

Onze sociale zekerheid: wanneer is anders ook beter?

Danny Pieters, Onze sociale zekerheid: anders en beter. Pelckmans, Kapellen, 2009.

Een merkwaardig boek van de Leuvense hoogleraar Socialezekerheidsrecht Danny Pieters: het vertaalt wetenschappelijke kennis over onze sociale zekerheid en haar uitdagingen naar een breed publiek. Dat deed hij al eerder met zijn boek *Sociale zekerheid begrijpen* (Acco, 2008), waarin hij de grote principes en keuzes uiteenzet waarmee de Europese lidstaten ieder op hun manier de sociale zekerheid hebben ingevuld. Maar waar hij met het vorige boek het bestaande wil beschrijven, wil Pieters in *Onze sociale zekerheid: anders en beter* lijnen trekken voor verandering.

Vele voorstellen kan ik bijtreden, andere zijn het overdenken en het debat waard. Tegelijk staan een aantal basisopties haaks op het groene denken. Dat Danny Pieters ondertussen door de Vlaamse regering in een politiek akkoord is voorgedragen als voorzitter van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (met een NV-A-etiket), maakt zijn boeken extra actueel.

Veel aangeraakt, zelden uitgediept

In een dun boekje voor een breed publiek bots je snel op frustratie: vele thema's worden aangeraakt, weinig écht uitgewerkt. Zo prikkelt zijn vraag naar de spanning tussen migratie en toegang tot sociale zekerheid. Dat een hervormde sociale zekerheid best migratieneutraal is, klinkt verdedigbaar, maar de invulling daarvan en de consequenties komen amper of niet aan bod. En dat geldt voor vele van zijn hervormingsvoorstellen.

Is het boekje dan het lezen waard? Ja, maar... Om de voorstellen te kunnen inschatten, is voorkennis over hoe onze sociale zekerheid vandaag werkt onontbeerlijk: wat de verdiensten en tekorten zijn, maar ook welke precare

evenwichten erin vervat zitten. Vanuit die kennis is het goed om geregeld buiten-het-vierkant te denken en het bestaande af te wegen tegen verfrissende ideeën. Maar, minstens even kritisch als voor het bestaande stelsel moeten we zijn voor vernieuwingsideeën die decennia sociale strijd en vooruitgang op dreigen te offeren aan snelle schetsen op de schrijftafel, ook al wortelen ze dan in een lange wetenschappelijke traditie. Met een aantal van zijn ideeën kan ik het eens zijn, maar wat arbeid betreft hoop ik dat zijn nieuwe collega's in de raad van bestuur van de VDAB het nodige weerwerk zullen bieden. Kortom, in het debat over de modernisering van onze sociale zekerheid groeien nieuwe geluiden. Maar groene vernieuwingsgeluiden mogen toch op een aantal cruciale punten anders klinken. Zodat anders ook beter is.

In de inleiding pleit Pieters inderdaad duidelijk voor 'een volledige Vlaamse zeggenschap over de sociale zekerheid', een thema dat hij elders reeds uitwerkte en hier verder amper aanraakt. Hij ziet hervormingen van onze sociale zekerheid 'spaan lopen op het Belgisch immobilisme' en wil met het boekje 'ons volk weer wat sociale ambitie en verantwoordelijkheid voorhouden'. Meer sociale ambitie kunnen we absoluut gebruiken. Of een opsplitsing van de sociale zekerheid daarvoor wenselijk is, is een heel andere vraag. Maar daarover gaat zijn laatste boek dus niet, wel over andere hervormingsplannen.

In de eerste hoofdstukjes neemt Pieters de lezer mee in het abc van onze sociale bescherming. Pieters definieert onze sociale zekerheid als 'het geheel van regelingen die vorm geven aan de solidariteit met personen die geconfronteerd worden met (de dreiging van) een gebrek aan inkomen uit arbeid, of met bijzondere kosten'. Die regelingen bestaan uit sociale verzekeringen, aangevuld met sociale bijstandsregelingen. De sociale zekerheid

moet per definitie evolutief zijn, wil ze een adequate sociale bescherming blijven bieden in een veranderende maatschappij. Zo moeten we oude regelingen evalueren en nieuwe sociale risico's onderkennen. Bij dit laatste verwijst Pieters naar de Vlaamse invoering van de zorgverzekering als antwoord op het 'risico van afhankelijkheid'. Misschien moeten we ook studiefinanciering opnemen, suggereert hij, in een samenleving die levenslang leren wil promoten.

Traditioneel heeft de sociale zekerheid een dubbel doel: beschermen tegen armoede en uitsluiting, en de levensstandaard zo veel als mogelijk handhaven bij ouderdom, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Volgens Pieters vond er een verschuiving plaats waarbij het bewaren van de levensstandaard langzaam wordt overgelaten aan aanvullende (privé)verzekeringen, en waarbij sommigen de strijd tegen armoede als allesoverheersende doelstelling zijn gaan opvatten. Pieters verzet zich terecht tegen de evolutie naar een stelsel van sociale minima, maar mist de kans om dit juist(er) te kaderen. Er zijn veel meer argumenten om aan te tonen dat de verzwakking van de verzekeringsfunctie het resultaat is van een stilzwijgende liberalisering, waarbij de uitkeringen de evolutie van de welvaart niet langer volgden en mensen naar aanvullende verzekeringen werden gedreven. Het resultaat van dit proces is dat de functie armoedebestrijding centraler komt te staan, maar dan eerder als legitimatie voor de stilzwijgende liberalisering, waarbij een selectievere verdeling van schaarsere middelen zich eerder opdringt, dan dat het een bewuste beleidskeuze zou zijn om sterker in te zetten op armoedebestrijding. Belangrijk is Pieters' vaststelling dat de sociale zekerheid niet alleen individuele bescherming biedt, maar ook de samenleving als geheel beschermt. Het is een maatschappelijke keuze die vandaag onder druk staat in

een individualiserende en liberaliserende maatschappij.

De noodzakelijke hervormingen van de sociale zekerheid lopen voor Pieters langs vier basislijnen. Ze moeten bijdragen aan meer transparantie (om via communicatie het draagvlak te vergroten), een sterkere arbeidsgerichtheid (met een arbeidsethos dat echter ook ruimte laat voor extra-agorale arbeid, zeg maar werk in de privésfeer of vormen van vrijwilligerswerk). Verder wil Pieters een grotere legitimiteit (door de verzekeringsfunctie sterker te maken, uitkeringsplafonds af te schaffen en sociale fraude te bestrijden) en ruimte om gelijke principes een soms aangepaste toepassing te geven. Bij een hervorming wil Pieters een opdeling in kostencompenserende, niet-arbeidsgebonden regelingen en inkomensvervangende, arbeidsgebonden regelingen.

Rechten en structuren hervormen

Bij zijn hervormingsvoorstellen spaart Pieters geen heilige huisjes of sociale verworvenheden. De vrijstellingen van bijdragen voor bepaalde sporters en kunstenaars moeten worden afgeschaft. Afgeleide rechten zouden ingaan tegen het activeringstreven. Het omnio-statuuut moet worden afgeschaft, gezinsbijslagen moeten stoppen bij meerderjarigheid en niet langer worden verhoogd bij werkloosheid, ...

Waar hij vermeende anomalieën wil afschaffen, wil hij andere onderdelen uitbreiden. Zo pleit Pieters ervoor om bijstandsregelingen open te stellen voor eenieder die zich 'feitelijk binnen de landsgrenzen bevindt', ongeacht de verblijfsstatus. Opvallend in zijn radicale formulering, maaronmiddellijk gemilderd in zijn toepassing, want dit gelijk recht op bijstand kan wel verschillende vormen aannemen al naargelang de groep.

Pieters wil ook de organisatie van de sociale zekerheid transparanter maken. De contacten met ons als burgers of sociaal verzekerden zouden moeten lopen via

nieuwe 'socialezekerheidsverenigingen', als een soort van uniek loket, maar ook meer: als vertegenwoordiger van de verzekerden die hen helpt bij het realiseren van de rechten en plichten. Deze zouden bijvoorbeeld ook de mutualiteiten kunnen vervangen. Tegelijk moeten meer rechten automatisch toegekend worden. Ook de aanpak van sociale fraude - een vorm van diefstal die we uit naam van de solidariteit moeten aanpakken - is essentieel bij een hervorming.

Geen privatisering, want niet efficiënt

Duidelijk is ook zijn terughoudendheid tegenover de zogenaamde efficiëntie van particuliere aanvullende verzekeringen als de tweede en derde pensioenpijler of hospitalisatieverzekeringen. Privatisering lost niets op en beperkt de solidariteit, stelt Pieters. Inhoudelijke correcties om het dekkingssysteem gezonder te maken, helpen wél. De wettelijke pensioen- en gezondheidsverzekering moeten een overgrote meerderheid van de bevolking blijven aanspreken en overtuigen. Maar Pietersbesluitpragmatisch: als mensen niet volgen en zich massaal privé aanvullend blijven verzekeren, dan kan uit naam van de solidariteit misschien heil worden gezocht in het verplicht stellen van zulke aanvullende particuliere verzekeringen. Hier danst het boek op twee benen en ontbreekt een helder kader wanneer dit precies nuttig zou kunnen zijn. Eenzelfde dubbelheid vinden we vandaag op het politieke forum, met de voorstellen van SP.a rond een veralgemening van de tweede pensioenpijler.

De tegenstelling tussen repartitie en kapitalisatie bij de pensioenen beslecht hij wél duidelijk. Waaraan wil ik mijn inkomenszekerheid in de toekomst koppelen?, vraagt Pieters: aan de evolutie van de arbeidsinkomsten bij ons en de solidariteit van de werkenden in de toekomst bij ons, of aan de ontwikkelingen van beurzen en kapitalen op wereldmarkten en de betrouwbaarheid van geldinverteerders

op wereldschaal? Na de financiële crisis lijkt de keuze voor het bestaande repartitiesysteem intellectueel duidelijk, maar ondertussen blijft de regering wel massaal privépensioensparen fiscaal promoten.

De ideeën over de hervorming van de eerste, wettelijke pensioenpijler zijn erg uiteenlopend. Met een 35-40/65-regeling pleit hij voor behoud van de verlichte pensioenleeftijd op 65, maar met een recht om vervroegd op pensioen te gaan mits voldoende jaren bijdragen betaald zijn (35-40 jaar). Brugpensioen verdwijnt dan, de mogelijkheid tot deeltijds pensioen vanaf 55 komt in de plaats. Pieters wil minimum- en maximumpensioenen afschaffen. Met dit laatste wil hij het verzekeringskarakter versterken, maar de afschaf van minimumpensioen lijkt me dan weer vooral de bijstandsregelingen te versterken. En het voordeel om de bijstandsregeling voor ouderen te integreren in het leefloon, ontgaat me volledig. Niet alleen ligt het gewaarborgd inkomen voor ouderen (IGO) al minder onder de Europese armoedegrens dan het leefloon, de toekenning gebeurt al een stuk ambtshalve. Ten slotte neemt de activeringsdruk bij het leefloon steeds verder toe, iets wat ik mensen met een te laag pensioen niet direct toewens. Ten slotte schuif je dan in de huidige bijstandsregeling een stuk van de financiële last naar de OCMW's toe.

Een arbeidsgerichte sociale zekerheid, of toch niet helemaal?

De bestaande werkloosheidsverzekering zou volgens Pieters plaats moeten maken voor twee nieuwe regelingen: een terug-aan-het-werkverzekering en een basis-inkomenverzekering. De nieuwe terug-aan-het-werkverzekering (voor werknemers, maar ook voor ambtenaren en zelfstandigen) zou samengaan met een drastische inkorting van alle opzegtermijnen tot bijvoorbeeld twee maanden. Met het wegvallen van langere opzegtermijnen wordt dit

stelsel mee gefinancierd: de huidige opzegvergoedingen worden een soort rugzak die in het stelsel wordt ingebracht. Van rechtstreekse uitbetaling zou geen sprake meer kunnen zijn. Zo vallen alle werklozen er na maximaal twee maanden op terug, tot hun rugzak leeg is. Vervolgens vallen mensen terug op de lagere bijstandsregeling of op een vorm van basisinkomen. Tegelijk vallen ook alle uitkeringen weg voor mensen die nog nooit hebben gewerkt, zoals wachttuitkeringen voor jongeren.

Daarnaast en fundamenteel nieuw voor de sociale zekerheid zou de invoering van een basis-inkomensverzekering zijn. Daarbij gaat het om een niet-middelengetoetste uitkering met prestaties op minimumniveau (het leefloon voor een alleenstaande). Ze zou openstaan voor iedereen die maatschappelijk erkend, maar onbetaald werk verricht, voor wie binnen zijn of haar mogelijkheden werkt, maar zo onvoldoende inkomen genereert en voor wie een traject naar arbeidsherinschakeling doorloopt. Kerngedachte blijft een 38-urenweek, ook voor wie geen verlonde arbeid verricht. Wie niet-actief is of niet zoekt naar werk, heeft geen recht. Onvoorwaardelijk kan je dit moeilijk noemen. Voor de financiering verwijst Pieters naar de invoering van een Algemene Sociale Bijdrage.

Met beide voorstellen wil Pieters maximaal invulling geven aan een arbeidsgericht stelsel. We wensen Fons Leroy als gedelegeerd bestuurder alvast veel plezier met zijn nieuwe voorzitter... Misschien klinken deze ideeën aanlokkelijk voor wie al blij is het woord basisinkomen nog eens tegen te komen. Maar de voorstellen komen neer op een sterke sociale afbraak van de huidige werkloosheidsverzekering en op een erg eenzijdige interpretatie van een basisinkomen. In beide gevallen staan ze haaks op ideeën van de meeste ecologisten.

Er gaapt immers een diepe kloof tussen het nog willen opdrijven van

activeringsinspanningen (het streven naar een sluitende aanpak) en het afbouwen van de ontslagbescherming tot een maximale uitbetaalbare opzegtermijn van twee maanden. Sommige werkgevers zullen Pieters graag lezen: het lijkt wel een cynisch eenheidsstatuut van arbeiders en bedienden op de bottomline... In een periode van massale ontslagen, deels door de crisis, deels door al langer geplande en voor werkgevers eindelijk haalbare herstructureringen (zoals men ook bij InBev wilde proberen) laten het belang van een redelijke ontslagbescherming zien.

Maar ook de schijnbaar genereuze idee van een basisinkomen lijkt verdacht veel op vormen van bijna verplicht voltijds vrijwilligerswerk tegen een overleefloon voor wie geen job heeft maar wel een inkomen nodig heeft. De arbeidsgerichtheid overheerst de aanzetten tot erkenning van niet-(fatsoenlijk)verlonde maatschappelijke taken. Maar het staat erg ver van de - te optimistische en vaak ook wat naïeve - visies op de potentieel emanciperende kracht van een basisinkomen. Het toont eens te meer hoe soms goedbedoelde ideeën als een basisinkomen zich bijzonder snel lenen tot recuperatie, die neerkomt op de afbouw van sociale bescherming voor velen, vanuit een streven naar (de illusie van) meer vrijheid voor een beperktere groep.

Het streven naar snellere, intensere activering en begeleiding van werklozen van in het begin staat echter haaks op een afbouw van de sociale bescherming en deels van de verzekeringsfunctie van de huidige werkloosheid (want de rugzak zal voor velen zeer beperkt zijn). Grote ambities voor sociale hervormingen vereisen misschien juist erkenning van de kracht van het bestaande stelsel en dus toch stapsgewijze hervormingen.

Dirk Geldof