

Project SO/01/010

‘De dynamieken van sociale zekerheid in Europa’

Een samenvatting

Project onder leiding van :

Prof. dr. Jos Berghman

Kristine Nijs

Ines Verhalle

Koen Vleminckx

Sociaal Beleid
E. Van Evenstraat 2B
B - 3000 Leuven

Medewerkers :

Annelies Debels

Dynamieken van de sociale zekerheid in Europa. Een samenvatting.

Gedurende de laatste twintig jaren werd de welvaartsstaat geconfronteerd met belangrijke sociodemografische en economische verschuivingen. Deze verschuivingen brengen met zich mee dat de structurele basis waarop welvaartsstaten gebouwd zijn, grondig herzien moet worden. In het licht hiervan werd dit onderzoeksproject rond de evolutie van de architectuur van de sociale zekerheid opgestart. Het betreft een kortlopend, onderzoeksvoorbereidend project. Opzet was om een overzicht te maken van de hedendaagse internationale literatuur over de ontwikkelingen en transformatie van welvaartsstaten in de naoorlogse periode (hieronder deel I), om op basis daarvan en na confrontatie met het beschikbaar onderzoeksmateriaal in België, uiteindelijk te komen tot een onderzoeksvoorstel dat relevant is voor het Belgische sociale zekerheidsbeleid (hieronder deel II). Dit onderzoeksvoorstel is het eindresultaat van dit project, en zou de start moeten vormen voor verder onderzoek.

I. Bevindingen uit de internationale literatuur

Voordat bestudeerd kon worden welke recente veranderingen uitdagingen stellen aan de architectuur van de sociale zekerheid, werd eerst stilgestaan bij het ontstaan en de ontwikkeling van welvaartsstaten. In navolging van Esping-Andersen (1990), worden vaak drie welvaartsstaatsregimes onderscheiden. In sociaal-democratische welvaartsstaten (voornamelijk de Scandinavische landen) krijgt de staat een belangrijke rol toebedeeld en hebben de voorzieningen een universeel karakter. Dit in tegenstelling tot de liberale welvaartsstaten (voornamelijk de Angelsaksische landen), waar veel wordt overgelaten aan het marktmechanisme en waar voorzieningen meer op selectieve basis worden toegekend. De corporatistische welvaartsstaten (voornamelijk de continentaal-Europese landen) tenslotte zijn opgebouwd rond een traditioneel mannelijk kostwinnersmodel. De link tussen sociale zekerheid en arbeid is er sterk en de sociale partners spelen een centrale rol. Doorgaans wordt België tot het corporatistische regime gerekend. Traditioneel is de sociale zekerheid er sterk op de situatie van de werknemers gericht, wat zich vertaalt in loongekoppelde verzekeringen ter bescherming tegen de risico's van de industriële werknemer. De sociale zekerheid wordt voornamelijk gefinancierd door bijdragen en heeft een paritair bestuur, met sociale organisaties die deelnemen aan besluitvorming en uitvoering. Deze kenmerken zijn een

erfenis van de ontstaansgeschiedenis van de sociale zekerheid, die gesitueerd moet worden in de toenmalige sociale arbeidersproblematiek.

De structurele basis waarop de oude architectuur van de sociale zekerheid in de verschillende welvaartsstaatsregimes is gebouwd, komt meer en meer onder druk te staan. In de internationale literatuur worden daarvoor een aantal maatschappelijke verschuivingen verantwoordelijk geacht. Zo wordt er gewezen op economische verschuivingen, demografische verschuivingen, gezinsdestabilisatie, een veranderende arbeidsmarkt, culturele veranderingen, globalisering en het toenemende belang van de Europese dimensie (Tabel 1).

Tabel 1: Belangrijkste maatschappelijke verschuivingen volgens de internationale literatuur

Economie	<ul style="list-style-type: none"> - globalisering & Europese integratie - diensteneconomie - kenniseconomie
Arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> - stagflatie & structurele werkloosheid - toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen & tweeverdienerschap - flexibilisering - nieuwe risico's voor - laaggeschoolden - hoggeschoolden - latere intrede en vervroegde uittrede
Demografie	<ul style="list-style-type: none"> - ontgroening, vergrijzing & dubbele vergrijzing - tweede demografische transitie¹
Waarden	<ul style="list-style-type: none"> - veranderd risicobegrip - nadruk op individuele keuzevrijheid
Europeanisering	<ul style="list-style-type: none"> - Europese eenheidsmarkt - implicaties daarvan op vlak van sociaal beleid - sociale dimensie van Europa (sinds Top van Lissabon, 2000)

Deze maatschappelijke verschuivingen hebben voor de sociale zekerheid nieuwe uitdagingen gecreëerd (Tabel 2). De bestaande architectuur van de sociale zekerheid wordt ervaren als incongruent met de recentste evoluties en gekende problemen komen in een nieuw daglicht te staan. Bij de uitvoering van en bij latere beleidswijzigingen aan sociale voorzieningen zijn er steeds vier aspecten aanwezig waarover impliciet beslist moet worden, namelijk over de kring van gerechtigden en de te hanteren uitkeringsvoorwaarden (i.e. het personeel toepassingsgebied), over de hoogte van de uitkering en de vorm van de voorziening (i.e. het materieel toepassingsgebied), over de financiering en over de uitvoering. Op elk van die

¹ Toenemend aantal echtscheidingen, een kleinere huwelijksgeneigdheid met ongehuwd samenwonen als alternatief, een toenemend aantal alleenwonenden, toenemende vrijwillige kinderloosheid, éénooudergezinnen ...

aspecten presenteren zich specifieke uitdagingen, die op verschillende wijze aangepakt kunnen worden. Verder is besluitvorming een belangrijke determinant van sociale zekerheid, aangezien ze concreet gestalte geeft aan beleidsmaatregelen. Ook op dit vlak zijn nieuwe uitdagingen ontstaan. Tenslotte kan nog gewezen worden op de gevolgen van een flexibiliserende arbeidsmarkt voor de sociale zekerheid als een specifieke uitdaging die mede omwille van zijn groot belang een aparte vermelding verdient. De aspecten waarop deze uitdaging terugslaat worden samengevat onder de noemer ‘flexicurity’.

Tabel 2: Uitdagingen voor de architectuur van de sociale zekerheid

1. Personeel toepassingsgebied
- Arbeid als toegangspoort tot de sociale zekerheid
- De uitdagingen van een veranderende gezinssamenstelling
- Meer selectiviteit als antwoord op de besparingsdruk?
2. Materieel toepassingsgebied
- De actieve welvaartsstaat
- Social division of welfare: het belang van beroepsgebonden en fiscale maatregelen
3. Financiering
- Sociale bijdragen: een geldig financieringsmiddel?
- De betaalbaarheid van pensioenen
4. Uitvoering
- Privatiseringstendensen in de sociale zekerheid
5. Besluitvorming
- Op welk niveau: regionaal, nationaal of Europees?
- Sociaal overleg en de architectuur van de sociale welvaartsstaat
6. Flexicurity of hoe sociale bescherming bouwen op een flexibele arbeidsmarkt

Arbeid als toegangspoort tot de sociale zekerheid

De link tussen arbeid en het recht op sociale zekerheid is een typische eigenschap van de Bismarckiaanse traditie van continentale, corporatistische welvaartsstaten. Iemands recht op uitkeringen steunt er op diens arbeidsverleden, of op dat van een naastbestaande in het geval van afgeleide rechten. Wie geen normale arbeidsloopbaan achter de rug heeft of wie in een onregelmatige gezinssituatie verkeert, heeft minder toegang tot het systeem doordat hij/zij onvoldoende aanspraak zal kunnen maken op de rechten van het sociale zekerheidssysteem. Dat de toegang tot sociale zekerheidsrechten gelieerd is aan beloonde arbeid, kan dus problematisch worden. Een belangrijke vraag is dan welke alternatieven daarvoor gevonden kunnen worden. Een eerste mogelijkheid is om het voorbeeld van de Scandinavische landen over te nemen, waar burgerschap het recht op sociale zekerheid opent. Een tweede idee, dat sterk aanleunt bij het burgerschapsmodel van de Scandinavische landen, is dat van het

basisinkomen. Een derde voorstel houdt het argument in dat we moeten teruggrijpen naar het eigenlijke begrip arbeid en alle vormen van maatschappelijk nuttig bezig zijn in de sociale bescherming moeten betrekken.

De uitdagingen van een veranderende gezinssamenstelling

Landen uit het continentale, corporatistische regime kampen met problemen in verband met de nieuwe gezinstrends, omdat het sociale zekerheidssysteem er werd ontworpen rond het traditionele kostwinnersmodel. In het licht van de veranderende gezinssamenstelling, leidt dit tot twee uitdagingen. Ten eerste wordt het gebruik van afgeleide rechten en gezinsmodalisering in vraag gesteld, vandaar het vaker gevoerde pleidooi voor de individualisering van sociale zekerheidsrechten. Ten tweede verschijnen er een aantal nieuwe risicogroepen, zoals alleenstaanden, éénverdienersgezinnen, werkloze koppels, gescheidenen en éénoudergezinnen. Dit wijst op de nood aan een sociale zekerheidsarchitectuur die aangepast is aan de nieuwe gezinscontext.

Meer selectiviteit als antwoord op de besparingsdruk?

Sinds de jaren '80 heeft welvaartsstaatexpansie plaats geruimd voor een politiek van besparingen. In de internationale literatuur worden de oorzaken van deze besparingsdruk enerzijds gezocht in de economische globalisering, en anderzijds in de verschuiving naar een diensteneconomie, de rijping van de welvaartsstaat en de bevolkingsveroudering. De besparingsdruk brengt echter één van de voornaamste doelstellingen van de sociale zekerheid in het gedrang, met name het tegengaan van sociale uitsluiting. De politiek van bezuiniging kan gecombineerd worden met de bestrijding van sociale uitsluiting door uitkeringen en diensten selectiever toe te kennen. Naast een aantal voordelen heeft selectiviteit echter ook nadelen. Daarom moeten selectiviteit en universaliteit tegen elkaar afgewogen worden. Een alternatieve visie omtrent de vraag hoe besparingen verzoend kunnen worden met het tegengaan van sociale uitsluiting, verwerpt de veronderstelling dat een vermindering van sociale uitgaven überhaupt noodzakelijk is en beschouwt sociale zekerheid als een productieve factor.

De actieve welvaartsstaat

De sociale zekerheid wordt verweten te passief te zijn, door haar sterke nadruk op vervangingsinkomens. Deze zijn gericht op vergoeding en verwaarlozen preventie en herstel. Een oplossing schuilt in de activering van de welvaartsstaat, met als voornaamste doelstelling

het aantal mensen dat afhankelijk is van sociale transfers te beperken en sociale integratie te bevorderen. Bestaande armoede- en inactiviteitsvallen moeten daarom opgeheven worden. Dit kan door de hoogte van de uitkeringen naar beneden te halen, de uitkeringsvoorwaarden strenger te maken en de werklozen beter te begeleiden bij hun zoektocht naar een nieuwe job. Een andere vaak gebruikte techniek vormt de zogenaamde activering van uitkeringen, waarbij middelen die bestemd waren om inactieven te vergoeden, omgezet worden in toelagen voor tewerkstelling.

Social division of welfare: het belang van beroepsgebonden en fiscale maatregelen

Het zijn de sociale uitkeringen en diensten van de sociale zekerheid die de zichtbare kern van de verzorgingsstaat uitmaken. Daarnaast is er echter een veel breder terrein van tussenkomst met in wezen dezelfde doelstelling, zijnde het beschikbaar inkomen van de betrokkenen verhogen zoals uitkeringen dit doen. In navolging van Titmuss (1958) wordt vaak de opdeling gemaakt tussen 'social welfare' (de wettelijke uitkeringen en bijstand), 'occupational welfare' (het geheel van arbeidsgebonden, bovenwettelijke sociale voordelen) en 'fiscal welfare' (het geheel van belastingsvrijstellingen en belastingsverminderingen). Op basis van recente beleidsvoorstellen en -maatregelen blijkt dat de klemtoon in een aantal Westeuropese landen steeds meer wordt verlegd van 'social' naar 'fiscal' en 'occupational welfare'. Een belangrijke vraag die gesteld moet worden is in hoeverre zulke maatregelen als volwaardige alternatieven voor de klassieke sociale zekerheidsvoorzieningen naar voren kunnen treden, niet alleen in hun doelstelling, maar ook in hun werking en vooral in hun effect. Naarmate het aandeel van zulke fiscale maatregelen en beroepsgebonden voorzieningen groeit, wordt het echter des te moeilijker om het hele sociale zekerheidsbeeld op correcte wijze te vatten. Het is niet evident dat daarover steeds voldoende informatie beschikbaar is.

Sociale bijdragen: een geldig financieringsmiddel?

De sociale zekerheidssystemen in continentale, corporatistische landen zijn traditioneel voornamelijk gebaseerd op het principe van sociale verzekeringen. Een aanzienlijk deel van de financiering van de sociale zekerheid gebeurt er door sociale bijdragen die geheven worden op de lonen, in de vorm van werkgevers- en werknemersbijdragen. Meer en meer blijkt nu echter dat deze parafiscaliteit de welvaartsstaat voor belangrijke uitdagingen stelt. Een eerste kritiek houdt in dat de sociale lasten op arbeid veel te zwaar zijn, wat een negatief effect uitoefent op de tewerkstelling. Daarnaast is er voor de sociale zekerheid zelf sprake van een financiële crisis, doordat de groep van bijdragebetalers steeds kleiner wordt terwijl de groep

van afhankelijk steeds groeit. Een belangrijke overweging wordt dan ook of er geen andere financieringswijzen geprefereerd kunnen worden, die minder nadelige effecten hebben dan de sociale bijdragen op basis van het loon. De essentie van de discussie zou de volgende vraag moeten zijn: Op welke basis dient men solidariteit te organiseren?

De betaalbaarheid van pensioenen

Doordat een steeds kleiner wordende groep van arbeidsmarktactieven moet instaan voor een groeiende groep gepensioneerden, komt de betaalbaarheid van pensioenen in het gedrang. Aan de oorsprong van de stijgende pensioenlastenindex liggen niet alleen de vergrijzing en ontgroening maar ook een aantal socio-economische ontwikkelingen zoals de latere intrede in en de vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt, alsook de toenemende instabiliteit van de groep arbeidsmarktactieven. Vooral voor repartitiestelsels gebaseerd op het pay-as-you-go principe stelt dit problemen, en daarom wordt vaak de overgang van een repartitie- naar een kapitalisatiestelsel als oplossing voorgesteld. Deze oplossing stuit op verschillende problemen: het probleem van de dubbele bijdragen, van de zwakkere groepen in de samenleving die onvoldoende pensioenrechten dreigen op te bouwen, en van de ontsparing die kapitalisatie in de toekomst met zich meebrengt. Maar ook wanneer het repartitiestelsel behouden blijft, moeten daarbinnen cruciale beslissingen getroffen worden, zo bijvoorbeeld over de mate waarin bijdragen verhoogd, dan wel uitkeringen verlaagd dienen te worden. Men kan eveneens opteren voor een wettelijke verhoging van de pensioenleeftijd, maar deze optie geniet geen steun bij de publieke opinie. Een flexibele pensioenleeftijd vormt een minder drastisch alternatief. Een goed pensioen begint echter vooral bij de geboorte en is afhankelijk van de investeringen in onderwijs en training van kinderen en jongeren.

Privatiseringstendensen in de sociale zekerheid

Het neoliberalisme en de daarbij aansluitende consumentensoevereiniteit kunnen beschouwd worden als factoren die privatisering of toch minstens stimulering van private aanvullingen in sociale zekerheid, gezondheidszorg en welzijnsvoorzieningen hebben aangewakkerd. Het thema publiek – privaat is ondertussen een belangrijk topic binnen de literatuur omtrent sociale zekerheid. Vaak komt echter dezelfde conclusie naar voren, namelijk dat pure vrijwillige private verzekeringen niet kunnen zorgen voor sociale bescherming omwille van uiteenlopende redenen. Dat is echter niet het einde van het verhaal. Zoals eerder aangehaald, omvatten voorzieningen vier aspecten: personeel toepassingsgebied, materieel toepassingsgebied, financiering en uitvoering. Privatisering hoeft niet te betekenen dat de

publieke besluitvorming over elk van die vier aspecten losgelaten wordt. Zo is het mogelijk dat bijvoorbeeld op het vlak van de financierings- en uitvoeringswijze geprivatiseerd wordt, terwijl de personenkring en de beoogde uitkeringshoogte publiek gedefinieerd blijven. Private verzekeringen lijken ook voornamelijk toekomst te hebben als ‘aanvullende’ verzekeringen, meer bepaald in het kader van tweede en derde pijler voorzieningen. Een mogelijk probleem is dat dit zou kunnen leiden tot een duale samenleving, waarbij bepaalde groepen de kans krijgen zich extra te verzekeren terwijl anderen dat misschien niet kunnen. Er moet over gewaakt worden dat er een voldoende brede solidariteit behouden blijft. Private verzekeringen kunnen aangewend worden voor sociale bescherming, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Op welk niveau: regionaal, nationaal of Europees?

Op vandaag is sociale zekerheid voornamelijk een nationale aangelegenheid, maar de roep om een sociaal Europa klinkt steeds luider. Anderzijds valt er in verschillende landen een tendens tot regionalisering te bespeuren, waarbij steeds meer bevoegdheden aan de regio's toegewezen worden. De vraag naar de ideale verhouding tussen het regionale, nationale en Europese niveau dringt zich dus op. Waar vroeger vooral de nadruk lag op harmonisatie van sociaal beleid en de ontwikkeling van een *Europees* sociaal contract, pleit men nu steeds vaker voor een hervorming van de *nationale* sociale contracten, zij het binnen een Europees kader. De open coördinatiemethode lijkt daarbij de geschikte methode, hoewel de snelheid, de kracht en de legitimiteit van dit instrument twijfels oproepen. De Europese dimensie kan echter niet meer weggedacht worden uit de toekomstige architectuur van de sociale zekerheid en daarom wordt gepleit voor een optimale mix van regionalisering, nationalisering en europeanisering.

Sociaal overleg en de architectuur van de sociale welvaartsstaat

Een belangrijk aspect in de institutionele structuur van welvaartsstaten is het sociaal overleg (i.e. de samenwerking tussen de sociale partners en de staat), gezien haar cruciale rol in het tot stand komen van arbeidsmarktregulatie en sociale zekerheidsvoorzieningen. Er kan wat dat betreft een onderscheid gemaakt worden tussen liberale welvaartsstaten met een zeer beperkte vorm van sociaal overleg en minimale bescherming enerzijds en continentale en sociaal-democratische welvaartsstaten waar een traditie van sociaal overleg gepaard gaat met goed uitgebouwde arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsvoorzieningen anderzijds. Een belangrijk verschil tussen deze twee laatste regimes is echter de populatie die in het sociaal overleg

vertegenwoordigd wordt. Sociaal-democratische instituties die de hele samenleving vertegenwoordigen, slagen erin om een flexibele arbeidsmarkt te combineren met hoge arbeidsmarktparticipatie en inkomensgelijkheid. Bij de overleg- en besluitvormingsstructuur in corporatistische welvaartsstaten (waaronder ook België gerekend wordt) ligt dit echter blijkbaar moeilijker zodat er vragen rijzen. Sluit het corporatistisch karakter van de besluitvorming nog aan bij de huidige structuur van de arbeidsmarkt? Worden belangrijke deelnemers niet uitgesloten uit het sociaal overleg? Werkt het corporatistisch karakter bredere sociale voorzieningen waar ook de economisch niet-actieven een beroep op kunnen doen, niet tegen?

Flexicurity of hoe sociale bescherming bouwen op een flexibele arbeidsmarkt?

Een aantal structurele en culturele factoren doen de nood aan een flexibele arbeidsmarkt toenemen. Hoewel meer flexibiliteit een grotere behoefte aan sociale bescherming genereert, loopt precies hier iets mis. De architectuur van de sociale zekerheid blijkt onvoldoende aangepast aan de flexibilisering van arbeidspatronen en aan atypisch werk, met als gevolg dat flexibele werkers niet of onvoldoende beschermd worden door de sociale zekerheid. Om een antwoord te bieden op deze problemen wordt *'flexicurity'* voorgesteld, een beleidsstrategie waarbij synchroon en gecoördineerd wordt getracht aan de ene kant flexibiliteit van de arbeid, de arbeidsorganisatie en de arbeidsrelaties te vergroten en aan de andere kant (meer) zekerheid -werkzekerheid dan wel bestaanszekerheid- te verschaffen voor in het bijzonder de zwakkere groepen op en buiten de arbeidsmarkt. Concreet kan dit een versoepeling van de combinaties tussen lonen, transfers en andere inkomensbronnen betekenen, of de ontwikkeling van nieuwe welvaartsarrangementen zoals loopbaanonderbrekingsuitkeringen, zorguitkeringen en opfrisverloven. Deze laatste kunnen toegekend worden aan de hand van een 'voucher' systeem, maar indien dit gebaseerd is op verdiensten tijdens de loopbaan, valt een bestendiging van de bestaande ongelijkheid te vrezen. Een ander probleem is de betaalbaarheid van deze nieuwe arrangementen. Vervolgens moet ook een oplossing gezocht worden voor de ontoereikende sociale zekerheidsrechten die flexibele werknemers opbouwen. Dit kan via een loskoppeling van arbeid, bijdragen en uitkeringen, op voorwaarde dat er voldoende incentieven aanwezig blijven om nog deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

II. Naar een onderzoeksvorstel

Vele knelpunten en mogelijke oplossingen die terug te vinden zijn in de internationale literatuur, zijn ook van belang in de Belgische context. Dat uit zich ook in de Belgische literatuur over sociale zekerheid. Nadere lectuur hiervan geeft aan dat een aantal thema's reeds uitvoerig onderzocht zijn in België. Bepaalde thema's mogen zelfs rekenen op een jarenlange, aanhoudende belangstelling van onderzoeksteams. Bij de uitwerking van een nieuw onderzoeksvorstel dat alles bij elkaar slechts beperkte ambities mag koesteren in termen van beschikbaar budget, in te zetten mankracht en tijdsbestek, zou het misplaatst zijn deze onderzoeklijnen nog eens dunnetjes te willen over doen. Des te belangrijker is het echter om op zoek te gaan naar een relevant onderwerp dat, hoewel cruciaal voor de beleidsvoering, nog te weinig aandacht kreeg. De thema's die naar boven komen, omdat ze tot nog toe sterk onderbelicht werden, zijn 1) het belang van fiscale en beroepsgebonden maatregelen en van tweede en derde pijler voorzieningen, 2) de implicaties van arbeidsmarktflexibilisering voor sociale zekerheid, en 3) de gevolgen die de twee voorgaande thema's teweegbrengen voor besluitvorming en sociaal overleg.

Vanuit deze drie aandachtspunten, en vanuit de visie dat sociale zekerheid drie doelstellingen nastreeft – minimumbescherming, loongekoppelde bescherming en reïntegratie – met sociale cohesie als uiteindelijk doel, dringen volgende onderzoeksvragen zich bij prioriteit aan de aandacht op:

- In welke mate is het huidige samenspel van sociale zekerheidsvoorzieningen (eerste, tweede en derde pijler) aangepast om de vooropgestelde doelstellingen te beveiligen in de context van arbeidsflexibiliteit?
- In welke mate zijn er binnen elk van de drie pijlers nieuwe maatregelen ontstaan in het licht van de nieuwe noden en risico's van een flexibele arbeidsmarkt en welke vernieuwingen zijn nog nodig?
- Hoe moet de besluitvorming bijgesteld worden met het oog op het behoud van sociale cohesie?

De relevantie van deze onderzoeksvragen, niet alleen voor theoretische kennis, maar vooral ook voor mogelijke beleidsimplicaties in de Belgische context, is gebleken uit deze studie. Hoewel ze in dit vooronderzoek het eindresultaat zijn, vormen ze meteen een uitnodiging om ze als uitgangspunten te hanteren voor nadere onderzoeksactiviteiten in een hoofdproject.