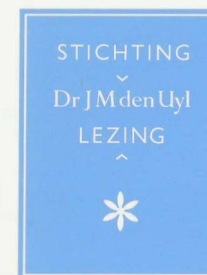


De Den Uyl-lezing vindt eenmaal per jaar plaats en wordt georganiseerd onder verantwoordelijkheid van de onafhankelijke Stichting 'Dr J.M. den Uyl-lezing'.

FRANK VANDENBROUCKE

Frank Vandenbroucke is in 1955 te Leuven (België) geboren. Hij studeerde economische wetenschappen in Leuven en Cambridge. Op 30-jarige leeftijd werd Vandenbroucke volksvertegenwoordiger en vier jaar later ook voorzitter van de Socialistische Partij. In 1994 en 1995 was hij vice-premier en minister van Buitenlandse Zaken. Frank Vandenbroucke verliet de Kamer van Volksvertegenwoordigers in september 1996, om een doctoraatsthesis te schrijven aan de Universiteit van Oxford op het terrein van de economische en sociale filosofie. Hij was lijsttrekker van de SP voor het Europese Parlement, maar speelde een centrale rol in de totstandkoming van het paars-groene kabinet en werd vervolgens gevraagd om minister van Sociale Zaken en Pensioenen te worden.

Uitgave: Stichting 'Dr J.M. den Uyl-lezing'
Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door
Weekbladpers/Tijdschriften / Vrij Nederland



'Dr J.M. den Uyl-lezing'

13 december 1999

Frank Vandenbroucke

'De actieve welvaartsstaat:
een Europees perspectief'

INTRODUCTIE

Het mag dan waar zijn dat een goede buur beter is dan een verre vriend, maar het beste is natuurlijk een goede vriend, als buurman. En omdat in de nagedachtenis van Joop Den Uyl alleen het beste goed genoeg is, hebben we vandaag Frank Vandenbroucke. Dat was mijn uitnodiging, dames en heren.

‘Dr J.M. den Uyl-lezing’

13 december 1999

Frank Vandenbroucke

‘De actieve welvaartsstaat:

een Europees perspectief’

Met een introductie van D.J. Wolfson

INTRODUCTIE

Het mag dan waar zijn dat een goede buur beter is dan een verre vriend, maar het beste is natuurlijk een goede vriend, als buurman. En omdat in de nagedachtenis van Joop Den Uyl alleen het beste goed genoeg is, hebben we vandaag Frank Vandenbroucke. Dat was mijn inleiding, dames en heren.

Zo'n minuut of vijf, was er tegen mij gezegd, en daarom dan toch nog maar een toegift, ten behoeve van diegenen die bladzijden van de krant lezen waar Vandenbroucke niet op voorkomt of zijn bijdrage aan het laatste Jaarboek voor het Democratisch Socialisme over het hoofd hebben gezien. Hij is econoom, opgeleid aan drie van de oudste en beroemdste universiteiten van Europa: Leuven (ouder dan Leiden), Cambridge en Oxford dat kan dus al niet meer stuk. Ik begin daarmee, omdat hij ook als vooraanstaand politicus altijd denker en intellectueel gebleven is, een econoom met een hang naar het filosofische, net als Joop; daarom zijn we zo blij dat hij er is, en ben ik zo gestreeld dat ik hem mag inleiden.

In mijn ogen heeft Frank Vandenbroucke een droomcarrière gemaakt: na zijn licentiaat in Leuven, zijn geboortestad, bleef hij daar nog twee jaar werken aan het Centrum voor Economische Studiën. Dat wisselde hij weer af met onderzoek in Cambridge, waar hij in 1982 zijn Mastersgraad haalde, om daarna zijn politieke loopbaan te beginnen bij de studiedienst van onze Belgische zusterpartij. In 1985 wordt hij volksvertegenwoordiger voor de SP, en dan slaat het politieke succes toe: partijvoorzitter, van 1989-1994; Vice-Eerste Minister (niks geen premier: in België wordt tenminste nog Nederlands gesproken) en Minister van Buitenlandse Zaken van 1994-1995; fractieleider in de Kamer van 1995-1996 en, vanaf deze zomer, Minister van Sociale Zaken en Pensioenen in het paars-groene kabinet.

En wat deed hij dan van 1996-1997? Dat is nu juist zo fascinerend; hij schreef een diepgravend, origineel en indrukwekkend proefschrift in Oxford, dat hij daar inmiddels met succes verdedigd heeft, onder de titel: *Social justice and individual ethics in an open society. Equality, responsibility and incentives*. In dat proefschrift neemt Vandenbroucke enige afstand van de Amerikaanse links-liberale filosoof John Rawls, die de discussie over rechtvaardigheid de laatste twintig jaar heeft gedomineerd en ook hem sterk geïnspireerd heeft. Hij betoogt dat de nadruk die Rawls legt op de structuur op de regel dat ongelijkheden alleen gerechtvaardigd zijn als zij uiteindelijk in het belang zijn van de minst bedeelden wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor een rechtvaardige samenleving. Zij behoeft aanvulling met wat hij een "ethiek van de verantwoordelijkheid in het dagelijks gedrag" noemt. Zo'n ethiek heeft als grondgedachte dat mensen niet achtergesteld mogen worden op grond van persoonskenmerken en omstandigheden waar zij zelf geen greep op hebben. "Mensen zijn niet allen gelijk, niet in hun kennen en kunnen, niet in hun beleving van het nut dat zij aan hun inkomen ontnemen, niet in hun behoeften en niet in de inspanning en offers die zij zich getroosten [...] Alle mensen zijn wel gelijkwaardig", dat schreef het kabinet-Den Uyl in 1975 al in zijn Interim-nota Inkomensbeleid (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 1 399, nrs. 1-2 blz. 6). Vandenbroucke geeft handen en voeten aan dat inzicht, met een dubbele ethische eis: de gemeenschap kan niet volstaan met het scheppen van gelijke startkansen, maar moet mensen een kans en de middelen geven hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en hun positie te verbeteren; een meer gelijke kans op resultaat; anderzijds is het individu, onder Vandenbrouckes ethiek van verantwoordelijkheid, gehouden mee te werken aan zijn optimale maatschappelijke participatie. Zijn sociale filosofie benadrukt de samenhang tussen de drie trefwoorden uit de ondertitel van zijn proefschrift: *Equality, Responsibility, and Incentives*.

Sociale filosofie en economie, de disciplines die Vandenbroucke met elkaar in verband brengt in zijn wetenschappelijke werk, zijn tevens de inspiratiebronnen voor zijn werk als politicus. Zij doordesemen dan ook zijn Den Uyl-lezing die, zo vertelde hij me net, in grote lijnen spoort met de eerste versie, die hij mij had toegestuurd. Weet u trouwens hoe dat heet, in België, zo'n eerste concept?: een sneuvelversie:

ik zei al, daar houden ze tenminste van hun taal. In de lezing die nu volgt waarschuwt Vandenbroucke dat de traditionele welvaartsstaat wel uitkeringen biedt, maar geen uitwegen. Zijn actieve welvaartsstaat sluit niet uit, maar in: zij laat mensen volwaardig maatschappelijk participeren dat ziet hij als de essentie van de sociaal-democratie. Terwijl voor liberalen het marktdenken tot participatie heeft geleid, ligt dat voor ons andersom, zegt hij: de volwaardige en zinvolle maatschappelijke participatie staat voorop; wij willen niemand aan de kant, en als de markt daarbij nuttig of zelfs nodig is, dan gebruiken we die als instrument, maar niet als doel.

Ik heb zijn verhaal met rode oortjes gelezen, en die werden al maar roder: niet paars, of zo, maar bloedrood. Bij onze burens bloeit het ideologisch debat, zo zult u zo meteen horen. Daar ben ik een beetje jaloers op, want wij lopen daarin wat achter. Ik sta hier dan ook met een knagende vraag: zijn wij wel goed genoeg, als buur?

D.J. Wolfson

DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT: EEN EUROPEES PERSPECTIEF

*"Het is onverminderd de taak van democratische socialisten om de keuze voor de toekomst duidelijk te maken, en, onverschillig of de marges breed of smal zijn, voor hun keus instemming en macht te verwerven. Dan alleen leidt inzicht tot uitzicht."*¹

Joop Den Uyl

INLEIDING

De sociaal-democratie staat vandaag sterk in Europa. Als je natelt hoe vaak sociologen en politicologen haar dood hebben aangekondigd tijdens de voorbije dertig jaar, dan is dat een hele prestatie. Jawel, zeggen cynische geesten: het is inderdaad een prestatie wat de sociaal-democratie heeft gedaan. Ze heeft zichzelf verloochend en gewoon het project van anderen overgenomen. Optimisten daarentegen, zullen beweren dat de sociaal-democratie met een eigentijds project een ruime groep Europese kiezers heeft overtuigd.

De cynici hebben ongelijk, maar het is niet de bedoeling van deze lezing om dat te bewijzen. De optimisten moeten zich echter hoeden voor voorbarig, en dus naïef, optimisme. De prominente aanwezigheid van sociaal-democraten in zoveel Europese hoofdsteden is voor een deel het gevolg van de nederlaag van anderen, met name de mislukking van het harde neoliberalisme van de jaren 80, maar ook de slijtage op het beleid van kanselier Kohl. Over het failliet van het neoliberalisme kan je triomfantelijk doen - zie je wel, wie had er nu gelijk? - maar triomfalisme is nooit zonder gevaren. Dus kies ik voor een meer prozaïsche invalshoek.

¹ J.M. Den Uyl (1978), *Inzicht en Uitzicht. Opstellen over Economische Politiek*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

De terugkeer van de sociaal-democratie is het product van een nieuwe tijdgeest, waarin sociale bekommernissen beter gedijen, maar ook van een toevallige samenloop van politieke conjuncturen in Europa, en dus een fragiel gegeven. Toch is daardoor een nooit geziene waaier van mogelijkheden opengekapt en krijgt de sociaal-democratie een enorme verantwoordelijkheid op de schouders. De vraag die ik hier wil beantwoorden luidt als volgt: hoe zullen we die mogelijkheden invullen en zorgen dat ze werkelijkheid worden? Ik zal me daarbij beperken tot de sociale politiek. Ik wil het hebben over een *doelstelling*, de actieve welvaartsstaat. Daarna wil ik stilstaan bij een *methode*: het vastleggen van doelstellingen op Europees vlak en het onderling toetsen van praktijken om overeengekomen doelstellingen te bereiken.

WELVAARTSSTATEN IN ADEMNOOD

De traditionele welvaartsstaat botst op nieuwe feiten. Ze zijn voldoende bekend: de vergrijzing van de bevolking, de vervrouwelijking van de arbeidsmarkt, de individualisering, de omschakeling van een industriële naar een 'informatie' diensteneconomie. Tegenover die feiten op zich kunnen we neutraal staan, dikwijls zelfs positief. Maar ze vereisen stelselmatige aanpassingen aan de architectuur van de welvaartsstaat.

De vergrijzing brengt met zich dat meer middelen moeten worden besteed aan traditionele terreinen van de sociale zekerheid, met name de pensioenen en de ziekteverzekering. Ze leidt tot een groeiende afhankelijkheid van de verzorgingsstaat. Dat het gewicht van de 'inactieven' ten opzichte van de 'actieven' door de veroudering toeneemt, is een statistisch vaststaand feit. Maar er ontstaat ook een nieuw sociaal risico: langdurige afhankelijkheid van zorg in een tijd van groeiende individualisering. Chronische ziektes, zoals Alzheimer, spelen daarin een toenemende rol. Of men al dan niet door dergelijk lot getroffen wordt, heeft zeer radicale gevolgen. De ongelijkheid tussen wie getroffen wordt en wie niet, is dramatisch.

De vervrouwelijking van de arbeidsmarkt is op zich een heel positief gegeven. Maar een traditionele doelstelling schuift daardoor verder van ons weg. De volledige tewerkstelling die vroeger in de meeste Europese landen werd nagestreefd was volledige betaalde tewerkstelling voor mannen - niet voor vrouwen. Dat hield verband met het traditionele kostwinnersmodel dat vele welvaartsstaten hanteerden. Als we vandaag volledige werkgelegenheid voorop stellen, dan willen we volledige betaalde werkgelegenheid voor mannen en vrouwen. Zelfs als er vandaag meer mensen dan ooit participeren op de arbeidsmarkt (wat, in tegenstelling tot een wijdverspreid misverstand, het geval is), dan is het toch veel moeilijker geworden om volledige werkgelegenheid waar te maken.

Het bestaande takenpakket van de welvaartsstaat vereist vandaag niet alleen heel wat meer inspanningen. Er komen ook nieuwe taken bij. De traditionele welvaartsstaat biedt geen goed antwoord op de nieuwe behoefte om gezin, arbeid en vorming met elkaar te combineren. Hij biedt ook geen afdoende antwoord op de vervrouwelijking van de armoede. Die is onder andere te wijten aan de nog steeds onvoltooide emancipatie op de arbeidsmarkt en - niet onbelangrijk - de onvoltooide emancipatie binnen het gezin en het duidelijk verhoogde risico om er alleen voor te komen staan.²

De overgang naar een postindustriële maatschappij overstijgt ruim de problematiek van de welvaartsstaat. De sociale kwestie waarmee we geconfronteerd worden, is het betekenisvol hoger risico op maatschappelijke uitsluiting dat lager geschoolde mensen lopen. Dit is nieuw, omdat het in statistische termen om een voorspelbaar sociaal risico gaat. Hier schiet het receptenboek van de traditionele welvaartsstaat te kort. Niet ouderdom, ongeval of ziekte, en evenmin een tijdelijke conjuncturele inzinking veroorzaken uitsluiting. De belangrijkste oorzaak ligt bij de "nieuwe eisen van het werk die productieve mensen veranderen in gehandicapten"³. De traditionele welvaartsstaat biedt hun dan een uitkering, maar geen uitweg. We geven wel materiële troost, maar geen nieuwe kansen.

Kortom, terwijl traditionele sociale ambities grotere inspanningen vragen, dreigen nieuwe uitdagingen de welvaartsstaat in ademnood te brengen.

De 'ademnood' van de welvaartsstaat kan gemeten worden aan de hand van eenvoudige afhankelijkheidsratio's, dit wil zeggen de verhouding tussen het aantal inactieven met een sociale uitkering tot het aantal actieven. In 1970 waren er in België ongeveer twee werkenden voor één persoon met een uitkering. Nu is die verhouding één op één. Sterk vereenvoudigend kan je zeggen dat de helft van de toegenomen afhankelijkheid te wijten is aan werkloosheid, de andere helft aan pensione-

ring. Het gebruik van deze barometer vergt wel nuancering. Het beeld dat een vaste groep 'betalers' tegenover 'ontvangers' staat is misleidend, omdat sommige mensen van de ene positie naar de andere schuiven en weer terug, en beide categorieën binnen dezelfde gezinnen voorkomen. Niettemin kan deze tendens van groeiende afhankelijkheid zich niet blijven doorzetten. De meest geciteerde reden is dat de economische draagkracht van de sociale bescherming daardoor steeds meer onder druk komt. Maar er is nog een andere reden waarom een groeiende afhankelijkheidsratio aanleiding moet zijn tot fundamentele vragen: afhankelijkheid van uitkeringen betekent, in meerdere of mindere mate, sociale kwetsbaarheid. Een deel van deze sociale kwetsbaarheid is onvermijdbaar in een ouder wordende samenleving. Een ander deel zou vermeden kunnen worden, en moet dus verminderd worden. Afhankelijkheid betekent in dat laatste geval dat kansen ontzegd worden: kansen om actief te participeren in de samenleving.

Er zijn nog andere barometers voor de ademnood van de hedendaagse welvaartsstaat. De significante en stelselmatige vermindering van de armoede, die ons land kenmerkte tijdens de jaren '70 en '80 lijkt nu stilgevallen te zijn. In de gezondheidszorg worden we meer dan vroeger geconfronteerd met financiële problemen van patiënten, en ook met pijnlijke beleidskeuzes, omdat de beschikbare middelen in verhouding tot nieuwe behoeften en mogelijkheden schaarser worden.

Dit alles mag geen aanleiding zijn voor overdreven pessimisme: het gaat om tekenen van ademnood, niet om verstikking. Een goed inzicht in de oorzaken wijst de weg naar de remedie.

² Zie hierover o.m. Cantillon, B. (1999), "Vrouwen-armoede: de prijs voor een onvoltooide emancipatie", in B. Cantillon (red.), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen: Pelckmans.

³ J. Donzelot (1996), "L'avenir du social", *Esprit*, Mars, 58-81.

DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT

Als de welvaartsstaat grenzen bereikt, dan is het tijd om die grenzen te hertekenen. Ik vond het nuttig om aan de nieuwe blauwdruk een naam te geven: de actieve welvaartsstaat. Vanzelfsprekend evolueert de sociale realiteit geleidelijk, en komt een nieuwe blauwdruk voor de sociale politiek geleidelijk in de plaats van de oude. Maar het moet duidelijk zijn wat de oriëntatie is: een 'verstandig actieve' staat, die streeft naar een 'actieve samenleving', zonder de oude ambitie van de welvaartsstaat - adequate sociale bescherming - op te geven.

Inderdaad, de traditionele welvaartsstaat is in zekere zin passief. Eerst moet zich een sociaal risico voordoen, en pas dan spannen de instellingen hun vangnet met uitkeringen. Dat wil de actieve welvaartsstaat anders aanpakken. Maar ook de doelstelling is anders. Het gaat niet alleen om inkomenszekerheid, maar ook over meer kansen op maatschappelijke participatie, zodat er meer actieve mensen in de samenleving zijn. Die aspiratie veronderstelt een pro-actief beleid, met een grotere klemtoon op het investeren in mensen, op maatwerk, op de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende spelers op het sociale terrein.

Activering is vanzelfsprekend een sleutelwoord. Mechanismen in het huidige sociale zekerheidssysteem die mensen ontmoedigen in plaats van aanmoedigen om actief te zijn, moeten zoveel mogelijk opgeheven of bijgestuurd worden, zodat het sociale vangnet geen inactiviteitsval vormt. De actieve welvaartsstaat werkt bovendien *pro-actief*. Er wordt niet gewacht tot een sociaal risico opduikt, maar het accent wordt gelegd op preventie. Dat is mogelijk, precies omdat een aantal van de nieuwe sociale risico's veel beter voorspelbaar is. Het vangnet, de verzorging, blijft onmisbaar, maar er is een bredere aanpak nodig. Er is niet alleen 'voorzorg' nodig, maar ook 'nazorg', om mensen zo snel mogelijk weer onafhankelijk van de verzorging te maken.

De actieve welvaartsstaat erkent de individuele kwetsbaarheid die het gevolg is van afhankelijkheid. Maar tegelijk onderstreept hij dat een deel van die afhankelijkheid vermeden kan worden. Toenemende afhankelijkheid is geen natuurwet, maar een gevolg van socio-economische veranderingen, en dus op haar beurt vatbaar voor 'humaan' ingrijpen. Naast sociale uitkeringen zijn daarom sociale *investeringen* nodig, bijvoorbeeld in vorming en opleiding op en naast de werkvloer.

Een derde kenmerk van de actieve welvaartsstaat is dat hij *maatwerk* moet leveren om zijn doelstellingen te realiseren. Want een beleid met voor- en nazorg is pas doeltreffend als er ook verzorging op maat is. Maatwerk houdt in dat de beschikbare middelen niet zomaar in de breedte worden uitgesmeerd, ook al is dat politiek misschien wel verleidelijk en af en toe zelfs noodzakelijk. Maatwerk betekent dat doelgroepen en doelstellingen zorgvuldig moeten worden geïdentificeerd en dat de ingrepen van het beleid diep gaan en zoveel mogelijk 'op het lijf worden geschreven'. Maatwerk veronderstelt dat we ons afvragen of de bestaande structuren wel geschikt zijn om een sociaal probleem op te lossen, en niet omgekeerd. Maatwerk betekent individuele begeleiding waar het nodig en mogelijk is. Maar maatwerk is daarom nog geen synoniem van het toetsen en conditioneren van individuele behoeften. Maatwerk betekent ten slotte ook het herwaarderen van diegenen met de meeste kennis van het terrein.

De actieve welvaartsstaat is in de vierde plaats een staat die niet dirigeert maar wel delegeert. Geen louter bevelende overheid, maar een overheid die autonome individuen en instellingen oriënteert door ze aan te moedigen om wenselijke richtingen te kiezen. Het erkennen en juist toewijzen van maatschappelijke *verantwoordelijkheden* is daarom van wezenlijk belang. In de Belgische ziekteverzekering vertaalt dit zich bijvoorbeeld door de sterkere verantwoordelijkheid die ik zowel bij de financiers (ook werkgevers en vakbonden) en bij de verzekeraars en zorgaanbieders wil leggen. De onmiddellijke, 'ambtshalve' correctie van budgetoverschrijdingen is daarbij een voorbeeld van financiële responsabilisering. Maar je moet aanbieders ook aanspreken op kwaliteit van zorg. Niet door hen op te leggen hoe zij moeten werken, maar door er voor te zorgen dat ze werken overeenkomstig de wetenschappelijke inzichten die in de eigen beroepsgroep zijn ontwikkeld. De overheid moet dus niet decreteren wat

goede medische praktijk is, maar ze moet het kader aanbieden waarin de aandacht onverbiddelijk gaat naar de kwaliteit van de geleverde zorg. Ook mijn engagement om alle instellingen van de Sociale Zekerheid (in goed Belgisch Nederlands) te *responsabiliseren*, sluit hier bij aan. Zij kennen het terrein door en door. En daarom krijgen ze meer bestuurlijke autonomie in ruil voor een resultaatverbintenis met de overheid.

Meer eigen verantwoordelijkheid is binnen de actieve welvaartsstaat niet alleen belangrijk als bestuurlijke methode. Het is ook een belangrijk criterium bij het bepalen van wat sociaal rechtvaardig is. Ik kom straks uitgebreid terug op dat belangrijke punt.

De 'startbanen' voor jongeren die de Belgische regering onlangs heeft voorgesteld, en de daaraan voorafgaande discussie, vormen een illustratie van de algemene principes die ik net schetste. Nu moeten sommige schoolverlaters eerst wat verkommeren vooraleer hun risico op langdurige werkloosheid wordt erkend. Met de nieuwe aanpak willen we hen sneller extra kansen geven: ten laatste binnen de zes maanden na het verlaten van de schoolbanken krijgen jongeren een baan aangeboden. Dat is preventief en activerend beleid. Werkgevers worden niet verplicht maar aangespoord om naast de klassieke 'stages' ook schoolverlaters in dienst te nemen. Geen dirigisme, maar prikkels, zoals een lastenverlaging die stijgt naarmate meer risicogevoelige jongeren een baan krijgen. Bovendien werd bij het uitwerken van de startbanen veel aandacht gegeven aan maatwerk. De doelgroep wordt gediversifieerd en verfijnd op subregionaal niveau. Dit laatste is in mijn ogen een logisch onderdeel van een fundamentele evolutie. Sommige praktische aspecten van het werkgelegenheidsbeleid zullen steeds meer gedecentraliseerd moeten worden naar het lokale niveau, bijvoorbeeld dat van stadsgewesten. Door snel, gepersonaliseerd en stimulerend te investeren in de participatie van schoolverlaters, hopen we het Europese richtsnoer om jongeren vóór zes maanden werkloosheid een baan of een opleiding te geven, in België versterkt toe te passen.

Maatwerk is niet alleen goed op de arbeidsmarkt. Ook in de ziekteverzekering is zorg op maat steeds noodzakelijker, met name om de kwaliteit van de verzorging van chronisch zieken te verbeteren. Dit vereist geïntegreerde zorgpakketten, die aangepast zijn aan specifieke pathologieën. Verzorging op maat staat haaks op de traditie van de Belgische ziektever-

zekering. In de financiering van de gezondheidszorg werden allerlei 'beschotten' ingebouwd (tussen de financiering van prestaties van artsen, prestaties van verplegenden, medicijnen, ligdagen in ziekenhuizen, enzovoort) waardoor de continuïteit van verzorging, de onderlinge samenwerking van zorgverleners en de integratie van zorgtaken op geen enkele wijze aangemoedigd wordt. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Mucoviscidose of taaislijmziekte is een ongeneeslijke ziekte die kinderen vanaf de geboorte treft. De gevolgen ervan voor het kind, in termen van levenskwaliteit en levensverwachting, zijn ontzettend. Ook voor de ouders is de belasting zeer groot. Er is een enorme vooruitgang geboekt in de behandeling van een aantal effecten van de ziekte waardoor de levensverwachting al voorbij de adolescentie reikt. Technisch staan we een heel eind verder dankzij intensieve deskundigheidsontwikkeling in een aantal vakgebieden. De hamvraag is nu hoe je deze meervoudige technische deskundigheid kan integreren in een levenslange intensieve zorg, waarin de kwaliteit van zelfzorg en zorg van de ouders van doorslaggevend belang is en waar je bovendien zoveel mogelijk technisch handelen in de thuissituatie laat verlopen. Hier moet je dus op maat van de zieke zorg organiseren en financieren. Hier moet je ook volledig zijn, en bijvoorbeeld de psychologische ondersteuning niet uit het oog verliezen. En je organiseert een zorg in samenspraak met de patiënten. Dat vergt een zorgcultuur die de schotten in de ziekteverzekering kan doorbreken. Je moet zelfs verder gaan, door te onderzoeken of de uitkering voor kinderbijslag rekening houdt met de zorgarbeid van de ouders. In België is het traditioneel zo dat een bijkomende bijslag toegekend wordt voor een 'gehandicapt kind', maar dat je die toeslag verliest als je dankzij je eigen zorg je kind minder afhankelijk maakt. Daaraan wordt nu gesleuteld.

Laat me op dit punt even tussentijds samenvatten. De actieve welvaartsstaat is een natuurlijk antwoord op de uitdagingen waarvoor de traditionele welvaartsstaat staat. Dit antwoord is niet louter gericht op het vrijwaren van wat nu bestaat, maar wil grenzen verleggen, zodat ook nieuwe uitdagingen kunnen aangepakt worden. Dat veronderstelt ook nieuwe werkmethode voor de overheid. De verstandig actieve staat is proactief, investeert in mensen, levert maatwerk, en geeft meer verantwoordelijkheid aan alle actoren. De actieve welvaartsstaat is dan ook een staat van actieve mensen, die actieve participatie van iedereen en sociale bescherming als zijn doel ziet.

WAAROM PARTICIPATIE? WELKE VERANTWOORDELIJKHEID?

Ik wil nu een vraag stellen die op het eerste gezicht overbodig lijkt: *waarom* zouden we streven naar meer actieve participatie in onze samenleving? Het antwoord op die naïeve vraag is echter allesbehalve onschuldig.

Waarom participatie?

Een eerste mogelijk antwoord is dat van de macro-economische boekhouder (met een sociaal geweten), die wijst op de veroudering van de bevolking. Als de demografische evolutie de verhouding tussen inactieven en actieven doet toenemen, dan kan de verhouding tussen de gemiddelde sociale uitkering van de inactieve en het gemiddelde loon van de actieve alleen maar in stand worden gehouden door de lastendruk te laten stijgen. Wie de sociale uitkeringen op peil wil houden (in vergelijking met de lonen) zonder de lastendruk te verhogen, moet de scheeftrekking van de ratio inactieven/actieven tegengaan. Dat argument kan probleemloos worden gebruikt door zowel liberalen als sociaal-democraten, het klopt en is belangrijk. Het is alleen een beetje kort. Zouden wij ons dan helemaal geen zorgen maken over een lage activiteitsgraad (zoals dat bijvoorbeeld in België het geval is) indien er geen demografische verschuiving was?

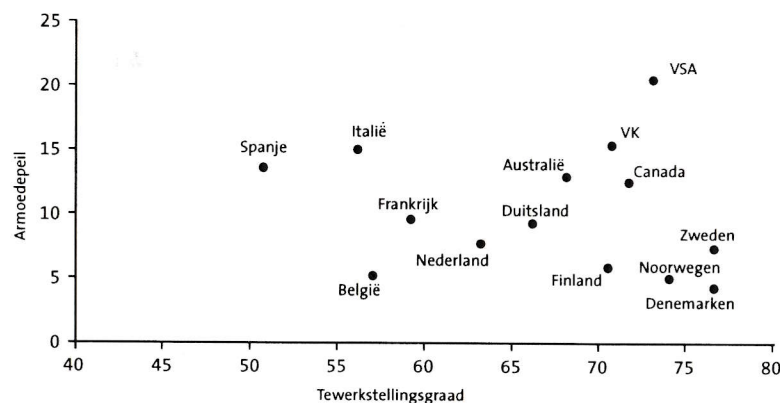
Een tweede antwoord op de vraag waarom actieve participatie een sleutel-doelstelling vormt, is subtieler. Actieve participatie aanmoedigen, zo luidt het, is de beste remedie tegen armoede, en de beste garantie voor een rechtvaardige inkomensverdeling. Paul De Beer heeft bij deze stelling onlangs nuttige kritische kanttekeningen geplaatst, op basis van internationale vergelijkingen en de Nederlandse ervaring.⁴ Kort samen-

⁴ P. De Beer (1999), "Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid", in F. Becker, W. van Hennekeren en B. Tromp, *Hedendaags kapitalisme. Twintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Wiardi Beckmanstichting/De Arbeiderspers: Amsterdam.

gevat: het bevorderen van arbeidsparticipatie is geen substituuat voor armoedebestrijding en inkomenshervreiding. Uit gegevens die Ive Marx systematisch in kaart heeft gebracht, blijkt eveneens dat meer werk niet noodzakelijk minder armoede betekent. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten werken meer mensen, ze werken langer, en toch is er - onder de bevolking op actieve leeftijd - veel meer armoede dan bij ons. Anderzijds zijn er landen zoals Denemarken die een uitgebreide sociale bescherming weten te rijmen aan een hoge participatiegraad. Het is dus nodig en mogelijk om zowel werkgelegenheid als sociale bescherming na te streven. Het is een kwestie van 'en-en', niet een kwestie van 'als-dan', en evenmin een kwestie van 'of-of'. Dit blijkt ten overvloede uit de volgende grafiek:

Figuur 1. Tewerkstelling en armoede

Bron: I. Marx, "Low Pay and poverty in OECD Countries", Employment Audit, winter 1999



Mijn participatiepleidooi is dus niet ingegeven door de ongerustheid van de macro-economische boekhouder, en evenmin door het geloof dat we hier een substituuat ontdekten voor een rechtvaardig inkomensbeleid. Ik pleit voor maximale kansen op maatschappelijke participatie omdat ik voor een radicale gelijkheid van kansen ben. Actief deelnemen aan de samenleving is precies één van de essentiële kansen die elk individu moet krijgen. Het is een essentiële 'functioning', om de terminologie van Nobelprijswinnaar Amartya Sen te gebruiken. Dat het

aanmoedigen van maatschappelijke participatie, ook en met name voor wie zwak staat in de samenleving, een integraal deel en doel moet vormen van sociaal beleid, is een sociaal-democratisch uitgangspunt. Om het met de woordenschat van John Rawls te zeggen: als participatie in de samenleving één van de pijlers is van ons zelfrespect, een basisvoorwaarde voor persoonlijk welzijn die grotendeels in de maatschappelijke sfeer wordt verwezenlijkt, dan zijn we sociaal rechtvaardig als die basisvoorwaarde op gelijke manier wordt verdeeld. Of, nog steeds Rawls volgend, een ongelijke verdeling ervan is alleen dan rechtvaardig wanneer ze in het voordeel is van de zwaksten in de samenleving.

De lezer merkt vermoedelijk dat deze gedachtegang betrekking moet hebben op participatie in de samenleving in de ruime zin, eerder dan op participatie in de formele arbeidsmarkt. Inderdaad, als het pleidooi voor meer actieve participatie zijn sterkste argument put uit de stelling dat participatie voor ieder individu een *sociaal goed* vormt, dan kan je dat pleidooi niet verenigen tot participatie in de arbeidsmarkt. Dan omvat participatie ook andere activiteiten waarmee respect en zelfrespect opgebouwd worden: bijvoorbeeld zorg voor een vriend of familielid, vrijwillig sociaal of cultureel engagement, de tijd die men aan vorming besteedt... Vanuit dit oogpunt kan de vervrouwelijking van de arbeidsmarkt evengoed een argument zijn om de activering van de man in het huishouden te ondersteunen. Zo staat maatschappelijke participatie ook voor 'actieve veroudering'⁵, waarbij ouderen niet langer als feitelijk afhankelijken worden aanzien, maar als productieve krachten die een waardevolle inbreng kunnen hebben in een sociale samenleving.

Deze opvatting over rechtvaardigheid steunt op een brede benadering van participatie als één van de voorwaarden voor zelfrespect, zelfrealisatie en zelfontplooiing. Ze doet ons vechten tegen ongelijkheid van toegang tot arbeid of maatschappelijk nuttige 'niet-arbeid'⁶. In beide gevallen moet die trouwens zinvol zijn. Het verschralende credo 'every

⁵ Zie hieromtrent o.m. A. Walker, (1999), "The Principles and Potential for active ageing", Keynote introductory report for the EC Conference on Active Ageing, Brussel 15-16 november.

⁶ In dit verband verwijs ik de geïnteresseerde lezer trouwens graag naar het rapport Arbeid en niet-arbeid: naar een volwaardige participatie, (1999), Garant: Leuven-Apeldoorn, dat de aanbevelingen van de Commissie Arbeid en Niet-arbeid aan de Koning Boudewijnstichting samenbrengt.

job is a good job' staat haaks op de kwalitatieve invulling die we aan het participatiebegrip zouden moeten geven.

Zo'n kwalitatieve invulling veronderstelt nieuwe spelregels bij de organisatie van de volledige werkgelegenheid van de toekomst - die van mannen en vrouwen. Ik ben geen aanhanger van het principiële pleidooi voor een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen. Maar ik pleit voor een 'ontspannen arbeidsbestel', waar mensen die participeren op de arbeidsmarkt gemakkelijk in en uit de arbeidsmarkt kunnen stappen, onder meer om zorgtaken te kunnen opnemen, maar ook om zichzelf bij te scholen en bij te tanken. Tegenover de cultuur die de creativiteit en energie van mensen uitzuigt tussen hun 25ste en hun 40ste, moeten we een andere opvatting over de levenscyclus plaatsen. Misschien moeten mensen in vergelijking met vandaag minder intensief economisch bedrijvig zijn voor hun 40ste en intensiever tussen hun 50ste en hun 65ste. Hierbij past het pleidooi voor een veralgemeende vrijwillige toegang tot een vierdagenweek, die ik in het Belgische regeerakkoord heb laten inschrijven. Misschien vormt de vraag of volledige werkgelegenheid een overspannen dan wel een ontspannen arbeidsbestel impliceert één van de grote maatschappelijke aandachtspunten bij het begin van de volgende eeuw.

In een aantal Europese landen hebben liberalen en sociaal-democraten (en in België ook groenen) elkaar in het paradigma van de participatie gevonden. Dat levert niet het bewijs van het einde van de ideologieën. Het participatieparadigma is niet sociaal-democratisch als het louter gaat om arbeidsplicht voor de burger tot meerdere eer en glorie van de markt, maar wel indien ermee voor die burger een reële kans op 'sociale nuttigheid' - in de meest brede zin - wordt geboden. Voor sociaal-democraten is de markt (met sociale spelregels) één van de instrumenten om participatie in de samenleving te realiseren. Ze volgen niet de omgekeerde weg, waarbij de participatiegedachte louter een uitdrukking is van de overheersing van markt over samenleving.

Welke verantwoordelijkheid?

Het antwoord dat ik verkies op de vraag 'waarom participatie' heeft meteen gevolgen voor de invulling van een ander begrip, dat - aan zichzelf overgelaten - nogal glibberig is: verantwoordelijkheid. In het socia-

le debat bestaat een zekere huiver voor verwijzingen naar verantwoordelijkheid: men vreest al vlug dat bij uitkeringstrekkers een vermoeden van schuld wordt gelegd, tot ze het tegendeel bewijzen. Nu is de toenemende klemtoon op persoonlijke verantwoordelijkheid niet alleen het product van ideologieën die we niet lusten; hij is ook gevoed door feitelijke evoluties, met name de aard van de nieuwe risico's (korte scholing, alleen staan...) en de band die terecht of ten onrechte wordt gelegd tussen deze risico's en persoonlijk gedrag. Het gaat om een evolutie die we hoe dan ook onder ogen moeten zien. De klassieke benadering van het sociale in termen van 'verzekering' tegen onvoorspelbare risico's bracht het sociale onder in categorieën van statistiek en waarschijnlijkheidsleer, en verplaatste zodoende oordelen over het gedrag van individuen naar de achtergrond. De vraag naar de persoonlijke fouten en de toelaatbaarheid van individuele houdingen was secundair.⁷ Dit laatste komt nu meer op de voorgrond.

Maar los van deze sociologische vaststelling zijn we het aan onszelf verplicht om te verduidelijken wat *wij* verstaan onder persoonlijke verantwoordelijkheid. Tenminste, als we ervan uitgaan dat *echte gelijke kansen* de essentie van sociaal-democratie is. Je kunt immers niet uitleggen wat gelijkheid betekent als je niet duidelijk maakt wat enerzijds individuele verantwoordelijkheid is en anderzijds verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Ik geef een triviaal voorbeeld. Veronderstel dat we in een wereld zonder sociale zekerheid leven. Een vader verdeelt zijn erfenis over zijn twee zonen, die wel dezelfde opvoeding hebben genoten, maar erg verschillend zijn. De oudste is sober en zuinig en tevreden met de kleine dingen des levens. Hij kan daar heel wat meer 'geluk' uit puren dan de jongste, die elke dag champagne en kaviaar nodig heeft om gelukkig te zijn. Als de vader zijn erfenis netjes in twee verdeelt, zal de oudste daarmee dus veel gelukkiger zijn dan de jongste. Maar niemand twijfelt eraan dat het gelijkheidsbeginsel gerespecteerd is. Veronderstel nu dat de zonen wel dezelfde consumptiegewoonten hebben, maar de oudste is perfect gezond en de jongste is sinds zijn geboorte verlamd en heeft allerlei hulpmateriaal nodig. Als de vader de erfenis gelijk verdeelt, dan vinden we nu wellicht dat het gelijkheidsbeginsel

⁷ Een lichtjes gewijzigd citaat uit F. Lammertyn (1999), "Tussen moralisme en moderniteit: op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming voor een nieuwe sociale kwestie", *Alert*, april.

geschonden is. Waarom? Omdat we afwijkingen qua smaak meestal zien als individuele verantwoordelijkheid - bijvoorbeeld omdat we dit rangschikken onder 'vrije wil'. Maar fysieke afwijkingen ziet haast niemand als eigen verantwoordelijkheid.

Mijn egalitarisme steunt op de overtuiging dat het 'onrechtvaardig is dat individuen benadeeld worden ten opzichte van anderen door eigenschappen of omstandigheden waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn'. Ik verbind daaraan een dubbele conclusie. Primo, streven naar gelijkheid is per definitie 'verantwoordelijkheidsgevoelig', zoniet komen we bij absurde recepten uit (gelijkheid vereist dat de vader meer geld geeft aan de zoon die behept is met een dure smaak). Secundo, vermits de gelijkheidsidee de kern uitmaakt van sociaal-democratie, kunnen we individuele verantwoordelijkheid enkel in ons betoog opnemen als die verantwoordelijkheid verwijst naar consequente solidariteit met wie getroffen wordt door omstandigheden buiten zijn of haar wil.

Zo opgevat is het gelijkheidsstreven geen zaak van gelijke resultaten, bijvoorbeeld gelijke inkomens onafhankelijk van persoonlijke keuze en inspanning. Toch vereist het méér dan wat doorgaans onder 'gelijkheid van kansen' wordt begrepen. Individuele keuzemogelijkheden worden niet alleen door formele sociale instituties bepaald, maar ook door natuurlijke aanleg, talenten die je al dan niet meegekregen hebt, en door je eerste levensjaren. Wie iedereen formeel dezelfde kansen wil geven, maar deze verschillen uit het oog verliest, geeft een eerder enge, meritocratische invulling aan eigen verantwoordelijkheid. Ik denk dat mensen niet verantwoordelijk kunnen gesteld worden voor verschillen in talenten, wel voor wat ze met die talenten doen. Dat betekent dat er zelfs bij een perfecte formele gelijkheid van kansen (overigens een doelstelling die nog niet gerealiseerd is) in een context van volledige werkgelegenheid een argument blijft voor een zekere herverdeling van inkomens.

Een sociaal-democratische invulling van verantwoordelijkheid heeft dus consequenties voor de uitwerking van de actieve welvaartsstaat, die aan vier toetsen moet beantwoorden. Ten eerste is de taak van de regering niet beperkt tot het investeren in individuen om ze klaar te stomen voor de confrontatie met de markt. Een meritocratie, die gelijke kan-

sen biedt maar onbarmhartig is voor verschillen in talent, is geen ideaal einddoel. Zelfs bij perfecte formele gelijkheid van kansen, weerspiegelen de beloningsverschillen die op de markt tot stand komen niet noodzakelijk ieders 'eigen verantwoordelijkheid'. Los van de empirische vaststelling die we hoger maakten dat participatie geen substituuut is voor inkomenshervreiding, is er een principieel argument om aan inkomensbeleid (met name aan progressieve fiscaliteit) een eigen rol te geven met het oog op sociale rechtvaardigheid. Ten tweede is het de verantwoordelijkheid van de hele samenleving - en dus ook van de overheid - dat zich voldoende kansen voordoen op de arbeidsmarkt. Vanuit het pleidooi voor participatie als sociale voorwaarde voor zelf-respect volgt ten derde een brede definitie van wat 'actieve participatie' is, in een ontspannen arbeidsbestel. Ten vierde is het de blijvende taak van sociaal-democraten om "naast de gemakkelijke retoriek met betrekking tot morele verantwoordelijkheden van armen en machtelozen" te durven voorzien in "een moeilijker retoriek met betrekking tot de sociale plichten van de rijken en de machtigen".⁸

De verantwoordelijkheidsvraag overstijgt bovendien de *individuele* sfeer. Sociale organisaties mogen van mij rustig het label 'belangengroep' blijven dragen, zolang ze daarmee niet bedoelen dat ze hun maatschappelijke verantwoordelijkheid willen negeren. Als ik in het kader van de Belgische ziekteverzekering erken dat artsen een professionele autonomie hebben, dan onderstreept dat meteen dat ze ook mee verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg. Deze verantwoordelijkheid kan voor een deel vastgelegd worden in formele mechanismen van budgettaire aansprakelijkheid (mechanismen die ik vandaag versterk), maar ze moet ook georganiseerd worden via eerder informele mechanismen. Ik denk daarbij aan peer review en kwaliteitsevaluatie, die in België onderontwikkeld zijn. In het moeilijke debat over de beheersing van de uitgaven voor geneesmiddelen doe ik, in dezelfde geest, beroep op de verantwoordelijkheid van de farmaceutische industrie, met name inzake het effect van promotie en publiciteit, een verantwoordelijkheid waartegenover ook eventuele sancties staan. Overigens is het zonder meer evident dat vakbonden en werkgevers belangrijke maatschappelijke verantwoordelijk-

⁸ T. Wright (1996), *Socialisms. Old and New*, London: Routledge.

heden hebben en dat ze daar op een bewustere manier mee moeten omgaan. Het akkoord van Wassenaar heeft continentaal Europa geleerd dat sociale dialoog een noodzakelijke voorwaarde is om de weg naar de actieve welvaartsstaat in te slaan. In ons land verwachten wij vandaag dat sociaal overleg de verminderingen van bijdragen niet klakkeloos omzet in winst of in loonstijgingen voor wie reeds werk heeft, maar in meer participatie op de arbeidsmarkt en grotere inspanningen voor vorming. Een actieve welvaartsstaat veronderstelt sociale partners die hun verantwoordelijkheid opnemen. Ze veronderstelt evenzeer dat de overheid die verantwoordelijkheden en terreinkennis erkent.

Ik wil deze uitweiding over 'verantwoordelijkheidsgevoelig gelijkheidsstreven' afsluiten met een nuance, of beter, met een probleemstelling. Niet alle problemen waarmee we geconfronteerd zijn in het sociale beleid laten zich herleiden tot 'gelijkheid met verantwoordelijkheid'. Sommige gevolgen van individuele keuzes - keuzes waar mensen wel degelijk verantwoordelijk voor zijn - zijn zo dramatisch, de kwetsbaarheid die er uit voortvloeit is zo fundamenteel, dat we deze gevolgen toch willen rechtzetten. De dienst spoedgevallen die twee zwaargewonden binnen krijgt, zal zich bijvoorbeeld niet de vraag stellen wie het verkeersreglement gerespecteerd heeft, en wie niet. Die vraag komt hoogstens achteraf, bij het financiële plaatje van het ongeval. Hetzelfde geldt voor vele andere beslissingen op het sociale domein, waar men de vraag 'hoe ben je in deze situatie geraakt' niet stelt. Deze intuïtie heet *mededogen* - een intuïtie die volgens sommigen geen plaats heeft in het strenge domein van de rechtvaardigheid, maar dat domein aanvult. Ik denk dat 'de kwetsbaren beschermen' wel een onafhankelijke plaats heeft als een eis van rechtvaardigheid, wanneer we het hebben over de welvaartsstaat. 'De kwetsbaren beschermen', soms ongeacht de redenen van hun kwetsbaarheid, is dan een taak die de gemeenschap op zich moet nemen, als een positieve verantwoordelijkheid.⁹

Waar moeten we de lijn trekken? Op welk principe doen we beroep in concrete situaties? Dat is geen eenvoudige kwestie, vermits de twee uitgangspunten die ik hier kort geschetst heb - verantwoordelijkheidsgevoelige gelijkheid enerzijds, de kwetsbaren beschermen anderzijds -

⁹ Cf. de filosoof Robert Goodin (1985), *Protecting the vulnerable: a reanalysis of our social responsibilities*, Chicago: The University of Chicago Press.

niet voortvloeien uit één grondprincipe. We moeten durven erkennen dat zo iets wellicht eigen is aan elke filosofische reflectie over onze intuïties. Ik draag hier althans geen oplossing voor aan. Sommigen zullen wellicht het eerste uitgangspunt meer beklemtonen dan het tweede. Misschien is het zo dat sociaal-democraten zich van anderen onderscheiden omdat ze *beide* uitgangspunten willen hanteren. Als basisprincipes staan ze op gespannen voet met elkaar, maar misschien zijn het de twee voeten waarmee sociaal-democraten stevig op de grond moeten blijven staan.

De actieve welvaartsstaat houdt een offensieve strategie in om werkmethodes en grenzen van de welvaartsstaat te hertekenen. Nu willen offensieve strategieën wel eens tot spectaculaire debacles leiden omdat de strategen zich te ver van hun uitvalsbasis hebben gewaagd. Als het pleidooi voor actieve participatie geworteld is in een radicale opvatting over echte gelijkheid van kansen, dan lopen sociaal-democraten terzake geen gevaar. Maar dat uitgangspunt heeft consequenties: een sterke klemtoon op de noodzaak om arbeid, gezin en persoonlijk leven te verzoenen in een ontspannen arbeidsbestel met een brede opvatting over participatie; een solidaire invulling van de verantwoordelijkheidsidee; en niet in het minst de vaststelling dat de actieve welvaartsstaat, als het ons echt menens is, *geen goedkope optie* vormt. Stelsels van sociale uitkeringen moeten niet worden vervangen door sociale investeringen, maar verfijnd, verbeterd, en aangevuld met sociale investeringen. De actieve welvaartsstaat is een ambitieuze optie. Ze veronderstelt een Europese ruimte met dezelfde ambitie.

EEN EUROPESE AMBITIE

Je kan over de Europese samenwerking van de voorbije 40 jaar twee verschillende verhalen vertellen. Je kan zeggen: "dit is een enorm succes". Je kan ook zeggen: "dit is een doodlopend spoor". De twee zijn waar: we zijn op 1 januari 1999 in het laatste station aangekomen op een spoor dat - met succes - gevolgd is, maar dat we nu hoe dan ook moeten verlaten.

Op het spoor dat gevolgd is, van in de jaren vijftig tot nu, was economische eenmaking de locomotief. Politieke idealen werden daarbij dikwijls op de achtergrond gehouden, als het ware verborgen onder techniek en economie. Dat heeft succes gehad. Economische eenmaking dwingt inderdaad tot politieke verstandhouding. De Europese pioniers hadden twee keer na elkaar oorlog en vernietiging beleefd, en ze wilden in het begin van de jaren vijftig de vrede verankeren, door technische samenwerking in sleutelsectoren. Ze zetten niet zozeer hun doelstellingen maar wel de middelen in de etalage - de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Hetzelfde inzicht, dat economische eenmaking onverbiddeijk tot politieke samenwerking dwingt, lag aan de basis van het plan om een eenheidsmunt tot stand te brengen. Maar nu zijn onze economieën eengemaakt en hebben elf landen één munt: op dit spoor staan we dus in het laatste station. De vraag is welke reis er nu wordt aangevat.

Sommigen zullen zeggen: we zijn waar we moeten zijn, het uitzicht is prachtig, laat ons rustig gaan zitten en toekijken; scherpere concurrentie, glasheldere prijsverhoudingen over heel Europa, dat zal de economische machine doen draaien; wie in deze zee kan zwemmen, die zal niet verdrinken, wie niet kan zwemmen, tja... Dit station is waar we wilden zijn, punt.

We kunnen ook een nieuw spoor nemen, met een sociale bestemming.

De bestemming waar wij voor kiezen, is: een welvarende samenleving die in haar midden geen armoede verdraagt. Met andere woorden, een Europa van actieve welvaartsstaten, waar werkgelegenheid en sociale bescherming hand in hand gaan. Dit spoor nu nemen, veronderstelt klare afspraken over de doelstelling en de methode.

Sociale politiek is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van steden, regio's en staten. Ik pleit niet voor een Europese sociale eenheids-worst, niet voor harmonisering om de harmonisering. Maar Europa moet actieve welvaartsstaten mogelijk maken, ze ondersteunen, en de richting aangeven, zowel inzake werkgelegenheid als sociale bescherming. De vraag is welke methode daarbij moet gevolgd worden. Ik pleit ter zake resoluut voor een 'derde institutionele weg' die het midden houdt tussen Europese wetgeving *stricto sensu* enerzijds, en plechtige verklaringen van Staats- en Regeringsleiders anderzijds. Daarvoor bestaat een sterk en overtuigend precedent, het proces van Luxemburg dat startte met de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid die voor het eerst vastgelegd werden op de Top van Luxemburg in 1997. Dit proces is intussen een jaarlijks terugkerend programma van planning, bestudering, toetsing en aanpassing van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten geworden, met een effectieve invloed op hun beleid. Voor het eerst worden sociale doelstellingen hard gemaakt. En ze zijn niet onschuldig: voor Vlaanderen betekenden deze richtsnoeren b.v. dat het aandeel van de werklozen dat een opleiding krijgt verdubbeld moest worden, iets wat tegen 2003 een extra inspanning van 4 miljard frank per jaar op de begroting zal vragen (in vergelijking met het vertrekpunt in 1997).

Het sociale Europa zal - minstens ten dele - volgens een gelijkaardige methode moeten ontwikkeld worden, via een proces waarin eerst duidelijke doelstellingen inzake sociale bescherming worden geformuleerd, om dan via peer review (onderlinge toetsing onder gelijken) de beste praktijken van elkaar over te nemen.

Daarom ben ik ook heel blij dat de Europese Commissie in juli van dit jaar het initiatief heeft genomen om een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming te lanceren. De Commissie stelt voor dat de lidstaten vier sleutel-doelstellingen zouden

onderschrijven, die de basis kunnen vormen van een nauwere samenwerking: (1) werk lonend maken en een vast inkomen bieden; (2) pensioenen veilig stellen en pensioenstelsels betaalbaar maken; (3) sociale integratie bevorderen; en (4) betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen. Rond deze doelstellingen zou een proces op gang moeten komen van uitwisseling van informatie en bewaking van beleidsontwikkelingen, via jaarverslagen die zullen worden opgesteld door de lidstaten en de Commissie. De Raad van Ministers van Arbeid en Sociale Zaken heeft dit voorstel goedgekeurd op 29 november jl., zij het niet zonder discussie: alhoewel dit proces duidelijk géén inbreuk doet op de bestaande bevoegdheidsverdeling, was er achterdocht bij enkele lidstaten. Deze beslissing van de Raad is mijns inziens een uitermate belangrijke stap.

Hoe moet een en ander nu geconcretiseerd worden? Het proces moet minstens aan twee voorwaarden voldoen, wil het doeltreffend zijn. In de eerste plaats moeten de doelstellingen een scherpe en concrete formulering krijgen. Ten tweede moet de lat hoog genoeg liggen. Het hele proces mag geen oefening in zelfgenoegzaamheid zijn, waarbij wat reeds bereikt werd het uitgangspunt is. Wat we nodig hebben is een oefening in ambitie, "standaarden van uitmuntendheid" eerder dan "standaarden van middelmatigheid". De speciale Top van Lissabon die voorzien is in maart 2000 moet ter zake een duidelijke keuze maken, en zorgen voor een eerste inhoudelijke invulling. Dan kan men tijdens het Franse voorzitterschap beginnen aan de eerste praktische oefening.

Europa zou zichzelf met name standaarden van uitmuntendheid moeten opleggen inzake bestrijding van armoede, en terzake stelselmatig de beste praktijken uitwisselen. Veronderstel dat alle Europese lidstaten zich engageren om op dit terrein binnen vijftien jaar te bereiken wat de drie besten bereiken, of althans duidelijk in die richting te evolueren. Meer dan 60 miljoen mensen zijn arm in Europa (meer dan 60 miljoen mensen hebben een inkomen dat lager ligt dan de helft van het gemiddelde inkomen van hun landgenoten). Indien alle Europese lidstaten inzake bestrijding van de armoede het zo goed zouden doen als de drie beste lidstaten, dan zouden er in Europa tenminste 20 miljoen armen minder zijn. Die doelstelling nastreven is ook de beste garantie voor het behoud van een stevige sociale zekerheid in de lidstaten die zulke socia-

le zekerheid hebben. Armoede bestrijden vereist een brede sociale bescherming, waar ook de middengroep in de samenleving belang bij heeft. Dit is een ijzeren wet van het sociale beleid. Een engagement om de armoede te bestrijden veronderstelt een engagement om een brede welvaartsstaat uit te bouwen, en, waar ze al bestaat, ze in stand te houden en voortdurend aan te passen aan nieuwe noden.

Ik ken de statistische problemen die rijzen als je dergelijke norm precies wil formuleren. En vooral, ik weet hoe groot de politieke weerstand tegen precieze doelstellingen is. Maar Rome is ook niet op een dag gebouwd. Ongetwijfeld zullen we moeten beginnen met vagere principes, of met meer beperkte doelstellingen, of met verbintenissen over de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten... Maar de eindbestemming mogen we niet uit het oog verliezen, en daarom is het goed een debat te lanceren over een ambitieuze doelstelling.

Europa heeft geen hart, als er naast de Maastricht-normen geen armoede-norm komt. Wat kon voor de Euro - klare doelstellingen - dat moet ook kunnen voor de bestrijding van de armoede. Welvaart scheppen, werk scheppen, en armoede uitbannen - dat is een ambitie die Europese politiek de moeite maakt. In het begin van deze eeuw werd er gebedeld in de straten van Parijs, Londen en Brussel. Op het einde van deze eeuw wordt er opnieuw gebedeld in de straten van Parijs, Londen en Brussel. Meer dan 3 miljoen mensen in Europa - een groep zo groot als de helft van de Vlamingen - zijn dakloos. Is dat geen schande? De waardigheid van een samenleving hangt af van wat ze doet voor diegenen die het zwakste staan.

De klemtoon die ik leg op een proces van "soft law" en "benchmarking" betekent uiteraard niet dat er geen aandacht is voor de noodzaak om onze welvaartsstaten adequaat te financieren, wat mede een argument is voor een minimale fiscale coördinatie op Europees vlak. Het betekent evenmin dat er geen aandacht is voor het wetgevende werk dat het Europese sociale beleid moet ondersteunen, en dat overigens deel uitmaakt van de actuele Europese agenda. Er zijn immers sociale doelstellingen die uitsluitend door de Unie kunnen waargemaakt worden, omdat ze verbonden zijn met de Europese binnenmarkt, het transnationale karakter van bedrijven, en de mobiliteit van mensen. Daaronder

vallen onder meer het vrij personenverkeer (met de noodzakelijke coördinatie van de sociale zekerheid, waar nog heel wat werk voor de boeg is, omdat de verordening 1408/71 die ervoor zorgt dat migrerende werknemers hun sociale zekerheidsrechten behouden dringend aan vereenvoudiging en uitbreiding toe is), de bevordering van de sociale samenhang (structuurfondsen), internationale aspecten van het sociale beleid (rechten van werknemers in multinationale ondernemingen, of bij overdracht van ondernemingen, detachering...). Daarbij horen ook de minimale sociale normen en voorschriften die sociale dumping moeten voorkomen inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, arbeidstijden, arbeidsorganisatie, rechten van deeltijdwerkers... Er bestaat ook al een traditie van Europese sociale maatregelen voor doelstellingen die de Unie met de lidstaten deelt, maar waar het zinvol is dat de Unie het voortouw neemt. Dit is natuurlijk een rekbaarere categorie, die echter haar fundament en verantwoording vindt in de sociale doelstellingen van het Verdrag. Illustraties daarvan zijn het beleid inzake gelijke kansen, non-discriminatie, veiligheid en gezondheid op het werk, bevordering van sociaal overleg... Op de meeste van deze domeinen is al heel wat gepresteerd - meer dan het publiek over het algemeen denkt - en tegelijkertijd nog heel wat te doen. Maar het betreft dikwijls eerder technische dossiers die de Europeanen niet direct zullen begeisteren. Het opstarten van een proces van wederzijdse evaluatie op basis van afgesproken sociale doelstellingen, lijkt me het beste antwoord op de vraag naar de ziel van het Europese project na de realisatie van de Euro.

De Europese politiek moet op een heel zichtbare wijze een "gelijkzijdige driehoek" worden, om het beeld van Anna Diamantopoulou, de Europese Commissaris Arbeid en Sociale Zaken, te gebruiken. Het macro-economische beleid vormt één zijde van deze driehoek, de werkgelegenheid een tweede zijde, en het sociale beleid een derde zijde. De sociale zijde moet niet alleen verbonden worden met de bestaande economische en de tewerkstellingszijde, die bestaande zijden moeten ook versterkt worden om tot een sluitende en solide Europese beleidsdriehoek te komen. Voor de versterking van het economische proces wil ik graag verwijzen naar het recente rapport van de PES dat in 1999 opgesteld werd door de Portugese premier Antonio Guterres.¹⁰

Ook het werkgelegenheidsproces kan en moet versterkt worden. Enerzijds moeten sommige doelstellingen harder en preciezer gemaakt worden, met name wat betreft participatiegraad en man-vrouw ongelijkheid. Anderzijds dient een sterkere klemtoon gelegd op kwalitatieve doelstellingen, met name wat betreft de samenhang tussen arbeid, gezin en persoonlijk leven. Het is perfect denkbaar benchmarks te voorzien m.b.t. de mogelijkheden die ouders hebben om hun werk te onderbreken wegens verzorging van kinderen, of meer algemeen, op de mogelijkheden die werknemers krijgen inzake loopbaanonderbreking, of inzake kinderopvang. Als de actieve welvaartsstaat een ontspannen opvatting van volledige werkgelegenheid moet belichamen, dan moet dit ook op Europees vlak de afspraak zijn, en moeten ook op dat terrein beste praktijken vergeleken worden.

Zo'n nieuwe bezieling geeft een helder en positief signaal aan de Europeanen dat Europese politiek wil vechten voor wat echt belangrijk is. Pleiten voor Europa als een sociaal model geeft ook aan de kandidaat-lidstaten het duidelijke signaal dat dit model verworven is, integraal deel uitmaakt van de Europese gedachte, en als ambitie onderschreven moet worden door wie aansluit. Omdat we als Europese sociaal-democraten op dit ogenblik sterk staan, dragen wij de verantwoordelijkheid om de Europese beleidsdriehoek sterk en duurzaam te maken. Dat moeten we beslist doen vooraleer we andere landen uitnodigen om het Europese project mee te onderschrijven.

¹⁰ A European Employment Pact for A New European Way, Report presented by Antonio Guterres, adopted by the PES Congress on 2 March 1999.

DE UITDAGING

In deze lezing heb ik de actieve welvaartsstaat op de eerste plaats gepresenteerd als een *beredeneerd* antwoord op sociaal-economische uitdagingen waarmee de welvaartsstaten in toenemende mate worden geconfronteerd. Vervolgens heb ik de inhoud geschetst die er een *sociaal-democratisch* antwoord van maakt. Ten slotte heb ik onderstreept dat we daarmee een *offensief* antwoord geven op de vraag wat de ziel van het Europese project zou moeten zijn. Economische creativiteit en werkgelegenheid enerzijds, en sociale bescherming en rechtvaardigheid anderzijds, zijn daarbij niet elkaars vijand: het is beslist niet 'of-of' in deze. Het is ook niet 'als-dan', maar 'en-en'. Deze idee moet nu concreet gestalte krijgen door naast de economische richtsnoeren, naast de werkgelegenheidsrichtsnoeren, ook richtsnoeren voor sociale bescherming te formuleren en op elkaar af te stemmen. Als we er in de komende jaren in slagen om van die driehoek op papier ook een praktijk te maken, en als we die praktijk duurzaam verankeren in de Europese samenwerking, dan zal de waaier van mogelijkheden die is opengeklapt door de gelijktijdige regeringsdeelname van sociaal-democraten in de meeste Europese landen, goed gebruikt zijn. Dan zullen, om het met de woorden van Joop Den Uyl te zeggen, nieuwe 'inzichten' in de samenhang tussen het economische en het sociale ook tot een nieuw 'uitzicht' geleid hebben.