

# De grenzen van het Vlaamse eigenbelang

## Argumenten voor een responsabilisering in de sociale zekerheid

Frans Spinnewijn

Econoom aan de KUL

**In tijden van communautaire spanningen is de regionalisering van de sociale zekerheid nooit ver weg. Wat we zelf verzekeren, doen we beter - lees: goedkoper - heet het dan. De politieke zuigkracht van die zoveelste variant op het-Vlaamse-belang-eerst is groot. Ze dreigt ook partijen voor wie solidariteit geen ijdel woord is, zoals de SP, mee te sleuren. Frans Spinnewijn ziet voor sociaal-democraten echter redenen te over om zich daartegen te verzetten. Hij geeft ook een alternatief.**

Het politieke debat over de transfers in de sociale zekerheid sluimert. Het kan elk moment opflakkeren, afhankelijk van de communautaire barometer, en het is lang niet zeker dat de sociale zekerheid dan de communautaire stresstest doorstaat. Misschien neemt de federale overheid de onomkeerbare beslissing de sociale zekerheid te regionaliseren. Ikzelf ben een tegenstander van de regionalisering van de sociale zekerheid. Ik heb daar argumenten voor die gebaseerd zijn op empirisch-wetenschappelijk onderzoek (zie raster). Die argumenten wil ik in dit artikel uiteenzetten, naast een aantal persoonlijke bedenkingen. Ik beperk mij daarbij hoofdzakelijk tot het onderzoek over de transfers in de werkloosheidsverzekering. Als opwarmer wil ik alvast het volgende kwijt. De voorstanders van een regionalisering zijn uit op de onmiddellijke winst die de splitsing zou opbrengen. Nochtans ligt een splitsing van de sociale zekerheid vanuit winst-oogpunt niet zo voor de hand als zij suggereren. Bovendien zou de splitsing Vlaanderen ooit zuur kunnen opbreken.

### Transfers in de sociale zekerheid

Op initiatief van de Vlaamse regering werd in '94 een interdisciplinaire onderzoeksgroep samengesteld om de regionale transfers in de sociale zekerheid te analyseren. Op basis van dat onderzoek moest de werkgroep beleidsadvies uitbrengen.

Er bleek heel wat belangstelling te bestaan voor het empirische onderzoek van de deelgroep van economen. Door de tegenstand bij de dataverzameling en de beperkte omvang van de economische cel werden de hooggestemde verwachtingen echter slechts ten dele ingelost. Bovendien blijkt uit reacties dat de nieuwe elementen die het micro-economische onderzoek heeft opgeleverd, niet in hun volle draagwijdte zijn doorgedrongen.

Rond het beleidsadvies bestond in de onderzoeksgroep geen overeenstemming. Een deel van de groep stelde voor om in alle stelsels van de sociale zekerheid de financiële verantwoordelijkheid, het beleid en de juridische bevoegdheden op hetzelfde niveau te bundelen. Anderen, waaronder ikzelf, waren voorstander van een responsabilisering van de regio's voor de grensoverschrijdende gevolgen van de beslissingen die in elk van de regio's worden genomen. In dit artikel wil ik aan de hand van de onderzoeksresultaten mijn persoonlijke beleidsconclusies toelichten.

## Tabel 1

Jaarlijkse premie per werknemer voor de financiering van de volledig uitkeringsgerechtigde werkloosheid (BEF, 1988)

Provincie	Antw.	Bru.	Hen.	Lim.	Luik	Lux.	Nam.	O.-VI.	VI.Br.	W.Br.	W.-VI.
Man	12 162	19 087	36 252	14 167	27 599	19 043	22 966	17 115	7 835	10 213	9 783
Vrouw	27 822	19 363	42 641	48 844	35 435	19 440	20 509	21 838	17 229	16 101	16 101
Gewest	VI.	Wal.	Bru.	Rijk							
Man	12 129	27 074	19 087	16 659							
Vrouw	24 450	32 211	19 363	26 206							

### Door een actuarisbril

De werkloosheidsverzekering is een collectieve verzekering. Toch is het een nuttige oefening te doen alsof de werkloosheidsverzekering door de privé-verzekeringen zou worden verzorgd, want dat levert interessante bevindingen op voor de transferdiscussie. Ik bekijk de werkloosheidsverzekering dus even door de ogen van een actuaris van een privé-verzekeringsmaatschappij en bereken de premie die mijn maatschappij zou aanrekenen om het werkloosheidsrisico te dekken. Dan bereken ik de bijdrage (sociale bijdragen en belastingen) die een werknemer nu betaalt. De transfer is het verschil tussen de huidige bijdrage en de actuariële premie. Er gebeurt met andere woorden een transfer indien een werknemer nu een hogere bijdrage betaalt dan de actuariële premie.

Ik illustreer dit meteen aan de hand van cijfers uit het onderzoek van de werkgroep. In tabel 1 vind je een raming van de actuariële premies en in tabel 2 een raming van de bijdragen. Voor tabel 1 heb ik de Belgische werknemersbevolking opgesplitst naar geslacht, provincie en gewest. De premies geven het bedrag weer dat iemand van een bepaalde groep zou moeten be-

talen, als discriminatie toegelaten zou zijn en als aan elke groep een aparte kostendekkende regeling wordt aangeboden met de voordelen van de huidige regeling. In tabel 2 zijn de bijdragen alleen uitgesplitst over de provincies. Als de bijdragen ook zouden zijn uitgesplitst naar geslacht, dan zou het duidelijk zijn dat vrouwen minder bijdragen dan mannen. De bijdragen zijn immers inkomensbepaald, en vrouwen verdienen minder dan mannen.

Als je beide tabellen vergelijkt, kom je tot frappante vaststellingen. De premieverschillen zijn sprekend. De bijdrageverschillen daarentegen zijn relatief kleiner. Er zijn dus duidelijk transfers, die wijzen op een hoge graad van solidariteit.

### Vier redenen om actuarisje te spelen

In de politiek-maatschappelijke discussie ligt die solidariteit onder vuur. Voorstanders van die solidariteit hebben er dus belang bij aan te tonen dat de solidariteit verantwoord is. Mijn actuarisbril kan daarbij van dienst zijn.

Ten eerste gaat de actuariële benadering in tegen de simplistische visie dat de werkenden moeten opdraaien voor de werklozen. In die vi-

## Tabel 2

Ramingen van de bijdragen per werknemer tegen de volledige werkloosheid (huidige regeling)

Provincies	Antw.	Bru.	Hen.	Lim.	Luik	Lux.	Nam.	O.-VI.	V.Br.	W.Br.	W.-VI.	Rijksgemiddelde
Totaal	25 301	25 134	22 848	23 861	23 733	21 990	23 523	24 834	27 693	29 833	23 525	24 692
Index	102,47	101,79	92,53	96,64	96,12	89,06	95,27	100,61	112,15	119,61	95,27	100,00

sie zijn de werkenden de burgers met verantwoordelijkheidszin die een verdiende beloning ontvangen voor hun inzet en zijn de werklozen de paria's die zich door de werkenden laten onderhouden. Als je redeneert vanuit de verzekeringsgedachte, dan moet iedere werkende echter de mogelijkheid voorzien dat hij wordt afgedankt. Met zijn bijdrage als werkende financiert hij de uitkeringen die hij als werkloze zal ontvangen. Zoals bij brand- en auto-verzekeringen het geval is, betalen de verzekerden wie niets overkomt voor diegenen die minder geluk hebben. Tussen de gefortuneerden en de slachtoffers zijn er dus inkomensoverdrachten.

Ten tweede maakt de actuariële benadering duidelijk dat de transfers verantwoord moeten worden. Als de actuariële premie goed werd berekend, zijn er bij een privé-verzekering wel inkomensoverdrachten, maar geen transfers. In de sociale zekerheid blijken er wel transfers te zijn. Daaruit kan je echter niet besluiten dat de sociale zekerheid dan maar op de leest van de privé-verzekering moet worden geschoeid. Integendeel, als dat zou gebeuren, dan is er geen reden meer om de sociale zekerheid overeind te houden. De transfers zijn juist de essentie van het systeem. Wel vragen zij om een verantwoording.

Ten derde biedt de actuariële benadering mogelijkheden om de transfers oordeelkundig te verdelen. De negatieve transfers of subsidies van één groep moeten immers door positieve transfers van andere groepen worden gedragen. Anders uitgedrukt: de overschotten die met moeite bij de enen worden gemaakt moeten over de anderen worden verdeeld. De actuariële berekeningen geven een idee van het niveau van de transfers. Zij maken het dus mogelijk die verdeling op een oordeelkundige manier te organiseren.

Ten slotte laat de berekening van de transfers toe na te gaan of het herverdelend karakter van de sociale zekerheid in de juiste richting werkt. Bij de werkloosheidsverzekering is er inderdaad een herverdeling tussen hoge en lage inkomens. Er zijn daar geen mattheüseffecten waarbij hogere inkomens netto winnen en lagere inkomens netto verliezen. De uitkeringen zijn immers geplafonneerd, terwijl de bijdragen stijgen met het inkomen.

### **Transfer of herverdeling?**

De premieverschillen wijzen echter ook op een herverdeling tussen bevolkingsgroepen. Dat wordt duidelijk bij een indeling van de bevolking per provincie, maar ook als je de bevolking opdeelt volgens taal. Er is inderdaad een verschil tussen Vlaanderen en Wallonië, maar het is onzinnelijk te spreken van een transfer van Vlaanderen naar Wallonië, omdat er in beide regio's verscheidenheid is. De provinciale opsplitsing in tabel 1 toont dat duidelijk aan. Ook de groepen zelf zijn niet homogeen. Alle groepen zijn anders samengesteld. De verdeling tussen hoge en lage inkomens, tussen werkenden en werklozen, en het gemiddeld opleidingsniveau verschilt van groep tot groep. Dat zijn belangrijke factoren. Om te beginnen stijgen de bijdragen immers met het inkomen. Bovendien stijgt het inkomen met de opleiding, net als de kans op werkhervatting, terwijl de kans op afdanking juist daalt.

Anderzijds zijn er frappante gelijkenissen tussen Vlaams en Waals Brabant en, voor de vrouwen, tussen Henegouwen, Luik en Limburg. Die gelijkenissen wijzen erop dat er (taal)grensoverschrijdende factoren bestaan, die het premieniveau en dus de transfers bepalen. Daarover verder meer.

### **De sociale zekerheid sluit discriminatie uit**

Stel nu even dat een privé-verzekeraar het werkloosheidsrisico kan verzekeren [1]. De actuaris berekent de premie voor verschillende risicogroepen en pikt er die uit met de laagste actuariële kosten. Om de lage risico's af te snoepen van de concurrerende verzekeringsondernemingen, biedt hij ze voordelige contracten aan. Willen de hogere risico's ook een verzekering afsluiten, dan zullen zij daarvoor een hogere premie moeten betalen. Het afsluiten van contracten op ondernemingsniveau, zoals in de sector arbeidsongevallen, is een goed voorbeeld daarvan.

De hoge risico's krijgen dus de rekening gepresenteerd. Die discriminatie is inherent aan de privé-verzekering. Bij een aparte verzekering voor mannen en vrouwen tegen de werkloosheid zouden de bijdragen van de mannen gevoelig dalen en van de vrouwen gevoelig stijgen. De groep mannen en de groep vrouwen zijn geen

homogene groepen: er zijn goede en slechte risico's in beide groepen. Het individuele risico kan men echter moeilijk bepalen. Wel kan men voor de groep waartoe het individu behoort de gemiddelde premie bepalen. Vrouwen zouden dus, enkel en alleen op grond van de groep waartoe ze behoren, een hogere premie betalen. In de werkloosheid zijn de slechtere risico's nu eenmaal relatief sterker vertegenwoordigd in de groep vrouwen en de betere risico's relatief sterker vertegenwoordigd in de groep mannen.

Discriminatie naar geslacht, ras of overtuiging wordt algemeen verworpen en bij wet verboden. Ook de privé-verzekeringen zijn gebonden aan juridische bepalingen die discriminatie uitsluiten. Directe discriminatie tussen mannen en vrouwen bij verzekeringen is dus uitgesloten. Indirecte discriminatie blijft evenwel mogelijk. Zo is de participatie van de vrouwen en de mannen in de verschillende industriële sectoren ongelijk. Als men zou toelaten actuariële premies aan te rekenen per industriële sector, dan zou dat de facto tot een discriminatie tussen mannen en vrouwen leiden. Wanneer men discriminatie tussen mannen en vrouwen verwerpt, moet men dus ook een sectoriële differentiatie van de premies en daarom *privé-verzekering verwerpen. Het uitsluiten van discriminatie is één van belangrijkste bestaansredenen van de sociale zekerheid.*

Kan de taal dan een reden zijn om premieverschillen toe te laten? Bij een aparte verzekering zouden Walen ongeveer 10.000 frank per jaar meer betalen dan Vlamingen, ongeveer evenveel als vrouwen meer zouden betalen dan mannen. Een Vlaming en een Waal die in andere aspecten niet van elkaar verschillen, zouden ongelijk behandeld worden. Op het eerste gezicht gelden de argumenten voor een gelijke behandeling tussen man en vrouw evenzeer voor de taal, zodat men ook op het vlak van de taal discriminatie moet uitsluiten. Een regionalisering van de sociale zekerheid zou de facto uitmonden in discriminatie op grond van de taal en is daarom niet wenselijk.

#### **Grenzen aan de solidariteit**

Solidariteit, in het bijzonder tussen arm en rijk, kan als waarde op zich worden nagestreefd.

In de solidariteit laat men zich van zijn betere kant zien. In haar zuivere vorm is solidariteit ingegeven door een bekommernis voor de andere persoon. De eisen van de solidariteit ziet men het best als men zijn eigen positie, die door aangeboren talenten en afkomst wordt bepaald, tussen haakjes plaatst. Eens men de eigen positie met de sluier van de onwetendheid bedekt, is men onpartijdig en wordt de kans groter dat de universeel geldende eisen van de rechtvaardigheid oplichten. Wie zich vanuit een waardenbesef solidair opstelt verzet zich tegen discriminatie op grond van uiterlijke kenmerken. Hij houdt ook bewust geen rekening met informatie die toelaat mensen in risicoklassen op te delen volgens erfelijke of door milieu bepaalde kenmerken, zelfs in de gevallen waarvoor in het dagelijkse leven wel een ongelijke behandeling wordt toegestaan.

De bereidheid tot solidariteit speelt echter niet op elk moment even sterk. Daarom is het best die bereidheid contractueel vast te leggen of te institutionaliseren, wanneer ze op een begenadigd moment in een verhevigde vorm aanwezig is. Dat verhindert dat de solidariteit afbrokkelt als vrijbuiters de norm niet naleven. Het vastleggen van een minimumpercentage van het nationale inkomen voor *ontwikkelingshulp* is een voorbeeld daarvan. Ook de historisch bepaalde solidariteit tussen Vlamingen en Walen in het Belgische staatsverband is zo ontstaan.

Maar ook wie zich op ethische gronden op de solidariteit beroept, moet beseffen dat er grenzen zijn aan de solidariteit. Inkomensherverdeling roept weerstanden op. Mensen proberen eraan te ontsnappen. Zij ontduiken of vermijden belastingen, niet alleen met allerlei juridische spitsvondigheden, maar ook door een vermindering van de arbeidsinzet of door kapitaalvlucht. Daarom is er een grens aan belastingverhoging. En daarom zijn er ook grenzen aan de verplichte solidariteit in de sociale zekerheid. Om te vermijden dat mensen die solidariteit proberen te ontwijken, kan de overheid de wederkerigheid tussen bijdragen en uitkeringen groter maken. Daarnaast kan de overheid de sociale zekerheidsbijdrage korter bij de actuariële premie laten aansluiten. Beide maatregelen hebben onmiskenbare voordelen. Ze onderscheiden de sociale zekerheids-

bijdragen van de belastingen en beklemtonen zo het eigen karakter van de sociale zekerheid. Dat verhoogt de bereidheid van de burgers om te bij te dragen voor de sociale zekerheid. Door dergelijke maatregelen wordt het gevaar kleiner dat de financieringsproblemen in de sociale zekerheid worden opgelost door zinvolle taken af te stoten.

Er bestaan ook voorstellen die in de tegengestelde richting gaan. Sommigen willen de zwakke band van de werkloosheidsuitkeringen met het inkomen opgeven en aan iedereen eenzelfde basisuitkering geven. Zij zien daarin een mogelijkheid om de solidariteit te versterken. Ik ben ervan overtuigd dat dat niet zo is. Iedereen weet bijvoorbeeld dat bedrijfsleiders belangrijke verbrekingsvergoedingen bedingen bij het afsluiten van een contract. Dat toont aan dat er een behoefte bestaat voor bovenminimale uitkeringen. De voorstanders van een uniforme basisuitkering zien die behoefte over het hoofd en schijnen te vergeten dat de basisuitkering de werkloosheidsverzekering weinig aantrekkelijk maakt voor de inkomens in de middenklasse.

#### **Verbondenheid als drijfveer en als grens**

Solidariteit versterkt de groep en stemt overeen met het groepsbelang. Solidariteit verbetert niet alleen de positie van de minstbedeelden in de groep, maar biedt naast nadelen ook voordelen voor de anderen voorzover zij voldoende ver in de toekomst kijken en rekening houden met de mogelijkheid van wisselende kansen. Mensen aanvaarden de inkomensherverdeling in de werkloosheidsverzekering, omdat zij rekening houden met de mogelijkheid in een lagere inkomensklasse te vallen.

De voorstanders van een regionalisering van de sociale zekerheid beamen dat, maar wijzen op het belang van de verbondenheid waarop de solidariteit is gebaseerd. De bloedband verbindt familieleden, de vriendschapsband verbindt vrienden en de taal verbindt het volk. Die banden zijn de fundamenten waarop men netwerken van verhoogde solidariteit bouwt. De bereidheid om de solidariteit vol te houden wordt groter met de *graad van verbondenheid en kleiner met de omvang van de gevraagde transfers*. Als men die redenering volgt rijst echter de vraag waarom men

de regionalisering zou beperken tot een opsplitsing tussen de gemeenschappen of de gewesten. Men zou ze ook kunnen doortrekken tot de provincies, arrondissementen of zelfs de gemeenten. Provincialisme kan immers evenzeer aanslaan, als het de solidariteit voor de winnende groep kan beperken.

Mij lijkt volksverbondenheid tussen Vlamingen dus geen criterium voor de opsplitsing van de sociale zekerheid. Vanuit ethisch standpunt verengt en verarmt regionale opsplitsing het solidariteitsbeginsel [2]. Daarnaast getuigt een regionale opsplitsing van kortzichtigheid, zelfs in puur materiële termen. Interregionale solidariteit is immers niet tegenstrijdig met de behartiging van de belangen van het eigen volk. Dat is zeker het geval in het federale België, waar de ontwikkeling en de potentiële mogelijkheden van de verschillende regio's vergelijkbaar zijn. De kansen zijn wisselend. De bevolkingsgroep met de beste kansen nu, kan in de toekomst in moeilijkheden verkeren. De bevolkingsgroep met slechte kansen is immers gedwongen tot een rationalisering van de industriële structuur, die de toekomstige kansen verbetert. Het sprekende bewijs daarvan is de provincie West-Vlaanderen, die in de jaren '50 de werkloosheidsstatistieken aanvoerde en nu in de actuariële berekeningen kan uitpakken met één van de laagste premies, voor mannen én vrouwen (zie tabel 1).

#### **Solidariteit moet wederzijds zijn**

Vooruitkijkende beleidsverantwoordelijken houden rekening met de wisselende kansen. Zij beseffen dat het solidaire verband van de twee regio's op lange termijn het risico voor elk van de regio's beperkt. Alleen de extreme nationalist die het eigen volk het beste vindt, is daar blind voor. Hij redeneert immers uit puur eigenbelang. *Wie uit eigenbelang redeneert en aan de toekomst niet genoeg gewicht toekent, doet de weegschaal onvermijdelijk doorslaan in de richting van de korte termijn-winst die hij haalt uit het opbreken van het verband*. Het is precies met dit argument van de onmiddellijke winst dat andere beleidsverantwoordelijken steun zoeken voor een hervorming die de middelen voor het eigen, Vlaamse beleid vergroot.



In de huidige omstandigheden vloeien de transfers van Vlaanderen naar Wallonië. Indien men in Vlaanderen voldoende gewicht geeft aan de toekomst, dan behoort een omgekeerde stroom tot de mogelijkheden. Op lange termijn is het voor Vlaanderen dus niet voordelig de werkloosheidsverzekering te splitsen. Realisme gebiedt de Vlamingen echter er rekening mee houden dat er, eens de rollen omgedraaid, in Wallonië stemmen zullen opgaan om het solidariteitsverband op te blazen. Als de beste strategie van samenwerking in de toekomst niet bestand is tegen eenzijdige opzegging, dan is het voor Vlaanderen beter nu zijn tijdelijk voordeel uit te buiten. Het is daarom niet onredelijk dat Vlamingen de mogelijke voordelen van een splitsing eens op een rijtje zetten en remmen inbouwen tegen eenzijdige afwijkingen door Wallonië.

#### Risico's beheersen

In mijn redenering tot nog toe ben ik er van uitgegaan dat de uitsplitsing in risicoklassen gebaseerd is op factoren van buitenaf. In werkelijkheid is dat niet zo. Werkloosheid is niet iets dat je zomaar overvalt en waar niemand vat op heeft; ze is gedeeltelijk het gevolg van beheersbare factoren. Dat is belangrijk voor de werkloosheidsverzekering. Solidariteit kan immers alleen volgehouden worden als de hoge risico's niet zelf verantwoordelijk zijn voor het risico dat ze lopen. Precies daar wringt het schoentje. Leveren de mensen genoeg inspanningen om het werkloosheidsrisico te beperken? In het transferdebat wordt wel eens gesuggereerd dat dat in Wallonië niet het geval zou zijn.

Om daar een oordeel over te kunnen vellen, moet je eerst bekijken welke maatregelen het werkloosheidsrisico kunnen beïnvloeden. Om te beginnen kan de werkloze zelf initiatieven nemen. Hij kan door zijn zoekgedrag en zijn aspiratieniveau de kans beïnvloeden om weer aan het werk te raken. Dat wordt door het uitkeringssysteem trouwens actief gestimuleerd: om het risico van langdurige werkloosheid te bestrijden wordt het arbeidsinkomen slechts gedeeltelijk vervangen en dalen de uitkeringen over de tijd. Er bestaat ook een alternatief voor de beperking van de uitkeringen: een controle van de werkbereidheid door de overheid. Die controle is soms moeilijk te verifiëren, en de regels worden door verschillende overheden niet noodzakelijk even strict toegepast. Daarnaast is de economische evolutie uiteraard een belangrijke variabele in de evolutie van de werkloosheid.

De actuariële benadering kan ons helpen om een nieuw licht te werpen op de problematiek van de risicobeheersing. Ze maakt het mogelijk te beoordelen of de transfers naar Wallonië al dan niet verantwoord zijn. Om daar een uitspraak over te kunnen doen, heb ik de premies uit tabel 1 opgeplitst in twee componenten: de kans op afdanking (die vooral bepaald wordt door de conjuncturele evolutie) en de kosten van de werkloosheid (die vooral bepaald worden door gemiddelde duur van de werkloosheid, waar ook de werklozen zelf of de overheid vat op hebben). Tabel 3 geeft voor ieder van de beschouwde groepen het kapitaal waarover de overheid gemiddeld moet beschikken om alle uitkeringen uit te betalen tot de volledige werk-

**Tabel 3**

Gekapitaliseerde kosten van de werkloosheid naar geslacht, provincie en gewest (BEF, 1988)

Provincie	Ant.	Bru.	Hen.	Lim.	Luik	Lux.	Nam.	O.-VI.	V.Br.	W.Br.	W.-VI.
Man	342795	391 839	455 892	349 138	401 216	290 272	372 994	363 218	298 752	297 910	292 994
Vrouw	403 943	374 317	537 789	437 260	2475 544	289 188	391 647	345 134	339 903	318 984	309 680
Gewest	VI.	Wal.	Bru.	Rijk							
Man	331 473	398 610	391 839	356 927							
Vrouw	364 937	458 602	374 317	395 969							

**Tabel 4**

Maandelijks werkloosheidsrisico naar geslacht, provincie en gewest (promille, 1998)

Provincie	Ant.	Bru.	Hen.	Lim.	Luik	Lux.	Nam.	O.-VI.	V.Br.	W.Br.	W.-VI.
Man	2,96	4,06	6,63	3,38	5,73	5,47	5,13	3,93	2,19	2,86	2,78
Vrouw	5,74	4,31	6,61	9,31	6,21	5,60	4,31	4,95	5,35	4,50	4,33
Gewest	VI.	Wal.	Bru.	Rijk							
Man	3,05	5,66	4,06	3,89							
Vrouw	5,58	5,85	4,31	5,52							

loosheid wordt beëindigd. Tabel 4 geeft de maandelijks kans voor een werknemer om volledig werkloos te worden. Als je de getallen in beide tabellen met elkaar vermenigvuldigt en aanpast op jaarbasis, dan bekom je de getallen uit tabel 1.

Als je de afwijkingen ten opzichte van het nationaal gemiddelde bekijkt, dan zie je dat verschillen in premies in veel grotere mate bepaald worden door verschillen in afdankingskansen dan door verschillen in de duur van de werkloosheid. Ik illustreer dat even met de werkloosheidsevolutie van de laatste decennia. Sinds de twee olieschokken zijn de kosten van de werkloosheid scherp gestegen. Dat is hoofdzakelijk te wijten aan verdubbeling van de afdankingskansen. Sindsdien is de situatie er niet erg op verbeterd. Alleen voor de mannen in Vlaanderen is er sinds '81 een merkbare daling van de afdankingskansen vastgesteld. En als gevolg daarvan zijn de transfers van Vlaanderen naar Wallonië toegenomen.

Dat betekent dat de transfers in de werkloosheidsverzekering tot op grote hoogte objectieverbaar zijn. Het zijn immers vooral de factoren waar de overheid en de werklozen zelf weinig of geen vat op hebben, die de doorslag geven. Ik verklaar mij nader. De werkloosheid die het gevolg is van een economische recessie kan de overheid bestrijden door wisselkoersaanpassingen of door het loonbeleid. In een monetaire unie beschikken de regio's echter niet over die instrumenten. Zij dragen op dit vlak dan ook geen verantwoordelijkheid. De gewesten beschikken wel over andere bevoegdheden die di-

recte gevolgen hebben voor de regionale werkloosheidsgraad. Arbeidsbemiddeling is daar één van. De controle van de arbeidsbereidheid gebeurt gedecentraliseerd. Ze is slechts mogelijk met medewerking van de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling. Op dit vlak dragen de gewesten dus wel verantwoordelijkheid.

Om te zorgen dat de gewesten hun verantwoordelijkheid voor het werkloosheidsrisico opnemen waar ze dat kunnen (bijvoorbeeld inzake arbeidsbemiddeling), kan overwogen worden ze een gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid te geven. De federale overheid draagt dan een percentage van de bijdragen (of van de gemiddelde uitkeringen) over naar de gewesten, in ruil voor een tenminste even groot aandeel van de gewesten in de toekomstige uitkeringen [3]. Die gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid van de gewesten biedt belangrijke strategische voordelen. Het is een alternatief voor de twee extremen: een volledig gecentraliseerde of een volledig gedecentraliseerde regeling. Men kan de graad van financiële verantwoordelijkheid van de gewesten en gemeenschappen afstemmen op de mate waarin zij (in vergelijking tot de andere actoren: de verzekerden zelf, de nationale overheid, de werkgevers, de zorgenverstrekkers) het risico kunnen beheersen. Bovendien kan men experimenteren. Men kan beginnen met een laag percentage en op grond van de ontwikkeling van de regionale transfers nagaan of de financiële stimuli de verhoopte effecten hebben. Naarmate dat het geval is, kan men het percentage verhogen. Men vermijdt zo het gevaar van een onomkeerbare opsplitsing van de sociale zekerheid.

Mijn voorstel gaat in tegen het principe van de zogenaamde 'coherente bevoegdheidspaketen'. Volgens dat principe zijn de stelsels van sociale zekerheid ondeelbare bevoegdheidspaketen, die in hun geheel ofwel aan de federale overheid, ofwel aan de regionale overheden moeten worden toevertrouwd. Wie dat principe vooropstelt, maakt de weg vrij voor een (gedeeltelijke) regionalisering van de sociale zekerheid. Ik wil er echter op wijzen dat in elke verdeling van de bevoegdheden het beleid van het ene niveau externe effecten heeft op het beleid van het andere. Bovendien vormt de aanwezigheid van het Brusselse gewest bij een regionalisering van de sociale zekerheid een bijzonder probleem. De Brusselaars zullen moeten kiezen voor de Vlaamse of de Waalse regeling. Stel dat de taal geen rol speelt bij deze keuze: aangezien de sociale zekerheid herverdelend werkt, zullen de hogere inkomens in Brussel kiezen voor de regeling met de laagste bijdrage, de lagere inkomens daarentegen voor de regeling met de hoogste prestaties. Zowel Vlamingen als Walen zullen de hogere Brusselse inkomens proberen aan te trekken door de kosten te drukken met een meer beperkte en daarom goedkopere regeling. Daarmee schrikken ze dan de lagere Brusselse inkomens af. Tenzij de twee regio's sterk van elkaar verschillen is het resultaat van een dergelijk conflict twee regelingen die weinig van elkaar verschillen, weinig kosten en daarom weinig te bieden hebben. Als de taal wel belangrijk is, kan een taalstrijd voor bijkomende moeilijkheden zorgen. Het is daarom beter in een unitair verband voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen.

#### **Besluit**

Naar aanleiding van de transfers in de werkloosheidsverzekering heb ik nagedacht over een regionalisering van de sociale zekerheid, zonder rekening te houden met de gemeenschap waartoe ik behoor. Vanuit dat standpunt krijgt een nationale regeling de voorkeur. Eerst wordt discriminatie uitgesloten voor karakteristieken waarvoor men niet verantwoordelijk is. Bovendien is de solidariteit in wezen interpersoonlijk, omdat ze rekening houdt met de positie van de ander die men zelf had kunnen innemen.

Het nastreven van het eigenbelang beperkt de graad van solidariteit. Wie redeneert vanuit eigenbelang is soms zo kortzichtig dat hij niet ziet dat hij in de sociale zekerheid, zoals bij een verzekering, ook bijdraagt voor posities die hij zelf kan innemen. Het versterken van het wederkerig karakter van de sociale zekerheid kan zorgen voor een grotere bereidheid om bij te dragen voor een herverdelende sociale zekerheid. Wisselende kansen zorgen ervoor dat het uiteindelijk te dragen risico vermindert naarmate men het solidaire verband uitbreidt.

De cohesie in een groep met verhoogde solidariteit wordt voortdurend bedreigd door het korte termijn-nadeel van de betere risico's in de groep. Dat nadeel stijgt naarmate de wederkerigheid in de sociale zekerheid verzwakt. Het is precies het potentiële voordeel dat een gedeelte van de bevolking bij een opsplitsing te verwachten heeft, dat door belangengroepen of politieke partijen wordt uitgebuit.

Zowel privatisering als regionalisering van de sociale zekerheid vertonen hierin gelijkenissen. Bij een privatisering zullen verzekeringsmaatschappijen de bevolking in risicoklassen opsplitsen en per klasse de premies bepalen die de verwachte kosten dekken. Inkomensherverdeling tussen onderscheidbare risicoklassen (bepaald door woonplaats, sector van tewerkstelling, leeftijd) wordt hierdoor moeilijk of onmogelijk. Met de privatisering lonkt men naar de rijkste helft van de bevolking. Bij een regionalisering zullen de bijdragen de verwachte kosten per regio dekken. In beide gevallen wordt de solidariteit beperkt. Daarom zullen hogere inkomens in Vlaanderen, die voorstander zijn van een privatisering omdat hierdoor hun solidariteit met de lagere inkomens wordt beperkt, ook voorstander zijn van een federalisering.

Om een stabiel evenwicht te bewaren, moeten de transfers in de sociale zekerheid beperkt worden. Bij al te grote transfers vormen privatisering of regionale opsplitsing van de sociale zekerheid immers een permanente bedreiging. Een privatisering van de sociale zekerheid en de werkloosheidsverzekering zou nochtans een verarming zijn, omdat privé-verzekeraars collectieve risico's niet kunnen verzekeren. De werkloos-



heidsverzekering zou dus niet langer overeind blijven.

Beperkingen aan de solidariteit zijn verbonden met beheersbare risico's. Transfers moeten verantwoord worden door objectieveerbare factoren. Met de gegevens waarover ik beschikte, kon ik niet nagaan of en in welke mate er meer misbruiken voorkomen in de ene regio dan in de andere, en of de reglementering in beide regio's verschillend wordt toegepast. Die factoren zijn niet helemaal zonder belang, maar ze blijken wel weinig relevant te zijn voor de discussie. De verschillen tussen de gewesten zijn immers in hoofdzaak toe te schrijven aan verschillen in afdankingskansen (die conjunctureel bepaald zijn), veeleer dan aan verschillen in werkloosheidsduur (waar de overheid of de werklozen zelf een rol in kunnen spelen). Dat sluit niet uit dat men via controle naar een gelijke toepassing van de reglementering in de gewesten moet streven en dat men de gewesten een gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid kan geven om in de toekomst het werkloosheidsrisico beter te bestrijden.

Het is inherent aan een federale structuur dat de regionale overheden hun middelen proberen te vergroten. De Vlamingen moeten zich er even-

wel rekenschap van geven dat bij een splitsing de middelen niet zullen stijgen met het bedrag van de toekomstige transfers naar Wallonië. In dit belangenconflict zullen zij immers slechts het akkoord van de Walen krijgen na toegevingen op andere dossiers, vooral de verdeling van de overheidsschuld.

- 
- [1] Het moet duidelijk zijn dat dat niet het geval is. In tegenstelling tot een brand of een ongeval is werkloosheid geen risico dat mensen zonder onderscheid en zomaar opeens treft. Bij een slechte conjunctuur loopt elk van ons een groter risico om werkloos te worden dan in betere economische omstandigheden. De conjuncturele ontwikkeling is echter niet goed te voorspellen. Als de verzekeringsondernemingen zouden gevraagd worden om het werkloosheidsrisico te verzekeren, zouden zij het precies om die reden niet doen.
- [2] Vanuit een ethische invalshoek stelt P. Van Parijs dat de substitutie van een solidariteit tussen personen door een solidariteit tussen volkeren als een regressie moet worden beschouwd (*Solidarité et responsabilité: un conflit insurmontable?* In: *La Revue Nouvelle*, 1993).
- [3] De gemeenten hebben zo'n gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid voor het bestaansminimum. Een arme lijkt echter veel moeilijker aan een bestaansminimum te komen, dan een werkloze aan een uitkering. Dat komt omdat de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten te hoog ligt, zeker in vergelijking met de gewesten, die nu geen enkele financiële verantwoordelijkheid dragen voor de werkloosheid.