

Sociale zekerheid in tijden van robotisering

Bea Cantillon, Linde Buysse en Wim Van Lancker
Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

De jaren na de Tweede Wereldoorlog brachten in de meeste West-Europese landen de invoering, uitbreiding en institutionalisering van een stelsel van verplichte en collectieve verzekeringen met zich mee. Doorheen de daaropvolgende Les Trentes Glorieuses beleefde het systeem haar hoogdagen. Sinds de crises van de jaren 1970 en de daaropvolgende sociale, economische en demografische veranderingen botst de welvaartsstaat steeds meer op haar inherente limieten. In een publicatie waarin nagedacht wordt over arbeid 2.0 denken we hier even door: is het ook in de toekomst nog mogelijk om een collectief model van sociale bescherming te vrijwaren?

50

HET PROBLEEM

Sociale zekerheidssystemen zijn in de eerste plaats gericht op het waarborgen van de verworven levensstandaard bij het optreden van maatschappelijk erkende sociale risico's. Ze zorgen voor een 'onrechtstreeks loon' in geval van werkloosheid, ziekte of ouderdom en zijn gestoeld op de assumptie dat lonen hoog genoeg zijn om in de bestaanszekerheid van werkenden te voorzien. Eigenlijk gaat het hier om een spaarpotfunctie: mensen sparen om ervoor te zorgen dat zij en hun gezin de levensstandaard kunnen behouden wanneer zich sociale risico's voordoen. Bovendien zorgt dit verzekeringssysteem voor stabiliteit in de samenleving bij onverwachte economische schokken. Het basismodel is dat van de private verzekeringen: tegenover de bijdragen van verzekerden staan equivalente uitkeringen bij het optreden van een verzekerd risico. In sociale zekerheidssystemen wordt deze verzekeringstechniek echter afgezwakt door mechanismen van solidariteit. Zo is er geen band tussen risico en bijdrage. Voor de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid bijvoorbeeld betalen hooggeschoolden dezelfde proportionele bijdragen als laaggeschoolden ofschoon hun risico vele malen kleiner is. En in de ziekteverzekering zijn de bijdragen even hoog voor de gezonde 25-jarige als voor de 75-jarige hartpatiënt. Dat is de *horizontale solidariteit*.

De sociale zekerheid maakt ook adequate bescherming mogelijk voor diegenen die wegens lage arbeidsinkomens en/of geringe arbeidsprestaties te weinig rechten hebben opgebouwd. Zo staat er geen maximum op de proportionele bijdragen van mensen, maar zijn de uitkeringen wel begrensd; sommige uitkeringen worden gemoduleerd in functie van de gezinslasten; langdurige uitkeringstrek- kers krijgen hogere kinderbijslagen en bij de opbouw van wettelijke pensioenen wordt rekening ge- houden met (gelijkgestelde) perioden van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat is de *verticale solidariteit* tussen hoge inkomens en lage inkomens.

Sociale verzekeringen zijn niet alleen een efficiënte manier om de levensstandaard van burgers te waarborgen en terzelfdertijd te voorzien in solidariteit, het zorgt tevens voor een grote mate van legi- timititeit en publieke steun. De vraag is echter of dit systeem van 'onrechtstreekse lonen' nog een vol- doende bescherming biedt aan mensen met laagproductieve vaardigheden en houdbaar zal blijven in de toekomst.

Het sociaal verzekeringssysteem is gebouwd in een naoorlogse wereld die was gebaseerd op volle- dige tewerkstelling voor mannen, adequate lonen en een kostwinnersmodel. Het voorkomen van so- ciale risico's was toen min of meer gespreid over de ganse werkende bevolking. Die wereld bestaat echter niet meer. Tussen 1970 en 2013 gingen er in de primaire en secundaire sector respectievelijk 115.395 en 552.293 jobs verloren. Omgekeerd kwamen er in de tertiaire sector 1.491.925 jobs bij. Vandaag werkt nog slechts 1% in de primaire en 22% in de secundaire sector, tegenover 77% in de tertiaire sector. Vooral laaggeschoolde routinematige arbeid in de maakindustrie ging verloren door technologische vooruitgang en globalisering; terzelfder tijd werd een groeiende dienstensector onder meer gestimuleerd door de verhoging van de algemene levensstandaard en door maatschap- pelijke ontwikkelingen zoals de vergrijzing van de bevolking (de vraag naar gezondheidszorg, bejaardenhulp,...) en de feminisering van de arbeidsmarkt (uitbesteden van huishoudelijke taken, kinderopvang,...). Processen van automatisering leiden daarenboven tot arbeidsmarkt- polarisatie¹, het fenomeen waarbij ook routinejobs buiten de maakindustrie worden geauto- matiseerd. Denk maar aan de zelfscans in grootwarenhuizen. Hierdoor blijven alleen nog de hoog- betaalde '*lovely jobs*' (de complexe hersenarbeid zoals management en hightechberoepen) en de laagbetaalde '*lousy jobs*' (de niet-routineuze handenarbeid zoals onderhoud en opdienen) over.

Die polarisatie hangt sterk samen met onderwijskwalificaties. Het scholingsniveau is vandaag één van de belangrijkste determinanten geworden voor de positie op de arbeidsmarkt. Hoe hoger de scholingsgraad, hoe hoger de tewerkstellingskans. In 2013 heeft slechts 58,9% van de laaggeschool- de 25-jarigen tot 54-jarigen betaald werk, terwijl bij hooggeschoolden dit ruim 89,2% is.

Vandaag voltrekt zich een nieuw stadium in deze evolutie. In een recente studie van het *Oxford Mar- tin Institute* wordt beargumenteerd dat bijna de helft van onze tewerkstelling zal verdwijnen, voorna- melijk in sectoren die laagproductief en laagbetaald maar niet noodzakelijk routinematig zijn.² Zo'n vaart hoeft het niet te lopen, maar de toenemende robotisering en automatisering van niet-routinema- tige jobs zal ongetwijfeld wel implicaties hebben. Er wordt bijvoorbeeld erg veel onderzoek gedaan naar automatisering van jobs in de zorg. Verplegend personeel zal altijd noodzakelijk zijn, maar een deel van hun werk kan uit handen genomen worden door robots. Dat is ook het argument dat wordt ontwikkeld in het boek *The Second Machine Age* van Brynjolfsson en McAfee uit 2014: sectoren die

niet of nauwelijks door robots kunnen worden vervangen (en zij die de robots kunnen bedienen) zullen hun productiviteit en loon zien stijgen; voor de anderen staan verloning en arbeidsmarktkansen onder toenemende druk.

DE GEVOLGEN

Het is niet ondenkbeeldig dat we in de toekomst nog meer dan nu naar een situatie gaan waarbij een groep hoogproductieve mensen bijdraagt aan het sociale verzekeringsstelsel zonder er al te veel van terug te krijgen, en een groep laagproductieve mensen niet bijdraagt maar er wel van afhankelijk wordt. Wat zijn daarvan de implicaties?

Dat heeft, *ten eerste*, gevolgen voor de legitimiteit van de sociale verzekeringen. De grote mate van publieke steun voor een systeem van sociale zekerheid is gestoeld op de idee van wederkerigheid: mensen hebben het gevoel dat ze persoonlijk recht hebben op uitkeringen omdat ze er zelf voor hebben betaald. Wanneer de dichotomie tussen zij die bijdragen maar nauwelijks nog een sociaal risico lopen en zij die de sociale risico's lopen maar nauwelijks nog bijdragen verder toeneemt, zal dat onvermijdelijk gevolgen hebben voor de populariteit van onze sociaal stelsel. En hoe minder legitimiteit sociale uitgaven kennen, hoe moeilijker het wordt om de sociale bescherming op een hoog peil te houden.

Ten tweede heeft deze evolutie gevolgen voor de effectiviteit van de sociale zekerheid in het waarborgen van inkomensbescherming. Het is goed gedocumenteerd dat de inkomensbescherming voor werklozen minder adequaat is geworden. Dit is mede het gevolg van de strijd tegen werkloosheidsvalLEN. Immers, als de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk staat en de lage lonen achter blijven bij de algemene welvaartsgroei dan blijven de minimale sociale uitkeringen noodzakelijkerwijze ook achter op de welvaartsgroei.³ Bovendien zorgt de beleidsfocus om meer mensen aan het werk te krijgen voor een strenger beleid, waarbij niet-werkenden alsmaar harder worden aangepakt. Ook dat draagt bij tot een verdere uitdieping van de kloof tussen de *have's* en de *have-not's*.

52

De neerwaartse druk op laagproductieve arbeid heeft, *ten derde*, ook implicaties voor de financiering van de sociale zekerheid. Naast het geven van financiële prikkels door middel van lagere uitkeringen en een strenger beleid zet men in toenemende mate in op loonlastenverlagingen middels een vermindering van de sociale bijdragen op lonen. Dat betekent dat de druk op het sociale verzekeringsstelsel verder toeneemt, en dat men in toenemende mate uit algemene middelen en alternatieve financiering zoals btw moet putten om het systeem overeind te houden.

De huidige 'actieve' welvaartsstaat of sociale investeringsstaat heeft geen afdoende antwoord op deze kwestie. Activering heeft wel degelijk een effect gehad, maar men kan niet om de vaststelling heen dat vooral laaggeschoolden en laagproductieven onvoldoende van de tewerkstellingsgroei hebben geprofiteerd. Bovendien zorgt een verdere automatisering en robotisering voor inherente limieten aan wat bereikt kan worden met een activeringsbeleid. Ofschoon absoluut moet worden ingezet op beter onderwijs moeten ook de grenzen van de democratisering van het hoger onderwijs erkend worden. De groep laaggeschoolden neemt steeds verder af, maar bestaat niettemin nog steeds uit ongeveer een vijfde van de beroepsbevolking. Bovendien is er sinds de jaren 1970 nauwelijks vooruitgang geboekt op het vlak van de relatieve onderwijskansen van groepen met een kwetsbare sociale achtergrond.

DE WEG VOORWAARTS

Het feit dat we evolueren naar een samenleving waarin lage loontrekkers niet meer zullen bijdragen tot de sociale zekerheid, zet het mechanisme van de universeel gedeelde *horizontale* solidariteit middels de verzekeringstechniek onder druk. Wat kunnen we hier tegenover plaatsen?

We moeten nadenken over strategieën om adequate inkomensbescherming voor de laagste inkomens te bewerkstelligen; zowel voor werkenden als niet-werkenden. Met een groeiende kloof tussen de laagste lonen en de gemiddelde lonen is er meer *verticale* herverdeling nodig, dat wil zeggen meer selectiviteit (en minder universaliteit) in de uitgaven en meer progressiviteit (en minder proportionaliteit) in de verdeling van de lasten. Dat betekent ten eerste een *spending shift*: de sociale uitgaven moeten doelmatiger worden ingezet. Men moet daarbij inzetten op het verder verlagen van fiscale en parafiscale lasten voor de laagste inkomens en het compenseren van de kosten van gezinnen. Om de tweedeling in de samenleving onder controle te houden zullen we mogelijks moeten evolueren naar belastingkredieten naar Angelsaksisch model, *de facto* betekent dit het subsidiëren van de laagste lonen.

In de tweede plaats betekent dat een *taxshift* in de financiering van de sociale uitgaven. Omdat de kost van laagproductieve arbeid laag moet worden gehouden, zal men voor de verbreding van de bijdragebasis moeten kijken naar de mensen die niet door arbeid of uitkering een inkomen genieten, namelijk de (grote) vermogens. Er moeten ook stappen gezet worden richting ecofiscaliteit en btw, al moet er over gewaakt worden dat dergelijke maatregelen geen regressieve impact hebben.

We moeten ook nu al ideeën op langere termijn doordenken. Kunnen ‘oude recepten’ als arbeidsduurverkorting en arbeidsherverdeling weer een belangrijke rol gaan spelen in een samenleving waar niet iedereen nog een plaats kan vinden op de arbeidsmarkt? Ook een idee als het basisinkomen duikt weer op, al betekent dat een tegengestelde beweging naar meer universaliteit in de uitgaven. Hoe onze sociale bescherming er over 30 jaar zal uitzien, is moeilijk te zeggen. Maar dat het niet zoals vandaag gestoeld zal zijn op het klassieke model van de collectieve verzekeringen lijkt onvermijdelijk.

Noten

1/ Zie Goos, M. et al. 2009. Job polarization in Europe. *American Economic Review P&P*, 99(2): pp. 58-63.

2/ Frey, C. en Osborne, M. 2013. *The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation?* Oxford Martin School.

3/ Cantillon, B. et al. 2014. *Het glazen plafond van de welvaartsstaat*. CSB Bericht, http://www.csb-ua.be/sites/default/files/D%202014%206104%2002_oktober_Cantillon%20et%20al.pdf.