

STRATEGISCHE KEUZES VOOR HET SOCIALE BELEID¹

Frank Vandenbroucke

Het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck vroeg me een uiteenzetting te houden om het interne overleg over de onderzoeksprioriteiten van het Centrum te voeden. Ik las met veel belangstelling de zelfevaluatie van CSB en was onder de indruk van de productiviteit van het Centrum. Wat verwacht ik nu van sociaal onderzoek vanuit mijn beleidservaring? Wetenschappelijk onderzoek, zoals het CSB dat vanuit een sterke en rijke traditie beoefent, moet de beleidsverantwoordelijken helpen in het maken van strategische keuzes. Dat onderzoek moet de beleidsmensen daarbij confronteren met feiten – harde, soms vervelende feiten, *inconvenient truths* – maar ook met de noodzakelijke nuance in de analyse. Strategische keuzes in het onderzoek zouden dus een spiegelbeeld moeten zijn van strategische keuzes die zich opdringen in het beleid.

In een eerste deel van deze uiteenzetting leg ik uit waarom het sociale beleid in ons land nu duidelijke strategische keuzes moet maken. Het gaat om keuzes m.b.t. de doelstellingen, de prioriteiten onder de doelstellingen, en de architectuur van het sociale beleid. Architectuur verwijst naar de vraag: welke instrumenten zetten we in, en *wie* zet welke instrumenten in? “Duidelijk” betekent hier: duidelijker en explicieter dan in het verleden. Let wel, een keuze hoeft niet altijd het patroon “alles-of-niets” te volgen. Vaak gaat het om het vinden van het juiste evenwicht, maar ook dan moet een expliciete en doordachte afweging gebeuren.

In een tweede deel van de uiteenzetting schets ik kort enkele ontwikkelingen in het internationale debat over de welvaartsstaat van de voorbije 15 jaar, en stel ik de vraag in welke mate het beleid in ons land daarbij aansluiting heeft gevonden. Het internationale debat over de welvaartsstaat had in zekere zin een “programmatorisch” karakter. Het ging vooral over de vraag welk programma voorligt - welke opdrachten wachten – als we het hebben over de toekomst van de welvaartsstaat. Vanuit verschillende hoeken werd daarbij gepleit voor een nieuw sociaal programma – bv. het antwoorden op “de nieuwe sociale kwestie”, “nieuwe sociale risico’s verzekeren”, of “de sociale investeringsstaat”. Zo’n programma is eigenlijk een bundeling van strategische keuzes. In het tweede deel argumenteer ik dat we in ons land eerder halfslachtig zijn geweest in onze reactie op het programmatorische debat over de welvaartsstaat, precies omdat samenhangende strategische keuzes moeilijk tot stand komen. Dat is een achillespees van ons sociaal beleid, en dat zou moeten veranderen.

In het derde deel van mijn uiteenzetting zoom ik in op de essentiële toetssteen van eender welk sociaal programma: in welke mate is het herverdelend? Ik heb het eerst over een empirische kwestie: waarom zijn armoede en ongelijkheid in het voorbije decennium niet gedaald, en in een aantal landen toegenomen? Zou dat samenhangen met een verschuiving in het programma van de welvaartsstaten, waardoor de aandacht te ver afgedwaald is van de nood om te herverdelen? Of, omgekeerd, zouden toenemende ongelijkheid en armoede het gevolg zijn van te weinig vernieuwing in het programma van de welvaartsstaten? Of zouden veranderingen op een incoherente wijze tot stand gekomen zijn? Op zichzelf is dat al een heel omvangrijk onderzoeksproject. Vervolgens heb ik het kort over een normatieve kwestie: waarom mogen we, ook wanneer andere zware maatschappelijke uitdagingen aandacht en middelen opeisen, niet aanvaarden dat armoede en ongelijkheid toenemen?

¹ Tekst van een lezing voor de medewerkers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) op een seminarie over de onderzoekskeuzes van het centrum (Oostende, 26 januari 2010)

In het vierde deel van mijn uiteenzetting presenteer ik tenslotte een lijst van “strategische keuzes” die het beleid m.i. moet maken, en waarin het sociale onderzoek zich bijzonder nuttig zou kunnen maken. U zal misschien enigszins teleurgesteld of zelfs gefrustreerd zijn door de vaststelling dat het om een kleine waslijst gaat, eerder dan één of enkele kernvragen. Wat mij betreft is dit bewust. In een toespraak zou het ongetwijfeld mooi en sterk klinken om alles te herleiden tot “één grote vraag”, maar de realiteit laat zich helaas niet herleiden tot enkele simpele vragen.

Ik probeer niet alles te omvatten in deze uiteenzetting. Hier en daar zal ik een punt illustreren, maar vele kwesties blijven onaangeroerd. Ik zal uitgebreid stilstaan bij aspecten van het sociale beleid die tot nu toe misschien minder aan de orde geweest zijn binnen de wereld van het sociale onderzoek (met name de budgettaire situatie), terwijl ik andere belangrijke kwesties zeer kort zal aanraken omdat ze genoegzaam bekend zijn in het sociale onderzoek en elders reeds uitvoerig besproken (zoals de evolutie naar bodembescherming). Wat ik vooral wil onderlijnen is de nood aan strategische keuzes. Het gaat daarbij ook om een bepaalde geestesgesteldheid – een *mindset* – waarmee we die keuzes bekijken. In een epiloog geef ik daarover nog een beschouwing.

1. Expliciete en impliciete keuzes in het Belgische sociale beleid: het einde van een pad

In het sociale beleid van ons land werden de voorbije 20 jaar enkele belangrijke keuzes gemaakt, soms zeer uitdrukkelijk (expliciet), soms eerder stilzwijgend (impliciet dus). Zo werd een *expliciete* keuze gemaakt om de vergrijzing het hoofd te bieden met een in essentie budgettaire strategie: we zouden sparen om ons te voorzien op de groeiende pensioenlast. Een voorbeeld van een *impliciete* keuze is de nadruk op bodembescherming in de sociale zekerheid: de prioriteit lag bij het handhaven van de minima, eerder dan bij het garanderen van de levensstandaard voor elke sociaal verzekerde. Naast deze strategische keuzes, die ik in dit luik van mijn uiteenzetting bespreek, zijn er nog andere keuzes gemaakt, zoals een belangrijke klemtoon op de combinatie arbeid/gezin. Deze laatste keuze behandel ik kort in het volgende luik van mijn uiteenzetting, wanneer ik het heb over “programmatorische” wijzigingen in de opvattingen over de welvaartsstaat.

1.1. De budgettaire strategie t.a.v. de vergrijzing

In de jaren '90 werd zeer uitdrukkelijk gekozen voor een *budgettaire* strategie om de kost van de vergrijzing te betalen. De strategie bestond er in zekere zin in om van een “ondeugd” een “deugd” te maken: België had een hoge schuldgraad en samenhangend daarmee een relatief hoge fiscale en parafiscale druk. *Indien* we erin zouden slagen om de schuldgraad aanzienlijk te verminderen, dan zouden de fiscale en parafiscale inkomsten van de overheid aangewend kunnen worden om toenemende uitgaven voor pensioenen te dragen in plaats van rentelasten op de schuld. Nog anders gezegd, de groeiende impliciete (pensioen)schuld die eigen is aan een repartitiestelsel voor pensioenen wanneer de bevolking vergrijst, zou opgevangen kunnen worden wanneer de expliciete (overheids)schuld zou dalen. De samenleving kan immers schuld aan, maar niet de som van een groeiende overheidsschuld en een groeiende pensioenschuld. Werkzaamheden van het Planbureau toonden aan de daling van het overheidstekort en de overheidsschuld die nodig was om te voldoen aan de Maastricht-criteria – om toegelaten te worden tot de eurozone – precies overeenstemde met de daling van het tekort en de overheidsschuld die nodig was om de kost van de vergrijzing op te vangen.²

² Ik heb deze budgettaire strategie eerder beschreven in Frank Vandenbroucke, “Vergrijzing en het Belgische overheidsbeleid: terugblik en vooruitblik”, in J.B.Kuné (redactie), *Leven in een ouder wordende samenleving: generatiebewust vooruitzien in de 21ste eeuw*, 2003. De budgettaire strategie, met verwijzing naar de EMU-voorwaarden, werd in de jaren '90 voor het eerst modelmatig onderbouwd en geëxpliciteerd in M.J Festjens, “Het pensioen. Een lange termijn contract versus het schrikbeeld van de vergrijzing”, in M. Despontin en M. Jegers (eds), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22^{ste} Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, Brussel, VUBPRESS, 1995, blz. 271-331.

Het gevolg van deze strategische keuze was dubbel. Enerzijds ondersteunde dit de motivatie van de politieke en sociale wereld om effectief werk te maken van de bezuinigingen die nodig waren om te voldoen aan de Maastricht-criteria en toe te treden tot de muntunie. Maar anderzijds had het ook een enigszins verdovend effect op het debat over de architectuur van de welvaartsstaat. We gingen er immers van uit dat de uitdaging van de vergrijzing aangepakt kon worden door te sparen, zonder *stysteemwijzigingen* in de welvaartsstaat.

In het begin van deze eeuw werd deze strikt budgettaire strategie verbreed naar een dubbel spoor: enerzijds budgettaire reserves aanleggen, anderzijds de werkzaamheid verhogen. Dit dubbele spoor was expliciet aanwezig in de doelstellingen van de regeringen Verhofstadt I en II, en strookte met de idee van de “actieve welvaartsstaat”. Maar in de praktijk werd er nog steeds van uitgegaan dat daartoe in het sociale bestel – buiten activering van werkzoekenden – geen grondige systeemwijzigingen zouden nodig zijn, systeemwijzigingen waarover een grondig en expliciet debat zou moeten gevoerd worden. Een en ander wil niet zeggen dat er in deze periode buiten de activering van werkzoekenden géén andere nieuwe ontwikkelingen en verschuivingen gebeurden in het sociale beleid,³ maar ze waren vaak eerder impliciet dan expliciet.

We moeten vandaag niet alleen vaststellen dat deze budgettaire strategie onvoldoende in de praktijk gebracht is, en doorkruist is door een zware financiële en economische crisis. We moeten ook een andere vaststelling maken. Enkele jaren geleden kon de budgettaire strategie gepresenteerd worden als het *alfa en omega* van een geloofwaardig antwoord op de vergrijzing, vandaag is een budgettaire sanering één van de voorwaarden om te slagen – een harde en cruciale voorwaarde, naast andere harde en cruciale voorwaarden. Het maatschappelijke debat zal moeten draaien rond hervormingen binnen het sociale bestel, parametrische hervormingen en/of structurele hervormingen.⁴

Laat me dit illustreren met enkele cijfers. De Hoge Raad van Financiën (HRF) vraagt de regeringen om in het jaar 2015 een globaal evenwicht te bereiken in de overheidsbegrotingen, en gaat er van uit dat op deze wijze op de lange termijn 80% van de verwachte vergrijzingskost kan gefinancierd worden door de vermindering van de overheidsschuld.⁵ (De HRF legt verschillende scenario’s voor m.b.t. de verdeling van de inspanning onder de overheden; in wat volgt neem ik als uitgangspunt de 65/35-verdeling van de inspanning die de HRF als illustratief naar voor schuift in zijn laatste nota, deze van januari 2010.) De onderliggende redenering van de HRF veronderstelt het volgende:

Zie voor een “mid term review” M.J.Festjens, “Hoe het Belgisch beleid zich voorbereidt op de financiering van de vergrijzing. Een bondig overzicht.”, in Bea Cantillon, Karel Van den Bosch en Stijn Lefebure (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Leuven/Voorburg, ACCO, blz. 231-243.

³ Het vergemakkelijken van de combinatie arbeid/gezin was bv. als beleidslijn duidelijk aanwezig, ook expliciet. Een andere beleidslijn die expliciet aanwezig was, was de poging om via de Wet op de Aanvullende Pensioenen te komen tot een veralgemening van tweede pijlerpensioenen die zouden moeten beantwoorden aan een aantal sociale criteria (zgn. sociale pensioenplannen).

⁴ In het domein van de pensioenen zijn voorbeelden van “structurele hervormingen” de overgang van kapitalisatie naar repartitie (of omgekeerd), of een verandering van een stelsel met vaste prestaties naar een stelsel met vaste bijdragen. In het pensioenstelsel zijn ook ingrijpende hervormingen mogelijk met behoud van hetzelfde basisstelsel. We spreken dan over “parametrische hervormingen” omdat ze voornamelijk effect sorteren op de waarden van de parameters die worden gehanteerd voor de berekening van de pensioenrechten (de loopbaan die in aanmerking genomen wordt, de pensioenleeftijd, bonus-malus-regelingen, de herwaardering van de lonen waarop bijgedragen wordt en de aanpassingsmechanismen van de lopende pensioenen...) Zie voor het verschil tussen structurele en parametrische hervormingen, en voor een overzicht van wat in een aantal landen gebeurd is P. Bisciari, D. Dury, B. Eugène, L. Van Meensel, “De hervormingen in de pensioenstelsels van de landen van de EU15”, *Tijdschrift van de Nationale Bank van België*, december 2009, blz. 21-47.

⁵ Voor het advies m.b.t. de globale overheidsfinanciën, zie Hoge Raad van Financiën (HRF), *Evaluatie 2008-2009 en begrotingstrajecten ter voorbereiding van het volgende stabiliteitsprogramma*, januari 2010. Voor de stelling dat hiermee 80% van de verwachte vergrijzingskost gefinancierd kan worden, zie HRF, *Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste stabiliteitsprogramma 2009-2012*, september 2009, blz. 9.

- (i) dat het primaire saldo van de gezamenlijke overheden (d.w.z. het begrotingsresultaat zonder de rentelasten) t.a.v. het BBP met ca. 5% verbeterd wordt tussen 2010 en 2015;⁶
- (ii) dat de zgn. Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid samen), d.w.z. die Entiteit die voor de vergrijzingskost instaat, in 2015 toch nog een tekort heeft van 1% van het BBP;⁷
- (iii) dat budgettaire marges die tot voorbij het jaar 2050 gecreëerd kunnen worden, bij de gezamenlijke overheden, om bijkomende uitgaven te doen zonder de op lange termijn beoogde stabilisering van de overheidsschuld op een houdbaar niveau in gevaar te brengen, integraal worden gebruikt om de stijgende kostprijs van pensioenen en gezondheidszorg op te vangen;
- (iv) dat ondanks deze strenge eisen, 20% van de stijgende vergrijzingskost op deze wijze nog niet “gedekt” is, m.a.w. dat verdere budgettaire besparingen of andere ingrepen nodig zijn;

maar ook

- (v) dat het armoederisico onder gepensioneerden dat nu relatief hoog ligt, tussen 210 en 2030 aanzienlijk zou dalen, ondanks het feit dat de gemiddelde “vervangingsratio” van de pensioenen t.a.v. het laatste verdiende loon voor de mannelijke gepensioneerden (en op het einde van de periode ook voor de vrouwen) stelselmatig zou dalen.⁸

Ik bespreek nu elk van deze vijf veronderstellingen.

De *eerste veronderstelling* – een verbetering van het primaire saldo van de gezamenlijke overheden met 5% van het BBP op 5 jaar tijd – impliceert een budgettaire sanering die in ons land de voorbije 40 jaar niet gezien is. Om deze opdracht te vergelijken met vroegere ervaringen, kunnen we de geschiedenis van ons land opdelen in periodes van 5 jaar en onderzoeken wanneer, bekeken over een periode van 5 jaar, de sterkste verbetering van het primaire saldo werd gerealiseerd. Als we dat doen, komen we voor resp. de jaren '70-'80 en de twee decennia die daarop gevolgd zijn, uit bij de volgende periodes van sterke sanering:⁹

- het primaire saldo van de gezamenlijke overheden verbeterde tussen 1981 en 1986 met 8% (sterkste prestatie van de jaren '70 en '80; onder de centrum-rechtse regeringen Martens);
- het primaire saldo van de gezamenlijke overheden verbeterde tussen 1993 en 1998 met 3,1% (sterkste prestatie van de daarop volgende twee decennia; onder de centrum-linkse regeringen Dehaene).

Buiten het gegeven dat de institutionele en budgettaire structuur van ons land sterk gewijzigd is na de jaren '80 (door de staatshervorming en financieringswet van het einde van de jaren '80) en buiten het feit dat de politieke coalitie anders was, waren er twee belangrijke verschilpunten tussen de periode 1981-1986 en de periode 1993-1998. Na de crisis van 1981 werd niet alleen de devaluatie

⁶ HRF, januari 2010, blz. 80.

⁷ HRF, januari 2010, blz. 22.

⁸ Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag*, Juni 2009, blz. 60-67. In het rapport van de FOD Sociale Zekerheid, *Indicatoren van sociale bescherming in België*, december 2009, wordt verwezen naar stabiele en zelfs stijgende theoretische individuele netto-vervangingsratio's voor werknemers met een gemiddeld resp. kleiner dan gemiddeld loon tijdens deze periode (blz. 28).

⁹ De “hitlijst” van de 10 meest spectaculaire verbeteringen van het primaire saldo van de gezamenlijke overheid over een periode van 5 jaar ziet er als volgt uit: 1981-86 (+8,0%); 1983-88 (+7,5%); 1982-87 (+5,3%); 1984-89 (+4,7%); 1985-90 (+4,6%); 1986-91 (+3,14%); 1993-1998 (+3,09%); 1992-1997 (+2,7%); 1996-2001 (+2,4%); 1995-2000 (+2,2%).

ingezet (een economisch wapen dat in de jaren '90 niet meer in het arsenaal zat, en nu natuurlijk ook niet meer), maar – belangrijker nog – de sanering van de overheidsfinanciën was voor een belangrijk deel het resultaat van een aanzienlijke vermindering van de investeringsuitgaven en andere kapitaaluitgaven van de overheid. De investeringsuitgaven en andere kapitaaluitgaven bereikten een piek van 8,2% van het BBP in 1981, niet alleen omdat de overheid in die tijd stelselmatig meer investeerde dan vandaag, maar ook omdat de overige kapitaaluitgaven fors waren opgedreven door de hulp aan de zgn. nationale sectoren. Investeringsuitgaven en andere kapitaaluitgaven daalden van die piek naar een peil van 3,8% van het BBP in 1986, om sindsdien te schommelen tussen 2,5% en 3% van het BNP.¹⁰ Als we investerings- en kapitaaluitgaven van de overheid buiten beschouwing laten, dan is de verbetering van het primaire saldo in de periode 1981-1986 niet veel groter dan in de periode 1993-1998: een ommekeer van resp. 3,7% en 2,6% van het BNP op vijf jaar tijd. Twee keer is deze ommekeer met sociale en politieke commotie gepaard gegaan.

Met andere woorden, de doelstelling om het primaire saldo van de gezamenlijke overheden met 5% van het BNP te verbeteren in de periode 2010-2015 impliceert een sanering die, qua impact op de lopende verrichtingen van onze overheden, de grote saneringsoperaties van de voorbije 40 jaar aanzienlijk zal overtreffen. Met efficiëntiewinsten alleen zal dit niet gebeuren: als men dit wenst te realiseren, dan zal men moeten ingrijpen in het uitzicht en in de doelstellingen van overheden en in de wijze waarop ze hun middelen verzamelen. Willen of niet, met zo'n budgettaire doelstelling wordt het hele huis grondig vertimmerd, en men zal daarbij *strategische keuzes* moeten maken m.b.t. het soort van huis dat men wenst.

Zeg ik daarmee dat België een "Griekenland aan de Noordzee" is, zoals we nu net horen verkondigen? Neen. Het is niet juist en niet verstandig onze situatie te vergelijken met de Griekse. Het is niet zo dat we financieel aan de rand van de afgrond staan. Wat ik zeg, is dat het plan om tegen 2015 een budgettair evenwicht te bereiken een sanering veronderstelt die dieper snijdt dan wat we in de jaren '80 en '90 hebben meegemaakt. Wie die ambitie formuleert, moet ook weten wat de draagwijdte ervan is.

Voor een goed inzicht in de laatste saneringsperiode (1993-1998) moet daar nog het volgende aan toegevoegd: de verbetering van het primaire saldo van 3,1% was bijna in dezelfde mate het werk van Entiteit II (Gewesten en Gemeenschappen en lokale overheden), waarvan het primaire saldo met 1,4% verbeterde, als van Entiteit I (de federale overheid en sociale zekerheid), waarvan het primaire saldo met 1,7% verbeterde. Met het oog op de Maastricht-criteria was de vraag *welke* overheid in België zou saneren ook irrelevant. Met het oog op de vergrijzingskost is dit wel relevant. Het niveau waarop de toekomst van de pensioenen en de financiering van de gezondheidszorg, gegeven onze huidige staatsorganisatie, moet gegarandeerd worden is het federale niveau, Entiteit I. De regering die moet sparen voor de toekomst is de federale regering.¹¹ Dat brengt me op het volgende punt.

De HRF gaat ervan uit dat de saneringsoperatie 2010-2015 opnieuw voor een deel gedragen wordt door het federale niveau (Entiteit I), en voor een deel door de Gewesten en Gemeenschappen en lokale overheden (Entiteit II). In één van de scenario's die de HRF daarbij voorlegt gaat het *grosso modo* om een verhouding 65/35. Entiteit II boekt zo op het einde van de periode een overschot van 1% van het BNP, terwijl Entiteit I een tekort heeft van 1%. De *tweede veronderstelling* van de HRF is dat een staatshervorming of een institutioneel akkoord er voor zorgt dat zo'n overschot ofwel

¹⁰ Deze bedenking spoort met wat Herman Daems, terecht, opgemerkt heeft over het feit dat instrumenten die vroeger in onze gereedschapskist zaten, er nu niet meer in zitten ("Het herstel wordt moeilijker dan ooit", *De Morgen*, 30 januari 2010, blz. 18)

¹¹ Het onderscheid tussen de spaaropdracht waar de federale overheid voor staat en de investeringsopdracht waar de Gewesten en Gemeenschappen voor staan, dringt zeer moeilijk door in het politieke en maatschappelijke debat over de begroting. Zie Vandenbroucke, "Vertrouwen scheppen vraagt daden", *De Morgen*, 14 oktober 2008 en waarin ik deze problematiek beknopt aankaart.

getransfereerd wordt naar het federale niveau, ofwel dat Entiteit II op een of andere wijze een deel van de vergrijzingskost of een andere budgettaire last van Entiteit I overneemt.¹² Het gaat in het HRF-scenario dat ik hier belicht niet om een klein bedrag: 1% van het BNP komt overeen met ca. 3,4 miljard euro. Ter vergelijking: bij de vorming van de Vlaamse regering is men er van uitgegaan dat de Vlaamse overheid tegen 2014, onder meer dankzij besparingen, over een marge voor nieuw beleid zou beschikken die in gunstige omstandigheden zou kunnen uitgroeien tot 1,4 miljard. De marge waar het Vlaams beleid naar uitkijkt zou dus in haar geheel minder zijn dan de helft bedragen van de inspanning die de HRF aan Entiteit II zou vragen om de vergrijzing voor te bereiden. Ik spreek me hier niet uit onder welke politieke voorwaarden en onder welke vorm de Vlaamse overheid een reële bijdrage zou kunnen leveren in deze budgettaire strategie (het is evident dat de Vlaamse regering niet zonder meer bereid kan zijn om haar eigen beleidsruimte af te staan). Maar hoe dan ook dringt een drieledige conclusie zich op. *Primo*, een institutioneel debat is onafwendbaar. *Secundo*, de inzet van een institutioneel debat is de toekomst van ons sociale model.¹³ *Tertio*, hoe de oplossing voor deze puzzel er ook uitziet, een oplossing zal onvermijdelijk op gespannen voet staan met de noodzaak om op het niveau van Gewesten en Gemeenschappen bijkomende investeringsinspanningen te doen, bv. op het vlak van Onderzoek & Ontwikkeling, hoger onderwijs, kinderopvang en kleuteronderwijs... In een moderne opvatting over sociaal beleid past niet alleen het “beschermen” maar ook het “investeren in menselijk kapitaal”, en het ene zal t.a.v. het andere moeten afgewogen worden binnen bijzonder smalle marges, om niet te zeggen “negatieve marges”. Ik kom hier verder op terug, want het goede evenwicht vinden tussen “beschermen” en “investeren” is één van de strategische keuzes waarvoor we staan.

De *derde veronderstelling* in de gangbare “budgettaire strategie om de vergrijzing te betalen” is de meest betwistbare. Ik vereenvoudig enigszins maar niet al te erg, wanneer ik zeg dat we er bij deze strategie van uitgaan dat pensioenen en gezondheidszorg qua budgettaire claim voorrang hebben op elk ander maatschappelijk probleem dat nu en de komende decennia op ons afkomt. Alleen al vanuit een demografisch oogpunt is dit betwistbaar: we krijgen nu met name in onze grotere steden te maken met een stijgende nood aan kinderopvang en basisonderwijs, waarvoor nieuw beleid en budgettaire inspanningen nodig zullen zijn. Maar vele andere vraagstukken liggen voor, zoals het ecologische, de justitieproblematiek, ... die allemaal budgettaire claims meebrengen. Is het realistisch te denken dat deze allemaal zullen opgevangen worden in het budgettaire keurslijf dat de gangbare “budgettaire strategie om de vergrijzing te betalen” impliceert? Ook daar verwijst ik verder naar, wanneer ik mijn lijstje met “strategische keuzes” presenteer.

Maar zelfs als we al deze problemen overwinnen, dan nog zal de budgettaire strategie *onvoldoende* zijn: dat is de consequentie van de vierde veronderstelling die ik hoger aanstipte. Wat ook het organisatie- en financieringsmodel van de pensioenen is, het beleidsmenu waaruit dan verder gekozen kan worden, bevat slechts vier mogelijke recepten:

- (i) de overheid kan meer beginnen lenen, m.a.w. lasten verder naar de toekomst verschuiven (een recept dat ik hier vermeld voor de volledigheid, maar dat natuurlijk volledig in strijd is met het hele opzet van de budgettaire strategie);
- (ii) de gemiddelde kwaliteit van de pensioenen kan verminderen (d.w.z. lager komen te liggen dan het niveau waar deze projecties van uit gaan; een recept dat ik ook voor de volledigheid vermeld, want dat wensen we natuurlijk niet);

¹² Zie HRF, januari 2010, punt 2 van de Algemene Conclusie op blz. 24 voor een enigszins cryptische formulering van deze stelling.

¹³ Cf. mijn pleidooi voor een “sociale staatshervorming” in Vandenbroucke, “Hoog niveau of eerlijke verdeling? Slim investeren en hervormen kan er 'en-en' van maken”, WRR en SER symposium “Naar een nieuwe sociale investeringsagenda”, Den Haag, 16 januari 2007 - de integrale publicatie ‘Naar een nieuwe sociale investeringsagenda - de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat’. En in Vandenbroucke, “Lakmoestest voor sociale staatshervorming”, De Morgen, 4 april 2007.

- (iii) de overheid en/of pensioenfondsen kunnen in verhouding tot wat mensen verdienen gemiddeld méér bijdragen innen bij burgers en/of bedrijven – bovenop bijdrage- en belastingsverhogingen die eventueel nodig zullen zijn om de begroting tegen 2015 te saneren;
- (iv) de periode die mensen moeten werken om dezelfde kwaliteit van pensioen te genieten kan gemiddeld langer worden.

Opties (ii), (iii) en (iv) kunnen het resultaat zijn van “parametrische hervormingen”. U hoort me niet zeggen dat dit alles een dramatische omvang moet aannemen. Maar het zijn wel de keuzes die nu gemaakt moeten worden.

Vooraleer af te ronden, moeten we echter kijken naar het *sociale resultaat* dat geprojecteerd wordt door de Hoge Raad voor Financiën en de Studiecommissie voor de Vergrijzing (SCvV). Dit sociale resultaat, dat ik hoger aanstipte als “vijfde veronderstelling”, is genuanceerder dan vaak wordt gedacht. De SCvV gaat er immers vanuit dat er de komende 20 jaar een aanzienlijke vermindering optreedt van het armoederisico bij gepensioneerden: het relatief hoge armoederisico dat we vandaag vaststellen bij ouderen zou dalen tot het relatief lage armoederisico van werkenden.¹⁴ Wat het behoud van de verworven levensstandaard betreft, zou de gemiddelde individuele vervangingsratio voor gepensioneerde werknemers en ambtenaren een dalend verloop kennen over de projectieperiode. Voor de mannen gebeurt die daling over de hele simulatieperiode, terwijl ze bij de vrouwen slechts zou voorkomen na een fase van kleine groei en stabilisering die tot ongeveer 2020 zou duren.¹⁵ De daling van de vervangingsratio’s is meer uitgesproken voor pensioenen die zich boven een gemiddeld niveau bevinden.

Dit (geprojecteerde) positieve resultaat inzake armoede hangt samen met de verhoging van de pensioenminima en de ontwikkeling van de IGO (en met name de verhoging van de IGO met ca. 14% en het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% in 2006) en met de stijgende activiteitsgraad van vrouwen: de vermindering van de armoede bij gepensioneerden is in deze simulatie in zeer hoge mate te danken aan de verbetering van de vrouwelijke pensioenen. Dit (geprojecteerde) sociale resultaat hangt samen met twee strategische keuzes die het Belgische sociale beleid – deels expliciet, deels impliciet – gemaakt heeft: een sterke focus op de tewerkstelling van vrouwen en op bodembescherming in de sociale zekerheid. Dadelijk kom ik op deze strategische keuzes terug.

Vanzelfsprekend moeten we ons de vraag stellen hoe robuust dit geprojecteerde resultaat is, en wat het concreet betekent voor concrete mensen. Ik heb het dan niet alleen over de onzekerheid die inherent is aan dergelijke simulaties. De vraag stelt zich of de vrij spectaculaire daling van het armoederisico bij gepensioneerden niet ten dele een statistisch *artefact* is, omdat het in het model gesimuleerde beleid er precies in bestaat om zo weinig mogelijk gepensioneerden onder een armoedelijn te laten dalen. Redeneren in functie van een armoedelijn is goed, maar ook enigszins verhullend: een gepensioneerde die één euro meer inkomen heeft dan de armoedelijn is “niet arm”, een gepensioneerde die één euro minder inkomen heeft dan de armoedelijn is “arm”. Het is blijkbaar eigen aan onze pensioensituatie dat relatief veel gepensioneerden zich vrij dicht bij de armoedelijn bevinden, d.w.z. net eronder of net erboven. Om te beoordelen wat dit simulatieresultaat inhoudt, zou men een sensitiviteitsanalyse moeten doen met verschillende armoedelijnen, of beter nog, de inkomensverdeling onder de gepensioneerden precies in kaart brengen. Vervolgens zou men daar ook tweede- en derdepijlerpensioenen en woningbezit moeten bij betrekken. Hier ligt een belangrijke en dringende opdracht voor sociale onderzoekers in ons land, in het verlengde van het verdienstelijke werk dat de SCvV en de experts van het Planbureau terzake al verricht hebben. Het is immers onmogelijk om een maatschappelijk draagvlak te vinden voor hervormingen in het

¹⁴ Zie Studiecommissie voor de Vergrijzing, *Jaarlijks verslag 2009*, blz. 65, Figuur 14. in ScvV (2009)

¹⁵ Zie SCvV, 2009, blz. 61, Figuur 12.

pensioenstelsel, als de verwachte verdeling van de levensstandaard onder gepensioneerden niet nauwkeurig in beeld wordt gebracht.¹⁶

Ook stelt zich de vraag of een verbetering van het armoederisico die nu begint op te treden een troost vormt voor gepensioneerden die vandaag in armoede leven, m.a.w. of hier toch geen bijkomend beleid nodig is op korte termijn.

Met betrekking tot de kwaliteit van de pensioenen op lange termijn stelt zich vervolgens de fundamentele vraag of het nog mogelijk is om keuzes te maken die *grondig* verschillend zijn van het door de SCvV geschetste scenario. Beschikken we, gezien de budgettaire en maatschappelijke uitdaging die voor ons ligt, nog over vrijheidsgraden om wezenlijk *andere* sociale keuzes te maken, bv. in de richting van een sterke verbetering van de vervangingsratio's voor werknemers met bovengemiddelde lonen en/of in de richting van een individualisering van het pensioenstelsel – zonder in te leveren op de doelstelling “bodembescherming”? Gedetailleerde simulaties en sociaal onderzoek zou ons inzicht daarin moeten vergroten. Intuïtief lijkt dit me betwifelbaar, tenminste als er geen evolutie op gang wordt gebracht naar significant langer werken. Immers, als we de vergrijzingskost zoals die nu geprojecteerd wordt door de SCvV volledig willen dragen, dan moeten we al bijkomende inspanningen doen, waarvoor we moeten kiezen uit de menu die ik zonet schetste. Als we daarbovenop de kwaliteit van de pensioenen willen verbeteren, dan komen we m.a.w. weer bij dezelfde menu terecht. Ik denk niet dat het mogelijk is deze menu twee keer aan te spreken maar de optie “langer werken” te laten liggen, want dan moet alles gezet worden op meer bijdragen, d.w.z. duurder arbeid. In mijn volgende punt kom ik in meer algemene zin terug op de moeilijke afweging “bodembescherming” versus “verzekeringsprincipe”.

Tweede pijlerpensioenen kunnen een rol spelen om de individuele vervangingsratio's voor werknemers met bovengemiddelde lonen op peil te houden en zelfs te verbeteren. Dat was de ambitie van de Wet op de Aanvullende Pensioenen (WAP). De mogelijke rol van de tweede pijler, zoals opgevat in de WAP, brengt een complexe discussie mee, waarop ik hier niet verder inga, behoudens één opmerking. Men mag niet onderschatten hoe groot de financiële bijdrage van werkgevers moet zijn om via een tweede pijler de vervangingsratio's significant te verbeteren. In Tabel 1 wordt aangegeven op basis van een ruwe berekening hoeveel procent van het loon moet jaarlijks gestort moet worden als premie in een aanvullend pensioenstelsel (bij kapitalisatie), om een werknemer op 65 jaar een bijkomend pensioen gelijk aan 10% van het laatst verdiende loon te garanderen, voor (i) een werknemer die nog 10 jaar verwijderd is van zijn pensioen, (ii) een werknemer die nog 20 jaar verwijderd is van zijn pensioen, (iii) een werknemer die nog 30 jaar verwijderd is van zijn pensioen, (iv) een werknemer die nog 40 jaar verwijderd is van zijn pensioen?¹⁷

Tabel 1.

	Man	Vrouw
10 jaar verwijderd	12,8%	15,2%
20 jaar verwijderd	5,9%	7,1%
30 jaar verwijderd	3,7%	4,5%
40 jaar verwijderd	2,6%	3,2%

¹⁶ Wat de levensstandaard van gepensioneerden betreft, is er natuurlijk al onderzoek, cf. het belangwekkende werk van CSB e.a., gebundeld in Bea Cantillon, Karel Van den Bosch, Stijn Lefebure (red.), *Ouderen in Vlaanderen 1975-2005. Een terugblik in de toekomst*, Leuven/Voorburg, ACCO, 2007; en in Bea Cantillon, Karel Van den Bosch, Stijn Lefebure (red.), *Ouderen in Vlaanderen en Europa. Tussen Vermogen en afhankelijkheid*, Leuven/Den Haag, ACCO, 2009. De uitdaging is een geloofwaardige verbinding tot stand te brengen tussen ontwikkelde of in ontwikkeling zijnde micro-simulatiemodellen enerzijds, en gegevens over de tweede- en derde pensioenpijler en de macro-simulaties van het Planbureau anderzijds.

¹⁷ Berekeningen op de volgende basis: de sterftetafels MR/FR (deze weerhouden door verzekeraars), een actualisatievoet van 4%, een pensioenleeftijd van 60 jaar, een inflatie van 2%. De uitkering is in rente en inflatiegebonden en de weerhouden lonen nemen toe over de loopbaan aan 3%.

Als men met aanvullende pensioenen de vervangingsratio's wil verbeteren, dan zal men dus gedurende een zekere periode de ruimte voor loonsverhogingen moeten inruilen voor bijdragen in aanvullende pensioenregelingen. Ook dat vergt een keuze, die na het tot stand komen van de WAP niet of toch niet voldoende gemaakt is. Vermits vele werkgevers die nog geen of weinig aanvullende pensioenvorming voorzien, publieke of gesubsidieerde werkgevers zijn, is dit onrechtstreeks ook een vraag naar besteding van bijkomend overheidsgeld.

1.2. Bodembescherming in de sociale zekerheid

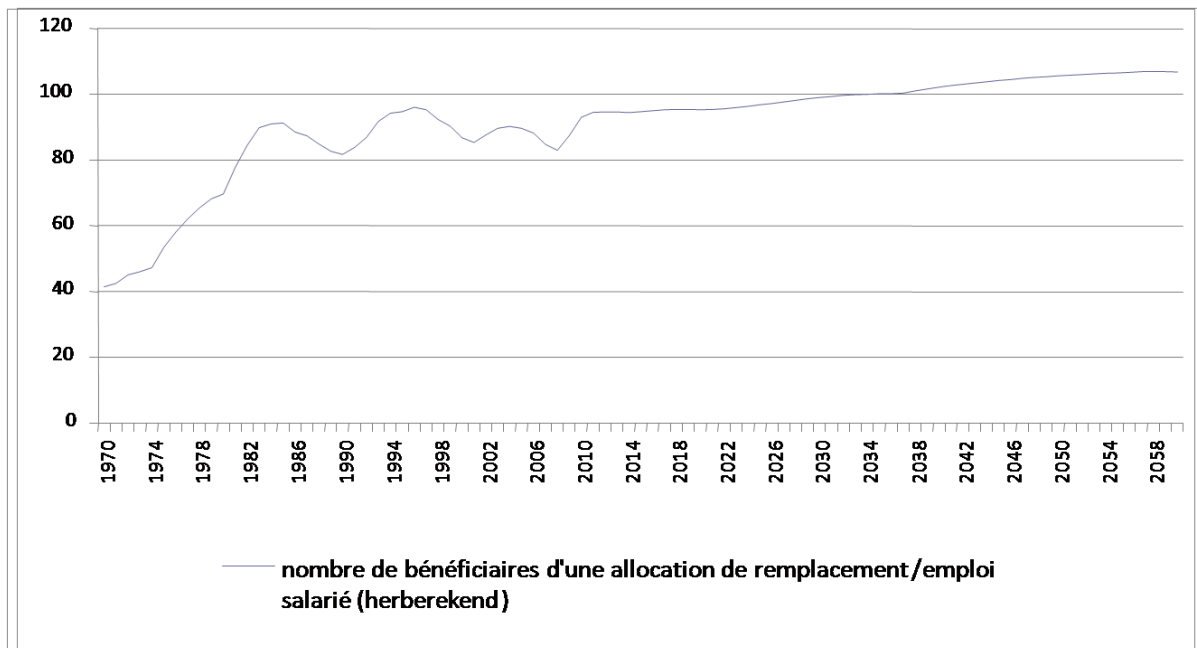
Een impliciete strategische keuze die het Belgische beleid de voorbije decennia gemaakt heeft, is de klemtoon op minimale bodembescherming. Dat gebeurde enerzijds door vooral aandacht te besteden aan de minima in de sociale zekerheid en anderzijds door het op punt stellen van inkomensselectieve beschermingsstelsels zoals de IGO. Dit is uitvoerig gedocumenteerd in wetenschappelijk onderzoek, met name door CSB, en ik ga hier dus niet uitvoerig op in.¹⁸ Wel is het nuttig om aan te stippen dat de focus op "de zwakste groep" zich niet beperkt heeft tot het beleid inzake pensioenen en andere uitkeringen: met de maximumfactuur (maf) in de gezondheidszorg werd ook een specifiek stelsel van inkomensgebonden bescherming van de meest kwetsbaren inzake gezondheidszorg ingevoerd. Recent onderzoek toont aan dat de maximumfactuur ondanks zijn inkomensselectief karakter niet alleen belangrijk is voor gezinnen met lage inkomens: ook mensen uit de middenklasse en zelfs betere verdieners kunnen in situaties komen waarbij de maximumfactuur in de gezondheidszorg voor hen belangrijk is.¹⁹ De inkomensselectiviteit – die bij de invoering van de maf door sommigen gevreesd en bekritiseerd werd – verhindert dus niet dat deze bescherming een universele draagwijdte heeft, wat belangrijk is voor het draagvlak ervan. Ik denk dat het nuttig zou zijn dat het sociaal onderzoek zich buigt over de precieze wijze waarop inkomensselectiviteit tijdens de voorbije jaren in de diverse takken van de sociale zekerheid ingebouwd werd (vergelijk bv. inkomens- en vermogenscriteria bij de IGO en de maximumfactuur) en over de maatschappelijke betekenis daarvan.

De vraag is of deze keuze voor bodembescherming en aandacht voor de meest kwetsbaren nog omkeerbaar is. Hoe goed het ook zou zijn om het verzekeringsprincipe weer veel sterker te laten spelen, ik denk dat dit moeilijk is. Daarvoor kan ik niet alleen verwijzen naar de budgettaire scenario's die ik hoger geschetst heb, maar – nog meer fundamenteel – naar de gewijzigde verhouding tussen het aantal actieve werknemers die bijdragen betalen voor de sociale zekerheid en het aantal mensen dat van deze bijdragen financieel afhankelijk is. In het stelsel van de werknemers bedroeg de verhouding tussen het aantal mensen met een uitkering en het aantal bijdragebetalers ca. 40% in het begin van de jaren '70; sedert 20 jaar schommelt deze verhouding tussen 80% en 100%, en de vergrijzing impliceert dat ze eerder toeneemt dan afneemt. In Figuur 1 geef ik de verhouding uitkeringsafhankelijken/bijdragebetalers van 1970 tot vandaag, aangevuld met een projectie door het Planbureau vanaf 2010 (op basis waarvan de vergrijzingsscenario's berekend worden).

¹⁸ Zie N. Van Mechelen, K. Bogaerts, B. Cantillon, *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*, Working Paper Sociale Zekerheid Nr 5. De weg die de Belgische welvaartsstaat heeft afgelegd beantwoordt daardoor m.i. niet aan de hypothese van "dualisering" die Bruno Palier hanteert in een binnenkort te verschijnen indrukwekkende reeks studies over hervormingen in de Bismarckiaanse welvaartsstaten (Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, forthcoming).

¹⁹ Erik Schokkaert et al, *Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg*, KCE reports 80A, Brussel, 2008. Zie met name blz. 42-46.

Figuur 1. Verhouding mensen met een uitkering / mensen die bijdragen betalen in het stelsel van de werknemers



Bron: K.Vleminckx, DG Beleidsondersteuning, FOD Sociale Zekerheid

Een verzekerings- en solidariteitssysteem organiseren bij een verhouding 40/100 is wezenlijk anders dan een verzekerings- en solidariteitssysteem organiseren bij een verhouding 100/100. Daarom is het zeer moeilijk om terug te keren naar kenmerken van de sociale zekerheid die 40 jaar geleden meer uitgesproken waren – zoals de verzekering van de levensstandaard, ook voor de betere verdienen. Nochtans denk ik niet dat de erosie van het verzekeringsprincipe de legitimiteit van de sociale zekerheid *onvermijdelijk* volledig onderuit haalt. Ik leg dit uit in het laatste deel van mijn uiteenzetting.

2. “De nieuwe welvaartsstaat”: sloot het Belgische beleid zich aan?

2.1. Nieuwe sporen in het denken over de welvaartsstaat

Het internationale debat over het sociale beleid draaide de voorbije jaren vanzelfsprekend rond de vraag of de welvaartsstaten financieerbaar zouden blijven in de context van de vergrijzing, en welke besparingen en/of hervormingen daarvoor nodig waren. In heel wat landen werden grondige hervormingen doorgevoerd met het oog op de houdbaarheid van de sociale stelsels, méér dan in België. Naast deze discussie werd echter ook andere sporen getrokken in het internationale debat over de toekomst van de welvaartsstaten: het ging dan over de nood om “een nieuwe welvaartsstaat” tot stand te brengen, bv. als antwoord op “de nieuwe sociale kwestie”. Nu wordt in de literatuur over de ontwikkeling van welvaartsstaten soms de indruk gewekt dat de sociale en politieke actoren voor de keuze stonden om één samenhangend spoor van vernieuwing al dan niet op te gaan. Het is verleidelijk om het politieke debat en de politieke praktijk te reconstrueren alsof alles draait om één groot verhaal, maar het is niet noodzakelijk juist. In de praktijk ging (en gaat) het m.i. om verschillende sporen, waartussen minder logische of spontane samenhang was (is) dan de pleitbezorgers van de nieuwe concepten soms laten uitschijnen. Op zijn minst dienen twee sporen onderscheiden te worden: het spoor van de “nieuwe sociale risico’s” en het spoor van de “sociale investeringsstaat”. En op beide sporen ligt een belangrijke wissel qua instrumenten: de vraag of het

beantwoorden van de “nieuwe sociale risico’s” en het “investeren in mensen” zou leiden tot een eerder dienstverlenende (en minder geld-uitkerende) welvaartsstaat of niet.

De “nieuwe sociale risico’s” die men in de literatuur begon te onderscheiden van de klassieke sociale risico’s (inkomensverlies tijdens de derde leeftijd, ziekte, werkloosheid, arbeidsongeval...) kunnen als volgt samengevat worden:²⁰

- (i) de onmogelijkheid om familiale verantwoordelijkheid en betaalde arbeid te verzoenen
- (ii) alleenstaand ouderschap;
- (iii) een familielid dat langdurig afhankelijk is van zorg
- (iv) lage of onaangepaste scholing;
- (v) onvoldoende dekking door de sociale zekerheid, bv. omdat men geen toegang heeft (gehad) tot adequaat verzekerde “insider”-positie op de arbeidsmarkt (opzoeken).

De eerste drie situaties worden een “risico”²¹ in een samenleving waar gezinsverbanden instabieler worden en vrouwen hoe dan ook meer dan vroeger nood hebben aan fatsoenlijk betaald werk.

Sociaal investeren verwijst naar de idee dat het beter is sociale risico’s te voorkomen dan ze achteraf te remediëren, bijvoorbeeld door opleiding en activering van werkzoekenden, door investeringen in onderwijs en levenslang leren... Investeren in menselijk kapitaal en weerbaarheid is hier de centrale boodschap. In zo’n opvatting van sociaal beleid komt ook meer de nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om investeringskansen die hen geboden worden te grijpen. De uitdrukking “sociale investeringsstaat” wordt meestal verbonden met Giddens, die als ideoloog van de zgn. Derde Weg de indruk gaf dat sociale investeringen in de plaats zouden kunnen komen van sociale uitkeringen. Daardoor krijgt dit begrip vaak een erg eenzijdige invulling en is het nogal beladen.

De “actieve welvaartsstaat” zoals ik die in 1999 bepleit heb, hield een combinatie in van beide sporen (nieuwe sociale risico’s beantwoorden, preventief optreden en activeren) maar tegelijkertijd ook de boodschap – *contra* Giddens – dat de klassieke sociale risico’s en adequate sociale uitkeringen noodzakelijk blijven. De “actieve welvaartsstaat” was dus een poging om een “èn-èn”-strategie te ontwikkelen: de klassieke opdrachten van de welvaartsstaat niet vergeten, maar nieuwe opdrachten toevoegen.²² Dat was ook het pleidooi dat de Belgische regering in 2000 hield op de Top van Lissabon, bij het lanceren van de Open Coördinatie rond Sociale Insluiting (en het is o.m. dat evenwicht dat in de tweede helft van het decennium in toenemende mate verloren ging in het Europese discours).

Beide pleidooien – nieuwe sociale risico’s beantwoorden, investeren in mensen – kunnen verbonden worden met de stelling dat onze welvaartsstaten naast “uitkeringen” ook “dienstverlening” moeten ontwikkelen. Als we vrouwen stimuleren om volwaardig te participeren op de arbeidsmarkt, dan is kinderopvang nodig – en niet alleen een stelsel van loopbaanonderbreking, laat staan alleen maar kinderbijslag. Actief arbeidsmarktbeleid en onderwijs ontwikkel je als dienstverlening, niet op de

20 Ik neem hier de “risico’s” zoals Bonoli die oplijst in Klaus Armingeon and Guiliano Boloni (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, London & New York, 2006, blz. 5-8.

21 De uitdrukking “risico”, die in deze literatuur domineert, is m.i. enigszins misleidend omdat het voor een deel (niet altijd) ook wel kan gaan om situaties die mensen zelf controleren op basis van behoeften die ze hebben, en niet om risico’s die hen “overvallen”. Men zou beter spreken over “nieuwe risico’s en behoeften”. Cf. Cantillon....

22 Vandenbroucke, *De actieve welvaartsstaat. Een Europees perspectief*, Den Uyl-lezing, Amsterdam, 13 december 1999; ook gepubliceerd in *Onze Alma Mater*, Leuven, 2000/1, februari 2000; Vandenbroucke, “Hoog of eerlijke verdeling...”, op. cit.; Vandenbroucke, *“European Social Democracy and the Third Way: Convergence, Divisions and Shared Questions”*, in Stuart White (ed.), *New Labour and the Future of Progressive Politics*, London, Macmillan, 2001;

basis van uitkeringen. Met name de Bismarckiaanse welvaartsstaten (waartoe België historisch behoort) werden beschouwd als “cash-heavy” en te weinig gericht op sociale dienstverlening. De onderzoekers die deze kritiek maakten op de Bismarckiaanse traditie, hadden als ideaal het Scandinavische model voor ogen. Daar is de verhouding tussen budgetten voor sociale uitkeringen en budgetten voor sociale dienstverlening zeer verschillend van bij ons.²³

Het internationale debat over de welvaartsstaat had dus in zekere zin een “programmatorisch” karakter. Het ging over de vraag welke programma – welke opdrachten – voorligt als we het hebben over de toekomst van de welvaartsstaat. Ik gebruik de uitdrukking “programma” omdat het in de literatuur over de nieuwe sociale risico’s, over de sociale investeringsstaat... meestal gaat over een samenhangende bundeling van verschillende strategische keuzes.

De antwoorden op “de nieuwe sociale risico’s” en “investeren in menselijk kapitaal” overlappen elkaar ten dele, met name wanneer het gaat over het nieuwe sociale risico (v) “lage of onaangepaste scholing”. Men kan zich moeilijk inbeelden dat een beleid daarop een antwoord zoekt zonder te gaan in de richting van opleiding en activering. Maar behoudens dit ene voorbeeld is er geen dwingende politieke, institutionele, of sociologische logica die welvaartsstaten in de praktijk er toe brengt om *tegelijktijd* de keuze te maken voor een focus op nieuwe risico’s, èn sociaal investeringsbeleid èn dienstverlening. De feitelijke evoluties die we zien in de Europese Unie beantwoorden niet aan dergelijke - vooronderstelde – coherentie. Dat gebrek aan coherentie geldt zeker ook voor België.

2.2. Koos het Belgische beleid voor een “nieuwe welvaartsstaat”?

Er wordt op dit ogenblik nogal wat onderzoek gepubliceerd over de vraag of de Europese welvaartsstaten inderdaad de bocht hebben ingezet naar een “nieuwe welvaartsstaat”. Wat België betreft, overheerst in dit onderzoek de indruk dat relatief weinig gewijzigd werd in het Belgische bestel in vergelijking met wat gebeurde in andere landen. Soms – maar niet altijd – beschouwt men de uitdrukking “bevroren landschap” als goed van toepassing op ons.²⁴ Ik heb niet de bedoeling hier een antwoord te geven op de vraag in welke mate het Belgische sociale bestel een nieuwe richting is ingeslagen; dat zou een veel grondigere analyse vergen. Ik wil slechts enkele elementen aanstippen, die dienstig zijn voor de rest van mijn betoog.

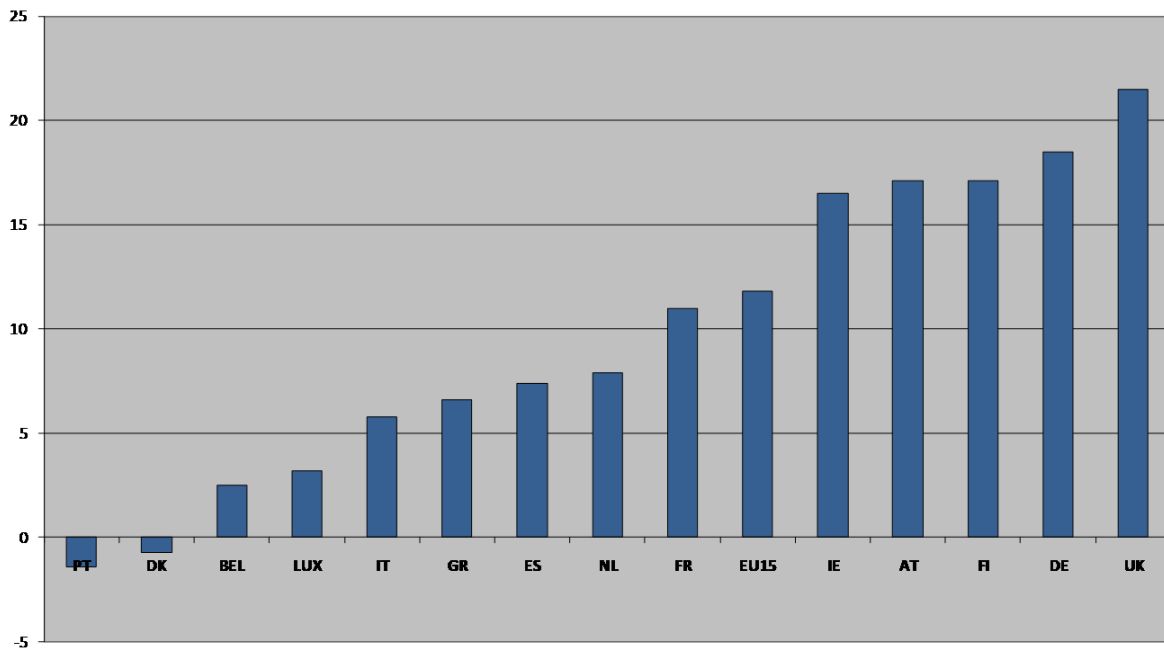
De “nieuwe risico’s”?

We kunnen het eerste “nieuwe sociale risico” in ons lijstje als een eerste *testcase* nemen: hebben we ingezet op de mogelijkheid om betaalde arbeid en gezinsverantwoordelijkheid te verzoenen? Het antwoord op die vraag lijkt me ondubbelzinnig “ja”. Dit was niet alleen een expliciete beleidslijn gedurende vele jaren en op elk overheidsniveau, maar er is ook een duidelijk resultaat. Als men het verschil meet tussen de werkzaamheid van vrouwen met kinderen beneden de 6 jaar en de werkzaamheid van vrouwen zonder kinderen, dan scoort België uitzonderlijk goed: daar waar in de meeste landen vrouwen met kleine kinderen minder aan het werk zijn dan vrouwen zonder kinderen, is dat in België niet zo. Dit blijkt uit Figuur 1.

²³ OESO, Social statistics.

²⁴ Zie bv. Palier, *op cit.*, met daarin de bijdragen van Anton Hemerijck en Ive Marx over Nederland, resp. België. Armingeon and Bonoli, *op. cit.*; Ive Marx, “Belgium. The quest for sustainability, legitimacy and a way out of ‘welfare without work’”, in Klaus Schubert, Simon Hegelich and Ursula Bazant (eds.), *The Handbook of European Welfare Systems*, Routledge, London & New York, 2009, blz. 49-64. Een andere kijk op de evolutie die we doormaken is te vinden in Koen Vlemminckx, *Towards a New Certainty: A Study into the Recalibration of the Northern-Tier Conservative Welfare States from an Active Citizen Perspective*, Doctoraatsthesis n° 99, Faculteit Sociale Wetenschappen, KUL, 2005.

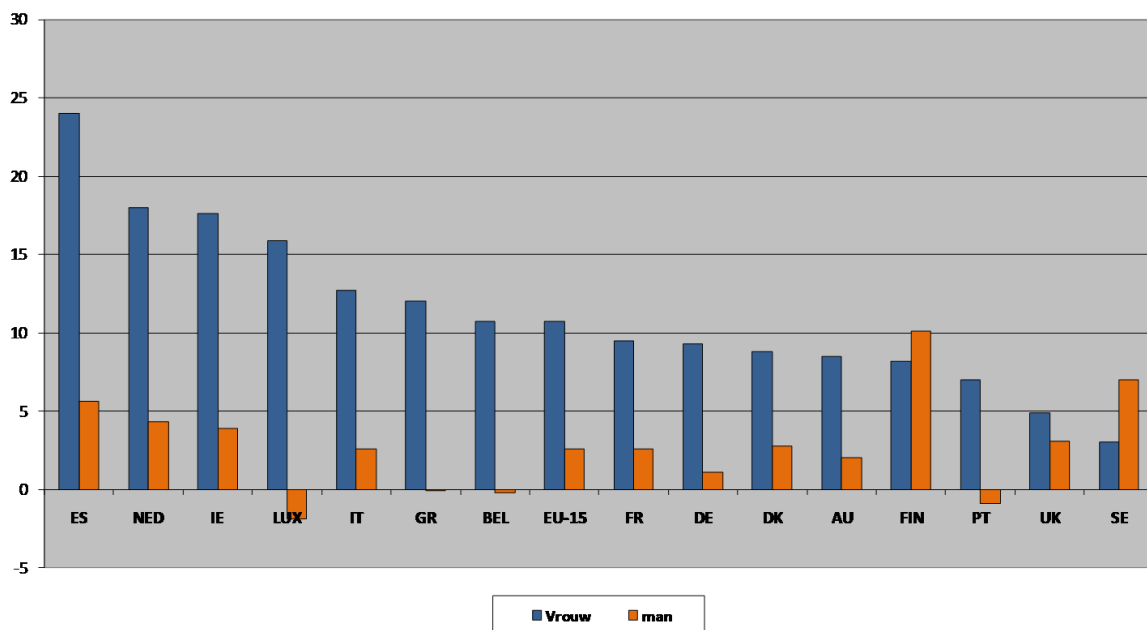
Figuur 2. Verschil in werkzaamheidsgraad van vrouwen (25-49 jaar) met kinderen (<6jaar) en zonder kinderen, 2007



Bron : OESO

De tewerkstellingsdynamiek was de voorbije 12 jaar in ons land ook bijzonder vrouwelijk, in een dubbele betekenis: enerzijds was de toename van de werkzaamheid van vrouwen bij ons even belangrijk als het Europese gemiddelde terzake; anderzijds was de toename van de werkzaamheid in de bevolking bij ons *uitsluitend* een zaak van vrouwen, vermits de mannelijke werkzaamheid minder gunstig evolueerde dan het Europese gemiddelde. Figuur 3 illustreert dat België samen met Luxemburg en Portugal het enige EU-land is waar tussen 1996 en 2008 de stijging van de werkzaamheid uitsluitend te danken is aan de werkzaamheidsgraad van vrouwen.

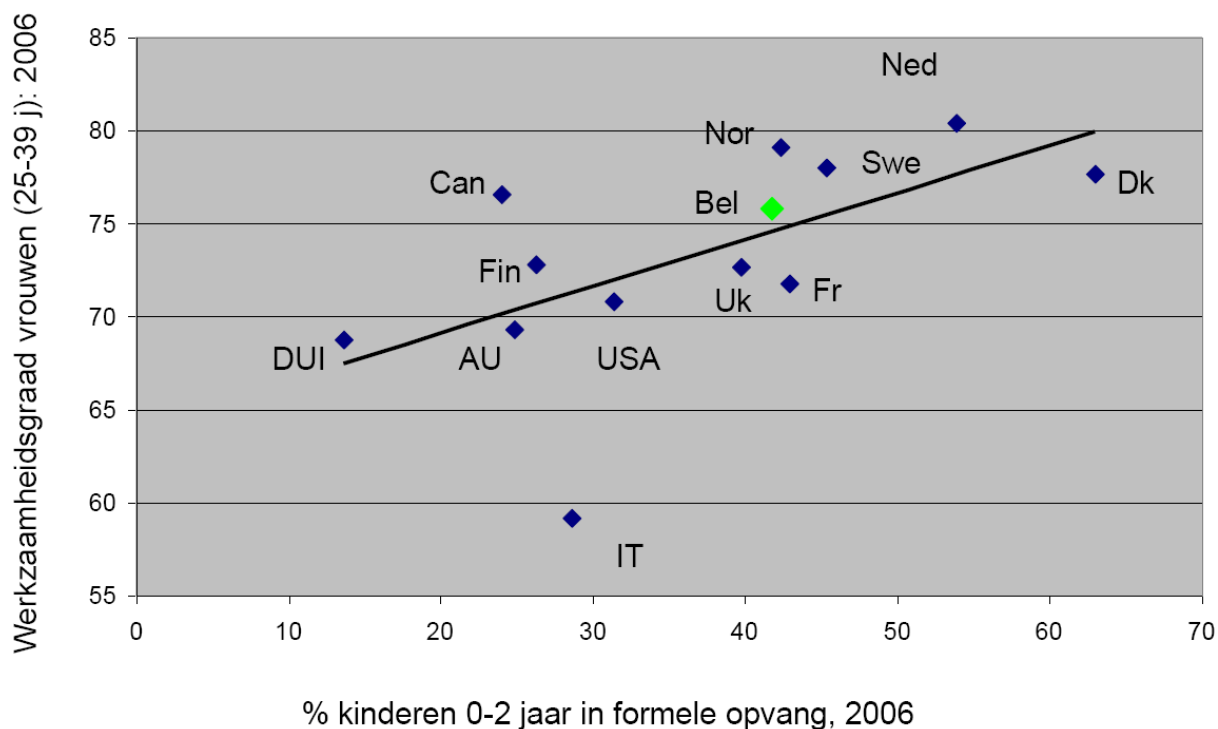
Figuur 3. Toename van de werkzaamheidsgraad (25-54 jaar), 1996-2008



Bron : OESO

Dit resultaat is geen toeval. Figuur 3 illustreert de samenhang tussen de beschikbaarheid van kinderopvang en de werkzaamheid van vrouwen beneden de 40: meer vrouwen aan het werk en meer kinderopvang gaan hand in hand. België past perfect in dit plaatje. Met meer kinderopvang en een hogere werkzaamheid van vrouwen beneden de 40 hebben we op dit punt duidelijk een verschuiving tot stand gebracht in de richting van het Scandinavische model (vergelijk België bv. met Duitsland). Maar tegelijkertijd is er nog ruimte voor verbetering.

Figuur 4. Werkzaamheidsgraad voor vrouwen (25-39 jaar) naar kinderopvang (min 2 jaar)



Noot : naar een figuur 10.11 C Kenworthy, Jobs with Equality

Ook op de andere “nieuwe sociale risico’s” zocht het Belgische en Vlaamse beleid antwoorden. Zeer uitdrukkelijk was dat bv. het geval met de zorgverzekering in Vlaanderen en de ontwikkeling van specifieke op dergelijke zorg gerichte “thematische verlopen” (als antwoorden op nieuw risico (iii)). Maar ook de geleidelijke uitbreiding van de dekking van de sociale zekerheid tot andere groepen dan de klassieke werknemers (de zgn. “universalisering” die een duidelijke dimensie was van het beleid van de voorbije decennia) past in dit plaatje als een antwoord op het nieuwe risico (v).

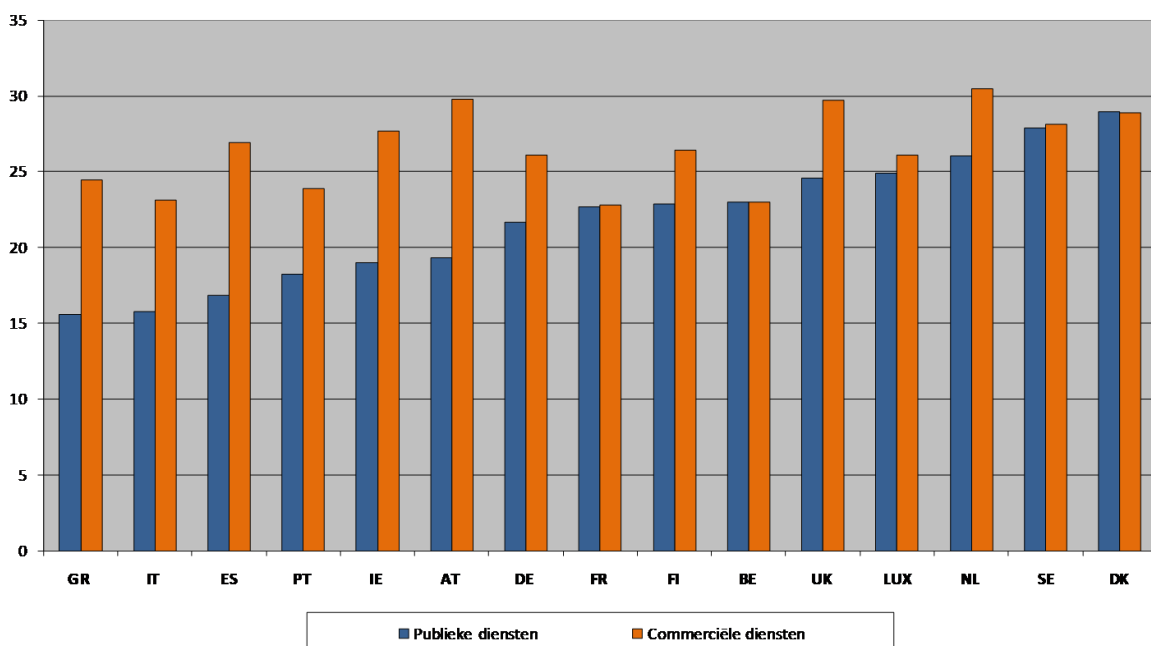
Of op het nieuwe risico (iv) “lage of onaangepaste scholing” een adequaat antwoord is gegeven, is een andere kwestie: ondanks beleid (selectieve lastenverminderingen, opleiding...) blijft de werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden in ons land laag in vergelijking met andere landen. Ik kom daarop terug wanneer ik het heb over de investeringsdimensie van onze welvaartsstaat.

Dienstverlening in plaats van cash?

De vraag of nieuwe ontwikkelingen in het sociale beleid zich eerder zouden moeten toespitsen op dienstverlening i.p.v. uitkeringen is in de beleidsdiscussie in ons land zelden expliciet aan de orde gesteld. Wanneer we kijken naar algemene gegevens, dan stellen we vast dat in België en Vlaanderen

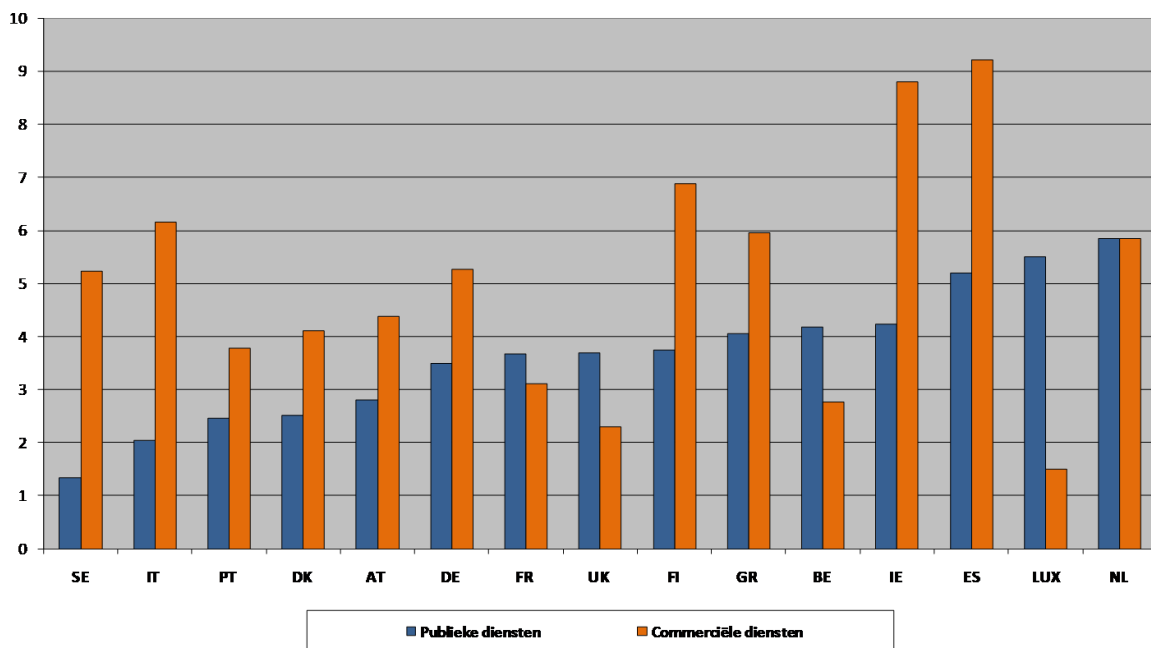
tijdens het voorbije decennium veel geïnvesteerd is in dienstverlening, bijvoorbeeld door de verdere uitbouw van de gezondheidszorg en de welzijnssector. In tegenstelling tot wat men misschien zou denken, hebben wij tijdens het voorbije decennium nochtans niet uitzonderlijk méér dan andere landen ingezet op tewerkstelling in deze collectieve dienstverlening. Figuren 5 en 6 brengen de ontwikkeling van de publieke en commerciële dienstensector in beeld, waarbij “publiek” ook de non-profit en onderwijs omvat. In België groeide de publieke tewerkstelling fors, maar een echte uitschieter zijn we terzake niet. De tewerkstellingsgroei was in vergelijking met andere landen wel sterk in de overheidsadministraties maar niet zo uitgesproken in de sector “maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg” (wat ik hier niet in beeld brengt). Het verschil tussen België en andere landen is eerder dat de tewerkstelling in de commerciële dienstensector bij ons minder dynamisch is geweest dan in andere landen, waardoor het *relatieve* zwaartepunt van de tewerkstellingsdynamiek bij ons nog meer dan elders in deze gesubsidieerde dienstensectoren lag.

Figuur 5. Toename van het aandeel van de bevolking (15-64 jaar) werkzaam in de diensten, 1996-2008



Bron : Eurostat

Figuur 6. Aandeel van de bevolking (15-64 jaar) werkzaam in de diensten



Bron : Eurostat

Op basis van de algemene verhouding tussen sociale uitgaven “in cash” en sociale uitgaven “in dienstverlening” blijft België behoren tot het type van de welvaartsstaten die “cash-heavy” zijn. Wanneer we dieper graven dan macrocijfers, maar kijken naar concrete beleidsdossiers, dan is het beeld gemengd. De ontwikkeling van de kinderopvang is een voorbeeld van een keuze voor dienstverlening, maar het beleid ter ondersteuning van de combinatie gezin/arbeid heeft ook de vorm aangenomen van nieuwe uitkeringsstelsels (premies voor loopbaanonderbreking): de vraag is dus of we daarin het goede evenwicht bereikt hebben. Bijkomende investeringen moeten m.i. gebeuren in kinderopvang, niet in uitbreiding van onderbrekingsregelingen. Inzake zorgafhankelijkheid vormde de belangrijkste innovatie van het Vlaamse beleid, de Vlaamse zorgverzekering, een voorbeeld bij uitstek van een keuze voor “uitkeringen”: men had de middelen van de nieuwe zorgverzekering immers ook kunnen besteden aan het verder uitbouwen en toegankelijk maken van thuiszorg en residentiële voorzieningen. In zekere zin zou dat laatste een vrij logische keuze geweest zijn, gezien de bestaande institutionele structuur van ons land. Zonder enig institutioneel probleem (en zonder bijzondere problemen met Europa) had men zowel in het Vlaamse Gewest als in Brussel bestaande dienstverlenende voorzieningen kunnen versterken en verbreden. Dat deze keuze niet gemaakt werd, heeft alles te maken met de politieke dynamiek in het institutionele debat: het Vlaamse beleid wilde bewijzen dat het in staat was om een vorm van “verzekering” uit te bouwen m.b.t. langdurige afhankelijkheid, en de meest zichtbare wijze om dit te doen waren cash uitkeringen. Dat laatste heeft dan weer geleid tot een federale “reactie”, in de vorm van een versterking van de federale uitkeringen voor zorgafhankelijke bejaarden... Dezelfde politieke dynamiek geldt in zekere zin m.b.t. het combinatiebeleid arbeid/gezin: het Vlaamse beleid wilde bewijzen dat het niet alleen inzake dienstverlening kon innoveren (kinderopvang), maar ook inzake uitkeringsstelsels (de aanmoedigingspremies), waarmee men zich op het terrein van de federale overheid begaf.

U hoort me niet zeggen dat dit *per se* verkeerd was. Ik heb twijfels bij de sociale efficiëntie van de Vlaamse zorgverzekering zoals die er nu uitziet, omdat uniforme uitkeringen niet noodzakelijk overeenkomen met de hoogte van de individuele noden van mensen, maar ik pleit er niet voor om de keuze voor uitkeringen hier terug te schroeven. De vraag naar de toekomst toe is of we dit patroon telkens weer moeten herhalen, bv. wanneer het gaat over gezinsbijslagen. Nu het stilaan

duidelijk wordt hoe scherp de budgettaire problematiek zich zal stellen, moet men zich de vraag stellen of het niet beter zou zijn dat de Vlaamse regering prioritair inspanningen doet voor kinderopvang en schooltoelagen, eerder dan voor een nieuwe Vlaamse kinderbijslag die t.a.v. het federale instrument niet wezenlijk innovatief is (schooltoelagen zijn een selectief uitkeringsinstrument, waarover de federale overheid niet beschikt, waarmee men financiële uitkeringen kan richten op bestaansonzekere gezinnen; kinderbijslag is a-selectief t.a.v. bestaansonzekerheid? Ook dat is een “strategische keuzes”.

Investeren in menselijk kapitaal en activeren?

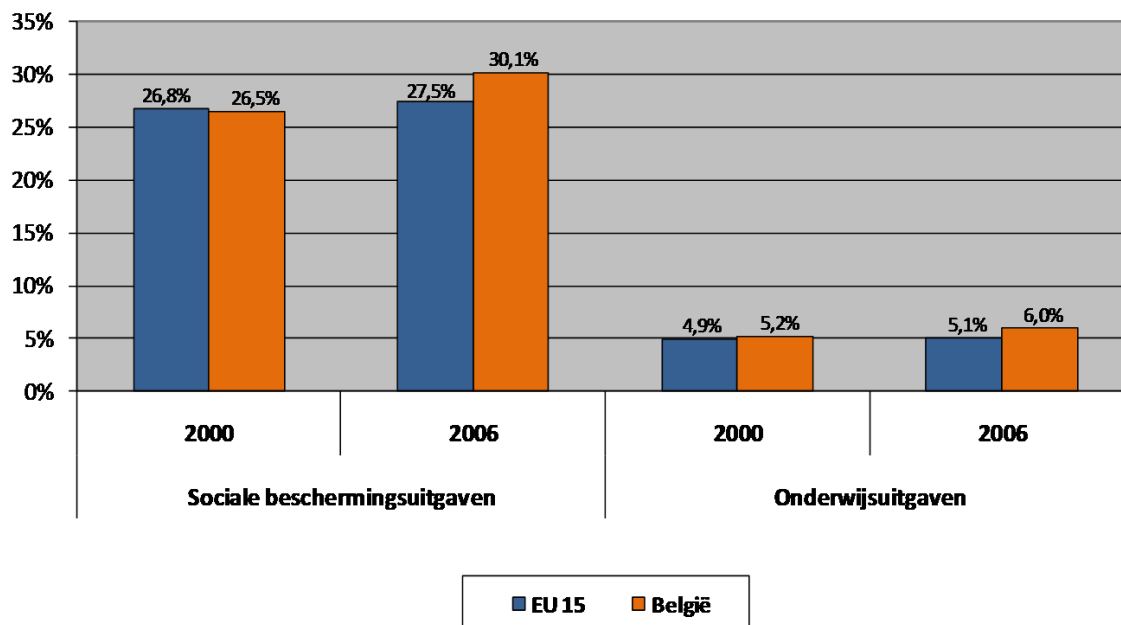
Hebben we in ons sociaal beleid een klemtoon verlegd van het louter beschermen van mensen naar het investeren in menselijk kapitaal en weerbaarheid? Zo algemeen gesteld is de vraag zeer moeilijk te beantwoorden. Recent zijn pogingen ondernomen om op deze vraag een eenduidig antwoord te formuleren aan de hand van kwantitatieve indicatoren, zoals het relatieve belang van uitgaven voor onderwijs versus uitgaven voor sociale bescherming, het budgettair gewicht van “opleiding” in de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid, maatstaven voor de inkomensbescherming door werkloosheidsuitkeringen, enz.. Hudson en Kühner proberen 23 welvaartsstaten aan de hand van dergelijke algemene gegevens te klasseren in welvaartsstaten op de dimensies “beschermend” en “investerend” (ze gebruiken de uitdrukking “productief”).²⁵ Hun conclusie is dat eigenlijk weinig welvaartsstaten de beweging naar investeringsstaten hebben ingezet. België wordt in dit overzicht geklasseerd als onveranderd “beschermend” en niet investerend. Weistra probeert zowel de dimensie “investeren” als de dimensie “nieuwe sociale risico’s” te vatten in één geïntegreerde vergelijking, waar dan ook de ontwikkeling van diverse vormen van dienstverlening en ondersteuning aan gezinnen bij komt e.d.²⁶ Opnieuw komt België (maar niet alleen België) daaruit als een land dat de overgang naar deze nieuwe opvattingen over de welvaartsstaat niet echt gemaakt heeft.

Deze publicaties zijn uitdagend, maar ik sta er toch sceptisch tegenover, omdat de data zeer veel problemen van vergelijkbaarheid stellen, en omdat een goede beoordeling van het gevoerde beleid ook een kwalitatieve analyse veronderstelt. Maar men kan niet om de vaststelling heen dat het *macro*-uitzicht van de Belgische welvaartsstaat niet het beeld geeft van een evolutie naar een investeringsmodel. In Figuur 7 geef ik de evolutie van de uitgaven voor sociale bescherming in België en de EU-15 over de laatste 6 jaar, naast de evolutie van de onderwijsbudgetten.

²⁵ Hudson and Kühner, “Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries”, *Journal of European Social Policy*, 2009 19.

²⁶ Thijs Weistra, *Towards a social investment regime in the member states of the European Union?*, Master Thesis 2009, o.l.v. Janneke Plantenga & Anton Hemerijck, Amsterdam.

Figuur 7. Sociale beschermings- en onderwijsuitgaven (% BNP), 2000 & 2006

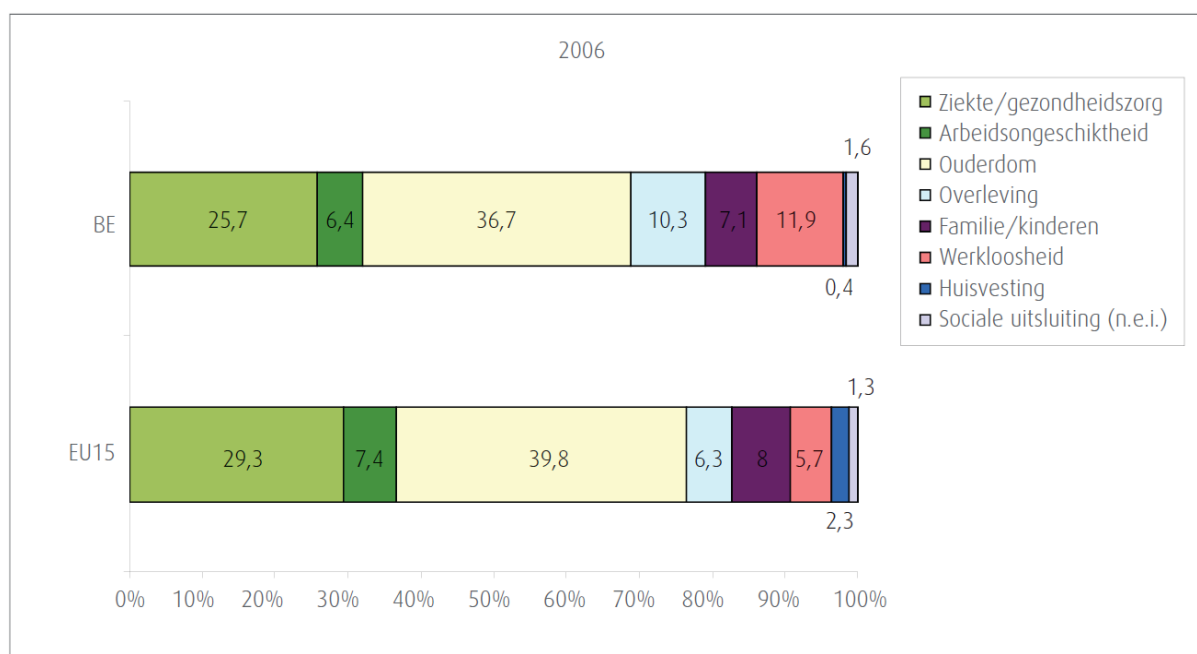


Noot : EU-15 onderwijsuitgaven van 2006 bevatten Griekse onderwijsuitgaven 2005 (Griekse onderwijsuitgaven 2006 zijn via Eurostat niet Beschikbaar).

Bron : Eurostat

De Belgische sociale uitgaven zijn ook veel meer dan in andere landen georiënteerd op werkloosheidsuitgaven, zoals blijkt uit Figuur 8.

Figuur 8. Relatief gewicht van de functies in de uitgaven voor sociale bescherming



Bron : FOD Sociale Zekerheid, Indicatoren voor sociale bescherming in België

Het activeringsbeleid volgde in de meeste landen een dubbel spoor: enerzijds grondige ingrepen in de uitkeringsstelsels (verminderen en inkorten van de werkloosheidsuitkeringen qua duur; overgang naar bijstandsstelsels); anderzijds een flankerend beleid in de vorm van een striktere begeleiding en opvolging van werkzoekenden. De activering hanteerde dus in belangrijke mate een “financieel” – vaak hardvochtig – instrument: door het korten van werkloosheidsuitkeringen werden werkzoekenden meer dan vroeger financieel gedwongen om beschikbaar werk te aanvaarden. Dat laatste is in België niet gebeurd. Het uitkeringsstelsel wijzigde niet en het activeringsbeleid werd ontwikkeld als een flankerend beleid bij het bestaande uitkeringsstelsel. Het activeringsbeleid zoals wij dat voeren wordt daardoor vaak als “vervelend” en “administratief” ervaren door de betrokken mensen: zij ontvangen uitkeringen, maar worden zeer geregeld aangesproken op hun “gedrag”. Ik denk dat dit onvermijdelijk is, gezien de keuze die we gemaakt hebben. Als we, zoals in andere landen gebeurd is, zouden activeren door uitkeringen af te schaffen of te verminderen, dan zouden we inderdaad minder een beroep moeten doen op “opvolging” en “administratieve procedures”. Deze financiële benadering is echter hardvochtiger dan de administratieve.

De activering werd in de praktijk uitgewerkt voor mensen beneden de 50.²⁷ Voor de 50-plussers, met name slachtoffers van herstructureringen, ontwikkelde het Generatiepact nieuwe initiatieven. Ik ben het eens met Jan Vanthuyne en Tom Bevers²⁸ dat het Generatiepact uiteindelijk geen sterke wijziging inhoudt van de bestaande uitstapregelingen. Men rekende hier vooral op een “aanmoedigende” aanpak, waarvan het effect beperkt blijft.

Een inclusief en participatief model?

Of het nu gaat over het beantwoorden van nieuwe sociale risico's of de ontwikkeling van een sociaal investeringsmodel, dé drie ultieme lakmoestesten voor succes zijn m.i.:

- (i) de hoogte en billijke verdeling van de werkzaamheidsgraad in de bevolking;
- (ii) het terugdringen van de inkomensarmoede en
- (iii) het verminderen van kansenongelijkheid in het onderwijs.²⁹

In dit deel kijk ik eerst naar de werkzaamheidsgraad. Ik doe dat aan de hand van drie kenmerken van mensen: hun leeftijd, scholingsniveau en geslacht. Wat me daarin interesseert is de vraag wat nu de doorslag geeft in de relatief lage werkzaamheid die ons land kenmerkt. Is het de wijze waarop de tewerkstelling evolueert met de leeftijd? De wijze waarop de tewerkstelling samenhangt met scholingsgraad? Of de wijze waarop de tewerkstelling samenhangt met gender? (Het verschil tussen autochtoon en allochtoon blijft daarbij in dit bestek buiten beschouwing, maar we weten dat dit helaas ook een erg belangrijke factor is op onze arbeidsmarkt.³⁰) Ik kijk daarbij enerzijds naar de evolutie over het voorbije decennium *op zich* (in welke subgroepen van de bevolking groeide de werkzaamheidsgraad, resp. daalde hij?) en anderzijds naar de evolutie bij ons in vergelijking met een benchmark, nl. het gemiddelde van de EU-15.

De evoluties worden ingekleurd, gaande van donkergroen voor “zeer positief” tot donkerrood voor “zeer negatief”.

²⁷ In Vlaanderen werden onlangs ook beslissingen genomen met het oog op een aangepaste activering van mensen boven de 50, maar het is te vroeg om te zeggen welke de impact is.

²⁸ Jan Vanthuyne en Tom Bevers, “Actief ouder worden na het Generatiepact”, *Samenleving en Politiek*, December 2009, blz. 4-12.

²⁹ Ik zal het hier niet hebben over deze derde lakmoestest. Zie Frank Vandenbroucke en Dirk Malfait, “De tienkamp mag niet stilvallen”, *Samenleving en Politiek*, December 2009, blz. 60-71.

³⁰ Zie hieover ook Vandenbroucke & Malfait, *op. cit.*

x ≥ 10%		3% ≤ x < 5%		-3% ≤ x < 0%		-10% ≤ x < -5%
5% ≤ x < 10%		0% ≤ x < 3%		-5% ≤ x < -3%		x < -10%

Tabel 2. Verschil tussen de werkzaamheidsgraad in 1998 en 2008 (in procentpunten)

België	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-8,9	-2,8	-6,2	-3	-5,6	3,6	-1,6	9,7	3,1	16,3	3,1	13,6	6,4	7,9
Middengeschoold	3,5	1,6	-0,1	4,5	1,3	7,4	-1,5	9,8	1,9	12,7	3,3	19,1	4,8	14,1
Hooggeschoold	-1	1,2	-2,2	3,3	-1,7	3,4	0,4	3,1	-1	4,5	1	9,8	8,8	13,5

Vlaanderen	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-9	-7	-2,9	0,5	-3,9	8,4	-0,9	17,4	5,9	23,2	5	18,5	7,9	9,3
Middengeschoold	2,3	3	0,5	9,6	2,5	12,2	0,5	14,5	4,3	17,5	4,5	23,9	3,7	14,3
Hooggeschoold	-1,6	1,9	-1,6	3,2	-1	5	0,5	6,3	0,2	4,2	-0,1	14,5	8,5	12,7

Wallonië	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-9,9	3,9	-10	-1,9	-5,5	6,9	-0,3	5,4	0,4	9,7	1,3	11,2	3,6	6,3
Middengeschoold	7,2	5,9	-2,2	2,6	-0,3	3,4	-3,6	4,8	-1,4	5,5	3,7	14,8	5,5	14,4
Hooggeschoold	-1	2	-0,7	4,1	-2,9	4,3	3,4	1,7	-1,3	7,7	2,3	1,5	11,6	13,9

Noot : bovenstaande tabel geeft per subgroep van de bevolking, voor resp. België, Vlaanderen en Wallonië de evolutie in procentpunten tussen 1998 en 2008.

Bron : Eurostat en Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE)

Tabel 3. Verschil tussen de werkzaamheidsgraad in België en EU-15 (in procentpunten)

1998	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-2,7	-8,9	-1,5	-1,5	-2,3	-6,3	-3,6	-7,3	-5,5	-13,3	-6,5	-15,7	-18,2	-14
Middengeschoold	2,7	2	0,9	1,6	-0,8	-0,5	0,6	-3,9	-0,7	-6,3	-2,9	-13,3	-9,8	-14,6
Hooggeschoold	8,2	8,3	3,2	4,8	1,6	2,4	0,2	-0,8	0,7	-4,3	-1,5	-9,4	-13,6	-23,4

2008	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-10,2	-9,7	-5,5	-7,4	-7,1	-7,4	-4,6	-1,8	-1,9	-5	-6,8	-11,8	-17,8	-13,3
Middengeschoold	4,8	-0,6	-0,1	1,6	-0,6	0,6	-1,7	0,8	0	-2,8	-2,2	-6,6	-11,7	-11,6
Hooggeschoold	3,9	6,1	-0,1	4,3	-0,4	3,1	0,8	1,4	-0,4	-1,8	-0,6	-5,6	-8,6	-18,3

Noot : bovenstaande tabel geeft per subgroep de afwijking tussen het Belgische cijfer en het EU-gemiddelde, eerst voor 1998 en dan voor 2008.

Bron : Eurostat en Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE)

Tabel 4. Verschil tussen de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen en EU-15 (in procentpunten)

1998	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	5,5	5,9	4,1	6,8	2,5	0,7	1,7	-2,3	-0,4	-12,1	-3	-15,8	-18	-15,1
Middengeschoold	8,2	9,3	4,3	6,2	1,2	1,2	2,3	-4,7	-0,1	-7,2	-1,2	-14,7	-8	-15,7
Hooggeschoold	10,3	12,7	5,7	8,1	2,6	3	1,4	-1,1	1,5	-3,5	0,3	-14,3	-15,4	-25,1

2008	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-2,1	0,9	3,4	4,4	-0,6	4,4	1,4	10,9	6	3,1	-1,4	-7	-16,1	-13
Middengeschoold	9,1	8,1	3,9	11,3	2,6	7,1	2	4,7	3	1,1	0,7	-3,2	-11	-12,5
Hooggeschoold	5,4	11,2	3	7,5	1,3	5,3	2,1	4,3	1,6	-1,3	0,1	-5,8	-10,7	-20,8

Noot : bovenstaande tabel geeft per subgroep de afwijking tussen het Vlaamse cijfer en het EU-gemiddelde, eerst voor 1998 en dan voor 2008.

Bron : Eurostat en Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE)

Tabel 5. Verschil tussen de werkzaamheidsgraad in Wallonië en EU-15 (in procentpunten)

1998	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-8	-22,5	-4,1	-10,6	-6,1	-15,4	-11,3	-15,3	-10,8	-14,9	-9,8	-18,9	-18,8	-12,5
Middengeschoold	-3,9	-8,5	-0,9	-5,2	-2,7	-4,7	-1,1	-3,9	-0,7	-5	-6,5	-14,6	-12,1	-14,2
Hooggeschoold	8,1	2,1	0	2	1,9	0,5	-2,3	-0,6	-0,7	-6,7	-2	-0,6	-15,7	-23,7

2008	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-16,5	-16,6	-11,9	-15,4	-10,8	-13,2	-11	-14,1	-9,9	-13,2	-11,9	-17,4	-21,2	-13,4
Middengeschoold	1,9	-6,8	-4,0	-7,1	-4,1	-7,6	-5,5	-4,2	-3,3	-8,7	-5,4	-12,2	-13,3	-10,9
Hooggeschoold	3,8	0,7	-1,8	2,3	-1,3	2,1	1,3	0,2	-2,1	-1	0,2	-5,1	-7,9	-18,2

Noot : bovenstaande tabel geeft per subgroep de afwijking tussen het Waalse cijfer en het EU-gemiddelde, eerst voor 1998 en dan voor 2008.

Bron : Eurostat en Steunpunt Werk en Sociale Economie (WSE)

Met moet deze cijfers vanzelfsprekend juist en dus ook voorzichtig interpreteren. Ze zijn vooreerst gebaseerd op een grootschalige steekproef, en hierin zit altijd een foutenmarge. Belangrijker, de maatschappelijke positie van “laaggeschoolde mensen” in 2008 is niet meer dezelfde als de maatschappelijke positie van “laaggeschoolde mensen” in 1998, en datzelfde geldt ook voor de positie van middengeschoolde en hooggeschoolde mensen. In 1998 was 43% van de Belgische populatie die in beeld wordt gebracht in deze cijfers laaggeschoold; in 2008 was dat aandeel gedaald tot 30% (en in elk van de subgroepen naar leeftijd/geslacht trad die daling op). De laaggeschoolden van 2008 zijn in die zin vermoedelijk meer “in verdrinking” op de arbeidsmarkt dan de laaggeschoolden van 1998. In de EU is overal dezelfde evolutie opgetreden, met dit verschil dat in 1998 het gemiddelde aandeel van de laaggeschoolden iets lager lag in de EU dan in België, terwijl het in 2008 iets hoger ligt dan in België: ons land haalt een scholingsachterstand in.

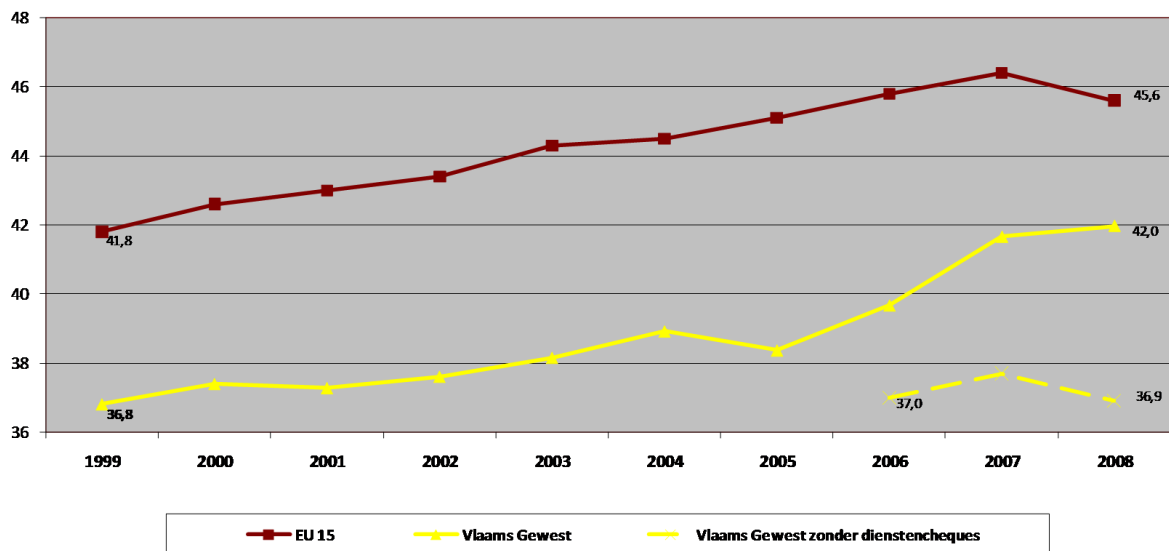
Het is nuttig deze gegevens in detail te bekijken. De volgende grote vaststellingen springen alleszins in het oog.

Wanneer we naar de evoluties binnen België kijken, dan valt op hoe sterk de werkzaamheid bij vrouwen stijgt voor alle leeftijdscohortes tussen 35 en 64 jaar. Wat de leeftijdsgroepen tussen 35 en

50 jaar betreft is met name de stijging van de werkzaamheid bij laaggeschoolde en middengeschoolde vrouwen zeer uitgesproken (meer in Vlaanderen dan in Wallonië).³¹ Er zijn twee plausibele verklaringen:

- Vooreerst is er een natuurlijk “cohort-effect” (het ouder worden en aan het werk blijven van vrouwen die op jonge leeftijd begonnen te werken);
- Wat de laaggeschoolde vrouwen betreft, met name in Vlaanderen, is er de impact van de dienstencheques; Figuur 9 toont aan hoe de ontwikkeling van de dienstencheques in Vlaanderen werkelijk een “knik” teweegbracht in de curve van de werkzaamheidsgraad van vrouwen; *zonder* het dienstenchequecircuit zou dit effect er niet geweest zijn, en zou de werkzaamheidsgraad van laaggeschoolde vrouwen in Vlaanderen vandaag misschien niet veel hoger zijn dan in 1998.

Figuur 9. Werkzaamheidsgraad van laaggeschoolde vrouwen : het effect van de dienstencheques



Bron : Eurostat

De vooruitgang tussen 1998 en 2008 voor laaggeschoolde vrouwen boven de 35 jaar staat in schril contrast met de daling van de werkzaamheid bij laaggeschoolde mannen (tot 44 jaar) in Vlaanderen, en zeker in Wallonië. Alhoewel de werkzaamheid van laaggeschoolde vrouwen boven de 35 jaar dus verbeterd is, hebben mensen met lage scholing in België significant minder kansen op werk dan in de rest van de EU-15: in Vlaanderen is dat niet voor alle subgroepen (op basis van leeftijd/geslacht) van de laaggeschoolden zo; in Wallonië is dit een massieve realiteit voor alle subgroepen bij de laaggeschoolden (net zoals ook de werkzaamheid van de middengeschoolde groep in Wallonië achter hinkt op de EU-15). Deze realiteit is tussen 1998 en 2008 relatief weinig veranderd.

In de leeftijdscohorten boven 45 jaar is de werkzaamheidsgraad over het algemeen significant gestegen tussen 1998 en 2008 (wanneer we onze huidige prestaties met ons eigen verleden bekijken), maar in vergelijking met het gemiddelde van de EU-15 blijft de achterstand in werkzaamheid zeer groot.

³¹ CSB neemt de problematiek van de “emancipatie in twee snelheden” van vrouwen ter harte in de onderzoeksagenda. Cf. Joris Ghysels en Wim Van Lancker, *Emancipatie in twee snelheden opnieuw bekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en in Europa*, CSB-bericht, juni 2009.

Tabel 6 geeft dezelfde gegevens voor Brussel. Dat de arbeidsmarkt in Brussel op haast alle vlakken bijzonder slecht geëvolueerd is, wordt hier bevestigd.

Tabel 6. Werzaamheidsgraad in Brussel : verschil met de EU-15 (in procentpunten) en evolutie 1998-2008

1998	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-16,4	s.o.	-21,2	s.o.	-18,6	-10,4	-9	-8,3	-17,9	-14,3	-22,1	-0,1	-18,1	s.o.
Middengespoold	-13,3	-13,2	-21,1	-11,3	-9,5	1	-8,2	3,1	-8,6	s.o.	-2,1	s.o.	s.o.	s.o.
Hooggeschoold	-1,2	2	-3,2	-4,7	-4,6	4,2	-0,8	-0,1	-0,9	-1,2	-8,4	-12,4	-2,6	s.o.

2008	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-17,7	s.o.	-13,4	s.o.	-17,1	s.o.	-11	-15,4	-21,8	-20,8	-24,1	-21,4	-16	-15,3
Middengespoold	-11,8	-26,2	-14,5	s.o.	-12,6	-18,6	-16,9	-13,9	-14,3	s.o.	-14,6	-11	-11,2	-7
Hooggeschoold	-2,8	-5,8	-7,9	-4,5	-5,6	-6,1	-7,3	-12	-6,5	-6,2	-6	-6,2	0,6	-9

Brussel	25-29 jaar		30-34 jaar		35-39 jaar		40-44 jaar		45-49 jaar		50-54 jaar		55-64 jaar	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
Laaggeschoold	-2,8	s.o.	5,5	s.o.	0,7	s.o.	-2,6	-2,9	-4,4	1,6	1,5	-11	8,2	s.o.
Middengespoold	2,9	-8,7	7,6	s.o.	-2	-13,4	-7,9	-11,8	-4,5	s.o.	-9,9	s.o.	s.o.	s.o.
Hooggeschoold	1,8	-4,4	-3,6	4	-0,7	-7,6	-6,7	-11	-5,5	-3	2,5	12,5	7	s.o.

Bron : Eurostat en Steunpunt WSE

Legende

	$x \geq 10\%$		$3\% \leq x < 5\%$		$-3\% \leq x < 0\%$		$-10\% \leq x < -5\%$	s.o. = statistisch onbetrouwbaar
	$5\% \leq x < 10\%$		$0\% \leq x < 3\%$		$-5\% \leq x < -3\%$		$x < -10\%$	

Het verschil tussen het EU15-gemiddelde en Vlaanderen heeft vooral een leeftijdsprofiel. Het verschil tussen het EU15-gemiddelde en Wallonië heeft vooral een scholingsprofiel. Het verschil met Brussel is quasi “totaal”.

Is het zinvol onze werkzaamheidscijfers te vergelijken met het gemiddelde van de EU15? Waarom zouden we ons blindstaren op een *moving target* – want dat is de arbeidsmarkt van de EU? Volstaat het niet om te kijken naar de evolutie van de cijfers over de tijd in België en zijn gewesten, om vast te stellen waar er bij ons vooruitgang is en waar niet? De vergelijking met andere EU-landen stelt problemen, onder meer omdat de realiteit van “laaggeschoold zijn”, “middengespoold zijn” en “hooggeschoold zijn” in de verschillende landen niet hetzelfde is, gezien de verschillen in de onderwijsstelsels en de verschillen in onderwijsprestaties. Maar om meerdere redenen is de vergelijking met de gemiddelde evoluties in de EU toch zinvol. Ze geeft aan wat het “potentieel” is voor de werkzaamheidsgraad in vergelijkbare sociaaleconomische systemen, m.a.w. wat onze ambitie zou kunnen zijn. Ze illustreert verschillen in het sociaal bestel, die samenhangen met impliciete en expliciete keuzes die in het verleden gemaakt zijn.

De conclusie uit al deze cijfers is dat de Belgische arbeidsmarkt tijdens de voorbije 10 jaar geen “bevroren landschap” was. Er zijn successen geboekt, met name de toename van de vrouwelijke tewerkstelling, en die successen hangen samen met beleidskeuzes. De dienstencheques zijn een voorbeeld van een succesvolle hervorming, met grootschalige impact op de arbeidsmarkt. Men kan hier gewagen van een verschuiving in het sociale model, in de richting van meer dienstverlening en tewerkstelling voor laaggeschoolden. Het originele van deze Belgische piste is dat dit niet gebeurde

via de collectieve sector zoals in het Scandinavische voorbeeld, maar in een sterk gesubsidieerde private sector. Voor de overheidsbegroting is dit natuurlijk ook wel een dure operatie.

Naast de vaststelling van enkele positieve evoluties, zijn er echter twee grote “maar”-s.

Om te beginnen zijn twee grote knelpunten op onze arbeidsmarkt blijven bestaan: de lage werkzaamheid van laaggeschoolden in Wallonië, en van ouderen in de drie gewesten. Omdat het verschil tussen de Vlaamse arbeidsmarkt en het EU-gemiddelde vooral een leeftijdsprofiel heeft, terwijl het verschil tussen de Waalse arbeidsmarkt en het EU-gemiddelde vooral een scholingsprofiel heeft, en Brussel helemaal wegzinkt, is het niet zo eenvoudig om eenduidige oorzaken aan te duiden. Factoren die hier duidelijk naar voor komen zijn reglementair (met name de mogelijkheden tot vervroegde uittrede, die in het Generatiepact niet ingrijpend veranderd zijn) en tekorten in het onderwijs (ongekwalificeerde en verkeerd gekwalificeerde uitstroom); maar de analyse van deze knelpunten zou ook economisch moeten zijn (blijft de kost van arbeid voor laaggeschoolden in Wallonië en Brussel niet te hoog in vergelijking met de mogelijke marktopbrengst bij hun tewerkstelling – ondanks de inspanningen die reeds gebeurd zijn inzake lastenverminderingen? wat is de sectorale ontwikkeling van de tewerkstelling?). Het activeringsbeleid, dat t.a.v. de werkzoekenden flankerend was eerder dan financieel en naar de ouderen toe vooral “aanmoedigend”, heeft deze harde gegevens niet wezenlijk veranderd.

De tweede “maar” betreft de budgettaire kostprijs van het tewerkstellingsbeleid. Die lag vaak hoog. Ik heb het dan niet alleen over de lastenverminderingen, maar ook over de dienstencheques, en over een aantal “aanmoedigende” maatregelen die netto misschien eerder kosten aan de begroting dan ze opbrengen. Die hoge kostprijs is soms moeilijk te vermijden, maar soms ook het gevolg van een gebrek aan consequentie. Zo heeft het weinig zin om met belangrijke algemene lastenverminderingen over de brug te komen, als er geen volgehouden vorm van loonmatiging is. Daarmee neem ik niet de stelling van de werkgevers over dat we vooral een probleem van loonkost hebben in dit land (ook daar zit nogal wat eten en drinken in en hoort nuance). Maar de lastenverminderingen hebben te vaak moeten dienen om sociaal overleg vlot te trekken. Nu de dienstencheques zo sterk ontwikkeld zijn, zou men zeker de middengroepen en betere verdiemers daar m.i. méér voor mogen aanrekenen.

Bij wijze van voorlopige, algemene conclusie kunnen we het volgende stellen. Een *hineininterpretierung* is altijd riskant, maar in de mate dat het beleid in ons land een overgang wilde maken naar “een nieuwe welvaartsstaat”, was dat proces niet altijd zeer efficiënt en doordacht, en op een aantal punten ook halfslachtig. We zijn niet goed in het maken van strategische keuzes, en dat tast de coherentie van ons beleid aan. Dat blijkt zeker uit de eerste “lakmoestest” die ik hier hanteer, de evolutie van de werkzaamheid.

3. Herverdeling moet hoog op de agenda blijven

3.1. Waarom daalde de ongelijkheid en de armoede niet?

Ik kom nu bij de tweede lakmoestest voor het succes van ons beleid: armoede. Mijn inspiratiebron voor dit deel van mijn uiteenzetting is het CSB-bericht van Bea Cantillon *De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald?* Cantillon verwijst vooreerst naar het U-vormige verloop van de inkomensgelijkheid de voorbije 50 jaar. In de jaren '50 en '60 was er een egalisatie van de inkomensverdeling, wat vermoedelijk samenhangt met de uitbouw van welvaartsstaten; in de jaren '70 lijkt er zich een stabilisering voor te doen in de egaliserende trend, ondanks een verdere en sterke toename van de sociale uitgaven; vanaf de tweede helft van de jaren '80 lijken echter vele welvaartsstaten te evolueren in de richting van een grotere ongelijkheid. De

stijging van de ongelijkheid deed zich het eerst voor in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk; maar recent wijzen verschillende bronnen echter ook op een toename van de ongelijkheden in de meer egalitaire en sterkere welvaartsstaten in Scandinavië en het Europese continent.³²

Nu kan men m.i. de lange termijntrends inzake ongelijkheid en armoede met een verschillende bril lezen; dat blijkt tenminste uit de literatuur. Ik geef twee voorbeelden. Huber en Stephens³³ analyseren de bekwaamheid van drie “types” van welvaartsstaten om de oude en de nieuwe sociale risico’s op te vangen, aan de hand van gemiddelde resultaten m.b.t. armoedebestrijding in “oude” en “nieuwe” risicogroepen. Ze vergelijken twee periodes: de jaren voor 1987 en de jaren na 1987. Ze besluiten dat de Scandinavische welvaartsstaten superieur zijn in hun bekwaamheid om èn de oude armoederisico’s èn de nieuwe armoederisico’s op te vangen. De conclusie luidt dan dat de continentale (Bismarckiaanse) welvaartsstaten moeten evolueren in de richting van de Scandinavische, die meer de nadruk leggen op publieke dienstverlening, werkgelegenheid voor vrouwen, activering, investeren in menselijk kapitaal... Lane Kenworthy vertrekt in zijn excellente boek over “Jobs with Equality”³⁴ van de vaststelling dat de ongelijkheid in de meeste welvaartsstaten in de loop van de jaren ’80 en ’90 toenam, ondanks het feit dat overheden – op enkele uitzonderingen na - in toenemende mate herverdeelde; de belangrijkste factor achter de toenemende ongelijkheid was de toenemende ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling zoals die in de samenleving tot stand komt, op de (arbeids)markt en door de wijze waarop gezinnen samengesteld worden. Het “ruwe materiaal” waarmee herverdelende overheden moeten werken wordt a.h.w. weerbarstiger, en de overheden moeten nieuwe strategieën ontwikkelen om hun herverdelende ambitie met succes waar te blijven maken. Cantillon legt, met verwijzing naar analyses door de OESO en Brandolini en Smeeding, de nadruk op het feit dat armoede en ongelijkheid nu in alle welvaartsstaten toenemen, en dat dit in de laatste periode (zeg, het laatste decennium) eerder te maken heeft met het afnemend herverdelend vermogen van overheden dan met een verslechtering van de primaire inkomensverdeling. Met andere woorden, het gaat om beleidskeuzes die blijkbaar in de meest recente periode alle welvaartsstaten in min of meerdere mate opgang maken.

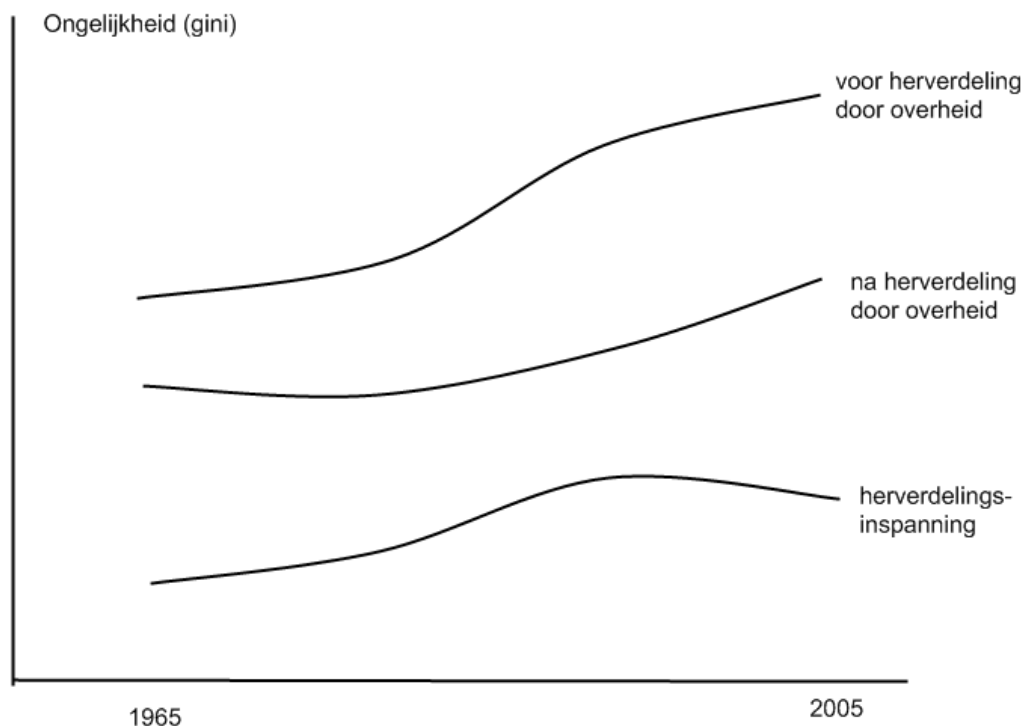
Het verschil tussen deze benaderingen heeft o.m. te maken met de ruwe data die men hanteert, maar m.i. ook met het tijdsperspectief. Ik ga een beetje kort door de bocht en vat het als volgt samen. Kijken we naar *gemiddelde niveaus* van armoede en ongelijkheid over verschillende decennia? Dan kan de conclusie inderdaad luiden: laat ons Scandinavisch worden. Kijken we naar de *evolutie* gedurende het laatste decennia? Dan is de conclusie: het loopt overal fout. Vergelijken we het begin van de jaren ’70 met vandaag, dan zou men kunnen zeggen: het is vooral het “ruwe materiaal” dat ongelijker is geworden. Kijken we naar het laatste decennium, dan kan men zeggen: overal hebben de overheden hun herverdelende ambitie opgeborgen. Ik vat de redenering gestileerd samen in Figuur 10. Als alle welvaartsstaten aan dit patroon zouden beantwoorden, maar de Scandinavische bevinden zich op een lager niveau, dan bevat elk van de voorgaande conclusies een eigen (deel van de) waarheid.

³² Cantillon verwijst naar het belangrijke rapport van de OESO, *Growing Unequal*, 2008, en naar A. Brandolini en T. Smeeding, *Inequality Patterns in Western-Type Democracies: Cross-Country Differences and Time Changes*.

³³ E. Huber and J.D. Stephens, “Combating old and new social risks”, in Armingeon and Bonoli, *op. cit.*, blz. 143-168, en met name de synthetische table op blz. 147. Zij gebruiken niet dezelfde terminologie in de benoeming van de types van welvaartsstaten, maar daar het gaat het om

³⁴ Lane Kenworthy, *Jobs with Equality*, Oxford, Oxford University Press, 2008, blz. 3.

Figuur 10. Hoe lezen we de trends inzake (on)gelijkheid?



Een en ander leidt ertoe dat men in principe ook heel wat verklaringen kan bedenken waarom ongelijkheid en armoede toenemen. Men zou kunnen stellen dat deze ontwikkeling te wijten is ...

- (i) aan het feit dat het beleid bij het focussen op nieuwe doelstellingen (“de nieuwe risico’s”, de activering...) te veel afstand heeft genomen van de klassieke beschermende en herverdelende doelstellingen van de welvaartsstaat;
- (ii) aan het feit dat het beleid – ondanks lippendienst aan nieuwe doelstellingen – te weinig afstand heeft genomen van de klassieke beschermende en herverdelende doelstellingen van de welvaartsstaat, die niet meer aangepast zijn aan de actuele uitdagingen;
- (iii) aan het feit dat het beleid nieuwe doelstellingen op een incoherente wijze toegevoegd heeft aan de klassieke doelstellingen van de welvaartsstaat;
- (iv) aan onderliggende economische en sociodemografische trends, waarop de verschillende types van welvaartsstaten met uiteenlopend succes (of falen) gereageerd hebben in de jaren '80 en '90, maar die nu voor alle welvaartsstaten, wat ook het type is, “te machtig” worden.

De hypothese die Cantillon formuleert m.b.t. de stijgende ongelijkheid leunt eerder aan bij (i). Ze stelt vast dat de nieuwe beleidsontwikkelingen, geïnspireerd door de idee van de “sociale investeringsstaat”, belangrijke Mattheuseffecten sorteren. Zo genieten hoger geschoolde vrouwen disproportioneel van het aanbod van formele kinderopvang: de emancipatie van de vrouwen heeft immers veel minder de laaggeschoolde vrouwen bereikt dan de hoger geschoolde vrouwen. De dienstencheques zijn een riante subsidie voor de kost van het huishoudelijk werk van tweeverdieners. Het onderwijsbeleid lukt er vooralsnog niet in echt gelijke kansen te creëren,

waardoor “een verschuiving van de sociale overheidsuitgaven in de richting van het budget onderwijs, ook als dit gericht is op een gelijkheidsbeleid, een negatief effect heeft op het herverdelend vermogen van het sociale beleid, althans zolang de effecten van dat beleid op de onderwijskansen uitblijven” (p. 29). En niet iedere inactieve kan geactiveerd worden... Cantillon wijst er wel op dat een en ander geen fataliteit is: “We stellen alleen de hypothese voorop dat dit beleid – onbedoeld – voor gevolg heeft gehad dat het herverdelend vermogen van de sociale overheidsuitgaven is afgenomen. De reden is eenvoudig: de investeringsstaat helpt intrinsiek eerst de sociaal sterke groepen (de werkenden, de geëmancipeerde vrouwen, de studenten), in de hoop dat de anderen gaan volgen. Dit effect werd versterkt doordat de uitkeringen voor de zwakkeren (de werklozen, de ééninkomensgezinnen, de laaggeschoolde leeftijdsgenoten van de studenten) niet mee gestegen zijn met de algemene welvaart. Is dit een fataliteit? Het voorbeeld van de Scandinavische landen leert dat het mogelijk moet zijn om het beter te doen: zij combineren *en* een hogere bescherming van ‘oude sociale risico’s’ èn een vergevorderde emancipatie ook onder laaggeschoolde vrouwen *en* lagere relatieve armoede. Mogelijk is wat hier beschreven wordt dus van voorbijgaande aard, afhankelijk van het succes van de beleidsstrategieën gericht op werk, emancipatie en gelijke kansen (dit wil zeggen het tempo waarop ‘de anderen’ zullen volgen).” (p. 30)

Ik weet niet of een verschuiving van doelstellingen en budgetten naar “nieuw sociaal beleid” afdoende kan verklaren waarom ons land inzake armoede en ongelijkheid tijdens het voorbije decennium niet beter is gaan scoren. Zo illustreerden we hoger met Figuur 7 dat de Belgische sociale beschermingsuitgaven in de periode 2000-2006 sterk gestegen in verhouding tot het BNP. Die stijging was er met name voor de “oude risico’s” ouderdom en ziekte; de in verhouding relatief matige stijging van de Belgische onderwijsuitgaven stond hier niet in de weg. Ook laaggeschoolde en middengeschoolde vrouwen genoten van de tewerkstellingsdynamiek in Vlaanderen, wat onder meer samenhangt met de ontwikkeling van de dienstencheques: op de Vlaamse arbeidsmarkt zijn, wat de vrouwen betreft, “de anderen” dus al aan de achtervolging begonnen. We moesten deze inhaalbeweging van vrouwen op de arbeidsmarkt ook inzetten. Zoals hoger aangestipt, is de toenemende tewerkstelling van vrouwen één van de redenen waarom in het toekomstige pensioenlandschap ook gunstige evoluties optreden.

Het is paradoxaal dat ongelijkheid en armoede niet afnemen, terwijl de werkgelegenheid stijgt en de overheid een periode van hoogconjunctuur gebruikt heeft om haar klassieke beschermingsbudgetten te verhogen. Om beter in te schatten wat de impact van de stijgende overheidsbudgetten was, zou men in de analyse ook de sociale impact van de uitgaven voor de ziekteverzekering moeten betrekken, die een belangrijk deel van de bijkomende budgettaire ruimte in beslag genomen hebben. Dat ontbreekt vaak nog in onze analyses. Zoals hoger gezegd, denk ik ook dat ons beleid op een aantal punten coherenter kon zijn. Maar of dat de doorslaggevende verklaring vormt waarom armoede en ongelijkheid niet beter geëvolueerd zijn, durf ik ook niet meteen zeggen. Misschien is hier iets fundamenteeler aan de hand, wat we nog niet goed vatten. Een vorm van “uitputting” van het arsenaal van de welvaartsstaat, die ons moet doen nadenken over heel ons instrumentarium.

Maar wat er ook van zij, Cantillon heeft overschot van gelijk wanneer ze wijst op de Mattheuseffecten die gepaard gaan met consumptie van kinderopvang, dienstencheques en onderwijs. In de kinderopvang hangt dit ook samen met de incoherente opeenstapeling van federaal en gemeenschapsbeleid:³⁵ de fiscale aftrek voor kosten van kinderopvang maakt het Vlaamse bijdragestelsel in de hoogste inkomensgroepen regressief. Gezien de zware budgettaire problematiek waar we voor staan, moet de vraag gesteld worden of de bijdragen die mensen met hoger inkomens betalen in een aantal sectoren – zoals de dienstencheques, maar misschien ook de kinderopvang – niet moeten herbekeken worden (indien we bv. uiteindelijk onvoldoende middelen zouden hebben

³⁵ Joris Ghysels en Wim Van Lancker, *Het Mattheüseffect onder de loupe: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen*, CSB-bericht, oktober 2009.

om de kinderopvang volledig en hoogwaardig uit te bouwen). In de mate dat dat niet of slechts zeer voorzichtig zou gebeuren – het gaat om politiek gevoelige kwesties –, zou nieuw beleid inzake uitkeringen prioritair moeten gericht worden op bestaansonzekere gezinnen. Gezien de uitermate smalle marges waarover het beleid in de komende jaren zal beschikken, zou elk nieuw initiatief eigenlijk voorwerp moeten zijn van een “Mattheus-toets”. Bij elk beleidsinitiatief zou men zich de vraag moeten stellen: besteden we deze euro’s niet aan de verkeerde groep? ³⁶ Ik kom hier op terug wanneer ik mijn “strategische keuzes” voor het sociale beleid oplijst.

3.2. Waarom herverdeling hoog op de agenda moet blijven

Wie bezig is met sociaal beleid en sociaal onderzoek, moet zich de vraag stellen of de bekommernissen die hier voorliggen – hoge sociale bescherming, zo weinig mogelijk ongelijkheid – wel opwegen tegen nieuwe grote uitdagingen, zoals bv. de opwarming van het klimaat. Veronderstel dat het bestrijden van de opwarming zo’n grote budgettaire inspanning vraagt van de overheid, dat we nu een beetje moeten inleveren op de kwaliteit van de sociale bescherming, zouden we dat niet aanvaarden?

Ik denk dat we niet op een naïeve manier mogen ontkennen dat de komende jaren andere beleidsuitdagingen dan het strikt sociale zeer hoog op de agenda zullen staan, zoals energiebeleid, industriële innovatie, en dat deze uitdagingen zullen concurreren met het sociale – qua beleidsaandacht, qua budgettaire middelen. Maar de redenering moet m.i. toch andersom gemaakt worden. In welk type van samenleving is het *a priori* eenvoudiger om de opwarming van het klimaat effectief te bestrijden: in een egalitaire samenleving of een inegalitaire samenleving? Er zijn subjectieve en objectieve redenen waarom het gemakkelijker is om de klimaatbeleid te voeren in een meer egalitaire samenleving. Maatregelen om de klimaatproblematiek aan te pakken zullen gedragssturend moeten zijn; soms zal het nodig zijn bepaalde vormen van consumptie duurder te maken. Denk bv. aan “slim rekeningrijden”, dat de milieubelasting door het verkeer vertaalt in een prijs: dit lijkt me een uitermate wenselijk scenario om de uitstoot van het verkeer aan banden te leggen. Of neem de prijs van energiedragers: als we de CO₂-uitstoot sterk aan banden willen leggen, zijn prijsverhogingen van de energiedragers onvermijdelijk. Maar in een inegalitaire samenleving is het moeilijker om daarvoor een draagvlak te vinden. Immers, rijke mensen worden minder beknot in hun vrijheid om mobiel te zijn en energie te verbruiken wanneer de prijzen daarvoor omhoog gaan, dan mensen met een middeninkomen; hun persoonlijk budget is zo groot dat ze het relatief gemakkelijk kunnen herschikken om duurdere mobiliteit en energie te betalen. En zeker voor arme mensen is het verhogen van de prijs van mobiliteit en energie sociaal nefast. Wie een draagvlak wil vinden voor bv. rekeningrijden, zal moeten uitleggen dat dit sociaal aanvaardbaar is. Dat veronderstelt dat de inkomensverdeling niet al te scheef is. Als de inkomensverdeling erg ongelijk is, dan is het principe “de vervuiler betaalt” snel vertaald in “de betaler mag vervuilen”. Dat is het subjectieve argument. Maar er is zelfs een objectief argument. Economen wezen er in het verleden al op dat prijsmechanismen objectief effectiever voor het sturen van gedrag zijn in een egalitaire samenleving dan in een inegalitaire samenleving. ³⁷

Dit argument kan veralgemeend worden. Of het nu gaat om onderwijsbeleid, gezondheidsbeleid, justitiebeleid, milieubeleid... *inegalitaire samenlevingen maken beleid moeilijker*. ³⁸

³⁶ Zie voor een gelijkaardig pleidooi het edito van Patrick Vander Weyden in *Samenleving en Politiek*, “Wie heeft krijgt meer, wie niets heeft krijgt minder”, januari 2010, blz. 1-3..

³⁷ Over de kruisverbanden tussen sociaal beleid en de klimaatproblematiek, zie Ian Gough et al, “JESP Symposium: Climate Change and Social Policy”, *Journal of European Social Policy* 2008; 18; 325; en daarin de verwijzing naar M.L. Weitzman, “Is the Price System or Rationing more Effective in Getting a Commodity to Those Who Need it Most?”, *The Bell Journal of Economics*, 8 (2): 517-24, 1977.

³⁸ Het argument is een beetje vergelijkbaar met hypothesen die geformuleerd worden in Bea Cantillon, Ivo Marx, Karel Van den Bosch, *The puzzle of egalitarianism. About the relationships between employment, wage inequality, social expenditures*

Wie zegt dat herverdelen hoog op de agenda moet staan, heeft daarmee een reeks vragen nog niet beantwoord. *Wat* willen we eerlijk verdelen? Gaat het alleen over inkomen? Of ook over gezondheidsstatus? Autonomie? Redeneren we Rawlsiaans, d.w.z. is de toetssteen van rechtvaardigheid de situatie van de zwakste groep in de samenleving?³⁹ Of vinden we een te grote inkomensspanning hoe dan ook een probleem, zelfs al helpt het de zwakkere groepen niet vooruit dat we de topinkomens verminderen?

De plaats ontbreekt om op al deze vragen in te gaan. Drie bedenkingen wil ik wel onderlijnen. De eerste is vooral zelfkritisch. In het verleden hebben politieke verantwoordelijken, zoals ik, wel eens gezegd dat extravagant hoge topinkomens ons weliswaar stoorden, maar dat het confisqueren en herverdelen van deze topinkomens maar heel weinig extra-inkomen zou mogelijk maken voor de midden- en lage inkomens. De wet van de grote getallen maakt dat je dan kruimels uitdeelt. Met andere woorden, wie zich opwond over topinkomens had het over een kwestie met veel symbolisch maar weinig praktisch belang. We zijn daardoor de aandacht verloren voor de inkomensvorming in de toplaag van de samenleving. Dat verklaart onder meer waarom we zo laat tot het inzicht zijn gekomen dat de wijze waarop bonussen voor managers berekend worden, zo fout is.⁴⁰ Meer ten gronde denk ik dat het in de samenleving van morgen absoluut nodig zal zijn om een “*fairness code*” in ere te herstellen⁴¹, waarbij wat mij betreft inkomens aan de bovenkant ook kritisch bekeken worden en daadwerkelijk aangesproken worden om méér te herverdelen. Dat zal nodig zijn om een draagvlak te creëren in de samenleving voor noodzakelijke hervormingen, met name wanneer we aan de middengroepen in de samenleving inspanningen zullen moeten vragen die ook de vorm aannemen van koopkrachtoffers, bv. in het kader van de ecologische transitie en de budgettaire sanering. Wouter Bos heeft in wezen hetzelfde punt gemaakt in zijn recente Den Uyl-lezing. Een Rawlsiaanse focus op de onderkant van de samenleving schiet tekort als we een gevoel van rechtvaardigheid willen creëren in de brede samenleving.⁴²

De tweede bedenking sluit daarbij aan, maar stelt de vraag positief. Waarop willen we een gedeeld gevoel van rechtvaardigheid in de samenleving van morgen baseren? In vroegere debatten over sociale zekerheid werd vaak de nadruk gelegd op het feit dat het verstandige eigenbelang – ook van betere verdiemers – hen gehecht zou maken aan de sociale zekerheid, op voorwaarde dat ze zelf genoeg “opbrengst” zouden zien van hun bijdragen wanneer ze getroffen worden door een risico. De mensen die dit argument hanteerden ter verdediging van het stelsel van de sociale zekerheid vonden het daarom belangrijk dat uitkeringen een voldoende sterke band zouden hebben met de levensstandaard van mensen voor het voorkomen van een risico. Een voldoende sterk “verzekeringsprincipe” zou garant staan voor de legitimiteit van het stelsel. Te veel (inkomens)selectiviteit zou uit den boze zijn. Er schuilt veel *homo economicus* in dit argument: het gaat over het rationele individuele eigenbelang. In de mate dat je dit argument kan gebruiken om het draagvlak voor de welvaartsstaat te onderhouden, is het m.i. zeer nuttig. De vraag is of het klassieke verzekeringsprincipe in de nabije toekomst terug in ere hersteld kan worden. Ik betwijfel dat. Betekent dat dan het einde van de legitimiteit van de welvaartsstaat? Dat lijkt me niet zo.

and poverty, December 2002. In samenlevingen waar de primaire inkomensverdeling ongelijk is (bv. omwille van grote loonverschillen op de arbeidsmarkt), zijn overheden blijkbaar ook niet zo goed in staat om deze ongelijkheid te compenseren.

³⁹ Zoals ik het hier formuleer, is het wel een nogal eenvoudige lectuur van Rawls dat we uitsluitend naar de zwakste groep kijken. Rawls gaat niet voorbij aan de positie van de minder-zwakke groepen, en je kan een bredere kijk dan “*maximin*” overigens ook formaliseren.

⁴⁰ Zie daarover een pertinente analyse van Paul De Grauwe, in DS van 26 januari 2010

⁴¹ De uitdrukking “*fairness code*” ontleen ik aan Olaf Cramme, Patrick Diamond and Roger Liddle, *The Politics of Evasion*, paper voorgesteld op de conferentie van de Wiardi Beckman Stichting, Policy Network e.a., Amsterdam, 4-5 November 2009, maar ik weet niet of zij me zouden volgen in de draagwijdte die ik er aan zou geven.

⁴² Wouter Bos, *De Derde Weg voorbij*, Den Uyl-lezing, 25 januari 2010.

Het is mijn diepe overtuiging dat we beroep kunnen en moeten doen op de *homo reciprocans*, de mens die in staat is tot solidariteit en herverdelen, op voorwaarde dat er voldoende “wederkerigheid” is in de samenleving, maar die “wederkerigheid” ook ruim kan opvatten. De *homo reciprocans* is een beetje zoals de *homo economicus*: hij ziet graag “iets terug” voor “zijn geld” (of zijn inspanning), maar hij hanteert geen kruideniersschaal en hij ziet dat “iets terug” ook breder dan de *homo economicus*. Hij vindt de eigen verantwoordelijkheid van mensen belangrijk, maar hij is ook vatbaar voor mededogen wanneer andere mensen erg kwetsbaar zijn, ook zou hij die kwetsbaarheid misschien kunnen wijten aan eigen keuzes die deze andere mensen ooit gemaakt hebben.⁴³ Ik denk dat mensen bereid zijn om netto-gevers te zijn en te blijven in de samenleving, op voorwaarde dat ze zien dat met “hun geld” maatschappelijke problemen, zoals armoede en werkloosheid, daadwerkelijk aangepakt worden (“er worden geen bodemloze emmers gevuld”), en op voorwaarde dat diegenen die hulp krijgen, waar mogelijk en waar relevant zelf ook inspanningen doen om van die hulp iets te maken. Maar ook op basis van mededogen t.a.v. grote kwetsbaarheid. Dat alles is een vorm van wederkerigheid. Dat we van mensen die begenadigd zijn door het lot, erg getalenteerd of in een geprivilegieerd milieu geboren, verwachten dat ze datgene wat ze meegekregen hebben ook inzetten voor het goed van de samenleving, is een ander aspect van wederkerigheid.⁴⁴ *Wederkerigheid* is m.i. een fundamenteel bindmiddel in de samenleving. *Wederkerigheid* doet onder meer beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen, maar zou een rijker begrip moeten zijn dan het nogal strakke “rechten-en-plichten”-discours. En wederkerigheid zou een houding moeten zijn die we niet alleen eisen van de zwakken in de samenleving maar ook van de sterken.

In dit verband wil ik mijn bijzondere waardering uitdrukken voor het initiatief van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck dat mensen toelaat om via hun website vast te stellen waar ze zichzelf bevinden in onze inkomensverdeling. Velen zullen verbaasd zijn hoe hoog hun inkomen is in vergelijking met de zwakke groepen in de samenleving. Dat is een bijzondere eye-opener’. (<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?pg=63>)

De derde bedenking is misschien meer een wens dan een vaststelling. Het universele karakter van een sociale zekerheidssysteem – het feit dat iedereen in principe bijdraagt en iedereen in principe ook een voordeel kan hebben – is naast het strikte verzekeringsprincipe vaak beschouwd als een andere pijler van de legitimiteit ervan. Ons stelsel is tijdens de voorbije jaren universeler geworden omdat meer en meer sociale groepen er in opgenomen zijn, en dat is goed. Universaliteit en inkomensselectiviteit van uitkeringen worden vaak beschouwd als tegenpolen, omdat universaliteit vaak wordt gelijkgesteld met “rechten die niet getoetst worden aan draagkracht”; maar ik denk dat een verstandige selectiviteit het universele karakter van de sociale bescherming niet hoeft aan te tasten (cf. wat ik hoger zei over de maximumfactuur gezondheidszorg). Hetzelfde geldt voor dienstverlening. Wanneer de hele bevolking – rijk en arm, autochtoon en allochtoon – gebruik maakt van dezelfde gezondheidszorg (elkaar ontmoet in dezelfde wachtkamers van dezelfde artsen), hetzelfde onderwijs, dezelfde kinderopvang... dan smeed je een sterk cement in de samenleving. Een universele dienstverlening voor de hele bevolking die een ontmoetingsplaats is van verschillende sociale klassen sluit niet uit dat de ene méér bijdraagt voor bepaalde diensten dan de andere: kwaliteit is meestal doorslaggevend voor de appreciatie die mensen hebben voor een dienst. Vandaag zijn we verwijderd van dit ideaal (denk aan de feitelijke sociale segregatie in ons onderwijs). Wie, zoals ik, pleit voor een welvaartsstaat die niet alleen geld uitkeert maar ook veel investeert in dienstverlening, moet daarvoor bijzonder oog hebben.

⁴³ Cf. wat ik schreef over verantwoordelijkheidsgevoelig egalitarisme en “mededogen” in De Den Uyl-lezing van 1999 over de actieve welvaartsstaat.

⁴⁴ Waarom we moeten eisen dat mensen met sterke maatschappelijke posities in hun gedrag – binnen de formele spelregels van maatschappelijke instituties – de belangen van de zwakste groep voor ogen moeten hebben (of breder, maatschappelijke solidariteit) staat centraal in Vandenbroucke, *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society: Equality, Responsibility, and Incentives*, Springer, Berlin & New York, 2001.

4. Strategische keuzes voor het sociale beleid

De omvangrijke budgettaire sanering die zich opdringt, dwingt ons meer dan ooit om strategische keuzes te maken m.b.t. het sociale beleid. Het gaat daarbij niet alleen over de vraag waar best bespaard zal worden, het gaat over de vraag hoe onze samenleving er na deze economische crisisperiode en na de budgettaire sanering zal uitzien.

Met strategische keuzes bedoel ik grote oriëntaties die gedurende een relatief lange tijd het beleid bepalen, en die ook toetsstenen zijn voor de concrete beleidsbeslissingen die dagelijks genomen worden. Het gaat om oriëntaties m.b.t. de doelstellingen, de prioriteiten onder de doelstellingen, en de architectuur van het sociale beleid. Architectuur verwijst naar de vraag: welke instrumenten zetten we in, en *wie* zet welke instrumenten in? “Duidelijk” betekent hier: duidelijker en explicieter dan in het verleden. Een keuze hoeft niet altijd het patroon “alles-of-niets” te volgen. Vaak gaat het om het vinden van het juiste evenwicht, maar ook dan moet een expliciete en doordachte afweging gebeuren.

- 1) Een eerste strategische keuze heeft te maken met de onderliggende rechtvaardigheidsdoelstelling van het sociale beleid. Ik pleit onverkort voor een egalitaire benadering, d.w.z. dat we herverdeling hoog op de agenda zetten. Ik zou Rawlsiaans redeneren, d.w.z. de positie van de zwakste groep in de samenleving is de belangrijkste toets voor de rechtvaardigheid van de samenleving. Ik zou dus in wetenschappelijk onderzoek en beleid veel aandacht besteden aan armoede-indicatoren. Maar ik zou zowel in het wetenschappelijke onderzoek als in het beleid ook aandacht ontwikkelen voor wat er gebeurt aan de bovenkant van de samenleving, omdat dat ons veel minder dan vroeger onverschillig mag laten.

Deze keuze impliceert m.i. twee verdere keuzes. Ten eerste, dat inkomens- en vermogensselectiviteit in uitkeringen (zoals de IGO voor ouderen, de Vlaamse schooltoelagen voor gezinnen...) en inkomensselectiviteit in de bijdragen voor dienstverlening (zoals bij de kinderopvang, of in de gezondheidszorg via de maximumfactuur) gerechtvaardigd zijn. Een nuttig thema voor onderzoek is de vraag hoe de verschillende vormen van inkomens- en vermogensselectiviteit in ons bestel op elkaar inhaken, en waar verbetering mogelijk is. Ten tweede, dat wanneer budgettaire keuzes *onvermijdelijk* zijn, stevige bodembescherming in de sociale uitkering (fatsoenlijke minima) uiteindelijk voorrang moet krijgen op het verzekeren van de levensstandaard van de hele groep, hoe belangrijk en nuttig dat laatste ook is. Of beter, dat we de bodembescherming niet mogen inruilen voor het verzekeringsprincipe, dat we ze niet mogen laten verzwakken omdat we iets voor de hele groep willen doen. Een en ander betekent ook dat het niet mogelijk is om het principe van individualisering van rechten radicaal door te trekken in de huidige sociale zekerheid.⁴⁵ En bij elk nieuw sociaal initiatief past een Mattheus-toets: kan het geld niet *béter* gebruikt worden, als we de positie van de zwakste groep willen versterken.

Rechtvaardigheid vereist ook een visie op intergenerationele rechtvaardigheid. Ik ga hier nu niet op in, maar verwijs graag naar wat Erik Schokkaert daar enkele jaren geleden over geschreven heeft.⁴⁶

Ik zou, qua mensbeeld, kiezen voor de *homo reciprocans*, en niet voor de *homo economicus*.

⁴⁵ Voor een grondigere discussie zie B. Cantillon, J. Ghysels en M. De Wilde, *De individualisering van de sociale zekerheid, tussen utopie en dwaling*, juni 2009.

⁴⁶ Erik Schokkaert, “The reform of the Belgian Pension System: making value judgments explicit”, in *Les Finances Publics: Défis à Moyen et Long Termes*, pp. 172-202.

- 2) Herverdeling heeft betrekking op inkomen, maar ook op gezondheid en autonomie, en op kansen in opleiding en onderwijs. Een tweede strategische keuze heeft te maken met het noodzakelijke evenwicht tussen drie grote functies van het sociale beleid: het beschermen van inkomens, kwaliteit en toegankelijkheid van zorg, en het investeren in menselijk kapitaal en weerbaarheid, van de peuterschool tot in de hogeschool of universiteit. Het moet èn-èn-èn zijn, en dat binnen zeer smalle – of zelfs negatieve – marges. Ik denk niet dat we in België te veel zijn opgeschoven naar het investeren in menselijk kapitaal. Integendeel, op termijn riskeren we eerder een onderinvestering in onderwijs.

Het onderscheid tussen “oude” en “nieuwe” sociale risico’s, dat de voorbije jaren zo sterk het debat beheerst heeft, is instructief. Maar het is eigenlijk zeer moeilijk om vandaag in algemene termen te stellen dat we “meer” of “minder” moeten inzetten op “oude” of “nieuwe” risico’s. We moeten vooral een *samenhangend* beleid voeren, waarbij de globale resultaten inzake inkomens, gezondheid, en emancipatie zo sterk mogelijk zijn.

- 3) Een derde strategische keuze heeft te maken met “cash” versus “dienstverlening”. De historische traditie waartoe de Belgische welvaartsstaat behoort, was gericht op “cash”. Nu stilaan duidelijk wordt voor welke grote budgettaire en maatschappelijke uitdaging we staan, moeten we twee keer nadenken welke nieuwe uitkeringssystemen we ontwikkelen, wanneer onze sociale dienstverlening nog tekort zou schieten. Tegelijkertijd is meer aandacht nodig voor sociale segregatie en Mattheuseffecten in onderwijs en dienstverlening.
- 4) Een vierde strategische keuze heeft te maken met publiek versus privaat. Wetgeving is tot stand gekomen die toelaat dat alle werknemers toegang krijgen tot een tweede pijlpensioen, maar willen we (in dit geval, de sociale partners) dat echt? Zo ja, dan zal gedurende heel wat jaren het loonoverleg daar prioritair moeten op gericht worden. Aanvullende pensioenen kunnen een instrument zijn van pensioenbeleid, indien de sociale partners consequent die keuze maken en loonsverhogingen inruilen voor pensioenbijdragen. Ik betwijfel dat aanvullende verzekeringen in de gezondheidszorg een instrument kunnen zijn van gezondheidsbeleid. Maar, toegegeven, een en ander is nog nooit voorwerp geweest van een grondige discussie. Ook hier is een terrein (dringend) voor onderzoek, want strategische keuzes dringen zich op.
- 5) Een vijfde strategische keuze heeft te maken met het belang van werk. We weten dat een hoge werkzaamheidsgraad in een samenleving géén garantie is voor weinig armoede. Ik beschouw een hoge werkzaamheidsgraad voor mannen en vrouwen echter als een doelstelling *per se*, niet alleen omwille van de economische houdbaarheid van ons bestel, maar ook omwille van het belang van participatie. Dit impliceert echter dat we de grote knelpunten op onze arbeidsmarkt daadwerkelijk en coherent aanpakken. Activering moet daarbij hoog op de agenda blijven (cf. infra). Maar er is natuurlijk meer dan activering, wanneer we het hebben over de arbeidsmarkt. Ik heb de bredere problematiek van het arbeidsmarkt hier niet aangesneden. Ik zou graag verwijzen naar het boek van Kenworthy “Jobs with equality”, niet omdat ik het met alles eens ben, maar wel omwille van de *evidence based* ondogmatische benadering van het globale arbeidsmarktbeleid: over heikele thema’s, zoals flexibiliteit, is véél nuance nodig.
- 6) Een zesde strategische keuze heeft te maken met het evenwicht tussen financiële prikkels en flankerend beleid inzake activering. Als we willen dat werkloosheidsuitkeringen voldoende hoog zijn, dan moeten we blijven inzetten op activeringsstrategieën met veel begeleiding,

oproepingen, contactverplichtingen, administratieve sancties... Het flankerende activeringsbeleid afzwakken is dan zeker geen goede optie.

- 7) Een zevende strategische keuze heeft te maken met de rol van het budgettaire beleid in het garanderen van de toekomstige pensioenen. De politieke en sociale wereld moet zich bezinnen over de mate waarin het opvangen van de vergrijzing kan steunen op een louter budgettaire spaarstrategie, gegeven waar we nu staan en de vele andere noden in de samenleving. Om de kost van de vergrijzing op te vangen zullen alleszins parametrische hervormingen nodig zijn binnen het pensioenstelsel. Langer werken is daarbij één van de sleutels. Wie dit zegt, zoals ik, moet tegelijkertijd beseffen hoe gemakkelijk het is om dit te zeggen vanuit de eigen, comfortabele maatschappelijke positie, en beseffen wat de sociale moeilijkheid is van het thema, zeker op een ogenblik van economische crisis. Het komt er dus op aan om maatregelen te nemen die geleidelijk, met het zicht op de zeer lange termijn, vervroegd uitstappen onmogelijk maken en de effectieve pensioenleeftijd daadwerkelijk verhogen. Deze maatregelen zullen reglementair moeten zijn: het heeft geen zin om langer werken aan te moedigen met beleid dat budgettair even veel kost als het opbrengt. Arbeidsorganisatorische innovatie moet tegelijkertijd veel hoger op de agenda komen te staan, zodat langer werken voor zoveel mogelijk mensen een haalbare optie wordt. En competentieontwikkeling in het bedrijf moet effectief een recht worden van elke werknemer.
- 8) Een achtste strategische keuze heeft te maken met de verantwoordelijkheid van de diverse overheden. De vraag is dubbel. Vooreerst, gaan we verder met parallelle beleidsontwikkelingen (fiscale aftrek voor kinderopvang op federaal vlak, kinderopvang door de gemeenschappen; tijdskrediet op beide niveaus; tegemoetkomingen voor zorgafhankelijke bejaarden op beide niveaus; stedenbeleid op beide niveaus; energiebeleid op beide niveaus...), of kiezen we resoluut voor kerntaken (specialisatie dus) en responsabilisering van elk niveau? Vervolgens, in welke mate kunnen Gewesten en Gemeenschappen financiële verantwoordelijkheden ("facturen") overnemen van de federale overheid, zonder hun essentiële investeringstaken in het gedrang te brengen? Wat zullen dan de "prioriteiten der prioriteiten" zijn?

Tot daar enkele kwesties die mijn inziens belangrijk zijn, voor onderzoek en beleid. Ik heb er heel wat niet aangeraakt. Wat moet de rol van fiscaliteit zijn in sociale herverdeling? Denken we dat structuurwijzigingen aan de orde zijn in de gezondheidszorg, of niet? Hoe kijken we aan tegen de organisatie van onderwijs- en sociaal beleid in Brussel? ...

In Vlaanderen zijn er heel wat sociale onderzoekers bedrijvig rond deze thema's. Ze krijgen, wat mij betreft, een belangrijke rol. Als overheden en sociale partners strategische keuzes willen maken op basis van doordachte scenario's, als ze aan de mensen willen uitleggen wat de concrete consequenties zijn van toekomstscenario's..., dan is er veel onderzoeks- en ontwikkelingswerk op de plank.

Een nabeschouwing: diepe en ondiepe compromissen

Het maken van keuzes gaat in een democratische samenleving gepaard met het vinden van akkoorden. Compromissen dus. Er zijn twee soorten van compromis: compromissen waarbij onderhandelaars zich niet in de diepte wagen, en compromissen waarbij ze zich wel in de diepte wagen. Men kan een compromis maken waarbij geen enkel gevoelig punt van de onderhandelaars mag sneuvelen: dat zijn "veilige" compromissen, maar ze brengen veelal weinig vooruitgang. Men

kan een compromis maken waarbij wederzijds gevoelige punten sneuvelen: dat zijn de compromissen die meestal zorgen voor vooruitgang. Dat is wat we hard nodig hebben. Maar om de vertegenwoordigers van mensen die kwetsbaar zijn, zoals vakbonden bijvoorbeeld, te overtuigen om compromissen in de diepte te maken, zal er meer dan ooit in onze samenleving een *“fairness code”* moeten zijn. Wie sterk en machtig is, zal moeten bewijzen, ook in de dagelijkse praktijk, dat het gaat om het goed van iedereen, niet om het eigen belang. Dat hebben we té weinig gezien de laatste tijd.