

De hervorming van de welvaartsstaat

Politiek in een tijdperk van verhoogde verwachtingen

Ive Marx

Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA

Menig beleidsmaker breekt zich het hoofd over de crisis van de welvaartsstaat: hoe kunnen wij de welvaartsstaat behouden zoals hij is? Maar misschien luidt de échte hamvraag als volgt: hoe kunnen wij onze samenleving aan de toenemende verwachtingen aanpassen?

De nieuwe sociale kwestie is een hypothese, die ongeveer als volgt kan worden verwoord. Er is niet langer werk voor iedereen, laat staan een stabiele, goedbetaalde job met alles wat daar ooit bijhoorde, zoals een behoorlijk pensioen. Misschien is er zelfs een groeiende groep van 'economisch overtolligen', mensen - overwegend laaggekwalificeerden - die nog nauwelijks van enig conventioneel economisch nut zijn in de nieuwe 'informatie-economieën'. Het traditionele sociale beleid kan dit probleem niet oplossen. Europa weet geen weg met de massale werkloosheid. Uitkeringen voorkomen er extreme financiële armoede, maar ze zijn kostelijk en realiseren geen sociale integratie - integendeel. De VS en Groot-Brittannië weten niet wat doen met de *working poor*, de mensen die twee of drie jobs hebben en nog te weinig verdienen om uit de armoede te geraken.

Het falen van het beleid is, zo valt te vrezen, meer dan eenvoudigweg een probleem van institutionele inertie. Er zijn immers oplossingen te bedenken: gesubsidieerde tewerkstelling, loonsupplementen of misschien wel een basisinkomen. Maar dergelijke oplossingen vereisen een reële, permanente en zichtbare solidariteit. En het probleem is precies dat de 'winnaars' in de informatie-economieën (diegenen met een stabiele, goedbetaalde job) er weinig toe geneigd lijken die

solidariteit op te brengen. Ze verzetten zich tegen hoge belastingen en de meest getalenteerden stemmen met hun voeten. De desolidarisering geldt ook voor de bedrijven: die willen lagere loonkosten, minder sociale lasten, minder regulering. De *race to the bottom* lijkt al lang begonnen. Internationalisering doet nieuwe ongelijkheden ontstaan en beperkt tegelijkertijd de beleidsruimte om die ongelijkheden aan te pakken.

Een nieuwe sociale kwestie?

Tot zover deze rudimentaire versie van wat men 'de nieuwe sociale kwestie' zou kunnen noemen: een compilatie van populaire bekommernissen omtrent de toekomst van de welvaartsstaat. Wat is hier nu van aan?

In tal van boeken en artikelen lezen we hoe de internationalisering, technologisering en industrialisering samenspannen tegen de laaggekwalificeerden. De argumenten zijn bekend: robots nemen de jobs aan de band over, computers doen het administratieve routinewerk en de massaproductie wordt naar Oost-Europa of elders verplaatst. Voor de laaggekwalificeerden blijven op termijn - zo voorspellen sommigen toch - enkel nog plaatsgebonden laagbetaalde dienstenjobs over: in de schoonmaak, de horeca, de bewaking. Sommigen spreken al over het nieuwe 'dienstenproletariaat'. In landen met hoge minimumlonen

dreigt massale werkloosheid onder laaggeschoolden. Daarnaast lijkt de traditionele arbeidsverdeling tussen man en vrouw plaats te maken voor een arbeidsverdeling op basis van opleiding. Hooggeschoolde koppels cumuleren steeds meer de voordelen van goedbetaalde, stabiele jobs, terwijl laaggeschoolde koppels steeds frequenter werkloosheid of laagbetaalde jobs cumuleren.

Vele van deze vermoedens zijn intuïtief aantrekkelijk en zelfs theoretisch plausibel. Ik laat de theoretische argumenten echter voor wat ze zijn en zet een aantal feiten op een rij. Mijn eerste vaststelling is dan deze: de tewerkstelling in de geïndustrialiseerde wereld - men zou beter zeggen de deïndustrialiserende wereld - is sneller gegroeid in de decennia na 1973 dan tijdens de 'gouden' jaren '60, zeker in verhouding tot de economische groei. Er zijn belangrijke verschillen tussen landen, maar economische groei is dus *niet* intrinsiek jobarm, bijvoorbeeld omwille van de robotisering en informatisering.

Het is ook een misvatting dat er in Europa geen jobs bijkomen. Doorgaans presenteert men de cijfers als volgt: in de VS kwamen er de laatste 25 jaar meer dan 50 miljoen jobs bij, in Europa nauwelijks meer dan 5 miljoen. Dergelijke absolute cijfers zijn erg misleidend, omdat de VS een sterkere bevolkingsaangroei kende. Dat verklaart bijna de helft van het verschil. Maar belangrijker is dat in Europa veel meer jobs verloren gingen in de industriële en agrarische sector. Daardoor lijkt de creatie van nieuwe jobs veel zwakker dan in de VS. In België alleen verdwenen over de laatste 25 jaar meer dan een half miljoen jobs in de industrie en de bouw. Er kwamen er minstens evenveel bij in de dienstensector.

De jaarlijkse pro capita aangroei van jobs in de dienstensector tussen 1973 en 1990 bedroeg 1.5% in Noord-Amerika en 1.3% in de (toenmalige) Europese gemeenschap. Zijn dat overwegend slechtbetaalde jobs? Daarvoor zijn er weinig aanwijzingen. Tijdreeksen tonen aan dat de ongelijkheid tussen de lonen over de laatste 15 jaar verrassend stabiel bleef in continentaal Europa (in België en Duitsland nam ze zelfs wat af). In de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië is de loondispersie wel op een dramatische wijze toegenomen. Lange tijd leek het erop dat men in

een land zoals de VS de 'naakte' gevolgen van de internationalisering, de robotisering en de desindustrialisering kon observeren. Tot op zekere hoogte is dat ook zo, maar de sterke groei van de inkomensongelijkheid in de VS lijkt toch vooral een gevolg te zijn van 'locale' institutionele en politieke omstandigheden, zoals de sterk gedecentraliseerde loonzetting, in combinatie met de tanende invloed van de vakbonden en de erosie van de minimulonen. In Groot-Brittannië is de loondispersie enorm toegenomen over een zeer korte tijdsperiode, namelijk het einde van de jaren '80. Ook dat lijkt in de eerste plaats het resultaat van politieke ingrepen in de arbeidsmarkt.

Wat ik wil aantonen is dat er geen indicaties zijn voor een *universele* en *onvermijdelijke* toename van de ongelijkheid. In landen met sterke arbeidsmarktinstellingen is er nauwelijks sprake van een dramatische polarisering op de arbeidsmarkt. Al bij al blijft het natuurlijk een feit dat de werkloosheid sterk toegenomen is in Europa, vooral gedurende het eind van de jaren '70 en de eerste helft van de jaren '80. En in de meeste landen steeg de werkloosheid wel wat sterker bij laaggekwalificeerden dan bij de hogergekwalificeerden: dat was bijvoorbeeld het geval in België, Duitsland en Frankrijk. Maar dat was toch vooral het geval in Groot-Brittannië - net als in de Verenigde Staten.

Massale werkloosheid en loonerosie (maar ook sociaal-demografische trends zoals de bloei van het aantal éénoudergezinnen) hebben geleid tot een toename van de armoede, zo wordt dikwijls beweerd. Het beleid zou niet, te weinig, te laat of ongepast gereageerd hebben op de proliferatie van nieuwe sociale risico's. Dit is een meer dan plausibele hypothese. Tijdreeksen laten echter zien dat in vrijwel alle OESO-landen de reële levensstandaard van de armste gezinnen over de laatste 10 tot 15 jaar is toegenomen, behalve in de VS. Ook de relatieve armoede is nauwelijks gestegen, behalve in Groot-Brittannië, waar ze spectaculair toenam. In sommige landen observeert men weliswaar een lichte stijging van de armoede bij actieve gezinnen, vooral gezinnen met kinderen. De impact van de sociale zekerheid op de armoede is vrijwel overal toegenomen of minstens stabiel gebleven. In de meeste

landen was er over de jaren '80 dan ook een aangroei van de sociale uitgaven, overigens ook in die landen waar de meest virulente ideologische kritiek op de welvaartsstaat werd geuit.

Deze vaststellingen zijn erg belangrijk. Als de sociale zekerheid faalt, als de publieke steun voor de welvaartsstaat afbrokkelt, als de internationale concurrentiestrijd inderdaad leidt tot een *race to the bottom*, dan zijn de gevolgen daarvan tot nu toe nog niet echt evident. Doemverhalen over het nakende einde van de Westerse welvaartsstaat zijn dus hoogstwaarschijnlijk voorbarig. De internationale concurrentie mag dan wel intenser worden, er zijn vooralsnog weinig aanwijzingen dat dit een dramatische impact heeft op de primaire inkomensverdeling of op het vermogen van de individuele landen om een doelmatig sociaal beleid te voeren.

Desondanks staan de Westerse welvaartsstaten onmiskenbaar voor aanzienlijke uitdagingen, maar die verschillen nogal van land tot land, of beter gezegd, van welvaartsregime tot welvaartsregime. Ik maak een korte internationale tour en groepeer daarbij de landen volgens de ondertussen klassieke indeling van Esping-Andersen, die mijns inziens erg nuttig blijft voor de interpretatie van empirische uitkomsten op het vlak van tewerkstelling en armoede.

Het Angelsaksische model verdient geen navolging

Lage minimumlonen, flexibele lonen, lage uitkeringen, weinig belemmeringen bij aanwerving en ontslag leken lange tijd de weg naar meer jobs. De theoretische argumenten waren erg aantrekkelijk. Een organisatie als de OESO laat tot op de dag van vandaag niet na de Europese landen aan te manen tot meer deregulering en lagere uitkeringen. Er is ondertussen een fascinerend natuurlijk experiment voorhanden, dat Groot-Brittannië heet. Het is makkelijk het Britse voorbeeld op een sloganske wijze te gebruiken, omdat de kloof tussen de Thatcheriaanse belofte (werk en welvaart voor iedereen) en de realiteit zo schrijnend is. Ik wil dat niet doen, want het is erg moeilijk de impact van het beleid te scheiden van 'exogene' factoren. Maar de feiten blijven natuurlijk wat zijn. De gestandaardiseerde werkloosheidsgraad in Groot-Brittannië over de eerste

helft van de jaren '90 was gemiddeld 9%, meer dan in Duitsland, Nederland en zelfs België. Er waren in 1995 minder mensen aan het werk in Groot-Brittannië dan in 1980 en het aantal gezinnen zonder arbeidsinkomen is verdubbeld. De 10% hoogstbetaalden zagen hun lonen met meer dan 50% stijgen over grofweg de laatste 15 jaar, de lonen van de laagstbetaalden stegen nauwelijks. De relatieve armoede is gestegen van 9% in 1980 naar ongeveer 22% nu, veruit de sterkste geregistreerde armoedestijging in de OESO-landen.

Voorstanders van wat we voor het gemak het Angelsaksische model noemen, verwijzen ook graag naar het 'Amerikaanse jobmirakel'. Er kwamen veel jobs bij, daarover kan geen twijfel bestaan. Maar wat was de opbrengst? De reële lonen zijn nauwelijks gestegen en vele Amerikanen werken nu voor een loon dat 20 of 30% lager ligt dan 25 jaar geleden. De VS is het enige OESO-land waar de reële levensstandaard van de armste gezinnen effectief achteruitging. Ongeveer 20% van de actieven leeft in armoede - ongeveer vier keer meer dan in België of Nederland - ondanks het feit dat verhoudingsgewijs meer mensen aan het werk zijn, dat zij dikwijls twee of drie jobs hebben en veel langer werken. De mobiliteit uit de armoede is, zo blijkt uit longitudinaal onderzoek, aanzienlijk *kleiner* dan in de meeste Europese landen.

Dit lijkt een erg hoge 'prijs' - als men dat zo mag interpreteren - voor een tewerkstellingsgraad die iets hoger is dan in de meeste Rijnlanden. Een laagbetaalde Amerikaan verdient, in koopkrachttermen, ongeveer de helft van een laagbetaalde Duitser. Over de jaren '80 zag de laagbetaalde Amerikaan zijn reël inkomen met bijna 15% achteruit gaan. Dat van de laagbetaalde Duitser ging er met 25% op vooruit. Toch was, over de laatste 15 jaar, de werkloosheid bij mannen in Duitsland gemiddeld wat lager dan in de VS. Eén verklaring voor deze ogenschijnlijke paradox is dat de overheid en de bedrijven in Duitsland veel meer en veel effectiever investeren in scholing en opleiding. Duitse bedrijven lijken ook meer geneigd in de opleiding van hun werknemers te investeren, precies omdat de arbeidsmarkt relatief rigide is. In de VS is een relatief hoog aandeel van de beroepsbevolking laag-

gekwalficeerd, waardoor extreme flexibiliteit noodzakelijk is om de werkloosheid laag te houden. En omdat de werkloosheid laag blijft, dankzij die extreme flexibiliteit, ontbreekt dan weer de politieke druk om meer in menselijk kapitaal te investeren. Omdat het personeelsverloop zo groot is, zijn ondernemers immers weinig geneigd tijd en geld in de opleiding van hun laaggekwalificeerde werknemers te stoppen.

Wat de verklaring ook zij, er bestaat zeker niet zoiets als een simpele wisselwerking tussen lage lonen en werkgelegenheid. Ondanks de extreem lage lonen is de niet-tewerkstelling bij de lagereschoolden in de VS sterk toegenomen. Ook in Groot-Brittannië blijft de langdurige werkloosheid erg hoog, ondanks de afschaffing van de minimumlonen en een verregaande deregulering van de arbeidsmarkt. De redenen blijven onduidelijk. Lage lonen maken werk minder aantrekkelijk. Misschien nemen werkgevers laaggeschoolden niet langer aan, zelfs niet voor een uiterst laag loon. Ook het sterk middelen-getoetste uitkeringsbeleid speelt, zeker in Groot-Brittannië, een belangrijke rol. Hoe lager de lonen zijn in verhouding tot de uitkeringen, hoe meer mensen in de armoedeval terecht komen. De armoede in de VS en het VK is trouwens zo hoog, niet alleen omdat er zoveel *working poor* zijn, maar ook en vooral omdat er zoveel niet-tewerkgestelde actieven in armoede leven.

Zoals ik eerder opmerkte, lijkt recent onderzoek aan te tonen dat de sterke toename van de ongelijkheid in landen als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten niet zozeer een gevolg is van de onvermijdelijke marktkrachten, maar veeleer van een verzwakking of zelfs een moedwillige afbouw van arbeidsmarktinstellingen. Zowel de Verenigde Staten als Groot-Brittannië ondervinden op een tragische wijze de gevolgen van een doctrinair geloof dat zoveel mogelijk vrije markt en zo weinig mogelijk overheid een glorierijk pad effenen naar werk en welvaart voor iedereen. Dit Angelsaksische model zit duidelijk op een dood spoor: nog meer flexibiliteit, nog lagere uitkeringen en nog minder overheidsuitgaven zullen geen sociale vooruitgang brengen. Een koersverandering zal echter niet gemakkelijk zijn. Mensen ervaren de groeiende ongelijkheid mis-

schien wel als onrechtvaardig, maar de realiteit lijkt ook te zijn dat grote delen van de middenklasse er niet toe bereid zijn hogere belastingen te betalen voor betere collectieve voorzieningen waarvan ze geen gebruik kunnen maken (omwille van het selectieve karakter ervan) of waarvan ze geen gebruik willen maken (omwille van de slechte kwaliteit van de ondergefinancierde publieke scholen bijvoorbeeld). Vooral in Groot-Brittannië dreigt een perverse neerwaartse spiraal van steeds meer selectiviteit. De toestand in de VS laat zien tot wat dit kan leiden: de kwaliteit van het publiek onderwijs in de armere schooldistricten is beneden alle peil, miljoenen hebben geen toegang tot elementaire gezondheidszorg en voedselbonnen zijn zowat de enige bron van sociale bescherming voor vele niet-bejaarden in armoede. De recente 'Welfare Reform Bill' die nu ook de financiële hulp aan alleenstaande moeders beperkt in de tijd is het voorlopige en nogal trieste dieptepunt van deze evolutie.

Het Rijnlandmodel: ambivalente uitkomsten

In de meeste Rijnlanden is de inkomenspositie van de kostwinner met relatief succes gevrijwaard. De reële lonen zijn over de laatste 25 jaar met minstens de helft toegenomen (Nederland is, zoals we weten, een uitzondering) en de loondispersie bleef nagenoeg onveranderd. De massale jobuitstoot in de industrie werd opgevangen door de sociale zekerheid (bv. brugpensioenen in België, WAO in Nederland). Werkloosheid onder 'kostwinners' blijft relatief laag. Deze tweesporenstrategie van stabiele, goedbetaalde jobs voor de werkenden, met name dan de kostwinners, en relatief genereuze uitkeringen voor vele van de niet-werkenden, is in één opzicht onmiskenbaar succesvol gebleken: de levensstandaard is behoorlijk gestegen (met name in vergelijking met de VS) en de armoede nam nauwelijks toe.

Toch zijn er twee problemen. Ten eerste, er is een harde kern van langdurige werkloosheid. Dit is een bijzonder hardnekkig probleem. In Nederland bijvoorbeeld kwamen er over de laatste jaren honderdduizenden banen bij, maar het waren vooral schoolverlaters en herintredende vrouwen die van die banengroei profiteerden, niet de langdurig werklozen. De langdurige werkloos-

heid nam zelfs toe. Het is verbijsterend dat te moeten vaststellen. Ook de ervaring van eind jaren '80 suggereert dat zelfs een sterke economische groei de langdurige werkloosheid niet zal doen verdwijnen. Een macro-economisch sturingsbeleid is waarschijnlijk geen oplossing voor de structurele werkloosheid.

Ten tweede, de tewerkstellingsgraad bij vrouwen blijft erg laag. Ter illustratie: in Noorwegen en Zweden is meer dan 70% van de vrouwen op actieve leeftijd aan het werk, in Duitsland en Nederland ongeveer 55%, in België slechts 46%. De hoge kostwinnerslonen, culturele factoren en - daarmee samenhangend - beleidsfactoren hebben waarschijnlijk een dempend effect op het vrouwelijke arbeidsaanbod (denk aan het huwelijksquotiënt in België of de afgeleide rechten in de sociale zekerheid).

Dit is in de eerste plaats een emancipatorisch vraagstuk. Feit is ook dat vele gezinnen wel degelijk een tweede inkomen nodig hebben om een modale levensstandaard te verwerven. In 1992 waren er in België meer 'thuiswerkende vrouwen' financieel bestaanonzeker dan uitkeringsgerechtigde werklozen. De tewerkstelling blijft erg laag bij relatief laaggekwalficeerde vrouwen (een vrij omvangrijke groep overigens); in België heeft minder dan de helft van die vrouwen tussen de 25 en 45 jaar een arbeidsinkomen. Geschoolde koppels cumuleren dikwijls twee relatief goedbetaalde jobs, terwijl laaggeschoolde koppels doorgaans bestaan uit een kostwinner met een benedenmodaal arbeidsinkomen en een niet-werkende partner. Vooral omwille van dit cumulatief effect op gezinsniveau is armoede in België zo geconcentreerd bij de laaggekwalficeerden.

Nederland toont hoe het anders kan. Midden jaren '80 lag de vrouwelijke tewerkstellingsgraad op eenzelfde niveau als België. Als België de Nederlandse tewerkstellingsgroei over de laatste 10 jaar had bijgehouden, dan waren hier nu meer dan 250.000 vrouwen méér aan het werk. Het Nederlandse recept is bekend: de Nederlandse kostwinner heeft fors loon ingeleverd, is minder uren gaan werken, maar honderdduizenden gezinnen hebben er een tweede inkomen bijgekre-gen. Voor veel gezinnen kwam de loonmatiging dus feitelijk neer op een intra-familiale transfer

van inkomen en werk. Nederland heeft dus arbeid en inkomen herverdeeld op een enorme schaal, drijft weg van het kostwinnersmodel en beweegt althans in dat opzicht in Scandinavische richting.

De limieten van het Scandinavische model?

Als we in België het tewerkstellingspercentage zouden kunnen optrekken tot dat van Denemarken, Noorwegen of Zweden, dan waren hier nu meer dan 1 miljoen mensen méér aan het werk. Veel meer vrouwen hebben in die landen een persoonlijk inkomen, het tweeverdienersgezin is de norm, werk is evenwichtiger verdeeld over de actieve bevolking en de armoede onder de actieven is gering. Een actieve, geëmancipeerde samenleving is wel degelijk een haalbaar project, zonder dat men daar noodzakelijkerwijs de prijs van meer ongelijkheid voor moet betalen. Het vergt wél herverdeling op een enorme schaal. Het Scandinavische 'paradigma' is onmogelijk kort te beschrijven, omdat de verschillen tussen de landen onderling aanzienlijk zijn en vooral omdat macro-economisch beleid, loon- en uitkeringsbeleid, fiscaal beleid op een complexe wijze interacteren. Kenmerkend is uiteraard de groot-schalige gesubsidieerde tewerkstelling in de publieke sector.

Het Scandinavische model kampt met twee belangrijke vraagstukken. Het eerste zijn de economische kosten. De crisis van het geroemde Zweedse model aan het begin van de jaren '90 bracht de verborgen economische kosten van een beleid van massale gesubsidieerde tewerkstelling aan het licht, zo beweren althans de critici. Zweden is zowat het enige land dat over een aantal decennia volledige tewerkstelling heeft kunnen realiseren bij een zeer hoog participatieniveau, inclusief een hoge effectieve tewerkstelling bij de laagstgekwalficeerden. Maak laaggekwalficeerde arbeid financieel aantrekkelijk, door looncompressie en door subsidies, zo argumenteren de critici, en mensen zijn minder gemotiveerd om in scholing en opleiding te investeren of om een job te zoeken buiten de gesubsidieerde laagproductieve sector. Mensen uit de relatief hoogproductieve marktsector worden zelfs aangezogen naar de publieke sector en zo

iets leidt op termijn tot een structurele erosie van de productiviteit. Dit leidt dan weer tot een collectieve verarming, zelfs indien de inkomensongelijkheid stabiel blijft. Critici van het Zweedse model verwijzen dan naar het feit dat de Zweedse economie tussen 1973 en 1992 slechts groeide met 33%, terwijl het groeipercentage in de EG opliep tot bijna 50%. Nu biedt de crisis van het Zweedse model uiteraard geen sluitend bewijs dat economische krachten onvermijdelijk samenspannen tegen een beleid dat aan iedereen - zelfs de minstproductieven - een behoorlijk betaalde job wil bieden. Sommigen verzetten zich zelfs heftig tegen een dergelijke conclusie. De oorzaken van de crisis van het Zweedse model blijven onderwerp van een levendige controverse onder economen.

Het tweede vraagstuk is de politieke houdbaarheid. De economische kosten mogen dan wel betwistbaar zijn, de budgettaire kosten zijn dat duidelijk niet. Een activerend arbeidsmarktbeleid naar Scandinavisch model vergt zonder enige twijfel een brede en robuuste maatschappelijke bereidheid tot het betalen van hoge belastingen en het aanvaarden van looncompressie. Opnieuw lijkt het voorbeeld van Zweden te illustreren dat er limieten zijn aan de solidariteit. Reeds vanaf het begin van de jaren '80 bleek het moeilijk de sterke looncompressie te handhaven (wat gedeeltelijk werd opgevangen met devaluaties). Het begin van de jaren '90 bracht niet alleen een economische crisis, maar ook een politieke crisis van de welvaartsstaat. De zwakke economische groei en de stijgende belastingsdruk bleken uiteindelijk een te hoge prijs, zelfs in een land waar meer dan elders de reële solidariteit en de ideologische homogeniteit leek te bestaan om een beleid van volledige tewerkstelling mogelijk te maken. Zweden voert nu sinds enkele jaren een soberheidsbeleid. Sindsdien is de werkloosheid de hoogte ingeschoten tot ongeveer 13%, en de werkloosheid bij laaggeschoolden is op enkele jaren tijd zelfs meer dan verviervoudigd.

Toch blijft de arbeidsparticipatie in de Scandinavische landen, ook in het zich nu herstellende Zweden, hoger dan in de meeste andere OESO-landen, inclusief de zo arbeidsgeoriënteerde Angelsaksische landen. Er zijn, zoals gezegd, aan-

wijzingen dat er zowel economische als politieke limieten zijn aan de expansie van de collectieve sector. Open economieën als Denemarken en Zweden zijn echter, ondanks het feit dat nog steeds bijna 60% van het nationaal inkomen naar de overheid gaat, niet onmiddellijk economische puinhopen te noemen. Als er een economische limiet is aan de expansie van de welvaartsstaat, dan lijkt die wel behoorlijk hoog te liggen. De steun voor een sterk uitgebouwde welvaartsstaat en voor een actieve arbeidsmarktpolitiek blijft verrassend sterk in alle Scandinavische landen.

Politiek in een tijdperk van verhoogde verwachtingen

Ik heb de rudimentaire versie van de 'nieuwe sociale kwestie' verworpen. Er zijn tot nu toe weinig aanwijzingen dat de (primaire) inkomensongelijkheid op een dramatische wijze toeneemt, zeker in landen met sterke arbeidsmarktinstituties en een sterk uitgebouwde welvaartsstaat, zowel in actieve zin (onderwijs) als in passieve zin (uitkeringen). Het is niet aangetoond dat de scherper wordende internationale concurrentie leidt tot een onvermijdelijke *race to the bottom*. Eén reden is dat de intensiteit van de internationale handel, vooral met de zogenaamde lageloolanden sterk wordt overschat. Maar een andere reden - zo kan men argumenteren - is dat sterke arbeidsmarktinstituties en een doelmatig sociaal beleid veeleer een economie versterken, dan wel verzwakken. Dit is misschien wat sterk uitgedrukt, maar uit recent onderzoek blijkt in elk geval dat een sterk uitgebouwde welvaartsstaat nauwelijks een aantoonbaar negatieve impact heeft op de economische groei of op de 'concurrentiekracht' van een land. Het is misschien niet zozeer de vraag of we de welvaartsstaat kunnen behouden zoals hij is, dan wel of en hoe we aan de toenemende verwachtingen kunnen tegemoet komen. We staan aan het begin van een tijdperk waarin nagenoeg iedereen een betaalde job wenst, bij voorkeur een volwaardige, zinvolle job met een behoorlijk loon en decente arbeidsvoorwaarden. Volledige tewerkstelling in de onder-tussen mythische 'oude' jaren '60 betekende, zoals Frank Vandenbroucke in zijn bijdrage terecht opmerkt, tewerkstelling van de kostwinner. Als je het op die manier bekijkt, benadert de huidige

toestand nog steeds de volledige tewerkstelling. De verwachtingen ten aanzien van het beleid zijn nu echter veel hoger. In veel opzichten leven we - ik paraphraseer nu de titel van een bekend boek - niet in 'the era of diminished expectations', maar in een tijdperk van verhoogde verwachtingen.

Als beleidsmakers daaraan tegemoet willen komen, dan denk ik dat zij de volgende uitgangspunten moeten in acht nemen.

1. We evolueren naar een toestand van volledige arbeidsparticipatie. Zowat iedereen op actieve leeftijd zal zich binnen afzienbare tijd aanbieden op de arbeidsmarkt, zij het niet noodzakelijk op zoek naar een voltijdse, levenslange job.
2. Een tweede inkomen is voor de meeste gezinnen een noodzaak om een modale levensstandaard te verwerven.
3. De arbeidsmarkt, zoals ze nu institutioneel is ingebed, kan zelfs niet bij benadering aan de vraag naar jobs tegemoetkomen, vooral dan de vraag vanwege laaggekwalficeerde vrouwen, die nu 'als laatste' tot de arbeidsmarkt toetreden.

Een adequaat aanbodondersteunend beleid - bijvoorbeeld goedkope, toegankelijke kinderopvang binnen en buiten de schooluren - is aantoonbaar doelmatig en betaalbaar. Een echte 'modernisering' van de sociale zekerheid en de fiscaliteit is op termijn onvermijdelijk. Een basispensioen, om maar één voorbeeld te geven, zou veel van de huidige problemen met onregelmatige en deeltijdse arbeid oplossen, en zou waarschijnlijk het effectieve arbeidsaanbod stimuleren. Maar de echte vraag is hoe we de vraag naar relatief laagproductieve arbeid kunnen stimuleren op een wijze die sociaal doelmatig is. Er zijn in theorie allerlei opties, zoals direct of indirect gesubsidieerde jobs in de zorg, naar Scandinavisch voorbeeld. Maar we spreken hier letterlijk over honderdduizenden op zoek naar werk. Velen zullen budgettaire (oftewel politieke) onhaalbaarheid opwerpen en anderen economische onwenselijkheid (verwijzend naar Zweden). Misschien is een herijking van de continentaal-Europese arbeidsmarktinstellingen op termijn onvermijdelijk, wil men de markt voor laaggekwalficeerde arbeid ontsluiten op een wijze die enigszins in verhouding staat tot het aanbod. Veel arbeidsmarkt-

regulering is - zo kan men argumenteren - immers nog gericht op de bescherming van het gezin via de kostwinner.

Ik geef dit mee ter overweging. Het blijft immers erg onzeker in welke mate meer flexibele werktijden en lagere effectieve minimumlonen kunnen leiden tot meer laagproductieve banen en dus meer tweede inkomens. Deregulering heeft in Groot-Brittannië geleid tot meer ongelijkheid, veeleer dan tot meer werk. Misschien is er een middenweg. In Nederland bijvoorbeeld wordt flexibilisering niet opgelegd, maar onderhandeld binnen een sociaal overlegmodel. Misschien laat die formule toe de voordelen van flexibiliteit te oogsten en de nadelen ervan te compenseren. Eén van de meest recente stappen in Nederland is de verlaging van de laagste CAO-schalen naar het niveau van de wettelijk minimumloon met het oog op de creatie van meer eenvoudig werk. Het Nederlandse loonmatigingsbeleid is in elk geval aantoonbaar succesvol geweest in het tegemoetkomen aan de sterk gestegen vraag naar betaald werk. Over de laatste 15 jaar kwamen er in Nederland ongeveer één miljoen jobs bij. Maar we moeten duidelijk zijn over de opbrengst van het Nederlandse beleid. Nederland is dankzij dat extra miljoen arbeidskrachten niet welvarender geworden dan België. De relatieve armoede is vrij stabiel gebleven en de inkomensongelijkheid is zelfs wat toegenomen, vooral tijdens de tweede helft van de jaren '80. Alleenstaanden en de nog zeer talrijke éénverdienersgezinnen hebben de volgehouden loonmatiging natuurlijk gevoeld. Evenmin zorgde de immense jobgroei voor een substantiële daling van de langdurige werkloosheid. De opbrengst is vooral van sociale en emancipatorische aard. Dit is geen triviale opbrengst in een maatschappij die zich kan veroorloven wat meer prioriteit te geven aan herverdeling dan aan groei. België houdt nogal halsstarrig vast aan het kostwinnersmodel, ondanks de schuchtere pogingen om via premies arbeidsherverdeling te promoten. Nederland kiest veel radicaler voor een arbeidsbestel waarin arbeid, maar ook vrije tijd evenwichtiger is verdeeld over de actieve bevolking. Om die reden verdient Nederland navolging.