de "veiligstelling van de beroepsloopbaan" op naslaan: gedrongen in het bekrompen keurslijf van het arbeidsmarktbeleid of van de traditionele socialezekerheidsconcepten hebben de meeste werken het moeilijk om een sociaal model heruit te vinden dat het individu voor zijn dagelijks leven basiszekerheden biedt, alsook reële bekwaamheden om zich te ontwikkelen in een geglobaliseerde economie (6).

Bij de aanvang van een economische crisis zonder weerga beklemtoont het Europees platform van sociale ngo's (de grootste vereniging van Europese sociale ngo's): "If the gap between the disadvantaged and the wealthy widens, it will cost society more in the long run. The most vulnerable of us must not pay for the mistakes of leaders in the past. Rather than a recovery plan, lead us towards a social and sustainable model of society" (Als de kloof tussen minderbedeelden en welvarenden breder wordt, zal dat de samenleving op lange termijn meer geld kosten. De kwetsbaarsten onder ons moeten niet opdraaien voor de fouten die leiders in het verleden hebben gemaakt. In plaats van een herstelplan, moet er een sociaal en houdbaar samenlevingsmodel komen) (7).

Nu meer dan ooit vormen de kwesties in verband met de zekerheid van de Europese burgers de belangrijkste uitdaging van het Europese sociaal beleid. In de lijn van de bekommernissen van de Europese sociale ngo's zouden we willen pleiten voor een hernieuwd concept van de "zekerheid", met het oog op de "onderhandeling over een nieuw compromis dat een zekerstelling van de professionele loopbanen zou garanderen dankzij een herontplooiing van de overheidstussenkomsten en een nieuwe afbakening van de respectieve verantwoordelijkheden van de staat en de sociale partners" (8).

Met dat doel voor ogen verwijzen we in eerste instantie naar de "klassieke" definities van de sociale zekerheid. De duidelijke beperkingen van deze definities in de hedendaagse context zullen ons ertoe leiden om in een tweede gedeelte enkele pistes voor te stellen aan de hand waarvan we voor de burgers een nieuwe "mand van zekerheden" kunnen definiëren, die gedekt kan worden door technieken die eigen zijn aan de sociale zekerheid.

(6) Zie echter CEPS, 2007 en Vedrine, 2007.
(7) Social Platform, 2008.
(8) Boyer, 2006.

1. TER HERINNERING ENKELE KLASSIEKE DEFINITIES VAN SOCIALE ZEKERHEID

1.1. DE ANALYTISCHE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID

Oorspronkelijk werd de sociale verzekering omschreven volgens een concept gericht op de belangrijkste risico's waaraan werknemers sinds het begin van de industriële revolutie waren blootgesteld, met name: ziekte, arbeidsongevallen, invaliditeit en ouderdom. Deze zogenaamde "sociale" risico's waren de eerste waarvan werd geoordeeld dat een verplichte tussenkomst van de gemeenschap gerechtvaardigd was. Vervolgens waren we getuige van een geleidelijke uitbreiding van de materiële tussenkomsten van de sociale verzekering, met nieuwe risico's waarvoor deze beschermingswijze oorspronkelijk niet was voorzien, maar die konden worden gelijkgesteld met de reeds gedekte risico's of die schijnbaar onder een vergelijkbare behandeling vielen. Beroepsziekten werden met arbeidsongevallen gelijkgesteld, moederschap met ziekte. Een veel originelere vernieuwing bestond erin dat de sociale verzekering op de vergoeding van de werkloosheid werd toegepast. Uiteindelijk ontstond de term "sociale zekerheid", met als doelstelling: in een bevredigende mate garanderen dat het beroepsinkomen van de werknemer behouden blijft in het geval dat hij ongeschikt of niet in staat is om voltijds of deeltijds te werken en wel om een fysieke of economische reden die buiten zijn wil valt (9).

Voor Ewald "opent het begrip behoefte voor de sociale zekerheid een nagenoeg onbegrensd domein. (...) *De behoefte wordt gedecreteerd*. Waarschijnlijk na raadpleging van de bevolking, studie van de levensstandaard, de gezinsconsumptie, enz. Maar er zijn geen sociale behoeften zonder normen, zonder politieke besluitvorming over wat op het ene of het andere moment al dan niet een sociale behoefte zal zijn. Tegelijkertijd is er een "dynamiek van de sociale behoeften" die aan de sociale zekerheid gelinkt is, een tendens dat de sociale behoeften ruimer en talrijker worden: gezondheid, gezin, huisvesting, milieu, levenswijze, alles is goed op weg om tot "sociale behoefte" te worden uitgeroepen. Dat spruit ook voort uit de onmogelijkheid waarin we ons bevinden, om een objectieve definitie te geven van het risico dat door de sociale zekerheid wordt gedekt, dat wil zeggen van het sociale risico: door een onvermijdelijke tautologie is een "sociaal risico" datgene wat door de sociale zekerheid wordt gedekt" (10).

Als we volgens deze definitie onder "sociaal risico" moeten verstaan, datgene wat door de sociale zekerheid wordt gedekt, dan zouden we in de wereldrechtsorde kunnen verwijzen naar IAO-conventie nr. 102 betreffende de minimumnorm van sociale zekerheid (11) (1952), die bepaalt dat de negen takken van de sociale zekerheid, volgens een analytisch concept, met negen eventualiteiten overeenstemmen:

- medische zorg;
- ziekte-uitkeringen;

(9) Perrin, 1994.
(10) Ewald, 1987.
(11) IAO-conventie nr. 102 betreffende de minimumnorm van sociale zekerheid, goedgekeurd in 1952 en van kracht sinds 27 april 1955.

- moederschap;
- ouderdom;
- nabestaanden (overlijden van de kostwinner);
- invaliditeit;
- arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- werkloosheid;
- gezinslast.

Deze opsomming werd overgenomen door de Europese Code inzake sociale zekerheid, die op 16 april 1964 door de Raad van Europa (en op 26 mei 1969 door de Belgische wet) werd goedgekeurd, en door EEG-verordening 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de gemeenschap verplaatsen.

Voor Greber "blijft IAO-conventie nr. 102 solide en vormt ze nog steeds een referentiebasis, (...) zij het onder druk van nieuwe takken die in sommige nationale wetgevingen opduiken, zoals huisvestingssteun, juridische bijstand en onderwijsverzekering" (12).

Dupeyroux ziet deze definitie van de sociale zekerheid als de eenvoudigste en voorzichtigste, maar toch schort er wat, door de bijzondere dynamiek van het concept sociale zekerheid: "Als de hedendaagse positieve rechten inspanningen zijn om de gevolgen van de sociale risico's te verzekeren, dan is dat ongetwijfeld om eenieders economische zekerheid te garanderen. We worden er dan toe gebracht om een einde te maken aan het eerste plan en, omgekeerd, om de gebruikelijke lijst van sociale risico's naar de achtergrond te verschuiven" (13).

1.2. DE FUNCTIONELE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID

Het Europees recht stelt ons een "functionele" definitie van sociale zekerheid voor, in de Aanbeveling van de Raad van de Europese Gemeenschap met betrekking tot de convergentie van de doelstellingen en beleidsinitiatieven inzake sociale bescherming (14) ("convergentie"-Aanbeveling). Deze Aanbeveling illustreert het doorslaggevende karakter van de verwijzing naar professioneel werk in de socialezekerheidsstelsels. Ze werd unaniem goedgekeurd door de twaalf lidstaten van die tijd, wier overigens zeer uiteenlopende socialezekerheidsstelsels steunden op, voor de ene, een Bismarckiaanse – beroepsmatige – traditie, en voor de andere, de Beverigdeaanse – universele – filosofie.

(12) Greber, 1984 en 2007.
(13) Dupeyroux, 1973.
(14) Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming, *P.B. L* 245 van 26.08.1992.

De Aanbeveling omvat een functioneel concept van de sociale zekerheid (15) en is de uiting van een Europese consensus over de doelstellingen waaraan elk socialezekerheidsstelsel zou moeten voldoen. Ze kent aan deze stelsels vijf hoofdopdrachten toe:

- "a) overeenkomstig de beginselen neergelegd in de Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, een inkomstenpeil garanderen dat een menswaardig leven mogelijk maakt;
- b) onder de door elke lidstaat vastgestelde voorwaarden aan de persoon die legaal op zijn grondgebied woonachtig is, ongeacht diens inkomstenpeil, de mogelijkheid bieden om in aanmerking te komen voor de stelsels ter bescherming van de volksgezondheid die in de lidstaat bestaan;
- c) de sociale integratie bevorderen van de personen die legaal op het grondgebied van de lidstaat woonachtig zijn, alsook de integratie op de arbeidsmarkt van degenen die in staat zijn betaalde arbeid te verrichten;
- d) aan werknemers, wanneer zij wegens pensionering hun activiteit beëindigen dan wel deze wegens ziekte, ongeval, moederschap, invaliditeit of werkloosheid moeten onderbreken, een vervangingsinkomen toekennen in de vorm van een forfaitaire uitkering of een op basis van hun vroegere arbeidsinkomen berekende uitkering waardoor hun levensstandaard, op grond van hun deelneming aan passende socialezekerheidsregelingen, in redelijke mate in stand wordt gehouden;
- e) de mogelijkheid onderzoeken om een passende sociale bescherming voor zelfstandigen tot stand te brengen en/of te ontwikkelen" (16).

In de Aanbeveling slaat de toekenning van een vervangingsinkomen voor bepaalde eventualiteiten (punt d) alleen op de werknemers. In België lijkt de sociale bescherming beetje bij beetje afstand te nemen van de evenredige opvatting van vervangingsinkomens (behouden van de levensstandaard) ten gunste van een forfaitaire opvatting.

De invoering of ontwikkeling van een gepaste sociale bescherming voor werkenden die geen loon trekken (punt e), beoogt de situatie van de zelfstandigen. Met andere woorden: de Aanbeveling behoudt de klassieke verwijzing naar professioneel werk, behalve voor de garantie van een minimum aan inkomsten (punt a) en de toegang tot gezondheidszorg (punt b), waar alle ingezetenen van zouden moeten kunnen genieten.

Het gegarandeerde minimuminkomen (punt a) is een verwijzing naar de Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming (17).

(15) Greber, 1984.
(16) Artikel 1, a), 1 van Aanbeveling 92/442/EEG ("convergentie").
(17) Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, *P.B. L* 245 van 26.08.1992.

Als we de sociale zekerheid echter alleen maar een functionele definitie geven, dan moeten we vaststellen dat het nagenoeg onmogelijk wordt om voor het sociale-zekerheidsbeleid grenzen te trekken. Het begrip sociale zekerheid wordt hier uitgebreid tot het volledige sociaal beleid.

We spreken van "horizontale uitbreiding van de sociale zekerheid" wanneer ze wordt gedefinieerd als "elke vorm van herverdeling die bedoeld is om individuele economische zekerheid te garanderen", en van "verticale uitbreiding" wanneer we hieronder ook preventie van sociale risico's (gezondheidszorgbeleid, werkgelegenheidsbeleid, enz.) verstaan. En als we sociale zekerheid en economische zekerheid enerzijds en herstel en preventie anderzijds onlosmakelijk met elkaar verbinden, dan wordt het onmogelijk om sociale zekerheid van sociaal beleid te onderscheiden.

Wat we echter vooral moeten inzien is dat, vanaf het ogenblik dat de sociale zekerheid de kern vormt van alle socialebeleidsstelsels, de manier waarop ze wordt opgevat, bepalend zal zijn voor de vorm en de omvang van die stelsels.

2. MOGELIJKE ALTERNATIEVEN VOOR DE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID

2.1. DE FUNCTIONELE DEFINITIE UITBREIDEN TOT DE GARANTIE VAN EEN "TOEKOMSTHORIZON" VOOR ALLE EUROPESE BURGERS

Volgens het ngo-platform (18) "We were in a crisis before the financial crisis exploded" (we kenden al een crisis nog vóór de financiële crisis uitbrak) (19). In de eurozone was de economische groei de voorbije jaren constant; in 2006 ging de werkgelegenheid met 1,5% vooruit, wat goed was voor ongeveer 2 miljoen nieuwe banen (3 miljoen voor geheel Europa). Gedurende diezelfde periode bedroeg het werkloosheidscijfer 7,8%, het laagste cijfer in meer dan tien jaar tijd. In 2007 verwachtte de Europese Commissie nog dat deze tendens zich in de toekomst zou voortzetten (20). Op het eerste gezicht hadden deze cijfers de ongerustheid van de Europese werknemers over de toekomst van de werkgelegenheid kunnen temperen. Toch bracht de mondialisering ook met zich mee, en dit nog voor de crisis, dat er steeds vaker herstructureringen waren, dat van de werknemers meer flexibiliteit en omscholing werd gevraagd en dat een deel van hen het steeds moeilijker had om naar banen van een ander type over te schakelen. Zelfs in de – niet-bewezen – veronderstelling van een constante groei, konden we al voorspellen dat deze economische veranderingen sommige categorieën van burgers en zelfs volledige regio's zouden blijven uitsluiten van de voordelen van de groei en de kennismaatschappij, en dat soms voor lange periodes.

(18) European Social Platform, 2008.
(19) Zie in dat verband ook ILO, 2008.
(20) Europese Commissie, 2007a.

Wat in diezelfde periode de veronderstellingen met betrekking tot de groei van de werkgelegenheid ook waren, was het in ieder geval duidelijk dat de doelstelling van 70% arbeidsmarktparticipatie – cijfer dat in 2000 in de verklaring van Lissabon werd vooropgesteld – niet kon worden gehaald zonder de invoering van een globaal beleid gericht op de tenlasteneming van de verantwoordelijkheden die tot dan toe voor een groot deel werden opgenomen door personen die geen beroepsactiviteit uitoefenden. Meer bepaald in een vergrijzende Europese samenleving moest een nieuwe taakverdeling voor de zorg aan zorgbehoevenden en jonge kinderen worden uitgewerkt. Het groenboek over de demografische veranderingen wees ook op de noodzaak om in een dergelijke context maatregelen gunstig voor de demografische groei door te voeren, om te kunnen voorzien in nieuwe banen, maar ook om de verhouding actieven/inactieven weer in evenwicht te brengen, want dat is dé voorwaarde voor elke overheidsinvestering in sociale bescherming.

Het fenomeen van het isolement in onze samenleving breidt zich nog verder uit (de helft van de Brusselse huishoudens telde in 2006 slechts één volwassene), en er zijn steeds meer eenoudergezinnen (13% van de gezinnen met kinderen voor het Europa van de 27). Deze personen zijn, volgens alle studies, het meest aan het risico van bestaansonzekerheid blootgesteld (21). Eenouderschap maakt arbeidsmarktparticipatie nog een stuk moeilijker. Bovendien ziet een aanzienlijk deel van de bevolking het mogelijke isolement als een rem op het vormen of uitbreiden van een gezin. Het isolement of het eenouderschap op zich is met andere woorden een individueel risico, maar ook een steeds vaker voorkomend maatschappelijk risico.

Onlangs nog tot slot, waren we getuige van de bewustwording dat heel wat uitdagingen dringend moeten worden aangepakt: de koopkracht van alle Europese burgers in stand houden om hen in staat te stellen om aan levensnoodzakelijke behoeften als voeding, energievoorziening en mobiliteit te voldoen.

We halen deze beschouwingen kort aan om er in de eerste plaats op te wijzen dat de huishoudens sinds een aantal jaren met onzekerheid kampen, zowel op gezins- als op professioneel vlak. De economische crisis heeft deze bestaansonzekerheid nog erger gemaakt. Van individuen eisen dat ze een grotere flexibiliteit aan de dag leggen, is een vorm van cynisme als we hun niet tegelijkertijd concrete en betrouwbare beschermingen bieden waarmee ze in hun essentiële behoeften kunnen voorzien.

Als we uitgaan van het postulaat volgens hetwelk een sociaal stelsel maar goed ontworpen is als het geschikt is voor de kwetsbaarste individuen, dan blijkt uit deze gegevens en beschouwingen dat alle sociaalbeleidsinitiatieven – vooral dan in de landen van continentaal Europa – op tweeverdienersgezinnen zijn afgestemd en er niet in slagen om zich ook te richten tot die mensen die in onze samenleving de

(21) Guio, 2005.

meeste risico's lopen, te weten de alleenstaanden. De sociale bescherming van morgen moet afgestemd zijn op een alleenstaand "type-individu", dat aan de arbeidsmarkt moet kunnen deelnemen en degelijk moet kunnen leven wanneer hij van die arbeidsmarkt is uitgesloten; ten overstaan van zorgbehoevenden (kinderen, ouders, enz.) moet deze bescherming privéverantwoordelijkheden opnemen. Als sociale bescherming in die zin wordt ontworpen, is ze noodzakelijkerwijze ook geschikt voor gezinnen met twee of meer inkomens.

De Mededeling van de Commissie omschrijft zekerheid als volgt: "Het gaat erom mensen toe te rusten met de vaardigheden die hen in staat stellen om in hun arbeidsleven vooruit te komen, en hen helpen om een nieuwe baan te vinden. Verder moeten zij toereikende werkloosheidsuitkeringen krijgen om overgangsperioden gemakkelijker te kunnen overbruggen. Tot slot houdt dat ook opleidingsmogelijkheden in voor alle werknemers (in het bijzonder de laaggeschoolde en oudere werknemers)".

Deze omschrijving, die is geïnspireerd door het begrip "capabiliteiten" van Nobelprijswinnaar A. Sen, is slechts een zeer flauwe weerkaatsing en geeft geen gevolg aan de talloze werken die met name in de netwerken EUROCAP en CAPRIGHT rond dit concept werden gerealiseerd en die het concept als volgt omschrijven: "Investing in people is not simply investing in education, initial or lifelong. Basically the prospect is to develop people's capabilities at every moment of their life and work in a way that enhances their effective freedom to act and to choose among a widening set of possibilities (...). The capability approach includes the existence of real opportunities for people to develop their skills, and hence, the existence of collective guidelines allowing them to acquire real means and ensuring equal distribution of social opportunities" (22) (Investeren in mensen is meer dan investeren in onderwijs of een leven lang leren. In principe moeten de bekwaamheden van mensen op elk ogenblik in hun leven en werk worden ontwikkeld en wel zo dat hun effectieve vrijheid om te handelen en uit een brede waaier van mogelijkheden te kiezen, er groter door wordt (...). De aanpak volgens capabiliteiten houdt in dat mensen reële kansen hebben om hun bekwaamheden te ontwikkelen en dat er dus ook collectieve richtlijnen zijn waarmee ze effectieve middelen kunnen verwerven en die garanderen dat de sociale kansen gelijk worden verdeeld.)

Voor R. Salais (23) "houdt de grote kentering die de aanpak volgens bekwaamheden teweegbrengt, verband met de keuze van de referentie waarmee de overheidsactiviteit (beleidsinitiatieven, wetgeving, procedures) moet worden ontworpen, doorgevoerd en beoordeeld. De enige ethisch verantwoorde referentie van de overheidsactie is volgens Sen de persoon en meer bepaald de omvang van de reële vrijheden waarover hij beschikt om het leven dat hij wil leven, te kiezen en te leiden".

(22) EUROCAP scientific report.
(23) Salais, 2005.

Volgens de benadering van de bekwaamheden en in het verlengde van de beschouwingen die in punt 1 werden aangevoerd, moet de "zekerheid" die in het kader van de flexizekerheid wordt nagestreefd, tegelijkertijd:

- de individuele bekwaamheden verbeteren opdat individuen zich tijdens hun volledige beroepsloopbaan aan de arbeidsmarkt kunnen aanpassen – dit element staat centraal in de Mededeling van de Commissie, in termen van "zekerheid";
- individuen de mogelijkheid geven om beroepsleven en gezinsverantwoordelijkheden met elkaar te verzoenen en dat, in gelijke omstandigheden voor mannen en vrouwen;
- maar vooral ook mensen die tijdelijk of definitief van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, op een doeltreffende manier veiligstellen. Sommige fundamentele aspecten van het bestaan moeten in alle omstandigheden worden gedekt: gezondheid, huisvesting, energie, opvangstructuren, onderwijs, verplaatsingen, communicatie, bestaansmiddelen, enz. Dit laatste aspect vormt een fundamentele voorwaarde voor de dynamiek en individuele aanpasbaarheid, voor een demografische heropleving, maar ook voor sociale cohesie en beperking van ongelijkheden. De Mededeling weidt over deze dimensie echter slechts beperkt uit en beschrijft ze alleen maar, bijvoorbeeld: "moderne socialezekerheidsstelsels die een gepaste inkomenshulp bieden, werkgelegenheid in de hand werken en de mobiliteit op de arbeidsmarkt vereenvoudigen".

Pas als al deze garanties worden samengevoegd, kunnen ze leiden tot een doeltreffend flexicuritybeleid dat als doelstelling zou hebben ervoor te zorgen dat elk individu, in de veranderende gezins- en beroepsomgeving, een ware "toekomsthorizon" heeft die hem op om het even welk ogenblik in staat stelt om, op korte en op lange termijn, nieuwe projecten op zich te nemen, ongeacht of het gaat om een gezinsproject, de verwerving van een woning, professionele omscholing, vertrek uit het vaderland, enz.

2.2. DE ANALYTISCHE DEFINITIE UITBREIDEN TOT EEN NIEUWE "MAND MET ZEKERHEDEN"

We stellen vast dat, om een op die manier geformuleerde doelstelling te verwezenlijken, de term "zekerheid" in flexizekerheid inhoudt dat de traditionele grenzen van de sociale zekerheid aanzienlijk worden uitgebreid, ongeacht of de sociale zekerheid analytisch (per risico's, zoals in overeenkomst nr. 102 van de IAO) dan wel functioneel (naargelang van de taken die ze vervult, zoals in Aanbeveling 92/442 van de Europese Raad – Raad van de Europese Unie, 1992) wordt gedefinieerd.

Als we hier dieper op ingaan, blijkt uit de vergelijkende analyse van de socialebeschermingssystemen reeds zeer duidelijk dat, wanneer afhankelijk van het land een beroep wordt gedaan op functionele equivalenten, een reeks domeinen

wordt ingeschakeld die a priori niet onder de klassieke definities van sociale zekerheid vallen, definities die op Europese en internationale schaal werden opgesteld, volgens de methode van de kleinste gemeenschappelijke deler (24).

Aan de hand van de methode van de functionele equivalenten kan worden bepaald welke takken in sommige socialezekerheidsstelsels aanwezig zijn, maar in andere dan weer ontbreken (wat niet betekent dat hun functie niet op een andere manier wordt vervuld). Zo zijn er in sommige Scandinavische landen sociale ouderschapsverzekeringen, of huisvestingssteun, elementen die niet in het concept van de continentale socialezekerheidsstelsels voorkomen.

Inzake de behoeften die de sociale bescherming in ruime zin zou moeten dekken om te voldoen aan de collectieve en individuele uitdagingen in de kenniseconomie, stellen we vast dat deze heel wat ruimere domeinen zou moeten beslaan dan die waar we doorgaans aan denken. We denken hierbij niet alleen aan de klassieke takken, maar ook aan de toegang tot huisvesting, basisonderwijs, een leven lang leren, energievoorziening, krediet, mobiliteit, opvangstructuren, communicatie- en informatiemiddelen, enz.

Als we de Mededeling van de Commissie letterlijk zouden opvatten, zou een werkelijk "geïntegreerde" strategie moeten worden doorgevoerd die van toepassing is op alle domeinen van het economische en sociale leven die wel eens een impact zouden kunnen hebben op de loopbanen van individuen. Een van de prioriteiten van de Europese Unie in dit verband zou erin bestaan om deze domeinen te identificeren, rekening houdende met de fundamentele behoeften – materiële behoeften en behoeften inzake bevoegdheden – van de Europese burgers in een nieuwe economie."

Het klassieke instrument van de sociale zekerheid is de mutualisering van bepaalde risico's of eventualiteiten die als sociaal "gerechtvaardigd" worden beschouwd en, wanneer ze zich voordoen, recht geven op de betaling van compenserende of vervangende vergoedingen. Door van dit instrument gebruik te maken, kunnen twee bronnen die in de kenniseconomie essentieel blijven, worden herverdeeld: geld en tijd (door de afbakening van periodes die de uitbetaling van prestaties rechtvaardigen). Een dergelijk instrument zou kunnen worden uitgebreid tot tal van nieuwe eventualiteiten, zoals een leven lang leren.

De methode van de functionele equivalenten maakt duidelijk dat bepaalde functies, die hier door klassieke socialezekerheidsinstrumenten worden verzekerd (bijvoorbeeld kinderbijslag tot 25 jaar), elders door overheidsvoorzieningen worden overgenomen (bijvoorbeeld studiebeurzen tussen 18 en 25 jaar, belastingverlagingen of goedkope toegang tot hoger onderwijs). We begrijpen dan beter dat de

(24) P. Vielle, 2001.

sociale bescherming, met de bedoeling om zich aan de maatschappelijke veranderingen aan te passen, van andere instrumenten gebruik zou kunnen maken, zoals de diensten van algemeen belang of de fiscaliteit.

In dat verband wordt maar al te vaak nagelaten (en dat is een van de leemtes van de Mededeling) om het belang en de voordelen te beklemtonen van toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten van algemeen belang. De pogingen om de sociale uitkeringen meer en meer te individualiseren (trekkingsrechten, universele uitkeringen, enz.) om in te spelen op de diversifiëring van de levenswijze, stuiten immers op de verveelvoudiging van alsmaar heterogenere situaties en trajecten, die niet alleen aan verwachtingen, maar ook aan bijzondere behoeften gelinkt zijn (25). In een aantal domeinen (gezondheid, onderwijs, vervoer, informatie- en communicatietechnologie, huisvesting) zou kunnen blijken dat de ontwikkeling of uitbreiding van toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten van algemeen belang een gunstige vervanging vormt van de betaling van individuele uitkeringen. Dit is wellicht een van de kernsuccessen van het "Scandinavische model", dat door de analisten maar al te vaak wordt genegeerd; zij nemen genoegen met een vergelijking van het arbeidsrecht met de sociale zekerheid in strikte zin.

Net als de mutualisering houdt de ontwikkeling van diensten van algemeen belang een beleid voor de regulering en collectieve structurering van tijd en ruimte in, een beleid dat in een flexibele samenleving paradoxaal genoeg fundamenteel is. De voorspelbaarheid en homogeniteit van de openingstijden van de opvangstructuren en scholen, van het vervoer of andere openbare diensten, enz. ondersteunen mee de werkgevers en werknemers bij de organisatie van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en ze zijn onmisbaar voor gezinnen die beroepsleven en privéleven met elkaar moeten verzoenen.

Ook andere instrumenten dragen echter bij tot deze reorganisatie van tijd en ruimte, op sociaal vlak, in het gezin en op het werk. We denken hierbij meer bepaald aan de beleidsinitiatieven inzake de verstedelijking, of nog aan het familierecht (dat, zoals in België, het co-ouderschap als referentienorm kan voorstellen voor kinderen van gescheiden ouders).

De keuze voor een bepaald solidariteitsinstrument (bijvoorbeeld de voorkeur die in sommige gevallen aan de mutualisering van risico's, in andere gevallen aan diensten van algemeen belang wordt gegeven) is steeds een sociaal compromis inzake de respectieve verantwoordelijkheden van de staat, de werkgevers, de werknemers en de burgers in het algemeen. Met het oog op flexizekerheid worden onze Europese samenlevingen met andere woorden uitgenodigd tot een uitgebreid debat over de voorwerpen, instrumenten en doelstellingen van de solidariteit. Er moet worden onderhandeld over wat valt binnen het kader van een collectieve bescherming met ruime en homogene solidariteit, bescherming die voldoet aan de fundamentele

(25) P. Vielle, 2001; P. Walthery, P. Vielle, in *Transfer*, 2004.

behoeften van alle individuen; maar ook de Europese economische uitdagingen moeten te berde worden gebracht. Binnen dit kader moet worden bepaald welke de meest geschikte instrumenten (mutualisering, diensten van algemeen belang, beleidsinitiatieven ter regeling van tijd en ruimte) zijn om tegemoet te komen aan heterogene individuele behoeften.

CONCLUSIES: DENKPISTES VOOR DE DEFINITIE VAN EEN "MAND MET ZEKERHEDEN"

De voorafgaande beschouwingen zetten ons ertoe aan om grondig – en niet terloops – na te denken over onze socialebeschermingssystemen, de behoeften die ze moeten dekken, en de technieken waarmee ze worden verwezenlijkt; daarbij nauw aansluitend aan ons economische en sociale beleid – nationaal en Europees – om op de gepaste wijze te kunnen antwoorden op de sociale uitdagingen waarmee we als burgers en bevolkingsgroepen van nu worden geconfronteerd.

De sociale zekerheid wordt niet in decreten gegoten; er wordt over onderhandeld. Alle betrokken actoren zouden nu – los van de corporatistische belangen en in een economische en sociale context die totaal verschillend is van die van na de Tweede Wereldoorlog – moeten taboeloos kunnen nadenken over:

- welke prioritaire behoeften in deze totaal nieuwe Europese en wereldwijde context voor de burgers en de werknemers moeten worden gedekt;
- op welke manier ze moeten worden gedekt. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan het feit of deze behoeften al dan niet aan de hoedanigheid van werknemer gelinkt zijn, link die overigens alleen moet worden behouden als dit noodzakelijk is om aan de beschermingsdoelstelling te voldoen;
- een gepaste onderlinge verhouding tussen een "harde kern" van sociale zekerheid (mutualisering), de ontwikkeling en uitbreiding van sociale voorzieningen van algemeen belang en de integratie van de dimensie sociale zekerheid ("social protection mainstreaming") in het sociale en economische beleid in zijn geheel.

Met het oog op de hoger aangehaalde beschouwingen en in een perspectief van flexicurity zou een "mand met zekerheden" die aan de hedendaagse behoeften kan voldoen, op zijn minst met de volgende domeinen rekening moeten houden (26):

- Voor alle burgers:
  - recht op een menswaardig inkomen, geschikt voor elke periode van het bestaan, elke fase van de levenscyclus, elk type van overgang en de wisselvalligheden van de economie;
  - toegang tot kwaliteitsgezondheidszorg;
  - het recht om te verzorgen en verzorgd te worden;
  - toegang tot huisvesting;
  - toegang tot kwaliteitsvol basisonderwijs en een leven lang leren;

(26) Zie in dat verband ook ILO, 2008 en ILO, 2008a.

- toegang tot op het individu afgestemde sociale diensten voor sociale inclusie;
- toegang tot energievoorziening;
- toegang tot krediet;
- toegang tot mobiliteit;
- toegang tot communicatie- en informatiemiddelen (ICT), enz.;
- effectieve toegang tot al deze rechten (of "het recht om deze rechten te doen gelden").

■ Voor personen die werken:
- manieren om privé- en beroepsleven met elkaar te verzoenen, teneinde de gepaste zorg te verzekeren voor alle zorgbehoevenden (kinderen, ouderen, personen met een handicap, invaliden): kinderdagverblijven, buurtvoorzieningen;
- behoud van een hoog inkomen tijdens overgangsperiodes in de beroepsloopbaan.

Op Europese schaal zou een definitie van de antwoorden op deze behoeften, uitgedrukt in termen van sociale grondrechten van de Europese burgers, tot de opbouw van een echt Europees sociaal burgerschap kunnen bijdragen en de basis kunnen vormen voor een sociale agenda die op de fundamentele bekommernissen van de burgers kan inspelen. De definiëring en verwezenlijking van het geheel van deze rechten moeten het in acht nemen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en de non-discriminatie verzekeren. De antwoorden op deze basisbehoeften zouden, afhankelijk van de aard van de oplossingen, moeten worden geconcretiseerd door zowel de Europese instellingen als de lidstaten zelf.

Wat de opsomming en definiëring van de basisbehoeften van de burgers betreft, is de "traditionele" aanwending (hoewel te weinig gebruikt door de Europese Unie) van de internationale socialebeschermingsmiddelen, zowel door de Raad van Europa als door de Internationale Arbeidsorganisatie, nu voorbijgestreefd of toch tenminste niet voldoende. Het is de taak van de Europese Unie om pionierswerk te verrichten en haar institutionele kader te vervolledigen met een sociaal luik waarmee het project dat in 2000 in Lissabon werd vooropgesteld, op een harmonieuze en doeltreffende manier kan worden ontwikkeld.

Tot slot lijkt het noodzakelijk dat de oriëntering van de Europese redeneringen, die sociale bescherming naar voren schuiven als een "factor voor groei en sociale cohesie" of als een "investering", zich vertaalt in een wijziging van de normen inzake boekhouding en budgettering die aan de lidstaten worden opgelegd, met name in het kader van het Stabiliteitspact. Om er zeker van te zijn dat dergelijke redeneringen doeltreffend zijn, moeten de Europese instellingen en de lidstaten de bedragen die voor de ontwikkeling van de sociale infrastructuren, de gezondheidszorg, het onderwijs, enz. worden uitgegeven, beschouwen als investeringen en niet als uitgaven die de nationale budgetten belasten. In de crisisperiode die we nu doormaken, komt de "welvaartsstaat-investeerder" naar voren als het enige model dat de sociale breuk kan verkleinen, het vertrouwen kan herstellen en de dynamiek teweeg

kan brengen die onmisbaar is voor de opbouw van een Europees economisch model dat – althans dat hopen we – eensgezinder en duurzamer zal zijn.

(Vertaling)

REFERENTIES

Aanbeveling 92/441/EEG van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, PB L 245 van 26.08.1992.

Aanbeveling 92/442/EEG van de Raad van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming, PB L 245 van 26.08.1992.

Barbier, C., La ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 1939-1940, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Brussel, 2006.

Bonvin, J.-M., La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen, *L'Economie politique*, nr. 27, juli 2005, pp. 24-37, 2005.

Bonvin, J.-M., Assessing the European Social Model Against the Capability Approach, in Jepsen, M. en Serrano, A. (eds.), *Unwrapping the European Social Model*, Polity Press, Cambridge, pp. 213-232, 2006.

Bonvin, J.-M. en Thelen, L., Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice, Paper presented at the 3rd conference on the Capability Approach: From Sustainable Development to Sustainable Freedom, University of Pavia, 7-9 september 2003, 2003.

Boyer, R., *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France?*, CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm/Presses de l'Ecole normale supérieure, Parijs, 2006.

Centre For European Policy Studies (CEPS), Is Social Europe Fit for Globalisation?, A study on the social impact of globalisation in the European Union, Europese Commissie, Brussels, 2007, (http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf).

Dupeyroux, J.J., *Droit de la sécurité sociale*, Précis Dalloz, Parijs, 1973.

Erhel, C. en Gazier, B., "Flexicurity and beyond: micro-macro aspects of transitions management in the European employment strategy", Preparatory Workshop on the employment guidelines, Lissabon, 25 mei 2007 (herziene versie), juni 2007, 2007.

Esping-Andersen, G., Un Etat-providence pour le XXIème siècle, in Daniel, C. en Palier, B. (eds.), *La Protection sociale en Europe*, DREES, Parijs, pp. 75-106, 2001.

Esping-Andersen, G., *Les trois mondes de l'Etat providence, essai sur le capitalisme moderne* (herziene vertaling), PUF (Le lien social), Parijs, 2007.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie, Groenboek, "Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties", COM (2005) 94 final van 16 maart 2005, 2005a.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie "Herstructureringen en werkgelegenheid: Anticiperen op en begeleiden van herstructureringen met het oog op de ontwikkeling van de werkgelegenheid: de rol van de Europese Unie", COM (2005) 120 final, van 31 maart 2005, 2005 b.

Europese Commissie, *Routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen – 2006-2010*, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2006.

Europese Commissie, Ontwerpmededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: Meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid", Brussel, COM (2007) 359 definitief, juni 2007, 2007a. (http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_fr.pdf).

Europese Commissie, *Continued brisk growth, while inflation is currently easing*, Algemene Directie Economische en financiële zaken, Interim forecast, persconferentie van 16 februari 2007, 2007b (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_0207_en.pdf).

Europese Commissie, *Gelijkheid tussen vrouwen en mannen: een stap vooruit – Routekaart voor de toekomst*, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2007c.

Eurostat, La famille dans l'UE25 vue à travers les chiffres, *Persmededeling*, nr. 59/2006, 12 mei 2006, 2006.

Ewald, F., *L'Etat providence*, Grasset, Parijs, 1987.

Gazier, B., "Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre", Conferentie "Flexicurity, Key Challenges", Lissabon, 13-14 september 2007, 2007.

Greber, P.-Y., *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, pp. 83-92, 1984.

Greber, P.-Y., De sociale zekerheid: een geschiedenis, een cultuur, een uitdaging. Benadering in het internationaal recht, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 2, 2007, pp. 237-257, 2007.

Guio, A.-C., La privation matérielle dans l'Union européenne, Eurostat, *Statistiques en bref*, nr. 21/2005, 2005.

Hall, P. A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, deel 25, nr. 3, pp. 275-297, 1993.

IAO-conventie nr. 102 betreffende de minimumnorm van sociale zekerheid, goedgekeurd in 1952 en van kracht sinds 27 april 1955.

International Labour Organisation, *World of Work Report 2008 Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, International Labour Office, Genève, 2008.

International Labour Organisation, *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* duly adopted by the General Conference of the International Labour Organization during its Ninety-seventh Session which was held at Geneva and declared closed on 13 June 2008, International Labour Office, Genève, 2008a.

Keune, M. en Jepsen, M., Not balanced and hardly new: the European Commission's Quest for Flexicurity, *Working Paper*, nr. 2007/01, ETUI-REHS, Brussel, 2007.

L'Economie politique, Faut-il lire Amartya Sen?, nr. 27, juli 2005, 2005.

Perrin, Guy, *Guy Perrin – Sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1994.

Raad van de Europese Gemeenschappen, Richtlijn 79/7/EEG van de Raad, van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, PB L 006 van 10 januari 1979, pp. 0024-0025, 1979.

Raad van de Europese Unie, Aanbevelingvan 27 juli 1992 betreffende de convergentie van doelstellingen en beleidsmaatregelen inzake de sociale bescherming, PB L 245 van 26 augustus 1992, pp. 0049–0052, 1992.

Raad van de Europese Unie, Richtlijn 96/34/EG van 3 juni 1996 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake ouderschapsverlof, PB L 145 van 19 juni 1995, pp. 0004-0009, 1995.

Salais, R., Work and Welfare. Towards a Capability-based Approach, in Zeitlin, J. en Trubek, D. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 317-344, 2002.

Salais, R., Le projet européen à l'aune des travaux de Sen, *Alternatives économiques/L'Economie Politique,* 2005/3 – nr. 27, pp. 8-23, 2005.

Salais, R. en Villeneuve, R. (eds.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Scharpf, F. W. en Schmidt, V. A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Schmid, G. en Gazier, B., *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Market*, Eward Elgar Publishing, Cheltenham, 2002.

Sciarra, S., "From the Lisbon Strategy to the Lisbon Challenges, How Labour Law Interacts with Flexicurity", "Flexicurité et négociation collective, un paradoxe à résoudre", conferentie "Flexicurity, Key Challenges", Lissabon, 13-14 september 2007, 2007.

Sen, A., *Un nouveau modèle de développement économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Parijs, 2000.

Sociaal platform, Financial and economic crisis. Social NGO's proposals for a European recovery plan, 2008.

Supiot, A. (ed.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Parijs, 1999.

Transfer, Flexicurity: conceptual issues and political implementation in Europe, Vol. 10, nr. 2, ETUI-REHS, Brussel, 2004.

Vandamme, F., Flexicurité, qui est concerné?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr. 511, pp. 482-485, 2007.

Vedrine, H., Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, Elysée, Parijs, 2007 (http://www.elysee.fr/elysee/root/bank_mm/pdf/20070904RFM-HV.pdf).

Vielle, P., *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales*, Bruylant, Brussel, 2001.

Vielle, P. en Bonvin, J.-M., "Activation Policies: A Capabilities Perspective", Real Utopias Fifth Conference "Rethinking Redistribution", Madison (WI), 3-5 mei 2002, 2002.

Vielle, P. en Walthery, P., Flexibility and social protection, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2003 (http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/55/en/1/ef0355en.pdf).

Vielle, P., Pochet, P. en Cassiers, I. (eds.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme?*, PIE-Peter Lang, Brussel, 2005.

Vielle, P., Flexizekerheid, de zekerheid van de Europese burgers herdefiniëren, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, 2007, pp. 731-747, 2007.

Walthery, P. en Vielle, P., Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions, *Transfer*, deel 10, nr. 2, pp. 263-281, 2004.

INHOUDSTAFEL

COMMUNAUTAIRE SOCIALE RECHTEN – DE "MAND MET ZEKERHEDEN" VOOR DE EUROPESE BURGERS OPNIEUW OP DE ONDERHANDELINGSTAFEL

1. TER HERINNERING ENKELE KLASSIEKE DEFINITIES VAN SOCIALE ZEKERHEID 559

1.1. DE ANALYTISCHE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID 559
1.2. DE FUNCTIONELE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID 560

2. MOGELIJKE ALTERNATIEVEN VOOR DE DEFINITIE VAN SOCIALE ZEKERHEID 562

2.1. DE FUNCTIONELE DEFINITIE UITBREIDEN TOT DE GARANTIE VAN EEN "TOEKOMSTHORIZON" VOOR ALLE EUROPESE BURGERS 562
2.2. DE ANALYTISCHE DEFINITIE UITBREIDEN TOT EEN NIEUWE "MAND MET ZEKERHEDEN" 565

CONCLUSIES: DENKPISTES VOOR DE DEFINITIE VAN EEN "MAND MET ZEKERHEDEN" 568

REFERENTIES 571

SOLIDARITEIT IN DE XXISTE EEUW

DOOR ANTOON VANDEVELDE

Decaan, Hoger Instituut voor Wijsbegeerte, Centrum voor Economie en Ethiek, KU Leuven

Solidariteit is als waarde op zich niet zo controversieel in Europa. Men discuteert er wel over de wenselijke omvang, maar niet over de noodzaak ervan. Als ik de ethische principes die aan de basis liggen van de sociale zekerheid uitleg aan mijn Vlaamse studenten, dan expliciteer ik alleen maar wat ze altijd al dachten. Maar als ik hetzelfde in het Engels uitleg aan een publiek met Amerikaanse studenten, dan krijg ik verhitte discussies. Het begint met verbazing. 'Bedoel je dat iedereen verplicht moet bijdragen tot de ziekteverzekering? En wat als ik daar helemaal niet om geef? Het risico dat ik ernstige gezondheidsproblemen krijg is toch vrij klein. Wat als ik liever zelf spaar voor het geval ik ongeluk heb? En wat als ik graag risico's neem?...' Ik denk niet dat er meer altruïsme is in Europa dan in de Verenigde Staten – er is ginds veel meer filantropie dan bij ons – maar dit wordt dan toch op heel andere manieren gekanaliseerd. De meelevende gevoelens zijn ook in totaal andere intuïties geworteld in beide continenten. In dit artikel exploreer ik de notie van solidariteit. Ooit was dit de derde waarde van de Franse revolutie. Naast vrijheid en gelijkheid was er de broederlijkheid. Ik begin met een definitie van het concept en een bespreking van solidaire motivaties en ik vergelijk dan verschillende mogelijke institutionele belichamingen. Dit moet ons een helderder beeld geven van de obstakels voor het implementeren van meer solidariteit in onze maatschappij. Tot slot zeg ik ook een en ander over de vraag hoe omvattend solidariteit wel dient te zijn.

1. CONCEPTUELE VERHELDERING

Ik definieer solidariteit als de bereidheid om te delen met mensen die je niet noodzakelijk persoonlijk kent, maar die je toch als je gelijken beschouwt op basis van een of ander gemeenschappelijk kenmerk dat identificatie toelaat. Solidariteit verwijst dus naar een feitelijke of virtuele gemeenschap. We zijn allemaal kinderen van een zelfde god, of leden van een zelfde natie, of slachtoffers van een zelfde type van verdrukking, die een zelfde strijd voeren tegen de onrechtvaardigheid. Dit zijn inderdaad de meest evidente gemeenschappen waarin solidariteit tot ontwikkeling komt. Volgens Marx was de solidariteit van de werkende klassen gebaseerd op het feit dat loonarbeiders structureel dezelfde positie innemen binnen de kapitalistische structuren. Hij veronderstelde bovendien dat de resterende zelfstandige arbeiders weldra ook gesalarieerd en geproletariseerd zouden worden. Marx was zich er wel van

bewust dat dit niet zo evident is. Het bestaan van een objectieve basis voor solidariteit wordt niet automatisch vertaald in een subjectief solidariteitsgevoel en in effectieve deelname aan de klassenstrijd. Marx was er wel van overtuigd dat op langere termijn het ene het andere zou meebrengen.

Solidariteit is gericht op anonieme anderen, mensen die in vele opzichten van mij verschillen, maar met wie ik toch minstens één belangrijk kenmerk gemeen heb. Solidariteit is typisch een waarde die ontstaat met de grootstad en de massificatie van het sociale leven. In een buurtschap, een traditionele agrarische gemeenschap of een kleine stad waar alle mensen elkaar kennen is (en was) er veel samenhorigheid. Mensen hebben er voortdurend elkaar nodig ook. Er zijn soms vetes en clans, maar die zijn juist uitdrukking van een veel grotere sociale nabijheid dan we nu nog kennen. Ik zou dit toch geen solidariteit noemen. Solidariteit ontstaat in eerste instantie in grote bedrijven en in massale betogingen. De Parijse betogingen voor het recht op arbeid in 1848 worden vaak genoemd als de eerste manifestatie van solidariteit in de zin zoals ik het hier uitleg.

Solidariteit is ook egalitair. Wij zullen niet zeggen dat we solidair zijn met God, of met onze huisdieren, hoezeer we die ook liefhebben. Hier is het verschil te groot, of beter nog, in deze relaties ervaren we een kwalitatief verschil. Solidariteit verschilt in twee opzichten van loyaliteit. Vooreerst zijn we loyaal tegenover onze vrienden. Loyaliteit is dus particularistisch. Zij is gericht op mensen met wie we een persoonlijke relatie hebben of menen te hebben. Bovendien is loyaliteit niet noodzakelijk egalitair. We vinden deze aanhankelijkheid ook in hiërarchische relaties. We kunnen loyaal zijn tegenover onze baas of tegenover onze ondergeschikten, dat wil zeggen: we vertrouwen hen en we zullen hen niet in de steek laten of verraden. Soms is solidariteit met hiërarchisch superieuren wel degelijk mogelijk, bijvoorbeeld als beide partijen onderhevig zijn aan een zelfde bedreiging. Die laatste creëert dan de gelijkheid die nodig is voor solidariteit. Als een bedrijf bedreigd wordt door een faillissement bijvoorbeeld, kunnen werkgevers en werknemers samen in het verzet gaan tegen de banken die de kredietlijnen willen doorknippen. Solidariteit is egalitair, loyaliteit is van toepassing op persoonlijke en hiërarchische verhoudingen. Toch hebben ze iets gemeen. Beide gesteldheden sluiten immers nijd en afgunst uit. Als we onze vrienden liefhebben, onze superieuren bewonderen, onze ondergeschikten beschermen of een gemeenschappelijke strijd vechten, vergeten we onze jaloezieën.

Solidariteit is gefundeerd op de bekwaamheid om gelijkaardigheden te zien en om ons te identificeren met anderen op basis van min of meer abstracte kenmerken die we met hen delen. Solidariteit veronderstelt dus dat we iets delen: gemeenschappelijke belangen, ideeën, waarden, afkomst of structurele positie. Opmerkelijk is dat we makkelijker solidariteit lijken te ontwikkelen op basis van goed herkenbare particularistische criteria dan op basis van meer abstracte universele kenmerken zoals de gemeenschappelijke menselijkheid. Een ander belangrijk onderscheid: identificatie is mogelijk op basis van vrije keuzes zoals het lidmaatschap van een club of

van een vereniging, maar ook op basis van gegeven kenmerken die we niet kunnen veranderen, zoals afkomst, familie, ras, clan of natie. Dit onderscheid valt grotendeels samen met het verschil tussen vooruitziende (forward looking) en achteromziende (backward looking) criteria. Vechten mensen voor de toekomst van hun kinderen of om de doden te wreken? In burgeroorlogen gaat het tweede motief al snel het eerste overvleugelen. Maar ook in een meer gepacificeerde maatschappij is een gelijkaardige tweespalt te bespeuren. Mensen kunnen solidariteit ontwikkelen op basis van het gemeenschappelijke streven naar een klasseloze maatschappij of op basis van een gedeelde verontwaardiging over onrechtvaardigheden waarvan mensen van de eigen groep vroeger het slachtoffer zijn geweest. Wellicht zijn grote toekomstplannen meer mobiliserend in een optimistische maatschappij die nog gelooft in de mogelijkheid van menselijke vooruitgang. In een meer verzuurde maatschappij echter zet men zich af tegen externe bedreigingen, bijvoorbeeld door globalisering of migratie. In dit laatste geval zal men ook graag een soort mythologisch verleden scheppen ter ondersteuning van de huidige verzuchtingen.

2. WIE ZIJN 'WIJ'?

Er is een heel eenvoudige test die toelaat om onze solidariteit in kaart te brengen. Vraag mensen wie ze precies bedoelen als ze 'wij' zeggen. Natuurlijk hangt het onderscheid tussen 'wij' en 'zij' grotendeels af van de context waarin we spreken en handelen. Recente wetenschappelijke literatuur levert hierover onthutsende voorbeelden. In 2004 publiceerde de bekende econoom Alberto Alesina samen met Edward Glaeser bij Oxford University Press een boek over *Fighting Poverty in the US and Europe*. De auteurs stellen de vraag waar het verschil tussen de Amerikaanse en de veel genereuzere Europese welvaartsstaat vandaan komt. Historisch gezien zijn het toch vooral Europese migranten geweest die de basisstructuren van de maatschappij in de Verenigde Staten hebben uitgetekend. Hoe komt het dat mensen met min of meer dezelfde religieuze en culturele achtergrond zo'n verschillend maatschappijtype hebben tot stand gebracht? Alesina en Glaeser onderzoeken diverse hypothesen en concluderen dat er uiteindelijk maar één verklaring overblijft. In Europa werden de armen beschouwd als 'mensen van bij ons', vulgair en stupide misschien, maar toch behorend tot hetzelfde soort mensen, wachtend op emancipatie, sociale en culturele verheffing. In de Verenigde Staten echter was de onderklasse zwart. Zij behoorde niet tot de cirkel van mensen om wiens lot de goegemeente bekommerd was en is. De Amerikaanse filosoof Richard Rorty heeft ooit geargumenteerd dat burgerschap, en a fortiori wereldburgerschap leeg wordt als de rijken de armen aan hun lot overlaten en weigeren om financieel bij te dragen tot hun opvoeding, hun gezondheidszorg en hun sociale zekerheid. Wat men in de Verenigde Staten niet had en in Europa wel, was zoiets als een gevoel van lotsverbondenheid, solidariteit hebben we dat hoger genoemd, tussen rijk en arm.

De diagnose van Alesina en Glaeser is echter ook voor Europa verontrustend. Lange tijd hebben we een segmentatie van de maatschappij zoals we die in Amerika kennen kunnen vermijden, maar sinds enige tijd verandert dat. Ook in Europa wordt de

onderklasse in toenemende mate Arabisch, Islamitisch, Turks gekleurd. De kloof tussen insiders en outsiders neemt toe. Nu het ook nog modieus wordt om het failliet van de multiculturele samenleving te proclameren, wordt de identificatie, nodig voor het ontwikkelen van solidariteit, steeds meer problematisch. Er zijn wel degelijk aanwijzingen dat de toename van de sociale en culturele heterogeniteit de ontwikkeling of het behoud van sterke vormen van solidariteit in de gevestigde welvaartsstaten moeilijker maakt. Maar er zijn ook tegengestelde tendensen te bespeuren. Op wereldvlak openen de massamedia de mogelijkheid van inleving in het lijden van mensen aan de andere kant van de aarde. Bovendien heeft de eis van universele solidariteit, gebaseerd op onze gemeenschappelijke menselijkheid, haar neerslag gevonden in talloze nationale en internationale mensenrechtenverklaringen. Deze rechten betekenen echter niet veel zolang ze niet opeisbaar zijn, dat wil zeggen, zolang we niet in staat zijn om instituties te creëren die mensen toelaten om te ontsnappen aan de ergste vormen van behoeftigheid.

Wie zijn wij? Met wie identificeren we ons als we 'wij' zeggen? Ook in België is dit een prangende vraag. De meeste mensen leven met overlappende identificaties. Wij voelen ons Vlamingen, Belgen, Europeanen en wereldburgers, en al naar gelang van de situatie gaat een van deze identificaties de andere overheersen. Toch ziet men vaak dat mobilisatie van mensen en gevoelens langs nationale scheidslijnen relatief gemakkelijk is. Het lijkt er soms op dat het Belgische samenleven begrepen moet worden volgens het speltheoretische model van 'the battle of the sexes': man en vrouw die samen uit eten willen gaan, maar de een wil naar een Grieks restaurant, de ander naar een Chinees. Op een handvol extremisten na wil haast niemand de splitsing van België, maar toch is er voortdurend gehakketak rond concrete themata. Wij willen blijven samenleven, maar we krijgen het niet meer georganiseerd. Al in de negentiende eeuw heeft John Stuart Mill een diagnose gemaakt van wat pas een eeuw later echt het Belgische probleem werd: geen politiek zonder gemeenschappelijke taal en zonder ééngemaakte publieke opinie. Nu we in dit land zelfs geen nationale politieke partijen meer hebben, Vlamingen ook alleen nog voor Vlaamse partijen kunnen kiezen, Franssprekenden voor Franssprekende politici, verwijzen politici bij verkiezingen ook alleen nog naar een algemeen belang dat niet langer Belgisch, maar hetzij Vlaams, hetzij Waals, hetzij Brussels is. Niet te verwonderen dat het afsluiten van een compromis na de verkiezingen en het in stand houden van nationale solidariteit dan wel heel moeilijk wordt. Het voorstel van een federale kieskring, waarin alle Belgen voor Vlaamse en Franssprekende politici zouden kunnen stemmen, beoogt nu de creatie van een soort politici voor wie het algemeen belang – het wij – nog op Belgisch vlak wordt gedefinieerd. Wil men een meer dan minimale staat in stand houden, dan moet er zo iets als een gemeenschappelijk ethos, een lotsverbondenheid ook, bestaan waarop men kan terugvallen. Het soort 'social engineering' dat we hier voor België aanprijzen zal overigens vroeg of laat ook op Europees vlak nodig zijn om het beleid op dit niveau voldoende draagvlak te verlenen.

3. SOLIDARITEIT, EGOISME EN ALTRUISME

Lang geleden verdedigde de ultraliberale econoom Milton Friedman negatieve inkomensbelasting als een vorm van armenzorg. Hij deed dat echter niet om ethische redenen, maar omwille van de veiligheid van de rijken en omdat het zien van bedelaars in de straten voor de rijken zeer onaangenaam is. Dit was bedoeld als een egoïstische rechtvaardiging van herverdeling. Men kan vinden dat dit een vorm van altruïsme is, maar ik zou het toch geen solidariteit noemen. Hier is geen bereidheid om te delen, geen lotsverbondenheid met mensen die we als gelijken beschouwen. Dezelfde doeleinden zouden trouwens ook met andere middelen kunnen worden bereikt, door strenge repressie of door bedelaars uit het centrum van de steden te deporteren. Solidariteit is dus meer dan alleen maar altruïsme, althans in mijn opvatting.

Kan solidariteit dan niet egoïstisch gemotiveerd zijn? Ongetwijfeld wel. Denken we maar aan groepsegoïsmen allerhande, stakers of lobby's die hun eigenbelang boven het algemeen belang stellen. Het hangt er ook van af wat het doel is van een solidaire onderneming. Een bende bankrovers kan ook maar succes hebben als ze in staat is om samen te werken.

In Angelsaksische landen verdedigen extreem liberale denkers vaak een veel minder triviaal 'ethisch egoïsme' (1). 'Flourishing egoism' is de term die in dit verband vaak wordt gebruikt. Het idee is dat een verstandige egoïst niet zomaar in het wilde weg moet beginnen met het zoeken naar de beste middelen om zijn eigenbelang te dienen, maar dat hij zich eerst moet bezinnen. Hij moet zich op de eerste plaats de reflexieve vraag stellen wat zijn eigenbelang precies inhoudt. Wat is precies het 'ik' waarvan ik de belangen wens te dienen? Als men dan wat nadenkt, komt men al snel tot de conclusie dat wie zijn eigenbelang strikt individueel invult, of louter biologisch definieert ('zo lang mogelijk leven'), een saai en oninteressant leven moet leiden. De zin van het leven ligt in de bekwaamheid om een verband te leggen tussen ons eigen kleine, beperkte bestaan en een engagement dat ons persoonlijke leven overstijgt. Verstandige egoïsten willen hun leven interessant maken. Ze willen een rijk leven leiden, eerder dan een bekrompen bestaan, en daarom engageren ze zich voor een goede zaak, voor een waarde, voor een gemeenschappelijke onderneming, voor een persoon soms, voor hun kinderen of hun geliefde, kortom, voor iets wat het enge eigenbelang overstijgt. Solidariteit betekent dan dat men de belangen van anderen in zijn eigenbelang opneemt. Dit houdt ongetwijfeld een risico in. Men kan bedrogen worden. Men kan uiteindelijk constateren dat de zaak of de persoon waarvoor men zich al die moeite getroost heeft dat helemaal niet waard was, maar, zoals gezegd, wie weigert dit risico te nemen is veroordeeld tot een plat en enggeestig bestaan. De ontwikkeling van solidariteit kan dan aanvankelijk louter instrumenteel bedoeld zijn, dit belet toch niet dat zij na verloop van tijd een authentieke motivatie kan worden.

(1) Robert Nozick, The Examined Life – Philosophical Meditations, New York, Simon en Schuster, 1990. David Schmidtz, Rational Choice and Moral Agency, Princeton University Press, 1995.

Er is in de ethiek al lang een uitgebreide discussie gaande over de bronnen en de structuur van onze ethische gevoelens. Ik ga dit hier in dit bestek niet overdoen, maar toch dit. Continentale filosofen hebben moeite met de rationele redeneringen van de verdedigers van het ethisch egoïsme. Emmanuel Levinas bijvoorbeeld meent dat mensen spontaan kleine egoïstische beestjes zijn, die uit zichzelf helemaal niet in staat zijn om uit hun zelfgenoegzaamheid los te breken. Pas als er een appel komt van buiten, iemand die een beroep op ons doet, iemand die ons iets vraagt, pas dan zijn we in staat om uit onszelf te treden en echt mens te worden. Solidariteit is hier dus niet het resultaat van een bewuste levensplanning, maar van een inbreuk door de ander in onze eigenwaan.

4. SOLIDARITEIT EN VERZEKERING

Interessant is ook de vraag of verzekeringen solidariteit veronderstellen. Historisch is dit in zekere mate het geval geweest tijdens de opstartfase van 'kassen van onderlinge bijstand' in de Westerse landen. Vaak waren dit vakbondsinitiatieven. Iets gelijkaardigs schijnt men nu in Afrika te vinden. Daar zijn talloze kleinschalige initiatieven in het kader waarvan mensen geld bijeenleggen in een spaarpot die dan aangesproken wordt bij overlijdens of andere onverwachte grote uitgaven. Soms ook hebben de deelnemers om beurten het recht om een bepaalde som uit de pot te halen voor kleine investeringen. Deze 'tontines' worden georganiseerd met buren, rond een kroeg of in een coöperatieve. Microkredietorganisaties proberen dit nu over te nemen. Doordat de sociale druk alomtegenwoordig is, kan het respect voor de regels van het spel gemakkelijk worden afgedwongen. Aan de anonimiteitsvoorwaarde voor solidariteit wordt hier echter niet voldaan.

Als verzekeringen tot een meer omvattend systeem worden ontwikkeld, dan worden de risico's van vele mensen die elkaar niet langer persoonlijk kennen, samengebracht. Verzekeringen organiseren overdrachten van mensen die geluk hebben, naar mensen die ongeluk hebben. Wie niet door het verzekerde risico wordt getroffen, heeft geluk en zal netto bijdragen aan de verzekering. Ze hebben een premie betaald en ze krijgen geen geld terug van de verzekeringsmaatschappij. De 'ongelukkigen' echter, bij wie het risico wel toeslaat, zullen netto geld ontvangen van de verzekering. Dit mechanisme is natuurlijk slechts duurzaam als de individuele risico's niet voorspelbaar zijn. Voorwaarde is inderdaad dat alleen algemene statistische informatie beschikbaar is voor alle actoren op de verzekeringsmarkt. Maar is dit solidariteit? Ik denk het niet. Net als in het Friedmanvoorbeeld is er ook hier geen bereidheid om te delen, geen gemeenschapsgevoel, geen identificatie met wie door het risico wordt getroffen. Ik betaal mijn verzekeringspremie niet om anderen te helpen, maar louter uit eigenbelang. Ik aanvaard een tijdelijke daling van mijn inkomen om inkomenszekerheid te verkrijgen en om beschermd te zijn tegen grote uitgaven. De betalers van premies zijn veelal totaal onverschillig voor het lot van de andere verzekeringsnemers. Sommige auteurs noemen de transfers georganiseerd door verzekeringen een 'dunne' vorm van solidariteit. Ik verkies de concepten zuiver te houden en dus noem ik dit liever niet 'solidariteit'.

Toch kan 'sterke' solidariteit, solidariteit zoals wij dat hierboven hebben gedefinieerd, worden ingebouwd in een verzekeringssysteem. Men spreekt van *risicosolidariteit* als men van bepaalde mensen weet dat ze een groter dan gemiddeld risico lopen, maar als men hen toch toelaat om onder dezelfde voorwaarden deel te nemen aan de verzekering. In een zuiver model van risicosolidariteit zijn de inkomens van de verzekeringnemers gelijk. Degenen met een gemiddeld of laag risico zullen hier een hogere premie betalen dan als ze niet solidair waren. In de ziekteverzekering bijvoorbeeld weet men a priori heel goed dat ouderen, arbeiders, werklozen of mensen met precaire jobs, hogere risico's dan gemiddeld lopen. Toch neemt men hen op in de algemene ziekteverzekering. Werkloosheidsrisico's zijn nog beter individueel voorspelbaar, bijvoorbeeld op basis van scholing. Vandaar dat nergens ter wereld werkloosheid door private verzekeringsmaatschappijen wordt verzekerd.

Risicosolidariteit dringt zich vaak op waar individuele voorspelbaarheid van risico's mogelijk is. In een zuivere markt zou men van deze wetenschap gebruik maken om de premies voor de slechte risico's op te trekken. Als de verzekeringsmaatschappij hier geen duidelijk zicht op heeft, maar ze weet dat de verzekeringnemers dat wel hebben, dan zal ze de markt segmenteren door dure contracten met hoge dekking naast goedkope contracten met lage dekking aan te bieden. De verzekeringsmaatschappij kan er dan op gokken dat de mensen zichzelf wel zullen verdelen volgens de reële risico's die ze lopen. Dit betekent echter dat goede risico's in één systeem en slechte risico's in een ander systeem terechtkomen. De zuivere marktlogica belet dus dat ze onderling solidair zouden zijn. Als men toelaat dat deze logica zich doorzet, dan kunnen de zwaksten uiteindelijk de duurdere premies nauwelijks of niet meer betalen. Zij worden dan echt uit de verzekeringspool verdrongen. Een solidaire verzekering moet zo omvattend mogelijk zijn, dat wil zeggen, ze moet een grote diversiteit van groepen mensen omvatten.

Inkomenssolidariteit kan men krijgen als men mensen die normaal de verzekeringspremies niet kunnen betalen toch toelaat om tegen een lagere prijs in dezelfde verzekering te stappen. Bij zuivere inkomenssolidariteit zijn de risico's van alle betrokkenen grosso modo dezelfde. De middenklassen en de hoge inkomenstrekkers betalen dan hogere premies omdat ze de armen meenemen in een zelfde systeem. Waarom zouden de rijkeren, of – in het geval van risicosolidariteit – partijen met een gemiddeld of laag risico, hiermee instemmen? Puur eigenbelang kan dit niet verklaren. Hier moet men een beroep doen op een echte ethische redenering, bijvoorbeeld op de *sluier van onwetendheid* die John Rawls voorstelt (2). Stel dat ik samen met anderen probeer te bepalen hoe een rechtvaardige maatschappij er zou uitzien. Spontaan ben ik misschien geneigd om ervoor te zorgen dat mensen zoals ik in de maatschappij die we gaan organiseren, goed bediend worden, maar dat is niet eerlijk. Ik moet dus even mijn eigen positie in de feitelijke wereld tussen haakjes zetten, me inbeelden dat ik even goed de zoon of dochter van arme mensen

(2) John Rawls, A Theory of Justice, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1971.

had kunnen zijn, geboren had kunnen worden als kleurling, migrant, in een kansarm gezin... In die omstandigheden willen we allicht dat armen of slechte risico's mee opgenomen worden in een systeem van sociale zekerheid. Solidariteit is hier dus het resultaat van een soort uitgezuiverde berekening van het eigenbelang.

Redelijke mensen zullen in deze situatie opteren voor de maximinstrategie, zegt Rawls. Zij zullen de positie van de zwaksten zo goed mogelijk willen maken. Dat vindt dan zijn neerslag in drie principes. Vooreerst moet elk mens in een rechtvaardige maatschappij kunnen genieten van het omvangrijkste systeem van rechten (vrijheden) die compatibel zijn met gelijke vrijheid voor allen. Vervolgens mag er sociaaleconomische ongelijkheid bestaan als ze verbonden is met posities die openstaan voor allen (gelijke kansen voor mensen met gelijke competentie) en als die ongelijkheid maximaal in het voordeel is van de zwaksten (het verschilprincipe). Bovendien mag er onder geen beding iets afgedaan worden van de gelijke burgerrechten en de kansengelijkheid, ook niet als dat in het voordeel zou kunnen zijn van de zwaksten. Sommigen hebben geargumenteerd dat markten wel ongelijkheid voortbrengen, maar dat ze tegelijk een dusdanige dynamiek in de maatschappij brengen dat ook de zwaksten daar voordeel uit halen. Dat is dan het fameuze 'trickle downeffect'. Als de ongelijkheid echter *maximaal* in het voordeel van de zwaksten moet zijn, dan moet men wel degelijk een sterk systeem van sociale zekerheid organiseren. Het succes van de theorie van John Rawls had ongetwijfeld te maken met het feit dat hij een intuïtie vertaald heeft die fundamenteel is voor onze joods-christelijke cultuur, namelijk dat ethiek betekent dat de maatschappij georganiseerd moet worden in het voordeel van de zwaksten. Ook zou men beleidsvoorstellen moeten aftoetsen aan hun effecten voor de zwaksten.

Ronald Dworkin stelt een gelijkaardige contrafactische redenering als die van Rawls voor (3). Die berust op het idee van een hypothetische verzekering. Stel dat ik wel de algemene statistische verdeling van de risico's en inkomens in de maatschappij ken, maar dat ik helemaal niet weet tot welke risicogroep ikzelf behoor, noch welk inkomen ik in mijn leven zal verdienen. Hoe wil ik dan dat de maatschappij wordt georganiseerd? Hoeveel solidariteit wil ik in die hypothetische situatie laten inbouwen in de sociale zekerheid, goed wetend dat ik die ook zal moeten betalen als ik tot de betere risico- of inkomensklassen behoor? Dworkin neemt dan aan dat het oordeel dat mensen in deze denkoefening gemiddeld vellen, maatgevend is voor de noodzakelijke solidariteit in een maatschappij.

Dworkin stelt deze vraag nog concreter voor wat betreft de ziekteverzekering: voor hoeveel percent van mijn inkomen wil ik me laten verzekeren tegen allerlei risico's, waarvan ik niet weet of ik er zelf al dan niet door zal worden getroffen? Dworkin denkt dat redelijke mensen uit zijn denkexperiment moeten concluderen dat er een algemene verplichte ziekteverzekering moet zijn. Hij vermoedt wel dat we hierin

(3) Ronald Dworkin, Sovereign Virtue – The Theory and Practice of Equality, Cambridge Mass., Harvard University Press, 2002.

niet noodzakelijk alles wat nu wordt gedekt, zouden opnemen. Niet bijvoorbeeld de zorg voor mensen die langdurig in een comateuze toestand vertoeven. Ook niet alle vormen van 'heroïsche' geneeskunde, dat wil zeggen behandelingen met minder dan 20% slaagkansen. Wellicht zouden we ook beperkingen willen op de zorgen die we in de laatste zes maanden van ons leven toegediend krijgen. Geen dekking voor therapeutische hardnekkigheid dus. Natuurlijk evolueert de technologie snel. Therapieën die aanvankelijk nog experimenteel zijn, zijn dat enige jaren later misschien niet meer. Als blijkt dat meer en meer mensen die nieuwe behandelingen in een aanvullende verzekering opnemen, dan wijst dat erop dat ze de Dworkintest doorstaan en dus in het verplichte pakket van de ziekteverzekering moeten worden opgenomen. Een geneeskunde met twee snelheden kan zo in grote mate vermeden worden. Dit is een belangrijke uitdrukking van solidariteit. In een solidaire maatschappij zitten rijk en arm in het gezicht van de dood, bij ziekte en afhankelijkheid, in hetzelfde schuitje. De ene kankerpatiënt kan misschien in een éénpersoonskamer liggen, de ander in een kamer met soortgenoten, maar in feite krijgen ze beiden dezelfde therapie en dezelfde zorgen. Althans, dat is zo in België en in enkele Europese landen. Elders is dat helemaal niet evident.

5. BASISINKOMEN?

De concrete institutionele realisatie van solidariteit is een complex verhaal. Zo is er bijvoorbeeld de vraag of solidariteit het best wordt gediend door universele uitkeringen of door een systeem dat zich toespitst op hulp aan de armsten. De filosoof Philippe Van Parijs heeft wereldwijd een discussie op gang gebracht over de verdiensten van het basisinkomen, een uitkering die alle leden van de maatschappij, idealiter zelfs alle mensen, onvoorwaardelijk zouden moeten krijgen, gewoon op basis van hun lidmaatschap van staat of mensheid (4). Of ze gezinshoofd zijn of niet, arm of rijk, al dan niet bereid om te werken, zou hierbij niet ter zake doen. Alleen een modulering op basis van leeftijd zou aanvaardbaar zijn. Van Parijs geeft twee grote legitimaties voor zijn voorstel. Het is vooreerst de bedoeling om zoveel mogelijk reële vrijheid te creëren. Vooral het oude marxistische probleem van de bevrijding van de dwang tot loonarbeid staat hier voorop. Het basisinkomen bevrijdt mensen van de verplichting om vies, gevaarlijk of saai werk aan te nemen, of het verbetert in elk geval drastisch de onderhandelingssituatie op de arbeidsmarkt van wie dat wel doen.

Het vergroot het aantal reële opties die voor mensen in hun leven openstaan. Bovendien zijn er een aantal relatief schaarse zaken die principieel gelijk verdeeld moeten worden onder alle mensen: de natuurlijke hulpbronnen, de overgeërfde cultuur en technologie en de aantrekkelijke posities op de arbeidsmarkt. Sommige mensen eigenen zich meer van deze zaken toe dan anderen, zonder dat dit is gesteund op hun persoonlijke verdienste. Volgens Van Parijs kan dit, op voorwaarde dat

(4) Philippe Van Parijs, Real Freedom for All – What (If Anything) Can Justify Capitalism?, Oxford, Clarendon Press, 1995.

een deel van deze rente wordt wegbelast ter financiering van een egalitair basisinkomen. Behalve het deel van het bbp dat als basisinkomen egalitair wordt uitgekeerd zou dan het resterende deel via marktmechanismen volgens verdienste en inspanning worden verdeeld.

Veel mensen verzetten zich op intuïtieve gronden tegen het basisinkomen en zijn achterliggende filosofie. Sinds wanneer wordt solidariteit afgemeten aan de hoeveelheid geld die de surfers op het strand van Malibu krijgen, mensen die absoluut niet willen werken? Zo luidt de vraag dan. Veronderstelt solidariteit ook niet iets van reciprociteit? Gepensioneerden hebben meestal reeds gegeven. Kinderen zullen dat allicht nog doen. Zieken zijn tijdelijk of permanent niet in staat om zich nuttig te maken, of ze doen dat op een niet-materiële manier. En zo moeten werklozen minstens principieel bereid zijn om te werken. Bovendien kan men argumenteren dat mensen hun leven pas als zinvol kunnen ervaren als ze iets kunnen doen voor anderen, waarvoor ze liefst ook gewaardeerd en allicht dus ook betaald worden. Van Parijs stelt echter terecht dat het basisinkomen precies bijzonder efficiënt is om de zwakste categorieën op de arbeidsmarkt aan werk te helpen door het wegnemen van de werkloosheidsval. In het systeem van voorwaardelijke uitkeringen dat onze welvaartsstaat overwegend kenmerkt, verliest men zijn uitkering als men werk vindt. Dit maakt dat minder geschoolden die moeilijk werk vinden dat meer opbrengt dan hun uitkering, in de werkloosheid opgesloten blijven. Aangezien men het basisinkomen kan behouden bij het vinden van een weinig betaalde baan, functioneert het voor de zwaksten de facto ook als loonsubsidie.

Toch blijft de vraag knagen. Als we een iets groter deel van al het geld dat nu in de sociale zekerheid omgaat, gingen richten op het lenigen van de noden van de meest kwetsbare groepen van de bevolking, zou dat dan niet beter beantwoorden aan de verzuchting naar een solidaire maatschappij? Moeten kinderbijslagen werkelijk gelijk zijn voor alle kinderen – iets wat in België overigens niet helemaal het geval is – of is het niet efficiënter vanuit het oogpunt van de armoedebestrijding om een hogere kinderbijslag te geven aan de armsten? Moet het lager onderwijs werkelijk gratis zijn voor allen, of alleen voor de kinderen van de armsten? Het idee is dus dat het focussen op de zwaksten zou toelaten om hen beter vooruit te helpen. Hiertegen zijn twee objecties. Vooreerst is 'targeting', het focussen van beleid op bijstand aan bepaalde doelgroepen, onvermijdelijk verbonden met stigmatisering. Ik geef twee voorbeelden uit Vlaanderen. Wil men aan scholen met veel kinderen uit kansarme gezinnen meer subsidies geven, dan moet men die scholen identificeren, en dan moeten die scholen bijvoorbeeld enquêteformulieren met hun leerlingen meegeven waarin wordt gevraagd naar het gezinsinkomen en naar het opleidingsniveau van de moeder. Wil men cultuurbons geven aan mensen uit de vierde wereld, dan moeten die zich als dusdanig opgeven aan een administratie. Allemaal heel delicate zaken, die allicht onvermijdelijk zijn als men kiest voor een gericht beleid ter ondersteuning van zwakkeren in plaats van voor een algemeen beleid ter voorziening van een goedkoop aanbod van kwalitatief hoogstaande publieke goederen.

Bovendien kan men uit de vergelijking tussen socialezekerheidssystemen in verschillende landen afleiden dat 'een welvaartsstaat die zich uitsluitend op de armen richt, een arme welvaartsstaat is', zoals het gevleugelde woord van Beveridge luidt. In de Verenigde Staten heeft men inderdaad programma's die exclusief op de armen gericht zijn, en bij elke bespreking van de overheidsbegroting liggen die onder vuur. Wil een genereus systeem van sociale zekerheid leefbaar blijven, dan moeten ook de middenklassen er in zekere mate hun voordeel in zien. Anders willen ze er ook niet voor betalen. Dit betekent dat de verzekeringscomponente niet te veel verdrongen mag worden door de solidariteitscomponente. Het komt er dus op aan om in de sociale zekerheid voortdurend een delicaat evenwicht tussen verzekering en solidariteit te vinden. Dit beantwoordt aan de twee grote doelstellingen van de sociale zekerheid, enerzijds armoedebestrijding, anderzijds het verschaffen van inkomenszekerheid, dat wil zeggen, de bescherming van alle mensen met een inkomen, inclusief de middenklassen, tegen allerlei ongelukken.

6. KOSMOPOLITISME

De Rawlsiaanse sluier van onwetendheid en de hypothetische verzekering van Dworkin doen beiden een beroep op de verbeelding. Ik had even goed iemand anders kunnen zijn geweest. Vraag is nu of nationale grenzen een bijzondere ethische betekenis kunnen hebben in het aflijnen van solidariteit. Filosofen zijn hierover al lang diep verdeeld. Sommigen vertrekken compromisloos van een universeel menselijk standpunt. Onze gemeenschappelijke menselijkheid – of het feit dat we gevoelige wezens zijn – zou volgens filosofen als Martha Nussbaum, Peter Singer en vele verdedigers van de mensenrechten het enige echt verantwoorde ethische uitgangspunt zijn (5). Solidariteit zou in de traditie van de Samaritaanse moraliteit evident de grenzen van ras, huidskleur en nationaliteit moeten overstijgen. Volgens Nussbaum bijvoorbeeld moeten we de basale handelingsmogelijkheden van alle levende wezens, niet alleen van mensen dus, maximaal tot ontplooiing laten komen. Het humanitarisme wordt dan de ultieme waarheid van het denken in termen van solidariteit.

Andere filosofen zoals Michael Walzer, David Miller en Richard Rorty vinden dit veel minder vanzelfsprekend (6). Ze wijzen erop dat mensen zich haast altijd vergelijken met anderen uit hun omgeving. Ook onze rechtvaardigheidsgevoelens worden meestal bepaald vanuit referentiepunten die binnen onze eigen gemeenschap gelegen zijn. Wij willen op de eerste plaats solidair zijn met 'the near and dear'. 'Het grootste nut voor het grootste aantal' is een onpersoonlijk goed, veel te abstract om

(5) Martha Nussbaum, Frontiers of Justice – Disability, Nationality, Species Membership, Cambridge Mass., Harvard University Press, 2006.
Peter Singer, One World: The Ethics of Globalization, Yale University Press, 2004.
(6) Michael Walzer, Spheres of Justice – A Defense of Pluralism and Equality, Oxford, Blackwell, 1983.
David Miller, On Nationality, Oxford, Clarendon Press, 1995.
David Miller, Principles of Social Justice, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1999.
Richard Rorty, Contingency, Irony and Solidarity, Cambridge University Press, 1989.

zich voor in te zetten of zeker om zich voor op te offeren. We willen op de eerste plaats voor onze eigen kinderen zorgen, eerder dan voor alle kinderen van de hele wereld, of voor degenen die het slechtst af zijn. Deze meer communitair ingestelde filosofen erkennen dat er een zekere wijsheid steekt in de spontane ethische gevoelens van mensen, maar dit wil niet zeggen dat ze een bekrompen nationalisme zullen gaan verdedigen. Zoals David Hume zijn ze geneigd te geloven dat de enige morele vooruitgang die uit de loop van de wereld af te lezen valt, die is van 'a natural progress of sentiments'. Vooral massamedia hebben ons losgerukt uit het enge parochialisme of provincialisme. Zij brengen ons in contact met lijden aan de andere kant van de wereld. Wij kunnen meeleven met de slachtoffers van een aardbeving in Pakistan, met de verontwaardiging van betogers tegen verdrukkende dictaturen in Egypte of Iran, met de tragiek van de Tibetanen. Solidariteit is dan, net als rechtvaardigheid, gebaseerd op een uitbreiding van onze loyaliteit over grenzen van taal, ras en religie heen. Dit is echter niet zomaar iets dat we kunnen proclameren als een ethische noodzaak. Het is een politieke kwestie, die de creatie van een grensoverschrijdend ethos en van nieuwe, wereldomvattende instituties veronderstelt.

INHOUDSTAFEL

SOLIDARITEIT IN DE XXISTE EEUW

1. CONCEPTUELE VERHELDERING 577

2. WIE ZIJN 'WIJ'? 579

3. SOLIDARITEIT, EGOISME EN ALTRUISME 581

4. SOLIDARITEIT EN VERZEKERING 582

5. BASISINKOMEN? 585

6. KOSMOPOLITISME 587

NAAR EEN NIEUWE EN ANDERE BENADERING VAN DE INKOMENSVERVANGENDE EN KOSTENCOMPENSERENDE PRESTATIES VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

DOOR **DANNY PIETERS**

Buitengewoon hoogleraar socialezekerheidsrecht, K.U. Leuven

Een grondig debat over de toekomst van onze sociale zekerheid is hoogst nodig. Over dit onderwerp bracht ik eerder dit jaar een boekje uit, getiteld: "Onze sociale zekerheid: anders en beter". Het zal dan ook geen verwondering wekken als ik een aantal daarin geformuleerde gedachten naar voor breng. Voor een ruimere situering van mijn visie en ook de uitwerking ervan voor de onderscheiden risico's, verwijs ik ook graag naar deze publicatie (1).

Ik zou het daarbij vooreerst willen hebben over de noodzaak sociale zekerheid zich gestadig te laten aanpassen aan de evoluties van elke dag.
Vervolgens wil ik, zeer kort, herinneren aan de basisdoelstellingen van de sociale zekerheid, en aan wat voor mij de krachtlijnen zouden moeten zijn die bij een hervorming ervan vooropstaan.
Het belangrijkste deel van mijn uiteenzetting zou ik willen wijden aan de kern van de hervorming die ik zou willen bepleiten.

1. SOCIALE ZEKERHEID MOET EVOLUEREN

Onze huidige sociale zekerheid is nog steeds in een ruime mate het antwoord dat vijftig, ja soms honderd jaar geleden gegeven werd op de problemen van die tijd. Deels zijn dit nog de uitdagingen van vandaag, deels echter ook niet. Situaties die vroeger wellicht een specifiek sociaal antwoord vergden, doen dit vandaag minder of niet; en compleet nieuwe vraagstukken vragen een sociaal antwoord. Dit geldt om te beginnen al met betrekking tot welke sociale risico's door de sociale zekerheid gedekt dienen te worden.

(1) Pieters, D., *Onze sociale zekerheid: anders en beter*, Pelckmans, Kapellen, 159 p., 2009.

We moeten dan ook de moed hebben te reflecteren over de zinvolheid en wenselijkheid, bepaalde socialezekerheidsregelingen als dusdanig te behouden. We moeten blijk geven van creativiteit om nieuwe sociale risico's te onderkennen, te structureren en in onze sociale zekerheid te incorporeren. 'Overleven' als een sociaal risico en de corresponderende weduwe- en weduwnaarspensioenen zullen wellicht op lange termijn verdwijnen; zij het dat de ontmanteling van de nabestaandenregelingen politiek vaak zeer gevoelig ligt. Ik ga hier in dit boekje later nader op in. De toekomst van de professionele risicoverzekeringen, de arbeidsongevallenverzekering en de beroepsziekteverzekering, wordt ook in vraag gesteld. Zo lijkt het karakter zelve van deze verzekeringen in de toekomst te zullen veranderen, met meer de klemtoon op preventie en reïntegratie en wellicht ook met het dekken van risico's buiten de werksfeer, zoals ecologische risico's. Ook hierop wordt later nader ingegaan.

Maar ook wanneer de sociale risico's en de daarbij behorende sociale regelingen niet in vraag gesteld worden, kan hun inhoud soms een grondige aanpassing vragen; de talrijke fundamentele hervormingsvoorstellen die hierna nog volgen, zullen dit illustreren.

Nieuwe risico's dienen ook onderkend te worden en een passend antwoord te krijgen, eventueel binnen de context van de sociale zekerheid. De invoering van een zorgverzekering ter dekking van het 'nieuwe' risico van afhankelijkheid biedt hiervan een voorbeeld, zij het dat nog een hele weg af te leggen valt alvorens dit 'nieuwe risico' volwaardig uitgebouwd zal zijn. Ook dient men zich af te vragen of de studiefinanciering, zeg maar wat we aan studiebeurzen, studieverlof, enz. kennen, niet beter het voorwerp zou uitmaken van een coherente aanpak binnen het socialezekerheidssysteem. Daarmee zou ongetwijfeld een beter antwoord kunnen geboden worden aan de nood in onze samenleving, zoveel mogelijk mensen aan te zetten om te blijven studeren, bij te scholen of opnieuw te gaan studeren. *'Lifelong learning'* moet van slogan tot werkelijkheid gemaakt worden, en hiertoe is zeker een rol weggelegd voor de sociale zekerheid.

De hervorming van de sociale zekerheid wordt ook noodzakelijk doordat een aantal voorwaarden en vooronderstellingen waarop de socialezekerheidsregelingen gebouwd werden, vandaag gewoonweg niet meer aanwezig zijn. Al te vaak gaat onze sociale zekerheid vandaag nog uit van de idee dat de 'normale' of *'default'*-situatie in het leven is: één man en één vrouw huwen eenmaal en hebben samen kinderen die ze samen grootbrengen. Niet zelden kan dit beeld nog vervolledigd worden met de man die buitenshuis werkt en een inkomen verdient, terwijl de vrouw thuisblijft en zorgt voor het gezin. Dit beeld stemt uiteraard niet meer overeen met de werkelijkheid van vandaag, maar vaak gaat de sociale zekerheid er nog van uit dat andere levenspatronen als uitzonderingen op de *default*-positie opgevat moeten worden. Het is belangrijk dat de sociale zekerheid de fundamentele veranderingen in de samenleving (groeiend aantal echtscheidingen en wedersamengestelde gezinnen, het fenomeen van co-ouderschap, de soms belangrijke

aantallen eenoudergezinnen), beter in rekening zou brengen en dat er socialezekerheidsregelingen uitgewerkt worden die de huidige pluraliteit aan levensvormen beter tot haar recht laten komen.

2. DOELSTELLING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID EN KRACHTLIJNEN VOOR EEN HERVORMING ERVAN

Wat is het doel van de sociale zekerheid? De traditionele opvatting ter zake is dat de sociale zekerheid een dubbel doel nastreeft:

- beschermen tegen armoede en sociale uitsluiting;
- de levensstandaard zo veel mogelijk handhaven bij ouderdom, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

De eerste doelstelling werd oorspronkelijk als specifiek voor de sociale bijstand gezien, de tweede als eigen aan de sociale verzekeringen op professionele basis. Geleidelijk aan lijkt er evenwel een verschuiving plaatsgevonden te hebben, waarbij sommigen de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting als allesoverheersende doelstelling zijn gaan opvatten. De facto gaat daarmee dan een verschuiving gepaard: de functie van bewaren van de levensstandaard gaat van de wettelijke sociale verzekering over naar de aanvullende sociale verzekering. Deze laatstgenoemde tendens is zeker waarneembaar wat de rust- en overlevingspensioenen van de werknemers betreft. Wij willen ons echter afzetten tegen deze sluipende ombuiging van de doelstelling van de sociale zekerheid, van de sociale verzekeringen in het bijzonder. Beschermen tegen armoede en sociale uitsluiting is ook voor mij van zeer groot belang, maar de handhaving van de levensstandaard binnen een solidariteitssysteem is dit evenzo. Beide doelstellingen zijn even belangrijk en zijn intens verweven met elkaar.

We kunnen ons nu de vragen stellen: hoe laat de sociale zekerheid beter haar dubbel doel dienen? Hoe beter gestalte geven aan de solidariteit en het evenwicht tussen individu en collectiviteit optimaliseren? Kortom, welke dienen onze algemene uitgangspunten te zijn bij een hervorming van de sociale zekerheid?

Samen met collegae Berghman en Schoukens, ondernamen we een tweetal jaar geleden al een eerste maal deze zoektocht naar de uitgangspunten van de nodige hervorming. De krachtlijnen voor een hervorming die we voorstaan, zijn:

- transparantie;
- arbeidsgerichtheid;
- legitimiteit;
- gelijke principes, aangepaste toepassing.

Het beperkte bestek van onze uiteenzetting hier, laat niet toe op elk dezer in te gaan, maar ik wou deze hervormingskrachtlijnen toch even vermelden.

3. KERNIDEEEN VAN DE HERVORMING DIE WE VOORSTAAN

Laat ik nu de kern van het geheel van mijn voorstellen wat nader ontwikkelen. Zoals eerder gezegd, voor meer, verwijs ik naar mijn publicatie: "Onze sociale zekerheid: anders en beter".

3.1. DE BASISINDELING

Ik sta een fundamentele opdeling van de sociale zekerheid voor in kostencompenserende, niet-arbeidsgebonden regelingen enerzijds, en inkomensvervangende, arbeidsgebonden regelingen anderzijds. Of eenvoudig gezegd, ik trek een duidelijke streep tussen de sociale dekking van de ziektekosten (wat nu ziekteverzekering, geneeskundige verzorging heet), de gezinsbijslagen, de integratietegemoetkoming voor personen met een handicap en de zorgverzekering enerzijds, en de pensioenen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap en de werkloosheidsuitkeringen anderzijds.

Er is geen enkele valabele reden om het recht op gezondheidszorg of op gezinsbijslag nog langer te binden aan de professionele groep waartoe men behoort; overigens is de facto de dekking al zeer gelijkaardig. Wel, laten we dan eenvoud en duidelijkheid scheppen door van deze regelingen echte volksverzekeringen te maken, die dekking bieden aan alle ingezetenen.

De bestaande inkomensvervangende regelingen, te weten de pensioenen, uitkeringen van de ziekteverzekering, de werkloosheidsuitkeringen, de inkomensvervangende uitkeringen voor personen met een handicap, komen in de plaats van een inkomen uit arbeid dat er niet (meer) is. Gelet op het feit dat het inkomen dat vervangen wordt, anders geconstitueerd wordt, zeker in het geval van de zelfstandigen, is het logisch dat er in de uitwerking van de gezamenlijke principes hier nog een aantal verschillen zullen blijven. Wie geen (volle) toegang tot de arbeidsmarkt heeft ten gevolge van een handicap, zit ook in een onderscheiden situatie en verdient dus een aangepaste inkomensvervanging.

De bestaande arbeidsongevallen- en beroepsziekteverzekeringen (plus een eventuele toekomstige ecologische verzekering, waarover later meer) worden opgevat als verzekeringen van de werkgevers/ondernemers ten gunste van hun werknemers of andere personen, ten overstaan van dewelke de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van deze werkgevers/ondernemers in een objectieve aansprakelijkheid opgaat.

Tot zover onze herinrichting van de bestaande socialezekerheidsregelingen. Fundamenteel nieuw is de basisinkomensverzekering die we voorstaan. De basisinkomensverzekering is een sociale verzekering en als dusdanig niet middelengetoetst; wel voorziet ze in prestaties op minimumniveau. Aldus situeert de basisinkomensverzekering zich enigszins in het grensgebied tussen de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering enerzijds, en de sociale bijstand anderzijds.

De uitkeringen van de basisinkomensverzekering worden toegekend aan wie blijk geeft van werkbereidheid, onder meer door:

- maatschappelijk erkend, maar onbetaald werk te verrichten; of
- binnen de mate van zijn lichamelijke en geestelijke krachten, arbeid te verrichten, die hem/haar echter geen voldoende inkomen genereert; of
- een traject te doorlopen gericht op de bevordering van zijn arbeidsinschakeling (zie verder voor meer hierover).

De arbeidsgerichtheid wordt dus ten volle gerealiseerd door de basis-inkomensverzekering. Allen die deze ontvangen, moeten aan de slag zijn: hetzij zij toch een deel van hun inkomen door arbeid verdienen, hetzij zij zich inspannen om op een ander wijze nuttig te zijn voor de maatschappij, hetzij zij zich inspannen om in de toekomst te kunnen werken.

3.2. DE PRESTATIES

Waar alle ingezetenen gedekt worden, zijn de prestaties dan ook in principe gelijk. Waar inkomensvervanging aan de orde is, kan en dient er rekening gehouden te worden met het arbeidsinkomen dat voorheen bestond en nu weggevallen is. Daarbij wordt het beginsel van een sociaal gecorrigeerde equivalentie voorgestaan. Wie meer verdiende, dus meer bijdragen betaalde, zal ook een hogere uitkering genieten; maar de eerste euro's die iemand verdient, leveren hem meer op dan de laatste euro's die hij verdient. Anders uitgedrukt, we zijn er voorstander van dat iemand tot het minimumloon zijn loon ten volle of zelfs voor meer dan honderd percent aangerekend ziet voor de berekening van de uitkering; daarboven zou een afnemend percentage van de bijkomende euro's inkomen aangerekend worden. Toch zou elke bijkomende euro waarop bijdrage betaald wordt, minstens voor een zeker percentage, bijvoorbeeld een derde, aangerekend worden.

Hoe deze percentages uiteindelijk vastgesteld moeten worden, dient het voorwerp te zijn van nog uit te voeren simulaties; maar het poneren van het beginsel is van wezenlijk belang daar eenieder die werkt, alle inkomen uit werk op meer of mindere wijze ziet bijdragen tot een hogere uitkering als hij of zij ziek wordt, oud of werkloos.

3.3. DE FINANCIERING

Eenieder dient in onze visie ook bij te dragen tot de financiering van de volksverzekering en van de basisinkomensverzekering. We spreken hier van de 'Algemene Sociale Bijdrage'. De Algemene Sociale Bijdrage is proportioneel en wordt berekend op het gehele inkomen. Wie de Algemene Sociale Bijdrage niet kan betalen omdat hij of zij daartoe niet over voldoende middelen beschikt, kan een beroep doen op het OCMW om de bijdrage te betalen. De nominale (minimum)lonen en uitkeringen zullen bij de invoering uiteraard aangepast worden. Er wordt uitgegaan van het gegeven dat eenieder een inkomen heeft, uit arbeid of anderszins, waaruit de Algemene Sociale Bijdrage betaald kan worden.

De professionele inkomensvervangende regelingen worden volledig uit de bijdragen van de betrokken beroepsgroepen (en hun eventuele werkgevers) gefinancierd. De inkomensvervangende socialeverzekeringsregelingen moeten dus zelfbedruipend zijn. Dit kan – en zou nu zelfs al kunnen – gerealiseerd worden. De Algemene Sociale Bijdrage en de eventuele overheidssubsidies zouden de kostencompenserende regelingen en de basisinkomensverzekering financieren. Ook dit hoeft geen aardverschuiving te veroorzaken daar deze nu ook goed zijn voor een aandeel dat quasi overeenstemt met het geheel aan inkomsten van de sociale zekerheid anders dan uit bijdragen.

3.4. SOLIDARITEITSBIJDRAGEN

En dan is er nog een voorstel dat me bijzonder na aan het hart ligt, ook al kan ze wellicht niet als een kernidee van de hervorming gekwalificeerd worden. Sociale zekerheid geeft gestalte aan solidariteit. Per definitie is solidariteit begrensd. In België kennen we de discussies over de interpersoonlijke solidariteit, de solidariteit tussen Vlaanderen en Franstalig België, enz. Hoe een solidariteitssysteem ook opgevat wordt, het is nooit alomvattend. Toch dienen we ons af te vragen of het past, ja zelfs of het moreel is, dat we binnen de grenzen van ons land een solidariteitssysteem uitbouwen en tegelijk de ogen sluiten voor de enorme behoeften die in andere delen van de wereld bestaan. Nu is er wel de ontwikkelingssamenwerking, maar deze haalt nog steeds niet de 0,7% van het bruto nationaal product en ook de aanwending van de gelden is niet steeds doorzichtig. Men kan natuurlijk dromen van de globale sociale zekerheid maar, in alle ernst, er zou slechts een zeer klein deel van onze bevolking bereid zijn daar echt in mee te gaan.

Toch laat de idee een brug te slaan tussen onze sociale zekerheid en de leniging van de zoveel grotere behoeften elders in de wereld, ons niet los. Daarom wil ik mijn eerder reeds naar aanleiding van het eeuwfeest van de Encycliek *Rerum Novarum* gemaakte voorstel herhalen, een zichtbaar deeltje van onze algemene bijdrage uitdrukkelijk te bestemmen voor de leniging van de meest prangende behoeften aan zuiver water, voedsel, gezondheidszorg, enz. in de minst ontwikkelde landen. Dit zou dan niet in plaats van de huidige ontwikkelingshulp komen, maar er bovenop. Zou aldus onze hervorming van de sociale zekerheid ons niet in staat stellen een kwalitatieve stap voorwaarts te stellen, vergelijkbaar met deze waarbij zowat een eeuw geleden rechten op socialezekerheidsprestaties stilaan de uitgestoken hand van de bijstand verdrongen?

3.5. ... EN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING IN DIT ALLES?

Ik heb me tot hier in deze uiteenzetting ver gehouden van de vraag of, en zo ja welke socialezekerheidsregelingen, van de federale staat naar de gewesten of gemeenschappen overgedragen dienen te worden. Al te vaak verziekt de discussie rond de bevoegdheid immers het debat rond een grondige hervorming van de sociale zekerheid. We komen vaak niet meer tot de grond van de zaak omdat we

blijven hangen op transfers, op de vrees ook dat een hervorming een verdere defederalisering zou vergemakkelijken, dan wel bemoeilijken. U kent mijn standpunt in dit debat.

Maar of men nu de toekomst van de sociale zekerheid als Belgisch ziet of niet, wil de sociale zekerheid de mensen die nu binnen de landsgrenzen leven, ook in de toekomst op een degelijke, zij het eventueel pluriforme, wijze sociaal beschermen, dan is het nodig de sociale zekerheid aan te passen aan de noden van vandaag. Ik kan slechts vaststellen dat er in België, anders dan in heel wat van onze Europese buurlanden, weinig beweegt op het vlak van de sociale zekerheid. Een reden hiervoor kan gevonden worden in een diepgeworteld conservatisme of, eerder nog, in de angst voor elke verandering. Want veranderen aan de sociale zekerheid, dat is inkrimpen, zo hoort men dan. Het immobilisme kan te wijten zijn aan een gebrek aan langetermijnvisie. Het kan ook voortvloeien uit het onvermogen om in België nog tot een consensus te komen over een wezenlijke verandering op sociaal vlak, die zowel in het Noorden als in het Zuiden gesmaakt zou worden. Wat er ook van zij, en of het in een Belgische context is of deze van de deelstaten. Het is essentieel de sociale zekerheid nu grondig te hervormen. Want ook hier gelden de woorden van Giusseppe Tomasi di Lampedusa in zijn grote werk *Il Gattopardo*: 'Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi' ('als we willen dat alles blijft zoals het is, is het nodig om alles te veranderen'). Als we de sociale zekerheid willen bewaren, moet we ze steeds weer kunnen herdenken.

INHOUDSTAFEL

NAAR EEN NIEUWE EN ANDERE BENADERING VAN DE INKOMENSVERVANGENDE EN KOSTENCOMPENSERENDE PRESTATIES VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

1. SOCIALE ZEKERHEID MOET EVOLUEREN 591

2. DOELSTELLING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID EN KRACHTLIJNEN VOOR EEN HERVORMING ERVAN 593

3. KERNIDEEEN VAN DE HERVORMING DIE WE VOORSTAAN 594

3.1. DE BASISINDELING 594
3.2. DE PRESTATIES 595
3.3. DE FINANCIERING 595
3.4. SOLIDARITEITSBIJDRAGEN 596
3.5. ... EN DE BEVOEGDHEIDSVERDELING IN DIT ALLES? 596

VOORUITZICHTEN VOOR ONZE WETTELIJKE PENSIOENSTELSELS

DOOR PIERRE DEVOLDER

Gewoon hoogleraar, Institut de Statistique, Biostastistique et Sciences Actuarielles (ISBA)
Université Catholique de Louvain (UCL)

We kunnen maar nieuwe oorden ontdekken
als we ermee instemmen om de oever
voor een lange tijd uit het oog te verliezen.

André Gide

INLEIDING

De toekomst van onze wettelijke pensioenstelsels is duidelijk een van de grote maatschappelijke uitdagingen van de komende decennia. Deze stelsels zijn belangrijke sociale realisaties van de voorbije eeuw. Tegelijkertijd zijn ze echter onderworpen aan allerhande spanningen en uitdagingen, zowel van financiële aard (houdbaarheid op lange termijn) als van meer kwalitatieve aard (aanpassing aan de sociaaleconomische werkelijkheid van heden en toekomst). Tussen de extreme wegen van het absoluut conservatisme dat elke vorm van evolutie afwijst, en het opgeven, dat tot een algemene privatisering leidt, noopt de rede ons er eerder toe om te kiezen voor de nodige aanpassingen van deze stelsels om de demografische, sociale en economische veranderingen in onze toekomst op een serene wijze aan te kunnen. De ons omringende landen zijn duidelijk aan dezelfde imperatieven blootgesteld; uiteraard heeft elk land zijn eigen cultuur en geschiedenis en het zou geen zin hebben om blindelings een strategie over te nemen die in een andere omgeving vorm heeft gekregen. Het zou even dom zijn om de ogen te sluiten voor de nieuwe technieken die her en der worden ontwikkeld en niet uit te zoeken hoe deze aan het Belgische socialezekerheidsmodel zouden kunnen worden aangepast. De hervormingen in Europa en de rest van de wereld kunnen schematisch in twee groepen worden onderverdeeld: de parametrische en de structurele hervormingen. Bij parametrische hervormingen blijft de structuur van de stelsels behouden en wordt slechts een of andere parameter gewijzigd (bijvoorbeeld de wettelijke pensioenleeftijd); bij structurele hervormingen daarentegen worden de onderliggende principes van het stelsel gewijzigd (bijvoorbeeld door een overgang naar kapita-

lisatie). Uiteraard is dit onderscheid niet altijd even duidelijk afgebakend; sommige parametrische hervormingen zijn van een dermate grote omvang dat ze met een structuurhervorming kunnen worden gelijkgesteld. Anderzijds kunnen elkaar opvolgende en in fasen opgesplitste parametrische hervormingen de weg vrijmaken voor een structurele hervorming. Met dit artikel willen we in dit verband enkele mogelijke evolutiescenario's voor onze wettelijke pensioenen onder de loep nemen en daarbij telkens bepalen wat de voor- en nadelen ervan zijn.

We kaarten achtereenvolgens de onderstaande punten aan. Deel 1 gaat over de alom bekende uitdagingen die onze wettelijke pensioenstelsels moeten aangaan. In deel 2 wordt de klassieke oplossing van de gebruikelijke parametrische hervormingen uiteengezet en worden de grenzen ervan bepaald. Deel 3 schetst een piste waarbij massaal naar de tweede pijler wordt teruggegrepen, en illustreert de gevaren van een dergelijke strategie. Aangezien deze beide klassieke opties geen succes blijken te zijn, wordt in deel 4 gepoogd om vooraf die waarden te bepalen waarop volgens ons elke poging tot een ernstige en geloofwaardige hervorming van het Belgische publiek pensioenstelsel moet steunen.
In deel 5 geven we toelichting bij de nieuwe instrumenten waarover de eerste pijlers beschikken die in verschillende Europese landen reeds in voege zijn en waarmee grondige structuurhervormingen mogelijk zijn. Deel 6 is vooral gewijd aan de optie "notionele rekeningen", die met name in Zweden reeds toegepast wordt en die blijkbaar veel aandacht krijgt. We proberen aan te tonen in welk opzicht dit systeem de hoger genoemde uitdagingen kan aangaan, maar we wijzen ook op beperkingen en moeilijkheden. In deel 7 besluiten we met enkele pistes die een voedingsbron kunnen zijn voor de beschouwingen over de manier waarop onze wettelijke pensioenstelsels in België concreet moeten worden hervormd.

1. DE UITDAGINGEN VAN DE EERSTEPIJLERPENSIOENEN

Onze Belgische socialezekerheidsstelsels voor pensioen, doorgaans wettelijk pensioen of eerstepijlerpensioen genoemd, werden ontworpen vanuit de optiek van de verzorgingsstaat, en ze zijn rechtstreeks geïnspireerd door de Bismarckbenadering. Ter herinnering: volgens deze filosofie vloeien de toegekende uitkeringen voort uit een verzekeringsaanpak eerder dan uit een bijstandsaanpak: de pensioenen die iemand vanaf de pensioenleeftijd uitbetaald krijgt, worden verondersteld af te hangen van de bijdragen die zij/hij in de loop van haar/zijn beroepsloopbaan heeft betaald. Op technisch niveau hebben deze stelsels een dubbel kenmerk:

- de financiering wordt gegarandeerd door zuivere repartitie en niet door kapitalisatie: de bijdragen van de beroepsbevolking zijn rechtstreeks bestemd voor het uitbetalen van de pensioenen van dat ogenblik; iedereen betaalt dus voor de andere; er is een permanente intergenerationele overdracht en er is geen mechanisme om aan pensioensparen te doen;
- de voordelen zijn van het type vaste prestaties: het stelsel definieert expliciet welk niveau van uitkeringen wordt betaald, over het algemeen naargelang van de lonen tijdens de loopbaan ... en de bijdragen moeten volgen ...

Schematisch voorgesteld kan een pensioenstelsel vier vormen aannemen, afhankelijk van de gekozen financieringswijze (repartitie of kapitalisatie) en het voordelensysteem (vaste prestaties of vaste bijdragen). Zie hiervoor de onderstaande tabel:

TABEL 1: PENSIOENVORMEN NAARGELANG VAN DE FINANCIERING

	Repartitie	**Kapitalisatie**
Vaste prestaties	1	2
Vaste bijdragen	3	4

In een stelsel met vaste prestaties wordt het voordeelniveau bij pensionering uitdrukkelijk bepaald en worden de eruit voortvloeiende bijdragen bepaald volgens een vaste actuariële methode (aanpassingsvariabele). In een stelsel met vaste bijdragen daarentegen worden de bijdragen door het stelsel bepaald en vloeien de prestaties eruit voort.
Voor onze socialezekerheidsstelsels werd dus integraal voor het eerste mechanisme gekozen.
De eerste uitdaging waarmee deze stelsels kampen, is uiteraard de betaalbaarheid. We begrijpen immers zonder enige moeite dat de combinatie van repartitie en vaste prestaties deze stelsels bijzonder gevoelig maakt voor demografische schokken en de gevolgen van de vergrijzing.
In vereenvoudigende hypothesen kunnen we in dat verband aantonen [zie bijvoorbeeld Devolder (2005)] dat de voor een dergelijk stelsel noodzakelijke bijdragevoet volgens de onderstaande eenvoudige formule wordt berekend:
bijdragevoet = VR x AC
waarbij:
VR = vervangingsratio = financiële verhouding = verhouding tussen het gemiddelde pensioen dat wordt uitgekeerd en het gemiddelde loon waarop bijdragen worden betaald;
AC = afhankelijkheidscoëfficiënt = demografische verhouding = verhouding tussen het aantal pensioengerechtigden en het aantal bijdragebetalers bij de beroepsbevolking.

Dat betekent dat, wanneer er geen hervormingen zijn (dat wil zeggen, wanneer het stelsel voorgesteld door de vervangingsratio VR even gul blijft), een stijging van de afhankelijkheidscoëfficiënt automatisch en integraal gevolgen heeft voor het vereiste bijdragepercentage. We weten ook dat deze afhankelijkheidscoëfficiënt in dit opzicht de komende decennia voortdurend zal blijven stijgen, ten gevolge van het feit dat drie fenomenen zich voor het eerst in de geschiedenis samen voordoen:

- het geboortecijfer blijft laag en is in elk geval niet toereikend om een vernieuwing van de bevolking te verzekeren;

- een mensenleven duurt alsmaar langer, onder meer dankzij de vorderingen van de geneeskunde;
- het babyboomeffect leidt tot aanzienlijke cohorten van gepensioneerden.

Verschillende cijfers bevestigen dat we de komende decennia niet om deze demografische vergrijzingstendens heen kunnen. In dit artikel vermelden we alleen de volgende ratio: momenteel tellen we 2,5 actieven voor één gepensioneerde (als we 60 jaar beschouwen als de effectieve pensioenleeftijd), maar tegen 2040 zou deze ratio slechts 1,5 bedragen: dat betekent een stijging van 66% van de afhankelijkheidscoëfficiënt [zie bijvoorbeeld Devolder/Boulet (2009)].
Het is dan ook duidelijk dat onvermijdelijke demografische structuurwijzigingen een diepgaande invloed zullen hebben op onze wettelijke pensioenstelsels en een bedreiging zullen vormen voor de cocktail "repartitie – vaste prestaties", die de huidige werking van onze eerste pijler kenmerkt. In dat opzicht moeten we opmerken dat het klassieke automatisme – in de sociale zekerheid wordt het pensioen op natuurlijke wijze gelinkt aan de combinatie "repartitie + vaste prestaties" – in andere landen reeds in sterke mate is verbrokkeld, wat uit onderstaande tabellen kan worden afgeleid:

TABEL 2: BELGIE (EERSTE PIJLER)

	Repartitie	**Kapitalisatie**
Vaste prestaties	X	
Vaste bijdragen		

TABEL 3: CHILI (EERSTE PIJLER)

	Repartitie	**Kapitalisatie**
Vaste prestaties		
Vaste bijdragen		X

TABEL 4: ZWEDEN (EERSTE PIJLER)

	Repartitie	**Kapitalisatie**
Vaste prestaties		
Vaste bijdragen	X	X

TABEL 5: FRANKRIJK (EERSTE PIJLER)

	Repartitie	Kapitalisatie
Vaste prestaties	X	
Vaste bijdragen	X	

Gelet op deze op z'n minst tegenstrijdige situaties kunnen we in dit stadium reeds twee conclusies afleiden:

- er worden meer technieken gebruikt: de eerste pijlers zijn niet langer beperkt tot de klassieke cocktail "repartitie + vaste prestaties" en kunnen voortaan perfect ook uit andere combinaties bestaan; in feite zijn dit de enige stelsels die van al deze mogelijkheden gebruik kunnen maken (de tweedepijlerstelsels moeten vanzelfsprekend beperkt blijven tot kapitalisatie);
- er wordt gediversifieerd: in sommige landen wordt de eerste pijler gediversifieerd en is deze op verschillende technieken gebaseerd; klassiek gezien worden deze financieringsmethodes in het kader van de driepijlertheorie gediversifieerd door de verscheidenheid van de stelsels die in de verschillende pijlers worden gebruikt. Niets verhindert echter dat ook binnen de eerste pijler wordt gediversifieerd om deze leefbaarder te maken.

We komen in deel 5 uitgebreider op deze alternatieve architecturen van de eerste pijler terug.

De uitdaging van de duurzame financiering is echter niet de enige reden waarom onze stelsels moeten evolueren. De ademnood van deze stelsels is ook te zien in andere eerder kwalitatieve dimensies die niettemin essentieel zijn voor hun voortbestaan. Toen destijds de stelsels werden ingevoerd, kort na de Tweede Wereldoorlog, werd onze sociaaleconomische omgeving met name door de volgende elementen gekenmerkt:

- werkenden gingen minder vaak van de ene naar de andere categorie over (werknemer/zelfstandige/ambtenaar) en waren ook trouwer aan hun werkgever: het typemodel was dat van een lange loopbaan, van 20 tot 65 jaar bij dezelfde privéwerkgever of overheid;
- ambtenaren hadden doorgaans een lager loon dan de werknemers in de private sector, maar ze hadden een absolute garantie van stabiele tewerkstelling (vaste benoeming) en een betere sociale bescherming;
- zelfstandigen hadden een minimale sociale bescherming, omdat ervan werd uitgegaan dat ze dankzij hun persoonlijke vermogen zelf in staat waren om op de wisselvalligheden van het leven in te spelen;
- er moest maar weinig informatie worden doorgegeven, gezien de beperkte middelen voor de verwerking en technologische overbrenging van de gegevens.

Dat al deze zekerheden in 50 jaar tijd één na één aan het wankelen werden gebracht en in twijfel werden getrokken, is wel duidelijk:

- gemengde loopbanen werknemer/zelfstandige komen alsmaar vaker voor; op de arbeidsmarkt is een veel groter verloop ontstaan;
- de lonen van ambtenaren liggen niet langer systematisch lager dan die in de privé-sector; anderzijds moet bij diezelfde overheidsdiensten het begrip absolute garantie van stabiele tewerkstelling (statuut) worden gerelativeerd omdat er veel meer contractuelen zijn;
- het traditionele beeld van de zelfstandige – handelaar of beoefenaar van een vrij beroep die min of meer onbewust als rijk wordt beschouwd – is veranderd; ongelijke bescherming – of het nu gaat om gezondheidszorg, kinderbijslag of pensioen – wordt alsmaar minder aanvaard;
- we leven momenteel in een samenleving waarin informatie 'in real time' wordt verstrekt en waar de behoefte aan transparantie van de mechanismen dag na dag prangender wordt.

Daarom moet er bij de conceptie van het pensioenstelsel ook met deze veranderingen in onze omgeving rekening worden gehouden. Het pensioenstelsel is geen cocon die volledig losstaat van de arbeidswereld; het moet passen in de logica van de sociale en economische ontwikkeling. Bij elke ernstige hervormingspoging moet met andere woorden rekening worden gehouden met deze nieuwe objectieve werkelijkheid, los van de uitdagingen wat financiering betreft die ook moeten worden aangepakt.

2. DE PARAMETRISCHE HERVORMINGEN

Geconfronteerd met de hoger genoemde uitdagingen komt ons een eerste oplossing voor de geest: we moeten bepaalde parameters van het pensioenstelsel wijzigen zonder aan het beginsel ervan te raken. We hebben het dan over een parametrische hervorming. Dat betekent in zekere zin dat bepaalde correctievariabelen moeten worden aangepast met als voornaamste bedoeling, de structuur staande te houden en het geheel financieel beter haalbaar te maken.

Om dit te visualiseren kunnen we het actuariële evenwicht van een op zuivere repartitie steunend stelsel schematisch voorstellen. In de veronderstelling dat de afhankelijkheidscoëfficiënt sterk stijgt, kan het evenwicht maar op drie manieren in stand worden gehouden: de bijdragevoet verhogen, de vervangingsratio verlagen en de stijging van de afhankelijkheidscoëfficiënt compenseren.
We overlopen deze drie stappen, die elkaar uiteraard kunnen aanvullen:

- de bijdragevoet verhogen: dit komt hierop neer dat de middelen worden verhoogd zonder dat het stelsel nog op een andere manier wordt gewijzigd. Deze verhoging kan over het algemeen drie vormen aannemen:
  - rechtstreekse verhoging: expliciete verhoging van de aanslagvoet op de lonen en de aan bijdragen onderworpen inkomsten.

- alternatieve verhoging: verbreding van de bijdragebasis; zoeken naar alternatieve financieringen, gebruik maken van buitengewone begrotingsmiddelen, ...;
- onrechtstreekse verhoging: verhoging van de lasten via de staatsbegroting en dus de belastingen (wat doorgaans automatisch gebeurt, bij gebrek aan andere maatregelen);

■ de vervangingsratio verlagen: dat komt hierop neer dat het niveau van de uitkeringen wordt verlaagd. Dit zijn enkele voorbeelden van maatregelen die kunnen worden genomen:
- herziening van de formule voor de uitkeringen op de wettelijke pensioenleeftijd (bedragen, aantal loonjaren waarmee rekening wordt gehouden, begrenzing van de bezoldigingen, ...);
- grotere aftrek in geval van vervroegde uittreding (brugpensioen);
- herziening van het pensioenindexeringsstelsel en zelfs de bevriezing van de pensioenen gedurende een aantal jaren;

■ de stijging van de afhankelijkheidscoëfficiënt compenseren: ten overstaan van de mechanische gevolgen van de demografie en de vergrijzing van de bevolking past men de leeftijdsvoorwaarden om op pensioen aanspraak te kunnen maken, aan. Op die manier verlaagt men feitelijk de afhankelijkheidscoëfficiënt van het stelsel. In dit verband kan men de volgende elementen vermelden:
- de wettelijke pensioenleeftijd wordt algemeen opgeschoven;
- de voorwaarden om recht te hebben op vervroegd pensioen, worden strenger;
- er is een minimumaantal bijdragejaren vereist.

Het voordeel van de verschillende types van maatregelen is uiteraard dat ze heel gemakkelijk door te voeren zijn; het stelsel wordt alleen oppervlakkig gewijzigd, met een aanpassing van de ene of de andere variabele. Alles hangt natuurlijk af van de omvang van de doorgevoerde wijzigingen.
Op het vlak van de principes vertoont de filosofie achter de parametrische hervormingen ontegenzeglijk toch een aantal noemenswaardige zwakke punten:

■ maximale zichtbaarheid van slecht nieuws: technisch gesproken mag de invoering dan wel vaak vlot verlopen, de aanvaarding door de bevolking is wel een delicate kwestie, want per definitie worden de negatieve punten in de kijker geplaatst (denk maar aan de debatten die in Frankrijk aan de gang zijn in verband met de verhoging van de pensioenleeftijd);

■ neiging tot onbeduidende maatregelen: doordat achtereenvolgens verschillende compromissen moeten worden aanvaard, worden de maatregelen voor een groot deel van hun wezenlijkheid ontdaan; het recente generatiepact in België bijvoorbeeld illustreert dit punt zeer duidelijk;

■ gebrek aan ambitie en zichtbaarheid: doordat parametrische hervormingen eerder restrictief en weinig geliefd zijn, situeren ze zich in een logica van onderwerping aan de gebeurtenissen en geven ze nauwelijks aanleiding tot een frisse wind of een nieuwe geloofwaardigheid; de burgers wachten op de volgende hervorming;

- "oplapwerk" en toenemende complexiteit: uiteindelijk wordt aan de bestaande reglementeringen een hele reeks amendementen toegevoegd die deze alleen maar intransparanter en minder goed beheersbaar maken (denk aan de maatregelen waarbij bonussen worden afgestemd op de pensioenberekening van de werknemers);
- gevaar voor regressie: parametrische hervormingen mogen technisch gezien dan gemakkelijk door te voeren zijn, ze kunnen even zo gemakkelijk weer uiteenvallen als de politieke meerderheid verandert (zie bijvoorbeeld de oppositie in Frankrijk, die ermee dreigt de recente pensioenmaatregelen weer in te trekken als zij weer aan de macht komt).

3. DE VLUCHT NAAR DE TWEEDE PIJLER

Een andere, eerder structurele strategie bestaat erin zich neer te leggen bij de moeilijkheden die voor de repartitiestelsels worden verwacht, deze zo veel mogelijk te beperken en de tweede pijler op grote schaal te veralgemenen. In een dergelijk scenario verandert de eerste pijler schematisch gezien in een vangnet dat doorgaans de vorm aanneemt van een voor alle rechthebbenden nagenoeg eenvormig basispensioen. Het Biscmarckiaanse van de wettelijke pensioenen wordt zo doorbroken, want het niveau van het eerstepijlerpensioen wordt niet langer aan de beroepsinkomsten gekoppeld. Deze koppeling wordt volledig overgenomen door een tweede pijler, die voor alle werknemers verplicht is geworden. Deze tweede pijler – die op het niveau van de ondernemingen of, op grotere schaal, op het niveau van de sectoren kan worden georganiseerd – werkt noodzakelijkerwijze met kapitalisatie aangezien het voortbestaan ervan niet gegarandeerd is. A priori kan het gaan om vaste prestaties of vaste bijdragen. Er zijn belastingvoordelen aan verbonden voor zowel de werkgevers als de aangeslotenen (aftrekbaarheid van de bijdragen), zij het dat aan het stelsel bepaalde voorwaarden worden opgelegd (bijvoorbeeld het feit dat alle of een deel van de prestaties in de vorm van een rente moeten worden vereffend).

Bij onze Nederlandse buren wordt deze strategie, die zeer zeker haar logica en verdiensten heeft, al lange tijd toegepast. In de Belgische context echter is deze strategie volgens ons nauwelijks realistisch of wenselijk te noemen en wel om de volgende redenen:

- de risico's van de financiële markten hebben een te grote invloed:

Per definitie moet de tweede pijler op kapitalisatie steunen, gezien het gevaar dat de organisator van het pensioenplan verdwijnt. Door de eerste pijler, met repartitie, fors te beperken en het leeuwenaandeel van onze toekomstige pensioenen naar de tweede pijler te verschuiven, concentreren we de financiering van de uitkeringen zeer sterk in kapitalisatie. Uit de recente financiële crises is duidelijk gebleken hoe groot het gevaar van een dergelijke concentratie is [zie bijvoorbeeld Pino/Yerno (2010)];

■ de solidariteitsmechanismen zijn veel complexer:
De kapitalisatie- en spaartechnieken bemoeilijken ook in sterke mate de ontwikkeling van onderliggende solidariteitsmechanismen van de socialezekerheidsstelsels. De individualisering wordt extreem; daardoor wordt het des te lastiger om de gelijkgestelde periodes te financieren (werkloosheid, invaliditeit, ...);
■ tussen de burgers wordt een ongelijkheid gecreëerd naargelang van hun status en activiteitensector:
De tweedepijlerstelsels variëren naargelang van de onderneming en de sector, maar ook van de status. In de Belgische context is het niet evident om zich voor alle burgers een éénvormige tweede pijler in te beelden;
■ overstappen is moeilijk en de financiering weegt zwaar door:
Van een repartitiestelsel naar een kapitalisatiestelsel overstappen is een moeilijke oefening die voor de oorspronkelijk bij de wijziging aanwezige generatie tot fenomenen als dubbele last leiden. Door de in België reeds zeer hoge verplichte basisvoorheffing is het anderzijds nagenoeg onmogelijk om de burgers nieuwe lasten op te leggen in de vorm van een verplichte tweede pijler.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat er in het Belgische pensioenlandschap geen ruimte is voor een noemenswaardige tweede pijler. In tegendeel, we moeten deze zo veel mogelijk aanmoedigen en veralgemenen. Toch moet deze tweede pijler een aanvulling, een optie blijven en de eerste pijler niet vervangen, want dan zou heel onze socialebeschermingslogica aan het wankelen kunnen worden gebracht.

4. WELKE WAARDEN VOOR WELKE HERVORMING?

De keuze voor een optimale pensioenarchitectuur en een organisatiewijze voor de eerste pijler is vanzelfsprekend veel meer dan een technische kwestie. Het gaat in de eerste plaats om politieke keuzes, die een weerspiegeling zijn van de waarden die een samenleving voor de sociale zekerheid wil stimuleren. Nu we hierboven een aantal hervormingspogingen hebben aangehaald (parametrische hervormingen of hervormingen van de tweede pijler), heeft het wel degelijk zin om na te gaan door welke waarden en strekkingen deze hervormingen zouden moeten worden geïnspireerd, vooraleer we dieper nadenken over de aard van de hervormingen die in overweging moeten worden genomen. Het gaat natuurlijk over keuzes die bediscussieerd en kritisch bekeken kunnen worden, maar die rekening moeten houden, zowel met het erfgoed van onze Belgische sociale zekerheid als met de onvermijdelijke evolutie die ze in de toekomst moet ondergaan.

In dat verband weiden we verder uit over de onderstaande zes punten, die volgens ons de leidraad zouden moeten vormen voor de strategie: een sterke en haalbare eerste pijler als kern van de voorziening, een beter evenwicht tussen solidariteit en rechtvaardigheid, diversifiëring bij de financiering, harmonisering van de statuten, actuariële neutraliteit ten overstaan van de pensioenleeftijd en tot slot optimale transparantie en kennisgeving. We werken deze zes punten verder uit:

- een sterke en haalbare eerste pijler als kern van de voorziening:
  De eerste pijler moet het kernelement blijven van heel onze pensioenvoorziening en we moeten er dan ook de nodige aandacht aan besteden. Alleen deze pijler kan een echte – thans nationale, ooit misschien Europese – solidariteit garanderen. Wel moet de financiële levensvatbaarheid ervan worden verzekerd, want dat is de enige manier om zijn toekomst te waarborgen;
- een beter evenwicht tussen solidariteit en rechtvaardigheid:
  Ons (Bismarckiaanse) pensioenstelsel is door de repartitie gebaseerd op solidariteit en tegelijkertijd ook op de link met ieders loopbaanlonen; dat maakt dat dit stelsel een vernuftige cocktail is van solidariteit en rechtvaardigheid. Dat evenwicht moet in stand worden gehouden en zelfs worden versterkt door te zorgen voor een grotere transparantie en toegankelijkheid tussen de bijdrage-inspanning die iedereen levert, en de bekomen uitkeringen. In de praktijk komt het hierop neer dat de gestorte bijdragen enerzijds en de bekomen uitkeringen anderzijds beter op elkaar moeten worden afgestemd, waardoor het verzekeringsaspect van de eerste pijler wordt beklemtoond en een verschuiving naar een basisstelsel wordt vermeden. De pensioenbijdragen in de sociale zekerheid moeten niet langer als belastingen worden gezien, maar wel als investeringen voor de toekomst van ieder van ons. Op die manier zou worden vermeden dat het eigenlijke concept zelf van de verplichte inhouding zijn legitimiteit verliest. De komende decennia kunnen we niet om bijdrageverhogingen heen. Deze aanvullende financieringen zullen echter des te beter aanvaard worden als de burger een duidelijk verband ziet tussen wat hij bijdraagt, en wat hij als gepensioneerde zal ontvangen;
- diversifiëring bij de financiering:
  Repartitie en kapitalisatie moeten niet karikaturaal tegenover elkaar worden geplaatst. Integendeel: ze moeten aan elkaar worden gelinkt in een volwassen actuarieel pensioenbeleid. De eerste pijler is meer bepaald de enige pijler die kan worden gediversifieerd en die uit de complementariteit tussen beide technieken voordeel kan halen. Er is geen enkele reden, behalve dan een ideologische, om deze pijler te ontdoen van compensatiemechanismen voor risico's op de financiële markten en demografische wisselvalligheden;
- harmonisering van de statuten:
  Het feit dat gemengde loopbanen steeds vaker voorkomen en de harmonisering van werkomstandigheden en loonvoorwaarden over verschillende statuten, schept de behoefte aan een onpartijdige en rechtvaardige staat die erover waakt dat de sociale bescherming over de sociale beroepsgroepen eerlijk wordt behandeld. Rechtvaardigheid staat niet noodzakelijk voor gelijkheid of nivellering, aangezien ook de bijdrageniveaus kunnen verschillen naargelang van de situatie. De stelsels moeten echter tegelijkertijd:
  - rechtvaardig zijn: in elk stelsel moet 1 gestorte euro hetzelfde uitkeringsniveau opleveren;
  - eerlijk zijn: de minimale vangnetten moeten voor iedereen absoluut identiek zijn;

- overdraagbaar zijn: verworven rechten moeten moeiteloos kunnen worden overgeheveld bij verandering van statuut.

We moeten al onze moed bijeenrapen om onze drie stelsels te heroverwegen teneinde een uniek kader te bepalen waarin vervolgens de parameters kunnen verschillen wanneer blijkt dat deze verschillen objectief kunnen worden gerechtvaardigd. Als het geheel in één enkel schema wordt geïntegreerd, zou dat de toegankelijkheid en de overdraagbaarheid tussen statuten ten goede komen, wat alleen maar kan worden aangemoedigd.

- actuariële neutraliteit ten overstaan van de pensioenleeftijd:

  In een context waar de individuele verantwoordelijkheid groter is, lijkt een relatieve flexibiliteit op het vlak van de pensioenleeftijd (naar boven en naar beneden toe) wenselijk en zelfs verkieslijk boven een disciplinaire verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd. Door de vergrijzing kunnen we niet anders dan op een voor onze pensioenstelsels endogene wijze de senioren langer aan het werk te houden. Daarom moet vrijwillig uitgestelde pensionering vanuit een actuarieel standpunt eerlijk worden behandeld en moet vroegtijdige pensionering rechtvaardig worden gecorrigeerd voor diegenen die zich vroeger van de arbeidsmarkt willen terugtrekken. Dat beginsel van rechtvaardigheid tussen burgers weerhoudt ons er geenszins van om, als we dat nuttig vinden, rekening te houden met het feit dat sommige beroepen heel zwaar zijn. Wel moet dan met objectieve situaties rekening worden gehouden en niet met voordelen van sommige generaties ten nadele van de volgende, onder het mom van de solidariteit.

- optimale transparantie en kennisgeving:

  We leven in een informatiesamenleving waarin de nood aan transparantie en communicatie alomtegenwoordig is en de nieuwe technieken dragen daar een steentje toe bij. Onze pensioenstelsels moeten met die idee in het achterhoofd worden opgevat en zo worden ontworpen dat ze regelmatige “reporting” zo veel mogelijk in de hand werken, ook ten overstaan van de bijdragebetalers en wel vanaf het begin van hun loopbaan. Dat is de prijs die voor geloofwaardigheid en aanvaarding moet worden betaald.

5. HET VELD VAN DE MOGELIJKHEDEN VERRUIMEN

De klassieke parametrische hervormingen maken het bepaald niet makkelijk om deze verschillende punten tegelijkertijd te verwezenlijken. In principe kunnen ze leiden tot een lichtere budgettaire last en dus op termijn een betere houdbaarheid, maar ze zitten vast in een behoudsgezinde logica die de huidige, op waarden uit het verleden gebaseerde structuren niet wil laten varen. Daarom heeft het wel degelijk zin om met de nodige moed uit het bekende kader te stappen als we een algemene oplossing willen vinden. Uit het kader van het Belgische wettelijk pensioen stappen, betekent aanvaarden om afstand te nemen van de logica waarbij repartitie en vaste prestaties naast elkaar worden geplaatst. Als we teruggrijpen naar het schema financiering/voordelen, in tabel 1, komt het erop aan te zoeken naar andere vakken dan de klassieke oplossing 1. Concreet zien we dat de landen die hun pensioen-

stelsel reeds structureel hebben hervormd, hebben gekozen voor stelsel 3 en 4 in de onderstaande tabel.

TABEL 6: MANIEREN OM DE EERSTE PIJLER TE ORGANISEREN

	Repartitie	**Kapitalisatie**
Vaste prestaties	1: klassiek socialezekerheidsstelsel	2: tweedepijlerstelsel
Vaste bijdragen	**3: notionele rekeningen**	**4: verplichte individuele spaarrekeningen**

We gaan hierna dieper in op de 4 mogelijke manieren om een eerste pijler te organiseren:

- stelsel 1: repartitie/vaste prestaties: de klassieke socialezekerheidsstelsels;
- stelsel 2: kapitalisatie/vaste prestaties: principe dat in de tweede pijler wordt gebruikt en een stelsel met vaste prestaties wil aanbieden;
- stelsel 3: repartitie/vaste bijdragen: een mengeling die a priori minder gebruikelijk is en de solidariteit van de repartitie combineert met de rechtvaardigheid van de vaste bijdragen; het stelsel met de notionele rekeningen valt onder deze logica. Dit mechanisme met "virtuele rekeningen" wordt in deel 6 verder toegelicht, omdat het in het wereldpensioenlandschap een alsmaar belangrijkere plaats inneemt;
- stelsel 4: kapitalisatie/vaste bijdragen: echte individuele pensioenspaarrekeningen.

Door van een socialezekerheidsregeling die oorspronkelijk van het eerste type is, over te gaan naar een stelsel met vaste bijdragen, ongeacht of het nu om repartitie of kapitalisatie gaat (stelsel 3 en 4), wordt het veel eenvoudiger om de verschillende doelstellingen die eerder in deel 4 werden aangehaald, te verwezenlijken. We lichten enkele aspecten nader toe:

- de houdbaarheid: de financiële stabiliteit van een stelsel met vaste bijdragen is inherent aan de definitie ervan, want per definitie wordt de last a priori omschreven; natuurlijk kunnen we al doende beslissen de bijdragen te verhogen als we de prestaties ten overstaan van het door het stelsel teweeggebrachte niveau willen verhogen, maar dat is een beslissing die goed moet worden doordacht en bij gebrek aan tussenkomst blijft het bijdrageniveau constant;
- rechtvaardigheid: een stelsel met vaste bijdragen linkt de voor het pensioen verworven prestaties per definitie aan de tijdens de loopbaan gestorte bijdragen; individuele rechtvaardigheid is met andere woorden veel beter gegarandeerd dan in een stelsel met vaste prestaties. Elke bijkomende inspanning van de bijdragebetaler vertaalt zich *de facto* in betere prestaties in de toekomst. Bovendien kan deze rechtvaardigheid met name in een socialezekerheidsregeling worden aangepast door slechts een gedeelte van de bijdragen aan de prestaties te linken, meer bepaald in stelsel 3, met de notionele rekeningen;

- actuariële neutraliteit: pensionering op een andere leeftijd dan de wettelijke pensioenleeftijd kan moeiteloos in een stelsel met vaste bijdragen. De rekening wordt gewoonweg afgesloten op de dag waarop iemand effectief met pensioen gaat, en omgezet in een lijfrente die met de leeftijd overeenstemt. Uitstel wordt met andere woorden altijd gevaloriseerd en vroegtijdige pensionering wordt endogeen gecorrigeerd zonder dat het noodzakelijk is om expliciete boetes of een bonus-malussysteem in te voeren. Extreem gesteld zouden we kunnen zeggen dat er geen wettelijke pensioenleeftijd meer hoeft te worden bepaald! Ongetwijfeld blijft het wel wenselijk om een nominale pensioenleeftijd te behouden, maar een grotere individuele flexibiliteit is de regel, en de soms lastige debatten over een eventuele verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd hebben dan ook geen reden van bestaan meer;
- harmonisering van de statuten: overgaan naar vaste bijdragen voor alle categorieën van werkenden brengt van nature uit met zich mee dat de statuten meer op elkaar zullen gaan lijken. Het enige duidelijke onderscheid is dan nog het eventuele niveauverschil van de voor iedereen zichtbare bijdragen, en dat verschil moet dan ook objectief worden gerechtvaardigd;
- overdraagbaarheid: de stelsels met vaste bijdragen zijn gebaseerd op fictieve individuele rekeningen of spaarrekeningen, waardoor de overdracht van deze rekeningen van het ene naar het andere stelsel moeiteloos verloopt wanneer de aangeslotene van categorie verandert;
- communicatie: door te spreken van individuele rekeningen wordt de communicatie voor iedereen, ook voor de (jonge) werkenden, een stuk eenvoudiger, omdat elke bijdragebetaler jaarlijks een uittreksel van zijn pensioenrekening kan krijgen, net zoals hij dat van zijn bankrekening krijgt.

Uiteraard moeten we er ons goed van bewust zijn dat een dergelijke overschakeling in feite hierop neerkomt dat het risico van de staat naar de burgers verschuift. De financiering door de collectiviteit is ten opzichte van een klassieke regeling met vaste prestaties veel stabieler, maar de demografische risico's bij repartitie en de financiële risico's bij kapitalisatie worden *in fine* door de gepensioneerden gedragen.

6. DE NOTIONELE REKENINGEN ALS VOORBEELD

Met de notionele rekeningen wordt geprobeerd om de twee grote waarden die aan de basis van de openbare pensioenstelsels liggen, zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen:

- solidariteit door het behoud van een financiering via repartitie: de beroepsbevolking blijft geheel en al solidair met de gepensioneerden;
- rechtvaardigheid door een berekening van de prestaties die zo juist mogelijk de bijdrage-inspanning van elke burger weerspiegelt: bij gelijke bijdragen, gelijke prestaties.

Het stelsel van de notionele rekeningen is gebaseerd op een filosofie die vergelijkbaar is met die van de echte spaarrekeningen. De financiering wordt echter door repartitie eerder dan door kapitalisatie verzekerd.

In plaats van, zoals in een klassieke regeling met vaste prestaties, het pensioen te berekenen volgens een exogene formule, wordt hier een prestatie berekend die de juiste tegenhanger is van alle tijdens de loopbaan betaalde bijdragen. Concreet wordt het pensioenbedrag in 3 stappen samengesteld; de eerste twee vinden plaats op de effectieve pensioenleeftijd; de derde gebeurt jaarlijks (jaarlijkse indexering van het pensioen):

- 1e stap: virtueel kapitaal: op het ogenblik dat een aangeslotene met pensioen gaat, wordt een virtueel kapitaal berekend dat zou zijn samengesteld uit alle bijdragen van de aangeslotene, indien deze niet door het repartitiesysteem waren opgeslorpt, maar waren gekapitaliseerd voor een individueel spaartegoed.

De kapitalisatie gebeurt aan een rente bepaald door de wet die jaarlijks wijzigt volgens een indicator; in Zweden is deze indicator gelijk aan het algemene percentage van de inkomensontwikkeling. Verder wordt ook jaarlijks opgewaardeerd om rekening te houden met de hogere levensverwachting;

- 2e stap: pensioenrente op de feitelijke pensioenleeftijd: het virtuele kapitaal wordt in lijfrente omgezet door middel van een omrekeningsfactor, waarbij tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de effectieve leeftijd op het ogenblik van de pensionering en de werkelijke levensverwachting op dat ogenblik.

Op die manier wordt ook rekening gehouden met het 'langlevenrisico': de coëfficiënt voor de omrekening van kapitaal in rente kan jaarlijks worden aangepast om rekening te houden met de geleidelijke verlenging van de levensduur van de achtereenvolgende cohorten die de pensioenleeftijd bereiken;

- 3e stap: jaarlijkse indexering van het pensioen: de pensioenen worden jaarlijks geïndexeerd volgens een formule die rekening houdt met zowel de consumptieprijsindex als de inkomensontwikkeling van de beroepsbevolking.

Deze techniek biedt tal van voordelen. We lichten enkele punten toe:

- stabiliteit van de last: door de aard van de vaste bijdragen is de stabiliteit van de aan de pensioenen gewijde begroting verzekerd; bijdragen worden eventueel met kennis van zaken verhoogd;
- geen overgang naar kapitalisatie nodig: de overgang van een klassiek stelsel met repartitie en vaste prestaties naar de notionele rekeningen verloopt veel vlotter dan een overgang naar kapitalisatie; er is geen gevaar dat dubbele bijdragen moeten worden betaald;
- rechtvaardige beloning voor de lange loopbanen en de bijdrage-inspanning: het pensioen is rechtstreeks gelinkt aan de duur van de loopbaan en het totaal van de inkomens; loopbanen met een hoog eindloon worden niet bevoordeeld;
- responsabilisering met betrekking tot de pensioenleeftijd: wanneer iemand met pensioen gaat, wordt een echte, individuele keuze en de budgettaire neutraliteit van deze individuele beslissingen is gegarandeerd;

- aanpassing aan de levensverwachting: de berekeningswijze maakt dat automatisch rekening wordt gehouden met de hogere levensverwachting zonder dat de parameters van het stelsel hoeven te worden gewijzigd;
- inaanmerkingneming van de zwaarte van de beroepen: de levensverwachting kan naargelang van het type van beroep aanzienlijk verschillen; het notionele stelsel kan met verschillende omzettingscoëfficiënten, die deze verschillen weerspiegelen, rekening houden;
- mogelijkheid om de loopbaan geleidelijk aan af te bouwen: doordat het om het beheer van een "rekening" gaat, kan een deel van die rekening worden vereffend terwijl de aangeslotene aan het werk blijft;
- herwaardering op basis van stabielere tarieven: de indexering van de pensioenen en de herwaardering van de bijdragen zijn, in tegenstelling tot de kapitalisatie, niet gelinkt aan de stuiptrekkingen van de financiële markten; dankzij dit systeem kunnen de pensioenen worden gekoppeld aan de algemene evolutie van de inkomens, waarmee de rijkdommen gegarandeerd rechtvaardiger over de generaties heen worden verdeeld;
- behoud van de Bismarcklogica: het verzekeringsaspect van de sociale zekerheid wordt bevestigd en het afglijden naar een basispensioenstelsel wordt definitief gestopt;
- transparantie van de communicatie: aangezien het om individuele rekeningen gaat (ook al zijn deze virtueel), is het niet moeilijk om jaarlijks aan de werkende en gepensioneerde aangeslotenen een uittreksel van hun pensioenrekening te bezorgen.

Uiteraard heeft het systeem ook een aantal nadelen, die moeten worden afgewogen en beoordeeld:

- duidelijke moeilijkheden om het stelsel uit te leggen: de mengeling van individuele rekeningen en repartitie kan in eerste instantie vreemd overkomen en verwarring met de klassieke kapitalisatie doen ontstaan.

Bij de invoering ervan moeten inspanningen worden geleverd om het stelsel voor te stellen;

- verwerping van het 'langlevenrisico': elke generatie neemt het 'langlevenrisico' op zich, niet alleen de werkenden; het systeem schuift deze risico's daardoor de facto af naar de individuen;
- individualisering van de rechten: met dit systeem kunnen afgeleide rechten moeilijk in stand worden gehouden; het leidt onverbiddelijk tot een individualisering van de rechten;
- nepstelsel met vaste prestaties: sommigen beweren dat dezelfde doelstellingen kunnen worden bereikt als met het klassieke systeem met vaste prestaties, en dat het systeem met notionele rekeningen in feite een verdoken vorm is van vaste prestaties [zie bijvoorbeeld Cichon (1999)]; in dat verband kunnen we wellicht een stelsel met vaste prestaties "in elkaar knutselen" dat de notionele rekeningen benadert, maar de voorstelling als individuele rekeningen met alle hierboven genoemde voordelen, blijft een zeer belangrijke troef van de notionele rekeningen.

7. BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE

We hebben hier geprobeerd om aan te tonen dat, ook al berusten sommigen erin dat onze eerste pijlers met repartitie ten onder zullen gaan, er ook oplossingen bestaan die de waarden solidariteit en bescherming – de basis van onze sociale zekerheid – aanhouden, en tegelijkertijd de onontbeerlijke aanpassingen aanvaarden.
De techniek van de notionele rekeningen is ontegenzeglijk een referentie op dit vlak; het is niet de bedoeling om op dit domein blindelings een model over te nemen, maar wel om zich door principes te laten inspireren. Ons pensioenstelsel voor werknemers heeft reeds de verdienste dat het rekening houdt met alle lonen uit de loopbaan (in tegenstelling tot dat voor de ambtenaren, dat de hoge lonen op het einde van de lonen bevoordeelt ten opzichte van de langere en vlakkere loopbanen). In plaats van na te denken over een ingrijpende en plotse hervorming naar een stelsel met notionele rekeningen, die zou kunnen bruuskeren, zouden we een hervorming in fasen in overweging kunnen nemen die de overstap naar de notionele rekeningen geleidelijk maakt en rekening houdt met de bijzonderheden van onze sociale zekerheid. Deze strategie zou in ieder geval het gevaar kunnen afweren van een al dan niet bewuste geleidelijke overgang naar een naar beneden toe genivelleerd, forfaitair pensioenstelsel, want dat zou de antithese van heel onze geschiedenis zijn.

(Vertaling)

REFERENTIES

Blake, D., *Pension economics*, Wiley, 2006.

Bozio, A. en Piketty, T., *Pour un nouveau système de retraite: des comptes individuels de cotisations financés en répartition, Editions Rue d'Ulm,* 2008.

Cichon, M., Old Wine in New Bottles?, *International Social Security Review,* deel 52, 1999.

Devolder, P., *Le financement des régimes de retraite, Economica,* 2005.

Devolder, P. en Boulet, J., *Défis et perspectives des régimes belges de pension, La Charte,* 2009.

Disney, R., *Notional Accounts as a Pension Strategy: An evaluation*, Discussion paper, World Bank, 1999.

European Union, *International Social Security Review*, deel 48, 1995.

Gorak, M., *Polish Approach to Pension Reform*, OECD Private Pension Systems, 3, 2001.

Gorak, M. en Palmer, E., *Shifting Perspectives in Pension*, Discussion Paper IZA, nr. 1369, 2004.

Holzman, R. en Palmer, E., *Pension Reform*, World Bank Publications, 2006.

Modigliani, F. en Muralidhar, A., *Rethinking Pension Reform*, Cambridge University Press, 2005.

Pino, A. en Yerno, J., The impact of the 2007-2009 crisis on social security and pension funds, *International Social Security Review*, deel 63, 2010.

Queisser, M. en Whitehouse, E., Comparing the pension promises of 30 OECD countries, *International Social Security Review*, deel 59, 2006.

Reynaud, E., Pensions in the European Union: Adapting to economic and social changes, *International Social Security Review*, deel 51, 1998.

Reynaud, E., Financing retirement pensions: Pay as you go and funded systems in the European Union. *International Security Review,* vol. 48, 1995.

Scherman, K.G., *The Swedish pension reform*, Internationaal Arbeidsbureau, Genève, 1999.

Settergren, O., The Automatic Balancing Mechanism of the Swedish Pension System, *Wirtschaftspolitische Blatter*, 4, 2001.

Turner, J., Individual accounts: Lessons from Sweden, *International Social Security Review*, deel 57, 2004.

Valdes-Prieto, S., The Financial Stability of Notional Account Pensions, *Scandinavian Journal of Economics*, 102, 3, 2000.

Willianson, J.B., Assessing the pension reform potential of an notional defined contribution pillar, *International Social Security Review*, deel 57, 2004.

World Bank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, 1994.

INHOUDSTAFEL

VOORUITZICHTEN VOOR ONZE WETTELIJKE PENSIOENSTELSELS

INLEIDING 599

1. DE UITDAGINGEN VAN DE EERSTEPIJLERPENSIOENEN 600

2. DE PARAMETRISCHE HERVORMINGEN 604

3. DE VLUCHT NAAR DE TWEEDE PIJLER 606

4. WELKE WAARDEN VOOR WELKE HERVORMING? 607

5. HET VELD VAN DE MOGELIJKHEDEN VERRUIMEN 609

6. DE NOTIONELE REKENINGEN ALS VOORBEELD 611

7. BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE 614

REFERENTIES 615

50 JAAR – BELGISCH TIJDSCHRIFT VOOR SOCIALE ZEKERHEID*

DOOR **GABRIELLE CLOTUCHE**

Voorzitter van de Redactieraad van het BTSZ

In de uitnodiging voor deze studiedag stond het al: ter gelegenheid van een aantal verjaardagen, waaronder de 50e verjaardag van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, wenste de Redactieraad van het Tijdschrift een debat te organiseren over ideeën aangaande de grondslagen van onze sociale zekerheid, geplaatst in een toekomstperspectief.

Een debat, want de voornaamste taak van het Tijdschrift bestaat erin dit debat te voeden door relevante studies en analyses voor te stellen die aanzetten tot nadenken en verdere ontwikkeling.

Uiteraard een debat over het onderwerp dat de kern van het bestaan van dit Tijdschrift uitmaakt: de sociale zekerheid.

Professor Jos Berghman nodigde ons uit om de origine en doelstellingen van ons socialezekerheidsstelsel opnieuw onder de loep te nemen en daarbij de invloed van de Europese referenties in de kijker te plaatsen:

- Bismarck en de gewaarborgde bescherming van de levensstandaard;
- Beveridge en het minimuminkomen;
- de Scandinavische invloed en het begrip activering.

Hij wees ons op de principes solidariteit en verantwoordelijkheid en beklemtoonde hoe belangrijk de herverdeling, gegarandeerd door de financiering ervan, is.
We mogen echter niet vergeten welke evolutie we sinds 1944 hebben doorgemaakt: de context is veranderd, we hebben nog altijd duidelijk nood aan zekerheid en we moeten het dringend aandurven om ons systeem aan te passen.

* Conclusies van de studiedag "De pijlers onder en van de sociale zekerheid" te Brussel op 23 september 2009.

Op het einde van deze studiedag wil ik bij wijze van conclusie geen samenvatting maken van de toespraken, maar wel wijzen op vier punten die hier werden uiteengezet:

- de gerechtigden;
- de verstrekkingen;
- de financiering;
- de actoren en het beheer.

1. DE GERECHTIGDEN

De werknemer staat al vanaf de oprichting van ons stelsel centraal. Herhaaldelijk werd gesteld dat we moesten nadenken over de bescherming van de individuen, over de rechten en verantwoordelijkheden die zij hebben en op zich nemen, precies omdat ze werknemers, maar ook ouders, patiënten, consumenten en burgers zijn. Bescherming die op een beter geschikte manier de hele levenscyclus dekt.

Door de crisis en de transformatie van de samenleving komt het individu in een alsmaar meer geïsoleerde situatie terecht. Hij wordt met tal van veranderingen van activiteit, vaak precaire statussen en/of alsmaar flexibelere werkroosters geconfronteerd, met periodes van werkloosheid ook, waardoor hij de toekomst niet langer vol vertrouwen tegemoet ziet en zich deze toekomst ook niet kan voorstellen.

De sociale zekerheid moet deze overgangsperiodes tussen de verschillende statussen overbruggen, zoals ze ook privéleven en beroepsleven in de best mogelijke omstandigheden met elkaar moet verzoenen.

De sociale zekerheid moet collectieve antwoorden bieden voor individuele problemen. De individualisering van de socialezekerheidsrechten wordt voorgesteld als een oplossing die niet alleen mogelijk, maar ook wenselijk is.

Tijdens een studiedag die op 15 december 2008 gezamenlijk door de Nederlandstalige Vrouwenraad, het Comité de Liaison des Femmes en het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen werd georganiseerd, kwam deze kwestie – de individualisering van de rechten – uitgebreid aan bod. Het BTSZ publiceerde het verslag van deze studiedag (1).

2. DE UITKERINGEN

Sociale zekerheid of sociaal beleid zijn uitdrukkingen die niet hetzelfde betekenen. Ze verwijzen naar een verzameling van beschermingsmiddelen die onderling met elkaar verbonden zijn, maar elkaar niet volledig overlappen.

(1) De individualisering van de rechten in de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid,* nr. 2/2009.

De term "sociaal beleid" krijgt in de Europese context de voorkeur, om te kunnen vergelijken. Toch moeten we enigszins opletten met die keuze, want de controlemiddelen worden hoofdzakelijk in het kader van de sociale zekerheid bepaald en het is ook van fundamenteel belang om deze te behouden.

Menigeen heeft in de loop van deze studiedag gepleit voor een betere herdefiniëring van de uitkeringen, een vereenvoudiging van de toekenningsvoorwaarden en een grotere transparantie van het beheer ervan. Deze herdefiniëring kan echter niet los worden gezien van de historische doelstellingen van de strijd tegen armoede en vóór de gewaarborgde levensstandaard en het gewaarborgd inkomen. De voor iedereen gewaarborgde toegang tot kwaliteitsuitkeringen moet voorrang krijgen.

Tegelijkertijd moeten ook sociale diensten van algemeen belang worden gewaarborgd en bij de herverdeling moet een grotere gelijkheid worden beoogd.

3. DE FINANCIERING

De beginselen solidariteit en verantwoordelijkheid vormden de kern van de bekommernissen toen de financiering werd aangekaart; in de verschillende toespraken stellen we vast dat er een duidelijke consensus bestaat over het feit dat de eerste pijler moet worden uitgebreid en tegelijkertijd de nodige hervormingen moeten worden doorgevoerd. In overeenstemming met dat standpunt wordt de financiële steun aan de tweede pijler als problematisch gezien.

De spanningen tussen de generaties werden in het daglicht geplaatst en de politieke rol van de verplichte voorheffingen werd beklemtoond.

Er bestaan hulptechnieken voor de financiering van de sociale zekerheid en sommige daarvan werden nader toegelicht; de nauwere band tussen bijdragen en uitkeringen zoals die door Europa naar voren wordt geschoven, is een van de elementen die we moeten weerhouden als hulpmiddel bij het oplossen van deze kwestie.

4. DE ACTOREN EN HET BEHEER

Het paritair beheer van het Belgische socialezekerheidsstelsel blijft een essentieel element dat verder moet worden versterkt. De rol van de sociale partners in zijn drie dimensies – de financiering, het beheer van de instellingen van openbaar nut of de socialezekerheidsinstellingen en de verdeling van bepaalde uitkeringen – wordt door iedereen beklemtoond als zijnde belangrijk en te behouden. In dat verband moeten de ziekenfondsen zeer zeker de rol verder opnemen die ze in België spelen door zich met het beheer van de gezondheidszorg te associëren.

Ik kan deze studiedag echter niet afsluiten zonder ook de volgende gevoelige kwestie aan te kaarten: op welk overheidsniveau moet de sociale zekerheid worden beheerd?

Verschillende sprekers hebben hun standpunt hieromtrent uiteengezet.
Ik eindig met mijn persoonlijke standpunt, dat – aan de vooravond van het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie – de toekomstbeschouwingen aan Europa linkt.
Is het een utopie om aan Europa en haar verantwoordelijkheid inzake sociale aangelegenheden te denken?
Nee, maar niet blindelings ...!

Tijdens de voorbije twee decennia is de interne markt ontstaan en werden de economische beleidsmaatregelen gecoördineerd, dankzij de initiatieven die door Voorzitter Delors werden genomen. Dit is echter niet de enige nieuwe gemeenschappelijke constructie: Voorzitter Delors wilde de bevolkingen ook beschermen tegen sociale dumping en dus lanceerde hij destijds een uitgebreid denk- en doeprogramma in die zin.

De twee Aanbevelingen die in 1992 in het kielzog van het Verdrag van Maastricht werden goedgekeurd (2), poogden aldus aan deze ongerustheid tegemoet te komen, namelijk door gemeenschappelijke criteria te bepalen: de eerste aanbeveling bepaalt welke middelen toereikend waren voor de socialebeschermingsstelsels, de tweede streeft naar convergentie van de doelstellingen en beleidsinitiatieven inzake sociale bescherming.

Het Verdrag van Amsterdam, met het sociaal protocol dat in Maastricht niet kon worden goedgekeurd, opende de weg voor een grotere coördinatie van de socialebeleidsinitiatieven. In 2000 werd in Lissabon de werkwijze, die het subsidiariteitsprincipe in acht neemt, goedgekeurd (3).

Zullen we dankzij het Verdrag van Lissabon een stap verder kunnen gaan? De opname van het Handvest van de sociale grondrechten in het Verdrag versterkt de idee dat er in de Unie meer aandacht moet worden besteed aan de sociale bepalingen.

We mogen echter niet vergeten dat de taak om de sociale zekerheid te verdedigen in eerste instantie aan ons toekomt. Daarom roep ik de instanties die over de toekomst van ons socialezekerheidsstelsel nadenken, ertoe op om kennis te nemen van de werken die tijdens deze zeer interessante studiedag werden voorgesteld.

Hartelijk dank iedereen voor uw deelname en voor uw aandacht.

(Vertaling)

---

(2) Aanb. 92/441/EEG van 24 juni 1992 en Aanb. 92/442/EEG van 27 juli 1992.
(3) Open coördinatiemethode (OCM) voor de sociale bescherming, goedgekeurd tijdens de Europese Top van maart 2000.

INHOUDSTAFEL

50 JAAR – BELGISCH TIJDSCHRIFT VOOR SOCIALE ZEKERHEID

1. DE GERECHTIGDEN 620

2. DE UITKERINGEN 620

3. DE FINANCIERING 621

4. DE ACTOREN EN HET BEHEER 621

PRIJS

Per nummer
Voor België ..... 15,00 EUR
Voor het buitenland.....15,00 EUR + verzendingskosten

Jaarabonnement (4 nummers)
Voor België ..... 50,00 EUR
Voor het buitenland..... 50,00 EUR + verzendingskosten
ISSN 0775-0234
Girorekening nr.: 679-2005866-03

De auteurs worden verzocht hun kopij te zenden naar
dhr. Koen Vleminckx, Adviseur-generaal
Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
Finance Tower
Kruidtuinlaan 50, bus 135
1000 Brussel
e-mail: koen.vleminckx@minsoc.fed.be

De ingezonden teksten worden voor advies
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook
worden geraadpleegd op het internet:
http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

REDACTIERAAD

VOORZITTER

Gabrielle CLOTUCHE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.) – adviseur, European Trade Union Confederation (ETUC).

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

Jos BERGHMAN, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);
Michel DISPERSYN, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Pierre PESTIEAU, professor, Université de Liège, (U.Lg);
Philippe POCHET, directeur-generaal, European Trade Union Institute;
Bernd SCHULTE, professor, Max Planck Institut München;
Pierre VANDERVORST, professor, Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);
Willy VAN EECKHOUTTE, professor, Universiteit Gent (U.Gent);
Jef VAN LANGENDONCK, professor Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);
Herwig VERSCHUEREN, professor Universiteit Antwerpen (UA), gastprofessor Vrije Universiteit Brussel (VUB);
Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Voor de periode 1995-2004 werd het voorzitterschap waargenomen door de ere-Koninklijke Commissarissen Roger DILLEMANS en Pierre VANDERVORST.

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid;
Tom AUWERS, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid;
Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

REDACTIECOMITE

VOORZITTER

Hendrik LARMUSEAU, directeur-generaal, FOD Sociale Zekerheid.

LEDEN

Frank VAN MASSENHOVE, voorzitter FOD Sociale Zekerheid;
directeurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Tom AUWERS en Jan BERTELS;
adviseurs-generaal bij de FOD Sociale Zekerheid: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU, Daniel TRESEGNIE en Koen VLEMINCKX.

VASTE MEDEWERKERS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU en Guy RINGOOT.