



BOEKESSAY

De welvaartsstaat: een donkere interpretatie

Frank Vandembroucke

Met *De staat van de welvaartsstaat* (2016) publiceert Bea Cantillon een opus magnum. Het bouwt voort op *De architectuur van de welvaartsstaat* (1992) van Herman Deleeck, een omvattend handboek over geschiedenis, doelstellingen en organisatie van sociaal beleid.

Maar de interpretatie van Deleecks originele partituur is, zo schrijft Bea Cantillon, “rauw en donkerder”. Toch eindigt ze met een positieve oproep, perfect samengevat in de laatste zinnen van het boek: “In de balans hebben we een progressievere welvaartsstaat nodig. Waar er synergieën zijn, moeten deze ten volle benut worden. Waar er tegenstellingen en contradicties zijn, moeten waarden primeren.”

Ik ben het met deze conclusie eens, minder met het pessimisme dat doorklinkt in de weg naar de conclusie. Of beter, als we pessimistisch moeten zijn over de haalbaarheid van de conclusie, dan zou ik daarvoor andere redenen in de verf zetten dan Cantillon. Cantillons zwaarmoedigheid

heeft te maken met de ongelijke strijd tussen twee rollen die de welvaartsstaat in haar betoog speelt. Enerzijds spooft de welvaartsstaat goed met de logica van de vrije markt, bijvoorbeeld met kinderopvang voor werkende ouders, met opleiding en activering voor werklozen: mensen met voldoende productieve vaardigheden varen daar wel bij, en het economisch leven ook; dat is de “synergie”. Anderzijds gaat de welvaartsstaat in tegen de logica van de vrije markt: minimumlonen en werkloosheidsuitkeringen beschermen mensen met minder productieve vaardigheden tegen de markt: daar zitten de “tegenstellingen en contradicties”.

De welvaartsstaat is niet teruggetreden, zo be-

klemtoont Cantillon. Maar ze is expansief in taken die aan economische behoeften beantwoorden, daar waar er “synergie” is; haar beschermende rol is al geruime tijd in de verdrukking. In het strijdtoneel dat Cantillon beschrijft, wint economische logica het van sociale logica.

GEEN IJZEREN WETTEN MAAR WANORDE

In vergelijking met de simplismen die het debat kleuren, is dit boek een verademing. Neem de kretologie over ‘de middenklasse’. Jonathan Holslag schrijft in *De Morgen* (26/10): “We branden in een waanzinnig tempo het spaargeld uit de gloriejaren van de babyboomers op. (...) Wees er maar zeker van: die middenklasse, zij gaat eraan.” Gert Peersman en Michel Maus hadden kort tevoren al hun duit in het zakje gedaan in dezelfde krant: “De voorbije decennia is de middenklasse alleen maar gegroeid, nu dreigt ze te verdwijnen”. Kunnen we analyses die overwaaien uit de Angelsaksische wereld zonder meer toepassen op ons eigen land? Dreigt de Belgische middenklasse te verdwijnen? Ziet het er bar slecht uit voor de vele hardwerkende tweeverdieners die onze middenklasse bevolken? Lees Cantillon. De Belgische realiteit is complexer: binnen de bevolking op actieve leeftijd zien we vooral dat gezinnen die weinig of niet participeren in de arbeidsmarkt achterop geraken.

Onze behoefte aan eenvoudige verhalen is onverzadigbaar. Als het niet zo is dat de middenklasse straks uitsterft, dan willen we toch geloven dat het onheil dat de welvaartsstaat overkomt, van de Verenigde Staten tot België, te wijten is aan één enkele externe vijand: de boze globalisering. En het succes van Brexit en Trump valt te herleiden tot ‘de verliezers van de globalisering’. Helaas is ook dat te simpel. Mark Elchardus, die hierover geduldig empi-

risch onderzoek doet, stelt vast dat de steun voor populisme niets te maken heeft met de persoonlijke sociaaleconomische situatie van de kiezers (*Zeno*, 19/10). Los daarvan, is toenemende ongelijkheid het resultaat van vele factoren. Deze factoren verschillen van land tot land, en landen kennen sterk uiteenlopende ontwikkelingen. Om de ongelijkheid te begrijpen, moet je zowel naar kapitaalmarkten als naar arbeidsmarkten kijken. Het gaat om economische en technologische evoluties. Het gaat om machtsverhoudingen, om normen en gedragscodes, die het loon- en beloningsbeleid in bedrijven bepalen. Het gaat om de manier waarom mensen huishoudens vormen; bij Cantillon is dit een cruciale factor. En het gaat om belastingen en uitkeringen, dus politiek.

In een synthese van zijn levenswerk over ongelijkheid stelt Anthony Atkinson dat de geschiedenis zich beter laat interpreteren aan de hand van episodes dan van langlopende trends. Er zijn geen wetmatigheden die in alle landen hetzelfde patroon creëren, of het nu gaat over de globalisering of over de groei van het vermogen. Toch hunkeren we naar eenvoudige waarheden om de wanorde in de wereld te vatten. Vele mensen geloven dat het werk van Piketty een nieuwe ‘ijzeren wet’ blootgelegd heeft, een magische formule gebaseerd op het verschil tussen het rendement van kapitaal, r , en de economische groei, g . Piketty onderlijnt zelf dat de fameuze ‘ $r > g$ ’ niet de belangrijkste verklaring biedt voor veranderingen in de inkomens- en vermogensverdeling, dat het niet gaat om een wet, en dat overtuigingen en politiek cruciaal zijn. Piketty beklemtoont terecht het belang van belastingen op vermogens. Maar de wereld is complex: inzake inkomensongelijkheid verwijst hij eerst naar onderwijs en niet naar vermogen.

Kortom, in de wereld heerst meer wanorde dan

orde, en 'ijzeren wetten' bieden een vals gevoel van houvast voor wie het hoofd koel wil houden in de wanorde. Mijn persoonlijke overtuiging is dat we alleen houvast kunnen vinden in sterke morele principes, waarmee we richting kunnen geven aan onze actie. Dat is de bril waarmee ik Cantillon lees. Daarom ben ik het zo eens met de laatste zin van het boek: de waarden moeten primeren. De vraag is nu: kunnen we daar ook in slagen?

EEN TRILEMMA

Bea Cantillon beschrijft complexe spanningen binnen welvaartsstaten: demografische verschuivingen, technologische ontwikkelingen en globalisering creëerden een "trilemma". Als de inspanningen van de welvaartsstaat niet groter én progressiever (meer herverdelend) worden, dan is het onmogelijk om zowel werkgelegenheid als sociale bescherming hoog op de agenda te zetten. Cantillon staat daarbij kritisch tegenover het zogenaamde "sociale investeringsbeleid", dat de klemtoon legt op investeringen in kinderopvang, onderwijs, opleiding, activering en de combinatie van betaald werk en gezinsverantwoordelijkheid. Sociaal investeringsbeleid draait meer om emanciperende dienstverlening dan om zogenaamde 'passieve' uitkeringen. Sociaal investeringsbeleid dient ook de economische ontwikkeling: hier is de welvaartspolitiek in "synergie" met het kapitalisme. Precies daarom werd sociaal investeringsbeleid een breed verspreid politiek discours. Cantillon ziet het beleid onder de paarse regeringen-Verhofstadt als een illustratie daarvan. Volgens haar schiet een eenzijdig investeringsbeleid tekort: zonder méér geld voor sociale uitkeringen en meer progressiviteit zal de armoede bij actieven blijven toenemen. Dat is juist: sociaal beleid moet investeren in en beschermen van mensen combineren; sterker, het ene gaat niet zonder het andere.

Toch passen twee kanttekeningen bij Cantillons kritiek op eenzijdig "investeringsbeleid". Ten eerste blijkt dat de negatieve trends die ze beschrijft - met name de achteruitgang van de minimale inkomensbescherming - eerder optraden in de jaren 1990 dan in de jaren 2000. Dit historische patroon spoort niet volledig met haar analyse. Noch de "versnelling van het sociale investeringsbeleid" onder Verhofstadt¹ (onder het motto van de 'actieve welvaartsstaat', aangekondigd in 1999), noch de uitbreiding van de Europese Unie naar lidstaten met lage lonen (opgestart vanaf 2004) komt zo naar voor als oorzaak voor de achteruitgang van de minimale inkomensbescherming, althans wat ons land betreft. Voor België geldt wat Atkinson vaststelt voor andere landen. We zien eerder episodes dan lange ononderbroken trends: de belangrijkste episode van dalende minimale inkomensbescherming situeert zich volgens Cantillons indicatoren tussen het midden van de jaren 1980 en het einde van de jaren 1990.² Daarna volgde een periode van achteruitgang noch vooruitgang. Het is best denkbaar dat we nu opnieuw een periode ingaan waarbij uitkeringen stelselmatig achterblijven ten aanzien van inkomens van werkenden: dit heeft alles te maken met de prioriteiten die regeringen hanteren in hun budgettaire beleid.

Misschien gaat het dus eerder om politieke episodes, dan om een trend in het beleid die zich onweerstaanbaar doorzet? Cantillons intuïtie is dat de welvaartsstaat harder is geworden, minder mededogen kent voor mensen met minder productieve vaardigheden. Voor alle duidelijkheid, die intuïtie is niet zonder grond en de waarschuwing terecht. Ik zie een fundamentele trend die inderdaad aanleiding kan geven tot een stelselmatige verharding van de welvaartsstaat: de vergrijzing van de bevolking. De reden is, kort samengevat, de volgende: als men de

pensioenen op peil wil houden door mensen langer te laten werken en het beleid daarop inzet, dan riskeren mensen die minder aanleg of mogelijkheden hebben om succesvolle langdurige loopbanen te ontwikkelen in toenemende mate aan het kortste eind te trekken. Ze zullen niet alleen minder goede pensioenen hebben, maar er zal misschien ook minder motivatie zijn (en minder geld) om hun fatsoenlijke uitkeringen te geven voor ze op pensioen kunnen gaan. Ik denk niet dat dit een onvermijdelijkheid is; maar het is een belangrijk risico. Hoe daarmee omgegaan wordt, is een kwestie van politieke keuzes.

Een tweede kanttekening die ik wil maken bij het somber ingekleurde trilemma van Cantillon betreft de wijziging in de samenstelling van de sociale uitgaven. Cantillon beklemtoont de volgende spanning in de evolutie van de sociale uitgaven: in de mate dat de sociale uitgaven meer worden “toegezogen” naar domeinen waar de economische en de sociale belangen samenvallen (de zogenaamde ‘investeringsuitgaven’), worden de sociale bestedingen minder herverdelend. Zien we dat ook gebeuren? Feitelijk is het niet zo dat de welvaartsstaat wordt “toegezogen” naar taken waarbij de synergie tussen het economische en het sociale het grootst is, ten koste van beschermende uitgaven. Cantillon besteedt relatief weinig aandacht aan de belangrijkste evolutie in de sociale uitgaven sinds het begin van de jaren 1980: eerder dan een verschuiving van beschermingsuitgaven naar investeringsuitgaven, zien we een toename van uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg. Haar betoog geeft daardoor weinig gewicht aan enkele positieve evoluties: de dalende armoede bij ouderen en het feit dat onze gezondheidszorg er tot op heden in geslaagd is om de wedloop tussen nieuwe en dure medische mogelijkheden en solidaire kostendekking vol te houden. Een en ander illustreert dat het niet mogelijk

is om de dynamiek van de welvaartsstaat te herleiden tot enerzijds “investeringsuitgaven” die de economie ondersteunen, en anderzijds “beschermingsuitgaven” voor mensen met minder productieve vaardigheden. Deze tweedeling leidt tot een al te zwaarmoedig beeld. De wereld is een rommeltje dat zich niet leent tot eenvoudige tweedelingen, maar hij biedt misschien meer mogelijkheden dan we denken.

Ik stip één voorbeeld aan. Dat er in België relatief veel armoede is bij de niet-ouderen heeft onder meer te maken met de zwakke arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. In vergelijking met andere West- en Noord-Europese welvaartsstaten zijn in ons land weinig laaggeschoolden aan het werk. Het gaat dus niet om een onvermijdelijkheid: nationale beleidskeuzes spelen een rol. In heel veel landen staat de sociale positie van laaggeschoolde mensen onder druk; maar er zijn landen die het qua sociale positie voor laaggeschoolden beter doen dan wij.

WAT TE DOEN?

Zeker, de beschermingsopdracht van de welvaartsstaat is moeilijker geworden, zelfs los van de effecten van de vergrijzing waar ik het hoger over had. De economisch zwakke positie van laaggeschoolde mensen wordt nog uitvergroot door de wijze waarop mensen gezinnen vormen: in huishoudens vind je, geheel logisch, vaak mensen terug met hetzelfde scholingsniveau. Veel van het trilemma waarmee Cantillon worstelt, vloeit voort uit de vaststelling dat de norm voor een fatsoenlijke levensstandaard bepaald wordt door werkende tweeverdieners. Het samenspel tussen arbeidsmarkt en gezinsvorming leidt tot groeiende sociale risico's voor wie alleen staat met kinderen, voor wie laaggeschoold is en een huishouden deelt met andere laaggeschoolde volwassenen... Dat sociologische gegeven

verander je niet met wetten en decreten. Cantillon wijst terecht op het genuanceerde evenwicht dat nodig is tussen het toekennen van individuele rechten enerzijds en het inbouwen van een gezinsdimensie anderzijds. Ze overtuigde ook de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 van dit principe, en het is dus jammer dat het politieke debat over de pensioenhervorming hier nog geen aandacht aan besteedde. Ze wijst ook terecht op het evenwicht dat nodig is tussen principes van selectiviteit (méér doen voor wie zwak staat) en universaliteit (iedereen toegang geven tot sociale voordelen).

Wat moeilijk is, is niet onmogelijk. De grootste bedreiging voor de toekomst van de welvaartsstaat ligt niet in 'ijzeren wetten' van de economie, de sociologie of de demografie. De bedreiging ligt in de afwezigheid van een maatschappelijk contract over de manier waarop

we omgaan met onvoorspelbare economische, sociale en demografische veranderingen. Een maatschappelijk contract betekent, eenvoudig gesteld: een beetje zekerheid in een onzekere wereld. Dat zou, bijvoorbeeld, de hervorming van het pensioenstelsel moeten inspireren. Zo'n contract zou perspectief geven, een brede middengroep van mensen kunnen overtuigen dat de welvaartsstaat voor hen iets betekent (en dat zij niet zullen 'verdwijnen'), zonder zwakkere groepen aan hun lot over te laten. Om het maatschappelijke contract te vernieuwen moeten de politiek, de vakbonden en de werkgevers bereid zijn een nieuwe basisconsensus te zoeken. Zijn de politiek en de sociale partners daartoe in staat en bereid? Of een kleine welvaartsstaat in een geglobaliseerde wereld een toekomst heeft, hangt op de eerste plaats daar van af. Pessimisme is aan de orde als we deze ambitie zouden moeten opgeven.

Frank Vandembroucke

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Universiteit Antwerpen (Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck)

Noten

- 1/ Cantillon gaat er van uit dat 'de welvaartsstaat de omslag naar sociale investering en activering feitelijk sedert de tweede helft van de jaren 1990 heeft ingezet met een duidelijke versnelling in de jaren 2000' (voetnoot 243, p. 501).
- 2/ Zie met name grafiek 8.10, pp. 438-439 in het boek.

Bea Cantillon, m.m.v.
Linde Buysse,
Uitgeverij Acco,
Leuven, 2016

