

Sociale zekerheid. Meer dan ooit nodig

Bea Cantillon

De sociale zekerheid is een ijzersterke formule gebleken: ze verbindt en stabiliseert. Maar, vandaag is ze ook het speelveld geworden van groeiende spanningen in de samenleving, tussen hoger geschoolden en lager geschoolden, Vlamingen en Walen, Belgen en buitenlanders. Toch is vandaag meer dan ooit sociale zekerheid nodig. Al was het maar om de klimaatcrisis te bezweren.

Ergens in de jaren 2010 tekent een begeleidster van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) het verhaal van Marc op: “Marc is negenentwintig jaar. Hij is gestopt met school toen hij achttien werd. In zijn tienjarige loopbaan heeft hij verschillende tijdelijke werkcontracten en opleidingen gehad. Nu is hij werkloos. Hij zegt dat hij goed kan schilderen en dat hij dat ook graag zou doen. Hij komt met een vacature voor schilder in Oostende. We oefenen een telefoongesprek en hij belt zelf naar de werkgever. De volgende sessie oefenen we het sollicitatiegesprek, de houding enz. Ik maak een aanbevelingsbrief voor de werkgever. Marc is van nature erg zenuwachtig. Hij zit bijna twee uur binnen, komt stralend buiten: hij is aangeworven. Na twee weken heb ik hem nog eens opgebeld: hij is zeer tevreden, staat fluitend op en komt zingend thuis. Enkele maanden later loop ik hem tegen het lijf. Blijkt dat de werkgever in grote moeilijkheden zat. Marc is nooit uitbetaald. Is voorschotten moeten gaan vragen bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Is opnieuw werkzoekend.”

Hoewel het sedert het begin van deze eeuw moeilijk is geworden voor bedrijven om personeel te vinden is er een structurele ondertewerkstelling van kansengroepen, waartoe ook Marc behoort. De werkzaamheidsgraad van mensen met een lagere scholing en nieuwkomers, mensen met een migratieachtergrond, blijft laag. Marc wordt intensief begeleid door de VDAB. Hij wordt geholpen door het OCMW dat sociale bijstand geeft aan mensen met onvoldoende bestaansmiddelen, in afwachting van zijn werkloosheidsuitkering.

De historicus Guy Vanthemsche vertelt het verhaal van J.D.G. Het dateert uit 1939: “Op 16 september 1939 is de Antwerpse werkloze bediende J.D.G. ten einde raad. In zijn mooiste handschrift schrijft hij een brief ‘Aan Zijne Excellentie den heer Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg te Brussel’. Hij legt zijn ellendige situatie haarfijn uit. J.D.G. verloor zijn job in juni 1935 en zocht meer dan drie jaar lang vruchteloos naar een nieuwe betrekking. ‘Einde 1938 was ik totaal op’, zo schrijft hij, ‘d.w.z. had ik niets meer en geen kans om werk te vinden. [...] Nu breekt een tijd aan van vaak niet te beschrijven misère. Het zich langzaam ontdoen van voorwerpen waar we dikwijls zeer aan gehecht waren. Daarna het beleenen van de eigenlijk noodige voorwerpen, onze kleederen en onze trouwringen; dan eindelijk het maken van schulden en nu niets meer dan een zwarte toekomst.’”

Deze onfortuinlijke zesendertigjarige bediende, zo becommentarieert Vanthemsche, was lang geen alleenstaand geval : “Honderdduizenden andere loontrekkers in ons land hadden het toen hard te verduren. België, en Vlaanderen, en Antwerpen waren geen rustige eilandjes op een woelige planeet: door tal van zichtbare en onzichtbare draden waren ze innig verweven met het complexe tapijt van de wereldeconomie. Tijdens de jaren 1930 was het aantal onverzekerde werklozen enorm: zij waren aangewezen op de vermaledijde openbare onderstand.”

We zijn vandaag, niet geheel zonder reden, geneigd om parallellen te zien met de vooroorlogse periode en de catastrofe die daarop volgde. Maar de verhalen van Marc en J.D.G ontsluiten vooral grote verschillen. In de jaren 1930 was slechts de helft van de werknemers sociaal verzekerd. Er was geen wettelijk recht op sociale bescherming en de werkloosheid was algemeen. Nu is de werkloosheid grotendeels beperkt tot de onderkant van de arbeidsmarkt. Marc heeft recht op sociale zekerheid. En hij wordt begeleid. Dat heeft hij te danken aan de totstandkoming, na de oorlog, van de nieuwe samenlevingsordening die “actieve welvaartsstaat” heet.

Het eigenlijke vertrekpunt van de institutionele uitbouw van de sociale zekerheid vormt het Ontwerp van Overeenkomst tot Sociale Solidariteit van 1944, vaak kortweg het Sociaal Pact genoemd. Het schetste de nieuwe structuur van het socialezekerheidsstelsel, waarbij men trouwens volledig aansloot bij wat, gedeeltelijk en in verspreide orde, al voor de oorlog bestond. Het Sociaal Pact bezegelde een ruil tussen werkgevers en vakbeweging, tussen arbeid en kapitaal. Enerzijds zou de vakbeweging met haar looneisen binnen de grenzen van

de productiviteitsontwikkeling blijven en zich niet bemoeien met economische ondernemingsbeslissingen. Anderzijds zouden de werkgevers looneisen binnen die grenzen inwilligen en zich inspannen voor werkgelegenheids groei en de uitbouw van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid is dan in korte tijd, op de golven van de economische groei, uitgegroeid tot een complex systeem dat steeds betere bescherming bood aan steeds meer mensen. Zo stabiliseerde ze het ganse sociale, economische en (geo)politieke naoorlogse bestel en verbond zij arbeid met kapitaal, gezonden met zieken, jongeren met ouderen enz.

Monument van verbinding en stabiliteit

De sociale zekerheid is intiem verweven met de Belgische sociale en economische geschiedenis. Ze zorgt voor maatschappelijke zekerheid: zekerheid voor alle werkenden en hun families dat het leven zonder al te grote inkomensverliezen kan doorgaan bij ziekte, werkloosheid of ouderdom; stabiliteit voor de samenleving als geheel bij onverwachte economische en maatschappelijke schokken (zoals gebleken bij de grote financiële crisis in 2008); zekerheid voor het bedrijfsleven dat zorg wordt gedragen voor hun werknemers wanneer er tijdelijk onvoldoende activiteit is om iedereen aan de slag te houden.

Als verzekering sluit de sociale zekerheid wederkerigheid in: bijdragen moeten worden betaald (via werk) om recht te hebben op bescherming. Voor wat hoort wat. Maar de sociale zekerheid wordt ook gedragen door solidariteit: hogere inkomens en lagere risicogroepen betalen meer dan verzekeringstechnisch nodig. Ze doen dit om een fatsoenlijke bescherming mogelijk te maken voor lage inkomens en voor mensen met “slechte risico’s” waarvoor de verzekering te duur zou zijn. De sociale zekerheid wordt dus gevoed door welbegrepen eigenbelang. Maar ook door solidariteit, welwillendheid en het menselijke vermogen om “mee te leven”.

De sociale zekerheid vertegenwoordigt meer dan dertig procent van de totale overheidsuitgaven. Ze steunt op economische productie. Maar omgekeerd ondersteunt ze ook de economie: door te zorgen voor sociale vrede, door de koopkracht te stabiliseren in tijden van crisis, als interface tussen de beroepsbevolking en de arbeidsmarkt, door zorg uit handen te nemen van werkende ouders enz. Daarom namen bedrijven soms het initiatief om regelingen uit te werken die later tot de sociale zekerheid zouden gaan behoren, zoals de

kinderbijslagen. De sociale zekerheid en de economie leven in symbiose met elkaar: ze hebben elkaar nodig.

Maar de verhouding met het kapitalisme houdt ook conflict in. En strijd. De sociale zekerheid werd afgedwongen door sociale strijd. De sociale zekerheid stabiliseert en ondersteunt de markt en de bedrijven, maar ze verhoogt ook de kostprijs van arbeid en weegt zo op de winstgevendheid en het concurrentievermogen van bedrijven. Ze ontvoogdt de werkende bevolking, maakt haar minder afhankelijk van de ondernemingen en geeft haar macht.

De sociale zekerheid is publiekrechtelijk georganiseerd maar in se niet-staatsgebonden. Het beheer en de praktijk zijn immers historisch toevertrouwd aan de sociale partners, vakbonden en werkgeversorganisaties. De sociale partners hebben in het beleid altijd een grote rol gespeeld. Ze waren in veel gevallen de historische initiatiefnemers, per bedrijf en per sector. De financieringsmiddelen worden ook in hoofdzaak aangebracht door werkgevers en werknemers enerzijds en door zelfstandigen anderzijds. Zij zijn de stakeholders. Regeringen en wetgevers hebben daarop ingespeeld. De voordelen daarvan worden soms vergeten. Het geeft de sociale zekerheid een brede en stabiele maatschappelijke verankering.

De sociale zekerheid zit vol paradoxen en spanningsvolle verhoudingen. Ze verheft, verbindt en bevrijdt, maar ze structureert ook de samenleving en disciplineert het leven van mensen. De pensioenleeftijd bepaalt bijvoorbeeld de opeenvolging van levensfasen en de verhouding tussen generaties. De sociale zekerheid beschermt tegen sociaal erkende risico's en staat ook in voor de preventie. Maar ze kan ook risico's veroorzaken en bestendigen. Ze heeft niet als eerste doel de armoedebestrijding an sich, maar ze is wel de belangrijkste buffer tegen armoede.

De sociale zekerheid is groot geworden op de golven van de groei. Ze is uitgegroeid tot een complex systeem met een omvangrijke administratie. Enerzijds kost dit zeer veel, maar anderzijds is de sociale zekerheid een onvervangbare bron van welzijn, van steun aan de gezinnen, van inkomen en begeleiding voor werklozen en zieken, van pensioenen voor ouderen, van gezondheidszorg voor iedereen. Zo stabiliseert ze het sociale, economische en politieke bestel en verbindt ze arbeid met kapitaal, gezonden met zieken, jongeren met ouderen.

Wendbaar en robuust

Vanaf de jaren 1970 komt de Belgische sociale zekerheid in woelig water. Net op het ogenblik dat zij een grote mate van maturiteit heeft bereikt, begint een periode van duizelingwekkende economische en maatschappelijke omwentelingen. De naoorlogse groei vertraagt. De grenzen aan de groei worden zichtbaar. De productie verschuift van industrie naar diensten. De economie wordt globaal. De emancipatie van de vrouw komt op kruissnelheid en gezinnen worden minder stabiel. Voor de sociale zekerheid betekent dat nieuwe, andere opdrachten.

Hoewel de sociale zekerheid vaak wordt gezien als weinig wendbaar en grote hervormingen in België veeleer schaars zijn geweest in vergelijking met Nederland, heeft het systeem geleidelijk toch een ander gezicht gekregen. De basisbeginselen blijven grotendeels overeind maar de vormgeving volgde de diepgaande veranderingen aan het einde van de twintigste en het begin van deze eeuw.

Door de grote maatschappelijke impact is de greep van de politieke besluitvorming op de sociale zekerheid gegroeid, niet het minst omdat meer overheidsfinanciering nodig werd om de hogere uitgaven te dekken en om de lasten op arbeid te verlichten.

De sociale zekerheid wordt ingezet in de strijd tegen de werkloosheid. Men koppelt nu activering aan de werkloosheidsuitkeringen. Om arbeid vooral in de laagproductieve segmenten goedkoper te maken, zijn het nu meer de belastingen en minder de bijdragen op het loon die de sociale zekerheid financieren. De sociale zekerheid wordt vandaag ook gebruikt om jobs te subsidiëren, bijvoorbeeld met dienstencheques. Ze voorziet nu niet meer alleen in vervangingsinkomens of uitgestelde lonen maar ook in meerlonen, aanvullingen op lage lonen.

De sociale zekerheid wordt ingezet om de gevolgen van de emancipatie van de vrouw op te vangen: om tegemoet te komen aan de nieuwe sociale risico's die verbonden zijn aan de groeiende tewerkstelling van vrouwen zien nieuwe uitkeringen het daglicht, zoals de loopbaanonderbreking en het tijdskrediet. De sociale bijstand vangt de gevolgen op van het toenemend aantal echtscheidingen. Om het risico van langdurige zorgafhankelijkheid op te vangen werd een nieuwe verzekering ingesteld, in Vlaanderen de eigen "zorgverzekering".

De sociale zekerheid staat ook voor de opdracht om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Ze moet worden aangepast om de lasten rechtvaardig te verdelen tussen de generaties, niet het minst door de feitelijke pensioenleeftijd te verhogen. Hoewel de hervorming van de pensioenen moeilijk is en niet altijd coherent verloopt, veranderen de systemen, langzaam maar zeker.

Nieuwe en duurdere medische technologie, het grote belang dat gehecht wordt aan uitmuntende zorg en de stijging van de vergoedingen voor gezondheidswerkers, veroorzaken een gestage groei van de uitgaven in de gezondheidszorg. Samen met de pensioenen vertegenwoordigt de gezondheidszorg nu reeds ongeveer zeventig procent van de totale uitgaven van de sociale zekerheid.

Zo komt het dat de sociale zekerheid harder werkt dan ooit tevoren. Halverwege het tweede decennium van deze eeuw heeft de kostprijs van de sociale zekerheid dan ook een historisch hoog peil bereikt.

Katalysator van groeiende spanningen

We keren even terug naar het verhaal van Marc. Marc is laaggeschoold, lizen we, en “zenuwachtig van nature”. Dat maakt hem kwetsbaar. Net als vele andere mensen met een lage scholing vindt hij geen duurzame arbeidsplek. Voor hem is de sociale zekerheid ook minder beschermend geworden: de werkloosheidsuitkeringen werden minder genereus en de toegangsvoorwaarden zijn verstrengd. De armoede bij werkloze gezinnen is daardoor zeer hoog opgelopen en blijft verder stijgen.

De sociale zekerheid is erg duur geworden. Toch slaagt zij er niet in om te zorgen voor een fatsoenlijke sociale bescherming voor vele gepensioneerden, zieken, werklozen en ook werkende gezinnen met een laag loon die zich onderaan de arbeidsmarkt bevinden.

Zo is de sociale zekerheid een katalysator geworden van groeiende spanningen in de samenleving, tussen hoger geschoolden en lager geschoolden, tussen Vlamingen en Walen, tussen Belgen en buitenlanders.

Tussen hoger geschoolden en lager geschoolden

In de “actieve welvaartsstaat” is de tewerkstelling fors gestegen. Maar het werk is scheef verdeeld. Amper de helft van de bevolking met een lage scholing is aan het werk. Daardoor is er een sociale tweedeling ontstaan tussen “werkrijke” gezinnen en “werkarme” gezinnen. Tegenover een grote groep gezinnen waar iedereen aan het werk is – in de volksmond, de “hardwerkende Vlaming”- staan de gezinnen waar niemand werkt. Deze gezinnen zijn meestal het slachtoffer van feitelijk ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, van de teloorgang van de routinematige arbeid en van een, voor hen, te veeleisende arbeidswereld. Zij zijn te vaak langdurig afhankelijk van de sociale zekerheid en niet in staat om bij te dragen tot de collectieve solidariteit.

Zo is de sociale zekerheid een katalysator geworden van de spanningen tussen wat soms enigszins ongenueanceerd de winnaars en de verliezers van de globalisering wordt genoemd. In de buik van de samenleving groeien de spanningen tussen wie mee is met de hedendaagse, complexe samenleving en de nieuwe economie, zij die hard werken en belastingen betalen aan de ene kant en, aan de andere kant, de mensen die geen aansluiting meer vinden met de nieuwe economie en die samenleving en daarom meer en steeds langer afhankelijk werden van de sociale zekerheid. Deze spanning zal niet verdwijnen. De verwachte technologische ontwikkelingen laten integendeel vermoeden dat het nog moeilijker kan worden voor de zwakkeren in de samenleving.

De verliezers worden met de vinger gewezen, gedisciplineerd en soms ook beledigd door de ingewikkeldheid en de bureaucratie van de beschermingssystemen.

Hoewel de sociale bescherming voor veel van deze mensen ontoereikend is en geen menswaardig leven mogelijk maakt, blijft de perceptie van de hangmat bestaan. Verdere verstrenging van de sociale uitkeringen blijft daarom op de politieke agenda staan. De nieuwe breuklijn heeft namelijk grote politieke tegenstellingen doen ontstaan. Sommige partijen vinden bijvoorbeeld dat langdurig werklozen voortaan enkel nog een beroep zouden moeten kunnen doen op het OCMW.

Anderen komen daarentegen op voor een verbetering van de bescherming voor langdurig werklozen en voor investeringen in initiatieven om de economie zélf socialer, meer lokaal en

groener te maken. De diepe tweedeling in de samenleving kan immers niet door de sociale zekerheid alleen worden opgevangen. In Vlaanderen biedt sociale economie bijvoorbeeld maatwerk aan zo'n zesentwintigduizend personen, vooral langdurig werklozen, mensen met een lage scholing, met een migratieachtergrond en met een medische, mentale, psychische of psychosociale problematiek, ex-gedetineerden ook. Maar meer is mogelijk.

Tussen Vlamingen en Walen

De herverdeling die tot stand komt door de sociale zekerheid is interpersoonlijk: van gezonden naar zieken, van werkenden naar werklozen, van jongeren naar ouderen, van rijk naar arm. In de mate dat sociale risico's ruimtelijk ongelijk verdeeld zijn, doet de sociale zekerheid ook geldstromen ontstaan tussen steden, provincies en regio's. In België vallen vooral de stromen op tussen de politieke entiteiten Vlaanderen en Wallonië. Omdat de omslag naar de nieuwe economie minder succesvol was in Wallonië dan in Vlaanderen zijn er duurzame transfers ontstaan van het noorden naar het zuiden van het land.

De sociale zekerheid reduceert de regionale inkomensongelijkheid met zo'n zestig procent en is dus een belangrijk instrument van federale harmonisering. Volgens sommigen is dit noodzakelijk, onvermijdelijk en intrinsiek verbonden met het samenleven binnen de natiestaat België, die nog lange tijd het relevante bestuursniveau zal blijven binnen de Europese Unie. Anderen wijzen dan weer op de hangmat die het zuiden van het land arm houdt. Ze hebben het over een molensteen die de verdere opgang en natievorming van Vlaanderen afremt.

Zo is de sociale zekerheid een katalysator geworden van de politieke spanningen tussen de twee delen van het land. In 2011 werden voor het eerst in de geschiedenis van de sociale zekerheid belangrijke delen gesplitst: de kinderbijslag, de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden, delen van de gezondheidszorg en enkele belangrijke hefboomen van het tewerkstellingsbeleid. Sommige waarnemers willen daarin verdergaan. Anderen wijzen juist op de grote kost en administratieve last van een verdere ontrafeling van de Belgische sociale zekerheid, op de onmogelijkheid om een oplossing te vinden voor Brussel en op de gevaren van een verdere ondermijning van de solidariteit tussen het noorden en het zuiden van het land. Zij geloven dat er genuanceerder en meer vernieuwend moet gedacht worden. De sociale zekerheid van de toekomst heeft behoefte aan een grotere gelaagdheid – zoals die van een

cappuccino - waarbij bijvoorbeeld de financiering nationaal blijft, maar de deelstaten meer verantwoordelijkheid krijgen om zelf beleid te voeren.

Tussen “Belgen” en buitenlanders

De totstandkoming van de sociale zekerheid is nauw verbonden met de Belgische natiestaat: mechanismen van wederkerigheid en solidariteit verankerden de levensloop van mensen in de “nationale” sociale zekerheid. Het is echter niet de *nationaliteit* maar wel de *territorialiteit* die in eerste instantie bepaalt wie recht heeft op sociale zekerheid en wie niet. Rechten worden opgebouwd op de plaats waar men werkt of woont. Zo verbindt de sociale zekerheid de mensen – Belgen en buitenlanders - die in België (en, bij uitbreiding, in de landen die deel uitmaken van ons Europees politiek systeem) wonen en werken.

De overlapping tussen nationaliteit en territorialiteit was groot zolang de economische productie voornamelijk plaatsgebonden was en de immigratie beperkt bleef. Door de snelle spreiding van de productieketens in de wereld en de groeiende migratie is die overlapping nu minder groot geworden.

Zo is de sociale zekerheid de katalysator geworden van de spanningen tussen “wij en “zij”. De territorialiteit van de sociale zekerheid wordt inzet van politieke strijd. Sommigen gaan ervan uit dat de sociale zekerheid een aanzuigend effect heeft en de migratie versterkt. De vrees bestaat dat de migratie de draagkracht en de legitimiteit van de sociale zekerheid stelselmatig zal ondergraven. Anderen nuanceren dat, bijvoorbeeld door te wijzen op de vergrijzing en de behoefte aan de verjonging en verbreding van de beroepsbevolking voor de betaalbaarheid van de pensioenen en de gezondheidszorg.

In verschillende landen in Europa is men al begonnen met het inperken van de sociale rechten voor migrerende werknemers en hun gezinnen. Het thema was het leidmotief van de Brexitcampagne. Ook in België gaan machtige stemmen op om de toegang tot de sociale zekerheid te beperken voor nieuwkomers.

Andere stemmen pleiten juist voor een betere inbedding van nationale sociale zekerheidsstelsel in grotere internationale verbanden, door, in de eerste plaats, meer Europese

samenwerking. Zij zien daarin een voortzetting van de gestage uitbreiding van solidariteitscirkels (van familie en clan tot natiestaat en internationale gemeenschap), een moreel superieure en ook noodzakelijke stap naar een universele verbondenheid die basisrechten voor iedereen garandeert. De Europese Pijler van Sociale Rechten heeft alvast de inhoud van een “Europese Sociale Unie” concreter gemaakt. Bij de Europese Parlementsverkiezingen in 2019 dook voor het eerst het voorstel op voor een Europese werkloosheidsverzekering.

Meer dan ooit nodig

De Belgische sociale zekerheid is nooit een utopie geweest. Ze was niet gestoeld op een blauwdruk van een “gesloten toekomst”, maar is langzaam gegroeid, van onderaf, voortdurend op zoek naar evenwichten in almaar wisselende spanningsvelden. Ook nu is de toekomst open. Méér sociale zekerheid, bij ons en elders in de wereld, is deel van de oplossingen die nodig zijn voor de grote uitdagingen waarvoor de mensheid staat. Zo zal meer sociale zekerheid nodig zijn om een gedragen klimaattransitie mogelijk te maken. De klimaatopwarming bedreigt immers niet iedereen in dezelfde mate. Kwetsbare groepen worden meer dan de andere bedreigd door de effecten van het beleid dat nodig is om de klimaatopwarming af te remmen. Hier botsen twee principes: de zorg voor het hogere belang van het klimaat en de zorg voor de mensen die elke maand worstelen om rond te komen. Hoe kan deze tegenstelling overbrugd worden? De ecologische revolutie zal zeer grote inspanningen vergen. Als te veel gezinnen niet mee kunnen omdat ze niet over de draagkracht beschikken om noodzakelijke investeringen te doen en disproportioneel moeten bijdragen in klimaatheffingen, dan zal de klimaattransitie voor grote maatschappelijke onrust zorgen en uiteindelijk niet succesvol zijn. De gelehesjesbeweging gaf reeds de eerste, niet mis te verstane signalen. Om doeltreffend te zijn moet het klimaatbeleid zich enten op een meer gelijke samenleving, met minder armoede. En laat nu net de sociale zekerheid het instrument bij uitstek zijn om inkomens te herverdelen en armoede te voorkomen en te bestrijden.