

Herman Deleeck *

Welvaartsstaat, inkomensverdeling en crisis

"There is an ever-widening difference between the private and the social wage, between the private and the social share of surplus. ... but theorists have spent much more time with marginal conditions than with the logic of the new programs".¹

Inleiding

De opkomst van de welvaartsstaat heeft het begrippenapparaat en de theorieën over inkomensverdeling totaal gewijzigd. Bovendien zijn we over de feitelijke toestand veel beter geïnformeerd dan vroeger, op macroniveau door het stelsel van de nationale rekeningen, op microniveau door empirisch onderzoek van huishoudbudgetten.

In deze bijdrage wordt eerst het wezenlijke van de welvaartsstaat onderzocht; deze is het institutionele raam waarbinnen de eigentijdse inkomensverdeling zich afspeelt. Vervolgens blijkt het belang van de welvaartsstaat uit het volume van de sociale uitgaven en uit de bereikte resultaten op het vlak van bestaanszekerheid. Ten slotte wordt de crisis en de heroriëntering van de welvaartsstaat omschreven. De crisis is niet zozeer van financiële aard, maar het gevolg van niet-aangepastheid aan diepgaande economische, sociaal-demografische en culturele veranderingen in het laatste kwart van de twintigste eeuw. Brengt de actieve welvaartsstaat een verandering?

¹ J.C. WELDON, in: A. ASIMAKOPOLOS (1988), *Theories of income distribution*, Boston, blz. 41-42.

* Herman Deleeck is emeritus professor van de UFSIA en de UIA (Universiteit Antwerpen), alsmede van de K.U.Leuven en de R.U.Leiden. Hij is lid van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen van België.

1. Wat is de welvaartsstaat eigenlijk?

De welvaartsstaat kan omschreven worden als de samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden. Dit alles binnen het raam van de parlementaire democratie, en met behoud van de vrije markteconomische productiewijze.

De term *welvaartsstaat* is een nogal letterlijke vertaling van het Engelse *Welfare State*; de term *verzorgingsstaat* (gebruikelijk in Nederland) is misschien begripsmatiger, maar wijkt dan weer af van het door het internationale taalgebruik vertrouwde woordbeeld.

Dicht bij de welvaartsstaat ligt de term *sociale markteconomie*, een stelsel waarin in eerste instantie de ondernemingen en de werking van de vrije marktconcurrentie de taak van schepping en verdeling van welvaart dragen, maar waarbij de overheid optreedt om de nadelige gevolgen of de tekortkomingen van de vrije markteconomie te ondervangen. Productie, verdeling en consumptie blijven vrij. Daarnaast wordt door de overheid een sociale sector gereguleerd, waardoor collectieve goederen worden voortgebracht die de markt niet kan produceren (bijv. onderwijs), en sociale uitkeringen waar de markt tekortschiet (bijv. inkomenswaarborg door sociale zekerheid). In de sociale markteconomie horen beide samen thuis, vrije markt en sociale overheidssector. Wij leven dus niet in een "gecorrigeerde" markteconomie, maar in een "sociale markteconomie": van bij de aanvang en in principe is de sociale dimensie ingebouwd, méér dan een correctie achteraf. Het overleg is het instrument daartoe; daardoor worden de tegenmachten tegenover de vrije markt institutioneel bij de besluitvorming betrokken.

De term *Rijnlandmodel* werd gebruikt o.a. door A. Michel in zijn bekende boek *Capitalisme contre capitalisme* (1991). Na de ineenstorting van het Oost-Europese communistische model en tegenover het triestige beeld van het Amerikaanse kapitalisme stelt hij het Europese model van "kapitalistische" welvaartsstaat, samengang van vrije markt met overlegconomie (*économie concertée*), typisch uitgebouwd in de landen aan de Rijn, Frankrijk en Duitsland, en met uitbreiding Nederland en België.

Er bestaan verscheidene types en veel variëteiten van welvaartsstaten. Hierna bespreken we de welvaartsstaat in het algemeen, met de Belgi-

sche variant voor ogen. De essentiële bestanddelen hiervan zijn: een *hoog welvaartspeil*; het optreden van de *overheid* met een instrumentarium van maatregelen (wetgeving, inkomensoverdrachten, sociale goederen en diensten, en werkgelegenheid), gericht op de *effectieve verwezenlijking van wettelijk gewaarborgde grondrechten* op sociaal en economisch gebied; het behoud van de *vrije markt*; de medewerking van *vrije sociale organisaties*; in het raam van de *parlementaire democratie* in een institutioneel kader van *overleg* en *advies*; gesteund op een *ideologie* van gelijkheidsstreven, redelijke welvaartsverdeling en in vrijheid georganiseerde solidariteit. Samenvattend zou men kunnen zeggen: de welvaartsstaat is een *eigen type van welvaartsverdeling en een eigen type van besluitvorming daarrond*.

Van bij de aanvang vormen volledige werkgelegenheid mét tussenkomst van de overheid, samen met sociale zekerheid de kern van de welvaartsstaat. De werken van Keynes (1936) *General Theory of Employment, Interest and Money* en van Beveridge (1942) *Social Insurance and Allied Services* en (1944) *Full Employment in a Free Society* behoren (vanzelfsprekend met amendering) tot ons geestelijk goed. Al spoedig bloeide hierover een Angelsaksische literatuur, trouwens aansluitend bij de reeds vóór de oorlog bloeiende *Welfare Economics*. Daardoor ontstond van bij het begin een wat vervormd beeld. Men kan Beveridge de vader van de sociale zekerheid noemen, voor continentaal Europa geldt dit beslist niet. De naoorlogse socialezekerheidsstelsels, met name van België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Italië, zijn historisch naadloos gegroeid vanuit de vooroorlogse, grotendeels vrijwillige stelsels van sociale verzekering, in handen van de werknemersorganisaties (vakbonden en ziekenfondsen). De continentale en de Angelsaksische welvaartsstaat zijn zeer verschillend gestructureerd, tot op de dag van vandaag. De wetenschappelijke analyse en de Europese politiek moeten met dit verschil rekening houden.

De welvaartsstaat bepaalt de *effectieve waarborging*, aan alle burgers, van *grondrechten* strekkende tot de minimale deelname aan de welvaart op het gebied van inkomen, onderwijs, gezondheid, huisvesting en cultuur. Dus recht, geen naastenliefde. Dus niet alleen principiële verklaringen, maar beschikbare sociale voorzieningen: uitkeringen (sociale zekerheid, bijstand, studietoelagen, huisvestingssubsidies) en gratis of vrijwel gratis beschikbaarheid van collectieve goederen en diensten (ziekenhuizen, onderwijsinstellingen, verzorgingsinstellingen).

Dit stelsel van collectieve behoeftebevrediging heeft een tweevoudige verantwoording. Ten eerste beantwoordt de overheid een niet-koopkrachtige vraag, d.w.z. de behoeften van burgers die niet beschikken

over voldoende koopkracht om deze op de markt te kunnen uitdrukken. Daarnaast zijn er goederen en diensten die vooral ten gevolge van de technologische ontwikkeling (vooral in onderwijs en gezondheidszorg) zo kostelijk geworden zijn dat ze noodzakelijk collectief opgezet moeten worden. Geen individu kan nog een ziekenhuis organiseren en financieren, noch zijn eigen hartoperatie betalen.

De welvaartsstaat – let op de verwarrende dubbelzinnigheid van de termen – is “niet-staats”. De overheid stelt zich wel juridisch garant voor de effectieve beschikbaarheid van sociale voorzieningen (*Sozialstaat*), maar is er niet de uitsluitende, noch de belangrijkste uitvoerder van. De sociale organisaties en een groot aantal sociale verenigingen (vzw's) nemen deel zowel aan de *besluitvorming* inzake het sociaal beleid als aan de *uitvoering* ervan.

De welvaartsstaat is tevens een *overlegeconomie*. De beslissingen over welvaartsverschaffing en arbeidsvoorwaarden komen tot stand en worden uitgevoerd in het raam van een *driedelige institutionele structuur*. Deze omvat de vrije ondernemingen in een markteconomisch systeem van productie; de vrije sociale organisaties die de belangen van hun leden verdedigen en deelnemen aan de verstrekking van sociale uitkeringen en diensten (vakbonden, werkgeversorganisaties, ziekenfondsen, landbouworganisaties enz.); en de overheid (vooral de staat en de gecentraliseerde instellingen van de sociale zekerheid) als wettelijke organisator van sociale uitkeringen, goederen en diensten. Bij de besluitvorming worden deze drie instanties betrokken. Dit wordt geïnstitutionaliseerd in een netwerk van overleg-, advies- en beheerinstellingen, waarbij de sociale organisaties als erkende woordvoerders optreden. Er is *paritair overleg* tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, sociale (gespreks)partners genoemd, in de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met name in de Nationale Arbeidsraad, in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, in de Paritaire Commissies, in de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen. Er is *driedelig overleg* met de regering. Het paritair overleg leidt tot nationale sociale programatieovereenkomsten en tot sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten (vooral betreffende lonen en arbeidsvoorwaarden). Daarnaast worden adviezen gegeven aan de regering betreffende voorgenomen wetswijzigingen; vaak is deze voorafgaande raadpleging wettelijk verplicht. De parastaten van de sociale zekerheid worden paritair bestuurd, en geven advies.

Dus een *eigen type van besluitvorming*, waarbij de drie genoemde instanties institutioneel optreden als elkaar in evenwicht houdende machten

(*countervailing power*). Overleg, consensus en overeenkomst zijn wezenlijke voorwaarden voor het samengaan van vrijheid en georganiseerde solidariteit.²

Het wezenlijke van de overlegeconomie is dat het economische en het sociale hier institutioneel en politiek met elkaar verbonden worden. Dit is ons eigen model, in goede en in kwade dagen, ook als het intenser of minder intens beleden wordt.

2. Naast een nieuw inkomensbegrip ook een eigen type van verdeling

In een welvaartsstaat wordt de welvaartspositie van een huishouden bepaald door verschillende inkomensbestanddelen die rechtstreeks of onrechtstreeks, in de vorm van geld of van het gebruik van goederen en diensten, het inkomen, of juist, de welvaart van het huishouden uitmaken. Omgekeerd vormen deze inkomensbestanddelen de instrumenten waarvan de overheid zich bedient om haar sociaal beleid te voeren en waarmee, bedoeld of onbedoeld, een bepaalde inkomensverdeling en -hervereiding bewerkt wordt.

Dienovereenkomstig worden in theorie en onderzoek omtrent de inkomensverdeling nieuwe begrippen gehanteerd. De *primaire inkomensverdeling* vloeit voort uit het productieproces, waarin aan de producenten vergoedingen worden toegekend voor geleverde prestaties. De *secundaire verdeling* komt tot stand onder invloed van het bewuste ingrijpen van de overheid, ter verandering van de primaire inkomensverdeling in het licht van erkende sociale behoeften en van financiële draagkracht. De *tertiaire inkomensverdeling* volgt uit het gebruik van de door de overheid beschikbaar gestelde collectieve goederen en diensten.

In het eigentijdse inkomensbegrip kunnen vier posten onderscheiden worden: het marktinkomen (uit arbeid en kapitaal) (*primaire inkomens*), verminderd met afdrachten (belastingen en sociale bijdragen), vermeerderd met overdrachten in geld (uitkeringen waarover men vrij kan beschikken) (*secundaire inkomens*), plus het gebruik van sociale goederen en diensten (*tertiaire inkomens*). Deze indeling geldt zowel op micro- als op macroniveau (zowel voor een huishouden als voor de hele samenleving).

2. Uitvoerig omschreven in H. DELEECK (2001), *De (nieuwe) architectuur van de welvaartsstaat*, Leuven, Acco.

Opbouw van het inkomen in de welvaartsstaat.

+ bedrijfsinkomsten: + brutoloon van werknemers (vóór aftrek van belastingen en werknemersbijdragen) + werkgeversbijdragen sociale zekerheid + bruto toegerekend arbeidsinkomen zelfstandigen + inkomen uit vermogen (winst, dividend, rente, pacht, huur enz.): + onroerend + roerend
SALDO I. PRIMAIR INKOMEN (HET GEVORMDE INKOMEN)
- directe belastingen - socialezekerheidsbijdragen + belastingverminderingen ("tax expenditures") + uitkeringen sociale zekerheid en sociale bijstand van de overheid en van de ondernemingen ("fringe benefits")
SALDO II. SECUNDAIR INKOMEN (HET VRIJ BESCHIKBARE INKOMEN)
- kostprijsverhogende belastingen (BTW, accijnzen, invoerrechten) + objectgebonden prijsverlagende subsidies (bouw- en aankooppremies) + gebruik van collectieve goederen en diensten: + in grote mate individueel toerekenbaar (onderwijs) + niet of bezwaarlijk toerekenbaar (landsverdediging, justitie)
SALDO III. TERTIAIR INKOMEN (HET HERVERDEELDE INKOMEN)

Bij de collectieve goederen (en diensten) wordt een onderscheid gemaakt tussen de eigenlijke of zuiver publieke goederen en de quasi-publieke of sociale goederen.

Zuiver publieke goederen zijn niet individueel toe-eigenbaar. Het gebruik ervan door de ene kan niet ten koste gaan van het gebruik door de andere (principe van niet-rivaliteit) en niemand kan van het genot ervan uitsluiten worden (principe van niet-uitsluitbaarheid). Daarom hebben deze goederen geen marktprijs en worden ze door de overheid geproduceerd en georganiseerd in functie van collectieve behoeften (d.w.z. behoeften waaraan noodzakelijkerwijs of wegens politieke keuze door de overheid moet worden beantwoord). Voorbeelden van zuiver publieke goederen zijn landsverdediging, verkeersveiligheid en justitie.

Quasi-publieke goederen zijn wel individueel toe-eigenbaar. Wegens het belang voor de gemeenschap van het breed beschikbaar stellen van deze goederen worden ze collectief georganiseerd. De meeste quasi-collectieve goederen zijn zogenaamde *merit-goods* (verdiens-te-goederen, lofwaardige goederen; Van Meerhaeghe noemde ze ooit - zeer ten onrechte -

"afgunstgoederen"). Dit zijn goederen die weliswaar een rechtstreeks nut hebben voor het individu, maar door de overheid gratis of beneden de kostprijs ter beschikking worden gesteld, omdat ze geacht worden een onmisbare bijdrage te leveren tot de goede werking van de samenleving in haar geheel. Dit geldt vooral voor onderwijs en gezondheidszorg; de individuen genieten deze goederen, maar daardoor worden ziekten voorkomen of uitgerooid, wordt de communicatie vergemakkelijkt, het scholingspeil verhoogd en de productiviteit gediend.

Daar de quasi-publieke goederen enerzijds het algemeen welzijn verhogen, maar anderzijds ook de individuele levensstandaard verbeteren, rijst de vraag hoe de waarde (het "profijt" of voordeel) van de collectieve goederen en diensten aan de gebruikers moet worden toegerekend. Dit is zowel technisch moeilijk als politiek belangrijk. Meestal wordt het voordeel gelijkgesteld met de gemiddelde kostprijs ervan, m.a.w. met wat de overheid hiervoor uitgeeft, en toegerekend aan het huishouden waarin de gebruiker leeft. Aldus kan de verdeling van de sociale overheidsuitgaven over de onderscheiden bevolkingscategorieën bestudeerd worden. Hier situeert zich het merkwaardige maar vaak onjuist geïnterpreteerde Mattheus-effect, dat scherp tot uiting komt bijv. in de verdeling van de onderwijsuitgaven; we komen er verder even op terug.

In de welvaartsstaat zijn derhalve twee economische kringlopen (niet gescheiden, maar) te onderscheiden: de *markteconomische* en de *politiek-economische*. Op de markt verschijnen vraag en aanbod tegenover elkaar, en wordt een evenwichtspunt bereikt in een prijs (verwijzend naar kostprijs en besteedbaar inkomen). In de politieke economie worden de behoeften geformuleerd door sociale of politieke groeperingen die actie voeren, formeel door middel van daarvoor bestemde instellingen. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de overheid, en kwantitatief uitgedrukt in de begroting (bestedingen; belastingen als inkomensbron).

Economische theorie over inkomensverdeling is een moeizame bedoening, en blijft zeer onbevredigend. Meestal grijpt men terug naar de klassieke opvattingen dat de verdeling tussen de productiefactoren verloopt volgens de prijs die elk van deze factoren heeft in een productieve combinatie. Men voegt eraan toe dat de institutionele factoren en de georganiseerde belangengroepen een grote rol spelen. En vooral dat de ingreep van de overheid de structuur van de verdeling volkomen gewijzigd heeft. Het institutionele en het sociologische aspect van de inkomensver-

deling kwamen uitvoerig aan de orde, bijvoorbeeld bij M. Olson, *The Logic of Collective Action* (1973), en vroeger reeds in het monumentale werk van A. Marchal en Lecaillon, *La répartition du revenu national* (1958-1970), en in de Franse institutionele school, die evenwel niet voortgezet is. De *Public Choice Theory* verklaart de ontwikkeling van het beleid aan de hand van de rol en het gewicht van de onderscheiden actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces: de regering en de parlementaire meerderheid en de oppositie, elk met hun politieke preferenties; de sociale partners, alsook informele drukingsgroepen; de kiezer, waarbij de gemiddelde kiezer (*median voter*) in het algemeen de doorslag geeft; de uitvoerende overheidsdiensten en -ambtenaren.

Het landschap van de economische theorie werd trouwens ook grondig verstoord (of versterkt) door de doorbraak van de empirische kennis op grond van statistieken (nationale rekeningen) of van enquêtes op staal. Vernoemd moeten worden, voor België, vooral de enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid, sedert 1976, de databank voor de Europese landen die tot stand werd gebracht door *Luxembourg Income Studies* (LIS), het overzicht van de OESO, *Income Distribution* (1995) en het recente *Household Income Panel* van Eurostat.

3. De groei van de sociale uitgaven

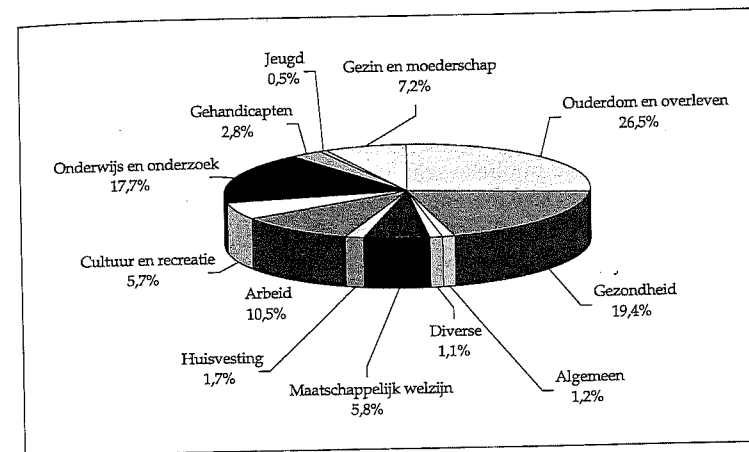
Het belang van de verschuivingen in het begrippenkader en in de theorie inzake inkomensverdeling blijkt uit de kwantitatieve plaats die wordt ingenomen door de sociale uitgaven en dus door de politiek-economische kringloop in de volkshuishouding. Men mag als geheugensteun stellen dat de helft van het nationaal product naar de overheid gaat (in de vorm van belastingen en sociale bijdragen), 40% naar de sociale sector (20% naar de sociale zekerheid, 10% naar gezondheidszorg en 10% naar onderwijs).

In België stijgt het aandeel van de belastingen in het bruto nationaal product van 19% in 1960 tot 31% in 1998; het aandeel van de socialezekerheidsbijdragen van 7% tot 14%; beide samen van 26% tot 45%.

Een mooi overzicht van waar de sociale uitgaven in België naartoe gaan wordt gegeven in figuur 1. Ze is het resultaat van een uitvoerig onderzoek, waarin gepoogd werd een allesomvattende sociale begroting op te stellen, althans van de uitgavenzijde (46% van het BBP in 1992) (Verheye,

K. e.a. (1995), "De sociale uitgaven in België", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (2): 397).

Figuur 1. Totale sociale uitgaven: verdeling volgens sociale functie.



Het economische en het sociale zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onder meer wordt de groei gediend door *instellingen* van georganiseerd overleg, die ervoor zorgen dat loonmatiging, arbeidsmarktpolitiek, hoog peil van investeringen, evenwichtige hoge economische groei en inkomensgelijkheid samen verwezenlijkt kunnen worden (Freeman, Brandolini en Moesen).³ Dit was uitgesproken het model van de jaren zestig. Het reageerde minder aangepast op de omstandigheden van zeventig en tachtig, maar is ook in die periode grote diensten blijven bewijzen. Met name hebben landen met een sterke, op het functioneren van de welvaartsstaat gerichte institutionele structuur harmonischer weerstaan aan de economische crisis van de jaren tachtig. De Angelsaksische landen (het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten), met een zwakke institutionele structuur, hebben gekozen voor groei met grotere inkomensongelijkheid (empirische gegevens Brandolini en Rossi, 1995); de

3 BRANDOLINI, A. en ROSSI, N. (1995), *Income Distribution and Sustainable Growth*, LIS Working Paper, september; FREEMAN, R. (1995), "The Large Welfare State as a System", *American Economic Review*, 85: 16-21; MOESEN, W. e.a. (2000), *Trust as Societal Capital*, Leuven, CES.

continentale en de Scandinavische landen hebben veeleer gekozen voor grotere gelijkheid, met meer werkloosheid.

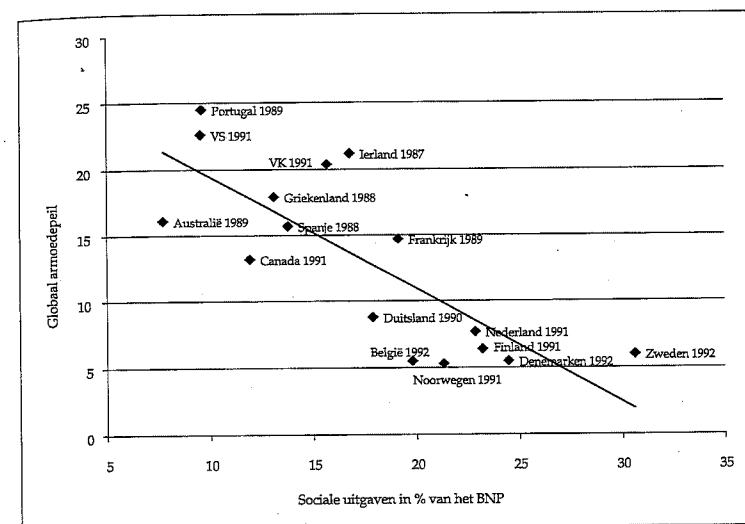
Is een hoog aandeel sociale uitgaven hinderlijk voor de groei? Mits er een evenwicht is tussen inkomsten en uitgaven, kunnen (mogen, moeten) de sociale uitgaven beschouwd worden niet als een last maar als een bestanddeel van de welvaart en als een gunstige factor voor economische groei en competitiviteit. Onder theoretici en publiek bestaat wijdverspreid de mening dat de hoge uitgaven van de welvaartsstaat hetzij door de ontmoediging van de insparning, hetzij door de belastingdruk en door de publieke schuld, negatief zouden inwerken op de economische groei. Deze mening wordt tegengesproken in enkele recente empirische studies van Persson en Tabellini (1994; een hoge graad van inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen heeft een negatieve invloed op de groeivoet), van Euzéby (1994; niet de landen met de hoogste fiscale druk behalen de slechtste economische resultaten), van Atkinson (1995; er zijn geen sluitende empirische bewijzen dat hoge sociale inkomensoverdrachten een negatieve weerslag zouden hebben op de groeivoet) en van Lindert (1996; landen met de hoogste sociale uitgaven groeien niet het minst). Wetenschappelijk lijkt het voorzichtig (dezelfde Atkinson) nog geen definitieve uitspraken te doen over de positieve dan wel negatieve samenhang van de sociale uitgaven en groei. Maar de genoemde onderzoeken brengen wel tegenargumenten aan in de huidige discussie omtrent het belang van de marktconcurrentie en omtrent de impliciete kritiek op de welvaartsstaat.

Macro-economisch bekeken gaat een hoog aandeel sociale uitgaven samen met hoog product per hoofd, hoge groeivoet, grotere inkomensgelijkheid, minder armen. De sociale uitgaven hebben een *productiviteitseffect*: verbetering van het menselijk kapitaal door scholing en gezondheidszorg; meer vertrouwen in de toekomst alsmede in de overheid (Moesen); meer institutioneel overleg en samenwerking. De sociale uitgaven hebben ook een *welvaartseffect*: zij vervullen een aantal reële behoeften die niet op de markt in geldtermen uitgedrukt worden, hetzij door middel van overdrachten in geld, hetzij door middel van de productie van diensten (onderwijs, gezondheidszorg, voorzieningen voor bejaarden, voor gehandicapten enz.).

Zijn de socialezekerheidsuitgaven zinvol en bereiken ze het doel? Uit figuur 2 blijkt: hoe hoger de socialezekerheidsuitgaven in procent van de

nationale rijkdom, hoe lager het aantal overblijvende armen.⁵ *Sociale uitgaven tillen effectief de bodem op.*

Figuur 2. Armoede en sociale uitgaven.



4. De inkomensverdeling in België

Van 1950 tot 1980, en versterkt vanaf de jaren zestig, evolueerde de secundaire inkomensverdeling in de West-Europese landen in de richting van grotere gelijkheid, door belastingheffing waardoor vooral de hoogste inkomens werden afgeknot, en meer nog door uitkeringen. De primaire inkomensverdeling (dus vóór belastingen en sociale uitkeringen) bleef lange tijd stabiel. Volgend op de crisis ging de evolutie in de jaren tachtig veeleer opnieuw in de richting van grotere ongelijkheid, door toenemende loonverschillen, een groter aantal uitkeringsgerechtigden, met name werklozen en gepensioneerden, hogere kapitaalinkomsten, sociaal matingsbeleid, fiscale hervormingen met vermindering van de progressiviteit.

⁵ Op grond van LIS-gegevens, armoedelij 50% van nationaal mediaan beschikbaar huishoudelijk inkomen. Uitvoering in CANTILLON, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen, Pelckmans.

teit. Bovendien speelt het denivellerend gevolg van veroudering en gezinsdestabilisatie en -verdunding (meer eenpersoonshuishoudens). De sociale uitkeringen bleven evenwel de beweging naar grotere ongelijkheid afremmen. Deze omslag deed zich niet altijd even uitgesproken en niet in alle landen voor. De ongelijkheden zijn eerst toegenomen in de Verenigde Staten (reeds van in de jaren zeventig), het Verenigd Koninkrijk en Australië, daarna op het continent, en ten slotte ook in de Scandinavische landen. Vooral de situatie van de (jongere) actieven verslechterde. De cijfergegevens en de opgesomde determinanten van de omslag in de evolutie van de inkomensverdeling wijzen erop dat er zich in de jaren tachtig op sociaal-economisch gebied een trendbreuk heeft voorgedaan in de feiten, in de geesten (meer neoliberale opvattingen, verzet tegen te hoog oplopende overheidsuitgaven), op de markt (sterkere concurrentie, o.a. in het kader van de Europese eenheidsmarkt, 1992) en in het beleid (matiging en fiscale hervormingen die leiden tot vermindering van de fiscale druk, met name op de hoogste inkomensdecielen).

Gemeten aan de hand van de Gini-coëfficiënt en de decielenverdeling is België het meest inkomensgelijke land (na belasting en sociale transfers) van de OESO-landen, onmiddellijk na de Scandinavische landen (OESO, *Income Distribution*, 1995: 50, tabel 4.4). De ongelijkheid is groter in Frankrijk en Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 1. Gini-coëfficiënten van de inkomensongelijkheid.

	Vóór belasting	Na belasting	% vermindering
1985	0,410	0,370	9,8
1980	0,396	0,321	19,1
1985	0,344	0,267	22,4
1997	0,373	0,304	18,4

Bron: Fiscale Statistiek.

Tabel 2. Decielverdeling van de inkomens.

	Vóór belasting			Na belasting		
	1973	1985	1997	1973	1985	1997
1ste deciel	1,4	1,7	1,8	1,8	2,2	2,4
10de deciel	33,1	25,8	28,4	28,0	20,7	24,1
(Gini)	(0,43)	(0,35)	(0,37)	(0,38)	(0,27)	(0,30)
(Theil)	(0,36)	(0,21)	(0,10)	(0,25)	(0,13)	(0,07)

Bron: Fiscale Statistiek.

Deze fiscale cijfers tonen aan: de evolutie van de ongelijkheid in de tijd, de weerslag van de belastingheffing, alsmede de omvang van de inkomensongelijkheid (vóór 2 tot 30, na 2 tot 25). Globaal beschouwd neemt de primaire inkomensongelijkheid (vóór belastingen) af tussen 1965 en 1985; sedertdien neemt ze opnieuw toe. Na belasting neemt de ongelijkheid voortdurend (in sterkere mate) af tot 1985, sedertdien neemt ze (ook weer in sterkere mate) toe. De toename in de tweede periode is minder groot dan de afname in de eerste periode. *De trend is dus: langzame vermindering van de ongelijkheid, steeds globaal gemeten, minder vóór belasting, vooral na (en dus door) belasting.*

De gegevens van de CSB-enquêtes omtrent het beschikbaar inkomen (na belasting en sociale uitkeringen) geven, voor een kortere periode, een soortgelijk beeld, nl. afname van de ongelijkheid vóór 1985, toename sedertdien.

Tabel 3. Gini-coëfficiënten van de ongelijkheid van het beschikbaar inkomen.

	0,302 (alleen Vlaanderen)
1976	0,290
1985	0,294
1992	0,299
1997	0,309

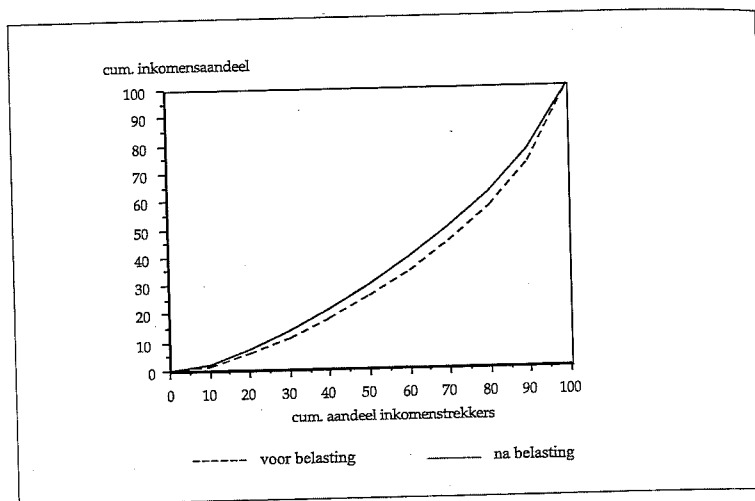
Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

De globale impact van de sociale zekerheid op de verticale inkomensverdeling is indrukwekkend. De Gini-coëfficiënt gaat (bij Cantillon en Verbist) in 1992 van 0,527 voor de primaire verdeling (vóór) naar 0,299 voor het beschikbaar inkomen (na); (bij Standaert en Valenduc) in 1983 van 0,554 vóór naar 0,317 na; in 1995 van 0,569 vóór naar 0,315 na.

De grootste invloed op de inkomensongelijkheid gaat uit van de uitkeringen. Daarnaast is de invloed van de financieringszijde veel geringer. Dit is begrijpelijk, omdat de uitkeringen positieve overdrachten inhouden naar huishoudens zonder of met laag primair inkomen.⁶

6 STANDAERT, I. en VALENDUC, C. (1997), "La distribution des revenus des ménages: Comparaison 1983-1995", *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën; VALENDUC, C. (1989), "Estimation de la distribution des revenus primaires et de l'incidence distributive des transferts et des cotisations sociales", *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, (5): 291-337; CANTILLON, B., GIJSELINCKX, C., VERBIJ, G. (1998), *De netto-heroerdelende werking van de sociale zekerheid. Rapport voor het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO)*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, december, 146 blz.; DELEBECK, H. (2000), "So-

Figuur 3. Lorenz-curve van het inkomen vóór en na belastingheffing (inkomens 1990).



Bron: NIS, Financiële statistieken, nr. 58, 1992.

Op zich bekeken is de herverdelende werking van de sociale zekerheid aanzienlijk toegenomen in volume en in aantal personen, en werd de verticale herverdeling van de jongste decennia bevorderd door de afschaffing van de loongrens aan de bijdragen en door een grotere selectiviteit van de uitkeringen. Door de brede spreiding van de uitkeringen over bijna alle inkomenscategorieën was, per slot van rekening, de weerslag ervan op de globale inkomensverdeling minder groot dan de omvang van het systeem zou kunnen doen vermoeden. We noemden destijds reeds (1966) de werking van de sociale zekerheid *veeleer een andere verdeling dan een hervordering*.⁷

Ten slotte worden verdeling en hervordering beïnvloed door de effecten van sociale veranderingen die buiten de markt en de overheidstussen-

ciale Zekerheid en inkomensverdeling in België van 1966 naar 1999", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4.

7 DELEBECK, H. (1966), *Maatschappelijke zekerheid en inkomensverdeling in België*, Leuven, 345 blz.; DELEBECK, H., BERGHMAN, J., VAN HEDDEGEM, P., VEREYCKEN, L. (1980), *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, Van Loghum Slaterus, 374 blz.

komst liggen, o.a. de veroudering, de gezinsgrootte (gezinsverdunding), het dubbele inkomen. Daarop heeft Titmuss reeds gewezen (1962, *Income Distribution and Social Change*).

Samengevat: de primaire inkomens zijn sinds 1950 in historisch nooit geëvenaarde mate reëel verhoogd, zonder dat de verdeling diepgaande veranderingen heeft ondergaan. De secundaire inkomensverdeling vertoont wel een trend naar grote gelijkheid. Deze wordt bewerkt door de belastingen, maar meer nog door de monetaire overdrachten. Vooral de positie van de top werd omlaaggehaald door de belastingen. Voor de brede bevolkingslagen bleef de verdeling van het beschikbaar inkomen nagenoeg ongewijzigd. Het effect van de secundaire verdeling wordt wederom verzwakt door de verdeling van de sociale goederen en diensten (vooral onderwijs), waar de hogere inkomensdecielen meer gebruik van maken. Dit laatste hebben we het Mattheus-effect genoemd.

De uiterste kant van de inkomensverdeling is de armoede. Hieromtrent, en omtrent het effect van de sociale zekerheid, werd sedert 1976 langlopend onderzoek verricht door het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen (UFSIA)⁸. De hier gebruikte zogenaamde EU-norm gebruikt als armoedegrens 50% van het equivalent mediaan huishoudelijk inkomen, met 1, 0,5 en 0,3 als equivalentieschalen.

Tabel 4. Percentage arme huishoudens in België, EU-norm.

	1976	1985	1988	1992	1997
België, relatieve norm		6,0	5,9	7,2	7,7
Vlaanderen, relatieve norm (1)	10,8	6,0	5,4	6,7	6,9
Wallonië, relatieve norm		6,1	8,5	9,0	9,1
België, constante norm (2)		11,1	9,3	7,2	7,0
Vlaanderen, constante norm (3)	10,8	6,7	4,2	3,0	2,5

(1) Armoedenorm berekend voor Vlaanderen afzonderlijk.

(2) EU-armoedenorm van 1992, voor de andere jaren aangepast op basis van de index van de consumptieprijzen.

(3) EU-armoedenorm van 1976, voor de andere jaren aangepast op basis van de index van de consumptieprijzen.

Bron: Cantillon e.a. (1999), op basis van de CSB-enquêtes.

8 CANTILLON, B., DE LATHOUWER, L., MARX, I., VAN DAM, R., VAN DEN BOSCH, K. (1999), *Sociale indicatoren 1976-1997*, Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen; alsmede in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 41 (4): 747-800.

België beschikt, samen met Nederland, over een voortreffelijk systeem van sociale bescherming, waardoor deze twee landen een laag percentage armen kennen in vergelijking met de Europese Unie en ook internationaal. De steunpilaren van ons systeem zijn de gewaarborgde inkomens van de algemene bijstand, de minimumuitkeringen van de sociale verzekeringen, de werkloosheidsuitkeringen zonder beperking in de tijd, de automatische aanpassing van de sociale uitkeringen en de universele kinderbijslag.

Op basis van het onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid kunnen we ook uitspraken doen over de effectiviteit van de sociale zekerheid.

Tabel 5. Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid vóór en na sociale zekerheid volgens EU-norm, België, 1985-1997.

	EU-norm			
	1985	1988	1992	1997
Bestaanszeker vóór sociale zekerheid	57,5	58,7	60,0	57,0
Bestaanszeker na sociale zekerheid	36,5	35,3	32,8	35,2
Bestaansonzeker ondanks sociale zekerheid	6,0	5,9	7,2	7,7
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997.

Zonder sociale uitkeringen zou de helft van de bevolking bestaansonzeker of arm zijn; van hen wordt 80 à 85% opgetild boven de armoedegrens. Bij verdere detaillering blijkt de bestaansonzekerheid, respectievelijk armoede, geconcentreerd te zijn bij werklozen en gepensioneerden die uitsluitend van een uitkering moeten leven.

Huishoudens (van één of van twee personen) die uitsluitend van één sociale uitkering moeten leven, worden, in vele gevallen, precies daardoor bestaansonzeker of uitgesproken arm, omdat de uitkeringen (vaak ook nog de minima) in hun geval ontoereikend laag zijn. Hier lokaliseert zich de ondoeltreffendheid van de sociale zekerheid. Dit probleem is niet makkelijk op te lossen, omdat de wenselijkheid van gezinsmodalisatie haaks staat op de wens van individualisatie. Omgekeerd blijkt een dubbel inkomen (eventueel een arbeidsinkomen plus een uitkering) een sterke waarborg tegen bestaansonzekerheid.

Tabel 6. Percentage arme huishoudens in een aantal sociale categorieën volgens EU-norm, België, 1985 en 1997.

	% in de steekproef		EU-norm	
	1985	1997	1985	1997
1. Alle huishoudens	100	100	6,0	7,7
2. Geslacht gezinshoofd				
- man	80,3	77,6	5,0	6,5
- vrouw	19,6	22,4	10,0	12,0
3. Leeftijd gezinshoofd 16-24 jaar	2,9	2,7	12,3	19,3
4. Burgerlijke staat gezinshoofd				
- ongehuwd	8,2	14,4	10,6	12,3
- gescheiden	5,6	10,3	11,4	9,4
5. Nationaliteit gezinshoofd				
- Belg	94,5	93,7	5,9	7,1
- EU-land	4,7	4,0	5,7	11,3
- andere	0,8	2,0	14,6	28,1
6. Onderwijsniveau gezinshoofd				
- lager onderwijs	34,9	24,4	9,4	13,3
7. Activiteit gezinshoofd				
- uitsluitend pensioen	33,4	35,3	9,5	10,8
- uitsluitend werkloos	5,1	6,4	19,7	36,8
8. Socio-professionele categorie gezin				
- ongeschoold arbeider	19,2	12,2	6,4	14,6
- kleine zelfstandige	14,1	7,3	14,1	11,0
9a. Aantal inkomentrekkers	40,8	42,6	2,0	1,8
2				
9b. Aantal tewerkgestelden				
0	37,1	39,8	12,6	17,9
1	33,5	30,0	2,7	1,5
2	26,2	27,5	1,5	0,7
3+	3,1	2,7	0,9	0,0
10. Gezinstype				
- 1 bejaarde	15,9	15,5	10,4	11,4
- 2 bejaarden	10,4	12,0	12,1	13,7

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997.

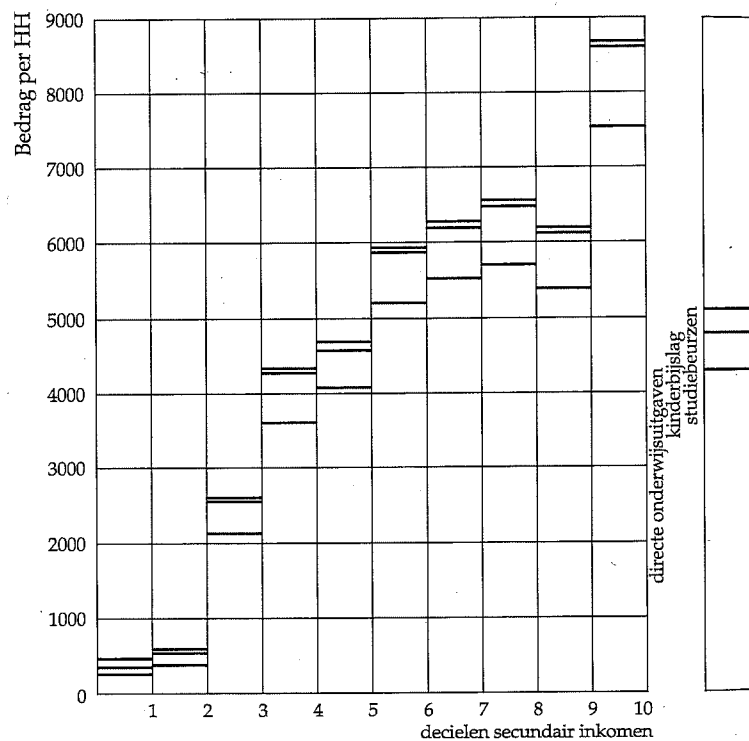
Naast de inkomensverdeling in geld komt in de welvaartsstaat de vraag naar de verdeling van de individualiseerbare sociale goederen en diensten. Hier speelt hetgeen ik destijds het Mattheus-effect genoemd heb.⁹

9 Naar de evangelietekst "Aan wie heeft zal gegeven worden" enz. Door mij voor het eerst omschreven in H. DELEECK (1977), *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*. Later hernoemen in H. DELEECK (1992), *De architectuur van de welvaartsstaat*. Onderzoekresultaten in DELEECK, H., HUYBRECHTS, J., CANTILLON, B. (1983), *Het Mattheuseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer, 379 blz.; TAN, B. (1998), *Blijvende sociale ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs*, Berichten/UFSLA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, mei, 32 blz.

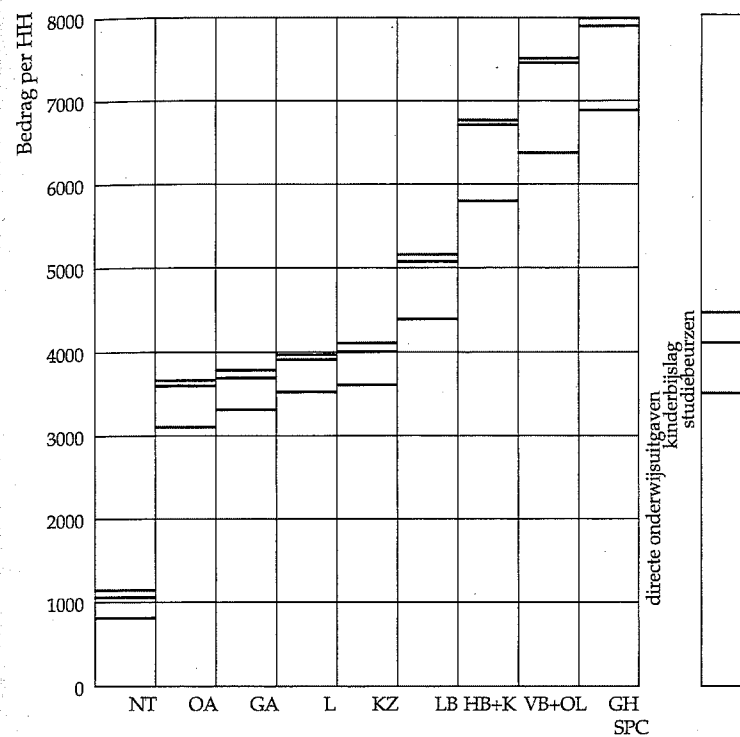
De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven op het vlak van onderwijs, gezondheidszorg, sociale huisvesting, en ook recreatie en cultuur werd trouwens door menig buitenlands onderzoek aangetoond (bijv. Nederlands Sociaal en Cultureel Planbureau, *Het profijt van de overheid in 1977*; Goodin, R. en Legrand, J. (1987), *Not to the Poor*, Londen). Zij is het duidelijkst aantoonbaar op het gebied van het onderwijs, spiegelbeeld van de onvoltooide democratisering, waar kinderbijslag en studietoelagen cumuleren met de sociaal ongelijke onderwijsparticipatie. Het beeld van 1992 wijkt weinig af van het beeld dat we bekomen voor 1976.

Grafiek 1. Verdeling van de totale onderwijsuitgaven.

a. Verdeling over decielen secundair inkomen.

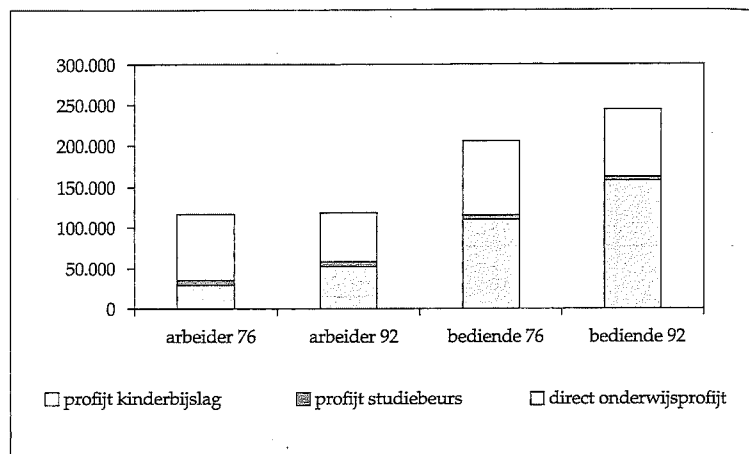


b. Verdeling over socio-professionele categorieën.



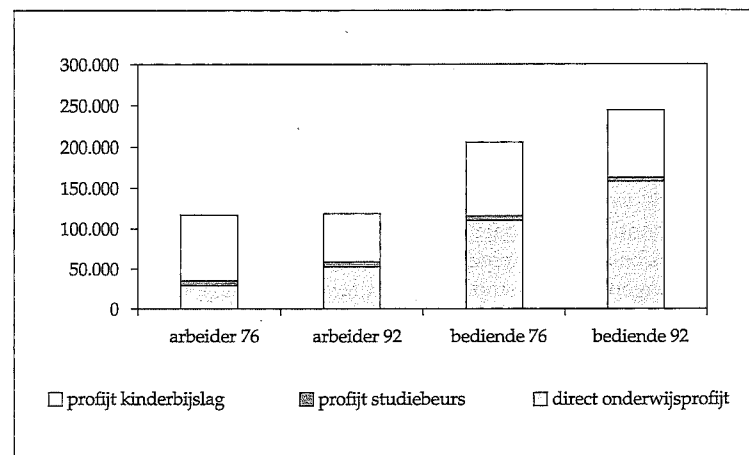
Het Mattheus-effect betekent *niet* dat de lagere bevolkingslagen te weinig krijgen, *wel* dat er een scheve verdeling ten gunste van de hogere is. Deze tendentie zit blijkbaar ingebakken in de welvaartsstaat, met name omdat ons beleid principieel universeel is en weinig selectief. De sociale voorzieningen worden voor iedereen ter beschikking gesteld, maar uit de aard van hun sociaal-culturele positie (kennis, aspiratieniveau, waarden, afkomst, gezin en omgeving) maken de hogere lagen er meer gebruik van dan de lagere. De herverdeling stoot blijkbaar op inwendige grenzen die door de samenleving zelf worden gesteld.

Grafiek 2. Evolutie van het gecumuleerd profijt naar de socio-professionele categorie van het gezinshoofd, Vlaanderen, 1976-1992.



Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

Grafiek 3. Evolutie van het gecumuleerd profijt volgens het onderwijsniveau van het gezinshoofd, Vlaanderen, 1976-1992.



Bron: Centrum voor Sociaal Beleid.

5. Crisis en actieve welvaartsstaat: heroriëntering

De kritiek op en de crisis van de welvaartsstaat heeft niet zozeer te maken met de beginselen van regulering en solidariteit waarop hij gebaseerd is, als wel met de *sociale veranderingen* (in demografische verhoudingen, gezin, bedrijfsleven, sociale stratificatie, cultuur) die zich langzaam maar zeer diepgaand voltrokken hebben, en waaraan instellingen, doelstellingen én werking van de traditionele welvaartsstaat niet meer aangepast zijn.¹⁰

Eigenlijk is de welvaartsstaat een enorm succesverhaal. De verhoging van de levensstandaard op allerlei gebied, waarbij alle lagen van de bevolking betrokken werden, is een indrukwekkende realiteit. *Les trente glorieuses* van J. Fourastié gaan verder door, ook na 1975. Men kan (zelfs) stellen dat analfabetisme en "echte" (d.i. absolute, niet relatieve) armoede in hoge mate zijn weggewerkt.

Het woord *crisis* werd gedurende 25 jaar voortdurend in de mond genomen, zowel door politieke leiders als door gemiddelde burgers. Nochtans is *tussen 1973 en 1992 het gemiddeld BBP per hoofd in de twaalf belangrijkste West-Europese landen gestegen met nagenoeg 50%*. Er is dus blijkbaar een paradox tussen cijfers en gevoel. Ten gronde omvat deze crisis twee te onderscheiden verschijnselen.

Er is de *crisis van de middelen*. De welvaartsstaat kwam eind jaren zeventig in financiële, economische en organisatorische ademnood. Hij geraakte toen in de houdgreep van stijgende uitgaven en afnemende inkomsten als gevolg van de toenemende werkloosheid, die op haar beurt veroorzaakt was door een onverwacht felle inkringing van de industriële tewerkstelling (desindustrialisatie). 1978-1985 werd de crisisperiode met begrotingstekorten, toenemende overheidsschuld en matigingsbeleid. Toen braken de *externe ongunstige gevolgen* door van het tot dan toe voorspoedige welvaartsstaatproject: arbeidsbesparing (dus werkloosheid) door te hoge arbeidskosten en financiële lasten; een overheidsbestuur dat door overreglementering zware organisatorische verplichtingen oplegt en inbreekt in het privé-leven; een overvloed van voorzieningen wat leidt tot veel oneigenlijk gebruik.

¹⁰ CANTILLON, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen, Pelckmans.

In hetzelfde tijdsgewricht zitten de doorbraak van de milieuproblematiek (Rapport aan de Club van Rome over *De grenzen aan de groei*, 1972) en de wereldwijde economische recessie door de stijging van de grondstoffenprijzen (oliecrisis 1973, einde van de gouden jaren zestig). Deze jaren brengen ook het einde van de sociale consensus die aan de basis lag van de opbouw van de welvaartsstaat in de naoorlogse periode.

De eigenlijke financiële crisis en het bijbehorende matigingsbeleid liggen thans achter ons. De toegangsvoorwaarde die door de landen aanvaard werd om te kunnen toetreden tot de Europese Monetaire Unie (EMU), nl. de daling van hun begrotingstekort tot minder dan 3%, is een wellicht onmisbare externe factor geweest om tot budgettaire zuiverheid terug te keren.

Naast de crisis van de middelen is er de *crisis van de doelstellingen*: de sociale omstandigheden zijn zodanig veranderd dat de klassieke behoefteomschrijvingen, doelstellingen en middelen niet meer geldig zijn. Crisis betekent dan niet ontmanteling, wel *aanpassing en heroriëntering*. Dit dient duidelijk vooraf gezegd: in tegenstelling tot wat vaak gezegd werd, is er geen sprake van ontmanteling van de welvaartsstaat. Inderdaad, ondanks de overal getroffen besparingsmaatregelen, namen de sociale uitgaven in percent van het BBP in de meeste landen toe, ook in de jaren tachtig, ook wanneer men de stijgende uitgaven voor werkloosheid zou uitsluiten. Deze stijging is nog het meest uitgesproken in de zuidelijke lidstaten, waar de welvaartsstaat nog jong is. Enkel werd de steile groei van de jaren zeventig omgezet in een tragere groei. Dit geldt zelfs voor het Verenigd Koninkrijk, waar Margaret Thatcher de meest uitgesproken liberale en anti-welvaartsstaatkoers heeft gevaren. Ondanks de politiek-ideologisch en retorisch geweldige stormloop tegen de welvaartsstaat, is er ten gronde weinig veranderd; de regeringen bezuinigden meer op de overheidsdiensten en op infrastructuuruitgaven dan op sociale uitkeringen. Deze beoordeling is nagenoeg eensgezind bij de auteurs en steunt op empirie (zie Barr, Marannes, Pierson, 1994; Greve, 1998; Esping-Andersen, 1996; Pochet, 1995).

Wat wel veranderde was het einde, vanaf 1975, van de consensus over de ontwikkeling van de welvaartsstaat, alsmede van het vertrouwen in het keynesiaanse model. Sederdien geeft de neoliberale geestesgesteldheid voorrang aan de markt in denken en handelen. Institutioneel werd die bekrachtigd door de Europese eenheidsmarkt (1992) en de EMU (1999), met concurrentie en begrotingsevenwicht als sluitstukken. Dienover-

eenkomstig werden de traditionele verdedigers van het sociale, de sociale beroepsorganisaties en met name de vakverenigingen, in het defensief gedrongen.

Het economisch draagvlak van de welvaartsstaat is beschadigd door te hoge arbeidskosten, ontmoediging van de werkgelegenheid en gebrek aan arbeidsmarktflexibiliteit. De druk van *fiscale en sociale lasten* is te hoog geworden. Met name de stijging van de loonkosten veroorzaakt *arbeidsbesparing en aldus werkloosheid*. De groei gaat verder, maar schept te weinig arbeidsplaatsen. Er ontstaat een grote groep technisch en sociaal laaggeschoolden die niet mee kunnen met de hoge eisen van het moderne productieproces en die te veel kosten in verhouding tot hun productiviteit. Deze werkloosheid leidt tot een nieuwe sociale kwestie: de armoede en sociale uitsluiting vooral bij laaggeschoolden. Niet alleen door het tekort aan werkgelegenheid, maar ook door uitstoting van arbeidskrachten in werkloosheidsverzekering (arbeidsongeschiktheid in Nederland) en vervroegde pensionering is de arbeidsparticipatie te laag. Het stelsel van de sociale uitkeringen wordt verweten de geneigdheid tot arbeid te ontmoedigen (*disincentive*).

In het algemeen mag men stellen dat de industriële, fordistische economie en tewerkstellingsstructuur plaats hebben gemaakt voor een postindustriële structuur. Kenmerkend hiervoor zijn de overwegende plaats die wordt ingenomen door de dienstensector in plaats van landbouw en industrie, het belang van biologie en informatica in het productieproces, het belang van scholing, alsmede – niet te onderschatten – de veralgemening van vrouwelijke beroepsarbeid (en dus het einde van het kostwinnersmodel) en de tussenkomst van de overheid in de arbeidsmarkt, vooral via onderwijstoelevering en socialezekerheidswetgeving. Aan deze postindustriële structuur beantwoordt een gewijzigde sociale stratificatie (gelaagdheid) en wellicht ook een andere klassenstructuur, die verschilt van de vroegere industriële stratificatie (*Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*, onder redactie van G. Esping-Andersen, Londen, 1993). De crisis van de welvaartsstaat is hier dus een niet-aangepastheid aan de nieuwe tewerkstellingsstructuren en werkwijzen in het bedrijfsleven en aan de nieuwe vormen van sociale stratificatie die daaraan verbonden zijn. Daaruit volgen problemen die, meer dan vroeger, actieven treffen, nl. het risico van langdurige werkloosheid en het risico van het eenverdienerschap.

6. De sociale uitsluiting en de nieuwe sociale kwestie

Een belangrijk deel van de bevolking - zeg 10 à 20% - wordt vrijwel definitief uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces, omdat zij, op grond van hun fysieke of psychische toestand of van hun sociale omgeving of van hun scholingsgraad, in ontoereikende mate beantwoorden aan de hoge vereisten inzake kennis en handelingsbekwaamheid en aan de hoge productiviteitsnormen van het bedrijfsleven. Deze uitsluiting uit het arbeidsproces (en de daaruit voortkomende geldelijke armoede) gaat samen met een sociale uitsluiting over heel de lijn: huisvesting en woonwijk, leefstijl, gezondheidszorg, onderwijs van kinderen enz. De sociaal ongelijke deelname aan het onderwijs blijft een strategische factor. Het bedrijfsleven trekt voortdurend zijn normen op, wat voordeliger is voor de beter opgeleiden die afkomstig zijn uit hogere sociaal-culturele lagen, en ongunstiger voor hen die op grond van hun afkomst terechtkomen in sommige scholen van mindere kwaliteit van het technisch en beroepsonderwijs. Deze situatie schept een nieuwe *structurele* uitdaging voor de samenleving van de welvaartsstaat, zoals verwoord door Rosanvallon, *La nouvelle question sociale* (1995) en zoals reeds aangekondigd door de Duitse auteurs Leibfried en Tennstedt, *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats* (1985).

De nieuwe armoede is dus veroorzaakt door de *duurzame werkloosheid*; zij treft bovendien het meest de gezinnen met één inkomen. Een andere oorzaak ligt bij de *gezinsdestabilisatie*; alleenstaanden en vooral alleenstaande ouders hebben een groter armoederisico. Twee diepgaande sociale veranderingen, die het moderne gezicht van de armoede bepalen. Zo is o.a. de armoede blijkbaar verschoven van de ouderen naar de (jonge) actieven. De armoede is in vele landen van de EU toegenomen. Deze blijvende armoede is in het sociale project Europa een pijnlijk tekort. De bestrijding ervan is een officieel erkende doelstelling.

Wij hebben in Europa een systeem van sociale bescherming opgebouwd dat niet voldoende opgewassen blijkt tegen de sociale verandering. Het nieuwe is dat thans *binnen, met, ondanks* dat systeem een deel van de bevolking niet alleen geldelijk arm is, maar uitgesloten is, d.w.z. niet aan de heersende maatschappelijke waarden en instellingen participeert: werklozen, bewoners van de vervallen stadswijken, bestaansminimumtrekkers, ongeschoolde jongeren, allochtonen. Deze uitsluiting is een bedreiging voor de *sociale cohesie* van een streek of land.

7. Veroudering, gezin en individualisme

Onze bevolking verouderd omdat de mensen langer leven, maar vooral omdat het aantal geboorten sedert circa 1965 in België zeer sterk vermindert is. In 1999 hadden wij 1,5 geboorten per vrouw, in Vlaanderen zelfs 1,4 (totale vruchtbaarheidscoëfficiënt), waar er 2,1 nodig zijn louter om de bevolking in stand te houden. Aldus worden er minder jongeren aangevoerd en derhalve stijgt het volume van de lasten dat drukt op een inkrimpende actieve bevolking.¹¹ Dit feit doet zich voor in alle westerse landen, en er is reeds een aanzet toe gegeven in sommige ontwikkelingslanden. Het is dus een mondiaal probleem. De denataliteit is zonder twijfel op langere termijn het zwaarste samenlevingsprobleem, omdat daardoor het bevolkingsaantal terugloopt, de lastenverhouding verzwakt, de patronen van uitgaven, verzorging, wonen, gezinssamenstelling grondig veranderen, de sociale dynamiek verzwakt, en impliciet de noodzaak van immigratie vergroot. De oorzaken van de denataliteit zijn zowel van economische aard (kinderlast; voorrang voor buitenshuisarbeid van de vrouw) als, en vooral, van culturele aard (individuele welvaart en emancipatie hebben als waarde voorrang gekregen op het kinderaantal). Daarom hebben beleidsmaatregelen zeer weinig kans op succes. De toekomstige financiering van de pensioenen blijkt voor sommigen (of voor velen) problematisch. Hierbij zij opgemerkt dat het budgettaire probleem en de discussie in de jaren tachtig en negentig beheerst werden door een oneigenlijk, vaak verborgen agendapunt, nl. een grotere rol voor de financiële markten en voor het privé-initiatief in de structuur en de werking van de ouderdomsvoorzieningen.¹²

De traditionele welvaartsstaat is gebouwd op het traditionele gezinsmodel: een duurzame echtverbintenis, met een man die werkt (overwegend industrieel), een vrouw die thuisblijft, en nogal wat kinderlast. Dit model is nagenoeg volledig verdwenen: vrouwenarbeid, twee inkomens, weinig kinderen, veranderd rollenpatroon in en buiten het huishouden, grote huwelijksinstabiliteit, veel alleenstaanden. Onze sociale en fiscale wetgeving is hieraan moeilijk aanpasbaar. De welvaartsstaat geeft geen antwoord op de moderne problemen van het samengaan van arbeid (met twee, of als alleenstaande) en gezin. Beide lijken moeilijk ver-

11 LESTHAEGHE, R. e.a. (1998), *Eerst optellen, dan delen. Demografie, economie en sociale zekerheid*, Leuven, Garant.

12 DELEECK, H. (2000), *De betaalbaarheid van de pensioenen*, Berichten/UFSLA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, april, 25 blz.

zoenbaar en een nieuwe oorzaak van stress. Cantillon e.a. (1999) wezen op de onderlinge verbondenheid van de twee maatschappelijke overgangsvormen: van industriële naar postindustriële samenleving, en van één- naar tweeverdienerschap; beide veroorzaken een grotere vraag naar en een te laag (of te duur) aanbod van huishoudelijke diensten. Cantillon pleit voor een maatschappelijk bestel dat de zorgarbeid zou ondersteunen, enerzijds door arbeidsherverdeling, niet zozeer met lineaire maatregelen maar met maatwerk, gespreid over de carrière van de werknemer. Dan kan meteen ook de onvoltooide emancipatie van de vrouw voleindigd worden. Zij beveelt deeltijdse arbeid en vooral loopbaanonderbreking aan, voor de opvoeding van kinderen, de verzorging van zieke en afhankelijke familieleden.

De belangrijkste maatschappelijke verandering is wellicht die welke zich in de geesten voltrokken heeft. Individualisme, consumentisme, gesteund door de alles en allen overtreffende beeldvorming en reclame via de media, liberaal marktdenken, uitholling van de religiositeit, verflauwd verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de gemeenschap, een "tandeloze moraal", alle waarden, verbintenissen en instellingen gezien in functie van de verrijking van het individuele bestaan, ethische normen die meer ontleend zijn aan het eigen ik dan aangereikt door professionele of maatschappelijke taken en instellingen. Dit ondermijnt tevens het gezag, de geloofwaardigheid en de legitimiteit van de (socialiserende, d.i. waardevormende) instellingen. Terzelfder tijd heerst er grote onzekerheid: alles is voorlopig, veranderlijk, verscheiden, zonder vast patroon. Deze levenshouding en waardeopvatting kan men postmodernistisch noemen. Dit heeft evenwel een tweevoudige betekenis. Het postmodernisme kan een afwijzing zijn, niet van de grote moderne waarden zelf (autonomie, rationaliteit, democratie, gelijkheid, maakbaarheid van de samenleving), maar van de instituties waarin deze waarden slechts onvolmaakt verwezenlijkt werden. Daarnaast kan het postmodernisme omschreven worden als een filosofische interpretatie van de samenleving: aanvaarding van de pluraliteit, d.i. het meervoudig naast elkaar bestaan van opvattingen en van stijlen, relativiteit van de dingen en ongeloof t.a.v. grote alomvattende verklaringen en idealen, haast absolute passieve tolerantie t.a.v. andere en van afwijkende meningen en gedragingen.

Voor de welvaartsstaat heeft dit gevolgen: de afwezigheid van een kerkelijk ondersteunde moraal en verantwoordelijkheidsbesef; versplintering van het politieke spectrum tot een groot aantal kleine partijen; ver-

zwakking van de traditionele partners die naast zich nieuwe sociale bewegingen zien verschijnen welke, informeel of formeel, een plaats innemen in de overleginstellingen; groeiend verzet tegen opgelegde modellen en standaardoplossingen; nadruk op individuele behoeften en oplossingen, vooral in de welzijnssector. Opnieuw wordt de vraag gesteld naar de verhouding tussen het aandeel dat aan de vrije keuze kan worden overgelaten en het aandeel van de algemene solidariteit. De geest van individualisme leidt tot de *destruction of collectivities* (Offe, 1996); dit is een bedreiging voor de basis van de traditionele welvaartsstaat, nl. zijn universalistische integratieve functie. Er is dus meer aan de hand dan alleen maar financiële of materiële problemen.

8. En dan: de actieve welvaartsstaat

Activeren betekent: bepalen wie een uitkering kan ontvangen, wie daartegen aangezet en geholpen moet worden om een baan te krijgen. De welvaartsstaat moet dus minder de passieve verstrekker van uitkeringen worden, maar meer actief optreden met het oog op (weder)inschakeling in het arbeidsproces. De overheid moet daartoe ook het nodige aantal geschikte arbeidsplaatsen doen ontstaan. Naast inkomensbescherming staan voortaan participatie, sociale integratie en sociale cohesie centraal, maar ook meer zelfverantwoordelijkheid, alsmede een betere verhouding tussen arbeid en gezin en een juistere waardering van de verzorgingsarbeid. Het beleidsdenken over arbeid en sociale zekerheid is overgegaan van bescherming naar activering: een *paradigmaverandering*. In deze nieuwe visie wordt een hoge graad van sociale bescherming samen met volledige werkgelegenheid haalbaar geacht.

De economische conjunctuur (samen met de "nieuwe economie", met een sterke productiviteitsstijging door informatica) scheert hoge toppen, met minder werklozen en meer budgettaire mogelijkheden. Ook de politieke conjunctuur zit goed. In België kunnen socialisten (sociale voorzieningen) en liberalen (marktwerking) hun opvattingen verzoenen rond de gedachte van de actieve welvaartsstaat. Internationaal zoekt de sociaal-democratie een nieuwe doctrinaire inhoud, in Engeland Tony Blair met *The Third Way* (geïnspireerd door het gelijknamig boek van Giddens) en in Duitsland *Die neue Mitte* van Schröder. In België publiceerde (thans minister) Frank Vandebroucke *Op zoek naar een redelijke utopie: de actieve welvaartsstaat in perspectief* (2000).

Het politieke taalgebruik moet op zijn eigen nut en verdiensten beoordeeld worden. Los daarvan rijst de vraag in welke mate deze actieve welvaartsstaat verschillend is van de vroegere. De beginselen van de welvaartsstaat blijven integraal gehandhaafd, wat dus een nederlaag betekent voor de felle neoliberale kritiek van de jaren tachtig. De toepassing van de beginselen wordt uitgezuiverd en aangepast aan de veranderde geestelijke en materiële omstandigheden. Dat hebben we een paradigmaverandering genoemd. Maar per slot van rekening zet de welvaartsstaat zijn historische weg voort, stilzwijgend gesteund door het grootste deel van de bevolking en van de politieke elite.

Het aantal langdurig uitkeringsafhankelijken is zeer hoog opgelopen, met name in de sector werkloosheid (België) en arbeidsongeschiktheid (Nederland). De actieve welvaartsstaat wil voortaan de klemtoon leggen op de intrede of op de *wederinschakeling* in het arbeidsproces. Dit zowel door de prikkel (*incentive*) tot arbeid te verhogen (strengere voorwaarden voor werkloosheidsuitkering; groter verschil tussen nettoloon en uitkering) als door het scheppen van bijzondere arbeidsgelegenheid en het individueel begeleiden van werklozen (arbeidstraject). De *koppeling recht-plicht* wordt meer beklemtoond: er is plicht tot arbeid of nuttige inspanning, en er is recht op integratie door middel van arbeidsgelegenheid. Overheid en burger staan tegenover elkaar in *een contractuele verhouding*. De overheid treedt daarbij "pro-actief" op, voorkomend en verhelpend.

Vandaar een reeks structurele en institutionele maatregelen: wettelijke arbeidskostenverlaging, loonkostensubsidiëring, individuele arbeidsbemiddeling, herscholing van langdurig werklozen en allerlei initiatieven om moeilijk te plaatsen personen, inzonderheid jongeren, aan het werk te stellen, voorlopig in een beschermd systeem, in de hoop dat ze doormoeten naar de gewone arbeidsmarkt. Het gaat om sociale werkplaatsen (parallel met de sedert lang bestaande beschutte werkplaatsen voor gehandicapten), plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA) en een veelheid van vaak door overheidsdiensten ondersteunde kleine privé-ondernemingen.

Is dit nieuw? Neen, in de zin dat in ons land zowel op nationaal als op regionaal en op plaatselijk vlak de meeste van deze maatregelen reeds toegepast werden. Ja, in de zin dat deze initiatieven thans veel positiever gewaardeerd worden, alsmede, zoals reeds gezegd, dat hiervoor thans meer financiële middelen beschikbaar komen. Er is dus wel iets in de

geesten veranderd. Het blijft onzes inziens een open vraag of deze weg kwantitatief en duurzaam daadwerkelijk succes zal hebben, ook wanneer de vraag op de arbeidsmarkt (opnieuw) zou verzwakken. De test kan er enkel komen bij neergaande conjunctuur.

Met name in Nederland heeft deze tendentie geleid tot een hervorming van het socialezekerheidsstelsel, waarbij een meer marktgeoriënteerde benadering van de beleidsuitvoering werd gezocht (voornamelijk in de sectoren gezondheidszorg, arbeidsongeschiktheid en bijstand). Naast gunstige resultaten op het vlak van de beheersbaarheid van aantallen en uitgaven, vrezen velen een ongunstige weerslag op de sociale toestand van een aantal burgers (W. Trommel en R. van der Veen (1999), "Tien jaar sleutelen aan sociale zekerheid", *Beleid en Maatschappij*, 2: 122-134).¹³ In het Belgische pensioendebat staat de verhouding tussen eerste (wettelijk pensioen) en tweede pijler (aanvullend pensioen) centraal. De liberale voorkeur gaat naar een verdere ontwikkeling van de tweede pijler, toe te vertrouwen aan private financiële instellingen (pensioenfondsen en groepsverzekeringen); de sociaal- en de christen-democraten erkennen thans het belang van de tweede pijler, maar willen deze institutionaliseren en veralgemenen door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten (sectorale pensioenen).

Ten slotte wil de actieve welvaartsstaat mee harmonie scheppen tussen *arbeid en gezin*, door arbeidsduurvermindering, meer nog door arbeidsverdeling over de hele loopbaan. De volledige werkgelegenheid, voor mannen én vrouwen, moet samengaan met de herwaardering van de doorgaans *niet-betaalde zorgarbeid*, zowel informeel (taakverdeling binnen het gezin) als statutair en geldelijk. Dit kan geschieden door zorgverlof, recht op deeltijdse arbeid, loopbaanonderbreking enz. De wenselijkheid van een hoge activiteitsgraad mag de gezinszorg niet verlagen tot een restactiviteit, noch deze commercialiseren. Om voltooid te zijn vraagt de emancipatie van de vrouw, naast de veralgemeende toetreding tot de arbeidsmarkt, de institutionele erkenning van de gezinsarbeid als volwaardige arbeid. Dus veeleer een *pluri-actieve* dan een alleen maar *actieve* welvaartsstaat (Cantillon, 1999). Dit aspectuele doel komt in de publieke discussie weinig aan bod.

¹³ Voor Nederland, zie ook: TEULINGS, G., VAN DER VEEN, R., TROMMEL, W. (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van de sociale zekerheid*, Den Haag; VAN DER VEEN, R., TROMMEL, W. (1999), *De herverdeelde samenleving, ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam.

9. Hoe gaat het nu verder?

De crisis van de welvaartsstaat ligt wellicht achter ons, om drie redenen: de aanpassingen zijn overal begonnen, samenvallend met de gunstige wind van de economische conjunctuur in de rug, en de positieve maatschappelijke verdiensten van deze samenlevingswijze worden erkend. Thans wordt (opnieuw) erkend dat de sociale uitgaven (gezondheidszorg, onderwijs en inkomenswaarborg) dienstig zijn voor de economie, dat de kleine overlegeconomieën met genereuze sociale voorzieningen de economische transitie van industrieel naar postindustriële harmonischer hebben doorgemaakt, en dat de welvaartsstaat de sociale cohesie duidelijk heeft gediend.

Ten slotte enige kritische beschouwingen over de actieve welvaartsstaat. De recente resultaten (met name de vermindering van de werkloosheid) zijn veeleer het gevolg van de economische groei en van de algemene flexibilisering van de arbeidsmarkt (o.a. toename van deeltijdwerk) dan van het overheidsbeleid. Anders gezegd: het gevoerde beleid lijkt geschikt om een resterend aantal werklozen aan het werk te krijgen door de inzet van specifieke hulpmiddelen (en van een zeer hoge kostprijs). Maar de vraag blijft of de werkgelegenheid *structureel* verhoogd werd. Hiertoe blijft onzes inziens een radicale voortzetting nodig van de *arbeidskostenvoerlagings*, wat praktisch enkel kan door de verlaging van de werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid. Met name - wat velen sedert lang vragen - is het raadzaam kinderbijslag en gezondheidszorg te financieren uit algemene belastingen in plaats van uit bijdragen berekend op het loon. Een andere zwakheid van de actieve welvaartsstaat bestaat hierin dat hij wel activeert aan de aanbodzijde (werknemers) maar de vraagzijde (ondernemingen) buiten schot laat. Dit is een blijvend oud zeer.

Ook blijven belangrijke hefbomen van activering en emancipatie minder besproken, o.a. de democratisering van het onderwijs in twee betekenissen: de deelname aan het hoger onderwijs ook voor kinderen uit sociale risicocategorieën (bijv. ongeschoolden, alleenstaande ouders) en de *kwalitatieve verbetering van de onderwijsomgeving in het technisch en beroepsopderwijs*.

De test voor de actieve welvaartsstaat ligt dus bij een terugkeer van een neerwaartse economische conjunctuur. Dan moet blijken, *ten eerste*, of de

specifieke tewerkstellingsmaatregelen nog toereikend zijn, en er daartoe nog voldoende financiële middelen zijn, en *ten tweede*, of de lange hoogconjunctuur gebruikt werd om structurele verbeteringen aan te brengen.

Met de actieve welvaartsstaat gaat alle aandacht (opnieuw) naar economie, groei en tewerkstelling. Andere aspecten worden wel vernoemd, maar krijgen veel minder effectieve aandacht: de kwaliteit van de arbeid, het gezin, de combinatie van gezin en arbeid, en de kwaliteit van het leven in het algemeen. We staan terug bij de nu reeds oude verzuchting van J.K. Galbraith, "*What counts is not the quantity of goods we produce but the quality of life*" (1967). Europa heeft een maatschappelijk project nodig waarbij groei en tewerkstelling middelen zijn, niet het enige doel. En bij de bevolking ontbreekt wat Delors onlangs noemde "le sentiment d'appartenance".