

De nieuwe tijdsgeest en zijn grenzen

Frank Vandenbroucke

Oxford

Het neo-liberalisme is dood en begraven. Een centrum-linkse consensus is nu het meest opvallende gegeven in het denken over de Europese welvaartsstaten. De nieuwe tijdsgeest heeft echter zijn grenzen: het succes van een centrum-links beleid hangt af van de mate waarin we bereid zijn de rijkdom in onze samenleving te herverdelen [1].

Een overzicht van recente Britse rapporten en een vergelijking met wat in Nederland en Vlaanderen gedacht wordt over sociaal beleid, leert dat het niet overdreven is te spreken over een brede centrum-linkse consensus over de toekomst van de welvaartsstaat [2]. Hij kan samengevat worden in tien stellingen en een conclusie, waaronder nogal wat sociaal-democraten hun handtekening zouden plaatsen.

1. De volledige tewerkstelling waarop de klassieke opvatting over sociale zekerheid steunde, en waar we vaak nostalgisch naar verwijzen, was een volledige tewerkstelling van mannen. De maatschappelijke behoefte waar we vandaag voor staan is een volledige inschakeling van mannen en vrouwen in de wereld van het betaalde werk.
2. De sociale zekerheid moet niet alleen de klassieke risico's en behoeften (werkloosheid, ziekte, invaliditeit, ouderdom, kinderbijslag) dekken, maar ook nieuwe sociale risico's (alleenstaand ouderschap, langdurige werkloosheid door onvoldoende scholing) en nieuwe behoeften (met name de behoefte, voor mannen en vrouwen, om tijdens het leven op een wisselende manier een evenwicht te vinden tussen werk, gezin, opvoeding, ontspanning). De vraag om de arbeid beter te verdelen hangt daar mee samen.
3. De sociale zekerheid moet actief op deze nieuwe en oude behoeften inspelen, ondermeer door

te investeren in opleiding. Het geld van de welvaartsstaat moet niet alleen "sociaal besteed" worden, in de vorm van uitkeringen, maar ook "sociaal geïnvesteerd" worden. De sociale zekerheid is meer dan een stelsel van bijdragen en uitkeringen.

4. Er is een herwaardering nodig van de actieve arbeidsmarktpolitiek. Een actieve arbeidsmarktpolitiek veronderstelt een correct evenwicht van aanmoediging, aangeboden kansen, en verplichtingen voor werklozen die uitkeringen krijgen.
5. Het is nodig laaggeschoolde arbeid te subsidiëren, bij de werkgevers en eventueel bij de werknemers zelf.
6. Stelsels van uitkeringen en belastingen mogen er niet toe leiden dat werklozen zeer hoge impliciete belastingvoeten opgelegd krijgen wanneer ze aan het werk gaan.
7. Wie deeltijds of flexibel werk verricht, moet volwaardig beschermd worden in alle takken van de sociale zekerheid.
8. Dergelijke "actieve welvaartsstaat" gedijt goed in een economische omgeving, waarin naast een concurrentiële geïnternationaliseerde sector, ook een ruimere persoonlijke dienstensector tot stand komt, die niet blootstaat aan internationale concurrentie en aan laaggeschoolde mensen nieuwe kansen biedt.
9. Wat ook de aard van het pensioenstelsel is, de demografische uitdaging leidt tot een druk op de

sociale uitgaven. Mits tijdige aanpassingen is het mogelijk deze druk op te vangen zonder afbraak van de pensioenvoorzieningen.

10. Noch selectiviteit, noch universaliteit zijn een dogma. Universaliteit van uitkeringen kan leiden tot zichtbare verkwisting. Selectiviteit - in de vorm van een "fortuin-toets" veeleer dan van een "armoede-toets" - is dan een voorwaarde voor efficiëntie. Maar te strenge selectiviteit bij behoefte-toetsing sluit mensen op in armoede of werkloosheid (cf. 6). Selectiviteit kan ook tot gevolg hebben dat de middengroepen zich niet meer herkennen in bepaalde uitkeringen of diensten, wat het politieke draagvlak aantast.

11. Conclusie. Aldus opgevat is sociale rechtvaardigheid een voorwaarde voor economisch succes, rechtstreeks, omdat breed geïnvesteerd wordt in de opleiding van mensen, en onrechtstreeks, omdat economische veranderingen zich kunnen voltrekken in een sfeer van zekerheid. Centrum-linkse rapporten leggen sterk de nadruk op economische "efficiëntie"-argumenten ten voordele van de welvaartsstaat: de nieuwe tijdsgeest is sociaal, maar zakelijk.

Meteen wil ik waarschuwen dat de klemtoon op opleiding en ondersteuning van laaggeschoolde arbeid geen eenzijdigheid mag inhouden. Een succesvol beleid volgens de lijnen die hier uitgezet zijn, vereist dat er voldoende vraag is naar arbeid, hooggeschoolde zowel als laaggeschoolde. De neiging bestaat om het belang van het algemene macro-economische beleid te onderschatten. Een overzicht van het economische welbevinden van de Verenigde Staten, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zweden leert nochtans hoe cruciaal dit is. De Verenigde Staten danken hun tewerkstellingssucces van de jaren '80 ondermeer aan een expansief budgettair en monetair beleid, terwijl Europa zijn huidige malaise onder meer dankt aan een te restrictief en slecht gecoördineerd Duits beleid. We doen er goed aan de oude keynesiaanse inzichten niet te vergeten.

Uit dat overzicht blijkt ook dat er geen eenvoudige afruil is tussen inkomensongelijkheid en werkloosheid. Sinds het begin van de jaren '80 nam de ongelijkheid sterk toe in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk; de werkloosheid bleef min of meer op hetzelfde peil in de

Melkertbanen

Het succesverhaal van het Nederlandse kabinet-Kok blijft tot de verbeelding van Belgische en Vlaamse beleidsmakers spreken.

Voor al de Nederlandse banengroei is spraakmakend.

Daarom verleende *Samenleving en politiek*, na de lezing over *Paars in Nederland*, zijn medewerking aan een tweede Belgische-Nederlandse confrontatie, ditmaal over het samenspel tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Deze confrontatie vond plaats op 7 april onder de titel *Sociale bescherming. Van vangnet tot trampoline naar werk...?* en werd georganiseerd door de SP-fracties in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Vlaamse Parlement en de Senaat en de Tweede Kamerfractie van de Nederlandse PvdA. *Samenleving en politiek* geeft smaakmakers Frank Vandenbroucke en Ivo Marx - in dit nummer, Ad Melkert in het volgende nummer - een bijkomend forum voor hun verhaal. Lezers die er niet bij konden zijn, kunnen zo alsnog wat meepikken van de Belgisch-Nederlandse samenspraak.

Verenigde Staten, maar groeide in het Verenigd Koninkrijk. Tijdens dezelfde periode bleef de ongelijkheid ongeveer op hetzelfde peil op het Europese vasteland en in Japan, maar Japan kende een constante werkloosheid, terwijl zij op het Europese vasteland aanzienlijk steeg [3].

Convergentie?

Ondanks deze centrum-linkse consensus verwacht ik tijdens de komende jaren geen opmerkelijke convergentie van sociale stelsels. Zelfs een hardwerkende en creatieve Labour-regering zal de Britse welvaartsstaat niet op het peil brengen van Nederland, België of Duitsland. Dat zou in een aantal sectoren, met name in de gezondheidssector, aanzienlijke meeruitgaven vereisen. Labour is dat niet van plan, en riskeert daarom overigens met een crisis in de Nationale Gezondheidsdienst geconfronteerd te worden. Het zou om die reden gek zijn om te verwachten dat het Verenigd Koninkrijk, waar bovendien het per capita BNP lager ligt dan bij ons en de primaire ongelijkheid veel groter is, binnen enkele jaren een model voor de continentale sociaal-democratie is [4].

Wie "succesvolle modellen" in Europa wil veralgemenen moet zich bovendien rekenschap geven van het feit dat niet alle successen honderd procent exporteerbaar zijn. Kostenmatiging is een voorbeeld daarvan. Loonmatiging is gun-

stig voor de werkgelegenheid via twee mechanismen: economisch minder rendabele activiteiten blijven langer bestaan of worden gemakkelijker opgestart; goedkopere producten verwerven een groter aandeel op buitenlandse en binnenlandse markten, in verhouding tot producten van derde landen. Het eerste effect speelt ook in een gesloten economie. Het tweede effect veronderstelt dat je een voordeel opbouwt ten aanzien van concurrerende handelspartners, wat de exporteerbaarheid van het recept beperkt. Het Nederlandse succes is in belangrijke mate eigen aan een kleine, open exporteconomie, die in de schaduw van grote en dure broer Duitsland stelselmatig een loonkostenvoordeel opbouwde, dankzij volgehouden loonmatiging. België had Nederland op dat vlak met goed gevolg kunnen nabootsen, maar wanneer Duitsland en andere "dure" Europese landen hetzelfde hadden gedaan, dan zou weliswaar het eerste gunstige effect van loonmatiging gespeeld hebben (zowel in Nederland als Duitsland), maar het tweede gunstige effect - exportvoordelen - zou veel beperkter geweest zijn. Dit is geen pleidooi tegen loonmatiging, wel een waarschuwing tegen de idee dat iets als "het Nederlandse model" in al zijn onderdelen zonder meer veralgemeenbaar is.

We zullen dus niet naar een eenheidsmodel van sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en fiscaliteit evolueren. Wel staan we voor gemeenschappelijke uitdagingen op lange termijn en noodzakelijke beleidscoördinatie. Dat maakt de nood aan Europese sociale spelregels en gemeenschappelijke algemene doelstellingen inzake werkgelegenheid en sociale bescherming des te groter.

Verdeling blijft op de agenda

Omdat centrum-links tijdens de voorbije jaren nogal wat economische efficiëntie-argumenten ontdekt heeft ten voordele van de welvaartsstaat, bestaat nu de neiging om *uitsluitend* een beroep te doen op dergelijke argumenten. Wie de welvaartsstaat een toekomst wil geven, staat echter voor een opgave van herverdeling, die niet louter in termen van "efficiëntie" kan bepleit worden. Verdelingsvraagstukken bepalen het succes van de centrum-linkse agenda om drie redenen. Op

de eerste plaats omdat een succesvol sociaal-economisch beleid vereist dat de belangrijkste actoren in staat zijn om met elkaar conflicterende eisen, op het vlak van lonen, winsten, sociale bijdragen, sociale bescherming en werkgelegenheid, te verzoenen. Vervolgens omdat de veroudering van de bevolking hoe dan ook aanleiding geeft tot meer uitgaven inzake gezondheidszorg en pensioenen, en zo tot een groeiende transfer van actieven naar niet-actieven. En ten derde omdat er, binnen de groep van de actieve bevolking, duidelijk aanwijsbare "winnaars" en "verliezers" zijn bij de huidige economische, technologische en sociale ontwikkelingen. De tweede reden is vanzelfsprekend, zodat ik me beperk tot een commentaar bij het eerste en het derde element.

Openheid voor internationale handel en uitbouw van de welvaartsstaat zijn niet strijdig met elkaar, integendeel. De welvaartsstaat heeft zich uitgerekend in de meest open en dus kwetsbare economieën, zoals de Scandinavische, de Duitse, de Nederlandse of de Belgische, ontwikkeld, dankzij een sterke maatschappelijke samenhang. Kwetsbaarheid ten aanzien van de harde wereld van internationale concurrentie is, omgekeerd, veel groter wanneer de sociale organisaties (en de overheid) hun eisen niet met elkaar in overeenstemming kunnen brengen. De crisis van het Zweedse model in het begin van de jaren '90 hing samen met de afbrokkeling van de consensus, met name op het vlak van de loonvorming en de bereidheid om een belangrijk deel van de lonen af te staan voor de collectieve sector. Het Nederlandse succes, anderzijds, heeft veel te danken aan het sociale overleg. Cruciaal was het akkoord van Wassenaar van 1982, waarbij werkgevers en werknemers kozen voor loonmatiging in ruil voor arbeidsplaatsen. Ondanks al de nuances die je daarrond kan weven, meen ik dat voldoende argumenten pleiten voor een ruil loonmatiging/werkgelegenheid, ook in de nabije toekomst. Het drama is dat dergelijk akkoord tijdens de voorbije 10 jaar in België niet tot stand is gekomen, en - nog fundamentele - dat er vandaag zelfs geen overeenstemming meer is over de geschikte architectuur voor het overleg.

Het is nodig over dit gevoelige onderwerp precies te zijn: in tegenstelling tot de diagnose

die men daarover kon maken op het einde van de jaren '70, is de massale werkloosheid vandaag niet te wijten aan een te hoog loonpeil. Europa lijdt nu aan keynesiaanse onderbesteding, en het is noodzakelijk het macro-economisch roer om te gooien. Maar zowel een krachtiger macro-economisch stimuleringsbeleid op Europees vlak als een beleid van arbeidsherverdeling vereisen als randvoorwaarde een afgesproken discipline m.b.t. de toename van de lonen. De achilleshiel van de oude keynesiaanse politiek lag bij onopgeloste conflicten over de functionele inkomensverdeling. "Free lunch keynesiaïsme" is een illusie: zonder maatschappelijk akkoord over wie de kosten van een expansief tewerkstellingsbeleid betaalt, was en is dergelijk beleid geen lang leven beschoren.

De voorgaande vaststelling is niet nieuw, maar ze blijft relevant. Sociaal-democraten zouden er verkeerd aan doen een centraal overlegde inkomens- en loonpolitiek, die voorrang geeft aan de werkgelegenheid, uit hun credo te schrappen. Wel nieuw is de vaststelling dat er, zowel inzake lonen als tewerkstelling, systematisch "winnaars" en "verliezers" zijn op de arbeidsmarkt. Scholing is daarbij van doorslaggevend belang.

Het belang van scholing komt het scherpst tot uiting in landen met een liberale arbeidsmarkt, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de Verenigde Staten blijkt de persoonlijke "economische opbrengst" van onderwijs en ervaring tijdens de jaren '80 aanzienlijk gestegen te zijn: geschoolde mensen zijn in verhouding tot ongeschoolden veel meer gaan verdienen. Wat is er tijdens de jaren '80 gebeurd?

Het is niet zo dat de industrielanden in een stroomversnelling van globalisering terechtgekomen zijn. De dienstensector, waarvan het gewicht steeds toeneemt, is veel minder open dan de traditionele industrie. Wel juist is de vaststelling dat de nijverheidssector zich stelselmatig verder internationaliseert. Noch de internationalisering, noch de technologische ontwikkeling verklaren de huidige werkloosheid. Maar er zijn wel aanduidingen dat de technologische ontwikkeling, het groeiende economische verkeer met lage-loon-landen en het op de arbeidsmarkt komen

van immigranten in de dienstensector bijdragen tot een stijgende ongelijkheid tussen de bruto-lonen van laaggeschoolde en hooggeschoolde mensen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, samen met de verzwakking van de vakbonden en de regelgeving op de arbeidsmarkt. Op basis van een theoretisch model zou je kunnen verwachten dat dezelfde druk tot een grotere werkloosheid van laaggeschoolden zou leiden in de landen van het Europese vasteland waar collectief overleg en regelgeving de loonwaaier beperken: de lonen van laaggeschoolden kunnen zich er immers niet "neerwaarts aanpassen". In tegenstelling tot vele gemeenplaatsen blijkt er in Europa nochtans géén relatief grotere groep laaggeschoolden bij de werklozen. Dat is onder meer het resultaat van de grotere inspanning inzake opleiding en onderwijs, waarmee de landen van het Europese vasteland het aanbod van laaggeschoolde mensen beperken. Het gevolg is dat de werkloosheidsgraad voor ongeschoolden in verhouding tot de werkloosheidsgraad voor geschoolden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hoger is dan op het Europese vasteland. Je kan echter verwachten dat de druk op de relatieve inkomens en op de arbeidsmarktpositie van ongeschoolde mensen in de toekomst groter zal worden.

Hoger heb ik onderstreept dat de welvaartsstaten bij uitstek uitgebouwd zijn in open, geïnternationaliseerde economieën, dankzij een voldoende sterke maatschappelijke verstandhouding. Verdere internationalisering brengt binnen de welvaartsstaten potentieel "winnaars" en "verliezers" mee, overigens niet alleen op de arbeidsmarkt. De winnaars kunnen spaarders zijn (die voordelen plukken uit internationale kapitaalmarkten), innovatieve ondernemers en geschoolde arbeidskrachten. De verliezers zijn, potentieel, mensen met lage scholing. Maar de internationalisering ontnemt ons niet de middelen om verliezers te helpen. De verliezers kunnen preventief geholpen worden, door een grotere investering in scholing en opleiding, en curatief geholpen worden door subsidiëring van "economisch minder rendabele" tewerkstelling, door inkomenscompensatie voor laaggeschoolde werkenden, en ten slotte, door werkloosheidssteun. In

tegenstelling tot een zeker doemdenken m.b.t. de globalisering betekent een grotere internationale verwevenheid van industrie en financiën niet dat we armer worden, integendeel.

Opdat de mogelijkheid om de verliezers te helpen ook zou *benut* worden, dient er echter opnieuw een voldoende sterke maatschappelijke verstandhouding te bestaan, waarbij winnaars ook *bereid* zijn om de verliezers te helpen. Bestaat deze bereidheid? Ik durf niet zeggen dat de bereidheid om te herverdelen afgenomen is. Britse enquêtes laten over de voorbije tien jaar een toenemende bereidheid om te herverdelen zien. Uit de houding die Labour inneemt t.a.v. het belastingsvraagstuk blijkt nochtans wel weerstand de partij vreest ten aanzien van een programma dat uitdrukkelijk en rechtstreeks inkomensherverdelend is. Die pessimistische inschatting over de afnemende bereidheid tot herverdelen wordt door velen gedeeld: een opsomming van alle geschriften die deze stelling vertolken vult bladzijden.

Gelijkheid

Sommigen zullen opwerpen dat politiek niet moet zoeken naar morele argumenten, maar naar macht. Wie dat zegt, moet beseffen dat de echte verliezers van de jaren '80 en '90 een minderheid vormen. In een democratie heb je een meerderheid nodig: voldoende "winnaars" (vermoedelijk veeleer kleine winnaars, of onzekere winnaars) moeten een coalitie aangaan met voldoende "verliezers". De "kleine winnaars" zal je niet met strikt morele argumenten over de brug halen. Maar het is even naïef te denken dat je het met een louter beroep op hun eigenbelang kan doen. Wie de welvaartsstaat wil verdedigen, moet dus ook een normatieve opvatting over de welvaartsstaat verdedigen. De kern daarvan is een opvatting over gelijkheid.

Gelijkheid is vandaag geen populair begrip. Eigenlijk is dat paradoxaal: de idee dat mensen fundamenteel gelijkwaardig zijn, is zo sterk doorgedrongen in de moderne tijd dat elke politieke ideologie een of ander concept van gelijkheid hanteert. Voor de enen is het een gelijkheid van formele rechten, voor anderen een gelijkheid van startkansen, voor anderen een blijvende gelijk-

heid van kansen, voor anderen een gelijkheid in hulpbronnen of middelen, voor nog anderen een gelijkheid van resultaten (wat je dan weer op heel wat verschillende manieren kan bepalen en meten)... Op een of andere wijze zijn we allemaal egalitaristen. En toch is dat een bijzonder onpopulaire uitdrukking in het politieke leven, om de eenvoudige reden dat een egalitarist gebrandmerkt wordt als diegene die eerlijk verdiende centen van de enen afneemt om ze aan de anderen te geven.

Hoger heb ik een centrum-linkse visie op sociaal beleid samengevat in tien punten. Ik geloof dat je dergelijk programma kan ondersteunen met een morele opvatting over eerlijke verdeling en gelijkheid. De opvatting die ik bepleit, legt twee klemtonen op *wat* men eerlijk wil verdelen, twee klemtonen op *hoe* men eerlijk wil verdelen. Ze houdt ook een standpunt in over *de mate waarin* men een eerlijke verdeling naar gelijkheid zou moeten streven. Dat laatste is het meest controversiële punt.

Wat verdelen? (1)

Wat is onze meeteenheid wanneer we het over een rechtvaardige verdeling hebben? Welke producten of welke toestanden of eigenschappen vinden we zodanig belangrijk voor alle mensen, dat we ze eerlijk willen verdelen? Een vruchtbaar uitgangspunt is door Amartya Sen ontwikkeld op basis van een kritiek op traditionele economische theorieën enerzijds en op John Rawls anderzijds.

De klassieke welvaartseconomie concentreert zich op de bevrediging van persoonlijke voorkeuren, zeg maar geluk. Wie "geluk" of "bevrediging van voorkeuren" als maatstaf neemt, is vlug uitgepraat over eerlijke verdeling, omdat de verdeling van het geluk moeilijk te meten valt. Bovendien is geluk - de bevrediging van je voorkeuren - afhankelijk van de voorkeuren die je ontwikkelt. Als Jan en Pieter evenveel geld hebben, maar Pieter is uitsluitend gelukkig met kaviaar en champagne, terwijl Jan heel tevreden is met chips en cola, beschouwen we dat niet als een probleem van ongelijkheid. Ongelijkheid ontstaat als je niet beschikt over gelijke *middelen*, in dit geval evenveel geld om iets lekkers te snoepen. Rawls ontwikkelde daarom de idee van

de "basisgoederen": dat zijn deze goederen die iedereen nodig heeft, wat ook je persoonlijke doelstellingen in je leven zijn. Wat eerlijk verdeeld moet worden, zijn de basisgoederen. Inkomen en vermogen behoren daartoe; maar ook de sociale voorwaarden voor zelfrespect, rechten en vrijheden, en andere belangrijke gegevens in het maatschappelijke leven... Sen vindt Rawls' benadering te eenvoudig, ondermeer omdat niet alle mensen over dezelfde mogelijkheden beschikken om gelijke middelen om te zetten in een gelijke levenskwaliteit. Het duidelijkste voorbeeld is dat van een lichamelijk gehandicapte: die heeft meer middelen nodig om dezelfde levenskwaliteit te bereiken dan iemand anders.

Sen gaat er van uit dat er over de kwaliteit van het leven voldoende maatschappelijke consensus bestaat om daarop een gelijkheidsmaatstaf te baseren. Kort samengevat pleit Sen er voor dat we gelijkheid of ongelijkheid zouden afmeten aan de mogelijkheden waarover mensen beschikken om te "functioneren". Functioneren wil zeggen: handelingen ondernemen of toestanden beleven die we waardevol vinden. Elementaire vormen van functioneren zijn: zich goed kunnen voeden, vrij zijn van vermijdbare ziektes. Meer ingewikkelde vormen van functioneren hebben te maken met onze mogelijkheden om deel te nemen aan het leven in onze gemeenschap, het behoud van ons zelfrespect, enz. Deze opvatting sluit goed aan bij concreet sociaal onderzoek over ongelijkheid.

Ook deze benadering houdt in dat we een streng onderscheid moeten maken tussen ongelijkheden waarvoor mensen verantwoordelijk zijn, tengevolge van (vermijdbare) persoonlijke voorkeuren, en ongelijkheden waarvoor mensen niet verantwoordelijk zijn, omdat ze niet met (vermijdbare) persoonlijke voorkeuren samenhangen. Als de operaliefhebber Pieter ongelukkig is omdat hij voor zijn dure abonnementen op de opera zo veel andere gewone genoegens van het leven moet laten, terwijl Jan perfect gelukkig is met één verzamel-CD van Pavarotti en geen behoefte heeft aan operabezoek, dan is dat de verantwoordelijkheid van Pieter. Je kan goede argumenten aanvoeren om Pieters keuzes te subsidiëren, maar met gelijkheid zullen ze alleszins niets

te maken hebben. Als Pieter zwaar gehandicapt is, en nood heeft aan een dure rolstoel, dan eist gelijkheid tussen Jan en Pieter daarentegen wel dat de gemeenschap deze rolstoel betaalt. Er zijn meer controversiële voorbeelden. Wanneer de SP op het einde van de jaren '80 stelde dat de overheid de keuze van sommige mensen om in dure restaurants zakelijke afspraken af te werken, fiscaal niet hoefde te ondersteunen met een belastingaftrek, leidde dit aanvankelijk tot heel wat protest, en het heeft lang geduurd vooraleer dit elementaire principe van "individuele verantwoordelijkheid" gerealiseerd werd. Hetzelfde geldt voor de fiscale behandeling van de auto-kosten: de idee dat de bezitter van een benzineverslindende Mercedes niet méér recht heeft op fiscale ondersteuning per kilometer dan de eigenaar van een klein en zuinig karretje, roept weerstand op. Nochtans gaat het om individuele keuzes en persoonlijke verantwoordelijkheid. Bij elke vorm van uitkering of belastingvrijstelling stelt zich de vraag of de gemeenschap dan wel het individu verantwoordelijk is voor een uitgave of een gebrek aan inkomsten. Een ethiek van solidariteit is per definitie een ethiek van verantwoordelijkheid. Inzake restaurants en autokosten leidt een sociaal-democratische ethiek tot strikt "liberale" conclusies: hier geldt individuele verantwoordelijkheid. Inzake ziekte of onvrijwillige werkloosheid zijn wij op de eerste plaats collectivisten: hier is de samenleving uiteindelijk verantwoordelijk.

Wat verdelen? (2)

G. Esping-Andersen meent dat het egalitarisme van de jaren '60 meer en meer gefixeerd raakte op gelijkheid "voor iedereen, hier en nu". Hij pleit voor een engagement dat dynamischer is en meer afgestemd op "kansen-over-het-leven". Dit komt overeen met de klemtoon die centrum-links nu legt op het vergroten van eenieders mogelijkheden over de hele levensloop als een cruciale opdracht van rechtvaardigheid.

Sociale mobiliteit wordt dan een belangrijke toetssteen. Als het beleid ervoor kan instaan dat diegenen die het vandaag iets minder goed hebben in de toekomst kansen krijgen om hun persoonlijke situatie te verbeteren, dan is "ongelijk-

heid hier en nu" gemakkelijker te aanvaarden. Wanneer er tijdelijke en slechter betaalde jobs op de arbeidsmarkt zijn, dan is de belangrijkste vraag niet of deze jobs er zijn, dan wel of diegenen die ze moeten aanvaarden, daarna nog kans krijgen om hogerop te geraken. Ook wanneer de overheid bewust zelf zwakkere intredesegmenten op de arbeidsmarkt creëert, is doorstroming een sleutelkwestie. Dat heeft alles te maken met opleiding, begeleiding, levenslang leren, maar ook met de ruimte die de "betere" arbeidsmarkt zelf biedt.

Een engagement voor "gelijke-kansen-over-het-leven" vereist ook dat het beleid mensen in staat stelt om veranderingen en keuzes in hun leven (bv. zorg voor kinderen, ouders...) soepel op te vangen wanneer ze dat wensen, zonder dat ze daardoor definitief in een buitenbaan van de arbeidsmarkt terechtkomen.

Eigenlijk is het overbodig om het apart te vermelden, vermits het voortvloeit uit het voorgaande en samenhangt met de meest elementaire idee van gelijkheid, maar toch: de verschuivingen die bezig zijn op de arbeidsmarkt dwingen ons om gelijkheid tussen man en vrouw ernstiger te nemen dan vroeger, ook als een opdracht van de welvaartsstaat. Bij het "wat?" van verdeling horen dus ook de lusten en lasten van het huishouden doorheen het leven.

Hoe verdelen? (1)

Een onrechtvaardige verdeling kan je achteraf bestrijden, bv. met uitkeringen. Maar in de mate van het mogelijke is het verstandiger ze vooraf te voorkomen, bv. door te investeren in opleiding. Hoe minder (laaggeschoolde) potentiële "verliezers" zich op de arbeidsmarkt aanbieden, en hoe meer (hooggeschoolde) potentiële "winnaars", hoe kleiner het inkomensverschil tussen beide op de arbeidsmarkt zal zijn, en hoe minder laaggeschoolden werkloos zijn. Zo werkt de ijzeren wet van vraag en aanbod. Er is geen reden waarom sociaal-democraten hem niet zouden gebruiken, door te investeren in opleiding en onderwijs op alle niveaus. Sleutelvraag is natuurlijk of iedereen - ook wie wat minder getalenteerd is, ook wie niet uit een studerend milieu komt - op alle niveaus echt de aanmoediging en toegang krijgt

die nodig is. Daar loopt heel wat mank..

Een "sociale investeringsstrategie" is geen panacee om te ontsnappen aan problemen van verdelende rechtvaardigheid. De vraag op wie bijkomende opleidingsinspanningen gericht worden, stelt moeilijke problemen inzake gelijkheid en rechtvaardigheid. Investeren in opleiding kost bovendien geld. Zelfs als de opbrengst uiteindelijk groter is dan de kost, dan nog stelt zich de vraag op basis van welke principes van verdelende rechtvaardigheid de aanvankelijke kost verdeeld wordt [5].

Bij deze klemtoon hoort bovendien nog volgende nuance: uitkeringen blijven hoe dan ook het belangrijkste instrument, samen met belastingen, om voor een eerlijke verdeling te zorgen. Ik behoor niet bij diegenen die sociaal beleid gelijk stellen met "uitgeven": uitgaven kunnen meer of minder efficiënt zijn. Maar er is over de OESO-landen een negatieve correlatie tussen het niveau van de sociale zekerheidsuitgaven en belastingen enerzijds, en het niveau van de armoede en ongelijkheid anderzijds. Enthousiasme over de "sociale investeringsstrategie" mag er niet toe leiden deze evidente waarheid te ontkennen.

Hoe verdelen? (2)

De combinatie van lage nettolonen op de onderste trede van de inkomensladder en selectieve uitkeringen die wegvallen of scherp verminderen wanneer een arbeidsinkomen in het gezin ontstaat, houdt mensen in een armoedeval of werkloosheidsval. Rijke mensen klagen steen en been over de hoge marginale aanslagvoeten waarmee de overheid hun inspanning ontmoedigt. De hoogste impliciete marginale belastingvoeten gelden echter voor mensen die overstappen van uitkeringen naar werk. Tengevolge van een samenspel van selectieve uitkeringen en veranderingen in uitkeringscategorieën bedragen ze dikwijls 100% of meer.

De cynische oplossing voor dit probleem is het verlagen van de uitkeringen, of het verplichten van mensen om te werken voor het bedrag van de uitkering. De sociale oplossing bestaat erin de impliciete belastingvoeten te verminderen: door de overgang via werk-met-(gedeeltelijke)-uitkering te vergemakkelijken, en door bij

dragen en belastingen op de laagste lonen te verlichten in hoofde van de werknemer en/of de werkgever.

Een bescheiden universele uitkering die je houdt als je aan het werk gaat, is een methode om de armoedeval of werkloosheidsval te vermijden. In principe komt dat neer op de techniek van de negatieve inkomensbelasting, die vertrekt van een inkomensgarantie. Dit stelt ons meteen voor fundamentele problemen van verdelende rechtvaardigheid: voor een gegeven inkomensgarantie kan de armoedeval slechts verzacht worden door een sterkere belasting van diegenen die rijker zijn. Wie de arbeidsinspanning onderaan de inkomensladder wil herwaarderen, kan niet anders dan de arbeidsinspanning op een hoger niveau van de inkomensladder wat minder waarderen.

In welke mate verdelen?

Hoe ver gaat een "eerlijke verdeling"? Moet ze de mogelijkheden waarover mensen beschikken om hun leven waardevol uit te bouwen *gelijk* verdelen? Principieel kan je een onderscheid maken tussen twee benaderingen m.b.t. de na te streven gelijkheid: een *volledige* en een *drempelgelijkheid*.

Ik begin met de volledige. Als ons uitgangspunt is dat mensen evenwaardig zijn, dan kunnen we moeilijk minder betrachten dan gelijke mogelijkheden voor iedereen om een waardevol leven uit te bouwen. Ons antwoord op de vraag naar het "*wat verdelen?*" is niet onschuldig. Uit de opvatting die we beschreven hebben over de meeteenheid van (on)gelijkheid volgt een eenvoudige stelregel die zegt wanneer uiterlijke ongelijkheid, bv. inzake inkomen, moreel aanvaardbaar is en wanneer uiterlijke ongelijkheid onaanvaardbaar is. Ongelijkheid die voortvloeit uit keuzes die mensen zelf gemaakt hebben, is moreel aanvaardbaar, om de eenvoudige reden dat ze op basis van onze maatstaf eigenlijk geen ongelijkheid is. Ongelijkheid die voortvloeit uit omstandigheden waarop mensen geen vat hebben, is niet aanvaardbaar omdat ze inderdaad ongelijkheid inhoudt. De overheid moet bijgevolg niet tussenkomen om de gevolgen van vrijwillige keuzes te compenseren, maar wel om de gevolgen van tegenslag te compenseren.

Dit principe klinkt vanzelfsprekend, maar het wordt in onze samenleving slechts schoorvoetend aanvaard. Ongelijkheid die het gevolg is van een verschil in inspanning, bijvoorbeeld, leidt vanzelfsprekend tot een ongelijkheid in inkomen. Niemand trekt dat in twijfel. Hoger gaf ik concrete illustraties die iets controversiëler zijn. Er zijn voorbeelden die nog controversiëler zijn. De inkomensongelijkheid tussen de succesvolle student uit de middenklasse, die met enkele buitenlandse diploma's op zak en een thuis aangeleerd "*savoir-vivre*" snel carrière maakt, en de minder succesvolle student uit een minder begoed milieu waar studeren onbekend terrein was, is in deze benadering in principe niet te rechtvaardigen. Nog moeilijker wordt het debat als erfrecht meespeelt. Neem de zoon van een rijke zakenman, die de zaak van zijn vader erft en met hard werk verder uithouwt enerzijds, en de hard werkende arbeider in deze zaak die bijverdient door overuren anderzijds: aanzienlijke persoonlijke inkomensongelijkheid tussen de arbeider en de zoon-zakenman (na aftrek van de winst die hij terug investeert in het bedrijf) wordt in deze benadering in vraag gesteld. Wie ongelijkheid in dergelijke situaties wil rechtvaardigen zal beroep moeten doen op pragmatische argumenten of op andere principes.

In een confrontatie met de gangbare kritieken op de welvaartsstaat laat een "ethiek van verantwoordelijkheid" toe om goede argumenten van slechte te scheiden. Zeker, een werkloosheidsuitkering is niet bedoeld voor mensen die werkloosheid verkiezen boven werk, en arbeidsongeschiktheid kan evenmin het gevolg zijn van een vrijwillige keuze, of een gemakkelijksoplossing van de werkgever. Werkloosheidsverzekering en arbeidsongeschiktheidsverzekering dienen om "bad luck" te compenseren. Maar omgekeerd moet de topklasse in de samenleving beseffen dat haar welstand voor een groot deel samenhangt met loutere "good luck", inzake familiale en persoonlijke achtergrond, en niet met eigen verdienste, en dat werkloosheid voor het overgrote deel van de mensen "bad luck" is. Wie het voordeel van "good luck" geniet, moet bereid zijn diegenen die getroffen zijn door "bad luck", te compenseren: geen van beide vloeien voort uit

eigen verantwoordelijkheid of verdienste. Een welbegrepen ethiek van verantwoordelijkheid is een krachtig wapen in *onze* handen.

Met dat principiële uitgangspunt staan we vanzelfsprekend slechts aan het begin van een discussie. Een verantwoordelijkheidsethiek biedt geen pasklare argumenten, maar een grammatica waarmee woorden en argumenten kunnen ge-structureerd worden. Steeds opnieuw zal de vraag gesteld worden, in welke mate mensen persoonlijk verantwoordelijk zijn voor bepaalde keuzes, en in welke mate die het gevolg zijn van sociale omstandigheden. De discussie daarover is ethisch, en dus bron van eindeloze politieke meningsverschillen en herinschattingen. De moeilijkheden stoppen bovendien niet met de aflijning van "vrijwilligheid" in keuzes. De gevolgen van sommige keuzes - zelfs wanneer we veronderstellen dat ze helemaal vrijwillig waren - komen slechts na vele jaren tot uiting, en leiden dan pas tot een inzicht over de aard van de keuze. Dat geldt bijvoorbeeld inzake opleiding: niemand denkt er aan mensen werkloosheidsuitkeringen te weigeren, omdat ze ooit het verkeerde onderwijsspoor gekozen hebben, zelfs al was dat misschien een beetje uit gemakzucht. Dat geldt ook inzake gezondheid: we laten rokers weliswaar meer belastingen betalen dan niet-rokers, waarvan een gedeelte naar de ziekteverzekering gaat, maar de idee dat je de roker niet zou vergoeden in geval van longkanker is een veel te strakke interpretatie van de notie "eigen verantwoordelijkheid". Laten we iemand die door alcohol in een sociale sukkelstraat verzeild raakt zonder opvang, omdat drugsgebruik het gevolg is van vrijwillige keuze? Het is duidelijk dat sociaal beleid in dergelijke situaties niet alleen vertrekt van eigen verantwoordelijkheid, maar ook van objectieve noodsituaties, en bereid is om mensen - dikwijls achteraf - "ondanks zichzelf" of "tegen zichzelf" te beschermen.

De afwegingen die je hierbij moet hanteren zijn niet alleen moeilijk. Als je ze radicaal doortrekt, zijn ze politiek heel verstrekkend. Om die reden kan je opteren voor een *drempel*-benadering van gelijkheid: laat ons ervoor zorgen, preventief of door compensaties achteraf, dat mensen door omstandigheden buiten hun wil niet

terecht komen onder een minimale drempel van mogelijkheden om een volwaardig leven te leiden. Dat komt er op neer dat je voorkomt dat mensen door omstandigheden buiten hun wil of tegenslag hun basisbehoeften als volwaardig lid van de samenleving niet kunnen vervullen. Hoe hoog leg je deze lat? Dat is een kwestie van politieke keuze: een minimale drempel kan behoorlijk genereus opgevat worden. In verhouding tot wat ik hoger de "volledige" benadering genoemd heb, is deze "drempel"-benadering, zelfs als ze genereus is, een vorm van sociaal pragmatisme, vermits ze boven een bepaalde drempel nog ongelijkheden toelaat, ook als die voortvloeien uit omstandigheden en "good luck", zoals het hebben van rijke ouders of uitzonderlijke economische talenten.

Sociaal pragmatisme

De *volledige* benadering van menselijke gelijkwaardigheid, die stelt dat ongelijkheid in mogelijkheden om zich te ontplooiën slechts aanvaardbaar is als die ongelijkheid voortvloeit uit vrijwillige keuzes van mensen, aangevuld met de idee dat je mensen in grote nood ook ondanks zichzelf of zelfs tegen zichzelf beschermt, is in mijn ogen het enige mogelijke morele uitgangspunt wanneer we de mensen als gelijkwaardig beschouwen. Toegegeven, dat is een radicaal en niet noodzakelijk populair standpunt.

Sociaal pragmatisme is de wil om sociale resultaten te boeken, rekening houdend met machtsverhoudingen en met overheersende opvattingen over sociale rechtvaardigheid, ook als die ons niet helemaal aanstaan. Dergelijk pragmatisme houdt bv. rekening met het feit dat vele mensen het onderscheid tussen voorspoedige omstandigheden en aangeboren talenten enerzijds en persoonlijke inspanning anderzijds niet maken (helaas niet alleen de *happy few* die bij verwarring daarover belang hebben), waardoor de bereidheid tot herverdelen beperkter is dan we wel zouden willen. Een pragmatische benadering ontslaat ons echter niet van het hebben van een standpunt over een eerlijke verdeling, en dus over gelijkheid. Een pragmatische benadering kan zich zeker niet *opsluiten* in "efficiëntie"-argumenten: die geven geen uitsluitsel over wat

een wenselijke herverdeling is, en vormen op zich ook geen voldoende argument voor een volwaardige welvaartsstaat. Een pragmatische benadering kan de klemtoon leggen op "sociale investeringen", maar mag niet uit het oog verliezen dat "uitkeringen" (en dus belastingen en bijdragen) het voornaamste instrument zijn van de welvaartsstaat. Ze mag niet ontkennen dat een volwaardige welvaartsstaat voldoende middelen nodig heeft. Ze mag geen voeding geven aan de idee dat belastingen zo laag mogelijk dienen te zijn, en dus hoe dan ook "slecht" zijn. Als we deze uitgangspunten uit het oog verliezen, verzanden we in een stuurloos pragmatisme, opgesloten in de huidige tijdsgeest, in plaats van hem creatief te gebruiken.

Sociaal-democratische politiek speelt zich in een dergelijk spanningsveld af. De overwinning van Labour opent daarin een nieuw hoofdstuk. Men kan niet zeggen dat Labour naar de verkiezingen is gegaan zonder ambitieus programma, met name inzake onderwijs, arbeidsbemiddeling en gezondheidszorg. De grote voorzichtigheid waarmee Labour het verdelingsvraagstuk bena-

dert, houdt nochtans het risico in dat dit ambitieuze programma bij gebrek aan middelen na verloop van tijd stuwkracht verliest. Het verdelingsvraagstuk zal dan opnieuw in scherpe termen gesteld worden.

Voetnoten

- [1] Deze bijdrage is een korte samenvatting van een dossier uitgegeven door het SEVI in de reeks "Paperclip".
- [2] De verwijzingen naar de belangrijkste rapporten vindt men terug in het SEVI-dossier.
- [3] Indien we onze ogen sluiten voor de verborgen werkloosheid die Nederland nog heeft in de arbeidsongeschiktheid, en het aantal mensen dat te kennen geeft liever meer uren te werken, en louter kijken naar de massale creatie van arbeidsplaatsen, dan kan Nederland gerangschikt worden bij Japan. Dat ontkracht verder de gemeenplaatsen over de tegenstelling tussen gelijkheid en werkgelegenheid.
- [4] Nog gekker is de idee dat de Labour-regering een lichtend voorbeeld wordt voor de ideeën van de VLD: de eerste maatregel die Labour gaat nemen is de invoering van een belasting op de superwinsten van de geprivatiseerde nutsbedrijven, om een werk- en opleidingsplan voor jongeren op gang te brengen.
- [5] Labour voorziet een eenmalige injectie van middelen, zoals aangeduid in voetnoot 4.