

Solidariteit, verzekering en inkomensmobiliteit

Frans Spinnewijn
Econoom aan de KULeuven

De afbouw van het verzekeringsprincipe in de stelsels van de vervangingsinkomens brengt ons geen stap dicht bij de oplossing van de bestaansonzekerheid. De druk op de middelen in de sociale zekerheid kan alleen verlicht worden door een grotere selectiviteit in de terugbetaling van de ziektekosten en de toekenning van de kinderbijslag. Bij besparingen in die sectoren moet men het gelijkheidsprincipe en het solidariteitsprincipe tegen elkaar afwegen. Na die keuze blijft er volgens het principe van het welbegrepen eigenbelang steeds ruimte voor een inkomenshervreiding in de middenklasse, een groep met een belangrijke opwaartse inkomensmobiliteit.

Solidariteit versus verzekering

In het debat rond de grondslagen van de sociale zekerheid worden het solidariteitsprincipe en het verzekeringsprincipe tegenover elkaar gesteld. Het solidariteitsprincipe ziet de sociale zekerheid als een instrument om de armoede te bestrijden. Om de doelmatigheid van de sociale zekerheid volgens het solidariteitsprincipe te meten, telt men hoeveel mensen zonder de sociale zekerheid bestaansonzeker zouden zijn en door de sociale zekerheid bestaanszeker worden. Het verzekeringsprincipe ziet de sociale zekerheid als een middel om de levensstandaard van de werknemers te bestendigen, als zij hun arbeidsinkomen verliezen of als zij uitzonderlijke uitgaven moeten doen. Om de doelmatigheid van de sociale zekerheid volgens het verzekeringsprincipe te meten, berekent men het inkomensverlies na werkloosheid, ziekte, invaliditeit en pensionering of na het betalen van de ziektekosten of het dragen van de kinderlast.

Beide doelstellingen beantwoorden aan reële behoeften die elk op zich nastrevenswaardig zijn. Het conflict tussen de doelstellingen duikt op

wanneer men vaststelt dat men slechts over beperkte financiële middelen beschikt. Voor de oplossing van dit conflict gebruikt men meestal een tweestapsprocedure. De eerste stap bepaalt de beschikbare middelen voor het totale project, in casu de bestaanszekerheid en de verzekering van de levensstandaard. Op dit niveau voert men het debat rond de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Is het mogelijk naast de belasting op arbeid andere bronnen aan te boren om de doelstellingen van de sociale zekerheid te financieren? De tweede stap beslist over de aanwending. Bij de verdeling van de beschikbare middelen moet men de verschillende doelstellingen van de sociale zekerheid tegen elkaar afwegen. Op dit niveau voert men het debat rond de selectiviteit. Naarmate men een groter gewicht toekent aan de armoedebestrijding bezuinigt men door selectiviteit op de uitgaven voor de bestaanszekerheid. Het verlagen van de hoogste pensioenen of het belasten van de kinderbijslag zijn voorbeelden.

Armoedebestrijding en inkomenszekerheid zijn twee behartenswaardige doelstellingen. Als

men voor één van de twee alternatieven moet kiezen, dan zal men, zeker in een progressief maatschappelijk project, de armoedebestrijding boven de inkomenszekerheid rangschikken. Een extreem voorbeeld kan dat verduidelijken. De nood van de arme is groter dan de nood van de afgedankte man van een succesvolle advocate. De eerste is niet of laaggeschoold, dikwijls alleenstaand of samenwonend met iemand die ook laaggeschoold is. Zijn vooruitzichten om uit de bestaansonzekerheid te geraken zijn weinig rooskleurig. De laatste kan terugvallen op het inkomen van zijn vrouw. Bovendien beschikt hij waarschijnlijk ook over een goed diploma, waardoor hij gemakkelijker een nieuwe job zal vinden. Door het inkomensverlies zal hij weliswaar moeten besparen, maar korten op luxeuitgaven zal voldoende zijn.

Stel dat de inkomsten van de sociale zekerheid uit een externe bron betrokken worden, zoals in de hierboven beschreven tweestapsprocedure. Aangezien de behoeften het hoogst zijn bij de armen, brengt men met het beschikbare bedrag de laagste inkomensklasse eerst tot het niveau van de tweede inkomensklasse. Als het geld na die eerste stap nog niet op is, dan dient men allen die na de eerste stap tot de tweede inkomensklasse behoren, totdat ze over het inkomen van de derde inkomensklasse beschikken. Zo gaat men verder tot de beschikbare middelen zijn uitgeput.

Na die operatie kan men van oordeel zijn dat de laagste inkomens nog altijd niet over een behoorlijk inkomen beschikken. Of men kan vrezen dat de stabiliteit van de gemeenschap in gevaar komt met een te grote kloof tussen de laagste inkomens en het gemiddelde inkomen. In dat geval moet men via besparingen op andere domeinen naar bijkomende middelen zoeken. Als dat lukt kan men de armoedegrens verhogen.

Selectiviteit versus legitimiteit

Een blinde toepassing van de tweestapsprocedure waarin men achtereenvolgens en los van elkaar de totale middelen verwerft en nadien over de verdeling ervan beslist, kan tot foute beslissingen leiden. Men verliest de terugkoppelingseffecten uit het oog: de manier waarop men

de middelen verdeelt en de voorwaarden waaronder men ze toekent staan niet los van het totale bedrag aan middelen waarover men op kruissnelheid zal beschikken om de doelstellingen van de sociale zekerheid te realiseren. Die terugkoppeling volgt uit het feit dat velen zowel begunstigde als financier zijn. Dit is het aanknopingspunt voor het debat rond de legitimiteit van de sociale zekerheid.

Indien de sociaal verzekerden met een lage kans om ooit arm te worden uit een selectieve sociale zekerheid geen enkel voordeel halen, dan zullen zij op de duur van de sociale zekerheid vervreemden. De groep van de bestaanszekeren zal het project van de sociale zekerheid verder steunen, als en alleen als zij daauit ook eigen voordeel halen. Voor de bestaanszekeren is de inkomenszekerheid een reële behoefte en ligt de aantrekkingskracht in het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid.

De terugkoppeling maakt dat de inkomsten van de sociale zekerheid niet uit een externe bron worden geput. De sociale zekerheidsbijdragen hebben een verplichtend karakter, maar men kan die verplichting slechts blijvend afdwingen, wanneer aan de bijdrage voordelen gekoppeld zijn die men anders niet bekomt. Voor de bestaanszekere sociaal verzekerden ligt het voordeel daarin, dat ze door hun bijdrage een recht krijgen op uitkeringen die hen niet op, maar boven de armoedegrens houden, en zo hun inkomenszekerheid vergroten. Er is geen reden om te veronderstellen dat de sociaal verzekerde werknemers anders geaard zijn dan de zelfstandigen of de vrije beroepen. Hogere sociale bijdragen voor de sociaal verzekerde werknemers dan voor de andere groepen zijn alleen mogelijk als zij ook een betere bescherming ontvangen. Anders droogt de bron van financiële middelen op.

Een woordspeling op het thema van het laatste Vlaams Wetenschappelijk Economisch congres kan dat verduidelijken. Het congres stelde aan de deelnemers de vraag: "De sociale zekerheid verzekerd?". Ons [1] antwoord luidt: "De toekomst van de sociale zekerheid is verzekerd als en alleen als de sociale zekerheid ook verzekert!". De terugkoppeling tussen de voordelen die men in de sociale zekerheid ontvangt en de

bereidheid om voor de sociale zekerheid bij te dragen is ook het voorwerp van deze bijdrage.

Dit antwoord verschilt van het antwoord dat gegeven wordt in de gangbare analyse van de crisis van de verzorgingsstaat [2]. Daar wil men de financiële problemen oplossen door de sociale zekerheid te herdenken vanuit de solidariteit. Door het verzekeringsprincipe is de sociale zekerheid een "vergoedingsmachine" die het probleem van de bestaansonzekerheid niet kan oplossen. De bestaansonzekerheid is verbonden met ongunstige karakteristieken waarmee men geboren wordt en die men zijn hele leven meedraagt. Bestaansonzekerheid is dus geen risico dat de bevolking lukraak treft en dat via verzekering kan verholpen worden. Het verzekeringsprincipe, dat stoelt op welbegrepen eigenbelang, schiet tekort om de noodzakelijke transfer van hoog- naar laaggeschoolden te rechtvaardigen. Daarom is een nieuwe cultuur van solidariteit die dieper graaft dan het welbegrepen eigenbelang nodig.

Deze analyse verschilt van de onze, indien ze stelt dat het opheffen van het verzekeringsprincipe de oplossing van de bestaansonzekerheid vergemakkelijkt. Het financieringsprobleem ontstaat omdat men niet genoeg oog heeft voor de terugkoppeling van de voordelen naar de ondersteuning van de sociale zekerheid. Wie het verzekeringsprincipe als geldmachine voor de financieringsproblemen verantwoordelijk stelt, zet de zaken op zijn kop. Maar voor we de relatie tussen het verzekerings- en solidariteitsbeginsel verder onderzoeken, bespreken we het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel heeft belangrijke gevolgen heeft voor het financieringsprobleem, die ten onrechte verwaarloosd worden.

Het gelijkheidsbeginsel

In de recente ontwikkeling van de sociale zekerheid heeft het gelijkheidsbeginsel de beginselen van solidariteit en verzekering enigszins verdrongen. De terugbetaling van de ziektekosten (kleine risico's uitgezonderd) en de kinderbijslag (met behoud van kleine verschillen) werden tot alle sociale groepen veralgemeend. Zoals het onderwijs wordt gezondheidszorg als een recht beschouwd. Dat de hogere inkomensklassen hoge

re belastingen betalen, is in ons bestel geen reden om aan kinderen uit die inkomensklassen beter onderwijs te verschaffen. Op dezelfde manier is het een maatschappelijke doelstelling geworden iedereen eenzelfde kwaliteit van geneeskundige verzorging aan te bieden. En nog in diezelfde lijn wordt de kinderbijslag beschouwd als het recht van ieder kind, omdat men alle kinderen gelijk wil behandelen. Toch blijft de kinderbijslag een geval apart. Kinderen met rijke ouders krijgen immers uiteindelijk toch een duurdere opvoeding dan kinderen met arme ouders. Met de kinderbijslag realiseert men de doelstelling van gelijkheid dus niet.

De verschuiving van inkomenszekerheid voor de sociaal verzekerden naar gelijke behandeling als grondslag van de gezondheidszorg en de kinderbijslag maakt deze stelsels verschillend van de inkomensvervangende stelsels van de sociale zekerheid. Waar horen deze vormen van collectieve dienstverlening nu thuis? Historische banden en het vrijwaren van de levensstandaard naar aanleiding van onzekere ziektekosten verbinden de ziektezorgen nog met de inkomensvervangende stelsels. Maar een tewerkstelling leidt nu niet langer tot bijkomende sociale verplichtingen inzake ziekteverzekering of kinderbijslag, in tegenstelling tot vroeger, toen die kosten alleen aan de sociaal verzekerden werden terugbetaald.

Het twee pijler-systeem voor de sociale zekerheid pikt in op die ontwikkeling. Voor zover de tewerkstelling rechten op toekomstige uitkeringen verschaft, worden ter financiering daarvan bijdragen gestort in de eerste pijler. In de eerste pijler van de sociale zekerheid is er een directe band met de tewerkstelling. De tewerkstelling is de aanleiding om aan de werknemer een inkomen uit te betalen, niet alleen op het moment van de tewerkstelling, maar ook later wanneer tewerkstelling wegvalt door werkloosheid, ziekte, invaliditeit of pensionering. Het is wenselijk, als de produktiviteit dat toelaat, een verhoging van het inkomen gelijkmatig te verdelen over alle toestanden waarin de werknemer zich nu en later kan bevinden. Een verhoging van het onmiddellijk uitbetaalde loon vertaalt zich best in een verhoging van de vervangingsinkomens en daar

om in een verhoging van de sociale bijdragen.

Naast de eerste pijler is er een tweede pijler die zich tot de gehele bevolking richt. Door het gelijkheidsbeginsel verkrijgt iedere burger niet alleen het recht op onderwijs, op veiligheid, maar ook op een tussenkomst in de gezondheidskosten en in de lasten van de opvoeding van de kinderen. Voor de financiering van de tweede pijler doet men nu een beroep op sociale bijdragen. In de toekomst kan dat beter uit algemene middelen (via een belasting op het inkomen of het vermogen en het verbruik) gebeuren. Door de behandeling voor ziektekosten en kinderbijslag niet langer te laten afhangen van de bijdragen, schept men een vrijbuitersprobleem, want het effect van de individuele bijdrage op de collectieve voorzieningen wordt verwaarloosbaar. Het verbeteren van de eigen dienstverlening is dan niet langer een motivering om bij te dragen voor gezondheidskosten en kinderbijslag. Door hun algemeen karakter zijn belastingen beter geschikt om dat vrijbuitersprobleem op te lossen. Zolang de moeilijke kwestie van de alternatieve financiering niet is opgelost, moet men echter sociale bijdragen blijven innen op het huidige niveau, ook voor de laagste inkomens. Anders brengt men de financiering van de sociale zekerheid in gevaar, waardoor men later zal moeten besparen op de uitkeringen.

Het is niet toevallig dat de toepassing van het gelijkheidsbeginsel slechts later aan bod kwam. In tegenstelling tot het verzekeringsprincipe is de tegemoetkoming niet langer aan een persoonlijke bijdrage verbonden. Zonder wederkerigheid (geen voordelen zonder bijdragen) is de financiering moeilijker. In tegenstelling tot de armoedebestrijding is de toekenning van het voordeel niet selectief. Universaliteit jaagt de kosten op. De voorstellen die de inkomensvervangende stelsels willen vervangen door een universele uitkering of basisinkomen willen het principe van gelijke behandeling nog breder toepassen. De realisatie van dat project zou het eindpunt betekenen van een ontwikkeling die niet langer de remmen gebruikt van de selectiviteit in de solidariteit en van de wederkerigheid in de verzekering. Maar door de financiële moeilijkheden die dat zou opleveren, is het onwaarschijnlijk dat dat project in de nabije

toekomst het stadium van de utopie overstijgt.

De hoge kosten van de beperkte toepassing van het gelijkheidsbeginsel, met name in de gezondheidszorg en de kinderbijslag, laten zich nu reeds voelen. De moeilijkheden om die twee stelsels te financieren worden ten dele verzacht omdat iedereen er op een of andere wijze een voordeel uit haalt. De hieruit afgeleide legitimiteit werd sterk benadrukt en gebruikt als argument om de kinderbijslagen toch niet te belasten. Hier weze echter beklemtoond dat de bereidheid om individueel bij te dragen aan een stelsel waarvan iedereen in dezelfde mate geniet, zwakker is dan de bereidheid om individueel bij te dragen wanneer het voordeel toeneemt met de bijdrage. Het argument van de legitimiteit kan niet op dezelfde wijze worden gebruikt voor de aanvullende uitkeringen als voor de vervangingsinkomens.

We besluiten dat het conflict tussen het solidariteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel groter is dan het conflict tussen het solidariteitsbeginsel en het verzekeringsbeginsel. Van financiële besparingen door selectiviteit in de tegemoetkoming voor gezondheidszorgen of kinderlast mag men door een kleiner terugkoppelingseffect een hoger rendement verwachten dan van identieke maatregelen toegepast op de vervangingsinkomens.

Selectiviteit voor de vervangingsinkomens

Is selectiviteit in de toekenning van het vervangingsinkomen na het verlies van het arbeidsinkomen dan gewenst? Hier lijkt een paarse coalitie mogelijk waarbij links en rechts, zonder hun basisopvattingen prijs te geven, elkaar in eenzelfde project vinden. In het vrijwaren van het eigendomsrecht zweert rechts bij het marktbegin-sel. Om de inkomensoverdrachten na het verlies van het arbeidsinkomen te verzekeren, doet men een beroep op het verzekeringswezen dat aan concurrentie onderworpen is. De collectieve inspanningen beperken zich tot het bestaansminimum. Voor de bovenminimale uitkeringen worden vrij verzekeringscontracten afgesloten. Links draagt, in zijn bekommernis om de bestaanonzeker, de solidariteit in het vaandel. De hoge vervangingsinkomens, vooral in de pensioensector, ziet men als een bijkomende financieringsbron om de minimale uitkeringen op te trekken.

Rechts ziet niet dat vele risico's in de sociale zekerheid niet verzekerd kunnen worden door concurrerende verzekeringsinstellingen. Verzekeringsinstellingen hebben een harde budgetbeperking: zij kunnen tekorten in één risicogroep niet goedmaken door overschotten in een andere risicogroep. Aangezien tijdelijke premieverhoging voor het delgen van een verlies uitgesloten is, zal het verzekeringswezen bij concurrentie bepaalde risico's niet verzekeren. Bovendien zullen zij de bevolking opsplitsen in risicoklassen op grond van toegelaten kenmerken (medische kenmerken, woonplaats,...). We besluiten dat na privatisering risico's met een collectieve component - zoals werkloosheid en het koopkrachtrisico van langdurige uitkeringen - niet langer zullen worden gedekt en dat voor andere risico's de solidariteit tussen de risicoklassen zal opgeheven worden. Trouwens, verzekering tegen faillissement voor zelfstandigen of de afhankelijkheidsverzekering zijn on vervulde behoeften waarop het verzekeringswezen nu niet ingaat.

Links ziet niet dat het verwaarlozen van de behoefte aan inkomenszekerheid de steun van de midden- en hogere inkomens voor de sociale zekerheid zal afzwakken. Zelfs al weten de hooggeschoolden bij de start van hun loopbaan dat ze gemiddeld genomen betere kansen hebben dan de laaggeschoolden en dat het risico van bestaansonzekerheid te verwaarlozen is, toch blijven er tal van risico's waartegen ze zich willen beschermen. De verstrekking van bovenminimale uitkeringen blijft een eigen opdracht van de sociale zekerheid. We tonen hieronder aan dat het afleiden van de inkomenssteun van de bovenminimale uitkeringen naar de bestrijding van de armoede de motivering van de midden- en hoge inkomens om aan de sociale zekerheid bij te dragen miskent.

Een pleidooi voor bovenminimale uitkeringen

Om het bestaansrecht van bovenminimale uitkeringen in een moderne sociale zekerheid aan te tonen gaan we stapsgewijze tewerk. Het vertrekpunt van het pleidooi is de toestand nadat de overheid belastingen heeft opgelegd voor de armoedebestrijding en de andere publieke voorzieningen, inclusief de terugbetaling van de gezond-

heidskosten en de kinderbijslagen. Bovendien heeft het privé-verzekeringswezen contracten aangeboden tegen verzekerbare risico's als brand, auto-ongevallen of burgerlijke aansprakelijkheid. Zijn er dan nog taken weggelegd voor sociale zekerheid?

Het risico op werkloosheid

We bekijken eerst het geval van de werkloosheid. In principe is het mogelijk de techniek van de levensverzekering toe te passen op het risico van de werkloosheid. De tewerkgestelde betaalt een premie die hem het recht verschaft op een kapitaal wanneer hij afgedankt wordt. Bij de afdanking wordt dit kapitaal omgezet in een uitkering of rente die wordt uitbetaald zolang de verzekerde werkloos blijft. Dergelijke contracten worden door het verzekeringswezen niet aangeboden. De individuele risico's op afdanking en de individuele kansen om opnieuw aangeworven te worden kunnen door samenvoeging niet worden uitgeschakeld. Bovendien hangt het globale risico af van het door de overheid gevoerde tewerkstellingsbeleid. Men kan niet genoeg beklemtonen dat een vervangingsinkomen slechts een substituuat is voor een arbeidsinkomen. De realisatie van volledige tewerkstelling en de tewerkstelling van de laaggeschoolden blijft de eerste doelstelling. Dat de besparingen van een verhoogde tewerkstelling ook naar de overheid toevloeden is een bijkomende reden om het werkloosheidsrisico via de sociale zekerheid te dekken.

Werkenden betalen een sociale bijdrage op het loon die de uitkering van de werklozen financiert. Zonder werkloos te zijn betalen werkenden voor de werklozen, omdat werkloosheid voor hen een bedreiging vormt. Dat wil zeggen dat zij voordeel kunnen halen uit een stelsel waarin werkenden een gedeelte van hun loon afdragen aan de werklozen. Immers, als ze zelf werkloos worden en zonder inkomen vallen, dan zullen ze zelf van de steun van de werkenden genieten.

Drie bemerkingen. We starten met het berekenen van een actuariële premie voor de werkloosheidsuitkering, omdat we geen beslag willen leggen op overheidsmiddelen die men voor de

armoedebestrijding kan inzetten. De veronderstelling is dat reeds alles werd ondernomen wat mogelijk is om de armoede in te dijken.

We bemerken vervolgens dat de werkenden alleen voor de werklozen zullen bijdragen indien ze hierdoor als werkloze een inkomen boven het bestaansminimum verwerven. Het bestaansminimum wordt zonder individuele bijdragen toegekend. Het bestaansminimum bemoeilijkt de stortingen voor bovenminimale uitkeringen, zeker voor de laagste inkomens. Omgekeerd ontlasten de werkloosheidsuitkeringen de overheid van het betalen van het bestaansminimum aan de verzekerde werklozen. Dat is een reden om de sociale bijdragen van de laagste inkomens te subsidiëren. Het past in een overheidsbeleid dat het terugdringen van de werkloosheid van de laagstgeschoolden als een toprioriteit beschouwt. Als je de kosten en baten in de bestrijding van de bestaansonzekerheid vergelijkt, is het voordelig om voor de laagstgeschoolden bovenminimale uitkeringen te subsidiëren. De bovenminimale uitkeringen zijn een stimulans om zich in het arbeidsproces in te schakelen.

De derde bemerking betreft het niveau van de uitkering. De bereidheid van de werkenden om voor de werklozen bij te dragen is lager dan de bereidheid van de werklozen om later, als ze opnieuw werk vinden, als werkenden bij te dragen. Van werkenden zal men gemakkelijk horen dat ze teveel moeten betalen voor de werklozen. De werklozen vinden daarentegen de uitkering waarvan zij moeten leven te laag en zijn voorstander van de invoering van een systeem met een hogere solidariteit. De verschillende houding volgt uit het verschillende standpunt. Voor werkenden is de werkloosheid alleen een bedreiging, de werklozen staan er met beide voeten in. Wiens standpunt men uiteindelijk zal innemen, is afhankelijk van de macht van beide groepen. In vele gevallen kan de donor er niet toe verplicht worden meer te geven dan hij zelf wil. Aangezien hij een lager gewicht toekent aan de werkloze, zal hij voor een uitkering kiezen die, rekening houdend met de lasten van arbeid, lager ligt dan zijn eigen inkomen. Afdanking brengt dan een ongewenst inkomensverlies mee dat men als werkloze betreurt.

Inkomensverdeling en inkomensmobiliteit

Tot nu toe hebben we voor de bepaling van bijdrage van de werkenden, voor wie de bestaansonzekerheid geen onmiddellijke bedreiging vormt, de actuariële benadering gevolgd. Dat wil zeggen dat we niet uit de kassa van de bestaansonzekerden hebben geput voor de financiering van de uitkeringen die hoger liggen dan de bestaansminima. We lieten wel toe dat de slimme kassier tewerkstelling van laaggeschoolden sponsoort, omdat hij hoopt dat als ze eenmaal tewerkgesteld zijn, ze met enig geluk later niet meer aan zijn kassa zullen aanschuiven. In die benadering is de bijdrage de premie die de kosten van de werkloosheid tussen de afdanking en de daaropvolgende aanwerving dekt. Het risico op afdanking en de kans op een nieuwe aanwerving verschillen van werknemer tot werknemer en liggen nadelig voor lage inkomens. Houdt dat in dat lagere inkomens voor eenzelfde graad van bescherming een hogere premie moeten betalen?

De hogere inkomens weten dat zij het in de toekomst gemiddeld beter zullen hebben dan de lagere inkomens. Maar het gemiddelde sluit de afwijkingen niet uit. Voorzichtigheid doet er de hogere inkomens rekening mee houden dat zij misschien ook enkele trappen op de inkomensladder moeten afdalen. Bovendien sluit een verlies een verdere terugval niet uit. Wanneer zij op de inkomensladder naar beneden kijken, dan worden ze met dat vooruitzicht als het ware door hoogtevrees bevangen. Dat is een reden voor de hogere inkomens om meer dan de actuariële premie te betalen. Op die wijze moeten zij op een lagere trap van de inkomensladder minder dan de actuariële premie betalen.

De inkomensmobiliteit is dus een reden tot herverdeling van inkomens tussen de bestaanszekerden. Door de inkomensmobiliteit kunnen de mensen zich ten dele inleven in de positie van de anderen. Als ze vooruitziend zijn, weten ze dat ze in de toekomst een andere positie op de inkomensladder kunnen innemen. De positie die ze nu innemen, krijgt wel een relatief groter gewicht dan anderen in een andere positie daaraan geven. Dezelfde asymmetrische houding ten opzichte van de positie die men inneemt en de positie die men zou kunnen innemen hebben

we reeds besproken bij de werkenden en de werklozen.

De inkomensmobiliteit leidt tot een bereidheid om de inkomens te herverdelen, maar het relatief groter gewicht dat ieder aan de eigen positie toekent laat niet toe op vrijwillige basis een gelijke inkomensverdeling te bereiken. Uit ander theoretisch onderzoek [3] blijkt dat de bereidheid van de hogere inkomensklassen om bij te dragen voor de lagere inkomensklassen afhangt van het toekomstperspectief en de opwaartse mobiliteit. Het toekomstperspectief bepaalt de mogelijkheid om de wederkerigheid van giften te percipiëren. Strekt de horizon van iemand in een hogere inkomensklasse zich ver genoeg uit, zodat hij zichzelf in een voldoende aantal gevallen als beneficiant van de inkomenstransfers ziet? Is het netwerk van wederzijdse giften voldoende stabiel, zodat iemand die de anderen heeft geholpen ook kan rekenen op de hulp van anderen? Is de overheid sterk genoeg om in te toekomst vast te houden aan de regels die nu gelden? Naarmate het antwoord op die vragen op een groter belang van de toekomst wijst, zal de inkomensverdeling gelijker zijn.

De opwaartse mobiliteit van de lagere inkomensklasse bepaalt de financiële kosten voor de hogere inkomensklasse. Bij een lage opwaartse mobiliteit van de begunstigde krijgt de hulp een permanent karakter. Zonder andere handen kan de persoon met een permanente handicap moeilijk rekenen op de aangehouden spontane steun van anderen. Voor de financiële ondersteuning van de gepensioneerden of invaliden zijn er bindende contracten (ondermeer in de sociale zekerheid) nodig die afgesloten worden vooraleer het inkomensverlies optreedt. Voor tegenslagen met een tijdelijk karakter, zoals ziekte of werkloosheid, is wederzijdse bijstand zonder het afsluiten van een verzekeringscontract mogelijk. In tegenstelling tot de ouderen en de invaliden zijn de zieken en de werklozen geen "blok" aan het been. Na een beperkte tijd zullen ze weer de gederen vervoegen van diegenen die kunnen bijdragen. Het is daarom niet toevallig dat bij de teloorgang van de traditionele vormen van solidariteit door de industrialisering in de vorige eeuw de eerste overheidsinitiatieven werden ge-

nomen voor de pensioenen en de invaliditeit, terwijl voor werkloosheid en ziekte de kassen van onderlinge bijstand, die uit vakbondsinitiatieven ontsproten waren, volstonden.

De herverdelende werking van de sociale zekerheid, waarbij voor de bovenminimale vervangingsinkomens de hogere inkomens meer en de lagere inkomens minder dan de actuariële premie betalen, kan men conceptueel als volgt verklaren. We vertrekken van twee aan elkaar palende inkomensklassen. De hogere klasse voorziet de mogelijkheid om een trap te dalen op de inkomensladder. Als het toekomstperspectief voldoende ver reikt en de opwaartse mobiliteit van de lagere inkomensklasse voldoende groot is, is er een bereidheid om inkomen te transfereren. Daardoor verlaagt het netto-inkomen van de hogere inkomensklasse. Dat is een reden voor de rijkere buur van de hogere klasse om haar te helpen of de hulp te verhogen. Maar hierdoor verhoogt ook het netto-inkomen van de lagere klasse. Dit is een reden voor de lagere klasse om de armere buur te helpen of de hulp te verhogen. Op die manier worden de verschillende inkomensklassen door wederzijdse steun aan elkaar verbonden. Hetgeen men ontvangt van de rijkere buur kan hoger liggen dan wat men geeft aan de armere buur. In dit geval ontvangt men netto een transfer. In het omgekeerde geval betaalt men netto een transfer. In dit proces ontvangt de lagere middenklasse de hoogste transfer en betaalt de hogere middenklasse de hoogste transfer. Rijk en arm participeren niet in dit netwerk van 'spontane' transfers omwille van een lage opwaartse mobiliteit. De inkomensverschillen in de middenklasse worden niet weggewerkt. De ongelijkheid wordt in stand gehouden naarmate de reikwijdte van de tijdshorizon versmalt en de opwaartse mobiliteit verzwakt.

Inkomensmobiliteit en bestaanonzekerheid

De opwaartse mobiliteit van de bestaansonzekereren wordt laag ingeschat. De lage scholing is dikwijls verbonden met ongunstige kenmerken die de bestaansonzekereren hun leven lang meedragen. Die lage opwaartse mobiliteit is precies de reden waarom men de bestaansonzekerheid niet volgens het hierboven beschreven 'spontane'

verzekeringsmechanisme kan oplossen. Bij een lage opwaartse mobiliteit zijn de bestaansonzekerheden in de hulpverlening een 'blok' aan het been waarvan men zich bij de kleinste moeilijkheden zal bevrijden. Door de lage opwaartse mobiliteit raakt deze klasse te sterk bevolkt, wat het rendement van transfers verlaagt. Het gevolg is dat zij ofwel geen spontane hulp krijgt, ofwel onvoldoende hulp krijgt om een menswaardig levensniveau te bereiken.

Uit de onmogelijkheid om via het verzekeringsprincipe de bestaansonzekerheid op te lossen besluiten dat het verzekeringsprincipe als grondslag voor de sociale zekerheid heeft afgedaan, is voorbarig. Ook vroeger bij ons en nu in de ontwikkelingslanden is de integratie van de kansarmen een probleem. De hierboven vermelde vakbondsinitiatieven richtten zich tot de mensen die gewerkt hadden en niet tot de kansarmen die het zware werk niet aankonden. Het is niet omdat men de structurele kenmerken van de kansarmoede nu beter onderkent, dat de bestaansonzekerheid plots een ander probleem wordt.

Bestaansonzekerheid doet zich onder andere vormen voor en vergt aanpassingen in het beleid. Maar de permanentie volgend uit de lage opwaartse mobiliteit is en blijft de belangrijkste determinant van de bestaansonzekerheid. Omdat het verzekeringsprincipe een tijdelijke terugval in de inkomenspositie gedeeltelijk opvangt, maar geen weg weet met de permanente bestaansonzekerheid, kan men de toepassing van het verzekeringsprincipe nog niet verantwoordelijk stellen voor het probleem van de bestaansonzekerheid.

De leden van de geschoolde middenklasse, die zich gemakkelijk kunnen herpakken na een terugval, helpen elkaar via inkomenstransfers in de sociale zekerheid, terwijl onze samenleving nog altijd de bestaansonzekerheid niet heeft opgelost. Voor degenen die het onderliggend herverdelingsmechanisme niet begrijpen, is dat verwisting. Evenzeer als geschenken naar aanleiding van verjaardagen en andere feestelijkheden als verwisting kunnen worden beschouwd. Edelmoedigheid kan de potentiële begunstigde een rekeningnummer doen openen voor het goede doel. Maar het zou van een grote naïviteit getuigen het doorstorten van die giften op één of

andere wijze te verplichten, zelfs door een instelling met een moreel gezag. Men geeft omdat men krijgt en daarvoor erkenning ontvangt. Men stopt met geven als men vaststelt dat men niet terugkrijgt. En het is plezierig in de gift erkend te worden.

Daarom juist kan de herverdeling in de sociale zekerheid ten voordele van de lagere middenklasse, waar de erkenning geen rol speelt, niet worden afgeleid naar de bestaansonzekerheden. Het besluit dat de verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid moet vervangen worden door de solidariteitsgedachte, is het gevolg van het door elkaar halen van twee verschillende motiveringen. In het eerste geval draagt men vrijwillig bij omdat men er ook voordeel uit haalt. In het tweede geval draagt men bij uit solidariteit. Het ontwikkelen van een cultuur van solidariteit kan daarbij helpen. Maar de verplichting om belastingen te betalen zal altijd noodzakelijk blijven.

De pensioenen

De inkomensmobiliteit kan ook helpen om de herverdeling in de pensioenvorming en de nood aan een wettelijk stelsel te begrijpen. De inkomensverwachting hangt in sterke mate af van het scholingsniveau en van andere kenmerken waarmee men als jongere op de arbeidsmarkt komt. Maar uiteindelijk zullen er na de loopbaan grote verschillen in de verdiensten waargenomen worden. Het succes van de onderneming, de promotiekansen, de mogelijkheden om een betere job te vinden kunnen de inkomens verhogen. Maar een omgekeerd patroon kan evenzeer tot lage inkomens leiden. In de berekening van het pensioen op grond van de verdiensten kan men daarom ten dele afwijken van de actuariële benadering. Dat wil zeggen dat men iets afhoudt van de hogere bijdragen om iets bij te voegen bij de lagere bijdragen in de vorming van de pensioenen. De inkomensmobiliteit zorgt ervoor dat het systeem dat de ongelijkheid van de pensioenen afzwakt op de steun van de sociaal verzekerden kan rekenen.

Dat neemt niet weg dat de machtspositie van de gepensioneerde zwak is. Tenzij hij kan rekenen op een sterke overheid die in de toekomst niet kan terugkeren op gemaakte beloften, zal hij

als jongere kiezen voor een pensioen dat verzekerd is door de contractuele verplichtingen van een verzekeringsmaatschappij. Maar niets verhindert dat de overheid op expliciete wijze haar verplichtingen vastlegt, waarbij ze de modaliteiten van de koopkrachtaanpassingen, welvaartsaanpassingen en solidariteitsbijdragen bepaalt. In dat geval kan de sociale zekerheid de solidariteit in de vorming van de pensioenen in de midden-groep realiseren.

Besluit

Bestaanszekerheid is één van de centrale doelstellingen van een progressief maatschappelijk project. Als men er niet in slaagt de bestaanszekerheid te verwezenlijken via tewerkstelling, dan moet men dat via inkomenstransfers bijsturen. Daarvoor moeten belastingen geheven worden op de inkomsten, het verbruik en de vermogens. Het netto-inkomen dient niet alleen voor de onmiddellijke uitgaven, maar ook om de uitgaven te bekostigen wanneer het arbeidsinkomen wegvalt. Hierin speelt de sociale zekerheid een belangrijke rol door in te staan voor vervangingsinkomens. Aangezien men gelijkmatigheid nastreeft in de bestedingen over de levenscyclus, is het wenselijk dat een verhoging van het huidige inkomen zich vertaalt in hogere vervangingsinkomens gefinancierd door hogere bijdragen. Het is daarom inconsistent het eigendomsrecht te erkennen op het netto uitbetaalde inkomen, maar selectiviteit te gebruiken voor de vervan-

gingsinkomens door ze niet als een recht, maar als een gift te beschouwen. De solidariteit met de bestaansonzekereren moet daarom niet achteraf gebeuren door de vervangingsinkomens op selectieve wijze toe te kennen, maar onmiddellijk bij de uitbetaling door het belasten van de inkomens. Als de belastingen rechtvaardig worden verdeeld over de inkomensgroepen, dan is er ook geen nood meer aan selectiviteit in de vervangingsinkomens. Indien men de middelen voor de bestaanszekerheid dan nog verder wil verhogen, dan kan dat alleen door beperkingen op te leggen aan het gelijkheidsbeginsel en selectiviteit in te voeren in de aanvullende uitkeringen in het kader van de gezondheidskosten en de kinderbijslag.

-
- [1] Zie Scholdkaert, E. en Spinnewijn, F., Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten. In: Despontin, M. en Jegers, M. (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd?*, VUBPress, Brussel, 1995.
 - [2] We verwijzen naar Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale*. Seuil, Paris, 1995. Voor een evaluatie van Rosanvallon's analyse verwijzen wij naar Cantillon, B. en Marx, I., De nieuwe sociale kwestie, in: *Samenleving en politiek*, jg.2/1995, nr.7, blz.28-34, en Vandenbroucke, F., Op zoek naar een redelijke utopie, in: *Samenleving en politiek*, jg.3/1996, nr.4. Uit Vandenbroucke F., De solidariteit verstevigen, in: *Samenleving en politiek*, jg.1/1996, nr.3, blz.9-16, blijkt dat Frank Vandenbrouckes besluiten voor de hervorming van de sociale zekerheid in grote lijnen overeenkomen met het hier ingenomen standpunt.
 - [3] Zie Spinnewijn F. en Wijaya, M., *Voluntary reciprocity and income mobility*. Mimeo, Centrum voor Economische Studiën, KULeuven, 1996.