

Fundamenten.

Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers (red.)



MINERVA
progressieve
denktank

Fundamenten.

Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Fundamenten.

Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers (red.)

Alle rechten berusten bij de auteurs.

www.denktankminerva.be



Inhoud.

Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.	8	Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.	174
Matthias Somers		Wouter De Tavernier	
De (r)evolutie van de sociale zekerheid: 1944 tot nu.	22	De gezondheidszorg op de drempel van de toekomst.	198
Koen Vleminckx		Ri De Ridder	
Na 75 jaar sociale zekerheid: nood aan Europese samenwerking om structurele tekortkomingen te overwinnen.	64	Optimale belastingen op kapitaalinkomen: inzichten uit economisch onderzoek.	214
Bea Cantillon		Kevin Spiritus	
Zekerheid, armoede, vrijheid: richtingwijzers voor de sociale zekerheid die we nodig hebben.	86	Kritische kanttekeningen bij basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting.	244
Frank Vandenbroucke		Alfred Kleinknecht	
De balans tussen selectiviteit en universaliteit in de Belgische welvaartsstaat: wie minder heeft, moet meer krijgen.	124	Op weg naar een baangarantie voor iedereen.	262
Wim Van Lancker		Ben Dankbaar & Joan Muysken	
Intergenerationele rechtvaardigheid en sociale zekerheid.	150	De bijstand: Wat als het maatwerk achter de feiten aanholt?	278
Erik Schokkaert		Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde	

Lokaal sociaal beleid: Hoge verwachtingen, realistische verwachtingen?	302
Koen Hermans	
‘Tina’ out, ‘Tamara’ in. Met een <i>moonshot</i> voor wonen naar een waaier van collectieve winsten.	324
Pascal De Decker	
Chihuahua of luis? De rol van het middenveld in de welvaartsstaat van de toekomst.	356
Margot Cloet & Yvonne Denier	
Auteurs.	380

Fundamenten.

Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers.

Sociale zekerheid in onzekere tijden?

We leven in onzekere tijden. Een sluipend ongenoegen en een angst voor verval doordeesemt de samenleving. Ook ons systeem van sociale zekerheid, dat dit jaar zijn vijfenzeventigste verjaardag viert, beleeft onzekere tijden. In haar ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog is de sociale zekerheid zo'n vanzelfsprekend onderdeel van onze maatschappij geworden, dat ze zelf haar vanzelfsprekendheid verloren heeft. Cruciale basisprincipes worden in vraag gesteld, haar blijvende betaalbaarheid wordt betwijfeld, in haar financiering door sociale bijdragen wordt drastisch gesnoeid. Het zijn dus onzekere tijden *voor* de sociale zekerheid, maar ook tijden waarin het belang *van* de sociale zekerheid eens te meer op de voorgrond treedt in de zucht naar, precies, zekerheid in het leven.

Symptomatisch voor de crisis van de sociale zekerheid is de opkomende populariteit van broodfondsen. Zo'n broodfonds bestaat uit een groep zelfstandigen uit eenzelfde buurt die beloven om, in ruil voor een vaste maandelijkse bijdrage aan een gemeenschappelijk fonds, elkaar enige tijd financieel te ondersteunen in geval van inkomensverlies door ziekte. Het concept maakt opgang in Nederland: het eerste broodfonds werd opgericht in 2006, vandaag zijn al ruim meer dan vierhonderd broodfondsen actief, met meer en meer zelfstandigen zonder personeel die zich aansluiten. Zij vallen door de mazen van het net in de klassieke sociale zekerheid, en zien in het broodfonds een alternatief verzekeringsmodel. In België blijft het fenomeen vooralsnog marginaal, al klinken ook hier stemmen die het concept verdedigen. Zij stellen het daarbij echter niet alleen voor als een aanvulling op, maar zelfs als een vervanging van het klassieke systeem van sociale zekerheid, dat immers niet aangepast zou zijn aan de nieuwe tijden.

Een broodfonds telt in principe tussen de twintig en de vijftig leden. Dankzij die relatief beperkte omvang kennen de leden van een broodfonds elkaar ook echt, wat dan weer de basis vormt voor het noodzakelijke vertrouwen dat mensen in elkaar moeten kunnen stellen voor

het goede functioneren van het fonds. Het is ook de reden waarom niet iedereen zich kan aansluiten bij een broodfonds, zelfs al toont men zich bereid trouw de verschuldigde bijdragen te storten: de leden van het broodfonds beslissen zelf of iemand mag intreden. Leden krijgen ook niet 'zomaar' financiële ondersteuning bij inkomensverlies door ziekte: de overige leden van het broodfonds oordelen over de rechtmatigheid van de vraag. Men maakt dus komaf met de anonimiteit inherent aan de klassieke sociale zekerheid, die men als voedingsbodem ziet voor het wantrouwen dat zulke stelsels zou kenmerken: vermits ik niet weet waar 'mijn' geld naartoe gaat, is het ook des te makkelijker voor te stellen dat het wegvloeit naar 'profiteurs'. Niets daarvan in een broodfonds, waar iedereen iedereen kent, en iedereen de situatie van iedereen kan beoordelen. Zo wordt het broodfonds-model ook verkocht: een vorm van sociale zekerheid waar de leden zelf de touwtjes in handen houden.

De opkomst van broodfondsen in Nederland loopt parallel aan de sterke groei van het aantal atypische arbeidssituaties. Meer en meer mensen worden in de richting geduwd van werkovereenkomsten die opdrachtgevers ontslaan van een resem fiscale en sociale regels en verplichtingen, maar wel als consequentie hebben dat de opdrachtnemer niet meer afdoende gedekt is door het bestaande stelsel van sociale zekerheid, en bij tegenslag geen beroep kan doen op de klassieke, geïnstitutionaliseerde vormen van solidariteit: sociale risico's worden weer volledig in de schoot van het individu zelf geduwd, sociale risico's die op individuele basis onverzekerbaar zijn en waaraan private verzekeraars zich ook niet willen verbranden. Het is zo dat de eerste broodfondsen ontstonden, bij gebrek aan valabel alternatief. In een volgende beweging worden broodfondsen nu aangeprezen als bewijs dat institutionele solidariteit — ons systeem van sociale zekerheid — ook nergens voor nodig is. Dat klassieke stelsel zou immers niet meer aangepast zijn aan de 'nieuwe tijden' waarin we leven, en bovendien ook overbodig zijn; het volstaat dat gelijkgezinden elkaar vinden, en ze kunnen zelf hun 'eigen' 'sociale zekerheid' organiseren, zonder dat de staat of vakbonden en bedrijfsorganisaties daarin tussen moeten komen.

Onzekerheid en welbegrepen eigenbelang.

Niets is zo nieuw als we wel willen denken. Zonder er zelf erg in te hebben, vergeet men in de eenentwintigste eeuw de lessen van de twintigste eeuw om terug te grijpen naar recepten uit de negentiende eeuw en zelfs vroeger. Een broodfonds is immers niet meer dan een nieuwerwetse versie van de oude gildenbussen, instituties met wortels die teruggrijpen tot de middeleeuwen. Ook de gilden waren besloten verenigingen waar de leden elkaar kenden en die autonoom beslisten over wie zich verder mocht aansluiten; ook daar een bijdrageplicht aan een gemeenschappelijk fonds van onderlinge bijstand, de gildenbus; ook daar de belofte van steun in moeilijke tijden, of toch voor zover de overige leden oordeelden dat steun gerechtvaardigd was. De 'sociale zekerheid' die gildenbus of broodfonds biedt, blijft zo steeds een gunst, geen recht, een zaak van liefdadigheid, niet van sociale rechtvaardigheid. Door het beslissingsrecht over toetrede en toekenning van tegemoetkomingen in handen van de leden van het fonds te leggen, geeft men misschien de illusie van controle, maar creëert men tegelijk onzekerheid in het hart van een institutie die zekerheid hoort te bieden.

Onzekerheid vloeit ook voort uit de beperkte omvang en versnippering van broodfondsen en consorten. Het is een les die de geschiedenis herhaaldelijk heeft onderwezen: maatschappijen van onderlinge bijstand, zoals ook broodfondsen, zijn niet bestand tegen sociale, demografische, financiële en economische schokken. Sociale risico's zoals ziekte, ouderdom, of werkloosheid, waartegen zulke verenigingen toch zouden moeten beschermen, zijn maar effectief verzekeraar tegen een aanvaardbare prijs wanneer het risico gespreid kan worden over een brede en diverse populatie, een vereiste die onmogelijk te verwezenlijken valt in een landschap met tientallen tot honderden bijstandsverenigingen en waar aansluiting bij zo'n maatschappij niet verplicht is. De diepe crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw toont lang niet de eerste maar wel een sprekende illustratie van het failliet van dit model, toen de veelheid aan kassen en fondsen erg kwetsbaar bleek voor de impact van de recessie. De kassen waren vaak per beroepsgroep georganiseerd, per

sector, of streekgebonden: het gevolg was dat net in die steden, beroepsgroepen, en sectoren die het zwaarst getroffen werden door economische schokken, de maatschappijen van onderlinge bijstand bezweken onder de druk en verzekerden zonder enige vorm van inkomen dreigden te vallen, terwijl andere kassen, in streken en sectoren die meer beschut waren tegen de crisis, niet hoefden bij te springen en hun in betere tijden opgebouwde reserves nodeloos konden oppotten. Die *mismatch* tussen bittere armoede enerzijds en opgepotte maar niet aangesproken reserves anderzijds droeg zo nog bij aan een verdere verscherping van de economische crisis. Het failliet van het model betekende niet alleen een individueel, maar ook een collectief verlies. Het is, kort gezegd, niet geschikt om mens en maatschappij te verzekeren tegen sociale en economische schokken.

De universaliteit van moderne systemen van sociale zekerheid, zoals die zich na het drama van de Depressie en de rampspoed van de Tweede Wereldoorlog ontwikkelden, met verplichte aansluiting bij een nationaal gedragen solidariteitsfonds, is een noodzaak gebleken om effectieve individuele en collectieve bescherming tegen inkomensverlies bij sociale tegenslag te kunnen garanderen. De leraar in Luik is solidair met de bankbediende in Brecht, de kuisvrouw in Rans met de Genkse automechanicus. Steun aan de sociale zekerheid is een zaak van welbegrepen individueel eigenbelang: het vormt de beste verzekering tegen moeilijke tijden. Maar het is ook een zaak van collectief eigenbelang: de sociale zekerheid functioneert als de schokdemper die grote economische schokken opvangt en verlicht en zo de samenleving doorheen moeilijke tijden helpt. Een goed functionerend systeem van sociale zekerheid maakt zijn naam waar: de sociale zekerheid zorgt voor zekerheid in onzekere tijden, zowel voor het individu als voor het collectief.

De kracht van de sociale zekerheid toont zich echter niet alleen wanneer we effectief getroffen worden door een sociale of economische schok en kunnen vertrouwen op het stelsel van sociale zekerheid om ons te beschermen tegen de mogelijk dramatische gevolgen van inkomensverlies, zij het door pensionering of werkloosheid dan wel door ziekte

en oplopende gezondheidszorgkosten. Het contrast tussen enerzijds de grote welvaart van het land en de vermeende hoge financieringskost van het socialezekerheidsstelsel, en anderzijds de hoge armoedecijfers, stelt de vraag op scherp wat de primaire doelstelling van de sociale zekerheid hoort te zijn. Is het doel een verzekering van de levensstandaard bij tegenslag, of moet de nadruk liggen op het verzekeren van een bodembescherming voor iedereen? Het spreekt voor zich dat een sociaal stelsel dat er niet in slaagt mensen te beschermen tegen armoede, faalt in een belangrijke basisopdracht. De verzekering bieden dat niemand in armoede hoeft te leven, is een absolute grondvoorwaarde voor elk fatsoenlijk systeem van sociale bescherming. Demografische en sociaal-economische verschuivingen in de maatschappij maken die basisopdracht er niet eenvoudiger op: denk maar aan de verschuiving van het kostwinners- naar het tweeverdienersmodel, die maakt dat de algemene levensstandaard weliswaar sterk toeneemt, maar er ook voor zorgt dat gezinnen die niet kunnen rekenen op twee inkomens steeds verder achterop raken en een grote kans lopen getroffen te worden door armoede. Maar al is de bescherming tegen armoede een basisopdracht en een *grondvoorwaarde* voor elk decent socialezekerheidssysteem, wil dat nog niet zeggen dat het ook de primaire *doelstelling* van een stelsel van sociale zekerheid hoort te zijn. Het is een ondergrens, geen einddoel. De sociale zekerheid is tenslotte een vorm van sociale verzekering: de verzekering dat onze levensstandaard beschermd wordt tegen sociale risico's, in goede en in slechte tijden. Een stelsel van sociale zekerheid dat zich beperkt tot het garanderen van een bodembescherming, zonder in te staan voor een bescherming van de levensstandaard, biedt geen zekerheid: het zorgt er nog steeds voor dat mensen en gezinnen die geconfronteerd worden met tegenslag van een hoge klif geduwd worden en dreigen te pletter te slaan. Ze vallen misschien minder diep dan zonder bodembescherming, maar dat maakt de val niet minder pijnlijk, het verlies van controle over het eigen leven niet minder reëel. Het resultaat is een impuls tot desolidarisering, waarbij huishoudens in de hogere inkomensklassen die het zich enigszins kunnen veroorloven op zoek zullen gaan naar eigen, weliswaar dure en inefficiënte, vormen van inkomensverzekering, naast het publieke stelsel van sociale

zekerheid dat dreigt drooggelegd te worden, in de ijdele hoop zo wel zekerheid te verkrijgen. Een fatsoenlijk systeem van sociale zekerheid biedt zekerheid voor iedereen; het beschermt niet alleen tegen armoede, maar garandeert ook het behoud van een decente levensstandaard. Voor niemand mag tegenslag een duw richting de afgrond betekenen.

Hierin schuilt de kracht van de sociale zekerheid: omdat ze niet alleen beschermt tegen de dreiging van armoede maar tegen een val van de levensstandaard, bereikt ze méér dan alleen het bieden van zekerheid. Omdat ze zekerheid biedt, kon de sociale zekerheid het fundament worden waarop onze welvaartsstaat en onze middenklassemaatschappij gebouwd werd. De sociale zekerheid ondersteunt de opbouw van de welvaartsstaat niet enkel omdat ze fungeert als schokdemper in economisch zware tijden, waardoor crisissen minder diep snijden en sneller terug aangeknoopt kan worden met economische groei. Doordat we weten dat ook in tijden van ziekte, werkloosheid, of pensionering — kortom, wanneer ons arbeidsinkomen wegvalt— het behoud van onze levensstandaard verzekerd is dankzij het socialezekerheidssysteem, hoeft niet iedereen voor zich onnodig provisies op te potten voor kwade tijden die misschien wel, misschien niet zullen optreden, en kan iedereen zich dag na dag een hogere levensstandaard veroorloven. Een eenvoudig voorbeeld kan volstaan om dit te illustreren. Neem een land met twintig inwoners, en een gemiddeld jaarinkomen per inwoner van 1.000 euro. Stel ook dat iedereen één kans op twintig heeft om in een bepaald jaar een ziekte op te lopen waarvan de kost op jaarbasis 1.000 euro bedraagt. Als iedereen jaarlijks vijftig euro bijdraagt aan een gemeenschappelijk fonds, houdt iedereen 950 euro over om vrij te besteden en heeft het fonds de middelen om de jaarlijks te verwachten kost door ziekte te dekken. Als iedereen echter op zichzelf aan dit tempo provisies probeert aan te leggen, duurt het twintig jaar vooraleer iemand de ziektekost volledig kan dekken. Wie vóór die twintig jaar verstreken is door ziekte getroffen wordt, is gezien. Als daarentegen iedereen méér geld opzij gaat zetten als eigen provisie om de kans te verkleinen ziek te worden zonder genoeg reserves te hebben opgebouwd, gaat dit ten koste van de vrij te besteden inkomens en duikt de algemene levensstandaard *ipso facto*

omlaag. Een systeem van sociale zekerheid waaraan iedereen bijdraagt, geeft mensen dus niet alleen zekerheid over hun levensstandaard omdat eventueel inkomensverlies ondervangen wordt en het de hele maatschappij door moeilijke tijden helpt, maar maakt ook dag na dag een hogere levensstandaard mogelijk dan in de afwezigheid van het socialezekerheidsstelsel. Bovendien zorgt de zekerheid van de inkomensbescherming er ook voor dat banken meer geneigd zullen zijn langlopende leningen toe te kennen aan een lagere intrest, omdat ook zij zekerder kunnen zijn van terugbetaling zelfs bij tegenslag. In hun streven naar een hogere levensstandaard en een middenklassebestaan profiteert dus ook wie zelf niet getroffen wordt door ziekte of werkloosheid van het systeem van sociale zekerheid. Het is op dit fundament dat we konden bouwen aan de welvaartsstaat en onze middenklassemaatschappij.

Het gevaar van ‘flexibilisering’, ‘verzelfstandiging’, en andere atypische arbeidsovereenkomsten (de motor achter de groei van broodfondsen in Nederland), en van een (al is het maar gedeeltelijke) privatisering van functies van de sociale zekerheid, schuilt niet alleen in het feit dat de ‘last’ van fiscale en sociale regels, verplichtingen en provisies in de schoot van de individuele burger wordt geduwd, die zelf zijn ‘eigen’ ‘sociale zekerheid’ zal moeten organiseren — wat een onmogelijke opdracht is. Het gevaar bestaat er ook in dat, precies omdat op die manier geen zekerheid geboden kan worden, ook de rol van de sociale zekerheid als fundament van de welvaartsstaat en de middenklassemaatschappij ondergraven wordt. Wie niet kan vertrouwen op een universeel en dekkend systeem van sociale zekerheid, heeft de keuze tussen een onredelijk hoog risico op diepe armoede bij tegenslag, en/of een onredelijk veel lagere levensstandaard dan wanneer hij wel zou kunnen genieten van die sociale zekerheid.

De sociale zekerheid ondergraven betekent het fundament van de welvaartsstaat en de middenklassemaatschappij ondergraven. Het holt de samenleving uit en werkt polarisering in de hand. Een samenleving waarin mensen in onzekerheid leven, niet weten wat de dag van morgen brengt, zich constant zorgen moeten maken of ze ook morgen nog wel

zullen rondkomen, wanneer het even wat minder gaat of een economische schok hen treft, zo'n samenleving wordt een angstige samenleving, en verliest haar samenhang. Het uiteenrafelen van de sociale zekerheid betekent het uiteenrafelen van de middenklasse, het uiteenrafelen van de middenklasse het uiteenrafelen van de samenleving. Een sterke sociale zekerheid vormt de grondslag van de welvaartsstaat en een sterke middenklasse, en weeft de samenleving aan elkaar, precies omdat de sociale zekerheid zekerheid biedt, ook in onzekere tijden.

Een sterke sociale zekerheid is een zaak van welbegrepen eigenbelang, zowel individueel als collectief. Toch beleeft de sociale zekerheid onzekere tijden. Vanwaar dat verlies aan vanzelfsprekendheid, waarom die afkalvende legitimiteit? We hebben geen ander en beter antwoord gevonden op een weliswaar uiterst belangrijk maar eerder technisch vraagstuk — hoe ons individueel en collectief zo effectief mogelijk te verzekeren tegen inkomensverlies bij het optreden van sociale risico's. Veranderende sociale, demografische en economische omstandigheden kunnen wel nopen tot aanpassingen van specifieke regels en voorzieningen, maar de geldigheid van de basisprincipes van de klassieke sociale zekerheid staat buiten kijf. Wanneer deze basisprincipes toch onder vuur liggen, is het ten gronde niet vanwege zulke eerder technische kwesties, of vanwege de vermeende ontdekking dat ons eigenbelang, zij het individueel dan wel collectief, beter gediend zou zijn zonder een universeel dekkende sociale zekerheid (*quod non*). Wat de legitimiteit van de sociale zekerheid in deze ondermijnt, en daarmee het fundament van de samenleving zoals we die kennen ondergraaft, is een verschuiving in de mens- en maatschappijvisie waarmee we de samenleving begrijpen. Maatschappelijke instituties zijn de neerslag van sociaal gedachtegoed.

Een revolutie van het denken.

Het socialezekerheidssysteem zoals we het vandaag kennen is verwekt in de jaren van Depressie en Tweede Wereldoorlog. De ontwikkeling van het ideeëngoed waaraan de sociale zekerheid ontsproten is, dateert echter van veel vroeger, en kan als reactie gezien worden op het heersende

conservatief-liberale discours dat in de negentiende eeuw *de rigueur* was. De negentiende eeuw is de eeuw van de nieuwe, industriële klasse, die zich tegoed kon doen aan de vruchten van de Industriële Revolutie. De nieuw verworven rijkdommen van deze klasse staken schril af tegen de armoede op het platteland en in de steden waar het fabrieksproletariaat samentroefte. Sociale onvrede was dan ook onvermijdelijk. Om de rijkdommen van de nieuwe klasse van patroons te beschermen tegen de aanspraken van de massa volstond het niet de ijzeren vuist van het staatsapparaat in te zetten. De nieuwe krachtverhoudingen moesten ook morele uitdrukking krijgen: de diepe ongelijkheden die het land doorkliefd en kon men niet enkel met machtsargumenten verdedigen, men moest er ook een morele rechtvaardiging aan kunnen geven. Die rechtvaardiging vond men in het conservatief-liberale discours.

Centraal in dat discours staat de idee van de mens alleen, de mens die in zijn handelen alleen bepaald en beperkt wordt door zijn eigen wilskracht. De mens is als een kleine god, die zelf de wereld boetseert waarin hij te leven heeft. Ieder voor zich is verantwoordelijk, en alleen verantwoordelijk, voor zijn lot. Dit moet op een dubbele manier begrepen worden: alleen *hijzelf* kan verantwoordelijk gehouden worden voor zijn lot, en hij is alleen verantwoordelijk voor *zijn* lot, en voor niemand anders. Iemands plaats in de sociale hiërarchie is niet de reflectie van structurele omstandigheden in de samenleving, maar van karakter en keuzes in het leven waarvoor de mens alleen verantwoordelijkheid draagt. De sociale hiërarchie is niets meer dan de uitdrukking van verschillen in talent, intelligentie, inspanning, en ondernemingszin. Meer: aan de verkeerde kant van de kloof belanden, getuigt van een persoonlijk en moreel falen. Dat diepe sociale ongelijkheden zich reproduceren doorheen de generaties, kon verklaard worden door verschillen in sociaal-economische situatie te essentialiseren: de bewoners van het '*House of Have*' en de bewoners van het '*House of Want*' zijn een 'ander soort' mensen. Aanvallen op die 'natuurlijke' sociale hiërarchie zijn het product van afgunst en hebzucht, een poging tot confiscatie van wat eerbare en godsvruchtige burgers door hard werk hebben weten te vergaren door onverantwoordelijken die weigeren de gevolgen te dragen van hun eigen moreel falen.

Hulp aan 'onfortuinlijken' is een gunst, een zaak van liefdadigheid, een christelijke deugd — niet van sociale rechtvaardigheid. De conservatief-liberale doctrine levert de ultieme morele legitimatie van de bestaande sociale hiërarchie.

Het gedachtegoed waarvan het instituut van de sociale zekerheid de maatschappelijke uitdrukking is, steunt op een revolutie van het denken, een totale verwerping van dit individualistische conservatief-liberale wereldbeeld. De mens alleen bestaat niet, hij is geen kleine god die de wereld waarin hij te leven heeft naar eigen goeddunken kan boetsen. Hij is zelf het sediment van een gemeenschap. Hij is steeds ingebed in de gemeenschap, erfgenaam van die gemeenschap, en draagt een schuld tegenover die gemeenschap: de mens kan maar worden wie hij is in die gemeenschap en dankzij die gemeenschap. Iemands levenslot valt niet te reduceren tot louter de reflectie van persoonlijke keuzes waarvoor hij en hij alleen verantwoordelijk is; geen enkele sociale hiërarchie is natuurlijk, maar steeds het product van sociale en economische structuren en krachtsverhoudingen die de mens alleen niet kan beheersen. De mens is dus nooit alleen verantwoordelijk voor zijn lot: anderen dragen een verantwoordelijkheid tegenover hem, zoals hij ook mee verantwoordelijk is voor het lot van anderen, en verplichtingen heeft tegenover die anderen. De eis van sociale rechtvaardigheid vloeit voort uit de structuur van de samenleving zelf; ze volgt uit de erkenning dat ons lot steeds met het lot van anderen verweven is, en dat mijn handelen steeds ook implicaties heeft voor de rest van de gemeenschap waarin ik leef. De idee van een individueel verrekenbaar saldo van schulden en baten tegenover de samenleving is dan ook absurd, en daarmee ook de idee dat iemands positie op de sociale ladder louter toe te schrijven valt aan iemands 'verdienste', of gebrek daaraan. Wie getroffen wordt door tegenslag en wie fortuinlijk is, wie het *'House of Want'* bewoont en wie het *'House of Have'*, is geen kwestie van individueel falen en slagen maar een sociaal vraagstuk, dat niet los gezien kan worden van de organisatie van de maatschappij; waar ongelijkheden zich doorzetten, moet ook de organisatie van de samenleving zelf in vraag gesteld worden.

De eis tot solidariteit waarvan de sociale zekerheid de institutionele uitdrukking is, is de erkenning van deze lotsverbondenheid en wederzijdse verantwoordelijkheid. Deze solidariteit is geen gunst, geen zaak van liefdadigheid, maar een recht en een plicht, een zaak van sociale rechtvaardigheid. Precies omdat de sociale zekerheid dit idee van sociale rechtvaardigheid en wederzijdse verantwoordelijkheid institutionaliseert, kan ze zekerheid bieden in het leven van mensen: de sociale zekerheid bevrijdt wie minder fortuinlijk is in het leven van de afhankelijkheid en goedgunstigheid van wie meer fortuinlijk is. Het instituut van de sociale zekerheid is de maatschappelijke neerslag van de idee dat onze lotsverbondenheid betekent dat we in ons handelen nooit alleen ons eigenbelang horen na te streven, maar steeds ook onze verantwoordelijkheid voor elkaar opnemen, om zo het goede leven voor iedereen mogelijk te maken.

Alleen dankzij de doorbraak van dit mens- en maatschappijbeeld, dit cruciale idee van lotsverbondenheid van elke mens met de gemeenschap waarin hij leeft, kon het draagvlak ontstaan waarop zoiets wonderlijks als de sociale zekerheid gebouwd kon worden. De sociale zekerheid is niet in de eerste plaats een antwoord op een technisch vraagstuk, maar de uiting van een revolutie in het denken.

In zoverre het vandaag onzekere tijden zijn voor de sociale zekerheid, is het omdat dit gedachtegoed zelf weer aan vanzelfsprekendheid verloren heeft en de individualistische illusie, zoals die vorm kreeg in het negentiende-eeuwse conservatief-liberale discours met zijn legitimatie van sociale ongelijkheden, weer opgang maakt.

Het gevolg is een versplinterende samenleving waarin de idee van lotsverbondenheid dreigt te verdwijnen, en daarmee de idee die de sociale zekerheid legitimeert; met de uitholling van de sociale zekerheid dreigt ook de samenleving verder te versplinteren. Een infernale machine trekt zich op gang, en rukt het sociaal weefsel uit elkaar — en we vallen alleen. We moeten het ideeëngoed waarin de sociale zekerheid wortelt terugwinnen, willen we haar niet zien verpieteren. En we moeten de sociale zekerheid zelf blijvend versterken, willen we de idee van lots-

verbondenheid dat onze samenleving haar samenhang geeft, niet zien verschrompelen.

Over dit boek...

Wat betekent het om de sociale zekerheid zoals we die vandaag kennen te versterken? Welke sociale, demografische, en economische verschuivingen in de samenleving maken het nodig om de sociale zekerheid te herdenken, met welke uitdagingen ziet de sociale zekerheid zich vandaag geconfronteerd? Denktank Minerva vroeg een resem experts om in alle vrijheid te reflecteren over de toekomst van onze sociale zekerheid, nu zij haar vijfenzeventigste verjaardag viert. De neerslag van deze reflectie kunt u lezen in de veertien bijdragen die volgen.

We hebben er bewust voor gekozen breder te gaan dan de nauwe grenzen van de klassieke sociale zekerheid, maar ook het bredere sociale beleid mee in onze reflectie te betrekken: de sociale bijstand vormt een steeds belangrijker onderdeel van de sociale bescherming, het lokaal beleid is beginpunt en sluitstuk van sociaal beleid, en het woonbeleid kan het verschil maken tussen wel of niet kopje onder gaan voor wie zich onderaan de sociale ladder bevindt. Het vormt het onderwerp van de bijdragen van respectievelijk Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde, Koen Hermans, en Pascal De Decker. Aan Margot Cloet & Yvonne Denier vroegen we naar het belang en de rol van het georganiseerde middenveld in de sociale zekerheid, terwijl Koen Vleminckx in zijn bijdrage de ontstaansgeschiedenis van onze sociale zekerheid zelf schetst. Bea Cantillon buigt zich in haar bijdrage over de essentiële rol die Europa te spelen heeft in de sociale zekerheid van de toekomst.

Frank Vandenbroucke grijpt zijn bijdrage aan om te reflecteren over de vraag waar de sociale zekerheid vandaag tekort schiet, en wat er nodig is om dat falen te corrigeren. Wim Van Lancker onderzoekt hoe maatschappelijke verschuivingen ervoor gezorgd hebben dat de balans die er moet zijn in het sociale beleid tussen universaliteit en selectiviteit zoek geraakt is.

Sociale zekerheid is ook een zaak van intergenerationele solidariteit: dat is bij uitstek zo wanneer het gaat om gezondheidszorg en pensioenen. Maar wat bedoelen we precies met intergenerationele solidariteit? Erik Schokkaert gaat in zijn bijdrage dieper in op deze vraag, terwijl Ri De Ridder de grote uitdagingen schetst voor de gezondheidszorg van morgen en Wouter De Tavernier de pensioenen herdenkt in het licht van de sociale veranderingen die onze samenleving doormaakt.

Die sociale veranderingen beperken zich niet alleen tot demografische verschuivingen, die maken dat gezondheidszorg en pensioenen een steeds belangrijker aandeel van de totale uitgaven zullen uitmaken; net zo belangrijk is het toenemende belang van kapitaal in onze maatschappij. Kevin Spiritus legt in zijn stuk uit waarom kapitaalbelastingen een goede zaak zouden zijn, en hoe zo'n belastingen praktisch vorm te geven.

Populaire pleidooien klinken ook op om de sociale zekerheid zoals we die vandaag kennen, met allerlei voorwaardelijke uitkeringen, op de schop te doen en te vervangen door een universeel en onvoorwaardelijk basisinkomen. Alfred Kleinknecht laat zich in zijn bijdrage kritisch uit over deze voorstellen, terwijl Ben Dankbaar & Joan Muysken ten slotte, eerder dan voor een basisinkomen te pleiten, heil zien in een systeem van basisbanen: iedereen heeft recht op een volwaardige job, en het is een taak van de overheid om voor iedereen een job te voorzien.

Samen geven deze bijdragen een beeld van de uitdagingen waar de sociale zekerheid vandaag voor staat. Ze vormen geen eindpunt, maar een begin om grondig te reflecteren over de toekomst van de sociale zekerheid. Die continue reflectie is essentieel, als de sociale zekerheid de rol die haar toekomst moet kunnen blijven spelen. Want als de sociale zekerheid haar rol niet meer ten volle kan spelen, is het de hele samenleving die er onder te lijden heeft.

De sociale zekerheid vormt het fundament van onze welvaartsstaat en onze middenklassemaatschappij. Zeker in onzekere tijden komt het erop aan, hier weer zekerheid te bieden.

De (r)evolutie van de sociale zekerheid: 1944 tot nu.

Koen Vleminckx.

Op 28 december 1944, terwijl de Slag om de Ardennen nog in alle hevigheid woedde, werd in Brussel de ‘Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ ondertekend. Op het moment dat nog volop werd gestreden om onze soevereiniteit over ons gehele grondgebied te vestigen, werd met deze Besluitwet de basis gelegd voor onze naoorlogse sociale zekerheid. Het geeft een idee van het prioritaire belang dat de naoorlogse regering hieraan heeft gehecht.

De besluitwet introduceerde in ons land de term ‘sociale zekerheid’,¹ een term die in 1935 in de Verenigde Staten het licht zag door de ‘Social Security Act.’ Ook toen was de Amerikaanse sociale zekerheid niet vergelijkbaar met ons relatief uitgebreide systeem van sociale verzekeringen, maar de term werd hernomen in andere internationale publicaties en documenten, in het bijzonder in de Verklaring van Philadelphia van 10 mei 1944 inzake de doelstellingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Een van die doelstellingen was, en is nog steeds, het verspreiden van de sociale zekerheid “onder de naties van de wereld.” Deze doelstelling werd meteen ook uitgewerkt in de IAO-aanbeveling nr. 69.

Het gebruik van de term ‘sociale zekerheid’ signaleerde dus een hogere ambitie dan deze van de vooroorlogse sociale verzekeringen. Deze ambitie blijkt ook duidelijk uit de begeleidende “voordracht aan den regent.” Men geeft daarin aan dat ons land zich wil aansluiten bij een algemene beweging van democratische landen die door de uitbreiding van de sociale zekerheid tot een rechtvaardiger verdeling wilde komen. Men verklaart dat men de vooroorlogse maatregelen in eigen land ter zake ontoereikend acht, ondermeer omdat ze deels nog vrijwillig waren, en beklemtoont dat de sociale zekerheid aan allen gewaarborgd moet zijn, niet alleen voor de loontrekkenden, maar ook voor de zelfstandigen.

Een trage rijping.

De sociale verzekeringen kenden in ons land een lange voorgeschiedenis. Die voorgeschiedenis moeten we ook in beschouwing nemen als we beter willen begrijpen hoe ons socialezekerheidssysteem met zijn

kenmerkende principes en organisatie is ontstaan en gegroeid. Het zorgt ook voor een beter begrip van het belang van de Besluitwet.

Religieuze en professionele groeperingen namen al tijdens het Ancien Régime initiatieven om hun leden tegen levensrisico's te verzekeren. Sommige gilden hadden bijvoorbeeld een verzekeringskas waaruit de begrafenis van hun leden werd gefinancierd. Zulke levensverzekeringen bestonden zelfs al in het oude Rome. Verzekeringen voor ziekte of arbeidsongeschiktheid kwamen daarentegen zelden voor. Wanneer het door ziekte of ouderdom echt fout liep, moest men een beroep doen op familiale solidariteit, op de kerkelijke armenzorg op parochieniveau, of op de publieke armenzorg op stedelijk niveau.² Wie een beroep deed op de armenzorg verloor ook vaak zijn of haar autonomie en dus deed wie kon liever een beroep op familiale solidariteit.

Overheidsdienaars kregen tijdens het Ancien Régime soms een pensioen, in geld of in natura, maar dat was veelal een gunst voor bewezen diensten en geen verworven recht. Openbare ambten waren *de facto* vaak "ereambten die werden opgenomen door personen die eigenlijk geen inkomen hoefden te vergaren."³ Een Frans Decreet van 3-22 augustus 1790 "*concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales*" probeerde daar verandering in te brengen.⁴ In onze gewesten werd het ambtenarenpensioen voor het eerst ingevoerd toen het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 inzake het ouderdoms- en invaliditeitspensioen voor de Nederlandse rijksambtenaren in 1815 ook van toepassing werd verklaard in België.⁵ Dit besluit zal later de Belgische Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen inspireren.⁶

De loonarbeiders konden zich echter door de sterke kapitalistische ontwikkeling en industrialisering steeds moeilijker tegen armoede of inkomensverlies indekken. Zelfs arbeid was geen garantie om aan de armoede te ontsnappen. Uit diverse bronnen uit de eerste helft van de negentiende eeuw blijkt dat er soms schrijnende armoede heerste. Tussen 1835 en 1886 vervijfvoudigden de uitgaven voor armoedezorg terwijl het aantal betrokkenen meer dan vertienvoudigde.⁷ Alhoewel

het bewustzijn van de burgerij inzake deze 'sociale kwestie' groeide, werd van overheidswege slechts schoorvoetend actie ondernomen. De machtsverhoudingen en de ideologie van de heersende klasse smoorden de meeste pogingen om vanuit de overheid het lot van de arbeidersbevolking structureel te verbeteren in de kiem.

Goedwillende leden van de burgerij, vaak met een religieuze inspiratie, richtten wel maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand op. Ook individuele werkgevers ontwikkelden initiatieven. In het midden van de negentiende eeuw begonnen arbeiders zich geleidelijk aan ook zelf op basis van hun gemeenschappelijke belangen te organiseren. Vanaf 1870 zien we steeds meer groeperingen die een sterk ideologische drijfveer kennen, in het bijzonder die van de socialistische beweging.⁸ De socialistische beweging zal tal van coöperatieve en syndicale initiatieven lanceren, onder meer om hun leden tegen risico's zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid te beschermen. Later volgden gelijkaardige initiatieven van de katholieke arbeidersbeweging.

Al deze initiatieven waren gebaseerd op de mutualistische beginselen van voorzorg, onderlinge hulp en *solidariteit*. De leden betaalden op regelmatige basis een bescheiden bijdrage om de gemeenschappelijke kas van een financiële basis te voorzien, zodat zij die met een risico werden geconfronteerd konden worden vergoed. Deze mutualiteiten waren aanvankelijk een marginaal fenomeen, want de bijdragen op basis van de eerder bescheiden lonen waren erg laag, waardoor de uitbetaalde vergoedingen amper soelaas boden. Dit zette uiteraard een domper op de populariteit van de kassen. Tijdens een periode van slechte conjunctuur werden deze problemen uiteraard alleen maar verscherpt. Aanvankelijk werden de mutualiteiten als *de facto* belangenverenigingen ook gewantrouwd door de overheid, wat nog in de hand werd gewerkt door het verbod op het vormen van coalities (wet-Le Chapelier, 1791) die in ons land pas in 1867 werd afgeschaft.

Desalniettemin kreeg de centrale overheid geleidelijk aan meer aandacht voor deze mutualistische initiatieven. In 1849 werd voor het eerst een *rijkstoelage* voorzien als tegemoetkoming voor de oprichtingskosten

van maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand die prestaties verleenden bij ongeval, ziekte of hoge leeftijd. In 1851 bood de overheid de maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand de mogelijkheid om rechtspersoonlijkheid te verwerven door een *erkenning van regeringswege*. Ze moesten hiervoor in de eerste plaats als doel hebben hun leden en hun gezin bepaalde prestaties te waarborgen zoals tijdelijke hulp bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, tussenkomsten in de begrafenis-kosten, inrichten van spaardiensten, enz. De voorwaarden van erkenning waren echter bijzonder streng, net zoals de verregaande politieke voogdij. In 1886 waren er dan ook maar 220 erkende maatschappijen met gezamenlijk slechts 32.042 effectieve leden, naast 4.260 ereleden. De niet-erkende mutualiteiten telden omstreeks 1886 zo'n 31.000 leden.⁹

Een halve eeuw later, toen sociale onrust en de invoering van een algemeen meervoudig stemrecht tot sociale hervormingen leidde, nam de regering het initiatief om de erkenning en het wettelijk kader van de mutualiteiten gevoelig te verbeteren. Door de wet van 23 juni 1894 werd het principe van de wettelijke erkenning gehandhaafd, en werden een aantal voorwaarden, onder meer inzake het beheer van het vermogen, versoepeld. Een belangrijke verbetering was dat deze mutualiteiten zich voortaan mochten verenigen in *bredere verbonden* waardoor gemeenschappelijke diensten en tal van andere schaalvoordelen mogelijk werden. Deze verbonden werden steeds uitgebreider, waardoor uiteindelijk tussen 1906 en 1920 diverse landsbonden werden opgericht. Deze zullen tot op heden belangrijke actoren van de Belgische sociale zekerheid blijven, in het bijzonder in de sector van de gezondheidszorg.

In het midden van de negentiende eeuw begon de overheid ook het individuele voorzorgsparen te stimuleren met het oog op het verbeteren van de levensstandaard en het activeren van slapend kapitaal. In 1850 richtte de regering de Spaarbank op, die in 1865 fuseerde met een Lijfrentekas tot oprichting van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK). Bij deze ASLK kon eenieder vrijwillig een ouderdomsrente vestigen. Door de staatsgarantie, alsook het gebruik van loketten van het uitgebreide netwerk van postkantoren, werd dit initiatief in de loop der jaren een

succes, en uitgebreid met andere gelijkaardige initiatieven. Vanaf 1891 begon de regering ook toelagen te verstrekken om te worden verdeeld onder diegenen die via de ASLK een rente vestigden. De ASLK zal tot in deze eeuw de individuele rekening van de werknemers beheren.¹⁰

Omstreeks 1873 ontstond een lange crisis. De arbeidersbevolking werd hard getroffen door massale werkloosheid en een daling van de lonen. Dit leidde in de lente van 1886 in diverse Europese landen tot oproer. Ook in ons land kwamen arbeiders in opstand. Door wekenlange stakingen, verzet en oproer werd de sociale kwestie op de politieke agenda gezet. Zo werd al op 17 april 1886 in opdracht van koning Leopold II een onderzoekscommissie opgericht, de 'Commissie van de Arbeid'. Die bood arbeiders de mogelijkheid om over hun leefomstandigheden te komen getuigen en om eisen op tafel te leggen. Die eisen waren: arbeidsduurvermindering, de afschaffing van het lotingsysteem voor legerdienst, wetgeving voor arbeidsongevallen, het verbod op mijnarbeid voor vrouwen en kinderen, en ... de invoering van verzekeringskassen voor ziekte en werkloosheid.

Een half jaar later, op 9 november 1886, sprak Koning Leopold II in het Paleis der Natie een rede uit waarin hij het volgende verklaarde: "De toestand der arbeidersklassen moet de hoogste belangstelling wekken, en op de wetgeving rust de plicht te trachten dien toestand met nog meerder belangstelling te verbeteren. Misschien verwachtte men teveel van het uitwerksel van alleen de vruchtbare beginsels van vrijheid. De rechtvaardigheid eischt dat de wet meer bijzonderlijk bescherming verleene aan zwakken en ongelukkigen." De Koning kondigde verder aan dat de regering "ontwerpen tot belangrijke hervormingen" bij het parlement zal indienen, onder meer om "bij te dragen tot de inrichting van voorzorg, onderstand, verzekering en pensioen."¹¹

Die initiatieven kregen slechts langzaam vorm. In 1890 werd bij wet een fonds van voorzorg en onderstand ten bate van slachtoffers van arbeidsongevallen opgericht. Waar de vergoeding voor arbeidsongevallen voorheen werd geregeld door het gemeenrecht, wou dit fonds hulp verlenen aan de door een arbeidsongeval getroffen arbeiders en hun gezin.

Datzelfde jaar stelde Koning Leopold II voor om de middelen bestemd voor de vijftiende verjaardag van zijn troonsbestijging aan dit fonds over te dragen. Maar vijf jaar later, in 1895, beschikte dit fonds slechts over een vermogen van 2 miljoen Belgische frank, wat uiteraard niet volstond voor het grote aantal slachtoffers van arbeidsongevallen en hun verwanten.¹² In 1891 wijdde een Commissie belast met de voorbereiding van een voorontwerp van wet inzake de arbeidsovereenkomsten voor arbeiders en huispersoneel het eerste deel van haar verslag aan de introductie van een arbeidsongevallenwetgeving. Uiteindelijk zal het tot 1903 duren tot er een wettelijke regeling tot stand komt voor de forfaitaire vergoeding van arbeidsongevallen voor arbeiders in industriële ondernemingen met meer dan vijf werknemers.

De invoering van het Algemeen Meervoudig Stemrecht in 1893 zorgde uiteindelijk voor de hoognodige versnelling. De eerder genoemde wet van 23 juni 1894 inzake de erkenning van de mutualiteiten verankerde, samen met de wet van 19 maart 1898 inzake de betoelaging van mutualiteiten, het principe van de *'gesubsidieerde vrijheid'*. De overheid stimuleerde private mutualistische initiatieven door te voorzien in een wettelijke omkadering en beloofde mutualiteiten die met succes een erkenning aanvroegen met een betoelaging. Deze financiële dotatie werd zelfs verplicht bij wet van 5 mei 1912 voor ziekenfondsen die een invaliditeitsfonds hadden opgericht.

Vanaf 1891 begon de regering ook toelagen aan de ASLK te verstrekken voor zij die bij de ASLK een rente vestigden. De Wet van 10 mei 1900 inzake de inrichting van een arbeiderspensioen, volgens sommigen de *eerste sociale verzekering* in ons land, voorzorg in de betoelaging van arbeiders die via een mutualiteit een individueel ouderdomspensioen bij de ASLK opbouwden. Ook regionale en lokale overheden verstrekten toelagen aan erkende mutualistische initiatieven. Zo betaalde de Provinciale Raad van de Provincie Luik in 1897 toelagen aan de 'syndicale kamer' en kende de stad Gent toelagen rechtstreeks toe aan de verzekerde werklozen onder de vorm van aanvullende uitkeringen (het zgn.

'Ghent-systeem'). In 1907 werden daar voor het eerst rijkstoelagen aan toegevoegd.

Van een vrijwillige naar een verplichte sociale zekerheid.

Ons land kenmerkte zich dus rond de eeuwwisseling door gesubsidieerde vrije initiatieven van sociale voorzorg en onderlinge bijstand, grotendeels georganiseerd via de inmiddels grotendeels verzuilde mutualiteiten. De leden dienden zich vrijwillig aan te sluiten bij deze mutualiteiten. Volgens Vanthemsche was het vrijwillige karakter van deze sociale verzekeringen een ideologische keuze, met het oog op de educatie maar vooral de moralisering van de arbeiders.¹³ Zo bevestigde de nochtans relatief sociaal georiënteerde Baron de Béthune in 1890 nog zijn vertrouwen in een bevredigende oplossing van de sociale kwestie *"par la seul efflorescence de l'esprit de charité chrétienne qui a poussé dans le coeur des Belges de si profondes racines!"*¹⁴

In het naburige Duitse Keizerrijk werd echter op datzelfde moment aangetoond dat het anders kon. In een Keizerlijke boodschap, die op 17 november 1881 door zijn kanselier Otto von Bismarck werd voorgelezen in de Reichstag, kondigde de keizer aan dat zijn regering het initiatief zou nemen om te voorzien in een "nieuwe en duurzame garantie" die een binnenlandse vrede zal bewerkstelligen. Dit zou zij doen door "aan zij die lijden de bijstand te bieden waarop zij *recht* hebben." Hij kondigde meteen een reeks van wetgevende initiatieven aan, onder meer "een project van wet inzake een arbeidersverzekering tegen arbeidsongevallen."¹⁵

Al snel werd de daad bij het woord gevoegd en kregen de 'arbeidersverzekeringen' formeel gestalte als een geheel van *wettelijk verplichte sociale verzekeringen*. De wettelijk verplichte ziekteverzekering werd reeds in 1883 ingevoerd en werd een jaar later gevolgd door een arbeidsongevallenverzekering. De wettelijk verplichte arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsverzekering liet iets langer op zich wachten, en werd pas in

1889 ingevoerd. Zowel de ziekteverzekering als de ouderdomsverzekering, die als een sluitstuk van een arbeidsongeschiktheidsverzekering werd gezien, werden gefinancierd uit sociale bijdragen betaald door zowel arbeiders als werkgevers. De uitvoering werd door de overheid gedelegeerd aan paritair beheerde mutualiteiten en lokale overheidsdiensten. Deze principes worden tot op heden geassocieerd met het zogenaamde 'Bismarckiaans' model.

Belangrijk was dat men voorzag in een recht op bijstand en verzorging via een *wettelijk verplichte en door de staat gewaarborgde arbeidersverzekering*. Ook in Duitsland kwam er uiteraard kritiek op deze '*Zwangversicherung*', maar de verzekeringsplicht werd noodzakelijk geacht om ook zij die via een private verzekering geen bescherming zouden kunnen krijgen, bijvoorbeeld vanwege hun lage inkomen of hoge risico, toch te verzekeren.¹⁶ Volgens de Duitse kanselier Bismarck was dit ook de enige manier om de sociale kwestie op te lossen. Alhoewel hij persoonlijk sterk betrokken was bij de ontwikkeling ervan, zou Bismarck later afstand nemen van zijn historische verdienste. Op hoge leeftijd, nadat hij al lang was afgetreden, verklaarde hij dat hij vond dat het systeem uit de hand was gelopen.

Desalniettemin had het Duitse initiatief om wettelijk verplichte sociale verzekeringen in te voeren een enorme weerklank in de omringende Europese landen. De Duitse overheid publiceerde zelfs brochures in diverse talen om de geïnteresseerden in het buitenland te informeren. In diverse landen werd het Duitse systeem dan ook grondig bestudeerd, uiteraard ook in ons land.¹⁷ Zo publiceerde de sociaal-liberaal Gustave Rahlenbeck, advocaat bij het Hof van Beroep van Brussel, in 1895 een studie waarbij hij de mogelijkheid evalueerde om in ons land wettelijk verplichte arbeidersverzekeringen in te voeren naar analogie met "*ces lois allemandes nouvelles, dont tout le monde parle et que le Roi [...] designait à nos Chambres législatives comme des modèles à suivre.*"¹⁸ Alhoewel hij de Duitse regelgeving onmiskenbaar bewonderde¹⁹ als een "*vraie et bonne solidarité sociale,*" vond hij dat de Duitse verzekering pionierswerk was en op sommige punten nog onderontwikkeld.

Zijn analyse leest als een aanklacht van de beperkingen van de 'gesubsidiëerde vrijheid' in ons land.²⁰ Net als Emile Vandervelde²¹ concludeerde hij dat vrije verzekeringen, zelfs de best georganiseerde, gedoemd waren om ontoereikend te blijven: "*Les raisons profondes, indestructibles: l'instabilité des salaires, la difficulté que l'ouvrier d'ordre inférieur, pour lequel est le plus nécessaire, éprouve à comprendre la prévoyance dont les bienfaits ne sont pas immédiatement tangibles [...]* *L'assurance ouvrière sera obligatoire ou elle ne sera pas, tel est l'axiome certain qui résulte invinciblement de toute étude approfondie et désintéressé de ce grave problème, l'un de ceux qui touche le plus directement à la question sociale.*"²²

Na de eeuwwisseling kwamen er in ons land, ondanks een opvallende toename van vrijwillig aangesloten verzekerden, initiatieven om wettelijk verplichte sociale verzekeringen in te voeren. Op 5 juni 1911 werd al een verplichte pensioenverzekering voor mijnwerkers ingericht. Vanwege hun strategisch belang waren de mijnwerkers wel vaker de begunstigden voor dit soort van sociale vernieuwing.²³ In 1912 werd echter ook een door de christelijke mutualiteiten geïnspireerd wetsontwerp ingediend dat voorzag in een *verplichte verzekering voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom*.²⁴ Het wetsontwerp werd zelfs goedgekeurd door de Kamer, maar de Eerste Wereldoorlog breekt uit nog voor de Senaat de kans krijgt om het ontwerp goed te keuren.²⁵

Na de oorlog wordt het algemeen enkelvoudig stemrecht (voor mannen) ingevoerd waardoor het maatschappelijk draagvlak voor sociale initiatieven gemakkelijker kon omgezet worden in parlementaire meerderheden. In 1924 introduceerde een katholiek-liberale regering bij wet de *eerste verplichte pensioenverzekering voor alle arbeiders*, die een jaar later al wordt uitgebreid tot de bedienden.²⁶ Voor het eerst werden alle arbeiders en bedienden, alsook hun werkgevers, verplicht om bijdragen te betalen ter financiering van hun individueel ouderdomspensioen na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Deze bijdragen werden aangevuld door een overheidsdotatie. De eerder genoemde ASLK stond in voor de uitvoering.

De invoering van de gezinsbijslag kwam er in diezelfde periode op initiatief van de werkgevers. Zij begonnen na de Eerste Wereldoorlog op eigen initiatief kinderbijslagen te financieren voor hun werknemers met kinderlast. Ze werden dus niet gefinancierd uit bijdragen, maar waren een vorm van verloning in het voordeel van werknemers met kinderlast. Een dergelijk voordeel verstevigde de band tussen de werkgever en zijn werknemers, terwijl het de druk voor een algemene loonsverhoging verlaagde. De Bond van Grote Gezinnen, die in 1920 werd gesticht, ondersteunde dit initiatief van de werkgevers. Ze kenden dan ook een groot succes. Deze gezinsbijslagen werden vanaf 1921 niet langer rechtstreeks door de werkgever uitbetaald, maar onrechtstreeks via een zogenaamde compensatiekas.²⁷ Vanaf 1930 werden alle werkgevers van de privésector verplicht om gezinsbijslagen volgens een wettelijk barema toe te kennen aan hun werknemers.

Op 24 oktober 1929, 'Zwarte Donderdag', werd de krach van Wall Street gevolgd door een bankencrisis en een internationale schulden-crisis waarvan de directe gevolgen vrijwel het gehele decennium voelbaar bleven. Veertig procent van de bedrijven leed verlies, en een aangekondigde loonsverlaging lokte in 1932 wilde stakingen uit. In 1932 liep het werkloosheidscijfer reeds op tot 200.000 werklozen. Daarmee kwam het vraagstuk van een verplichte werkloosheidsverzekering op de politieke agenda te staan.

Reeds voor de Eerste Wereldoorlog verzekerden veel arbeiders zich vrijwillig tegen werkloosheid via het uitgebreide netwerk van syndicale werkloosheidskassen, die vaak door de lokale overheden werden gesubsidieerd. De naoorlogse socialistische regering voerde de betoelaging van de werkloosheidskassen door de staat in. Hierdoor kenden deze vrijwillige werkloosheidsverzekeringen een enorm succes. Meer dan de helft van de werknemers was in 1933 vrijwillig verzekerd.²⁸ Aangezien het om syndicale kassen ging, steeg daarmee tot frustratie van de werkgevers ook de syndicalisatiegraad gevoelig.

Maar door de crisis van de jaren dertig kwamen al deze werkloosheidskassen enorm onder druk te staan, net als de overheid die hen subsidi-

eerde. Steeds meer werknemers en dus uitkeringsgerechtigde werklozen deden een beroep op de werkloosheidskassen. De enorme versnippering van de werkloosheidskassen maakte hen ook kwetsbaar, want er waren hierdoor ook opmerkelijke verschillen tussen de financieringsbehoeften van deze werkloosheidskassen.²⁹ In 1936 stelt de Belgische regering van nationale eenheid, onder leiding van premier Paul Van Zeeland, een 'Koninklijk Commissaris voor het probleem van de werkloosheid' aan. Het gaat om Henri Fuss, een voormalig inspecteur van de werkloosheidsfondsen die sinds 1920 als werkloosheidsexpert bij het Internationaal Arbeidsbureau actief was en tevens een gekend syndicalist was. Het werk van Fuss wordt echter gecompliceerd door de spanningen tussen de werkgevers en de werknemers.³⁰

In april 1937 presenteert Fuss aan de regering zijn eerste verslag: "De organisatie van de verplichte verzekering tegen werkloosheid." In dit verslag pleit hij voor een belangrijker rol voor de overheid in het beheer van de werkloosheidsverzekering. De verplichte werkloosheidsverzekering zou gefinancierd worden uit werkgevers- en werknemersbijdragen, aangevuld met middelen van de overheid. Deze middelen zouden worden beheerd door een nieuw op te richten Nationaal Werklozenfonds. De rol van de vakbonden bij het uitbetalen van de werkloosheidsvergoedingen zou wel worden behouden. Fuss' voorstellen worden echter door de vakbonden verworpen.³¹ Fuss wordt daarop aangesteld als directeur-generaal van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg.³²

Van 'Ontwerp van overeenkomst van sociale solidariteit' naar Besluitwet.

De Tweede Wereldoorlog zorgde in de meeste Europese landen voor een catharsis in de ontwikkeling van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid wordt een belangrijk onderdeel van de visie van de geallieerden voor de inrichting van de naoorlogse samenleving. De drijvende factoren waren onmiskenbaar de ervaring van de crisis van de jaren dertig en de vrees voor een naoorlogse destabilisatie versterkt door

de populariteit van het communistisch verzet. Maar ook de concrete ervaring van de solidariteit van de oorlogsjaren maakte deze naoorlogse sociale initiatieven meer aanvaardbaar, zelfs vanzelfsprekend.

De belofte van een nieuwe sociale aanpak werd ook een ideologisch wapen in de strijd. Dit was zeker het geval in Groot-Brittannië, waar de Britse regering in juni 1941 een commissie aanstelde om de bestaande sociale verzekeringen en aanverwante diensten door te lichten en aanbevelingen te formuleren met het oog op een rationalisatie en vereenvoudiging. Sir William Beveridge, een econoom en sociaal-liberaal hervormer, wordt de voorzitter van het Comité.³³ In 1942 stelde Beveridge, in wat al snel bekend werd als het Beveridge-rapport,³⁴ onder meer voor om een universeel systeem van sociale verzekeringen in te voeren die alle inwoners van het land zouden verzekeren tegen armoede.³⁵ Het rapport stelde echter veel bredere hervormingen voor en voorzag zo in het fundament van de Britse 'welfare state'.³⁶ De 'welfare state' werd het 'New Jerusalem', een na streven ideaal waarmee men zich afzette tegen de Duitse 'warfare state'. Het rapport kreeg daarmee tijdens de oorlogsjaren een enorme weerklank die de landsgrenzen oversteeg. Het ging zelfs zover dat het rapport in vertaalde versie in de bezette gebieden werd gedropt.

In ons land poogt de reeds genoemde Henri Fuss, inmiddels door de Duitse bezetter uit zijn ambt ontzet, al vanaf het einde van 1940 een overlegcomité op te starten. Hij vond bij de medewerkers van Fabrimetal (nu Agoria), in het bijzonder Paul Goldschmidt-Clermont en Georges Velter, gewillige gesprekspartners.³⁷ Op 17 oktober 1941, dus nog voor de publicatie van het Beveridge-rapport, ging dit noodgedwongen clandestien en informeel comité van start.³⁸ Het comité had geen officiële naam, maar staat intussen eenvoudigweg bekend als het 'comité van werknemers en werkgevers'. Het comité bestond uit ambtenaren, werkgevers en syndicalisten die ook al voor de oorlog sterk geloofden in de kracht van het sociaal overleg en in de noodzaak om het sociaal beleid in ons land te versterken.³⁹ Het comité kwam doorgaans wekelijks samen.⁴⁰ Hoewel het comité cijfermatig niet paritair was samengesteld,

was het wel in de geest strikt paritair "*puisque ces travaux ne pouvaient pas aboutir à un résultat positif que par l'accord de tous.*"⁴¹ Volgens Fuss, de voorzitter van het comité, werd er nooit gestemd, zelfs niet over de procedures.

De clandestiene gesprekken behandelden een veelheid aan thema's. Aanvankelijk richtten de gesprekken zich voornamelijk op de principes en methodes van het sociaal overleg. Pas in 1943 kwam "de fundamentele hervorming van de sociale zekerheid" op de agenda.⁴² De onderhandelaars zagen hun project van sociale zekerheid dan ook niet als een eindpunt. Van belang voor hen was vooral om de hoogdringende zaken, zoals de drastische verhoging van enkele uitkeringen, voor het einde van de oorlog mogelijk te maken om tegemoet te komen aan de noden en aspiraties van de bevolking. Het moest dus relatief snel gaan, en uiteraard maakten de omstandigheden de zaak niet eenvoudiger (technisch alleszins, hoewel het op andere punten misschien net eenvoudiger werd). Hun ideeën waren dan ook pragmatisch en gebaseerd op de voor de oorlog bestaande regelingen. De ervaring van Henri Fuss speelde daarbij ongetwijfeld een belangrijke rol. Naast hun gedrevenheid zal dit pragmatisme uiteindelijk hun voorstellen onderscheiden van andere initiatieven.⁴³

Op 20 april 1944 wordt het Sociaal Pact door de onderhandelaars ondertekend, maar Achille Van Acker en Louis Major verkeerden nog in de onmogelijkheid om het akkoord in naam van respectievelijk hun partij en organisatie te ondertekenen.⁴⁴ Daarom werd geopteerd voor de omschrijving "ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit."⁴⁵ De ontwerptekst wordt in mei 1944 door tussenkomst van het Comité-Gilles en de inlichtingendienst Clarence naar Londen gestuurd, waar het document uiterlijk in juli 1944 aankomt. De regering in ballingschap zal er evenwel niet op reageren.

Inmiddels hadden de leden van het comité alle moeite om de voorstellen aan hun achterban te verkopen. Bij de werkgevers herhaalden Paul Goldschmidt-Clermont en Georges Velter dat "*il ne peut être question de toucher au texte du Pacte de Solidarité Sociale, sinon, on va tout faire*

sauter.”⁴⁶ Op 11 augustus 1944 schrijft onderhandelaar Henri Pauwels een brief naar Kardinaal Van Roey om zijn aandacht te vestigen op het belang van het “ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit” en de noodzaak om deze voorstellen voor het einde van de vijandelijkheden te realiseren om te vermijden dat het land in een chaos wordt gestort, wat in de kaart zou spelen van extremisten en “*des pêcheurs en eau trouble*.”⁴⁷

Op 14 oktober 1944 —de V-wapens teisteren die dag de streek rond Antwerpen— wordt een Nationale Arbeidsconferentie georganiseerd onder voorzitterschap van premier Hubert Pierlot. Het ‘ontwerp van overeenkomst’ staat echter niet op de agenda. Men wou de conferentie zelfs afronden na een uiteenzetting door Camille Gutt, de minister van Financiën. De verbouwereerde sociale partners vragen een opschorting van de zitting aan om de premier te wijzen op het bestaan van het ‘ontwerp van overeenkomst’. Pierlot valt volkomen uit de lucht, maar stemt toe. Om 17 uur besluit men uiteindelijk het ‘ontwerp van overeenkomst’ toch nog in de resoluties van de Nationale Arbeidsconferentie op te nemen. Het ‘ontwerp van overeenkomst’ verrijst zo uit de clandestiniteit. Vanaf dan gaat het opmerkelijk snel.

Zo werd op 28 december 1944 de ‘Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ getekend door Achille Van Acker, inmiddels de nieuwe Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Van Acker gaf naar aanleiding van de vijftiende verjaardag van de sociale zekerheid in zijn toespraak de sfeer van die dagen weer: “Ik herinner me nog heel goed dat de leden van mijn kabinet, de administratie en mezelf, een deel van de nacht hadden doorgebracht in onze mantels om ons tegen de koude te beschermen, om ervoor te zorgen dat de Besluitwet nog voor januari 1945 kon worden gepubliceerd.”⁴⁸

Wat waren nu de voornaamste kenmerken van het door de onderhandelaars van de Ontwerpovereenkomst voorgestelde systeem?

Ondanks zijn internationale weerklank had het Beveridge-rapport, met zijn klemtoon op een publiek georganiseerde sociale zekerheid met als voornaamste doelstelling de preventie van armoede, weinig invloed

op het door de onderhandelaars voorgestelde systeem. Meer nog: de onderhandelaars vonden het achteraf nodig om zich nadrukkelijk te distantiëren van het Britse ‘Beveridge-model’. Het Beveridge-rapport was volgens Fuss tijdens de gesprekken nog niet gekend bij de gesprekspartners. Volgens hem was hun realisatie “*authentiquement belge*” en “*une oeuvre de gros bon-sens*.”⁴⁹ Hun voorstellen waren alleszins geworteld in de vooroorlogse Belgische traditie, gekenmerkt door een zeer belangrijke rol voor de sociale organisaties, zoals vakbonden en mutualiteiten, in de totstandkoming van het sociaal beleid.

De kern van het model was echter ook door en door ‘Bismarckiaans’. Men streefde ernaar alle socialeverzekeringsvoorzieningen die in ons land tijdens het interbellum tot stand waren gekomen *zonder uitzondering verplicht* te maken voor alle werknemers, dus naast de pensioenverzekering en de gezinsbijslagen ook de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de werkloosheidsverzekering. De arbeidsongevallen en de beroepsziekteregeling werden niet behandeld, daar deze grotendeels gecontroleerd werden door de private verzekeringsmaatschappijen. De regeling van de ‘mindervaliden’ werd niet opgenomen omdat ze niet werd gefinancierd uit bijdragen.

Het systeem werd volledig opgebouwd rond de financiering uit verplichte sociale bijdragen op het loon te betalen door werkgevers en werknemers. Sterker nog: *de financiering uit bijdragen was het allesbepalende principe*. Per definitie werden alle prestaties van de sociale zekerheid gefinancierd via verplichte bijdragen betaald op het loon door zowel de werkgevers als de werknemers. Het recht op socialezekerheidsuitkeringen was verbonden aan deze bijdrageplicht, en de hoogte van de uitkeringen werd verbonden aan de hoogte van het inkomen uit arbeid en de sociaal-professionele status van de betrokkene. Op het gebied van de pensioenen werd geopteerd voor repartitie en oorspronkelijk voor een vrijwel forfaitair wettelijk basispensioen dat kon aangevuld worden door aanvullende pensioenen. Later werd dit principe van een gelijk basispensioen verlaten voor een inkomensgerelateerd wettelijk pensioen.

Institutioneel werd de sociale zekerheid georganiseerd rond het ‘nationaal repartitiefonds’, de in 1944 opgerichte Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, die de bijdragen voor alle takken zou innen en daarna verdelen. Dit was een belangrijke rationalisatie, want het innen van de bijdragen voor de onderscheiden socialezekerheidsvoorzieningen was tijdens het interbellum immers een belangrijke bron van moeilijkheden. De vzw Maatschappij voor Mekanografie (het huidige SMALS), die reeds in 1939 werd opgericht om de kinderbijslageregelingen te ondersteunen, zou bovendien vanaf 1944 ook de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid gaan ondersteunen.

Een ander belangrijk gegeven is dat deze Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, de huidige RSZ, ‘paritair’ zal worden *beheerd door vertegenwoordigers van erkende werkgevers- en werknemersorganisaties*. Ook andere sectoren zouden worden beheerd door paritair beheerde administratieve instellingen van de sociale zekerheid.⁵⁰ De centrale regering speelde slechts de rol van een toezichthoudende autoriteit, al was zij ook co-financier. De bestaande instellingen, die op initiatief van de werkgevers of werknemers waren opgericht, werden evenwel zoveel mogelijk bij de werking van het nieuwe geheel betrokken. De werkloosheidskassen, ziekenfondsen, kinderbijslagfondsen en jaarlijksevakantie-kassen bleven bevoegd voor de uitkering van sociale voordelen aan de rechthebbenden. Men koos dus nadrukkelijk voor een *niet-staatse oplossing*.

Voor de auteurs van de Ontwerpovereenkomst waren hun plannen voor de sociale zekerheid echter nog niet voltooid. Volgens Goldschmidt-Clermont stelden zij zelfs aanvankelijk aan de regering voor dat hun project slechts goed was om de eerste twee jaren te overbruggen.⁵¹ Meer fundamentele hervormingen werden dan ook door hen in het vooruitzicht gesteld en zelfs noodzakelijk geacht. Zo was het ook al de bedoeling om in een latere fase tot een regeling voor de zelfstandigen te komen, al bleef de sociale zekerheid in de praktijk nog een decennium lang voorbehouden voor de werknemers. Toch mag het belang van het door hen geformuleerde project van sociale zekerheid niet worden

onderschat. De door hen geformuleerde, weliswaar pragmatische voorstellen, legden onmiskenbaar de krachtlijnen van het ‘Belgische model’⁵² voor lange tijd vast.

Enkele jaren na de oorlog, in 1949, worden Henri Fuss en Walter Leën, voormalig adjunct-kabinetschef van de Minister van Volksgezondheid en het Gezin en als academicus verbonden aan de K.U. Leuven, bij Regentsbesluit aangesteld als Rijkscommissarissen voor de Maatschappelijke Zekerheid.⁵³ Ze krijgen de opdracht structurele hervormingen voor te stellen met het oog op de inrichting van een “definitief” socialezekerheidsstelsel voor de werknemers, en het probleem van de inrichting van een sociaalzekerheidsstelsel voor zelfstandigen te bestuderen. Beide commissarissen hebben echter een uiteenlopende visie en besluiten, naast een gemeenschappelijke inleiding, elk een deel van het rapport voor hun rekening te nemen. Dit resulteert in een gespleten rapport over de hervorming van de sociale zekerheid dat in januari 1951 verschijnt. De impasse tussen de twee commissarissen voorkomt echter niet dat er in 1956 een verplicht ouderdomspensioen voor zelfstandigen wordt ingericht.^{54,55} Dit was in belangrijke mate te danken aan de toenmalige Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg in de regering Van Acker IV (1954 tot 1958), Léon-Eli Troclet.⁵⁶

Eerder had Troclet ook al gezorgd voor een verbetering van de werknemerspensioenen. Zo werd het gezinspensioen in de werknemersregeling vanaf 1955 berekend op 75% van het referteloon, naar analogie met het (maximum) ambtenarenpensioen ten belope van drie vierden van de refertewedde. “Het doel van de wetgever bestond erin om de werknemers van de private en die van de publieke sector op gelijke voet te plaatsen.”⁵⁷ Het voorstel tot afschaffing van het verschil in berekening tussen het gezinspensioen en het alleenstaandenpensioen werd echter om financiële redenen van de hand gewezen.

Deze ‘universalistische’ Troclet zorgde echter ook voor spanningen. Troclet nam namelijk ook enkele maatregelen die tegen het paritair beheer van de sociale zekerheid ingingen. Zo verleende het Koninklijk Besluit van 22 november 1954 aan de minister belangrijke bevoegd-

heden betreffende de organisatie en het personeelsbeheer van de parastatalen van de sociale zekerheid. Alhoewel zijn voorstellen eerder bescheiden waren, veroorzaakte dit een scherp conflict met de sociale partners omdat zij vreesden dat hierdoor de weg naar een 'verstaatsing' van de sociale zekerheid werd opengegoid. Een van de gevolgen was dat de werkgeversorganisaties zich terugtrokken uit het Nationaal Fonds voor de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Op 24 november 1955 herbevestigde de Nationale Arbeidsraad, op dat moment voorzeten door Henri Fuss, unaniem het basisprincipe van het paritair beheer van de sociale zekerheid en legde er de basiskenmerken van vast: de onafhankelijke organismen hebben bestuursautonomie, maar staan onder toezicht van de overheid.⁵⁸

Wanneer Bismarck en Beveridge elkaar ontmoeten...

Vanaf de jaren zestig stellen we een onmiskenbare tendens naar universalisering vast.⁵⁹ Het is een tijdperk waarin men de onderlinge harmonisering van de wetgeving nastreeft en, vooral, het toepassingsgebied van diverse regelingen uitbreidt. Zo wordt het toepassingsgebied voor de geneeskundige verzorging uitgebreid naar zelfstandigen (1964), overheidspersoneel (1965), personen met een handicap (1967, 1969), en diverse andere nog niet beschermde groepen (vanaf 1969). Hierdoor wordt de geneeskundige verzorging vrijwel universeel. Ook het toepassingsgebied van de kinderbijslag wordt grondig uitgebreid. Het recht wordt uitgebreid tot niet-uitkeringsgerechtigde werklozen, gedetineerden en, zelfs zonder werkervaring, voor kinderen van personen met een handicap en studenten.

Ook het probleem van de armoede werd in deze relatief welvarende periode herontdekt.⁶⁰ Zo lanceerde de Amerikaanse President Lyndon Johnson in 1964 zijn *'War on Poverty'*. Ook in ons land stelde men vast dat, ondanks de sterke uitbreiding van het toepassingsgebied en een lage werkloosheid, nog velen door de mazen van het socialezekerheidsnet vielen. Ook het 'elitaire' karakter van de sociale zekerheid

wordt gecontesteerd, waarmee men bedoelt dat zij voornamelijk op maat werd gemaakt van een middenklasse die zich een degelijke positie in de arbeidsmarkt kan verwerven. In diezelfde periode stelt Herman Deleeck ook vast dat er sprake is van een Mattheüseffect, waarbij de middenklasse in de praktijk meer de vruchten plukt van sociale voordelen en diensten zoals gezondheidszorg, degelijk onderwijs, enz., dan de sociaal zwakkeren en armen, voor wie ze van levensbelang zijn.⁶¹

De overheid reageert onder meer met de systematische introductie van een sociaal vangnet ter aanvulling van het systeem van de sociale zekerheid. Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (de huidige IGO) werd ingesteld bij wet van 1 april 1969 en voorziet in een minimuminkomen voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken, bijvoorbeeld omdat ze geen of slechts beperkte rechten konden vestigen op een ouderdomspensioen. In 1971 wordt ook een gewaarborgde gezinsbijslag ingevoerd die na een middelentoets wordt toegekend aan nog niet-rechtgevende kinderen. Vervolgens wordt in 1974 een algemeen bestaansminimum ingericht dat voorziet in een algemene middelentoets inkomensgarantie, de voorloper van het huidige leefloon.

Ook in het socialezekerheidssysteem zelf werd de minimumbescherming versterkt. Zo werden minimumuitkeringen voorzien, weliswaar voor diegenen die voldeden aan een minimale bijdrageplicht om een recht op uitkering te openen. Bovendien werden allerlei periodes van inactiviteit gelijkgesteld met periodes waarin men aan een bijdrageplicht onderhevig was, de zogenoemde 'gelijkgestelde periodes', zodat de toegang tot het recht op uitkering versoepeld werd.

Tegelijkertijd werd het inkomensgerelateerde karakter van de sociale zekerheid behouden of zelfs versterkt. Zo wordt in 1971 in de sector van de werkloosheid overgeschakeld van forfaitaire werkloosheidsuitkeringen naar loonevenredige uitkeringen ten belope van 60%, die voor niet-gezinshoofden worden herleid tot 40%.

Hierdoor is de Belgische sociale zekerheid aan het einde van de jaren zeventig een *uniek hybride systeem* geworden dat het *Bismarckiaanse principe van inkomensgerelateerde verzekeringen met het Beveridgiaanse principe van armoedepreventie tracht te verzoenen*.

Deze tendens naar universalisering, versterkt door de ‘rijpwording’ van de pensioenstelsels, maakte dat de uitgaven van de sociale zekerheid fors stegen. Deze stijging werd in de eerste plaats gefinancierd door een toename van de socialezekerheidsbijdragen. In 1950 bedroeg de fiscale en parafiscale druk op de loonmassa slechts 23,5%. Tegen 1975 was die druk al gestegen tot 34,6% en hij zou de daaropvolgende jaren nog aanzienlijk blijven stijgen. Intussen was ook de bijdrage van de Staat aan de sociale zekerheid sterk toegenomen. Waar deze in 1946 slechts 13,2% van de financiering voorzag, was dat in 1963 reeds bijna verdubbeld tot 23,6%. De financiering van de sociale zekerheid begon dan ook een steeds groter beslag te leggen op de middelen van de centrale overheid.

De crisisjaren.

Begin jaren tachtig wordt ons land echter ook getroffen door de gevolgen van een economische crisis. Een scherpe toename van de werkloosheid doet de inkomsten uit bijdragen dalen en de werkloosheidsuitgaven toenemen. Vanwege deze budgettaire situatie gaf de toenmalige regering dan ook voorrang aan het herstel van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid en aan het terugdringen van de staatssubsidie. Verder werd ook getracht het systeem beter te stroomlijnen.

In 1978 diende Herman Deleeck in de Senaat een wetsvoorstel tot instelling van een Koninklijk Commissaris ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering, en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid in, terwijl in 1979 ook in de Kamer een voorstel wordt ingediend om een dergelijke commissaris aan te stellen voor de hervorming van de sociale zekerheid.⁶² Beide voorstellen worden geïntegreerd in de Wet van 23 juli 1980. De Koninklijke Commissie zal onder leiding van haar voorzitter Roger Dillemans vijf jaar later, op 15 maart 1985, een

voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid aan het Parlement voorleggen.⁶³ Deze Koninklijke Commissie staat intussen beter bekend als de Commissie Dillemans.

Volgens de voorbereidende werkzaamheden van de Wet van 23 juli 1980⁶⁴ werd uitdrukkelijk bepaald dat de Koninklijke Commissie niet mocht beletten dat de regering intussen hervormingsvoorstellen zou opstellen en indienen. Het tegendeel was inderdaad waar, want de werkzaamheden van de Commissie Dillemans leverden onmiskenbaar enorm veel ideeën op voor toen en later door de regering doorgevoerde hervormingen, al is het niet altijd duidelijk welke maatregelen door haar werden geïnspireerd. De Koninklijke Commissie, die kon rekenen op de medewerking van tal van administratieve en academische deskundigen, had dan ook in het kader van haar werkzaamheden tal van voorbereidende studies laten uitvoeren via haar veertien subcommissies, die vaak nog opgesplitst waren in diverse werkgroepen.⁶⁵

De hervormingen van de regering werden doorgevoerd door een geheel van verschillende grote en kleine maatregelen die grotendeels met bijzondere machten werden doorgevoerd. De vele, op zich soms marginale wijzigingen hadden in de daaropvolgende jaren toch een *niet onbelangrijke transformerende werking* op de sociale zekerheid.

Een belangrijke vernieuwing uit die periode was bijvoorbeeld de oprichting van een Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (FFESZ).⁶⁶ Doordat de Belgische sociale zekerheid per tak werd gefinancierd, werden sommige takken van de sociale zekerheid ten gevolge van de financiële crisis met ernstige tekorten geconfronteerd, terwijl andere in staat waren om reserves aan te leggen. De oprichting van dit Fonds was een eerste stap in de richting van de *afschaffing van de aparte financiering* van de verschillende takken van de sociale zekerheid. Het Fonds schiep niet alleen de mogelijkheid om socialezekerheidsbijdragen over te dragen naar takken van de sociale zekerheid die in financiële moeilijkheden verkeerden, maar werkte ook als een doorgangsluik voor een reeks nieuwe alternatieve inkomsten en bijdragen, zoals de loonmatigingsbijdrage en de heffing op het dubbel vakantie-

geld. Aangezien de meeste financiële middelen nog steeds volgens sector werden verdeeld, had het Fonds alleen toegang tot een beperkt aandeel van de middelen van de sociale zekerheid. In 1995 werd dit uitgeklaard door de oprichting van het *Globaal Financieel Beheer* voor het stelsel van de werknemers.⁶⁷

Een andere belangrijke structurele maatregel was de *deplafonnering van de sociale bijdragen*, terwijl de vervangingsinkomens wel begrensd bleven. Hierdoor werd het solidariteitsprincipe en de herverdelende werking drastisch versterkt, maar werd *het verzekeringsprincipe uitgehold*. Tegelijkertijd werden de socialezekerheidsbijdragen systematisch opgetrokken. Alhoewel deze maatregel gunstig was voor de financiering van het stelsel, leidde hij tot een scherpe toename van de sociale lasten voor de hogere inkomensgroepen onder de werknemers.

Pierre Mainil, de toenmalige staatssecretaris voor Pensioenen, streefde ook naar meer convergentie tussen de drie pensioenregelingen. Hij stelde immers dat “de pensioenen vaak beoordeeld worden door middel van vergelijking. Zonder in de mythe van gelijk-pensioen-voor-iedereen te vervallen, is toch een globale kijk op de problemen nodig om een samenhangende politiek te voeren.”⁶⁸ Die globale kijk resulteerde in de ‘Wet-Mainil’ van 15 mei 1984, houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, al bleef het bij een eerder symbolische toenadering.⁶⁹

Verder wou men bepaalde categorieën van de bevolking beter beschermen tegen de impact van de crisis, in het bijzonder de gezinnen die afhankelijk waren van een vervangingsuitkering alsook de groepen in de laagste inkomensdecilen. Dit gebeurde onder meer door de *gezinsmodalisering* te versterken en zowel in de sociale zekerheid als in de bijstand de *minima* te verhogen, terwijl de maxima verder werden beperkt.⁷⁰ Hierdoor werd de armoedepreventie versterkt, maar werd het verzekeringsprincipe *de facto* verder uitgehold.

Tijdens de jaren negentig volgden tal van belangrijke vernieuwingen in de operationele werking en het beheer van de sociale zekerheid. Zo

werd ons land door de oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ, 1990) een pionier in de digitalisering en de elektronische uitwisseling van gegevens. Het reeds genoemde Globaal Financieel Beheer werd in 1995 ingevoerd voor het stelsel van de werknemers en in 1997 voor het stelsel van de zelfstandigen. De autonomie en responsabilisering van de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid werd verbeterd door de introductie van bestuursovereenkomsten (1997).

In 1994 wordt door het nieuwe artikel 23 onder meer het recht op sociale zekerheid in de Belgische grondwet verankerd. Een jaar later wordt het ‘Handvest van de sociaal verzekerde’ ingevoerd dat de verplichtingen van de instellingen van de sociale zekerheid alsook de rechten van de sociaal verzekerden verduidelijkt.

Rond de eeuwwisseling kwam er in Europa door het beleidsdiscours over de actieve welvaartsstaat en het academisch discours over sociale insluiting en de multi-dimensionaliteit van armoede meer aandacht voor actieve (arbeidsmarkt)participatie en re-integratie. De klemtoon wordt steeds meer gelegd op het ‘activeringsbeleid’ en het ‘lonend maken van werk’, wat in ons land onder meer leidde tot het aanpakken van werkloosheidsvallen (o.m. door de invoering van een ‘werkbonus’), een striktere opvolging van de beschikbaarheid van werklozen, verbeteringen inzake de begeleiding van werklozen, enz. De zorg voor werkbaar werk maakt evenwel ook deel uit van het paradigma van de actieve welvaartsstaat.

Eind 2001 sloten de sociale partners de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77 bis van 19 december 2001 betreffende het tijdskrediet af voor werknemers in de privésector. Dit systeem trad in de plaats van de oude regeling met betrekking tot de gewone loopbaanonderbreking. Dit nieuwe verlofstelsel was in tegenstelling tot de loopbaanonderbreking niet langer een tewerkstellingsmaatregel, maar een maatregel om een betere combinatie tussen het beroeps- en het gezinsleven te bevorderen. In die logica werd de vervangingsplicht afgeschaft, en omdat een recht op verlof werd toegekend aan de werknemers was een akkoord van de werkgever niet langer een voorwaarde voor het opnemen van het verlof.

Zowel de loopbaanonderbreking als de tijdskredieten worden door de RVA via het globaal financieel beheer van het stelsel van de werknemers gefinancierd. Het tijdskrediet blijkt enorm populair, maar zorgt daarbij vanzelfsprekend ook voor een toename van de socialezekerheidsuitgaven.

In 2000 wordt de Commissie Cantillon tot hervorming van de sociale zekerheid van zelfstandigen opgericht en in 2002 wordt een rondetafel georganiseerd om de voorstellen te bespreken van de commissie om het sociale statuut van zelfstandigen en hun helpende echtgenoot te verbeteren. Daarop besluit de toenmalige regering om een sociaal statuut in te voeren voor echtgenoten die hun zelfstandige partner bijstaan. Verder wordt het minimumpensioen voor zelfstandigen opgetrokken zonder dat de bijdragen van de zelfstandigen hiervoor worden verhoogd. In de loop van de volgende jaren zullen stelselmatig belangrijke verbeteringen worden aangebracht aan het stelsel van de zelfstandigen, *waardoor de kloof met het werknemersstelsel in belangrijke mate verkleint*. Zo is sinds 2016 het minimumpensioen van zelfstandigen even hoog als dat van werknemers. Ook de kinderbijslag is identiek. De faillissementsverzekering voor zelfstandigen wordt uitgebreid tot een 'overbruggingsrecht', een voor zelfstandigen aangepast equivalent van de werkloosheidsuitkering voor werknemers. De uitbreiding van de kwaliteit van de sociale bescherming van de zelfstandigen en hun meewerkende partners wordt voornamelijk gefinancierd uit algemene middelen.⁷¹

In 2011-2012 voerde de regering een pensioenhervorming door waarbij voor verdere convergentie tussen het stelsel van ambtenaren en dat van werknemers en zelfstandigen werd gezorgd.⁷² Zo werden de voorwaarden om met vervroegd pensioen te gaan voor de onderscheiden beroepscategorieën dichter bij elkaar gebracht. Tevens werd er een zekere toenadering tot stand gebracht tussen het werknemers- en het ambtenarenstelsel wat betreft de gelijkstelling van tijdvakken van loopbaanonderbreking. Verder werden bepaalde preferentiële tantièmes in het overheidsstelsel die gunstiger waren dan 1/48 tot die loopbaanbreuk opgetrokken, maar zonder alle voorkeurtantièmes af te schaffen. Daar-

naast werd voor de refertewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen niet langer de gemiddelde wedde van de laatste vijf dienstjaren maar van de laatste tien dienstjaren genomen.

Naar een sociale zekerheid voor de eenentwintigste eeuw.

Vijfenzeventig jaar na datum kunnen we vaststellen dat de ambities van de onderhandelaars van de 'Ontwerpovereenkomst' grotendeels werden gerealiseerd. De sociale zekerheid wordt in ons land in principe vrijwel universeel gewaarborgd, niet alleen voor de werknemers maar ook voor de zelfstandigen. Het socialezekerheidssysteem streeft daarbij een dubbele doelstelling na: het voorkomen van inkomensarmoede en het beschermen van de levensstandaard van wie getroffen wordt door een sociaal risico. Een sociaal vangnet zorgt ervoor dat diegenen die door de mazen van dit socialezekerheidsnet vallen tegen (diepe) inkomensarmoede worden beschermd. De bevolking is vrijwel universeel verzekerd voor de 'geneeskundige verzorging' en krijgt daar een relatief kwalitatieve gezondheidszorg voor in ruil. Bovendien werden er maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor zwakkere bevolkingsgroepen te waarborgen.

De sociale zekerheid wordt in zijn vijfenzeventigste levensjaar dan ook algemeen beschouwd als een belangrijke verworvenheid van onze samenleving. De Belgische bevolking heeft in sterke mate aandacht voor de positieve effecten van sociale bescherming en percepties van economische en morele neveneffecten zijn beduidend zwakker.⁷³ De legitimiteit van de sociale zekerheid wordt in ons land niet echt in vraag gesteld. Aangezien haar realisaties gedragen worden door brede lagen van de bevolking waagt geen enkele politieke partij het om te pleiten voor het afschaffen of drastisch beperken van de sociale zekerheid. Maar het systeem staat onmiskenbaar voor een aantal belangrijke uitdagingen en vraagstukken, waarvan ik er hier een aantal op niet-exhaustieve wijze vermeld.

Armoedepreventie en / of inkomenshandhaving.

De sociale zekerheid maakt haar beide doelstellingen maar in beperkte mate waar. Het systeem is er weliswaar in geslaagd om de inkomensarmoede onder de ouderen sterk terug te dringen, maar de door de pensioenverzekering geboden vervangingsratio's zijn in internationale vergelijking eerder beperkt. De uitkeringen voor de bevolking op actieve leeftijd slagen er bovendien niet altijd in om uitkeringstrekkers met gezinslast boven de Europese armoedegrens te tillen. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en vele anderen hebben daarom gepleit om de minima naar de Europese armoedegrens op te trekken.

In het verleden evalueerde de FOD Sociale Zekerheid op vraag van o.m. het Rekenhof de sociale impact en de kostprijs van deze operatie. Recent vroeg Minister van Werk Peeters aan het Federaal Planbureau wat de volledige optrekking van de uitkeringen tot de armoedegrens zou kosten. Het optrekken van de uitkeringen zou volgens het Federaal Planbureau bruto 1,7 miljard euro kosten, maar dalen tot 1,24 miljard wanneer rekening wordt gehouden met de terugverdieneffecten op vlak van BTW en economische groei. Het verhogen van de uitkeringen zou volgens het Federaal Planbureau ook voor een bijkomende economische groei van 0,17 procent zorgen en voor 2.500 extra jobs.⁷⁴

De dubbele uitdaging van de vergrijzing.

De voornaamste bezorgdheid blijft de dubbele uitdaging van de vergrijzing. Sinds 2010 gaan de naoorlogse cohortes van de 'babyboom generatie' met pensioen. De babyboomers hebben betere pensioenrechten opgebouwd en kennen een betere levensverwachting waardoor de pensioenuitgaven tijdens de volgende twintig jaar in belangrijke mate zullen stijgen. We dienen deze toename van de pensioenuitgaven zien op te vangen op een wijze die de rest van het socialezekerheidssysteem, zoals bijvoorbeeld de gezondheidsuitgaven, niet in de verdrinking brengt. Hierdoor zou immers de legitimiteit van de sociale zekerheid vooral door de jongere generatie in vraag kunnen worden gesteld.

Bovendien hopen we met z'n allen dat de toename van de levensverwachting een blijvende verworvenheid is en zelfs nog verder zal blijven toenemen. Bij ongewijzigd beleid zal dit uiteraard ook de periode dat we van ons ouderdomspensioen kunnen genieten verlengen en de kostprijs van onze ouderdomspensioenen blijvend opdrijven. De vraag is dus of we er in zullen slagen om de ouderdomspensioenen voldoende te hervormen om ze aan deze uitdaging aan te passen, zodat de sociale en financiële houdbaarheid ook voor toekomstige generaties gegarandeerd blijft.

Harmonisering van de stelsels.

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 had als opdracht voorstellen te formuleren om de sociale kwaliteit en de financiële houdbaarheid van de pensioenen naar de toekomst toe te waarborgen. Volgens de Commissie volstaat het niet om de parameters van het bestaande systeem te wijzigen, maar dringt een grondige hervorming zich op. Een van de uitgangspunten van die hervorming was voor de Commissie dat voor de drie stelsels (werknemers, ambtenaren, zelfstandigen) gemeenschappelijke principes moeten gelden. De toegangsvoorwaarden tot het pensioen zouden over de verschillende stelsels een eenvormige invulling moeten krijgen. Verschillen inzake de vereiste loopbaan of inzake de leeftijd die toegang geeft tot pensioen, moeten op een objectieve basis kunnen gerechtvaardigd worden. De voorstellen van de Commissie waren dus een pleidooi voor een *verdere harmonisering van de stelsels*, met een erkenning van de verschillende noden in zoverre deze legitiem zijn.

In het kader van de realisatie van de zogenoemde 'Europese Pijler van Sociale Rechten' nam de Europese Commissie recent ook initiatieven om een bredere toegang tot de sociale bescherming te bepleiten. De Europese Commissie is er daarbij voornamelijk om bekommerd dat de sociale zekerheid in vele lidstaten minder toegankelijk is voor bepaalde beroepsgroepen zoals de zelfstandigen, maar ook voor platformwerkers en diverse andere niet-standaard werkvormen. De vraag is of de recente aanbeveling van de Raad over de toegang tot sociale bescherming voor

werknemers en zelfstandigen ook in ons land een aanzet zal blijken voor de verdere harmonisering van de stelsels en/of van een herziening van de financiering.

Verminderde belang van de financiering uit bijdragen.

We zagen eerder dat de financiering uit sociale bijdragen het centrale principe was van de sociale zekerheid zoals deze door de Besluitwet gestalte kreeg. De digitale economie en de hiermee geassocieerde nieuwe vormen van werk worden door sommigen, zowel op Europees niveau als in eigen land, aangegrepen om de financiering uit bijdragen in vraag te stellen.

Tot in de jaren zeventig namen de sociale bijdragen, vooral aan werkgeverszijde, enorm toe. Maar sinds 1990 neemt het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering van de sociale zekerheid echter weer stelselmatig af. Waar de toename van de parafiscale druk, in het bijzonder die van de werkgeversbijdragen, tot het begin van de jaren zeventig nog werd getolereerd als de prijs voor sociale stabiliteit en een toename van de productiviteit,⁷⁵ werd de hoogte van de werkgeversbijdragen sinds de crisisjaren van de jaren tachtig vooral gezien als een beperking van het concurrentievermogen en als een belemmering voor de jobcreatie. Sindsdien werden er dan ook tal van maatregelen genomen om de werkgeversbijdragen te verlagen door diverse algemene en selectieve maatregelen. Ook de recent door regering-Michel geïntroduceerde *tax shift* omvat onder andere een in de tijd gefaseerde vermindering van de sociale bijdragen van de werkgevers.

Via de overheidsdotaties en de alternatieve financiering werden de algemene middelen van de staat in toenemende mate aangewend voor de financiering van de sociale zekerheid. Tussen 2010 en 2014 kon de overheid via de zogenaamde 'evenwichtsdotatie' de tekorten van de sociale zekerheid opvangen. Vanaf 2015 werd de wettelijke basis voor deze evenwichtsdotatie echter niet vernieuwd. De Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18 april 2017 maakte wel de evenwichtsdotatie om het begrotingsevenwicht voor de

sociale zekerheid van de werknemers en zelfstandigen te garanderen mogelijk, maar de evenwichtsdotatie wordt slechts voor vier jaar bepaald (2017-2020).⁷⁶

Paritair of tripartite beheer?

De nieuwe financieringswet stelt dat ten laatste tegen september 2020 een evaluatiemechanisme moet worden ingevoerd vooraleer de ministerraad zal beslissen over de aard van de verlenging van de evenwichtsdotatie. Daarbij is het de bedoeling om de sociale partners te 'responsabiliseren'. Hierdoor wordt de controle van de overheid op de financiering en het beheer van de sociale zekerheid verder versterkt. Door het Globaal Beheer van de sociale zekerheid maakte het paritaire systeem immers al geleidelijk plaats voor een tripartiet systeem, waarbij de overheid een vetorecht bezit.⁷⁷ In feite kan het financiële beheer niet gebeuren zonder goedkeuring van de overheid, terwijl het wel kan worden uitgevoerd zonder de instemming van de sociale partners. De nieuwe financieringswet versterkt deze trend nog.

Sociaal federalisme.

De olifant in de kamer is echter het *sociaal federalisme*. Reeds in 2001 voerde het Vlaams Gewest bij decreet de zorgverzekering in om naar aanleiding van de impact van de vergrijzing, die in Vlaanderen veel sneller voelbaar was, de toenemende vraag naar zorg beter te kunnen opvangen. Niet alleen ontstond hiermee een nieuwe tak in de sociale zekerheid, maar er werd ook een precedent geschapen: een van de Belgische gewesten ontwikkelde een eigen socialeverzekeringsprogramma. Door de Zesde Staatshervorming (2014) werd de kinderbijslag, het kraamgeld, de adoptiepremie en de gewaarborgde gezinsbijslag gedefederaliseerd en werden een aantal bevoegdheden, waaronder de instellingen voor ouderenzorg, overgeheveld van het RIZIV naar de Gemeenschappen. Naar aanleiding van deze verschuiving lijkt een interfederaal overleg inzake het beheer van de sociale zekerheid en bij uitbreiding de sociale bescherming tussen de federale overheid en de regionale overheden zich op te dringen.⁷⁸

Besluit.

Onze sociale zekerheid is na 75 jaar een monument geworden dat nog elke dag de sociale bescherming van onze burgers garandeert wanneer zij met sociale risico's worden geconfronteerd. Het is dan ook een levend monument. Dat betekent ook dat elke generatie de plicht draagt om het systeem waar nodig aan te passen aan de uitdagingen en noden van haar tijd. Het is dan ook mijn overtuiging dat enkel wanneer we actief de financiële houdbaarheid met de sociale doelmatigheid van de sociale zekerheid blijven verzoenen, we over 25 jaar de honderdste verjaardag van onze sociale zekerheid zullen mogen vieren.

De sociale partners, de politieke partijen die de bevolking in het parlement en in de regering vertegenwoordigen, en de administraties, zijn daarbij objectieve partners. Maar dit vergt dat men de belangen van de eigen achterban en de waan van dag voldoende kan nuanceren om het algemeen belang na te streven. De onderhandelaars van de 'Ontwerp van overeenkomst van sociale solidariteit' zijn daarbij een bron van inspiratie.

Daarom sluit ik af met de woorden van een van de belangrijkste onderhandelaars en de eerste administrateur-generaal van de RSZ, Paul Goldschmidt-Clermont: *“L'accord clandestin eut le mérite d'offrir pour l'immédiat une proposition claire et concrète, présentée solidairement par les milieux sociaux jadis clichés dans des positions adverses, tentant ici un effort sincère de collaboration prévu pour un lendemain encore attendu avec angoisse, et dans cet effort, puisant son inspiration dans les racines les plus profondes du sol belge.”*⁷⁴

Eindnoten.

1. Wat aanvankelijk in het Nederlands nog werd vertaald naar 'maatschappelijke zekerheid'. Voorheen had men het in ons land voornamelijk over 'sociale voorzorg'. Tot 1 oktober 1995 werd die term zelfs gehandhaafd in de naam van het bevoegde Ministerie van Sociale voorzorg. Pas sinds 2001 kennen we de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.
2. Karel V's Edict van 1531 verplichtte de steden reeds tot de inrichting van de Gemene Beurs, een maatregel geïnspireerd door Juan Luis Vives 'De subventione pauperum' (1526), een pleidooi voor een lokaal en centraal armenbeleid geschreven voor het stadsbestuur van Brugge.
3. R. Janvier & J. Janssens (2014), *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*. Die Keure. H. Schmidt (2012), 'Pensioenen: algemene principes.' *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad* (2012:4).
4. Artikel 1 stelt: *“L'état doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance.”* Artikel 4 vervolgt: *“Tout citoyen, qui a servi, éclairé, illustré sa patrie, a droit à sa reconnaissance, et peut suivant la nature et la durée de ses services prétendre aux récompenses.”*
5. De aanhef van het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 stelt: *“Il est de la justice du gouvernement de récompenser de longs et fidèles services, et de fournir un soutien à des hommes, qui, nés dans les provinces soumises à la domination du gouvernement actuel de la Belgique, ont consacré leur vie au service de l'Etat, et auxquelles leur âge ou leurs forces ne permettent plus de le servir activement.”*
6. R. Janvier & J. Janssens (2014), *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*. Die Keure.
7. G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. *Revue de Belgique*.
8. In 1869 werd in Fayt-lez-Manage de eerste socialistische mutualiteit opgericht, *“La Solidarité.”*

9. G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael.
10. Dit via de vzw CIMIRE die pas in 2005 werd ontbonden, waarna haar taken werden overgenomen door de Federale Pensioendienst (FPD) en de daartoe opgerichte vzw SIGeDIS.
11. 'Honderd Jaar Sociaal Recht in België: 1886/1887–1986/1987. Handelingen van de herdenkingsdag van 12 november 1986.' *Arbeidsblad – Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*. Bijzonder Nummer.
12. G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. Revue de Belgique.
13. G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael.
14. Als verslaggever in de Senaat op 17 juli 1890. Geciteerd in G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael.
15. In het Duits: “*neue und dauernde Bürgschaften*” (...) “*den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben*” (...) “*Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle.*”
16. Al was de dekkinggraad aanvankelijk beperkter dan de invoering van een verzekeringplicht laat vermoeden. Zo waren in 1885 ‘slechts’ 4,3 miljoen mensen in het Duitse Keizerrijk (9,2 procent van de bevolking) door de wettelijke ziekteverzekering gedekt, al was hun aantal in 1893 al gestegen tot 7.630.000. Bedienden werden aanvankelijk uitgesloten. Cf. G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. Revue de Belgique.
17. De internationaal actieve socialist Emile Vandervelde publiceerde reeds in 1889 het kritische *Les difficultés de l'assurance ouvrière en Belgique*. In 1893 bekroonde de Koninklijke Academie van Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België *Les principes rationnels de l'assurance ouvrière*, een studie van het Duitse systeem: H. Schoenfeld (1893), *Les principes rationnels de l'assurance ouvrière: conséquences prochaines et éloignées du système des assurances en Allemagne*. Lebègue et cie.
18. G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. Revue de Belgique. De protestantse familie Rahlenbeck was uit Duitsland afkomstig en was ten tijde van de godsdienstoorlogen in Leuven terechtgekomen. Rahlenbeck behield de belangstelling voor Duitsland en voor de Duitssprekenden in België.
19. “*En conçoit-on bien l'immense portée? Plus d'aumône, directe ou déguisé, plus de sollicitations où la dignité du solliciteur souffre plus ou moins, mais souffre toujours, mais l'assistance fraternelle due comme l'est celle que se doivent mutuellement les membres d'une même famille!*” G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. Revue de Belgique.
20. Zo klaagde hij aan dat “*selon les calculs les plus optimistes*” slechts 12% van de arbeiders, een elite, in ons land verzekerd was tegen ziekte, terwijl slechts 30% van de arbeidsongevallen tot een schadevergoeding leidden.
21. E. Vandervelde (1889), *Les difficultés de l'assurance ouvrière en Belgique*, p. 179.
22. G. Rahlenbeck (1895), *Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique*. Revue de Belgique, p. 32.
23. Zo werd reeds op 26 mei 1813, na een zwaar ongeval in de mijnen van de Ourthe, bij keizerlijk decreet het allereerste verzorgingsfonds opgericht dat gefinancierd werd door werknemers- en werkgeversbijdragen. In 1839 richtten mijnexploitanten zes verzorgfondsen op, die bekrachtigd werden bij koninklijk besluit. Een andere geprivilegieerde, strategische groep waren de zeevarenden van de koopvaardij. Op 19 september 1844 werd bij koninklijk besluit ook de ‘Hulp- en Verzorgingskas voor Zeevarenden onder Belgische Vlag’ (HVKZ) opgericht, die voorzag in een verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit, ouderdom, en arbeidsongevallen. Een belangrijk gegeven is dat deze HVKZ niet alleen werd gefinancierd door bijdragen van zeelieden en reders, maar ook door Rijkstoelagen. Pas op 1 januari 2018 is deze HVKZ opgegaan in twee andere instellingen van sociale zekerheid: de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV). En voor de ambtenaren voorzag de Nederlandse regering voor onze streken reeds in het besluit van 14 september 1814 betreffende de

- pensioenen, een besluit dat duidelijke sporen heeft nagelaten in onze (Belgische) wet van 21 juli 1844 —die heden nog steeds van kracht is— betreffende de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.
24. Een alternatief socialistisch voorstel wou de private mutualiteiten afschaffen en unieke regionale mutualiteiten creëren die alle verzekerden los van hun levensbeschouwelijke oriëntatie zou groeperen. Ze stelden ook een ouderdomspensioen voor dat niet uit bijdragen maar uit algemene middelen zou worden gefinancierd, “want slechts weinige arbeiders bereiken de pensioenleeftijd.”
 25. Het voorstel voorzag in een verplichte verzekering voor loontrekkenden onder een bepaald inkomensniveau. Zij zouden zich daarvoor kunnen aansluiten bij een verzekeringsorganisme van hun keuze waar ze rechtstreeks hun persoonlijke bijdrage aan zouden betalen en waaraan een werkgeversbijdrage zou worden toegevoegd. Er zouden regionale kassen aan worden toegevoegd, voor zij die geen van de private mutualiteiten verkozen.
 26. In 1930 wordt een afzonderlijke pensioenregeling voor bedienden ingesteld.
 27. De werkgever betaalde, zoals alle werkgevers, aan deze kas een bijdrage voor zijn werknemers, en daarmee betaalde de compensatiekas een gezinsbijslag uit aan werknemers met gezinslast. Ons land telde in 1927 negentien compensatiekassen, die allen uitsluitend door de werkgevers werden beheerd. G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael.
 28. G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael.
 29. In 1936 telde ons land 126 werkloosheidskassen met in totaal 838.511 leden. De grootste kas was de ‘Algemeene Centrale van Bouw, Ameublement, en Gemengde Vakken’ (128.254 leden) en de kleinste de ‘Centrale der boekwerkers van België’ (4 leden). Terwijl sommige kassen in 1936 geen werkloze leden dienden te vergoeden, had de ‘Belgische Transport Arbeidersbond Nationale Werklozenkas, Antwerpen’ maar liefst 11.863 werkloze leden te vergoeden op een totaal van 28.355 leden (41,7%). Cf. H. Fuss (1938), *Rapport du Commissaire Royal pour le problème du chômage: l’organisation de l’assurance obligatoire contre le chômage*.

30. Vanuit het perspectief van de werkgevers werden werknemers immers via de betoelaging van de werkloosheidskassen *de facto* door de overheid gesubsidieerd om zich bij een vakbond aan te sluiten. Een verplichte werkloosheidsverzekering zou bij ongewijzigde omstandigheden zelfs neerkomen op een verplichte syndicalisering. De kassen hadden ook een zekere vrijheid bij het bepalen van de vergoedingen, wat tot ergernis van de werkgevers de loonvorming beïnvloedde. De werkgevers wilden dus in de eerste plaats de greep van de vakbonden op de regeling verzwakken. Daar tegenover stonden de vakbonden, die door de omstandigheden zowel administratief als financieel werden overbelast, waardoor ze minder middelen konden besteden aan de syndicale strijd. In 1936 leken de vakbonden dus niet ongevoelig voor voorstellen die hun situatie zou kunnen verlichten.
31. De voorstellen worden met gemengde gevoelens onthaald. De reacties van de werkgevers zijn nog positief te noemen. Ze hebben weliswaar hun bedenkingen bij de voorstellen van Fuss, maar voor hen zijn ze in grote lijnen toch aanvaardbaar. De vakbonden verwerpen echter de voorstellen en dwingen de regering om een nieuw wetsontwerp uit te werken dat de positie van de vakbonden vrijwel ongemoeid laat. Dit regeringsontwerp is dan weer onaanvaardbaar voor de werkgevers, en conservatieve leden van het Parlement slagen er vervolgens in om de plannen van de regering door allerlei verdragingsmanoeuvres te doen verzanden.
32. In 1895 werd al een zelfstandig ministerie van nijverheid en arbeid opgericht. In 1913 werd binnen dat ministerie een dienst voor sociale verzorging opgericht, belast met de verzekering van arbeidsongevallen, de verzorgingsinstellingen, de coöperatieven, de beroepsverenigingen, de arbeidsbeurzen en de werkloosheidskassen. Later wordt een Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg opgericht dat pas in 1959 zal worden gesplitst in een Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en een Ministerie van Sociale Voorzorg, de voorlopers van respectievelijk de huidige Federale Overheidsdienst (FOD) Werk, Arbeid en Sociaal Overleg en de FOD Sociale Zekerheid.
33. Hij had reeds voor de oorlog studies gepubliceerd en gepleit voor een rationalisatie en vereenvoudiging van de bestaande sociale verzekeringen.
34. In November 1942 werd het rapport gepubliceerd onder de officiële titel *Social Insurance and Allied Services (Cmd. 6404)*.

35. Beveridge's pleidooi voor een nationaal verzekeringsstelsel dat steunt op de beginselen van universaliteit en eenheid berustte op zijn vaststelling dat de vooroorlogse sociale regelgeving twee grote zwakheden had, namelijk haar ontoereikendheid en haar complexiteit.
36. Het rapport stelde diverse maatregelen voor om wat de "five giant evils" in de samenleving werden genoemd te bekampen: armoede, onwetendheid, gebrek, luiheid en ziekte.
37. Henri Fuss schrijft op 9 november 1958 een brief naar Georges Velter om hem te informeren over het verschijnen van zijn artikel in het *Arbeidsblad* over het clandestiene ontstaan van de Ontwerpovereenkomst. In de brief beklagt hij zich erover dat de redactie een voor hem belangrijke passage in het artikel had verwijderd, namelijk daar waar "il était brièvement question des personnes qui participèrent avec autorité à nos travaux, de vous évidemment, des lourdes responsabilités que vous sûtes prendre, seul avec Paul Goldschmidt, au nom du monde patronal, de la cordialité aussi avec laquelle vous stabilisâtes nos réunions, au début vagabondes, dans le confort des locaux de Fabrimétal. De tels rappels et bien d'autres, s'imposaient naturellement à mon esprit. Je ne suis pas responsable de leur omission et j'ai tenu à ce que vous le sachiez." Cf. H. Fuss (1958), 'La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique.' *Arbeidsblad*.
38. De deelnemers aan de besprekingen waren, onder meer vanwege de bezetting, niet formeel gemandateerd door hun organisaties. Dat was dan ook de reden waarom men na afloop aanvankelijk sprak van een "ontwerp van overeenkomst".
39. Voor de werknemers participeerden Henri Pauwels, als voorzitter van het Algemeen Christelijk Vakverbond, Arthur Jauniaux, de stichter van het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, Joseph Bondas, secretaris-generaal van de CGTB, en Léon Delsinne, eveneens van de CGTB. Bondas werd na zijn vertrek naar Londen vervangen door Hubert Lapaille tot deze laatste door de Gestapo werd opgepakt en gedeporteerd. Later vervoegden ook Louis Major en Achille Van Acker zich bij de groep. Georges Velter en Paul Goldschmidt-Clermont zijn er de enige 'vertegenwoordigers' voor de werkgevers. Alexandre Galopis, gouverneur van de Societé Générale, nam ook aan de vergaderingen deel, maar werd al vroeg door Rexisten neergeschoten. Naast Fuss zelf was er ook nog Gaston Grignard, de door de bezetter geschorste directeur-generaal van het 'Office nationale du placement et du chômage'.

40. Aanvankelijk in diverse locaties, onder meer in het buitenverblijf van Goldschmidt-Clermont te Ohain, in de buurt van Waterloo, waar nu nog een plaatje aan deze periode herinnert. Uiteindelijk biedt Georges Velter hen onderdak in een klein lokaal van Fabrimetal in de Lakenweverstraat in Brussel.
41. H. Fuss (1958), 'La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique.' *Arbeidsblad*, p. 2. Fuss werd voorzitter-rapporteur van het Comité, volgens hem "en raison de ces loisirs forcées," en volgens Goldschmidt-Clermont deed hij dat "met een onweerstaanbaar, communicatief vertrouwen": P. Goldschmidt-Clermont (1956), *La sécurité sociale et l'emploi: introduction à une étude de la sécurité sociale*. Larcier.
42. P. Goldschmidt-Clermont (1956), *La sécurité sociale et l'emploi: introduction à une étude de la sécurité sociale*. Larcier.
43. Tijdens de oorlog waren er immers nog andere denkgroepen rond dit thema actief. Op verzoek van de Belgische regering in ballingschap was er in Londen sinds 1941 een Commissie voor de Studie van Naoorlogse Problemen actief, waarvan de voorstellen voor een gecentraliseerde aanpak geïnspireerd werden door het Beveridge-rapport. Een ander clandestien netwerk rond het Groupement d'Etudes Economiques (GEE) en het Centre d'Etudes et de Documentation (CBED) pleitte dan weer voor een meer residuele sociale zekerheid, gereserveerd voor economisch zwakkere groepen, en met een sterk corporatistische (uitkerings)structuur en organisatie.
44. Georges Velter beklemtoonde overigens de "overheersende rol die Achille Van Acker van begin tot eind heeft gespeeld" (Bulletin van Fabrimetal, januari 1977, p. 16).
45. H. Fuss (1958), 'La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique.' *Arbeidsblad*.
46. G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael, p. 63.
47. Fonds Hoyois, Arca, Louvain-la-Neuve.
48. A. Van Acker (1970), 'Toespraak gehouden als Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 22 januari 1970, naar aanleiding van

de 25e verjaardag van de sociale zekerheid.' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, p. 351.

49. H. Fuss (1958), 'La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique.' *Arbeidsblad*, p. 2.
50. In 1945 werd het Nationaal Fonds voor de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering opgericht, de voorloper van de Rijksdienst (RIZIV) die pas in 1963 formeel zal worden opgericht.
51. P. Goldschmidt-Clermont (1956), *La sécurité sociale et l'emploi: introduction à une étude de la sécurité sociale*. Larcier, p. 97.
52. H. Fuss (1944), 'Gagner la guerre, gagner la paix par la justice social.' *Alerte*.
53. Later zal Walter Leën administrateur-generaal worden van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid.
54. De pensioenverzekering werd gefinancierd door verplichte bijdragen betaald door de zelfstandigen en werd ontworpen als een tweevoudig systeem, gedeeltelijk gebaseerd op kapitalisatie en gedeeltelijk op herverdeling. De pensioenuitkeringen die het systeem aan de zelfstandigen toekende, lagen echter aanzienlijk lager dan de uitkeringen die het pensioenstelsel voor loontrekkenden uitbetaalde. Bovendien kwam het pensioenstelsel voor zelfstandigen van 1956 slechts langzaam op gang en moest het herhaaldelijk worden aangepast wegens de zwakke financiële basis.
55. Het zal echter nog tot 1 januari 1968 duren vooraleer er een volwaardig sociaal statuut van de zelfstandigen zal worden ingericht.
56. Deze invloedrijke socialistische politicus, die tussen 1945 en 1958 herhaaldelijk minister van sociale voorzorg was, geloofde dat het door de Besluitwet geïntroduceerde systeem van sociale zekerheid slechts een tussenstap vormde voor een op Beveridgiaanse leest geschoeide verzorgingsstaat. Ook Achille Van Acker sprak overigens over de Besluitwet als een "eerste stap naar sociale zekerheid voor alle burgers."
57. Wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders. Parlementaire Stukken van de Kamer (1954-1955, nr. 240/14: 'Verslag namens de Commissie voor de Arbeid en de Sociale Voorzorg).

Aangehaald in: V. Flohimont (2013), *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*. Die Keure.

58. CNT (1955), 'Advies nr. 51 van 24 november 1955.'
59. Al vonden ook andere belangrijke vernieuwingen plaats, bijv. in de ziekte- en de invaliditeitsverzekering. Zo worden de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de verzekering voor geneeskundige zorgen gesplitst. Er komen eigen financieringsregelingen. Naast de sociale partners worden de ziekenfondsen en zorgverstrekkers betrokken bij het beheer van de geneeskundige verzorging.
60. D. Zamora Vargas (2017), *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-historique de l'assistance en Belgique (1895-2015)*. Université de Bruxelles, p. 53.
61. H. Deleeck (1967), 'Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling.' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*. H. Deleeck, J. Huybrechts, B. Cantillon (1983), *Het Matteüeffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer.
62. Wetsvoorstel Verhaeghen & Van Acker, Doc. Kamer (1979-1980, nr. 301).
63. Doc. Kamer nr. 1352; Doc. Senaat nr. 953.
64. Doc. Kamer (1979-1980, nr. 419/5).
65. R. Mathieu (1987), 'De Koninklijke Commissie en het voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid.' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*.
66. De wet 'Dhoore' van 29 juni 1981 betreffende de algemene principes van de sociale zekerheid stelde preciezere criteria vast wat de Rijkstegemoetkomingen betrof en verleende een wettelijke basis aan de praktijk van de transfers van de sectoren met een batig saldo naar de sectoren met een tekort. Bij de RSZ wordt een Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid opgericht (art. 39bis van de wet, ingevoegd bij Koninklijk Besluit nr. 214 van 30 september 1983).
67. Het Globaal Beheer van de sociale zekerheid wordt verwezenlijkt met de wet van 30 maart 1984.

68. Wetsontwerp houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregeling, Parl. St. Kamer (1983-1984, nr. 855/18). Aangehaald in: V. Flohimont (2013), *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*. Die Keure.
69. R. Janvier & J. Janssens (2014), *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*. Die Keure.
70. Deze dubbele doelstelling wordt duidelijk aan de hand van het voorbeeld van de hervorming van de werkloosheidsverzekering. Werkloosheidsuitkeringen waren nog steeds gekoppeld aan vroegere bijdragen, maar voor drie categorieën van begunstigden werd een onderscheid gemaakt: gezinshoofden met een gezin ten laste, alleenstaanden, en samenwonenden. De laatstgenoemden zijn werklozen die samen met iemand anders leven van diens eigen inkomen uit werk of van een vervangingsinkomen. De eerste twee categorieën, die volledig van hun eigen werkloosheidsuitkering afhingen, behielden een normale verzekeringsuitkering. De categorie samenwonenden ontving na een bepaalde periode een veel lagere werkloosheidsuitkering die niet aan enig vroeger inkomensniveau gelinkt was.
71. De sociale bijdragen van de zelfstandigen werden immers niet opgetrokken. In tegenstelling tot het werknemersstelsel is er in het stelsel van de zelfstandigen ook nog steeds een plafond op de bijdragen.
72. R. Janvier & J. Janssens (2014), *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*. Die Keure.
73. B. Meuleman, T. Reeskens, W. van Oorschot (2011), 'De legitimiteit van de welvaartsstaat onder de loep.' *Samenleving en politiek* (18:8), p. 78-85.
74. Met een eventuele verhoging van het minimumloon wordt bij deze berekingen geen rekening gehouden. Zie G. De Vil e.a. (2018), 'Macrobudgettaire impact van een verhoging van de minimale sociale uitkeringen. Studie op vraag van de vice-eersteminister en minister van Werk, Economie en Consumenten.' Federaal Planbureau.
75. Zo verklaarde een vertegenwoordiger van de werkgevers, Jean de Cooman d'Herlinckhove, in 1956 dat "... *il ne faut pas se laisser obnubiler par la charge considérable il est vrai, que la sécurité sociale représente pour le prix revient ; il faut reconnaître que cette charge aurait*

pu être remplacée, sous la pression syndicale, par des hausses de salaire plus importantes que celles qui ont été consenties." Geciteerd door G. Vanthemsche (1994), *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. De Boeck-Wesmael, p. 87.

76. De nieuwe financieringswet voorziet ook in andere maatregelen, zoals de rationalisering van de alternatieve financiering.
77. De werkgeversorganisaties en de vakbonden zijn evenredig vertegenwoordigd, terwijl de ziekenfondsen gezien het grote gewicht van de gezondheidszorg in de sociale zekerheid een adviserende rol hebben.
78. Inzake het armoedebeleid bestaat er overigens al sinds 1998 een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen, en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid.
79. P. Goldschmidt-Clermont (1956), *La sécurité sociale et l'emploi: introduction à une étude de la sécurité sociale*. Larcier, p. 860.

Na 75 jaar sociale zekerheid:

Nood aan Europese samenwerking om structurele tekortkomingen te overwinnen.

Bea Cantillon.

Gegeven de structurele problemen om de bodem van de sociale zekerheid op te tillen, hebben ook sterk ontwikkelde socialezekerheidssystemen zoals de onze nood aan Europese minimumstandaarden. Zulke standaarden moeten op termijn leiden naar meer samenwerking op het vlak van belastingen en loonvorming. Dat is nodig om de bodem van de sociale zekerheid op te tillen.

De structurele tekortkomingen van de sociale zekerheid.

In het jaar waarin de sociale zekerheid haar vijfenzeventigste verjaardag viert, is het goed om de naoorlogse consensus over de sociale zekerheid in herinnering te brengen. De consensus was nationaal en steunde op groei, volledige tewerkstelling en loonstijgingen binnen de grenzen van de productiviteitsgroei. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk steunde het beleid in alle Europese lidstaten in de eerste jaren na de oorlog op een sociaal contract en een ruil tussen werkgevers en vakbeweging, met een vrijwel gelijke inhoud. Enerzijds zou de vakbeweging met haar looneisen binnen de grenzen van de productiviteitsontwikkeling blijven en zich niet bemoeien met economische ondernemingsbeslissingen. Anderzijds zouden de werkgevers looneisen binnen die grenzen inwilligen, zich inspannen voor werkgelegenheidsgroei en de vakbeweging erkennen als vertegenwoordiger van de werknemers.

De sociale zekerheid was opgevat als 'onrechtstreeks loon' en gericht op het (tot op zekere hoogte) waarborgen van de verworven levensstandaard bij het optreden van maatschappelijk erkende sociale risico's zoals werkloosheid, ziekte of ouderdom. Tot op vandaag stoelt de sociale zekerheid op solidariteit en verzekering: rechten worden opgebouwd door het leveren van economische prestaties. Daarmee wordt 'maatschappelijke zekerheid' beoogd: zekerheid voor alle werkenden en hun families dat het leven zonder te grote inkomensverliezen kan doorgaan bij ziekte, werkloosheid of ouderdom; stabiliteit voor de samenleving als geheel bij onverwachte economische en maatschappelijke schokken; zekerheid voor het bedrijfsleven dat er zorg wordt gedragen voor hun werknemers wanneer die niet langer productief zijn of wanneer er

onvoldoende activiteit is om iedereen aan de slag te houden. In ons land beperkt de sociale zekerheid zich niet tot het waarborgen van minimuminkomens. Dat is goed en dat moet zo blijven. Maar haar eerste prioriteit moet er wel in bestaan om aan iedereen een basiszekerheid te garanderen.

Onze sociale zekerheid is nog sterk maar ze staat al vele jaren onder druk. Voor mensen op actieve leeftijd die er het meest op zijn aangewezen is de sociale bescherming minder goed geworden.¹ Het aandeel van de bijstand in het geheel van de sociale bescherming neemt voortdurend toe.² De minima in de werkloosheid, de ziekte en invaliditeit en in de bijstand zijn structureel ontoereikend voor gezinnen met kinderen, en de kinderbijslagen zijn onvoldoende om ook de inkomens van lageloon-trekkers tot aan de armoedegrens te brengen.³ Aan de onderkant van de loonverdeling is er geen of weinig capaciteit om voldoende rechten op ‘uitgestelde lonen’ op te bouwen. De lasten op de lage lonen zijn daarom sterk teruggedrongen waardoor aan de onderkant van de loonverdeling het verzekeringsbeginsel *de facto* niet meer van toepassing is.

De afkalving van de sociale bescherming is ook, *maar zeker niet alleen*, een kwestie van veranderende politieke opvattingen. Het gaat over veel meer: het naoorlogse socialezekerheidsparadigma zélf —nationaal en steunend op groei, volledige tewerkstelling en loonstijgingen binnen de grenzen van de productiviteitsgroei— moet bijgestuurd worden. De structurele ondertewerkstelling van laaggeschoolden, de ontkoppeling van de groei van de productiviteit en de lage lonen, de ongelijke spreiding van werk over huishoudens en de groeiende flexibilisering van de arbeid maakt het van langsom moeilijker voor socialezekerheidssystemen om een adequate bescherming te garanderen aan mensen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden. De sterk gestegen armoede bij gezinnen die het meest afhankelijk zijn van de sociale zekerheid in België en overal elders in Europa wijst op een structureel probleem dat de mogelijkheden van het beleid van nationale welvaartsstaten overstijgt.

De bodem van de sociale bescherming optillen tot aan de Europese armoedegrens vergt veel grotere inspanningen dan men doorgaans wil geloven. Indien we laagbetaalde jobs voldoende aantrekkelijk willen houden kost het dichten van de armoedekloof minstens drie procent van het totale beschikbare inkomen⁴: het verhogen van de sociale minima moet immers gepaard gaan met een even grote verhoging van de inkomens van lageloon-trekkers door een versterking van de werkbonus en/of van de kinderbijslagen.⁵

Bij gegeven middelen is een belangrijke herverdeling nodig om de basisbescherming doelmatig te maken. Er is meer progressiviteit nodig in de belastingen, de vermogens moeten mee betrokken worden in het verdelingsproces, de Mattheuseffecten in de publieke uitgaven moeten bestreden worden, en de minimumlonen moeten voldoende hoog zijn. Omdat alle landen in Europa (en daarbuiten) voor gelijkaardige uitdagingen staan, is het nodig om de krachten te bundelen rond het streven naar waardige inkomens voor iedereen, om de vermogens en de winsten mee te nemen in het verdelingsproces, en om afspraken te maken over de evolutie van de minimumlonen. Hoewel socialezekerheidssystemen nog zeer lange tijd nationaal zullen blijven, moeten ze dus ingebed worden in een breder Europees samenwerkingsverband. De naoorlogse *nationale* consensus moet naar een hoger niveau worden getild. Dat is niet alleen nodig voor de armere landen om hun achterstand in te halen maar ook voor de handhaving en de verbetering van de meest ontwikkelde socialezekerheidssystemen in Europa, zoals de onze.

De Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR) biedt daartoe een historische kans. De pijler markeert een potentieel belangrijke wending in de langzame socialisering van het Europese project en in het moeizame zoeken naar een weg tussen enerzijds de —te koesteren— sociale subsidiariteit en, anderzijds, de groeiende noodzaak om Europese welvaartsstaten in hun nationale, regionale en lokale dimensie te ondersteunen in hun streven naar sociale rechtvaardigheid. De sociale pijler werd intussen concreter gemaakt met initiatieven rond sociale bescherming van flexibele arbeidsvormen, informatie van werknemers rond

arbeidscontracten en ontslagregelingen, en arbeid-gezin combinatie. Ik pleit ervoor om in een volgende stap een bindende invulling te geven aan beginsel 14: “Iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, heeft het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen. Voor mensen die tot werken in staat zijn, moeten de voorzieningen voor een minimuminkomen worden gecombineerd met prikkels om (weer) actief te worden op de arbeidsmarkt.”

De langzame Europeanisering van de sociale zekerheid: van harmonisatie over convergentie naar sociale rechten.

De zoektocht naar de invulling van een Europese sociale dimensie begint bij het Verdrag van Rome, toen een paritaire commissie in de schoot van de ILO zich boog over de vraag of het nodig en wenselijk was om Europa van sociale bevoegdheden te voorzien. Ik ga hier niet ingaan op de argumenten die toen werden gebruikt om op deze vragen een negatief antwoord te geven.^{6,7} Samengevat kwam het hierop neer: in de geest van de naoorlogse consensus vertrouwde men erop dat de lidstaten de vruchten van het vrije verkeer zouden gebruiken om de lonen en de sociale zekerheid te verbeteren binnen de marge van de productiviteitsstijgingen. Vanuit het naoorlogse paradigma van de sociale zekerheid legde het Verdrag van Rome Europa in de plooi van de sociale subsidiariteit. Zoals verhoopt ging in de daaropvolgende decennia de economische groei gepaard met sociale vooruitgang en opwaartse convergentie. Toch bleef, ook in deze goede jaren, de discussie over de vraag naar een Europese sociale dimensie nooit ver weg.

Harmonisatie.

In een eerste fase dacht men aan ‘*harmonisering van sociale zekerheid*.’ Naarmate echter de nationale socialezekerheidssystemen zich verder ontwikkelden en dus complexer werden, naarmate het sociaal beleid een

horizontale uitbreiding kende van ‘cash’ naar ‘care’ en preventie en dus van langsom minder geïdentificeerd kon worden met de sociale zekerheid *sensu stricto*, naarmate het sociale beleid gedecentraliseerd werd en lagere bestuursniveaus grotere bevoegdheden kregen en, tot slot, naarmate de Unie groter en dus meer divers werd, begon het langzaam te dagen dat *harmonisering niet nodig, niet mogelijk en ook niet wenselijk* was (*dixit* Herman Deleeck in 1992). Men probeerde wel om de Europese aandacht voor sociale uitdagingen hoog te houden. Nadat in de jaren zeventig drie opeenvolgende “Armoedeprogramma’s” werden uitgewerkt met het oog op de beschrijving en de kwantificering van armoede in de Unie, wordt in 1989 door de Europese Raad een resolutie aanvaard waarin gesteld wordt dat “de bestrijding van de sociale uitsluiting een belangrijk onderdeel van de sociale dimensie van de interne markt mag worden geacht.”⁸ In datzelfde jaar legde het Europees Sociaal Handvest een aantal grote beginselen vast. In de aanloop naar en het feitelijk tot stand komen van de grote interne markt bleven de voorbereidende documenten echter erg zwijgzaam over het sociaal beleid; zo ook het ‘Witboek over de voltooiing van de interne markt’, opgesteld onder leiding van Jacques Delors.⁹ Indirect groeide de invloed van Europa wel: de non-discriminatie clause leidde in België tot de optrekking van de pensioenleeftijd voor vrouwen; Vlaanderen moest rekening houden met de regels van de coördinatie van socialezekerheidssystemen voor migrerende werknemers bij de vormgeving van de zorgverzekering; de rol van de sociale fondsen in de activering en de sociale economie werd groter, enzovoort. Europa was dus niet afwezig, maar er ging zeker geen grote positieve kracht van uit.

Met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie (EMU) en de opeenvolgende uitbreidingen kwam de vraag terug hoe, parallel aan de economische integratie, ook inhoud zou kunnen worden gegeven aan sociale doelstellingen, of minstens hoe de mogelijk negatieve effecten van de economische integratie zouden kunnen worden opgevangen door het uitwerken van Europese sociale buffers. De voorstellen voor een Europese sociale slang (analoog aan de monetaire slang)¹⁰ en voor een ‘dertiende staat’ (een sociale verzekering voor migrerende werkne-

mers)¹¹ dateren van die tijd. Deze ideeën bleken echter noch uitvoerbaar, noch haalbaar. Ook de ‘Aanbeveling van de Raad van 24 juni 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming’, waarmee gepoogd werd om een sociale dimensie te geven aan de totstandkoming van de economische eenheidsmarkt, bleef zonder enig gevolg.¹² Deze aanbeveling schreef zich in in de geest van de ‘harmonisering’, in de zin van het nastreven van een grotere eenvormigheid in de stelsels van sociale zekerheid. Stilaan echter kreeg een ander en nieuw concept meer aandacht: de ‘convergentie’. Een aanbeveling van 1992 had het over de “convergentie van de doelstellingen en het beleid.”

Convergentie.

Het streven naar de harmonisering van instrumenten van beleid (bijvoorbeeld door te evolueren naar gelijksoortige werkloosheidsverzekeringen) werd ingeruild voor een streven naar gemeenschappelijke *doelstellingen* van beleid (bijvoorbeeld het verminderen van armoede). In deze nieuwe optiek bepalen de lidstaten zelf, in functie van hun eigen noden, behoeften en voorkeuren welke beleidsinstrumenten ze daarvoor willen en kunnen inzetten (bijvoorbeeld door te opteren voor een werkgelegenheidsstrategie of voor hogere uitkeringen voor de werklozen in de bijstand of in de verzekering). Het sociale Europa zou dus vorm krijgen door nationaal beleid aangestuurd door gemeenschappelijke Europese doelstellingen. De rol van Europa zou zich beperken tot het gezamenlijk vastleggen van de doelstellingen en het monitoren van de prestaties van de lidstaten. Zo werden op de Top van Lissabon in maart 2000 gezamenlijke sociale doelstellingen vastgelegd waaronder het uitroeien van de armoede. Later werden gemeenschappelijke uitkomst-indicatoren vastgelegd als ondersteuning van een losse en open vorm van coördinatie die de lidstaten moet toelaten van elkaars ervaringen te leren.

De Lissabonstrategie —de eerste echte sociale agenda in de Europese geschiedenis— markeerde een eerste paradigmashift in de geschiedenis van het sociale Europa: harmonisering werd verlaten, voortaan zou men

streven naar convergentie rond gemeenschappelijk vastgelegde doelstellingen. In de jaren 2000 werden de sociale doelstellingen zeer ambitieus gedefinieerd als het ‘uitroeien van de armoede’; de huidige ‘2020-targets’ stelden de ambities bij maar de doelstelling werd wel gekwantificeerd: tegen 2020 zou het aantal Europeanen in armoede of sociale uitsluiting met 20 miljoen moeten verminderen.

Deze strategie van “zachte coördinatie rond gemeenschappelijke doelstellingen” bleek allerminst succesvol. De doelstellingen werden niet gehaald. Niet alleen was de Lissabonstrategie een mislukking en weten we nu al dat ook de EU2020-doelstellingen niet zullen gehaald worden. Erger is het feit dat noch de lidstaten, noch de verantwoordelijke actoren (met inbegrip van de sociale partners), wakker liggen van de sociale coördinatie. De enige verwezenlijking —niet geheel onbelangrijk maar louter instrumenteel— was de uitbouw van een zeer degelijk Europees statistisch systeem.

Er zijn verschillende oorzaken voor het falen van de convergentiestrategie: de crisis en het einde van de economische convergentie (hoewel ook tijdens de goede jaren voor en na de crisis geen vooruitgang werd geboekt tenzij dan in de nieuwe lidstaten), de niet-bindende methode van coördinatie, en het feit dat de doelstellingen —*in casu* de vermindering van armoede en sociale uitsluiting— op een veel te hoog niveau van abstractie werden gedefinieerd. De evolutie van het aantal individuen die moeten rondkomen met een inkomen lager dan 60% van het mediane inkomen in hun land hangt af van vele factoren waar het nationale beleid weinig of geen vat op heeft: armoede is afhankelijk van onder meer de omvang van de werkloosheid en de adequaatheid van de sociale bescherming maar ook van vele externe factoren zoals bijvoorbeeld het aandeel eenoudergezinnen, migranten, enzovoort. De afstand tussen ‘doelstellingen en targets’ enerzijds en ‘beleid’ anderzijds is met andere woorden te groot. Alleen met zeer gesofisticeerde simulatiemodellen is het mogelijk om de effecten van beleid te isoleren van andere veranderingen in de samenleving.¹³

Sociale rechten: de doorbraak?

In het kielzog van de crisis, de sociale en economische divergentie binnen de Unie, en de ronduit zorgwekkende sociale ontwikkelingen in de meest getroffen landen besliste de Commissie Juncker om het geweer van schouder te veranderen. De Europese Pijler voor Sociale Rechten markeert een nieuwe paradigmashift: van harmonisering van *instrumenten van beleid*, over convergentie rond *breed gestelde doelstellingen*, hebben de lidstaten nu een overeenkomst bereikt over na te streven *sociale rechten* voor hun burgers. De EPSR is zeker niet perfect, maar de twintig beginselen zijn wel evenwichtig gespreid over de dimensies ‘gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt’, ‘billijke arbeidsvoorwaarden’ en ‘sociale bescherming en inclusie’: het gaat over sociale bescherming, sociale investering en kwaliteitsvolle arbeid. De beginselen zijn veel preciezer dan de vage doelstellingen van Lissabon en daarna, en laten toe om afdwingbare rechten te definiëren.

De effectuering van de rechten veronderstelt beleid op verschillende niveaus — lokaal, regionaal, nationaal, Europees — en verwijst niet naar specifieke beleidsinstrumenten (zoals de sociale zekerheid ten tijde van het harmoniseringsparadigma). Het gaat veeleer om ‘beleidspakketten’ die verschillend zijn van land tot land en veranderen doorheen de tijd: minimuminkomens waarborgen veronderstelt bijvoorbeeld niet alleen een goede sociale bijstand/leefloon maar ook kinderbijslagen, minima in de sociale verzekeringen, adequate minimumlonen, toegankelijke kinderopvang en nutsvoorzieningen, enzovoort. Het beginsel dat “iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, het recht heeft op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden, en op praktische toegang tot goederen en diensten die de zelfredzaamheid van mensen bevorderen” veronderstelt dus geen geharmoniseerde beleidsinstrumenten maar wel *samenwerking rond de randvoorwaarden (bijvoorbeeld voldoende hoge minimumlonen), het engagement van elk van de lidstaten om adequate maar geëigende beleidspakketten uit te werken, en het gemeenschappelijk engagement om de armere lidstaten te helpen om de effectuering van het recht op een*

adequaat minimuminkomen mogelijk te maken. Zo bekeken is dit recht tegelijk concreter, tastbaarder maar ook veeleisender dan “het verminderen van het aantal individuen met een inkomen lager dan 60% van het mediane inkomen in hun land.”

Bij de strijd om het Europees Sociaal Handvest in de late jaren tachtig van de vorige eeuw ging het hoofdzakelijk om principes en symbolen — en de berg baarde een muis. De weinige bepalingen over sociale bescherming zegden bijna niets: “Alle werkenden hebben recht op sociale bescherming en ongeacht hun statuut en de grootte van de onderneming waarin zij werken, op socialezekerheidsprestaties van een toereikend niveau.” Dertig jaar later zegt de overeenkomstige bepaling in de EPSR niet veel meer: “Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming.” Deze bepaling ligt overigens beneden de normen aanvaard in de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie en in de Europese Code van de Sociale Zekerheid van de Raad van Europa.

Dit stemt tot nadenken en doet de prangende vraag rijzen hoe we er deze keer voor kunnen zorgen dat de verklaring over beginselen en rechten wél tot meer samenwerking en meer solidariteit leidt. Zoals gezegd is de EPSR potentieel veel krachtiger dan harmonisering van te sterk afwijkende beleidsinstrumenten of convergentie rond te vage doelstellingen. Maar hoe kan de pijler gebruikt worden als hefboom voor de ontwikkeling van een effectief Europees sociaal beleid?

De Europese Pijler voor Sociale Rechten: Tien argumenten voor een Richtlijn over minimuminkomens.

Niet alles in de pijler is even belangrijk en bij sommige bepalingen kan je de vraag stellen of en hoe het Europese niveau een bijdrage kan leveren aan de effectuering ervan (zoals bijvoorbeeld over langdurige zorg). Om succesvol te zijn moet er gefocust worden op het essentiële. Er moet

voortgebouwd worden op eerdere initiatieven en reeds bestaande bouwstenen, en van de uitrol van de Europese Pijler voor Sociale Rechten moet een krachtige politieke en morele boodschap uitgaan die tot bindende overeenkomsten leidt. Ik pleit, als eerste stap, voor een Richtlijn over minimuminkomens.

Waarom focussen op een Europees minimuminkomen? Er zijn tien argumenten, van normatieve, functionele, politieke en praktische aard om daarvoor te kiezen. Een bindende afspraak over de bodem van de welvaartsstaat in elke lidstaat is wenselijk, mogelijk en nodig, ook voor ons.

Het normatieve argument.

Argument 1:

De eerste prioriteit van een welvaartsstaat moet erin bestaan om de mogelijkheden van de zwaksten te verbeteren. In de voorbije decennia —ook in de goede jaren voor de crisis— zijn de meeste Europese welvaartsstaten er echter niet in geslaagd om de groei van de inkomens en van de tewerkstelling om te zetten in betere leefomstandigheden aan de onderkant van de samenleving, wel integendeel.^{14,15} Sedert de crisis gaat in vele landen de armoede onder de bevolking op actieve leeftijd in opgaande lijn. In een grote meerderheid van Europese welvaartsstaten, ook in België, is de bodembescherming ontoereikend, soms ook voor gezinnen die voltijds werken.¹⁶ Het garanderen van fatsoenlijke inkomens is een moeilijke opdracht, ook in rijke landen. Het veronderstelt meer kwaliteitsvolle jobs voor laaggeschoolden, adequate minimumlonen en meer herverdeling (onder meer door het betrekken van de vermogens in het verdelingsproces). Natiestaten hebben elkaar nodig om dit te kunnen realiseren, meer bepaald op het vlak van het belasten van vermogens en de handhaving van adequate minimumlonen. Bindende afspraken om daar gezamenlijk iets aan te doen zijn daarom nodig.

Twee functionele argumenten: minimuminkomens als sleutel voor een succesvol armoedebeleid.

Armoedebestrijding staat al vele decennia op de Europese agenda (zie *supra*) maar er werd weinig vooruitgang geboekt. Dat heeft deels te maken met onevenwichtig nationaal beleid en de zwakte van de Europese strategieën. Maar er zijn ook diepere oorzaken. Sedert de tachtiger jaren zijn er krachten aan het werk die het naoorlogse paradigma doen wankelen en de ongelijkheid structureel opwaarts stuwten: het dalend aandeel van de inkomens uit arbeid en de ont koppeling van de stijging van de productiviteit en de lonen; de neerwaartse druk op gemiddelde en vooral lagere lonen en dus ook op de daarvan afgeleide vervangingsinkomens; het groeiend aandeel van de inkomens uit vermogen; de ongelijke tewerkstellingsgroei, de polarisatie van jobs over huishoudens en de flexibilisering van de arbeid.^{17,18} Uit deze vaststellingen vloeien twee argumenten voort om de sociale pijler aan te grijpen om in Europa bindende afspraken te maken over en samen te werken rond een adequate minimuminkomensbescherming.

Argument 2:

Tewerkstellingsstrategieën, hoe belangrijk ook, zijn onvoldoende om de armoede terug te dringen. Adequate inkomens voor laagverdieners en voor gezinnen zonder werk zijn van essentieel belang. Economische en tewerkstellingsdoelstellingen zijn inmiddels sterk verankerd in het Europese beleid. Een evenwaardige Europese verankering van de waarborg van minimuminkomens is nodig.

Argument 3:

De Europese Unie heeft op het vlak van het waarborgen van minimuminkomens een rol te spelen, niet alleen als ‘gendarme’ van gemaakte afspraken maar ook als facilitator en ondersteuner van het nationale en regionale beleid van de lidstaten. De Unie moet de voorwaarden veiligstellen om de bodem van de nationale welvaartsstaten op te tillen: er is, ten eerste, een Europese buffer nodig om te weerstaan aan de neer-

waartse druk op de lage lonen en, ten tweede, vergt de grotere herverdeling die overal nodig is om de bodem van de welvaartsstaten op te tillen het betrekken van vermogensinkomens in het verdelingsproces. Daartoe is Europese samenwerking nodig.

Twee instrumentele argumenten: een Europese sociale vloer als voorwaarde voor pan-Europese solidariteit.

In Europa is de hoop op de vermindering van interstatelijke ongelijkheden gevestigd op het naoorlogse paradigma van opwaartse convergentie. De grote crisis heeft echter aangetoond dat er vandaag additionele mechanismen nodig zijn. Er zijn voorstellen voor een Europese werkloosheidsverzekering¹⁹ en met ESF+ beoogt men de solidariteit middels de sociale fondsen te vergroten. Dit doet de vraag rijzen naar de condities die nodig zijn om de Europese solidariteit ook effectief te kunnen uitbreiden. Een belangrijke voorwaarde is het bestaan van een eerlijk speelveld: nationale welvaartsstaten moeten zelf voldoende inspanningen doen om naar vermogen te zorgen voor werklozen en behoeftigen. Minimumnormen op het vlak van lonen, sociale bijstand, activering en sociale verzekering zijn daarom noodzakelijke randvoorwaarden voor pan-Europese solidariteit.

Argument 4:

Bindende afspraken rond minimuminkomens zijn nodig om de werking van de sociale fondsen te ondersteunen. Een billijke werking van het Fonds voor Europese Hulp aan de meest behoeftigen bijvoorbeeld veronderstelt dat er bindende afspraken zijn over minimale inspanningen vanwege de nationale (en regionale) overheden waartoe de ontvangende liefdadigheidsorganisaties behoren.

Argument 5:

Bindende afspraken over minimuminkomens zijn een eerste stap om voorstellen met betrekking tot een Europese werkloosheids(her)verzekeringssysteem te kunnen concretiseren. Dit is belangrijk tegen

de achtergrond van het groeiende en gezaghebbende inzicht dat een monetaire unie ook een vorm van 'verzekering' veronderstelt.

Een functioneel argument: een minimuminkomensrichtlijn is nodig voor het succes van de Europese Pijler voor Sociale Rechten.

De sociale pijler is opgebouwd rond drie dimensies: mobiliteit en sociale investering, kwaliteitsvolle arbeidsverhoudingen, en sociale bescherming (waaronder een adequaat minimuminkomen). Al deze dimensies zijn belangrijk, maar het recht op adequate minimuminkomens staat daarbij centraal: succesvolle sociale investering, sociale mobiliteit en betaalbare diensten veronderstellen leefbare minimuminkomens terwijl de sociale vloer afhankelijk is van de minimumlonen. Om van de sociale pijler een succes te maken is het daarom goed om bij de garantie van minimuminkomens (beginselen 6 en 14) te beginnen. En het is absoluut noodzakelijk om van de sociale pijler een succes te maken. Frank Vandebroucke en Jill Coene schreven hierover zeer terecht dat "het lanceren van de EPSR een riskant initiatief (is). Indien de mooie principes van de EPSR niet omgezet worden in tastbaar beleid, riskeert de frustratie bij mensen die méér dan een economisch Europa willen nog te groeien: 'rechten' zullen ervaren worden als 'holle woorden'."²⁰

Argument 6:

Het recht op adequate minimuminkomens is een sterk vertrekpunt om de EPSR verder uit te rollen omdat het sterk is vervlochten met de andere beginselen van de pijler zoals gelijke kansen, succesvolle sociale investering, toegang tot essentiële diensten, toereikende minimumlonen, adequate sociale bescherming, ... Het succes van vele van deze doelstellingen is in belangrijke mate afhankelijk van adequate inkomenssituaties, en omgekeerd.

Twee politieke argumenten: minimuminkomens zijn nodig voor pan-Europese solidariteit.

De sociale pijler legt terecht veel nadruk op de sociale bescherming voor platformwerkers en voor zelfstandigen. Een belangrijk onderdeel van zo'n strategie is het versterken van de minimumbescherming in de sociale verzekering en in de bijstand. De waarborging van een basiszekerheid voor alle burgers door Europa zou in een onzekere wereld een sterk signaal zijn om de legitimiteit van de EU bij de burgers te vergroten.

Argument 7:

De inkomens van een groeiend aantal Europeanen zijn onzeker geworden door de flexibilisering en de opkomst van nieuwe vormen van werk: adequate en zekere inkomens zijn een grote zorg voor vele Europese burgers en deze zorg zal niet verdwijnen.

Van langsom meer groeit het inzicht dat pan-Europese solidariteit nodig is.²¹ Verschillende wegen kunnen daartoe leiden: de gedachten gaan nu vooral naar de uitbreiding van de sociale fondsen en naar de invoering van een pan-Europese (werkloosheids-)verzekering. Bindende en afdwingbare afspraken over minimuminkomens voor alle Europeanen zijn niet alleen een noodzakelijke voorwaarde om pan-Europese solidariteit mogelijk te maken (zie *supra*), zij kunnen ook een hefboom zijn om de pan-Europese solidariteit te versterken. Als de lidstaten verplicht worden om het recht op adequate minimuminkomens te implementeren, betekent dit dat er hulp voorzien moet worden voor de armste lidstaten die de grootste inspanningen daarvoor zullen moeten leveren.²² Een bindende richtlijn over minimuminkomens moet noodzakelijk gepaard gaan met de versterking van de Europese solidariteit en kan daar dus een belangrijke aanzet toe zijn.

Argument 8:

Bindende afspraken over minimuminkomens veronderstellen pan-Europese solidariteit omdat de armste landen de grootste inspanningen zullen moeten leveren om de belofte van adequate inkomens waar te maken. Zodoende zou een richtlijn over het waarborgen van minimuminkomens een krachtige hefboom zijn om Europese transfers te implementeren of te versterken, bijvoorbeeld door de selectieve versterking van de sociale fondsen.

Twee argumenten van pragmatische aard: de bouwstenen voor een succesvolle uitrol van de Europese Pijler voor Sociale Rechten.

Argument 9:

Net als de totstandkoming van nationale welvaartsstaten zal de Europese Unie van welvaartsstaten slechts geleidelijk tot stand komen, voortbouwend op bestaande systemen. Welnu, overal in Europa bestaan er vandaag algemene socialebijstandssystemen, diverse minima in de sociale zekerheid en allerhande inkomenssupplementen voor lageloon-trekkers. Indien breed opgevat bestaan er ook overal minimumlonen. Op nationaal niveau zijn de bouwstenen aanwezig.

Argument 10:

Bindende afspraken over minimuminkomens zouden zich inschrijven in de lange geschiedenis van het sociaal-politieke denken in de Unie: denk bijv. aan de resolutie van 1989 waarin gesteld wordt dat “de bestrijding van de sociale uitsluiting een belangrijk onderdeel van de sociale dimensie van de interne markt mag worden geacht,” de Aanbeveling van 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, de aanbeveling van de Commissie in 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, en de resolutie van het Europees Parlement van 20 oktober 2010 die de Commissie vroeg

te onderzoeken wat de impact zou zijn van een mogelijk wettelijk kader ter zake. Armoedebestrijding is sedert de jaren zeventig een bekommernis van Europa. Armoede stond centraal in de Lissabonstrategie en in de huidige 2020-doelstellingen. Ter ondersteuning van deze strategieën is een sterk Europees statistisch systeem uitgewerkt voor het monitoren van het beleid van de lidstaten. Ook dit is een belangrijke bouwsteen voor de succesvolle implementatie van een minimuminkomensrichtlijn.

Slotbeschouwing

De sociale pijler biedt de mogelijkheid om de klemtoon te verleggen van convergentie rond (te) vage doestellingen naar 'beleid' zonder daarbij te vervallen in een 'one-size-fits-all'-aanpak. Als eerste stap heb ik hier gepleit voor bindende afspraken rond het waarborgen van fatsoenlijke minimuminkomens voor alle Europeanen.

De *mogelijkheden* zijn er om van het effectueren van het recht op een minimuminkomen een positief Europees project te maken waarmee de lidstaten in hun diversiteit dichterbij elkaar worden gebracht in een tastbaar gemeenschappelijk sociaal experiment zonder voorgaande, waarbij de lidstaten elkaar ondersteunen in het samen streven naar een moreel hoogstaande en maatschappelijk noodzakelijke doelstelling. De bouwstenen voor een Richtlijn over minimuminkomens zijn in alle landen aanwezig, nu ook Griekenland en Italië een (bescheiden) sociale vloer hebben. Daarmee onderscheidt de Unie zich van het Amerikaanse model waar de minimumbescherming zeer laag is en zich beperkt tot zieken, invaliden, ouderen en moeders met kinderen. Europa zou van de slogan "*Decent Incomes for All*" een *hallmark* kunnen maken om trots op te zijn.

Een Richtlijn over minimuminkomens zou zich ook inschrijven in de geschiedenis van het Europese sociaal-politieke denken: in het verleden zijn er in die zin herhaalde voorstellen geweest en armoedebestrijding staat sedert de jaren zeventig centraal in allerhande initiatieven. Er is inmiddels ook een sterk Europees statistisch systeem uitgewerkt om het

beleid van de lidstaten te monitoren. Als volgende stap zou men in het Europese Semester niet alleen resultaatsindicatoren moeten gebruiken maar ook beleidsindicatoren.²³ Deze omslag is voor een deel overigens reeds ingezet met de introductie van zogenaamde *benchmarking frameworks*.

Als de landen in Europa het ernstig menen met armoedebestrijding is het ook *nodig* om bindende afspraken te maken over minimuminkomensgaranties: ten eerste, omdat adequate inkomensbescherming een noodzakelijke voorwaarde is voor armoedebestrijding; ten tweede, omdat zo goed als geen enkele lidstaat over een adequate sociale vloer beschikt; ten derde, omdat het optillen van de bodem van de welvaartsstaat een grote inspanning vergt (ook in rijke landen als België) en de randvoorwaarden voor succes alleen door Europese samenwerking kunnen worden gerealiseerd (zoals de mogelijkheid om de vermogensinkomens in te zetten in het verdelingsproces en om afspraken te maken rond winstbelastingen en adequate minimumlonen.)

Bindende afspraken rond het waarborgen van minimuminkomens aan alle Europese burgers is ook *nodig* wil men de solidariteit tussen landen in Europa versterken: de consolidering en de versterking van sociale fondsen (in ESF+) en de invoering van een pan-Europees herverzekeringssysteem vergen gemeenschappelijke afspraken over de kwaliteit van het nationale beleidsinstrumentarium (voldoende genereuze werkloosheidsuitkeringen, voldoende dekking, ...).²⁴ Een Europese richtlijn rond minimuminkomens is daartoe een natuurlijke eerste stap.

Deze bijdrage begon met een verwijzing naar het naoorlogse paradigma van de sociale welvaartsstaat. Deze steunde op groei, volledige tewerkstelling en loonstijgingen binnen de grenzen van de productiviteitsgroei. Dit model heeft grote sociale vooruitgang bewerkstelligd en is tot op de dag van vandaag een belangrijke buffer tegen de negatieve gevolgen van crisissen en maatschappelijke veranderingen. Het model slaagt er echter niet langer in om nog vooruitgang te boeken op het vlak van armoedebestrijding. Ondanks verdere groei, een sterke stijging van de tewerkstelling en verdere investeringen in sociale uitgaven zijn de armoedecij-

fers tijdens de voorbije decennia niet verbeterd, wel integendeel. Aan de onderkant van de samenleving zien we overal toenemende kwetsbaarheid. Technologie, globalisering en de Europese Monetaire Unie dwingen daarom tot een grondige herdefiniëring van de welvaartsstaat: de naoorlogse *nationale* consensus moet naar een hoger niveau worden getild. Dat is niet alleen nodig voor de armere landen maar *ook* voor de handhaving en de verbetering van de meest ontwikkelde welvaartsstaten in Europa zoals de onze.

Vele vragen moeten nog worden opgelost. Wat is bijvoorbeeld de juiste betekenis van ‘adequate minimuminkomens’ in de context van de verscheidenheid tussen en binnen landen? Welke vorm zou de ondersteunende pan-Europese solidariteit moeten aannemen? Welk tijdspad zou moeten voorzien worden? Welke betekenis moet er aan afdwingbaarheid worden gegeven? *Maar de tijd is gekomen om plechtig te proclameren dat een Europese Richtlijn over minimuminkomens mogelijk, wenselijk en vooral noodzakelijk is. Ook voor ons.*

Eindnoten

1. FOD Sociale Zekerheid (2018), ‘The Evolution of the social situation and social protection in Belgium.’ url: https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/analysis-social-situation-and-protection-belgium-2018-en_2.pdf.
2. M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, M. De Bie (2016), *40 jaar OCMW & bijstand*. Acco.
3. B. Cantillon, S. Marchal, C. Luigjes (2019), ‘Toward Adequate Minimum Incomes: Which Role for Europe.’ In: B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
4. D. Collado, B. Cantillon, K. Van den Bosch, T. Goedemé & D. Vandelannoote (2019), ‘The End of Cheap Talk about Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap while Maintaining Work Incentives.’ In: B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
5. D. Vandelannoote & G. Verbist (2019), ‘The Design of In-Work Benefits: How to Boost Employment and Combat Poverty in Belgium.’ In: B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
6. B. Cantillon (2004), ‘Tussen federalisme en subsidiariteit: de weg naar ‘sociaal Europa’.’ Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Kunst en Wetenschappen.
7. F. Vandenbroucke & J. Coene (2018), ‘Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie.’ In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 75-104.
8. Europese Raad (1989), ‘Resolutie van de Raad en de ministers van Sociale Zaken, in het kader van de Raad bijeen, van 29 september 1989 ter bestrijding van de sociale uitsluiting.’
9. Europese Commissie (1985), ‘Witboek over de voltooiing van de interne markt.’
10. Naar analogie met de monetaire slang die de Euro voorafging zou er een bandbreedte worden vastgelegd betreffende de nationale niveaus van socialezekerheidsuitgaven. Deze gedachte werd recent gerevitaliseerd in Klaus Busch’s European Social Stability Pact: cf. K. Busch (2009), ‘Alternatives to the neoliberal economic and social model of the European Union’; cf. ook B. Hacker & T. Van Treeck (2010), ‘What influence for European governance? The reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy, and the ‘European Semester’.’ *International Policy Analysis*. Friedrich Ebert Stiftung.
11. D. Pieters, W. Palm, S. Vansteenkiste (1990), ‘De Dertiende Staat.’ *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (32:Dec.), p. 861-92.
12. M. Ferrera, M. Matsaganis, S. Sacchi (2002), ‘Open coordination against poverty: the new EU ‘social inclusion process’.’ *Journal of European Social Policy* (12:3), p. 227-239.
13. Zie als voorbeeld van zo’n oefening voor België: A. Decoster, T. Goedemé, T. Penne, D. Vandelannoote, T. Vanheukelom, G. Verbist, ‘25 jaar herverdeling en adequaatheid van minimuminkomens in België.’ In:

- J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco.
14. B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.) (2014), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford University Press.
15. B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.) (2019), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
16. B. Cantillon, S. Marchal, C. Luigjes (2019), 'Toward Adequate Minimum Incomes: Which Role for Europe.' In: B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (eds.), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press.
17. V. Corluy & F. Vandenbroucke (2014), 'Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union.' In: B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford University Press, p. 94-130.
18. B. Cantillon (2018), 'Social Security and Poverty Reduction in Rich Welfare States: Cracks in the Post War Policy Paradigm, Avenues for the Future.' *CSB Working Paper*.
19. Cf. bijvoorbeeld M. Beblavy, K. Lenaerts, & I. Maselli (2017), 'Design of a European Unemployment Benefit Scheme.' *CEPS Research Report*.
20. F. Vandenbroucke & J. Coene (2018), 'Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie.' In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 75-104.
21. F. Vandenbroucke & J. Coene (2018), 'Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie.' In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 75-104.
22. F. Vandenbroucke, B. Cantillon, N. Van Mechelen, T. Goedemé, W. Van Lancker (2013), 'The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum.' In: I. Marx & K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, p. 271-317.

23. B. Cantillon, S. Marchal, C. Luigjes (2015), 'Decent incomes for the poor: which role for Europe?' *ImPRovE Discussion Paper*.
24. Zie onder meer: F. Vandenbroucke & J. Coene (2018), 'Armoedebestrijding in een Europese Sociale Unie.' In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remmen, & A. Van Haarlem (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 75-104.

Zekerheid, armoede, vrijheid: richtingwijzers voor de sociale zekerheid die we nodig hebben.

Frank Vandenbroucke.

Hoe ziet de sociale zekerheid van de toekomst eruit? Is ons stelsel bestand tegen de druk van economische, demografische, en sociale verschuivingen, of zullen we het grondig moeten herdenken? Denktank Minerva nodigde ons uit om op die vragen een antwoord te geven. Eerst schets ik kort hoe we dergelijke discussie best aansnijden. Vervolgens bespreek ik twee problemen, die moeten aanzetten om duidelijke keuzes te maken, niet alleen inzake prioriteiten maar ook inzake de wenselijke architectuur van de sociale zekerheid.¹

Problemen oplossen is belangrijker dan blitse ideeën lanceren.

De verleiding is groot om bij dergelijke discussie meteen een blik *Nieuwe Grote Ideeën* open te trekken: ‘radicaal nieuwe oplossingen’ waarmee de agenda helemaal verandert. Een basisinkomen is het typische voorstel dat dan tevoorschijn komt (of, als reactie daarop, een ‘basisbaan’, een ‘basisloon’...). Vervolgens wordt aangevoerd dat je met het basisinkomen allerlei praktische problemen kan oplossen — wat pragmatisch ingestelde mensen zou moeten bekoren. Ik pleit voor een omgekeerde weg, die probleemgericht is. Waarin schiet de Belgische sociale zekerheid vandaag tekort? Wat kan haar bedreigen in de toekomst? De Grote Ideeën moeten daar niet alleen *een* antwoord op bieden: ze moeten het *beste* antwoord bieden op *deze* tekortkomingen en uitdagingen. Neem het basisinkomen: voorstanders voeren graag aan dat een basisinkomen de armoede zou verminderen en werkzoekenden in een sterkere onderhandelingspositie zou plaatsen tegenover werkgevers die minderwaardige jobs aanbieden; het basisinkomen zou zelfs bijdragen tot de stabiliteit van de Europese muntunie.² Wie echter vertrekt van de vraag hoe armoede het *best* bestreden kan worden, hoe werkzoekenden tegenover werkgevers op de *meest effectieve* manier sterker gemaakt kunnen worden, hoe de Muntunie het *meest efficiënt* gestabiliseerd kan worden... die zal vaststellen dat het basisinkomen een inferieure oplossing is voor elk van die problemen.³ Ik verkies dus een andere aanpak: het oplossen van problemen moet leidend zijn, niet onze behoefte om met nieuwe ideeën te komen. Vanzelfsprekend zal je problemen niet in

het ijle definiëren: het gaat om tekortkomingen ten aanzien van waardevolle doelstellingen. Wat die waardevolle doelstellingen zijn, is dus het eerste punt van discussie.

Een stelsel van sociale zekerheid is onderdeel van een breder geheel: een welvaartsstaat. Naast de sociale zekerheid steunt een welvaartsstaat ook op onderwijs, werkgelegenheidsbeleid, ouderenzorg... Een Nederlands rapport vatte de vier grote doelstellingen van welvaartsstaten ooit mooi samen onder de slagwoorden: Verzekeren, Verzorgen, Verheffen en Verbinden.⁴ ‘Verheffen’ verwijst met name naar de rol van onderwijs en kinderopvang; met een wat moderner woord zou je deze taak kunnen omschrijven als ‘emanciperen’. ‘Verbinden’ verwijst naar de aspiratie om een hechte samenleving te vormen, waarin mensen zich verbonden weten. In deze visie zijn het emanciperen en verbinden van mensen even belangrijk als materiële doelstellingen zoals het verzekeren van koopkracht. Dat is ook mijn *credo*. Deze verschillende doelstellingen ondersteunen elkaar overigens. Het onderwijssucces van kinderen hangt mede af van de levensomstandigheden in het gezin waarin ze opgroeien, en dus van de mate waarin materiële welstand voldoende gelijk verdeeld en bij tegenslag verzekerd is. ‘Verbinden’ is niet mogelijk in een samenleving waarbij sommigen het gevoel hebben dat zij bij tegenslag aan hun lot overgelaten worden, terwijl anderen alle mogelijkheden hebben om tegenslagen het hoofd te bieden.

In onze Belgische traditie heeft de sociale zekerheid in dat bredere verband van de welvaartsstaat een specifieke taak, vooral gericht op bescherming van inkomens, toegang tot gezondheidszorg, en gezinsbijslagen. In zijn bijdrage aan deze bundel beschrijft Koen Vleminckx hoe inkomensbescherming al vele decennia draait rond twee bekommernissen.⁵ Enerzijds gaat het om het handhaven —in een bepaalde mate— van de levensstandaard die werkende mensen verworven hebben wanneer ze op pensioen gaan of werkloos of ziek worden: in klassieke debatten over de sociale zekerheid noemt men dit ‘het verzekeringsprincipe’, een uitdrukking die erop wijst dat het gaat om een verzekeringsdoelstelling in de letterlijke betekenis van het woord. Anderzijds

gaat het om een bescherming tegen het risico op armoede bij werkloosheid, ziekte, ouderdom, handicap... Vleminckx heeft het over ‘armoedepreventie’; iets meer toegespitst op wat de sociale zekerheid doet, zou je deze tweede bekommernis ook kunnen omschrijven als de ‘bodembescherming’ in onze sociale zekerheid. Bodembescherming komt tot stand door minimumuitkeringen en door de gezinsmodalisering van de uitkeringen. Gezinsmodalisering betekent dat mensen die financieel instaan voor een huishouden hogere bedragen krijgen.

We staan hierbij voor een paradoxale vaststelling. In het beleid van de voorbije decennia kreeg bodembescherming veelal de overhand op het traditionele verzekeringsprincipe. Bij opeenvolgende bezuinigingsoperaties bleven de minima vaak enigszins buiten schot, met name voor gezinnen die afhankelijk zijn van uitkeringen, of, positiever, bij sommige hervormingen werd bijzondere aandacht gegeven aan de minima. Daarnaast is er een feitelijke evolutie: een sterk groeiende groep mensen doet beroep op het leefloon en dus op een minimale inkomensbescherming. Hierbij spelen niet alleen socio-demografische factoren maar ook beleidskeuzes, positieve zowel als negatieve, zoals Sarah Marchal en Marjolijn De Wilde aanstippen in hun bijdrage over het leefloon in deze bundel.⁶ Terwijl de armoede bij ouderen verminderde, heeft de klemtoon op bodembescherming echter niet verhinderd dat armoede bij mensen op actieve leeftijd eerder toenam dan daalde.

Een cruciale verklaring voor deze vaststelling is de overgang van een éénverdienersmodel, waarbij lonen en vervangingsuitkeringen vaak via één kostwinner een gezin ondersteunden, naar een tweeverdienersmodel. De relatie tussen het verzekeringsprincipe en bodembescherming als *instrumenten* van beleid en armoede als *resultaat* van beleid is daardoor grondig veranderd. Dit geldt ook voor de relatie tussen bodembescherming op de arbeidsmarkt, via minimumlonen, en armoede. Kort samengevat: wanneer het tweeverdienersmodel de norm wordt, dan beschermt zelfs een fatsoenlijk minimumloon of een fatsoenlijke (en ‘gezinsgemodaliseerde’) uitkering een huishouden met slechts één inkomen niet noodzakelijk tegen armoede. De overgang naar het tweeverdieners-

model is intussen zowat dertig jaar oud; naast deze verschuiving zijn er nog andere factoren die succesvolle armoedebestrijding via de traditionele instrumenten van onze sociale zekerheid structureel moeilijker maken, in wisselwerking met de overgang naar het tweeverdienersmodel (toenemende uitgaven omwille van de vergrijzing, toenemende uitgaven voor gezondheidszorg, druk op de minimumlonen, ...). Een goed begrip van de 'huishouddimensie' —een uitdrukking die ik straks toelicht en die verband houdt met de overgang naar de tweeverdienersnorm— is echter cruciaal. Daarom leg ik daar de nadruk op in deze bijdrage.

Mijn uitgangspunt is dat onze sociale zekerheid twee waardevolle doelstellingen in onze samenleving moet ondersteunen: enerzijds 'zekerheid', anderzijds armoedepreventie. 'Zekerheid' is voor mij een bredere doelstelling dan het traditionele 'verzekeringsprincipe', dat louter draait rond individuele inkomenshandhaving (en in de praktijk vooral verwijst naar voldoende hoge vervangingsratio's in de takken werkloosheid, pensioenen en invaliditeit). 'Zekerheid' vereist soms selectieve oplossingen in functie van draagkracht van huishoudens, eerder dan een fixatie op het individuele verzekeringsprincipe.⁷ 'Zekerheid' verwijst ook naar lange-termijn zekerheid over de kwaliteit van de pensioenen. Zekerheid veronderstelt een hoogstaande en toegankelijke gezondheidszorg voor iedereen. Zekerheid verwijst eveneens naar de zekerheid dat oplossingen voorhanden zijn wanneer mensen in een bepaalde fase van hun leven veel aandacht moeten geven aan de zorg voor afhankelijke kinderen, partners of ouders, en die zorg toch willen combineren met een professioneel perspectief: dan gaat het om formules van loopbaanonderbreking en flexibele dienstverlening in de zorg. Iets breder geformuleerd, zou men kunnen zeggen dat sociale zekerheid in de samenleving van vandaag ook overgangen tijdens de levenscyclus moet faciliteren, zoals de overgang tussen werken en pensioen.

Het ontbreekt aan een grondig maatschappelijk debat over de essentiële doelstellingen van de sociale zekerheid, en waarom we ze waardevol vinden. Als het gaat over sociale zekerheid bestaat de neiging om ofwel geloofsbelijdenissen van het verleden te herhalen, ofwel meteen het blik

Grote Nieuwe Ideeën open te trekken. Daardoor hebben we ook geen debat over de vraag hoe traditionele instrumenten die (zouden moeten) zorgen voor individuele verzekering van arbeidsinkomens, bodembescherming en het faciliteren van overgangen doorheen de levenscyclus passen in de doelstellingen die we waardevol vinden in de samenleving van 2020 en verder. De interessante bijdrage in deze bundel van Wim Van Lancker over universaliteit en selectiviteit, waarvan ik de operationele eindconclusie onderschrijf, put dit debat ook niet helemaal uit: de levenscyclus en de doelstelling 'overgangen faciliteren' blijven buiten beschouwing. Straks zoom ik in op het thema 'flexibele overgang naar het pensioen', wat gaat over een eerlijke verdeling van de vrijheid. Maar over het creëren van zekerheid doorheen de levenscyclus en het faciliteren van overgangen is meer te zeggen dan wat ik kan in dit korte bestek.⁸

Zoals gezegd pleit ik voor een probleemgerichte discussie over de toekomst van de sociale zekerheid. Welke waardevolle doelstellingen worden vandaag onvoldoende bereikt? Welke doelstellingen zouden in de toekomst onder druk kunnen komen te staan? Ik focus in deze bijdrage op twee specifieke doelstellingen: armoedebestrijding en de combinatie van lange-termijn zekerheid en flexibiliteit in het pensioenstelsel. Daarbij is het ook belangrijk om vergelijkingen te maken met andere landen die een gelijkaardig ontwikkelingsniveau hebben als het onze. Ik geloof in de maakbaarheid van de samenleving: er is geen reden om ons neer te leggen bij de armoede, ongelijkheid en onzekerheid die mensen treft. Als andere landen het op sommige van deze punten *beter* doen dan België, dan illustreert dat *ten overvloede* dat wij in België beter kunnen. Dit geldt met name voor werk en armoede.

Ten slotte kan een discussie over de toekomst van de sociale zekerheid en de welvaartsstaat niet los gezien worden van dé prioritaire en meest urgente uitdaging van vandaag: de klimaatopwarming. Diegenen die zeggen dat de strijd tegen klimaatopwarming eigenlijk niets 'kost' en alleen maar baten opbrengt, hebben gelijk op een abstract niveau. Als we niets doen voor het klimaat, dan zal dat binnen afzienbare tijd onze

welvaart verminderen; als we maatregelen nemen, beschermen we onze welvaart op termijn. Sterker, de klimaatomslag vereist programma's die gepaard gaan met veel jobcreatie. Maar het zou naïef zijn te ontkennen dat de strijd tegen klimaatopwarming op korte termijn aanzienlijke investeringen vergt, die ons als samenleving dwingen keuzes te maken m.b.t. prioritaire overheidsuitgaven op korte termijn. We moeten uitgaan van schaarste, en dus prioriteiten stellen, ook in het sociale beleid.

Waar in we falen: armoede.

Denktank Minerva en Decenniumdoelen gaven het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KU Leuven (CeSO) onlangs de opdracht om de positie van de 'lage middenklasse' in beeld te brengen. De lage middenklasse zijn mensen met een netto besteedbaar gezinsinkomen (gestandaardiseerd om rekening te houden met de omvang en samenstelling van het gezin) dat ligt tussen 60% en 80% van het mediane inkomen: ze hebben een laag inkomen, maar het ligt (net) niet onder de armoedegrens. De vraag was of de lage middenklasse gekenmerkt wordt door een nieuwe kwetsbaarheid. Deze hypothese wordt door het onderzoek ten dele bevestigd, met name voor mensen die jonger zijn dan 65 jaar in deze inkomensgroep, maar de resultaten zijn genuanceerd.⁹

Actieve mensen uit de lage middenklasse geven meer dan vroeger aan dat ze niet rond kunnen komen, en dat ze zich geen vakantie kunnen veroorloven. Een deel van de mensen op actieve leeftijd die tot de lage middenklasse behoren zakt door naar armoede, waarbij vooral veranderingen in tewerkstellingspatronen een rol spelen (minder mensen aan het werk in het gezin of een daling van het arbeidsinkomen in het gezin). Maar, zo schrijven de onderzoekers, "de lage middenklasse is niet zomaar gelijk te stellen met armoede. Mensen in armoede hebben minder vaak werk, een lagere levensstandaard, ervaren meer subjectieve onzekerheid, en kenden in de voorbije tien jaar een duidelijke stijging van de materiële deprivatie."¹⁰ De laatste vaststelling is inderdaad trefend. In 2005 was 15% van de Belgen met een inkomen beneden de armoedegrens ook materieel gedepriveerd, d.w.z. zij konden minstens

drie basisbehoeften uit een lijstje van negen basisbehoeften niet invullen; vandaag is dat 22%! Een dergelijke toename van materiële deprivatie doet zich in geen enkele andere inkomensgroep voor, ook niet in de lage middenklasse.¹¹

Het CeSO-onderzoek toont ook hoe cruciaal laaggeschooldheid is als sociaal risico: er zijn veel minder laaggeschoolden dan dertig jaar geleden, maar die laaggeschoolden behoren nu veel vaker tot de lage middenklasse en de arme groep. Alleen staan of een alleenstaande ouder zijn is ook een risicofactor: het aandeel alleenstaanden en eenoudergezinnen is in de bevolking sterk gestegen, maar méér nog in de arme groep en in de lage middenklasse. Een belangrijke factor van groeiende kwetsbaarheid is de toename van het aantal huurders bij mensen met een laag inkomen: deze groeiende kwetsbaarheid kenmerkt zowel de arme groep als de groep met lage inkomens, maar het aandeel huiseigenaars is bij de armen nog veel beperkter dan in de lage middenklasse.

De armoede is sterk verkleurd: in de arme groep daalt het aandeel mensen met Belgische nationaliteit sterk, van 92% in 1985 naar 76,9% in 2016. In de lage middenklasse daalde het aandeel van de Belgen, maar niet meer dan over het geheel van de bevolking. Het onderzoek toont ook hoe sterk de regionale verschillen gegroeid zijn. In 1985 behoorden ongeveer 20% van de Vlamingen, Walen en Brusselaars tot de lage middenklasse; in 2016 is dat voor Vlaanderen gedaald naar 17%. In 1985 was het aandeel mensen in armoede ongeveer gelijk over de drie gewesten; vandaag is 33% van de Brusselaars arm, 21% van de Walen, en 10% van de Vlamingen.

De onderzoekers stellen ook vast dat we rijker geworden zijn. De groei van de inkomens van de lage middenklasse, de kernmiddenklasse, de hoge middenklasse en de rijken houden gelijke tred: de inkomens van de lage middenklasse groeiden met 46% of gemiddeld 1,53% per jaar, die van de hoge middenklasse met 49% of gemiddeld 1,64% per jaar. Dat betekent dat de inkomensgroei voor ongeveer 85% van de Belgische bevolking gelijkmatig verloopt. De inkomens van de mensen in

armoede hielden gelijke tred tot het midden van de jaren negentig, waarna ze aan een trager tempo begonnen te groeien.¹²

Ik citeer het CeSO-rapport uitvoerig omdat het ons met de neus drukt op het meest markante falen van onze welvaartsstaat: armoede bij mensen op actieve leeftijd. Wie de sociale situatie van ‘de middenklasse’ uitroept tot hét sociale probleem dat België vandaag kent, vergist zich. Let wel, hiermee ontken ik niet dat het belangrijk is dat werkenden in de middenklasse delen in de algemene stijging van de welvaart, onder meer via billijke loonstijgingen; dat is essentieel, zowel vanuit een standpunt van rechtvaardigheid als vanuit een bekommernis om economische stabiliteit.¹³ En hoe dan ook moet een politieke partij aandacht besteden aan de sociale belangen van de middenklasse.¹⁴ Maar de vaststelling dat armoede en deprivatie toenemen bij de actieve bevolking is stuitend in een rijke welvaartsstaat en bedreigend voor al haar doelstellingen. Ze bedreigt immers ook het ‘verheffen’: kinderen die opgroeien in armoede hebben minder kans op succes in het onderwijs, en we riskeren vicieuze cirkels van achterstelling. Ze bedreigt het ‘verbinden’, door de concentratie van armoede in Brussel en Wallonië en de toenemende verkleuring ervan. We riskeren meer en meer in verschillende werelden te leven, waardoor het fundament zélf van de welvaartsstaat —een idee van lotsverbondenheid— onderuit gehaald wordt.

Een klemtoon op armoede betekent niet dat we ons niet zouden interesseren voor de precaire positie van mensen in de lage middenklasse, zoals die geïdentificeerd wordt in het CeSO-onderzoek. Beleid dat nodig is om armoede te bestrijden en beleid dat nodig is om de bestaanszekerheid van mensen op actieve leeftijd in de lage middenklasse aan te pakken, steunt immers ten dele op dezelfde instrumenten. Ik denk hierbij met name aan de cruciale rol van het huisvestingsbeleid, zeker in het licht van de ecologische uitdaging. De ommekeer die nodig is in het huisvestingsbeleid, is zowel voor vele mensen uit de arme groep als voor mensen uit de lage middenklasse erg belangrijk.

Focus op de huishouddimensie.

We slagen er niet in de armoede te verminderen onder de actieve bevolking en kinderen. In zijn bijdrage aan deze bundel verbindt Wim Van Lancker daar een andere vaststelling aan: de uitkeringen komen vandaag relatief minder terecht in gezinnen waar zeer weinig marktinkomens zijn en relatief méér in andere gezinnen. Om preciezer te zijn: de uitkeringen komen met name meer terecht in gezinnen die weliswaar een relatief laag marktinkomen hebben, maar niet het allerlaagste; maar ook naar gezinnen met een gemiddeld en een hoger marktinkomen vloeit een iets groter aandeel van de uitkeringen. Voor zover we het kunnen beoordelen (we hebben geen cijfers van voor 1985) heeft deze verschuiving vooral plaats gegrepen tussen 1985 en 1997.¹⁵

Wat verklaart de cijfers van Van Lancker? Vermoedelijk speelt een combinatie van factoren. Tijdens de jaren tachtig nam het aantal vrouwen die socialezekerheidsrechten opbouwden enorm toe, omdat ze aan het werk gingen of toegang kregen tot de werkloosheid. We evolueerden van een éénverdienersmodel waarbij een huishouden leefde van ofwel één arbeidsinkomen ofwel één vervangingsuitkering, eventueel aangevuld met kinderbijslag, naar een tweeverdienersmodel. Tegelijkertijd was dit een periode van massale werkloosheid: vervroegde uitstap uit de arbeidsmarkt werd aangemoedigd, als antwoord op de werkloosheid. In de periode 1985-1997 werden dus meer en meer mensen al voor de leeftijd van 64 jaar afhankelijk van uitkeringen, via brugpensioen en vervroegd pensioen, in gezinnen waar ook nog een arbeidsinkomen van een partner was. Deze evolutie, eerder dan een anti-herverdelingskoers in het beleid, verklaart vermoedelijk de dalende concentratie van uitkeringen in gezinnen met de laagste arbeidsinkomens. Daarnaast kan nog een andere trend spelen. De tak werkloosheid van de sociale zekerheid kreeg een bijkomende rol: het opnemen van zorgtaken, het opnemen van vrije tijd wanneer daar behoefte aan is, en de overgang naar het pensioen zijn gefaciliteerd via formules van loopbaanonderbreking, tijdskrediet en landingsbanen. Ook dit leidt tot een combinatie van

arbeidsinkomens en uitkeringen in gezinnen die niet de laagste arbeidsinkomens hebben.¹⁶

De overgang van een eenverdienersmodel naar een tweeverdienersmodel heeft een *structureel* knelpunt gecreëerd voor armoedebestrijding in hedendaagse welvaartsstaten. De armoedegrens die we het meest hanteren is een relatieve grens: ze is een afgeleide van het mediane inkomen. Wanneer de ‘mediane’ situatie in de samenleving evolueert van een huishouden met één kostwinner naar een huishouden met twee kostwinners, wordt de standaard gezet door het tweeverdienermodel. De gevolgen daarvan komen het scherpst in beeld wanneer we kijken naar de situatie van een alleenstaande ouder met kinderen die voltijds werkt met een minimumloon. Er zijn haast geen landen waar het bruto minimumloon van deze alleenstaande ouder volstaat om boven de armoedegrens uit te komen; zelfs in landen waar de minimumlonen redelijk goed zijn, volstaat één minimumloon niet.¹⁷ Omdat dit probleem niet oplosbaar is door een drastische verhoging van de bruto minimumlonen (zo’n strategie botst snel op een economische limiet), hebben regeringen in vele welvaartsstaten gekozen voor een andere strategie: verminderingen van belastingen en bijdragen voor mensen die werken aan een laag loon; zogenaamde *in-work benefits*, d.w.z. toeslagen voor gezinnen die afhankelijk zijn van lage lonen, waarbij ook rekening wordt gehouden met kinderlast; huisvestingspremies... Dankzij deze instrumenten komt het netto besteedbare gezinsinkomen van dergelijke huishoudens in de meeste Europese landen wel uit boven de armoedegrens, tenminste wanneer de alleenstaande ouder voltijds aan het werk is. Maar wanneer de alleenstaande ouder leeft van een uitkering, zakt het gezinsinkomen in ongeveer alle landen onder de armoedegrens: men wil immers dat werken duidelijk méér oplevert dan niet werken. Een overheid die gezinnen die leven van één vervangingsinkomen boven de armoedegrens wil tillen, moet dus een zeer grote budgettaire inspanning doen: het netto-inkomen ‘al werkend’ moet fors hoger liggen dan de armoedegrens, zodat ook het netto-inkomen van een werkloos huishouden boven de armoedegrens kan getild worden zonder afbreuk te doen aan het principe dat ‘werken loont’: er is een dubbele inspanning

nodig, zowel voor werkenden met een laag loon als voor niet-werkenden, als we armoede willen bestrijden.¹⁸ In haar bijdrage aan deze bundel verbindt Cantillon deze vaststelling —dat het optillen van de bodem van de sociale bescherming tot aan de Europese armoedegrens grotere inspanningen vergt dan men doorgaans wil geloven— aan een pleidooi voor een Europese aanpak.¹⁹

Kortom, wie armoede wil bestrijden met het verhogen van bruto minimumlonen en vervangingsuitkeringen botst snel op de limieten van deze instrumenten. Dat wil niet zeggen dat ze zonder betekenis zijn: de bruto minimumlonen verhogen heeft over het algemeen weinig rechtstreekse impact op armoedecijfers, maar de laagste uitkeringen verhogen heeft wel een rechtstreekse impact, en is in België ook zonder meer nodig, net zoals het netto-inkomen van mensen die werken aan een minimumloon verbeterd moet worden.²⁰ Maar het structurele armoederisico van de eenverdiener met een laag inkomen verdwijnt er ten gronde niet mee. *De verschuiving naar het tweeverdienersmodel dwingt ons daarom tot een fundamentele herwaardering van de huishoud-dimensie van onze sociale bescherming.*

De gezinsmodalisering die in onze sociale zekerheid sterk doorgezet is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw was een modalisering van individuele vervangingsuitkeringen: individuen met een gezin ten laste kregen het meest, wie samenwoonde met een partner met een zeker inkomen kreeg het minst. Deze gezinsmodalisering had nadelen (en er zijn ook veel principiële bezwaren tegen geformuleerd), maar zolang éénverdieners de standaard vormden, kon ze —in de context van die tijd, van snel toenemende uitkeringsafhankelijkheid en bezuinigingen— huishoudens met één uitkering wel het perspectief bieden dat zij niet te diep beneden de algemeen geldende inkomensstandaard in de samenleving zouden wegzakken bij werkloosheid of invaliditeit. Vandaag is het nodig dat huishoudens rechtstreeks beschermd worden *als huishoudens*: of men alleenstaande is of niet, of er meer dan één inkomen in het gezin is of niet, een huishouden brengt vaste kosten mee. Die kosten hebben primordiaal te maken met huisvesting, en ze zijn natuurlijk —wat huis-

vesting, maar ook andere kosten betreft— een functie van het aantal kinderen. Zelfs wanneer een combinatie van stijgende bruto minimumlonen, belastingmaatregelen en *in-work-benefits* het individuele netto minimumloon verder zou verhogen tijdens de komende jaren (wat absoluut wenselijk is, en zou toelaten om individuele vervangingsuitkeringen ook te verhogen), dan nog wordt de ruimte voor hogere individuele vervangingsuitkeringen beperkt door de bekommernis om werkloosheidsvallen. Het is dus nodig de *kosten* die een huishouden meebrengt laag te houden en/of voldoende te compenseren, met name voor huishoudens met lage inkomens. Dit veronderstelt een radicale herdenking van ons huisvestingsbeleid, zoals Pascal De Decker in deze bundel terecht bepleit.²¹ En het is nodig de rol van kinderbijslag als ondersteuning voor huishoudens met kinderen te herwaarderden: ik onderschrijf het ‘progressieve universalisme’ waar Wim Van Lancker voor pleit.²²

De nood aan een ecologische transitie versterkt deze analyse. In het licht van de ecologische uitdagingen lijkt het op termijn onvermijdelijk dat elektriciteit en autoverkeer duurder worden voor de doorsnee consument. Hetzelfde geldt vermoedelijk voor water. Het heeft geen zin ons daartegen te verzetten, als we het menen met de ecologische transitie. Bijvoorbeeld, naast het afschaffen van de voordelen voor bedrijfswagens (in het kader van een *tax shift* die de personenbelasting vermindert) is veralgemening van rekeningrijden een keuze die zich opdringt. Omdat het bij mobiliteit, elektriciteit en water ook gaat over basisbehoeften van huishoudens, zijn progressieve tariefstructuren (voor elektriciteit en water) en alternatieve oplossingen (openbaar vervoer, grootschalige isolatieprogramma’s) nodig die gezinnen met bescheiden inkomens in het bijzonder beschermen. De essentie is echter dat belastingen, uitkeringen, kinderbijslag en huisvestingsbeleid zorgen voor een betere *algemene* verdeling van inkomens en bestedingsmogelijkheden over *huishoudens*, waardoor de consequenties van de ecologische transitie op de prijs van een aantal goederen en diensten die onontbeerlijk zijn voor de organisatie van een huishouden verteerbaar worden voor iedereen.

Gezinnen zonder werk en armoede bij kinderen: de Belgische ziekte.

De huishouddimensie vraagt een bijzondere aandacht in België omdat de verdeling van werk over huishoudens bij ons méér gepolariseerd is dan in andere landen. De Europese statistieken over ‘werkintensiteit van het huishouden’ leren dat: in EU-SILC is de werkintensiteit van het huishouden een maatstaf voor de mate waarin de volwassenen in het huishouden op jaarbasis effectief aan het werk zijn.²³ Tabel 1 toont dat België, in vergelijking met het Europese gemiddelde, veel huishoudens heeft met een zeer hoge werkintensiteit en veel huishoudens met een zeer lage werkintensiteit. Deze vaststelling wordt bevestigd door een andere Europese statistiek: het aantal ‘baanloze huishoudens’, d.w.z. huishoudens waar geen enkele volwassene aan het werk is, volgens een elementaire definitie van ‘werk’. Dit ligt in ons land bijzonder hoog, met name bij gezinnen met kinderen. Nergens in Europa leven méér kinderen in een huishouden zonder werk (het Belgische cijfer is met 12,1% het hoogste van de EU; het Europese gemiddelde bedraagt 9,8%). Het verschil tussen de Gewesten is groot: in Vlaanderen ging het om 7,3% van de kinderen, in Wallonië om 16,2% en in Brussel om 23,2%.

Tabel 1: Verdeling van de bevolking (jonger dan 60 jaar) volgens werkintensiteit van het huishouden

werkintensiteit:	zeer hoog	hoog	middelmatig	laag	zeer laag
België	48,8%	18,6%	12,7%	6,3%	13,5%
EU-28	46,9%	20,4%	16,1%	6,5%	9,4%

Niet alleen is het werk zeer scheef verdeeld over de Belgische huishoudens. Het armoederisico van huishoudens met een zeer lage werkintensiteit is in België ook bijzonder groot, terwijl het armoederisico in gezinnen met een zeer hoge werkintensiteit uitgesproken laag is, zoals Tabel 2 toont.

Tabel 2: Armoederisico voor mensen jonger dan 60 jaar volgens werkintensiteit van het huishouden

werkintensiteit:	zeer hoog	hoog	middelmatig	laag	zeer laag	alle huishoudens
België	2,7%	4,4%	17,4%	34,4%	70,4%	16,1%
EU-28	5,5%	10,8%	23,9%	40,9%	60,8%	17,5%

We hebben dus te maken met een dubbele polarisatie: de kloof tussen de *haves* en de *have nots* is diep in ons land, zowel wat betreft de arbeidsmarktparticipatie als wat betreft de gevolgen van arbeidsmarktparticipatie voor armoede. Dit is uitgesproken het geval in Wallonië; in Vlaanderen leven veel minder kinderen in gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, maar ook hun relatieve armoederisico is erg hoog. Elders ben ik uitvoerig ingegaan op de *oorzaken* van deze Belgische ziekte,²⁴ op de vergelijking met Nederland,²⁵ en op de *gevolgen* ervan.²⁶

Op onze arbeidsmarkt is de individuele participatiekloof tussen mensen met een 'sterk profiel' en mensen met een 'zwak profiel' (in termen van opleiding, afkomst, leeftijd) zeer groot, groter dan in andere landen. Bij huishoudens met twee volwassenen vind je volwassenen met 'zwakke profielen' vaak samen, om de evidente reden dat ze uit dezelfde leeftijdsgroep en uit hetzelfde milieu komen, net zoals je mensen met 'sterke profielen' vaak samen vindt. Gezinsvorming versterkt dus nog eens de grote individuele kloof tussen 'sterk' en 'zwak' op de Belgische arbeidsmarkt. En omdat koppels per definitie dezelfde woonplaats hebben, worden regionale verschillen in werkzaamheid ook versterkt door de vorming van huishoudens. Kortom, mensen met zwakke individuele profielen vormen 'superzwakke' huishoudens, mensen met sterke profielen vormen 'supersterke' huishoudens (waarbij woonplaats een onderdeel is van het individuele profiel). Daarnaast is er de vaststelling dat je bij alleenstaanden in België méér dan in vele andere landen mensen vindt met een zwak profiel ten aanzien van de arbeidsmarkt (een vaststelling waar ik geen pasklare uitleg voor heb). Het samenspel van deze factoren verklaart het hardnekkig hoge aantal 'werkloze huishoudens' in ons land, met name huishoudens met kinderen.

Het gevolg is dat er in ons land méér kinderen zijn die basisbehoeften niet kunnen invullen dan in andere, vergelijkbare landen. Een rapport voor de Koning Boudewijnstichting bracht deze alarmerende situatie in kaart op basis van een Europese indicator voor 'kindspecifieke materiële deprivatie'.²⁷ Deze indicator is gebaseerd op een lijst van 17 basisbehoeften: we beschouwen een kind als gedepriveerd als minstens drie

van deze 17 basisbehoeften niet vervuld kunnen worden om financiële redenen. Op basis van deze maatstaf is 15% van de kinderen in België gedepriveerd, wat vergelijkbaar is met Frankrijk, maar hoger dan in Nederland (13%) en Duitsland (11%). Als we de aandacht toespitsen op ernstigere vormen van deprivatie, dan wordt de kloof met de buurlanden groter. Zo blijven minstens vier basisbehoeften onbeantwoord voor 12% van de Belgische kinderen; in Nederland, Duitsland en Frankrijk ligt dat op 7% tot 9%. De deprivatie is niet alleen ernstiger dan in onze buurlanden, de samenstelling van de groep kinderen die erdoor getroffen wordt, is in België uitzonderlijk in vergelijking met wat we zien in andere landen: in geen enkel ander land vormen kinderen die leven in gezinnen waar niet (of bijna niet) wordt gewerkt zo'n groot aandeel in de groep gedepriveerde kinderen. In Wallonië-Brussel leeft 54% van de gedepriveerde kinderen in gezinnen waar niet wordt gewerkt. In Vlaanderen leeft 41% van de gedepriveerde kinderen in gezinnen waar (bijna) niet wordt gewerkt, hoewel dergelijke gezinnen in Vlaanderen veel minder voorkomen dan in Wallonië en Brussel. Dat komt omdat kinderen in gezinnen waar (bijna) niet wordt gewerkt in *alle* Belgische gewesten een bijzonder groot risico lopen op deprivatie. We stellen dus opnieuw het dubbele probleem vast: veel gezinnen met kinderen waar (bijna) niet wordt gewerkt, en een groot risico op deprivatie in dergelijke gezinnen. Dit is geen natuurwet: de vergelijking met Nederland bewijst dat het mogelijk is minder kinderen te hebben in gezinnen waar niet wordt gewerkt, én tegelijkertijd deze gezinnen financieel beter te beschermen.

Het gezinsinkomen is vanzelfsprekend de belangrijkste determinant van deprivatie bij kinderen. Zowel werk dat slecht betaald wordt als gebrek aan werk kunnen zorgen voor gebrek aan inkomen. Maar werkloosheid is ook een bijkomende risicofactor *op zichzelf*: omdat werkloosheid lang kan duren, raken de middelen waarover een gezin beschikt om basisbehoeften in te vullen geleidelijk uitgeput. Naast gebrek aan werk, zijn de andere bijkomende risicofactoren het opleidingsniveau van de ouders, leven in een eenoudergezin, huurder zijn, huisvestingskosten die zwaar doorwegen in het gezinsbudget, schulden... De conclusie is —niet voor

de eerste keer— dat een *masterplan* nodig is waarbij al deze factoren op alle beleidsniveaus aangepakt worden. De cruciale uitdaging die in dergelijk masterplan moet worden aangepakt is: hoe kunnen we zowel de perspectieven op werk als de levensstandaard van laaggeschoolde ouders en alleenstaande ouders verbeteren? De oplossingen bevinden zich op het kruispunt van belastings- en uitkeringsbeleid, huisvesting, kinderopvang en onderwijs, inkomensbescherming en activeringsbeleid; ik herhaal ze hier niet, omdat ze uitvoerig opgesomd zijn in het rapport voor de Koning Boudewijnstichting. Ze zijn niet goedkoop: regeringen die het menen met armoedebestrijding zullen daarvoor aanzienlijke middelen moeten mobiliseren.

Een belangrijke conclusie is dat de linkerkant het *in België* voor zichzelf als opdracht moet zien dat meer mensen aan het werk gaan, en met name meer mensen met een kwetsbaar profiel. Dit betekent dat men voorzichtig moet zijn met het verhogen van bruto minimumlonen: men mag ervan uitgaan dat hoge minimumlonen veelal een rem zetten op werkgelegenheid voor mensen met een kwetsbaar profiel, omdat hun economische toegevoegde waarde minder groot is. Een zekere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, zonder dat deze doorschiet zoals in het Nederlandse model, is ook aangewezen. In het rapport voor de Koning Boudewijnstichting pleiten we voor een bijkomende *tax shift*, met een klemtoon op de lage lonen, maar dan wel een *tax shift* die adequaat en eerlijk gefinancierd wordt. We pleiten daarvoor omdat de reguliere private arbeidsmarkt meer kansen biedt dan we in België benutten, maar het politieke motto dat *iedereen* naar de markt moet 'doorstromen', is wel naïef. We moeten opnieuw meer investeren in jobs in de sociale economie (tewerkstelling met ondersteuning, buurtdiensten, enz.). Dit betekent dat de gewestelijke budgetten voor initiatieven in de sociale economie de hoogte in moeten. Ik heb daarom ook sympathie voor de idee van een 'basisbaan' die Dankbaar en Muysken in deze bundel voorstellen.²⁸ Het recht op arbeid —het recht om nuttig bij te dragen tot de samenleving en daarvoor ook erkenning te krijgen— is immers een grondrecht. Overheden moeten dus onverkort *volledige werkgelegenheid* nastreven. De vraag is echter of een basisbaan aan een minimumloon

daarvoor het geschikte instrument is. De essentie van de 'erkenning van nuttigheid' is dat het om maatschappelijk zinvolle activiteiten gaat, waar een authentieke behoefte aan bestaat. Het risico bij de formule van de 'basisbaan' is dat ze niet vertrekt van een dynamiek van maatschappelijke behoeften, met andere woorden, dat het om een loutere aanbodvisie gaat. Overheden moeten de doelstelling van volledige werkgelegenheid realiseren via een maatschappelijk bestel dat ervoor zorgt dat alle relevante maatschappelijke behoeften beantwoord worden; dit is een zaak van algemeen economisch en arbeidsmarktbeleid, van voldoende investeringen in de zorg, de opvang, het onderwijs..., en van maatschappelijk zinvolle arbeid in werkplekken voor mensen die langdurig werkloos zijn en niet meer ingeschakeld kunnen worden in het reguliere circuit. Opnieuw geldt dat dit budgettaire consequenties heeft. Er moeten keuzes gemaakt worden. Dit sterkt me in de mening dat het niet aangegeven is om 'de koopkracht' van 'de middenklasse' uit te roepen tot hét belangrijkste sociale probleem van dit ogenblik. Overigens is kwaliteit van het leven voor de middenklasse misschien motiverender dan 'koopkracht' en is zorg voor die kwaliteit dus de belangrijkste opdracht bij een sociaalecologische transitie, zoals Sacha Dierckx stelt.²⁹

Hardnekkige armoede is niet alleen een onrecht, ze creëert een vicieuze cirkel en vormt zo ook een bedreiging voor de bredere doelstellingen van de welvaartsstaat: ze hypothekeert zowel het 'verbinden' als —voor een grote groep kinderen en jongeren— het 'verheffen'. Inzake kinderbijslag hebben we terecht gebroken met onze Bismarckiaanse traditie (er is geen onderscheid meer tussen kinderbijslag op basis van het professionele statuut van de ouders), maar vanuit het perspectief van armoedebestrijding moet nog méér geïnvesteerd worden in het inkomensafhankelijke deel van de kinderbijslag. Niet alleen in de kinderbijslag, maar in het hele sociale beleid moeten we een consequente 'huishouddimensie' doortrekken, vanuit een heldere opvatting over 'progressief universalisme'.

Waarin we falen: pensioenen hervormen.

De onbekwaamheid om een minimale consensus te bereiken over een ernstige pensioenhervorming vormt, naast ernstige deprivatie bij kinderen, een andere sluipende bedreiging voor ons bestel. Een welvaartsstaat overleeft niet zonder vertrouwen in de kwaliteit en de robuustheid van het intergenerationele contract. Dat vertrouwen wordt steeds meer op de proef gesteld. In vergelijking met andere maatschappelijke vraagstukken gaat het pensioendebat over een technisch eenvoudige materie. Maar het is emotioneel geladen omdat pensioenen alles te maken hebben met twee hypergevoelige kwesties: zekerheid en vrijheid. Pensioenen moeten zekerheid bieden: een veilige horizon voor elkeen. Daar zal iedereen het over eens zijn. Maar we onderschatten in welke mate dit ook een debat is over vrijheid. In deze afdeling zeg ik eerst iets over de verschillende betekenissen van ‘zekerheid’ in een debat over pensioenhervorming, en ga vervolgens in op ‘vrijheid’. Dit brengt me bij een reflectie over de mate waarin we elementen uit onze Bismarckiaanse traditie willen handhaven in het pensioenbeleid, dan wel zouden kiezen voor een basispensioen, wat De Tavernier in deze bundel bepleit.³⁰

Onze eerste pijler —het wettelijke pensioen— is gebaseerd op een principe van *defined benefit*, of ‘vaste uitkering’. In ons jargon betekent ‘vaste uitkering’ dat de pensioenuitkering louter afhangt van wat je verdient tijdens je loopbaan: de pensioenbelofte ligt vast en het precieze bedrag wordt berekend op basis van het verloop van je loopbaan. Dit principe van ‘vaste uitkering’ heeft een gevolg: wanneer er meer gepensioneerden komen, door de naschok van een vroegere *babyboom* of door een stijgende levensverwachting, moet er meer geld verzameld worden om de vaste belofte te financieren. In de praktijk leidt dit ertoe dat pensioenstelsels met ‘vaste uitkeringen’ stelselmatig hervormd worden omdat men een al te sterk stijgende financieringslast wil vermijden.

Zijn er alternatieven? In het pensioendebat bestaan verschillende scholen. Eén school gelooft dat privatiseren de enige oplossing is. Dit is onjuist; de plaats ontbreekt om dit argument hier nogmaals uit te

werken.³¹ Naast de privatiseringsschool is er nog een tweede school in het pensioendebat. Deze school wil het principe van de ‘vaste uitkering’ vervangen door een principe van ‘vaste bijdrage’. Veroudering van de bevolking kan dan niet opgevangen worden door stijgende bijdragen, want de bijdragebasis is bevroren; in zo’n scenario moeten de pensioenen dalen *in verhouding* tot de inkomens van de actieven wanneer de bevolking veroudert. In een systeem van ‘vaste bijdragen’ kan men natuurlijk proberen te vermijden dat de pensioenen dalen door mensen langer te doen werken, maar een stelsel gebaseerd op ‘vaste bijdrage’ is daar niet echt op gericht. Het Zweedse model is gebaseerd op het principe van ‘vaste bijdrage’.

De *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* (CPH) die in 2014 haar rapport neerlegde, was uitdrukkelijk tegen het Zweedse model.³² Zowel ‘vaste uitkering’ als ‘vaste bijdrage’ zijn extreme oplossingen wanneer de bevolking veroudert. In een stelsel van ‘vaste uitkering’ moeten de actieven instaan voor het financieren van de veroudering (de pensioenuitkeringen liggen ‘vast’); in een stelsel van ‘vaste bijdrage’ ligt het gewicht van de aanpassing volledig bij de pensioenen (de bijdragen liggen vast, er kan geen extra geld komen). Echte solidariteit tussen generaties veronderstelt dat de lasten en de lusten van veroudering *gespreid* worden over actieven en gepensioneerden, dat zowel de berekening van de bijdragen als de berekening van de toekomstige pensioenen kan evolueren: iedereen moet zijn duit in het zakje doen. ‘Bijdragen’ hoeven daarbij niet alleen van arbeidsinkomens te komen; vermogens kunnen aangesproken moeten worden als stijgende uitgaven dat nodig maken. ‘Vaste bijdragen’ en ‘vaste uitkeringen’ zijn dus geen goede modellen van solidariteit. Bovendien is de ‘vastheid’ van deze systemen in de praktijk een illusie. Stelsels gebaseerd op ‘vaste uitkeringen’ worden voortdurend aangepast, precies omdat ze tot een probleem van financiering leiden; dat leidt tot grote onzekerheid bij de bevolking. De zekerheid van de ‘vaste uitkering’ is dus een pseudo-zekerheid, zoals we ook in België ervaren hebben. Maar ook stelsels van ‘vaste bijdragen’ zijn niet altijd bestand tegen de tijd: wanneer de last van de aanpassing eenzijdig bij de pensioenen ligt, zijn sociale tegenreacties onvermijdelijk. De CPH

pleitte daarom voor een tussenweg: je zou deze tussenweg ‘vaste ambitie’ kunnen noemen. Het uitgangspunt was dat sociale partners en overheid een ambitie vastleggen met betrekking tot de kwaliteit van de pensioenen die ze op lange termijn wensen. Het pensioenvraagstuk is een vraagstuk van eerlijke verdeling: de ambitie moet zijn dat *de verhouding* tussen de gemiddelde pensioenen en de gemiddelde inkomens van actieven goed is en goed blijft. Het gaat om een maatschappelijk contract: het contract moet niet alleen de ambitie vastleggen, maar ook stipuleren welke aanpassingsmechanismen nodig zijn om de ambitie veilig te stellen wanneer de bevolking veroudert. Daarbij gingen we ervan uit dat het prioritaire aanpassingsmechanisme het verlengen van loopbanen was, maar in de mate dat dat niet lukt, moet er meer financiering komen (we gaan niet uit van een ‘vaste bijdrage’). Onze idee was ook dat het pensioenbeleid moet losgemaakt worden van het wel en wee van de overheidsbegroting. Erik Schokkaert licht deze visie op intergenerationele rechtvaardigheid verder toe in deze bundel.³³

Een en ander betekent dat men over het pensioencontract drie debatten moet voeren:

- (1) Welke zekerheid moet het pensioencontract bieden: gaat het over de lange-termijn verhouding tussen pensioenen en actieve inkomens, en de houdbaarheid daarvan, of gaat ‘zekerheid’ over iets anders?
- (2) Hoe hoog ligt de ambitie met betrekking tot de verhouding tussen gemiddelde pensioenen en gemiddelde actieve inkomens (als men het er mee eens is dat dit de zekerheid is die verankerd moet worden)?
- (3) Als aanpassingen nodig zijn om een ‘vastgelegde ambitie’ te blijven waarmaken, gebeuren deze aanpassingen dan op basis van een vooraf afgesproken en in wetgeving verankerde spelregel, of laat men dit over aan toekomstige regeringen?

Voor een deel staan deze debatten los van elkaar: men kan het bijvoorbeeld eens zijn met het principe van de vaste ambitie, als tussenweg tussen ‘vaste uitkering’ en ‘vaste bijdrage’, maar het oneens zijn met het

wettelijk verankeren van vooraf afgesproken aanpassingsmechanismen, omdat men (in tegenstelling tot wat ik zou denken) niet van dergelijk ‘automatisme’ houdt. In een democratisch debat zijn dat verschillende, legitieme opties. Het is zonde dat het CPH-rapport van 2014 niet begrepen is als een uitnodiging voor een open overleg over deze vragen. De regering draagt daarin een zware verantwoordelijkheid, omdat zij meteen wilde beslissen dat de wettelijke pensioenleeftijd omhoog zou gaan: daarmee werd niet alleen de kar voor het paard gespannen, maar de essentie van het rapport werd miskend. De vakbonden zijn ten aanzien van het CPH-rapport meteen in de verdediging gegaan en hebben het niet aangegrepen als kapstok voor een debat over de sociale ambitie van het pensioenstelsel. Het parlement heeft de handschoen ook niet opgenomen. Het resultaat is: geen breed debat, indianenverhalen over wat de CPH voorgesteld heeft, en veel verwarring.

Een eerlijke verdeling van de vrijheid.

Onze wettelijke pensioenen voor werknemers zijn niet genereus. Op termijn moeten zowel de minima verbeteren als —voor werknemers— de maxima (om te vermijden dat iets beter betaalde werknemers in toenemende mate beroep moeten doen op eigen sparen om hun levensstandaard te verzekeren: het klassieke ‘verzekeringsprincipe’ mag hier niet helemaal losgelaten worden). In het licht van de veroudering en de vele andere sociale uitdagingen waar we voor staan, veronderstelt het verbeteren van de werknemerspensioenen dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen hun pensioen opnemen verhoogt: geleidelijk en met respect voor een evenwicht tussen pensioentijd en levensduur. Nu mogen mensen die deze strategie voorstaan, zoals ik, twee moeilijkheden niet onder de mat vegen.

De eerste moeilijkheid is dat het verhogen van de pensioenleeftijd een rechtvaardigheidsprobleem creëert: niet alleen de levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld.

Dat de levensverwachting, en met name de levensverwachting in goede gezondheid, samenhangt met opleidingsniveau is een droevige maar harde wetmatigheid. Ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven hangt samen met het opleidingsniveau en inkomen dat men verdient. Natuurlijk moeten we inzetten op betere arbeidsomstandigheden, meer opleiding, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, meer autonomie en zelfsturing bij het werk — factoren waarvan we weten dat ze bijdragen tot het langer willen blijven werken. Maar dat neemt niet weg dat deze mogelijkheden meer voor de hand kunnen liggen bij werk dat typisch door hooggeschoolden verricht wordt dan bij werk dat typisch door laaggeschoolden verricht wordt.

Dit brengt me bij de tweede moeilijkheid die voorstanders van een hogere pensioenleeftijd niet onder de mat kunnen vegen: ‘pensioen’ is voor veel mensen synoniem aan ‘vrijheid’. Het is niet zo dat mensen over het algemeen uitkijken naar hun pensioen omdat ze niet graag werken, maar pensioen betekent wel dat ze alle ruimte krijgen voor hun *eigen* levensprojecten. De toekenning van het pensioen is ook niet verbonden aan medische onderzoeken en/of eisen om toch naar werk te blijven zoeken, zoals het geval is bij andere uittrederegelingen. Diegenen die graag willen doorwerken zijn mensen voor wie ‘werken’ en hun eigen levensproject grotendeels samenvallen: de typische voorbeelden daarvan zijn politici, academici en bedrijfsleiders. Het is niet toevallig dat pleidooien voor het verhogen van de pensioenleeftijd gemakkelijk door deze mensen gehouden worden: hun werk *is* hun vrijheid.

Op basis van deze overwegingen heeft de CPH voorgesteld om de flexibiliteit die reeds bestaat in de Belgische eerste-pijler-pensioenen verder uit te diepen en consistent te maken. We gaan ervan uit dat mensen verschillende voorkeuren hebben inzake pensioenleeftijd, en dat je dus ruime keuzevrijheid moet organiseren. De vraag is hoe je dat doet op een manier die financieel houdbaar is en ervaren wordt als fair. Onze idee was dat de lengte van de loopbaan de spil moet vormen van het hele pensioenstelsel, en ook doorslaggevend moet zijn voor het moment waarop mensen hun pensioen kunnen opnemen. We stelden voor dat

bij vervroegde pensionering ‘negatieve actuariële correcties’ ingevoerd zouden worden. Dergelijke correcties bestaan niet (meer) in België. Actuariële correcties zorgen ervoor dat de totale som van de pensioenuitkeringen die mensen krijgen tot aan hun overlijden, gemiddeld gesproken, niet beïnvloed wordt door de leeftijd waarop ze het pensioen opnemen. Bijzonder aan ons voorstel was dat deze negatieve actuariële correcties gebaseerd zouden zijn op de lengte van de loopbaan, en niet op de leeftijd van mensen. We kozen er bewust niet voor om de pensioenregelingen te differentiëren op basis van individuele eigenschappen zoals opleiding, een suggestie van De Tavernier in zijn bijdrage aan deze bundel.³⁴ Los van een aantal praktische bezwaren, is differentiatie op basis van opleiding stigmatiserend (‘jij mag vroeger op pensioen omdat je niet in staat was om een hoger diploma te halen; jij moet wat langer doorwerken omdat je hooggeschoold bent’).

Laat me een concreet voorbeeld geven, eerder dan de techniek uit te leggen. Neem iemand die begon te werken op zijn achttiende (een weinig geschoold iemand) en daarnaast iemand die pas begon toen hij tweeëntwintig jaar was (een hooggeschoold iemand). De eerste zou, bijvoorbeeld, zijn pensioen kunnen opnemen vanaf de leeftijd van drieënzestig jaar zonder enige negatieve correctie (zijn loopbaan omvat op die leeftijd vijfenveertig jaar; laat ons zeggen dat dit de spil is waarrond negatieve of positieve correcties optreden). Maar als de hooggeschoolde het pensioen wil opnemen met drieënzestig jaar krijgt hij wel een actuariële correctie (zijn loopbaan omvat op die leeftijd nog geen vijfenveertig jaar). Nog anders gezegd: voor laaggeschoolden die op hun achttiende begonnen met werken, is de ‘normale’ pensioenleeftijd drieënzestig jaar; voor hooggeschoolden die op hun tweeëntwintigste begonnen met werken, is de ‘normale’ pensioenleeftijd zevenenzestig jaar. Wie stopt met werken voor zijn of haar ‘normale pensioenleeftijd’ wordt gepenaliseerd. Let op, daarmee is niet gezegd dat diegene die op achttien jaar begon te werken moet wachten tot zijn drieënzestigste verjaardag vooraleer hij op pensioen kan: de idee is dat hij minder pensioen krijgt wanneer hij het pensioen (geheel of gedeeltelijk) opneemt voor die leeftijd, d.w.z. op vervroegd pensioen gaat.

Hoe lang de loopbaan moet zijn vooraleer iemand *vervroegd* pensioen kan opnemen is een cruciale vraag. In essentie gaat het om een afweging tussen de mate waarin men daarin soepel wil zijn enerzijds, en de hoogte van de gemiddelde pensioenen anderzijds: als men soepel is in de loopbaanvoorwaarde, en die soepelheid leidt in de praktijk tot kortere loopbanen dan de norm van vijfenveertig jaar, dan zal dit ook tot minder goede pensioenen leiden dan wanneer men minder soepel is in de loopbaanvoorwaarde. (Die afweging kan aanleiding zijn om een getrappt systeem te voorzien. Men zou een onderscheid kunnen maken tussen de loopbaanduur die toegang geeft tot een gedeelte van het vervroegde pensioen —een ‘deeltijds pensioen’—, en een iets langere loopbaanduur waarna het vervroegde pensioen volledig kan opgenomen worden. Men zou er kunnen voor pleiten om toch met een combinatie van minimale loopbaanduur en minimale leeftijd te werken voor het vervroegde pensioen.) Ik wil daar nu geen precieze voorstellen met cijfers op plakken, maar het is duidelijk dat het maatschappelijke debat daarover keuzes veronderstelt: de middelen voor sociaal beleid zijn niet onuitputtelijk.

Tot daar het pleidooi van de CPH. De Belgische regering heeft ons pleidooi niet gevolgd: de lengte van de loopbaan speelt wel mee in de mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan, maar van actuariële correcties wil men hoe dan ook niet horen. Sterker, een bestaande slimme positieve correctie voor wie langer doorwerkt, de zogenoemde pensioenbonus, is door deze regering afgeschaft als besparingsmaatregel. Dat is moeilijk te begrijpen — je zou denken dat men prikkels om door te werken belangrijk vindt in een pensioenstelsel.

Het resultaat is dat het niet echt mogelijk is om een ruime maar consistente en financieel duurzame flexibiliteit qua pensioenleeftijd te organiseren in het Belgische pensioenstelsel. Nochtans beloofde de minister van Pensioenen, Daniel Bacquellaine, meer flexibiliteit, met name door het invoeren van een ‘deeltijds pensioen’. Principieel is dat een zeer goed idee, maar zonder een stelsel van actuariële correcties is het niet mogelijk een ruime, duurzame en eerlijke flexibiliteit gestalte te geven. Het

voorstel dat onlangs door de Ministerraad is goedgekeurd beantwoordt dan ook niet aan een ruime en consistente opvatting over flexibiliteit.

Het enige zinvolle argument dat aangevoerd kan worden tegen negatieve actuariële correcties bij vervroegde opname is dat de Belgische pensioenen voor werknemers en zelfstandigen hoe dan ook al laag zijn. Dat onderlijnt evenwel vooral de noodzaak om de gemiddelde pensioenen op termijn iets beter te maken. Een verstandige vorm van flexibiliteit die met name geschoolde mensen aanzet om langer door te werken, kan bijdragen tot een beter houdbaar systeem in België, met op termijn ook hogere gemiddelde pensioenen. Kortom, bij de drie fundamentele pensioendebatten die ik hoger aanstipte, voegt zich een vierde fundamenteel debat: welke flexibiliteit willen we? Hoe kunnen we een ruime vrijheid om de pensioendatum te kiezen eerlijk en duurzaam organiseren?

Zware beroepen.

In de loop van de voorbije legislatuur is het pensioendebat volledig overheerst geraakt door de discussie over de zware beroepen. De CPH stelde uitdrukkelijk niet voor om voor mensen met zware beroepen een lagere pensioenleeftijd in te voeren. Inzake pensioenleeftijd pleitten we voor een voor iedereen toegankelijke en gelijke flexibiliteit, met klemtoon op een vereiste loopbaanduur.³⁵ Wel stelden we een aparte regeling voor in de berekening van de pensioenhoogte: mensen met zware beroepen zouden hun pensioen sneller kunnen opbouwen dan anderen, wat voor hen de negatieve actuariële correcties bij vervroegd pensioen ten dele zou compenseren. Onze idee was dat dit hoe dan ook eerder marginaal moest blijven in het pensioenstelsel, en we stelden een procedure voor die de sociale partners volledig verantwoordelijk zou maken voor de selectie van dergelijke zware beroepen, binnen een beperkte en gesloten budgettaire enveloppe. (Een en ander zou overigens gekoppeld kunnen worden aan een financiële responsabilisering van werkgevers, maar dat stelden we niet voor.)

Het klimaat in het pensioendebat is intussen zo verziekt dat werkgevers en werknemers het volstrekt niet eens geraken over wat zware beroepen zijn. De sfeer in dit debat werd helemaal problematisch toen de Minister van Pensioenen aan de overheidsvakbonden beloofde dat een vrij verregaande inlevering op de ambtenarenpensioenen (die historisch veel beter zijn dan de werknemers- en zelfstandigenpensioenen) gecompenseerd zou worden door een brede regeling voor zware beroepen in de overheidssector. Hij sloot daarover ook een akkoord met een deel van de overheidsvakbonden. De daarbij overeengekomen omvang van het aantal 'zware beroepen' in de overheidssector (nodig om deze compensatie zinvol te maken, en zo bekeken ook wel begrijpelijk en legitiem) stootte op veel onbegrip in de publieke opinie en bij de coalitiepartners van de minister. De bakker om de hoek wordt inderdaad heel boos wanneer hij hoort dat een leerkracht een zwaar beroep zou hebben, en hij niet. Maar de bakker om de hoek beseft waarschijnlijk niet hoe groot de inlevering is op overheidspensioenen die men, voor sommige overheidssectoren, onder het motto van 'zwaar beroep' wil compenseren.

Kortom, de 'framing' van het overleg over de ambtenarenpensioenen zat hopeloos fout: wat een legitiem compromis was om een verregaande besparing op overheidspensioenen aanvaardbaar te maken stuitte, door de beeldvorming, op grote verontwaardiging. Een en ander heeft tot gevolg dat het debat vandaag geblokkeerd is. Men zou het debat over de hervorming van de ambtenarenpensioenen dus moeten loskoppelen van het debat over de zware beroepen in de privésector. De bredere moraal van dit verhaal luidt als volgt: een regeling voor zware beroepen kan zinvol zijn als een marginaal element in een pensioenstelsel. Men moet echter niet hopen dat een regeling voor zware beroepen draagvlak kan krijgen als ze de pil moet vergulden voor grootschalige ingrepen in het pensioenstelsel die iedereen treffen. Daarvoor is de problematiek van wat een zwaar beroep is, te subjectief, te specifiek, en te sterk verbonden met de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers.

Zouden we een basispensioen invoeren?

De piste van de CPH om flexibiliteit en actuariële correcties te organiseren op basis van de lengte van de loopbaan past netjes in onze Bismarckiaanse traditie. In die traditie wordt nauwkeurig bijgehouden wanneer iemand begint met werken en bijdragen voor het pensioen. Sterker, voor werknemers meten we ook hoeveel uren en dagen mensen werken. We kunnen voor een werknemer dus precies definiëren welke arbeidsinspanning (in uren of dagen) we op jaarbasis voldoende vinden om een jaar aan te merken als een 'gewerkt jaar' dat meetelt in het vaststellen van de lengte van zijn loopbaan (we kunnen zeggen: het jaar T telt mee als een loopbaanjaar als de werknemer tijdens dat jaar minstens X dagen gewerkt heeft, of het telt mee als hij minstens Y uren gewerkt heeft). Dus kunnen we uitrederegelingen (en minimumregelingen) organiseren die rekening houden met een notie van loopbaan die gebaseerd is op 'arbeidsinspanning', los van de hoogte van het loon. Dat is ook wat we doen in het rapport van de CPH, en dergelijke metriek vind je overigens ook terug in diverse voorstellen m.b.t. minimumpensioenen die vandaag circuleren. Een criticus zou nu kunnen opwerpen dat deze piste eerder een verhaal van het verleden is dan een verhaal voor de toekomst. Ze veronderstelt dat mensen eerst studeren, en daarna een zichtbare en definitieve intrede in de arbeidsmarkt doen. Ze veronderstelt een arbeidsmarkt waarin de dominerende situatie deze is van een werknemer met een arbeidscontract, waarin niet alleen het loon maar ook de arbeidsinspanning (in uren) netjes gestipuleerd staat.³⁶

Ik ben geen voorstander van het massaal bijklussen door studenten, maar indien studeren en werken toch in toenemende mate samen zouden gaan, dan wordt het moeilijk om vast te stellen wanneer iemands actieve loopbaan begint, en wat een 'actieve loopbaan' betekent. Zou je een universitair gediplomeerde die werkte vanaf achttien jaar anders behandelen dan een universitair gediplomeerde die zijn eerste job pas aanpakte op drieëntwintig jaar? Op zichzelf is dit probleem oplosbaar — het is een kwestie van definities. Maar het is niet het enige probleem. Steeds meer mensen werken deeltijds; er bestaat een onderscheid tussen mensen die

deeltijds werken ‘met behoud van rechten’ (ze worden door de sociale zekerheid beschouwd als mensen die eigenlijk een voltijdse job zoeken en putten daar ook rechten uit) en mensen die deeltijds werken zonder dit statuut. Dit onderscheid is complex, en men zou kunnen zeggen dat de toegang tot ‘deeltijds werk met behoud van rechten’ ook sterk afhankelijk is van omstandigheden die geen echte eigen keuze zijn. Dit ondermijnt de legitimiteit van een metriek die gebaseerd is op arbeidsuren en daarmee gelijkgestelde periodes. We hebben het dan nog niet gehad over de opkomst van de platformeconomie...

Zouden we dus een basispensioen moeten invoeren, dat niet gebaseerd is op een metriek van arbeidsinspanning, maar louter op het feit dat je in België woont en een bepaalde *leeftijd* bereikt hebt? Zo’n basispensioen staat dan helemaal los van arbeidsmarktgegevens, maar het kan gecombineerd worden met een pensioen dat wel ‘arbeidsmarktgerelateerd’ is. Dit is het pleidooi van De Tavernier in deze bundel.

Er bestaat een buitenlands voorbeeld. De Nederlandse AOW is een basispensioen in de echte betekenis van het woord: de hoogte ervan is afhankelijk van de lengte van je verblijf in Nederland, maar onafhankelijk van je vroegere verdiensten, en dus ook onafhankelijk van de lengte van je actieve loopbaan. Van oudsher kan de AOW gecombineerd worden met inkomen uit arbeid, maar het stelsel is voor het overige niet flexibel: je kan de AOW niet vervroegd opvragen. Kortom, het Nederlandse bestel komt in de buurt van een onvoorwaardelijk basisinkomen voor ouderen. Het verschil met wat een echt basisinkomen voor ouderen zou zijn, is de koppeling aan de lengte van het verblijf in Nederland en het onderscheid tussen alleenstaande ouderen en anderen (de AOW is niet strikt individueel, wat voorstanders van een basisinkomen precies belangrijk zouden vinden). De combinatie van AOW en een sterke tweede pijler maakt de Nederlandse pensioenen gemiddeld zeer genereus in vergelijking met vele andere pensioenstelsels in Europa.

Net als een basisinkomen is de AOW eenvoudig, en het is net die eenvoud die nu in Nederland leidt tot een toenemende spanning in het gevoerde beleid. De aanleiding daarvoor is de drastische verhoging

van de AOW-leeftijd: in 2030 zal hij op 68 jaar liggen en in 2070 op 72 jaar en 6 maanden. Deze verschuiving is met forse vaart ingezet, en intussen ontstaat al een averechtse vorm van flexibiliteit: Nederlanders met hogere inkomens kiezen gemakkelijker voor vervroegd pensioen dan Nederlanders met lage inkomens, onder meer omdat zij hun aanvullende pensioenen kunnen inzetten om deze keuze te ondersteunen (aanvullende pensioenen laten wel vrijheid toe m.b.t. de leeftijd waarop ze opgenomen worden). Dit slaat een impliciet maatschappelijk contract met betrekking tot de AOW uit balans. Dit contract kun je als volgt samenvatten. Bij een uniforme pensioenleeftijd is de gemiddelde pensioenperiode voor laagopgeleiden korter dan voor hoogopgeleiden, waardoor hoogopgeleiden langer genieten van de AOW. Daar staat tegenover dat hoogopgeleiden meer participeren en meer verdienen, waardoor zij via belastingen en premies meer bijdragen aan de AOW. Per saldo is het daarom zo dat hoogopgeleiden vandaag meer bijdragen aan de AOW dan zij aan uitkering ontvangen. Als de bestaande tendens dat hoogopgeleiden vroeger met pensioen kunnen dan laagopgeleiden stelselmatig versterkt wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd, dan komt het onderliggende maatschappelijke contract —hoogopgeleiden genieten langer van AOW maar betalen er meer voor— echter in een steeds slechter daglicht te staan.

In Nederland is intussen ook al uitvoerig gedebatteerd over de invoering van een flexibele AOW-leeftijd. Nadat de idee herhaalde keren terug op de politieke agenda kwam, heeft de vorige regering uitdrukkelijk laten weten dat ze een flexibele AOW-leeftijd niet zag zitten. De vakbeweging is voor flexibiliteit, experts zijn verdeeld, om pragmatische redenen maar ook om principiële redenen: sommigen stellen dat een volksverzekering, zoals de AOW, geen ‘spaarsysteem’ is waarop je flexibiliteit en actuariële correcties kan toepassen. Naar mijn mening moeten zowel een minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd als flexibiliteit op de agenda komen.³⁷

Er zijn merites in het pleidooi voor een basispensioen. Met de CPH hebben we, na rekenoefeningen, besloten om een basispensioen niet

voor te stellen, omdat we niet zagen hoe we dit op een goede en betaalbare wijze zouden kunnen integreren in een Belgisch hervormingspad. Dit wil niet zeggen dat het pleidooi van De Tavernier oninteressant is. Men moet zich echter de vraag stellen of een basispensioen ingevoerd kan worden zonder enige relatie met het arbeidsmarktverleden van mensen: dit zou betekenen dat het ofwel rigide wordt (geen keuze qua leeftijd) ofwel flexibel rond een uniforme spil-leeftijd, met actuariële correcties op basis van de leeftijd van diegene die het opneemt. Zeker in een scenario waarbij deze leeftijd geleidelijk zou verhogen (omwille van een intergenerationele evenwicht dat we nastreven), zou dit voor lager geschoolden minder goed uitpakken dan voor hoger geschoolden. Kortom, eenvoud en rechtvaardigheid staan vaak op gespannen voet. Voorstanders van een basispensioen moeten hier een grondig antwoord op kunnen geven.

Een probleemgerichte aanpak is niet *in-the-box*.

In de inleiding schreef ik dat het oplossen van problemen leidend moet zijn, niet onze behoefte om met radicaal nieuwe ideeën te komen. Het oplossen van problemen vergt echter dat we oog hebben voor grondig veranderde contexten: daarom moeten we de rol van oude instrumenten van sociaal beleid kritisch herbekijken. Een probleemgerichte aanpak is dus niet hetzelfde als conservatief *in-the-box* denken.

Het sociaal beleid van de toekomst heeft een goed doordachte huishoud-dimensie nodig, op basis van progressief universalisme; daarmee zijn we ver voorbij de Bismarckiaanse traditie die mensen anders behandelde op basis van hun professionele statuut. Ik stipte vier debatten aan die gevoerd moeten worden over de architectuur van het pensioenstelsel: punctuele voorstellen ter verbetering van ons pensioenstelsel moeten ingebed worden in een visie op een consistente architectuur. Ook hier is het zaak om niet *in-the-box* te denken. Kortom, meteen het blik *Nieuwe Grote Ideeën* opentrekken, brengt ons niet dichterbij ons doel, maar we moeten wel de bestaande gereedschapskist kritisch bekijken. En we moeten helder zijn over onze prioriteiten: sociaal beleid moet hand in

hand gaan met de ecologische transitie die zich opdringt. Omdat de middelen om beleid te voeren niet onuitputtelijk zijn maar integendeel schaars, zijn goed verantwoorde en scherpe keuzes nodig.

Eindnoten.

1. Met dank aan Matthias Somers, Wim Van Lancker en Bea Cantillon voor commentaar op een eerste ontwerp.
2. P. Van Parijs & Y. Vanderborght (2017), *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
3. Over basisinkomen en armoede: zie J. Boone, S. Marchal, I. Marx, L. Van Cant, W. Van Lancker & G. Verbist (2018), *Feit en Fictie omtrent het Basisinkomen in Nederland*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek, Universiteit Antwerpen. Voor een kritiek op Van Parijs & Vanderborght, *op. cit.*, met name op de Europese dimensie, zie F. Vandenbroucke (2017), 'Basic income in the European Union: a conundrum rather than a solution.' *ACCESS EUROPE Research Paper* 2017/02; en voor een verdediging tegen deze kritiek, zie F. Denuit (2019), *Fighting poverty in the European Union. An assessment of the prospects for a European Universal Basic Income (EUBI)*. PhD: ULB and Warwick University. Voor een recent overzicht van de ethische discussie, zie I. Robeyns (2018), 'Het basisinkomen: waarom zouden we dit (niet) willen?', *Ethische Annotatie* #6, Universiteit Utrecht, December 2018.
4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam University Press.
5. K. Vleminckx (2019), 'De (r)evolutie van sociale zekerheid: 1944 tot nu.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 22-63. Voor een breed historisch overzicht van onze sociale zekerheid, zie ook B. Cantillon m.m.v. L. Buysse (2016), *De Staat van de Welvaartsstaat*. ACCO.
6. S. Marchal & M. De Wilde (2019), 'De bijstand: Wat als het maatwerk achter de feiten aanloopt?' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 278-301.

7. De maximumfactuur in de gezondheidszorg vormt een illustratie. Toen ik de maximumfactuur invoerde, werden in het parlementaire debat zorgen geuit over het feit dat de maximumfactuur niet strookte met de traditionele Bismarckiaanse opvatting over onze gezondheidszorg, omdat er een algemene inkomensselectiviteit ingevoerd werd (in de bijkomende bescherming die de maximumfactuur zou bieden). Mijn argument was dat de maximumfactuur een echte 'verzekering' is: een verzekering dat de opstapeling van remgelden geen te zwaar beslag zou leggen op het budget van huishoudens; dergelijke verzekering houdt dus rekening met de omvang van het huishoudinkomen. Alhoewel de maximumfactuur dus 'selectief' is, is het systeem toch ook belangrijk voor mensen met betere inkomens wanneer zij getroffen worden door zeer hoge gezondheidsuitgaven: in deze zin is de universaliteit van het systeem belangrijk. Deze interessante combinatie van 'universalisme' en 'selectiviteit' bleek ook spoedig uit evaluaties, zoals in E. Schokkaert, J. Guillaume, A. Lecluyse, H. Avalosse, K. Cornelis, D. De Graeve, S. Devriese, J. Vanoverloop & C. Van de Voorde (2008), 'Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg.' Report 80A, KCE-Federaal Kenniscentrum voor Gezondheidszorg. Ik beschouw de maximumfactuur daarom ook als een nuttig voorbeeld van 'progressief universalisme' of 'selectiviteit binnen de universaliteit' zoals Van Lancker bepleit in deze bundel: W. Van Lancker (2019), 'De balans tussen selectiviteit en universaliteit in de Belgische welvaartsstaat: wie minder heeft, moet meer krijgen.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale Zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 124-148. Bij de maximumfactuur gaat het om progressief universalisme dat expliciet op maat van huishoudens is: het gaat om het beheersen van het gezinsbudget voor gezondheidszorg.
8. In het pleidooi van Hemerijck dat onze welvaartsstaten evolueren (en moeten evolueren) naar een *sociaal investeringsbeleid* speelt het faciliteren van de overgang tussen verschillende fases in de levenscyclus een grote rol: A. Hemerijck (ed.) (2017), *The uses of social investment*. Oxford University Press. Een belangrijke vraag is of overgangen vooral gefaciliteerd moeten worden met uitkeringen die toelaten dat mensen zich tijdelijk of gedeeltelijk terugtrekken uit de arbeidsmarkt, dan wel met sociale dienstverlening zoals kinderopvang, en wat de beste combinatie is van uitkeringen en ondersteunende diensten. Het debat moet dus worden opengetrokken naar een debat over de verdiensten en eventuele tekorten van Hemerijcks pleidooi voor een sociaal investeringsmodel.

9. L.-I. Robben, A. Van den Heede & W. Van Lancker (2018), *De lage middenklasse in België*. Studie op vraag van Denktank Minerva en Decenniumdoelen. CeSO - KULeuven.
10. Robben et al., *op . cit.*, p. 49.
11. Robben et al., *op . cit.*, wijzen er ook op dat de lage middenklasse sterk 'vergrijsd' is, terwijl het aandeel ouderen in de groep armen is afgenomen. Binnen de lage middenklasse zijn de gepensioneerden over het algemeen niet de 'precaire' groep; de actieven vormen de meer precaire groep in de lage middenklasse.
12. Robben et al., *op . cit.*, p. 15. Het verschil in inkomensgroei is meer uitgesproken wanneer we enkel naar inkomens van actieven kijken. Bij de actieven groeiden de inkomens van de lage middenklasse jaarlijks met ongeveer 1,4% over de voorbije dertig jaar, de inkomens van de armen met ongeveer 1% per jaar, en de inkomens van de hogere inkomensgroepen met 1,6%. Bij de gepensioneerden groeiden de inkomens van de armen met 1,6%, de inkomens van de andere groepen met ongeveer 1,5% (*idem*, p. 15). Voor een systematisch onderzoek van de koopkrachtevolutie gedurende verschillende regeerperiodes, zie A. Decoster, T. Vanheukelom & G. Verbist (2019), 'Financiële werkprykkels en herverdeling onder Michel I.' *CSB Bericht*. Defeyt publiceerde interessante commentaren op de koopkrachtdiscussie: Ph. Defeyt (2018), 'Pouvoir d'achat et revenus des belges – évolutions 1995-2020.' Institut pour un Développement Durable; & Ph. Defeyt (2019), 'Il a vraiment augmenté le pouvoir d'achat ? « Non, peut-être ».' Institut pour un Développement Durable.
13. Overlegssystemen die ervoor zorgen dat de lonen de productiviteit volgen en de competitiviteit in een muntunie op een evenwichtige wijze bewaakt wordt, zijn daarom essentieel: zie F. Vandenbroucke (2017), 'Structural convergence versus systems competition: limits to the diversity of labour market policies in the European Economic and Monetary Union.' *ECFIN discussion paper 065*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 20 July 2017.
14. Wanneer ik het verder heb over pensioenen, dan gaat het ook over de zekerheid die we kunnen bieden aan de middenklasse. Hier speelt het debat over het Mattheüeffect, waar Herman Deleecq zelf een genuanceerde visie op had. Oog hebben voor de belangen van de middenklasse was voor hem niet strijdig met goed sociaal beleid:

- “Het totaal beeld toont een verdeling waarbij per slot van rekening de onderste lagen resp. de niet-actieven totaal meer opnemen aan vervangingsinkomens en de hogere lagen resp. de actieven totaal meer opnemen uit collectieve goederen en diensten (...). Zulk totaalbeeld, hierboven verklaard aan de hand van structurele en culturele factoren van differentiële opname van enerzijds vervangingsinkomens en anderzijds collectieve goederen en diensten, kan eveneens verklaard worden vanuit het politieke en sociale besluitvormingsproces. De hogere belastingdruk ten nadele van de hogere lagen kan door dezen enkel duurzaam aanvaard worden in de mate dat zij, in ruil hiervoor, een stelsel van sociale voorzieningen ontwikkeld zien dat hen een voldoende aandeel in het profijt van de overheid laat opnemen.” H. Deleeck, J. Huybrechts & B. Cantillon (1983), *Het Matteüeffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer, p. 371. De zorg van Deleeck was dat dergelijke Matteüeffecten uiteindelijk niet zo sterk mochten worden dat ze de globale balans in het voordeel van de middenklasse zouden laten overhellen. Voor Deleecks uiteindelijke inschatting van het Mattheus-effect, zie H. Deleeck (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Acco, pp. 342-343.
15. W. Van Lancker, *op. cit.*, Tabel 1 p. 138.
 16. Na een periode van expansie van deze stelsels werd er de voorbije jaren in gesnoeid. Het ondersteunen van overgangen tijdens de levenscyclus, in functie van individuele behoeften en familiale omstandigheden, is mijns inziens —naast de verzekering van de levensstandaard en bodembescherming— een waardevolle doelstelling van de sociale zekerheid, en een goed en breed aanvaard evenwicht tussen deze drie doelstellingen draagt bij tot de legitimiteit van het stelsel. Een grondig publiek debat daarover ontbreekt; de bijdrage in deze bundel van Van Lancker over universaliteit en selectiviteit kan dit debat ook niet helemaal uitputten, precies omdat de levenscyclus en de doelstelling ‘overgangen faciliteren’ buiten beschouwing blijven.
 17. Zie B. Cantillon, D. Collado & N. Van Mechelen (2018), ‘The structural nature of the inadequate social floor for single-parent families.’ In: R. Nieuwenhuis & L.C. Maldonado, *The triple bind of single-parent families. Resources, Policies and Employment to Improve Well-being*. Policy Press, pp. 401-415. Zij tonen dat Zweden en Denemarken hierop een eenzame uitzondering vormden, althans in het midden van de jaren zeventig (het bruto voltijdse minimumloon tilt de alleenstaande ouder boven de armoedegrens).
 18. Cantillon et al., *op. cit.*, leggen in deze analyse de nadruk op het feit dat minimumlonen in een aantal landen ook achterbleven bij de gemiddelde inkomensontwikkeling, waardoor ‘neerwaartse druk op de minimumlonen’ (in vergelijking met de gemiddelde lonen) naar voor komt als de belangrijkste factor in de analyse, samen met de wens om een voldoende grote afstand te creëren tussen lonen en vervangingsuitkeringen. Dit heeft er onder meer mee te maken dat hun analyse vertrekt van het midden van de jaren negentig. Over een langere termijn bekeken, is het essentiële, echt structurele knelpunt de overgang van een eenverdienersmodel naar een tweeverdienersmodel.
 19. B. Cantillon (2019), ‘Na 75 jaar sociale zekerheid: nood aan Europese samenwerking om structurele tekortkomingen te overwinnen.’ In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 64-85.
 20. Mijn klemtonen op ‘bruto’ en ‘rechtstreeks’ zijn niet toevallig. De analyse in de vorige paragrafen stelt dat de hoogte van de minimumlonen onrechtstreeks cruciaal is, omdat de netto-verdiensten bij werk hoger moeten liggen dan de netto-verdiensten bij werkloosheid, ook voor laaggeschoolde mensen die aan de laagste lonen werken: vandaar de ‘dubbele inspanning’ die nodig is. Deze dubbele inspanning kan echter opgebracht worden door *in-work-benefits*, die het nettoloon verhogen zonder de bruto loonkost te verhogen. Voor een onderzoek naar de mogelijke impact van *in-work-benefits* op armoede in België met concrete berekeningen, zie D. Vandelannoote & G. Verbist (2019), ‘The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium?’ In B. Cantillon, T. Goedemé & J. Hills (2019), *Decent Incomes for all. Improving Policies in Europe*. Oxford University Press. Daaruit blijkt overigens ook dat dit serieuze budgettaire inspanningen vergt, als men een significant effect wil bereiken.
 21. P. De Decker (2019), ‘Tina out, Tamara in. Met een *moonshot* voor wonen naar een waaier van collectieve winsten.’ In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 324-355. In het laatste Jaarboek Armoede tonen Dewilde en Pannecoucke aan dat de samenhang tussen inkomensarmoede en deprivatie inzake huisvesting in Vlaanderen en België groter is dan in andere landen, en dat die samenhang in Vlaanderen ook toeneemt. Zie C. Dewilde & I. Pannecoucke (2018), ‘De ‘nieuwe sociale kwestie 2.0’: hoe wonen armer maakt.’ In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau,

- T. Goedemé, R. Remmen, & A. van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2018*. ACCO.
22. Ik zou weliswaar een enigszins ander argument gebruiken dan Van Lancker: wat eigen is aan uitkeringen die kosten van het huishouden compenseren, is dat ze minder aanleiding geven tot werkloosheidsvallen dan vervangingsuitkeringen (tenzij deze kostencompensatie zeer selectief wordt); het wederkerigheidsargument lijkt me genuanceerder en complexer. Met betrekking tot de idee van progressief universalisme en Deleecks visie, zie ook voetnoten 7 en 14, *supra*.
 23. De 'werkintensiteit van het huishouden' is een indicator die Eurostat opstelt op basis van de SILC-enquête. De indicator meet de tijd die de volwassen leden van het huishouden (de leden van 20 tot 59 jaar oud, met uitzondering van de studenten) besteed hebben aan betaalde arbeid gedurende het jaar voorafgaand aan de enquête; die tijd wordt uitgedrukt in verhouding tot de tijd die deze volwassenen hadden kunnen besteden aan betaalde arbeid. Indien alle volwassenen ononderbroken en voltijds aan het werk waren, is het percentage 100%; indien géén van de volwassenen gewerkt heeft (zelfs geen enkele maand), is het percentage 0%. De bron van de cijfers in Tabel 1 en Tabel 2 is de EU-SILC 2017.
 24. V. Corluy & F. Vandenbroucke (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' *Leuvense Economische Standpunten* 2015/149, Faculteit Economische en Bedrijfswetenschappen-CES, KULeuven.
 25. F. Vandenbroucke (2017), 'België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa.' *Vierendertigste Pacificatielezing*, Breda, 11 november 2017, DOI: 10.13140/RG.2.2.14550.34888
 26. A-C. Guio & F. Vandenbroucke (2018), *Armoede en deprivatie bij Belgische kinderen. Een vergelijking van de risicofactoren in de drie gewesten en de buurlanden*. Koning Boudewijnstichting, 13 december 2018.
 27. A-C. Guio & F. Vandenbroucke, *op. cit.*
 28. B. Dankbaar & J. Muysken (2019), 'Op weg naar een baangarantie voor iedereen.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale Zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 262-276.
 29. S. Dierckx (2019), 'Een sociaalecologische transitie is mogelijk.' Denktank Minerva, 25 februari 2019.
 30. W. De Tavernier (2019), 'Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 174-196.
 31. Formules die privatisering inhouden, kunnen ook grote risico's creëren. Zelfs al gaat het niet om een privatisering van het bestaande stelsel, dan nog houdt een 'geïndividualiseerde tweede pijler', zoals de regering Michel I onlangs besliste, grote risico's in. Deze hervorming zou moeten teruggedraaid worden: zie Academische Raad Pensioenen (2018), 'Standpunt van de Academische Raad m.b.t. het voorontwerp van wet VAPW (Vrij Aanvullend Pensioen Werknemers).' Juli 2018.
 32. Jos Berghman, Alain Jousten, Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*. Brussel, 16 juni 2014.
 33. E. Schokkaert (2019), 'Intergenerationele rechtvaardigheid en sociale zekerheid.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 150-173.
 34. W. De Tavernier, *op. cit.*, p. 185.
 35. De CPH wijdde hier een apart advies aan: Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, 'Zware beroepen, deeltijds pensioenen en eerlijke flexibiliteit in het pensioensysteem. Aanvullend advies van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040.' Brussel, april 2015.
 36. Ik schrijf hier bewust 'de dominerende situatie is deze van een werknemer met een arbeidscontract': vandaag geldt ook al dat we bij zelfstandigen geen maatstaf hebben van arbeidsinspanning in dagen of uren, en de regeling voor zelfstandigen is dus louter gebaseerd op de vaststelling dat bijdragen betaald worden: de vraag hoeveel uren of dagen een zelfstandige presteert speelt geen rol in de vaststelling van het recht op een wettelijk minimumpensioenminimum enz.
 37. F. Vandenbroucke (2018), 'Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat.' *Socialisme & Democratie* (75:5), pp. 33-44.

De balans tussen selectiviteit en universaliteit in de Belgische welvaartsstaat: wie minder heeft, moet meer krijgen.

Wim Van Lancker.

Inleiding.

Voor wie is de welvaartsstaat bedoeld?¹ Het traditionele antwoord op die vraag was decennialang: voor iedereen. Want een welvaartsstaat die gericht is op de armen wordt vanzelf een arme welvaartsstaat. Dat adagium vindt zijn wortels in een zeer omvangrijke sociaalwetenschappelijke literatuur maar werd pas echt gemeengoed na de publicatie in 1998 van het artikel ‘The Paradox of Redistribution’ door Walter Korpi en Joakim Palme (hierna: K&P). Zij besloten op basis van analyses op data uit de jaren tachtig dat *“the more we target benefits at the poor and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality.”*² De idee dat een universele welvaartsstaat betere resultaten oplevert op het vlak van armoede en ongelijkheid dan een selectieve welvaartsstaat wordt sinds de ‘ontdekking’ van de paradox van de herverdeling bijna beschouwd als een natuurwet.

Maar is die natuurwet niet aan herziening toe? In dit hoofdstuk betoog ik dat de kwestie van universaliteit versus selectiviteit een meer genuanceerde lezing verdient. De welvaartsstaat van vandaag verschilt immers danig met die van de jaren tachtig. Niet in het minst omdat de samenstelling van de bevolking sterk is veranderd, en daarmee ook de aard van de sociale risico’s, maar ook omdat de beleidsinstrumenten zelf veranderd zijn. Als we de Belgische welvaartsstaat performanter willen maken in de strijd tegen armoede moeten we de vraag *voor wie* de welvaartsstaat bedoeld is terug centraal plaatsen: komt het geld wel terecht daar waar het het meeste nodig is? Mijn conclusie is dat de sociale zekerheid selectiever moet worden, dat de uitgaven meer moeten worden gericht naar wie de uitgaven het meeste nodig heeft. We hebben dus een welvaartsstaat nodig die meer gericht is op de armen. Tegelijkertijd moet de sociale dienstverlening die voorzien of gesubsidieerd wordt door de overheid universeeler worden. We hebben dus sociale dienstverlening nodig die toegankelijk is voor iedereen.

De paradox van de herverdeling.

Welvaartsstaten hebben een dubbele doelstelling. Enerzijds het handhaven van de verworven levensstandaard bij het zich voordoen van een sociaal risico zoals pensionering, werkloosheid of ziekte: dat is het socialeverzekeringsaspect van de welvaartsstaat. Anderzijds het waarborgen van een minimuminkomen voor iedereen en zo het voorkomen en bestrijden van armoede: dat is het aspect van de minimuminkomensbescherming van de welvaartsstaat.³

In hun studie focussen K&P zich op twee grote sociale programma's: pensioenen en ziekte-uitkeringen. Vervolgens delen ze landen in op basis van drie kenmerken van deze programma's: (1) *wie* heeft recht op deze uitkeringen, en op welke basis wordt het recht geopend?; (2) het *niveau* van de uitkeringen; en (3) hoe de programma's *georganiseerd* worden.

Het eerste criteria gaat over de vraag of mensen eerst moeten bijdragen aan het programma alvorens ze recht hebben op een uitkering (verzekeringsprincipe) dan wel of ze recht hebben omdat ze een burger van het land zijn (burgerschapsprincipe) of omdat ze een laag inkomen hebben en dus alleen maar een uitkering kunnen krijgen na een middelentoets (bijstandsprincipe). Het tweede criteria gaat over de vraag of de uitkeringen de levensstandaard moeten waarborgen (gerelateerd aan de hoogte van het eerder verdiende loon) of eerder een minimale basisbescherming moeten bieden (voor iedereen gelijk). Het derde criteria, ten slotte, gaat over de vraag in welke mate de werkgevers- en werknemersorganisaties (overlegeconomie) dan wel de overheid betrokken zijn bij de uitvoering en uitbetaling van de programma's. Uiteraard zijn verschillende combinaties van de drie criteria mogelijk, binnen één land en zelfs binnen één socialezekerheidsstelsel. In België bijvoorbeeld zijn de pensioenen gebaseerd op het verzekeringsprincipe en krijgt wie meer heeft bijgedragen ook een hoger pensioen, maar wie niet voldoende heeft kunnen bijdragen kan wel aanspraak maken op een bijstandspensioen als men aan de inkomensvoorwaarde voldoet (de Inkomensgarantie-

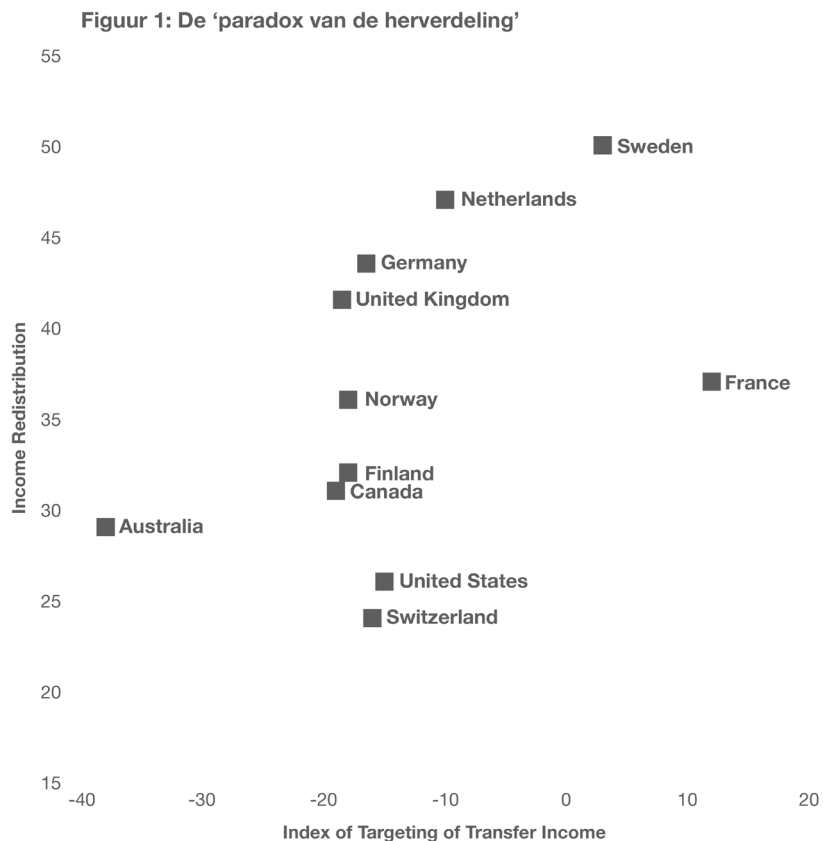
uitkering voor Ouderen, IGO). De Rijksdienst voor Pensioenen wordt bestuurd in paritair beheer door de werkgevers- en werknemersorganisaties. In Nederland is er dan weer een basispensioen gebaseerd op het burgerschapsprincipe in overheidsbeheer. De overheid is ook verantwoordelijk voor het beheer van de pensioenen in Zweden, terwijl de pensioenbedragen net als in België wel gerelateerd zijn aan het eerdere inkomen en eerdere bijdragen en er ook een bijstandspensioen bestaat.⁴ Door de drie criteria samen te nemen verschijnt er dus heel wat variatie tussen socialezekerheidsstelsels en tussen landen.

Wat K&P toonden was dat landen die een sterk uitgebouwd stelsel van bijdrage-gerelateerde verzekeringen voor werkenden combineren met een stelsel van forfaitaire basisbescherming voor iedereen de grootste mate van herverdeling kennen. In hun studie gaat het dan om Zweden, Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Landen die louter forfaitaire uitkeringen voor mensen met lage inkomens kennen daarentegen, herverdelen het minst. Voorbeelden zijn Australië, Zwitserland en de Verenigde Staten. De twee doelstellingen van welvaartsstaten zijn dus complementair: landen die sociale risico's goed verzekeren bieden tevens de beste bescherming tegen het risico op armoede. Landen die vooral inzetten op minimuminkomensbescherming bieden de minste bescherming tegen armoede. Deze *paradox van de herverdeling* vormt tot op vandaag de basis voor argumenten in het voordeel van universele welvaartsstaten en om pleidooien *contra* selectiviteit te schragen.

De paradox is dood, leve de paradox?

De vraag is in hoeverre de paradox van de herverdeling vandaag nog geldig is. Om dat in te schatten is het nodig om goed te begrijpen hoe K&P tot hun conclusie kwamen.

Zij toonden een positief verband tussen de mate van herverdeling en een index van 'targeting' van sociale uitgaven (Figuur 1⁵). De mate van herverdeling werd gemeten als de procentuele vermindering van de ongelijkheid door de overheidstransfers in een land. Eigenlijk meet men daarbij het *verschil* tussen de ongelijkheid op basis van het 'marktin-



komen' (de inkomens uit arbeid en private inkomstenbronnen) en de ongelijkheid op basis van het 'beschikbaar inkomen' (de inkomens uit arbeid en private inkomstenbronnen vermeerderd met de overheids-transfers). Dat is een standaardmethode om de mate van herverdeling te peilen. De index van *targeting* van sociale uitgaven toont de mate waarin de overheidstransfers verdeeld zijn over de gezinnen, waarbij de gezinnen gerangschikt worden op basis van hun marktinkomen. De index krijgt een positieve waarde als de overheidstransfers meer terecht komen bij de gezinnen met hogere marktinkomens en een negatieve waarde als de overheidstransfers meer terecht komen bij gezinnen met lagere marktinkomens. Op basis van data uit de jaren tachtig tonen

K&P dat landen waarbij de overheidstransfers minder geconcentreerd zijn bij de laagste inkomensgroepen meer herverdelen. Universaliteit en selectiviteit gaan dus over de *uitkomsten* van het beleid: waar komen de overheidstransfers terecht?

Dat het gaat om de uitkomsten is van groot belang om de paradox van de herverdeling goed te begrijpen. Want uitkomsten zeggen niet noodzakelijk iets over het *beleidsontwerp*. Laat mij dat illustreren met een extreem voorbeeld. Als alleen mensen met een laag inkomen kinderen hebben, dan zal een strikt universele kinderbijslag waarbij elk kind een gelijk bedrag krijgt (*i.e.* het beleidsontwerp) zeer selectief zijn in de uitkomsten. De overheidstransfers zullen terecht komen bij de laagste inkomens en de herverdeling van rijk naar arm zal zeer sterk zijn. Dat betekent dat er dus geen directe relatie hoeft te bestaan tussen het beleidsontwerp en de beleidsuitkomsten. Een beleid kan universeel zijn qua design maar toch selectief in de uitkomsten. En omgekeerd, een beleid dat selectief gericht is op een welomlijnde groep kan toch universeel zijn in de uitkomsten dan verwacht, afhankelijk van de positie van de ontvangers in de inkomensverdeling.

Maar er is meer. Recente analyses tonen dat het positieve verband dat K&P vonden verandert over de tijd heen. De Amerikaanse socioloog Lane Kenworthy illustreert in zijn boek *Progress for the poor* dat het verband tussen de '*index of targeting*' en herverdeling negatiever wordt naarmate er meer recente data worden gebruikt.⁶ In een meer recente analyse komen Ive Marx, Lina Salanauskaite en Gerlinde Verbist tot de conclusie dat de paradox van de herverdeling inherent onstabiel is.⁷ Naarmate er landen aan de analyse worden toegevoegd of landen uit de analyse worden verwijderd verschijnt of verdwijnt de paradox. Het is dus geen natuurwet.

Dat heeft te maken met de verdeling van de sociale risico's. Werkloosheid was een sociaal risico dat vroeger veel meer verspreid was over de inkomensverdeling dan vandaag. Lapidair: iedereen kon werkloos worden. Omdat werkloosheid vandaag een risico is dat veel meer geconcentreerd zit bij de laagste inkomensgroepen is de uitkomst van een systeem van

sociale verzekeringen met bijdrage-gerelateerde uitkeringen vandaag veel selectiever. Kortom, bij ongewijzigd beleid worden de uitkomsten vanzelf selectiever omdat de verdeling van de sociale risico's selectiever wordt.

Maatschappelijk draagvlak.

In de redenering van K&P zijn de sociale uitgaven de link tussen de mate van herverdeling en de universaliteit van de uitkomsten. Landen die een bijdrage-gerelateerd socialezekerheidsstelsel hebben met daaronder een vloer van forfaitaire minimuminkomensbescherming herverdelen meer omdat ze grotere budgetten hebben, waardoor iedereen uiteindelijk beter af is. Landen die voornamelijk inzetten op forfaitaire uitkeringen voor de laagste inkomens herverdelen minder omdat de budgetten om te herverdelen veel kleiner zijn waardoor vooral de meest kwetsbaren slechter af zijn.

Hier komt het causale argument van K&P pas echt op de proppen: het maatschappelijk draagvlak voor herverdeling. Net omdat in de 'universele' landen het gros van het electoraat, *in casu* de brede middenklasse, baat heeft bij de uitgaven voor sociale bescherming is de bereidheid om bij te dragen aan het systeem erg groot. Daardoor laat het totale budget toe om meer te kunnen doen voor de laagste inkomens. In dat geval lopen de belangen van de armen en van de middenklasse gelijk. Wanneer landen voornamelijk inzetten op herverdeling via de sociale bijstand, enkel gericht op de laagste inkomens, dan verdwijnt ook het maatschappelijk draagvlak om voor die groep genereuze uitkeringen te voorzien. De middenklasse ziet electoraal geen reden om dergelijke programma's te steunen — waardoor de laagste inkomens uiteindelijk slechter af zijn, ondanks het feit dat de uitkeringen 'gericht zijn op wie het meer nodig heeft.' Het is die redenering die aan de basis ligt van de vaak gehoorde stoplap dat 'uitkeringen voor de armen al gauw arme uitkeringen worden.'

Recent onderzoek suggereert dat het inderdaad klopt dat universele systemen, zoals begrepen door K&P, meer publieke steun krijgen dan selectieve systemen. Dat lijkt echter minder te maken te hebben met 'electorale coalities' tussen armen en de middenklasse maar veel meer met een complex samenspel van twee factoren: (1) welbegrepen eigenbelang; en (2) de notie van 'verdienste' of hulpwaardigheid (*deservingness*). Wim van Oorschot en collega's tonen aan dat mensen bereid zijn om solidair te zijn met gepensioneerden, gehandicapten, kinderen en zieken: mensen die weinig controle hebben over hun situatie en/of al eerder hebben bijgedragen aan het systeem.⁸ De keerzijde is echter dat mensen veel minder geneigd zijn tot solidariteit met mensen van wie ze vinden dat ze eigenlijk geen hulp verdienen. 'Voor wat, hoort wat', of de mate waarin men denkt dat de wederkerigheid geschonden wordt, is een belangrijke sociale norm die de houding van mensen ten opzichte van herverdeling grotendeels verklaart.⁹ Ook in gedragseconomisch onderzoek wordt stevast gevonden dat de menselijke motivatie sterk gedreven wordt door noties van wederkerigheid.¹⁰ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er in de sociale zekerheid en in het bijzonder in de sociale bijstand een sterke mate van voorwaardelijkheid zit ingebakken, en die voorwaardelijkheid is in de voorbije jaren sterk toegenomen.¹¹ De laagste inkomens die inkomensbescherming zoeken worden strenger bejegend dan ooit en er wordt van hen een tegenprestatie verwacht. In de perceptie van veel mensen is dat ook logisch: voor niets gaat immers de zon op.

Herverdeling volgens Mattheus.

De paradox van de herverdeling, waarbij de verklaring ligt in het maatschappelijke draagvlak vereist voor grote herverdelingsbudgetten, leidt tot de onafwendbare conclusie dat het Mattheuseffect een noodzakelijke voorwaarde is voor een effectief stelsel van sociale bescherming.

Het Mattheuseffect is genoemd naar een passus uit het evangelie van Mattheus (13:12): "Want aan ieder die heeft, zal gegeven worden en wel overvloedig. Maar aan degene die niet heeft, zal zelfs nog ontnomen

worden wat hij heeft.” Samengevat: de rijken worden rijker, terwijl de armen arm blijven. Veel mensen hebben —vaak intuïtief— het gevoel dat de samenleving inderdaad zo in elkaar zit. Dat buikgevoel is vaak terecht, want eerder empirisch werk heeft aangetoond dat een verscheidenheid aan maatschappelijke fenomenen en processen gekenmerkt wordt door een Mattheuseffect.¹²

In het sociaal beleid betekent het Mattheuseffect dat het profijt van het overheidsbeleid vooral ten goede komt aan de midden- en hogere inkomensgroepen en minder aan de laagste inkomens. Herman Deleeck was een van de eersten om dit fenomeen systematisch te analyseren in relatie tot het sociaal beleid.¹³ Zijn onderzoek voor de jaren zeventig wees uit dat de kinderbijslagen in België vooral ten goede kwamen aan rijkere gezinnen. De reden hiervoor was tweeledig: enerzijds hadden rijkere gezinnen gemiddeld gesproken iets meer kinderen en stroomden die kinderen veel vaker door naar het hoger onderwijs. Anderzijds was (en is) het beleidsontwerp van de kinderbijslag erg universeel georiënteerd. Deze universele oriëntatie wil zeggen dat de uitgaven voor de kinderbijslagen ongeveer in gelijke mate ten goede kwamen aan alle gezinnen met kinderen, ongeacht het inkomen van het gezin in kwestie. Het Mattheuseffect ontstaat door het samenspel van het beleidsontwerp en de spreiding van de risico's, in dit geval het aantal kinderen, over de inkomensverdeling.

Het was uiteraard niet de intentie van de toenmalige beleidsmakers om de rijken rijker te maken; het Mattheuseffect ontstond als een *onbedoeld* neveneffect van het samenspel tussen beleid en verdeling van de sociale risico's. Deleeck en collega's toonden voor de jaren zeventig dat gelijkaardige mechanismen speelden in andere domeinen van het sociaal beleid, zoals sociale huisvesting, pensioenen, gezondheidszorg, culturele participatie, en in het onderwijs. Rond dezelfde periode publiceerde Julian Le Grand een studie over Groot-Brittannië waarin hij aantoonde dat de hogere inkomens veel meer gebruik maakten van sociale dienstverlening zoals onderwijs, sociale huisvesting, gezondheidszorg, en het openbaar vervoer, dan de lagere inkomensgezinnen.¹⁴ In de redene-

ring van K&P is het Mattheuseffect een *wenselijk* neveneffect. Want net *omdat* bijdrage-gerelateerde sociale verzekeringen meer ten goede komen aan de midden- en hogere inkomens creëren ze het draagvlak voor meer herverdeling tussen rijk en arm. Met andere woorden, het Mattheuseffect is functioneel: het gaat samen met een hoger niveau van sociale uitgaven en betere resultaten voor de laagste inkomens.

De vraag is natuurlijk of dat waar is. Hierboven haalde ik reeds aan dat de steun voor herverdeling gecompliceerder is dan dat. De grote, universele sociale programma's zoals gezondheidszorg en pensioenen zijn overal populair, ongeacht de institutionele context of het type welvaartsstaat. Opnieuw: ouderen en zieken zijn *hulpwaardig*. Bovendien zijn het risico's die ons allemaal kunnen en zullen overkomen. Het is dus ook een kwestie van *welbegrepen eigenbelang* om ervoor te zorgen dat dit goede, kwaliteitsvolle programma's zijn. Het is echter onwaarschijnlijk dat mensen meer bereid zijn tot solidariteit met werklozen, leefloners of migranten *omdat ze zelf* meegenieten van kwaliteitsvolle gezondheidszorg. Selectieve programma's gericht op de laagste inkomens zijn niet populair, ook niet in de universele welvaartsstaten.¹⁵ In de beoordeling van die programma's speelt het eigenbelang een veel kleinere rol, het criterium van hulpwaardigheid des te meer. Sociale risico's zoals werkloosheid zijn veel meer dan vroeger geconcentreerd bij een beperkte groep van mensen, met name jongeren en ouderen, immigranten, en vooral bij laaggeschoolden.¹⁶ Dat risico is ver weg voor de hoogopgeleide tweeverdieners die de midden- en hogere inkomensgroepen uitmaken.¹⁷ Als jongeren, immigranten of laaggeschoolden een beroep doen op een werkloosheidsuitkering of op een socialebijstandsuitkering wordt de kwestie van de wederkerigheid op scherp gesteld. Zoeken ze wel voldoende naar werk? De roepstoeter dat werklozen profiteurs zijn is dan al snel te horen.¹⁸

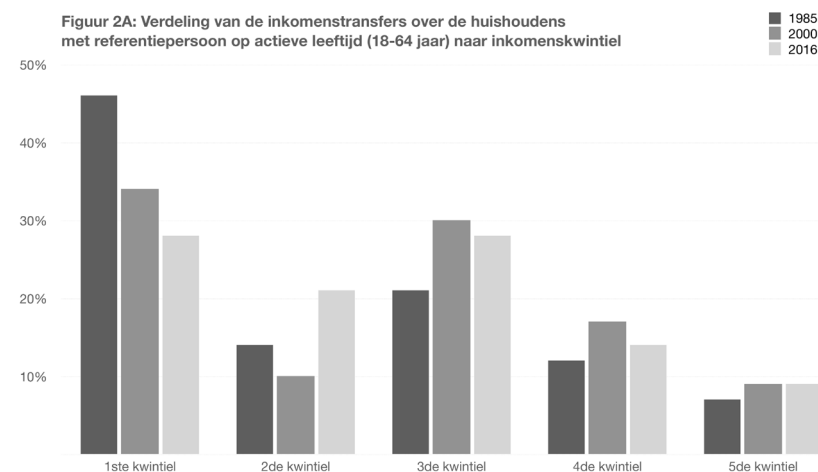
Bovendien schuilen Mattheuseffecten niet alleen in de systemen van inkomensbescherming via cash uitkeringen maar ook, en misschien vooral, in de publieke dienstverlening. Hoewel de uitgaven voor dienstverlening *in globo* herverdelen van hoge inkomens naar lage inkomens,¹⁹

schuilt het probleem vooral in de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de dienstverlening voor de laagste inkomens. Het is maar zeer de vraag in hoeverre Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor kinderopvang, huisvesting of hoger onderwijs de lijm zijn om de middenklasse en de lage inkomens met elkaar te verbinden. De uitgaven voor publieke dienstverlening komen in de studie van K&P alvast niet aan bod. Ik ga er in de volgende sectie verder op in.

Toch is enige nuance in de beoordeling van Mattheuseffecten noodzakelijk. Mattheuseffecten die onvermijdelijk voorkomen in bijdragegerelateerde stelsels van sociale verzekeringen zijn niet problematisch en kunnen via het welbegrepen eigenbelang de steun voor herverdeling vergroten. Het zou dus niet raadzaam zijn om pensioenen, gezondheidszorg, of ziekte-uitkeringen af te bouwen om het Mattheuseffect te bestrijden: dat zou immers de legitimiteit van de welvaartsstaat in zijn geheel ondermijnen. De sociale uitgaven bekijken door de 'bril van Mattheus' stelt ons wél in staat om in te schatten in hoeverre Mattheuseffecten (dys)functioneel zijn. Als sociale uitgaven bedoeld zijn om de laagste inkomens te bevoordelen dan is een Mattheuseffect in die uitgaven een probleem. Als publieke dienstverlening (ook) ten goede moet komen van de laagste inkomens maar die maken er niet of nauwelijks gebruik van, dan betekent het Mattheuseffect dat de middelen niet efficiënt worden ingezet. Er ontstaat ook een probleem wanneer de Mattheuseffecten in de sociale uitgaven sterker worden terwijl de uitgaven niet of minder snel stijgen. Dan tasten Mattheuseffecten ook de herverdelende werking van de welvaartsstaat aan. Maar niet alle Mattheuseffecten zijn per definitie uit den boze. Het bekende Mattheuseffect in de uitgaven voor de dienstencheques, bijvoorbeeld, hoeft geen probleem te zijn zolang de doelstellingen van de uitgaven (het ondersteunen van tewerkstelling bij hoogopgeleiden, het formaliseren van voorheen informele tewerkstelling bij laagopgeleiden) behaald worden en de inkomensbescherming voor de laagste inkomens er niet door wordt aangetast. Het gaat dus om een fragiel evenwicht.

Casus België.

Is in België het fragiele evenwicht zoek tussen Mattheuseffecten die ten langen leste voor meer herverdeling zorgen en Mattheuseffecten die de herverdeling belemmeren? Als we naar het geheel van de sociale uitgaven voor sociale bescherming kijken over een periode van dertig jaar, dan zijn de baten in toenemende mate terecht gekomen bij de midden- en hogere inkomensgroepen en in mindere mate bij de laagste inkomensgroepen.



Figuur 2A toont de verdeling van de sociale uitgaven over de huishoudens waarvan de referentiepersoon tussen 18 en 65 jaar is, voor de jaren 1985, 2000 en 2016.²⁰ De sociale uitgaven omvatten de socialezekerheidsuitkeringen zoals werkloosheid, invaliditeit, ziekte en pensioenen en de socialebijstandsuitkeringen zoals het leefloon. Om de verdeling te berekenen deel ik de Belgische bevolking op actieve leeftijd in vijf gelijke groepen in op basis van het marktinkomen, *i.e.* de inkomens uit arbeid of kapitaal. De grafiek toont dus in welke mate de uitkomsten van de herverdeling ten goede komen aan de mensen die geen of nauwelijks inkomen uit betaalde arbeid (of kapitaal) kunnen verwerven,

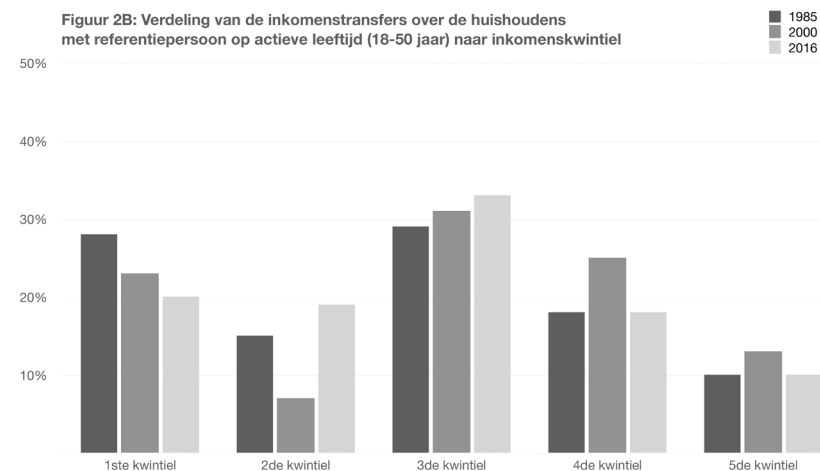
en hoe die verdeling is veranderd over de tijd heen. Omdat deze cijfers gebaseerd zijn op verschillende databronnen toon ik in bijlage de volledige tijdsreeks (cf. *infra*).

In 1985 ging 46% van de sociale uitgaven naar de 20% mensen met de laagste marktinkomens, respectievelijk 14%, 21% en 12% naar de drie middelste inkomensgroepen, en 7% van de sociale uitgaven kwam ten goede aan de hoogste marktinkomens. In 2000 was dat patroon al duidelijk gewijzigd. In dat jaar kwam 34% van de sociale uitgaven ten goede aan de 20% laagste marktinkomens terwijl respectievelijk 10%, 30% en 17% naar de drie middelste inkomensgroepen vloeide. Ten slotte kwam 9% terecht bij de hoogste marktinkomens. Vijftien jaar later heeft deze evolutie zich verder doorgezet: vandaag komen nog 28% van de sociale uitgaven ten goede aan de laagste marktinkomens. Respectievelijk 21%, 28% en 14% komen ten goede aan de middengroepen, terwijl nog steeds 9% van de uitgaven naar de 20% hoogste marktinkomens vloeit. Bovendien zijn de sociale uitgaven voor cash uitkeringen per hoofd van de bevolking tussen 1985 en 2016 gestegen met 70% (zie Figuur 3, *infra*²¹).

Dat betekent concreet dat er in vergelijking met dertig jaar geleden vandaag een kleiner deel van een grotere pot aan sociale uitgaven ten goede komt aan de mensen die geen inkomen uit arbeid (of kapitaal) verwerven.²² Dat vertaalt zich rechtstreeks in de armoedecijfers. Tijdens de periode 1985-2016 bleef het armoederisico voor mensen op actieve leeftijd *met* een inkomen uit arbeid ongeveer gelijk (van vier procent naar zes procent) terwijl het armoederisico voor mensen *zonder* inkomen uit arbeid steeg van 13% in 1985 naar 36% vandaag. De uitkomst van de herverdeling is universeleler geworden in plaats van selectiever.

Wat zit daar achter? De sterke daling van het aandeel van de inkomenstransfers bij de laagste inkomens tussen 1985 en 2000 is voor een groot stuk het gevolg van de timing van het eerste meetpunt in 1985 en de omslag van een eenverdieners- naar een tweeverdienersmodel. Tussen 1985 en 2000 is het aantal huishoudens waar alle volwassenen aan het werk zijn met de helft toegenomen, van 40% naar 60%.²³ In die periode werd ook massaal gebruik gemaakt van brugpensioenen en

vervroegde wettelijke pensioneringen als manier om jongeren aan het werk te krijgen: het hoogtepunt van het aantal bruggepensioneerden werd bereikt in 1990 waarna de daling zich langzaam inzette. Het gevolg is dat deze pensioenuitgaven in toenemende mate vloeiden naar gezinnen waar ook marktinkomens aanwezig waren, en dat zijn de midden- en hogere inkomensgroepen. Opnieuw zien we de combinatie van een beleidseffect en de verandering van de sociale risico's in de inkomensverdeling.



Om dit effect uit te zuiveren toon ik in Figuur 2B dezelfde oefening, maar nu voor huishoudens waarvan de referentiepersoon niet ouder is dan vijftig jaar. De *universalisering* van de sociale uitgaven is minder uitgesproken, maar nog steeds aanwezig. In 1985 vloeide 28% van de sociale uitgaven voor actieven tussen achttien en vijftig jaar naar de groep met de laagste marktinkomens, in 2000 was dat nog 23% en in 2016 nog 20%. De volledige tijdsreeks in België toont een lichte knik opwaarts tussen 2005 en 2010. Vandaag komen 33% van de uitgaven ten goede aan de middengroep terwijl 10% van de uitgaven zelfs terechtkomt bij de gezinnen met de hoogste marktinkomens. Om dit beter te begrijpen toon ik in Tabel 1 de verdeling van de overheidstransfers over de inkomenskwintielen, opgesplitst naar de aard van de uitgaven. De

data laten toe om op een consistente manier de uitgaven voor kinderbijslagen, voor pensioenen en voor andere sociale uitgaven van elkaar te onderscheiden. ‘Andere uitgaven’ omvatten uitgaven voor de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, werkloosheid, en de sociale bijstand.

Tabel 1 toont dat de verdeling van de uitgaven voor de kinderbijslag weinig veranderd is over de voorbije dertig jaar. Ook in de volledige tijdsreeksen (cf. bijlage) valt geen duidelijke trend te onderscheiden. De uitgaven volgen vooral de verdeling van de kinderen over de inkomensverdeling. Dit lijkt de universalisering van de uitgaven dus niet te kunnen verklaren. In de pensioenuitgaven is wel een duidelijke trend zichtbaar. Ook in de gezinnen waar de referentiepersoon jonger dan vijftig is nemen de pensioeninkomsten toe tijdens de massieve golf van de brugpensioneringen en de vervroegde pensioneringen eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Ter illustratie: in 1985 ontving 2% van deze gezinnen minstens één inkomen uit pensioenen, in 1992 was dat opgelopen tot 8%. Vandaag is dat terug gedaald tot 3%. Dienovereenkomstig steeg het aandeel van de pensioenen in de totale transfers voor deze gezinnen van 6% in 1985 over 18% in 1992 tot 7% vandaag. Tabel 1 toont dat deze pensioenuitgaven, hoewel beperkt in omvang voor deze gezinnen, meer ten goede komen aan de gezinnen waar al marktinkomens aanwezig zijn. Een eerste verklaring van het toenemende Mattheuseffect in de sociale uitgaven ligt dus —opnieuw— in de transitie van een eenverdiener- naar een tweeverdienersmodel en in het toenmalige beleid van arbeidsherverdeling.

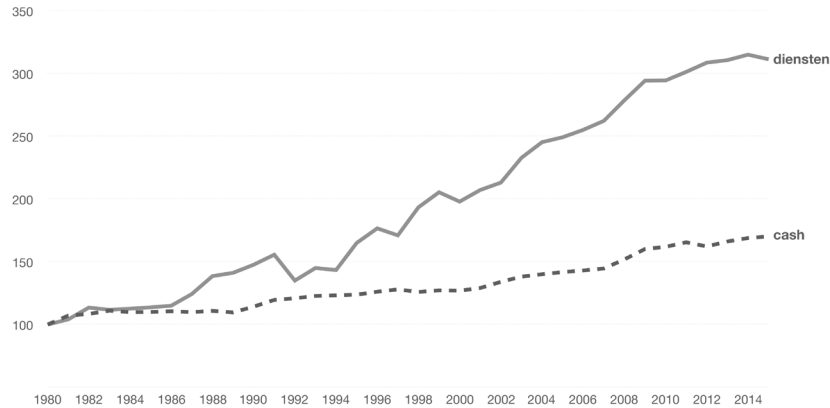
Tabel 1: Aandeel en verdeling van de sociale uitgaven over marktinkomenskwintielen: gezinnen met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar

		1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel	aandeel in totale transfers
1985	kinderbijslag	9%	16%	33%	26%	16%	54%
	pensioen	42%	16%	20%	13%	8%	6%
	andere	50%	13%	26%	8%	3%	40%
2000	kinderbijslag	9%	3%	33%	37%	18%	52%
	pensioen	27%	9%	34%	20%	9%	12%
	andere	40%	12%	29%	12%	7%	36%
2016	kinderbijslag	6%	8%	37%	30%	19%	41%
	pensioen	12%	11%	52%	19%	6%	7%
	andere	33%	28%	27%	8%	4%	52%

Belangrijk voor de interpretatie van deze gegevens is dat de ‘andere uitgaven’ aan belang hebben gewonnen over de tijd heen. Midden jaren tachtig vloeide ongeveer de helft van de andere sociale uitgaven naar de laagste inkomensgroep. Gegeven dat het hier voornamelijk gaat om werkloosheid-, ziekte-, invaliditeits- en socialebijstandsuitkeringen is het geen verrassing dat die in grote mate ten goede komen aan gezinnen zonder marktinkomens. Vandaag komt nog ongeveer een derde van die uitgaven ten goede aan de laagste inkomens. Een mogelijke verklaring voor die daling is dat de aard van deze uitgaven veranderd is. Parallel met de toegenomen activeringsdruk geven welvaartsstaten overal in Europa meer uit aan maatregelen om werken mogelijk te maken, terwijl de druk op de generositeit van de uitkeringen toeneemt.²⁴ Verhoudingsgewijs gaan de uitgaven van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bijvoorbeeld veel meer dan vroeger naar uitgaven voor loopbaanonderbreking, tijdskrediet en thematische verloven. Sinds 2000 is het volume van deze uitgaven verdrievoudigd, en ze bedragen vandaag ongeveer tien procent van de totale uitgaven van de RVA.²⁵ Deze uitgaven komen terecht bij mensen die werken, en wel voornamelijk bij tweeverdienersgezinnen.²⁶ Meer gedetailleerde analyses voor het jaar 2016 tonen inderdaad dat 24% van de RVA-uitgaven terechtkomen bij de laagste marktinkomens, 32% bij het derde kwintiel en nog 9% bij de hoogste marktinkomens. Dergelijke opsplitsing is helaas niet mogelijk voor de eerdere jaren.

De Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor cash uitkeringen zijn dus toegenomen, waardoor de laagste inkomens vandaag een kleiner aandeel van de sociale uitgaven genieten dan de laagste inkomens dertig jaar geleden. De sociale uitgaven zijn echter niet alleen gestegen voor cash uitkeringen maar ook, en nog veel sterker, voor uitgaven voor publieke dienstverlening. Figuur 3 toont dat de uitgaven per hoofd van de bevolking voor diensten zoals kinderopvang, ouderenzorg, huisvesting en actief arbeidsmarktbeleid met 300% zijn toegenomen. Een gelijkaardig patroon zien we ook in andere Europese landen: welvaartsstaten worden in toenemende mate georiënteerd op diensten.²⁷

Figuur 3: Evolutie van de sociale uitgaven voor cash en dienstverlening (per hoofd van de bevolking in reële termen: 1980 = 100)



Het probleem is dat ook deze sociale uitgaven geplaagd worden door Mattheuseffecten. Het is bijvoorbeeld goed gedocumenteerd dat de uitgaven voor kinderopvang en hoger onderwijs in sterke mate ten goede komen aan de midden- en hoogste inkomensgroepen.²⁸ Hoewel de kinderopvang een duidelijk sociale functie heeft, en veel overheden ook inzetten op kinderopvang om de ongelijkheid in de vroege kindertijd te verminderen, zorgen de Mattheuseffecten ervoor dat dit doel voorbijgeschoten wordt. Hoogkwalitatieve kinderopvang zorgt voor een verbreding van het opvoedingsmilieu (met positieve effecten op de latere schoolkansen van kinderen) en laat beide ouders toe om te gaan werken (waardoor het gezinsinkomen stijgt).²⁹ Toch zijn het net die kinderen die hier het meest baat bij hebben die het minst gebruik maken van de kinderopvang. Een gelijkaardige redenering kan worden opgezet over uitgaven voor bijvoorbeeld huisvesting. Overheden maken in toenemende mate gebruik van de fiscaliteit om sociale uitgaven te doen door middel van fiscale aftrekken of belastingverminderingen.³⁰ Het mag geen verrassing heten dat ook die uitgaven sterk gekenmerkt worden door Mattheuseffecten. Denk maar aan fiscale maatregelen voor het aanmoedigen van eigendomsverwerving zoals de woonbonus, of voor energiebesparende maatregelen zoals de subsidies voor zonnepanelen. Onderzoek van het Steunpunt Wonen wees uit dat 67% van

de uitgaven voor de woonbonus ten goede kwamen aan de twee hoogste inkomensgroepen.³¹

Het is niet zo dat een stijging van de uitgaven voor publieke dienstverlening of via de fiscaliteit tot minder cash uitgaven leidt; vaak stijgen of dalen ze allebei.³² Mattheuseffecten in de fiscale uitgaven en de sociale uitgaven voor publieke dienstverlening zorgen echter voor een minder doelmatige inzet van de (schaarse) middelen. Er is bovendien geen evidentie dat deze Mattheuseffecten zorgen voor meer publieke steun voor betere inkomensbescherming voor de laagste inkomens.

Afsluitende overwegingen.

Wat leren we uit de voorgaande analyse voor de toekomst van de sociale zekerheid en, breder, de Belgische welvaartsstaat? Mijn analyse noopt tot drie grote lessen.

Ten eerste moeten de uitgaven voor cash ondersteuning selectiever worden. Ze moeten (terug) meer ten goede komen aan de laagste inkomensgroepen en in het bijzonder aan de mensen die weinig of geen inkomen (kunnen) verwerven op de arbeidsmarkt. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het veralgemeende tweeverdienerschap ook de verdeling van de sociale risico's heeft veranderd. Het principe van het progressief universalisme of 'selectiviteit binnen de universaliteit' kan hier inspirerend zijn. De kinderbijslag bijvoorbeeld is meer herverdelend als iedereen, elk kind ongeacht het gezinsinkomen, kinderbijslag krijgt, maar als daarbinnen meer wordt gegeven aan de kinderen die opgroeien in gezinnen met lage inkomens.³³ Het is echter belangrijk om de kwestie van de wederkerigheid en de hulpvaardigheid goed in acht te nemen. Om de uitgaven selectiever te maken, zal er terug meer aandacht moeten zijn voor afdoende inkomensbescherming voor wie niet werkt. Dat moet worden bewerkstelligd zonder de normen van de wederkerigheid al te veel te schenden. Het verhogen van de leeflonen tot boven de armoedegrens zou betekenen dat ze boven de minimumlonen komen te liggen.³⁴ Dat wordt moeilijk aanvaard. Dat verklaart mee waarom het zo moeilijk is om de uitkeringen tot boven de

armoedegrens te verhogen, een opeenvolgende belofte van regeringen van diverse pluimage. Beter is om de inkomensbescherming voor de laagste inkomens te verbeteren met instrumenten die veel minder de wederkerigheidsnormen schenden, zoals de kinderbijslagen of huur-subsidies. Het voordeel is dat die beleidsinstrumenten niet rechtstreeks samenhangen met de werksituatie maar toch het gezinsinkomen kunnen verhogen en de sociale uitgaven meer inzetten waar ze nodig zijn.

Ten tweede worden de Mattheuseffecten in de sociale uitgaven voor inkomenstransfers mee verklaard door de veranderende aard van de uitgaven. België heeft net zoals de meeste andere welvaartsstaten in toenemende mate ingezet op een activerend arbeidsmarktbeleid. Omdat werkenden per definitie een hogere positie in de inkomensverdeling bezetten dan niet-werkenden (de vermogenden niet te na gesproken) vloeien uitgaven die tweeverdienerschap ondersteunen, zoals ouderschapsverlof, loopbaanonderbreking of tijdskrediet, vooral naar deze groepen. Bovendien profiteren niet *alle* werkenden hiervan: werkenden met een laag arbeidsinkomen maken zelden ten volle gebruik van verlofregelingen allerhande. De oplossing voor deze Mattheuseffecten is dan uiteraard niet om deze uitgaven te schrappen voor de midden- en hogere inkomens. De vaststelling noopt ons wel om na te denken hoe het beter kan. Mensen met onvolledige loopbanen bouwen niet altijd genoeg rechten op om bijvoorbeeld ouderschapsverlof te kunnen opnemen, en wie wel dat recht heeft doet het vaak niet omdat de vergoeding te laag is. Dat zijn aspecten van het beleidsontwerp die aangepast kunnen worden. De olifant in de kamer is echter tewerkstelling. België kent een groot aandeel baanloze gezinnen en zolang daar geen verandering in komt, zullen de uitgaven die tewerkstelling faciliteren altijd gekenmerkt worden door Mattheuseffecten. Dat is geen makkelijke opdracht: Frank Vandebroucke en Vincent Corluy toonden al uitvoerig aan dat de tewerkstellingsgroei van de laatste decennia nauwelijks geleid heeft tot een daling van het aandeel baanloze gezinnen.³⁵

Ten derde schuilen er Mattheuseffecten in veel uitgaven voor dienstverlening omdat ze te selectief zijn in het gebruik. Neem het voorbeeld

van de kinderopvang. In mijn eigen onderzoek toonde ik al aan dat dit vooral samenhangt met een tekort aan beschikbare plaatsen: als er te weinig plaatsen zijn, dan zijn het vooral de werkenden die hun sociaal kapitaal aanwenden om snel een plaats te reserveren.³⁶ De oplossing? Het aantal plaatsen in de kinderopvang moet worden uitgebreid zodat er plaats is voor iedereen die dat wil, naar Scandinavisch voorbeeld. Ofwel: de kinderopvang moet minder selectief en meer universeel worden. Dezelfde redenering gaat op voor dienstverlening zoals sociaal wonen. Een sociale woning ontlast een gezin van heel wat financiële zorgen omdat het de woonkosten fors doet dalen. Dat zorgt ervoor dat een hogere levensstandaard gegarandeerd kan worden zonder dat de forfaitaire minimuminkomensbescherming daarvoor onrealistisch genereus moet worden. De vraag is echter vele malen hoger dan het aanbod. Ook de toegang tot sociale woningen moet dus meer universeel en minder selectief worden.

De grote vraag is niet langer of de welvaartsstaat voor iedereen dan wel voor de armen moet zijn. De vraag van de toekomst is hoe we de middelen doelmatiger kunnen inzetten zodat ze meer ten goede komen aan de laagste inkomensgroepen zonder daarbij de publieke steun voor de welvaartsstaat te compromitteren. Het antwoord op die vraag is genuanceerd en hangt af van de *aard* van de sociale uitgaven, het *doel* van de uitgaven, en *waar in de inkomensverdeling* de potentiële rechthebbers van de uitgaven zich bevinden.

Bijlage.

Tabel 2A: Verdeling van de inkomens transfers over de huishoudens met referentiepersoon tussen 18 en 64 jaar naar marktinkomenskwintiel

	1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel
1985	46%	14%	21%	12%	7%
1988	42%	15%	23%	13%	7%
1992	41%	15%	23%	14%	7%
1997	26%	26%	25%	14%	9%
2000	34%	10%	30%	17%	9%
2005	25%	26%	27%	12%	10%
2010	27%	25%	26%	13%	9%
2016	28%	21%	28%	14%	9%

Tabel 2B: Verdeling van de inkomens transfers over de huishoudens met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar naar marktinkomenskwintiel

	1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel
1985	28%	15%	29%	18%	10%
1988	28%	13%	29%	20%	10%
1992	25%	13%	30%	20%	11%
1997	26%	12%	32%	19%	11%
2000	23%	7%	31%	25%	13%
2005	18%	21%	31%	18%	13%
2010	21%	19%	31%	18%	12%
2016	20%	19%	33%	18%	10%

Aandeel en verdeling van de sociale uitgaven over marktinkomenskwintielen: gezinnen met referentiepersoon tussen 18 en 50 jaar

		1ste kwintiel	2de kwintiel	3de kwintiel	4de kwintiel	5de kwintiel	aandeel in totale transfers
1985	kinderbijslag	9%	16%	33%	26%	16%	54%
	pensioen	42%	16%	20%	13%	8%	6%
	andere	50%	13%	26%	8%	3%	40%
1988	kinderbijslag	11%	12%	33%	29%	16%	52%
	pensioen	38%	19%	24%	16%	3%	7%
	andere	46%	13%	26%	10%	4%	42%
1992	kinderbijslag	9%	15%	32%	27%	18%	48%
	pensioen	36%	14%	25%	16%	9%	18%
	andere	41%	11%	31%	13%	4%	34%
1997	kinderbijslag	10%	6%	38%	29%	18%	44%
	pensioen	28%	28%	30%	10%	4%	13%
	andere	41%	15%	27%	11%	6%	38%
2000	kinderbijslag	9%	3%	33%	37%	18%	52%
	pensioen	27%	9%	34%	20%	9%	12%
	andere	40%	12%	29%	12%	7%	36%
2005	kinderbijslag	6%	10%	34%	30%	19%	43%
	pensioen	14%	19%	49%	13%	6%	7%
	andere	28%	30%	27%	8%	8%	50%
2010	kinderbijslag	7%	11%	36%	27%	18%	41%
	pensioen	10%	16%	54%	19%	2%	6%
	andere	33%	25%	24%	10%	8%	53%
2016	kinderbijslag	6%	8%	37%	30%	19%	41%
	pensioen	12%	11%	52%	19%	6%	7%
	andere	33%	28%	27%	8%	4%	52%

Eindnoten.

1. Met dank aan Matthias Somers en Frank Vandenbroucke voor een boeiende discussie naar aanleiding van een eerdere versie van dit hoofdstuk.
2. W. Korpi & J. Palme (1998), 'The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries.' *American Sociological Review* (63:5), p. 661-687. Citaat p. 681-682.
3. Zie o.a. de bijdrage van Koen Vleminckx in deze bundel: 'De (r)evolutie van sociale zekerheid: 1944 tot nu.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 22-63.
4. In zijn bijdrage voor dit boek gaat Wouter De Tavernier dieper in op deze verschillende pensioensystemen: 'Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 174-196.
5. Bron: W. Korpi & J. Palme (1998), 'The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries.' *American Sociological Review* (63:5), p. 677. Originele titel: 'Index of targeting of transfer income and income redistribution: 11 OECD countries.'
6. L. Kenworthy (2011), *Progress for the Poor*. Oxford University Press.
7. I. Marx, L. Salanauskaitė, & G. Verbist G. (2016), 'For the poor, but not only the poor: On optimal pro-poorness in redistributive policies.' *Social Forces* (95:1), p. 1-24.
8. W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman, & T. Reeskens, T. (eds.). (2017), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*. Edward Elgar Publishing.
9. F.J. León (2012), 'Reciprocity and public support for the redistributive role of the state.' *Journal of European Social Policy* (22:2), p. 198-215.
10. A. Falk & U. Fischbacher (2006), 'A theory of reciprocity.' *Games and economic behavior* (54:2), p. 293-315.

11. Zie bijv. de bijdrage van Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde in deze bundel: 'De bijstand: Wat als het maatwerk achter de feiten aanloopt?' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 278-301.
12. T.A. DiPrete & G.M. Eirich (2006), 'Cumulative advantage as a mechanism for inequality: A review of theoretical and empirical developments.' *Annual Review of Sociology* (32), p. 271-297.
13. H. Deleeck, J. Huybrechts, & B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer.
14. J. Le Grand (1982), *The Strategy of Equality*. George Allen and Unwin.
15. D. Brady & A. Bostic (2015), 'Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences.' *American Sociological Review* (80:2), p. 268-298. O. Jacques & A. Noël (2018), 'The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution.' *Journal of European Social Policy* (28:1), p. 70-85.
16. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco.
17. L.-I. Robben, A. Van den Heede, & W. Van Lancker (2018), 'De lage middenklasse in België.' Centrum voor Sociologisch Onderzoek.
18. Zie ook: T. Laenen, B. Meuleman, K. Abts, & M. Swyngedouw (2016), 'De Vlaming over zijn sociale zekerheid: voor wat, hoort wat? Analyse op basis van het postelectoraal verkiezingsonderzoek 2014.' ISPO.
19. G. Verbist & M. Matsaganis (2014), 'The redistributive capacity of services in the EU.' In: B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*. Oxford University Press, p. 185-211.
20. De resultaten voor de drie periodes zijn berekend op basis van drie verschillende steekproeven: het Sociaal-Economische Panel (SEP) voor 1985, het European Community Household Panel (ECHP) voor 2000 en de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) voor 2016. De resultaten voor 1985 en 2000 werden geharmoniseerd in het kader van de Luxemburg Income Study (LIS) database. De marktinkomens zijn equivalent gemaakt op basis van de gemodificeerde OESO-school en berekend op het niveau van het gezin. Voor meer

informatie over de databronnen zelf en de methodologische keuzes daarbij gemaakt, zie: L.-I. Robben, A. Van den Heede, & W. Van Lancker (2018), 'De lage middenklasse in België.' Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

21. Bron: OECD Social Expenditures (SOCX) database. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG# Uitgaven voor dienstverlening omvat kinderopvang, huisvesting, zorg en actief arbeidsmarktbeleid (zoals opleiding en tewerkstellingsprogramma's). De grafiek toont de procentuele evolutie van de uitgaven voor cash en diensten per hoofd van de bevolking sinds 1980. De evolutie wordt gepresenteerd in reële termen, dus rekening houdend met inflatie.
22. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' <http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>.
23. F. Vandenbroucke & V. Corluy (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' LES 2015/149. KU Leuven, Faculty of Economics and Business, Department of Economics.
24. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' <http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>. Zie ook de bijdrage van Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde in deze bundel.
25. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2017), *De RVA in 2017. Volume 2: Indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. 'Statistische bijlagen.' RVA.
26. W. Van Lancker & J. Ghysels (2014), 'Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries.' In: B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*. Oxford University Press, 212-237.
27. B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.) (2014), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*. Oxford University Press. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' <http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>.

28. G. Bonoli, B. Cantillon, & W. Van Lancker (2017), 'Social Investment and the Matthew Effect. Limits to a strategy.' In: A. Hemerijck (ed.), *The uses of social investment*. Oxford University Press, p. 66.
29. M. Vandenbroeck & W. Van Lancker (2014), 'Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede.' Vlaams Armoedesteunpunt.
30. OECD (2019), 'Social Expenditure update 2019. Public social spending is high in many OECD countries.' <http://www.oecd.org/social/soc/OECD2019-Social-Expenditure-Update.pdf>.
31. K. Heylen (2013), 'Hoe zijn de woonsubsidies in Vlaanderen verdeeld?' *Ruimte & Maatschappij* (4:2), p. 32-55. Cf. ook de bijdrage van Pascal De Decker in deze bundel: 'Tina out, Tamara in. Met een *moonshot* voor wonen naar een waaier van collectieve winsten.' In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*. Denktank Minerva, p. 324-355.
32. A. Noël (2018), 'Is social investment inimical to the poor?' *Socio-Economic Review* (38).
33. W. Van Lancker & N. Van Mechelen (2015), 'Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries.' *Social science research* (50), p. 60-75.
34. B. Cantillon, Z. Parolin, & D. Collado (2018), 'Rising inequalities and welfare generosity: structural constraints on the adequacy of minimum incomes in European and American welfare states.' *CSB Working Paper* Nr. 1809.
35. F. Vandenbroucke & V. Corluy (2015), 'Huishoudens zonder werk in België.' LES 2015/149. KU Leuven, Faculty of Economics and Business, Department of Economics.
36. E. Pavolini & W. Van Lancker (2018), 'The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?' *Journal of European Public Policy* (25:6), p. 878-893.

Intergenerationele rechtvaardigheid en sociale zekerheid.

Erik Schokkaert.

Inleiding.

In het huidige maatschappelijke debat over de sociale zekerheid wordt veel aandacht besteed aan de gevolgen van de vergrijzing voor de relatieve welvaartspositie van de ouderen versus de jongeren. Er wordt gesuggereerd dat de jongeren nu moeten bijdragen voor de pensioenen van de ouderen, terwijl er voor henzelf geen behoorlijk wettelijk pensioen meer zal weggelegd zijn. Er wordt gesteld dat de vergrijzing zorgt voor een sterke stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg, vooral bij ouderen, en dat die kosten uiteindelijk ook door de jongeren worden gedragen. Voor het eerst sinds lange tijd leeft bij velen overigens het gevoel dat de jongeren het economisch minder goed hebben dan de ouderen.

Het heeft echter weinig zin om te denken in termen van een conflict tussen ouderen en jongeren. Ouderen zijn immers ook jong geweest, en jonge mensen worden oud. Wat uiteindelijk van belang is voor de normatieve analyse is de welvaartsevolutie over het hele leven. Dat betekent dat we niet moeten denken in termen van leeftijdsgroepen op een gegeven moment in de tijd, maar in termen van cohorten, d.w.z. mensen die geboren zijn in dezelfde periode. In de eerste sectie zal ik tonen dat dit onze interpretatie van de feiten verandert en het ook gemakkelijker maakt om duidelijke principes van intergenerationele rechtvaardigheid te formuleren. Vervolgens pas ik die principes toe voor een analyse van de uitdagingen gesteld door het pensioensysteem en door de gezondheidszorg. Ten slotte trek ik de vraagstelling open: volgens mij liggen de grootste welvaartsrisico's voor de jongeren inderdaad buiten het enge domein van de sociale zekerheid, in de klimaatopwarming en de stijgende migratiedruk. Het zal noodzakelijk zijn om een adequaat sociaal vangnet te ontwikkelen voor de verliezers van die grote structurele verschuivingen.

De verdeling *tussen* generaties of cohorten is natuurlijk slechts één perspectief van waaruit naar de sociale zekerheid kan gekeken worden. De verdeling *binnen* de cohorten is minstens even belangrijk. De

bedoeling van het pensioensysteem is om aan iedereen een behoorlijk pensioen te geven, ook aan de economisch zwaksten in de samenleving. Ons systeem van ziekteverzekering moet goede gezondheidszorg voor iedereen toegankelijk maken. Bij de structurele verschuivingen in de toekomst zullen er winnaars en verliezers zijn en de welvaartsstaat moet zich in de eerste plaats richten op deze laatsten. Intragenerationele en intergenerationele aspecten zijn niet strikt van elkaar te scheiden, maar in deze korte tekst richt ik mij toch in de eerste plaats op de intergenerationele verdeling.

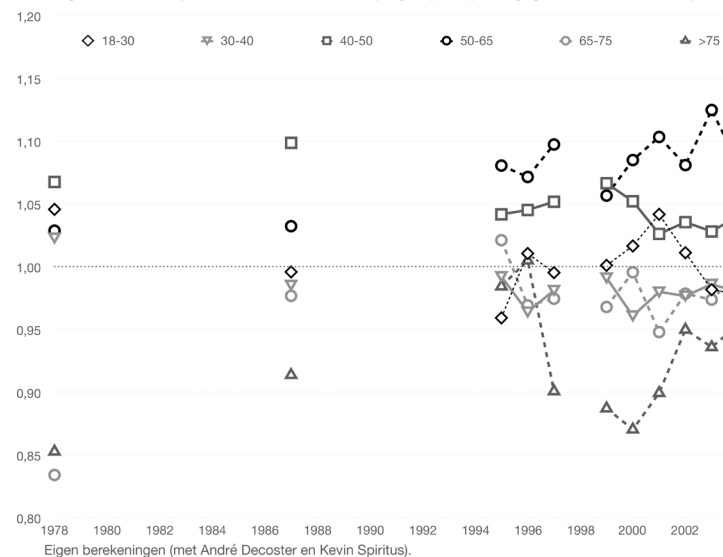
Intergenerationele rechtvaardigheid: principes.

Wat is een generatie?

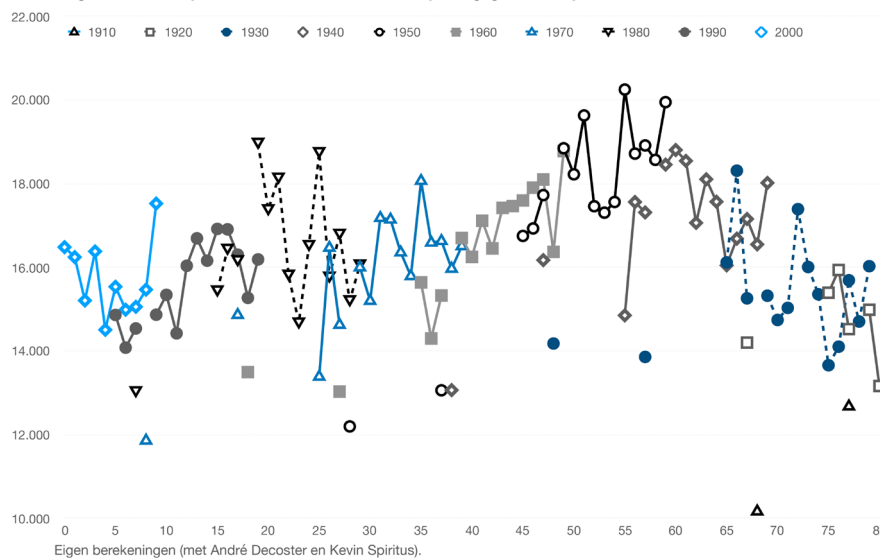
Wanneer we over generaties denken, doen we dat meestal in termen van ouderen versus jongeren die samen leven op een gegeven moment in de tijd. Dat is echter niet het beste perspectief. Een beter alternatief kijkt naar de welvaartspositie van verschillende cohorten over hun hele leven. Beide perspectieven leiden tot zeer verschillende inzichten. In werk samen met Kevin Spiritus en André Decoster hebben wij gegevens over de 'niet-duurzame' consumptie verzameld uit de verschillende grote steekproeven (de CSB-enquêtes en de EU-SILC) die sinds 1978 voor België zijn opgezet. Figuur 1 illustreert hoe de gezinsconsumptie (gecorrigeerd voor gezinsgrootte) van verschillende leeftijdsgroepen doorheen die jaren is geëvolueerd. De horizontale lijn op niveau "1" geeft het gemiddelde weer. We zien duidelijk dat de relatieve welvaartspositie van de ouderen inderdaad is verbeterd. Zo waren in 1970 de 40- tot 50-jarigen er beter aan toe dan de 50- tot 65-jarigen; in 2008 is dat niet langer het geval. Ook de relatieve positie van de 18- tot 30-jarigen is gedurende die periode achteruit gegaan.

Figuur 2 toont de gemiddelde consumptie van verschillende cohorten op dezelfde leeftijd. De cohorte die geboren is in de jaren dertig was 40 jaar oud in de jaren zeventig, 50 jaar oud in de jaren tachtig, enz. De twee zwarte driehoekjes rechts op de grafiek geven de gezinsconsumptie weer van de cohorte 1910 wanneer ze resp. 70 en 80 jaar oud

Figuur 1: Consumptie van verschillende leeftijdsgroepen op een gegeven moment in de tijd



Figuur 2: Consumptie van verschillende cohorten op een gegeven leeftijd



was (we observeren die consumptie in de bestanden van 1980 en 1990); de ruiten uiterst links tonen de gezinsconsumptie voor de kinderen geboren na 2000 (we observeren voor hen enkel de eerste tien jaar van hun leven). Hierdoor krijgen we een heel ander beeld: op elke leeftijd zijn de latere cohorten er beter aan toe dan de vroegere cohorten. De relevante vergelijking is niet die tussen de 60-jarigen en de 30-jarigen nu, maar tussen de huidige 30-jarigen en de consumptie van de huidige 60-jarigen toen ze dertig waren. In een periode van economische groei leiden die vergelijkingen tot zeer verschillende resultaten.

De rechtvaardige verdeling van de welvaart over de cohorten.

Bij rechtvaardigheid denken we in de eerste plaats op het niveau van individuele personen. Omdat ik mij in deze tekst bewust beperk tot intergenerationele rechtvaardigheid, ga ik veronderstellen dat er binnen elke cohorte geen ongelijkheid is en dat we dus kunnen uitgaan van een ‘representatief’ lid van elke cohorte. We kunnen dan de rechtvaardigheidsopvatting die we zouden toepassen op individuele mensen op een bepaald moment in de tijd, ook toepassen op die representatieve individuen. Ik kan binnen dit bestek mijn keuze niet verder verdedigen, maar ik ga uit van een Rawlsiaans perspectief: iedereen moet gelijke kansen krijgen om zijn eigen levensproject te realiseren. Ongelijkheden in kansen zijn slechts aanvaardbaar als ze ten goede komen aan de zwaksten.

Omdat in de intergenerationele context vele effecten door elkaar spelen, is het nuttig een soort van gedachtenexperiment op te zetten waarbij we verschillende stappen onderscheiden.¹ Laat ons eerst veronderstellen dat alle cohorten initieel dezelfde mogelijkheden hebben, maar dat er dan een wijziging optreedt. Voor cohorte x stijgt de levensverwachting. Dit verruimt de kansen voor cohorte x en er is geen duidelijke reden waarom andere cohorten als gevolg hiervan een nadeel zouden moeten ondervinden. Cohorte x kan zelf beslissen op welke wijze ze met die gestegen levensverwachting wil omgaan, maar onder zeer zwakke veronderstellingen over haar voorkeuren zal ze minstens een gedeelte van de gewonnen levensjaren gebruiken om langer te werken en daardoor een

betere allocatie van de tijd en een meer evenwichtige spreiding van haar consumptieniveau over het hele leven te bereiken.

In een tweede stap introduceren we de mogelijkheid van onzekerheid en onverwachte schokken in een context van overlappende maar *a priori* identieke cohorten. De cohorte die getroffen wordt door een schok, bijv. door een onverwachte economische crisis, is er slechter aan toe dan de andere cohorte, en vanuit ons Rawlsiaans standpunt is het moeilijk te verdedigen dat ze de gevolgen van die negatieve schok alleen zou moeten dragen. Een analoge redenering geldt overigens ook voor een positieve schok zoals bijv. een onverwachte innovatie die leidt tot een stijging van het productiepotentieel: wanneer een cohorte geluk heeft en daardoor een hoger welvaartsniveau bereikt zonder daarvoor harder te moeten werken, is het wenselijk dat de voordelen van die schok ook aan andere cohorten ten goede komen. Precies omdat we nu hebben verondersteld dat de cohorten overlappen, wordt zo’n herverdeling van de welvaart tussen de cohorten mogelijk. Een repartitiesysteem maakt het immers mogelijk om welvaart te verschuiven van de ene overlappende cohorte naar de andere — door de bijdragen van de jongeren te laten stijgen of dalen met als tegenhanger een stijging of daling van de transferten naar de ouderen. Bij onverwachte schokken is dit niet alleen wenselijk vanuit het standpunt van intergenerationele rechtvaardigheid, repartitie biedt ook een verzekering die voor alle cohorten — ook degene die niet door de schok getroffen worden — hun verwachte welvaart laat stijgen omwille van de vermindering van de onzekerheid. Dit is het belangrijkste argument ten voordele van repartitiesystemen, zowel in de pensioenen als in de (gezondheids)zorg.

Sommige schokken zijn echter wel voorspelbaar, en dit is dan de derde stap in de redenering. Wanneer sommige cohorten minder mogelijkheden hebben dan andere, dan moeten ze daarvoor in principe gecompenseerd worden, tenzij ze zelf verantwoordelijk kunnen gehouden worden voor die verschillen in mogelijkheden. Ik geef enkele voorbeelden. Wanneer toekomstige cohorten productiever zijn dan de thans levende cohorten en die stijging van de productiviteit wordt

grotendeels bepaald door de investeringen van die laatsten in scholing en wetenschappelijke vooruitgang, is het evident dat de vruchten van die productiviteitstoename gedeeld worden. Wanneer toekomstige cohorten minder mogelijkheden hebben omdat de huidige cohorten hun consumptiegedrag en energiegebruik niet willen aanpassen om het klimaat en de biodiversiteit te redden, is dit even evident ethisch onaanvaardbaar. In de realiteit moeten die verschillende effecten natuurlijk tegenover elkaar worden afgewogen.

We botsen hier overigens snel op de limieten van een benadering waarin we verschillen binnen de cohorten verwaarlozen. Niet alle individuen gedragen zich op dezelfde wijze en door te redeneren op cohorteniveau worden die gedragsverschillen volledig verwaarloosd. Tegelijkertijd moet het duidelijk zijn dat een discussie over intergenerationele rechtvaardigheid nooit beperkt kan worden tot de financiële transferten via de sociale zekerheid. Weliswaar richt ik mij in de volgende twee afdelingen op pensioenen en gezondheidszorg, maar hierbij mag het bredere kader nooit uit het oog verloren worden.

Toepassing 1: pensioenen.

Het duidelijkste voorbeeld van intergenerationele herverdeling zijn ongetwijfeld de pensioenen binnen een repartitiesysteem, waarbij de bijdragen van de jongeren gebruikt worden voor de betaling van de pensioenen van de ouderen. Wanneer we het repartitiesysteem op zichzelf beschouwen is het gemakkelijk om de budgetvoorwaarde ervoor op te schrijven:

$$\text{aantal actieven} \times \text{gemiddeld inkomen actieven} \times \text{bijdragevoet} = \text{aantal gepensioneerden} \times \text{gemiddeld pensioen}$$

Men kan zich afvragen of het zin heeft dat het pensioensysteem zichzelf 'op eigen kracht' financiert. Men zou de middelen voor het systeem immers ook kunnen verhogen via alternatieve financiering. In normale omstandigheden lijkt dit echter niet de beste oplossing. Bij pensioenen gaat het in essentie om de verdeling van het inkomen over verschillende

perioden van het leven — en die verdeling is enkel transparant wanneer de transferten tussen verschillende levensperioden in evenwicht zijn. De budgetvoorwaarde is des te meer relevant in een bredere context waarin we ook rekening willen houden met andere maatschappelijke vragen die beslag leggen op het overheidsbudget. Willen we echt dat de pensioenen een disproportioneel groot aandeel van het overheidsbudget gaan opsorpen, ten koste van de groeiende behoeften in de zorg en de gezondheidszorg, waar we in de volgende afdeling op terug zullen komen? En wat met de nood aan overheidsuitgaven die samenhangen met het klimaatbeleid en met de toenemende migratiedruk? In normale omstandigheden lijkt het zeker wenselijk om de discipline opgelegd door de eenvoudige budgetvoorwaarde in de toekomst aan te houden. Ik zal verder wel een uitzondering op dit algemene principe beschrijven.

Binnen die budgetvoorwaarde zijn de gevolgen van de vergrijzing onmiddellijk duidelijk. Wanneer de jongere cohorten minder groot zijn dan de oudere cohorten, verandert de verhouding tussen het aantal actieven en het aantal gepensioneerden. De bijdragen per actieve moeten dan stijgen wanneer we de pensioenen op hetzelfde niveau willen houden — of de pensioenen moeten dalen indien we de bijdragevoeten niet willen verhogen. We kunnen ook de verhouding actieven/gepensioneerden omhoog drijven door de activiteitsgraad bij de actieve bevolking te doen stijgen, of door een verlenging van de actieve loopbanen.

Evolutie van de sociale uitgaven en van de budgettaire kosten van de vergrijzing op lange termijn (% bbp)

	2017	2023	2040	2060	2070
Pensioenen	10,6	11,4	13,0	12,6	12,3
- werknemersregeling	5,8	6,4	7,5	7,1	6,8
- zelfstandigenregeling	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1
- overheidssector	3,9	4,1	4,3	4,3	4,4
Gezondheidszorg	8,0	8,4	10,3	10,2	9,9
- acute zorg	6,4	6,7	7,9	7,8	7,7
- langdurige zorg	1,6	1,7	2,3	2,4	2,2
Arbeidsongeschiktheid	1,9	2,1	1,8	1,6	1,6
Werkloosheid	1,7	1,1	1,1	1,0	1,0
Kinderbijslag	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0
Overige sociale uitgaven	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0
Totaal	25,1	25,9	28,7	27,7	27,0
pm: lonen van het onderwijzend personeel	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0

Hoge Raad voor de Financiën: Studiecommissie voor de Vergrijzing (2018), Jaarlijks Verslag.

Het is algemeen bekend dat bij ongewijzigd beleid de pensioenen tijdens de volgende decennia een groeiend deel van het BBP zullen opslorpen. Ten overvloede geef ik in de tabel 'Evolutie van de sociale uitgaven' nog eens de voorspellingen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing in haar jaarverslag van 2018. Belangrijk is dat de stijging van de uitgaven zich zal voordoen in de volgende twintig jaar: dat is het effect van de babyboomgeneratie, de instroom in pensionering van de grote cohorten die geboren zijn in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Wanneer de babyboomgeneratie gestorven is, blijft er nog steeds een effect over van de stijgende levensverwachting: dat effect is echter veel kleiner en kan structureel opgevangen worden.² Op de babyboomgeneratie kom ik verder nog terug.

Andere Europese landen die met een gelijkaardige situatie geconfronteerd worden, hebben structurele hervormingen in hun pensioen-systemen doorgevoerd. België hinkt achterop. Gedurende de laatste jaren zijn er weliswaar veel ad-hocmaatregelen genomen, meestal met de bedoeling de pensioenlast te verlagen of de werkelijke pensioenleeftijd te verhogen, maar aan die verschillende maatregelen lag geen samenhangende visie ten grondslag. De gevolgen zijn ook merkbaar: het onsamenhangende hervormingsproces van de laatste jaren heeft het vertrouwen van de jongeren in de toekomst van het systeem ondermijnd. In een repartitiesysteem is dat vertrouwen nochtans onontbeerlijk: jongeren zullen niet bereid zijn om bij te dragen voor het pensioen van de ouderen als ze denken dat er voor hen later geen pensioen meer zal zijn. Slechts een samenhangend project, een soort van langetermijncontract tussen ouderen en jongeren, kan dat vertrouwen herstellen.

Tijdens de vorige regering werd er een 'Commissie Pensioenhervorming 2020-2040' opgericht, bestaande uit twaalf experts met een verschillende disciplinaire en ideologische achtergrond. Aan deze commissie werd gevraagd om een nieuwe samenhangende visie te ontwikkelen. Het rapport werd voorgesteld in juni 2014³ en grote gedeelten ervan werden in het regeerakkoord opgenomen. Het regeringsbeleid van Michel I is er nochtans nauwelijks door beïnvloed. Toch denk ik dat de voorstellen

van de Commissie een waardevol principieel antwoord bieden op de vragen rond intergenerationele solidariteit. Ik zal er hier dan ook vanuit dat perspectief op ingaan.⁴

Belangrijk voor wat volgt is dat de Commissie heeft voorgesteld om af te stappen van de idee van een pensioenleeftijd en in de plaats daarvan te werken met de idee van een 'referentieloopbaan'. Hierbij wordt een minimum aantal jaren vastgelegd die recht geven op een volwaardig pensioen. Mensen die langer gestudeerd hebben moeten dan tot op latere leeftijd werken. Dit systeem heeft vooral voordelen binnen een intragenerationele context. Het is *a priori* rechtvaardig om de arbeidsinspanning die men moet leveren om recht te hebben op een pensioen voor iedereen gelijk te maken. Bovendien hebben mensen die op jongere leeftijd op de arbeidsmarkt actief worden, gemiddeld genomen een kortere levensverwachting en een zwaarder beroep. Beide argumenten pleiten ook voor een jongere pensioenleeftijd. Overigens wordt in de voorstellen van de Commissie rond die referentieloopbaan flexibiliteit toegelaten. Mensen die vroeger op pensioen willen gaan, kunnen dat, maar ze zullen dan wel pensioen moeten inleveren. Mensen die langer willen werken dan hun 'normale' pensioenleeftijd krijgen recht op een hoger pensioen.

De Commissie Pensioenhervorming heeft voorgesteld de beleidswijzigingen te implementeren via de invoering van een puntensysteem. Mensen verzamelen tijdens hun actieve loopbaan punten op basis van hun arbeidsinzet en hun inkomen, en op het moment van pensionering wordt het uit te keren pensioenbedrag bepaald door het totale verzamelde puntenaantal te vermenigvuldigen met de waarde van het punt. In het maatschappelijke debat is er veel aandacht naar het puntensysteem gegaan, maar uiteindelijk is dat slechts een techniek. Eerder dan op de techniek in te gaan wil ik mij hier richten op de onderliggende principes. De wijze waarop punten verzameld worden tijdens de loopbaan (bijv. het al dan niet invoeren van minima, of de behandeling van de gelijkgestelde perioden) bepalen de mate van (her)verdeling binnen

een cohorte. Op deze intragenerationele aspecten ga ik hier niet in. De waarde van het punt bepaalt de intergenerationele herverdeling.

De hoogte van het pensioen.

In de voorstellen van de Commissie wordt de waarde van een pensioenpunt gekoppeld aan de gemiddelde levensstandaard van de actieve bevolking op het moment van pensionering: aan de jong-gepensioneerden wordt dus een pensioen voorgesteld dat in verhouding staat tot de gemiddelde welvaart in de samenleving.⁵ Er wordt ook voorgesteld om de pensioenen welvaartsvast te maken voor degenen die reeds op pensioen zijn, zodat ze stijgen (of dalen) met het gemiddelde brutoloon in de economie.

Sommigen stellen dit systeem voor als een loterij, omdat het geldbedrag van het pensioen niet op voorhand bekend is. Dit is een bizarre redenering. Het is precies het tegenovergestelde: het koppelen van het pensioen aan het inkomen van de actieven is een verzekeringsmechanisme voor de ouderen én voor de jongeren. In de eerste plaats is het de enige echte geloofwaardige belofte die aan de jongeren kan gedaan worden. Niemand weet wat er in de volgende decennia met onze economie zal gebeuren en of de belofte van een gegeven geldbedrag zal kunnen worden waargemaakt. En niemand weet wat een gegeven geldbedrag in de toekomst zal voorstellen in termen van koopkracht. Wanneer men nu het pensioen in geldtermen zou vastleggen voor binnen dertig jaar, zouden de jongeren geconfronteerd worden met grote onzekerheid over hun toekomstige relatieve levensstandaard. Het pensioen koppelen aan de gemiddelde levensstandaard in de toekomst is realistisch en haalbaar. Het garandeert de gepensioneerden een levensstandaard die vergelijkbaar is met die van de anderen in de samenleving. Dit is de enige en de beste zekerheid die we aan jongeren kunnen bieden.

Niet alleen is dit systeem geloofwaardig op lange termijn, het implementeert ook ons basisprincipe van intergenerationele solidariteit. De gepensioneerden zijn verzekerd van een levensstandaard vergelijkbaar met de rest van de samenleving en de actieven weten dat hun levenstan-

daard op dezelfde wijze zal evolueren als die van de gepensioneerden. Door de welvaartsvastheid geldt dit niet enkel voor de nieuw gepensioneerden, maar ook voor de ouderen. Iedereen zit in dezelfde boot. Als het goed gaat met de economie gaat het voor iedereen goed, als het slecht gaat, deelt iedereen in de klappen. Het moet de eerste keer in de geschiedenis zijn dat zo een evident principe van solidariteit door sommigen aan de linkerzijde een loterij wordt genoemd.

Betaalbaarheid van de pensioenen.

De hoogte van het pensioen bepalen in functie van het gemiddelde inkomen van de actieve bevolking heeft een positief effect op de globale betaalbaarheid van het pensioenstelsel. Maar het is niet voldoende om demografische wijzigingen zoals de stijging van de levensverwachting en de *babyboom* op te vangen. Daarvoor zijn bijkomende interventies nodig. Ook die maatregelen moeten gebaseerd zijn op dezelfde principes van intergenerationele solidariteit: in een solidaire samenleving moeten alle generaties hun deel van de lasten dragen of hun deel van de vruchten van de economische groei plukken.

De best voorspelbare wijziging in de toekomst is de stijging van de levensverwachting. Alleen de toekomstige cohorten kunnen van die stijging genieten en het is dan ook normaal dat in de eerste plaats van hen aanpassingen worden verwacht. Ik heb hoger reeds de hypothetische situatie geschetst waarin de verwachte levensduur stijgt voor één cohorte: logischerwijze zal een gedeelte van de gewonnen levensjaren gebruikt worden om langer te werken en zo ook de consumptie evenwichtig over de langere levensloop te spreiden. Een gedeelte van de bijkomende levensjaren zal natuurlijk ook omgezet worden in vrije tijd, maar helemaal niet langer werken wanneer men langer leeft kan zeker niet de beste oplossing zijn, omdat men dan de arbeidsactiviteit in een steeds kleiner gedeelte van het leven concentreert. Deze individueel optimale aanpassingen kunnen binnen het collectieve pensioenstelsel op een evidente wijze worden gerealiseerd via de verlenging van de referentieloopbaan. Cohortes met een hogere levensverwachting moeten dan een groter aantal jaren werken vooraleer ze recht hebben

op een volwaardig pensioen als fractie van het gemiddelde inkomen van de actieve bevolking.

Die stijging van de referentieloopbaan zal wellicht niet voldoende zijn om het budgettair evenwicht te waarborgen en bovendien moeten andere economische schokken (bijv. een sterke stijging van de structurele werkloosheid) ook opgevangen worden op een wijze die de intergenerationele solidariteit respecteert. Wanneer men het budgettair evenwicht volledig zou herstellen door een verlenging van de referentieloopbaan of door een stijging van de bijdragevoet, legt men de last van de aanpassing volledig op de schouders van de actieve bevolking. Dit is onrechtvaardig, en overigens ook politiek en economisch niet haalbaar. Het andere extreem, waarbij men niets wijzigt aan de bijdragen maar de pensioenen verlaagt, is evenmin aanvaardbaar omdat men dan de last volledig op de schouders van de gepensioneerden legt. Er moet gezocht worden naar een tussenweg, waarbij zowel de bijdragen van de actieven als de uitbetaalde pensioenen worden aangepast. Eén mogelijk richtpunt daarbij is de zogenaamde Musgrave-regel.⁶ Deze regel legt op dat de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon *na aftrek van de bijdragen voor pensioenen* constant blijft. De relatieve koopkracht van de verschillende cohorten blijft door deze ingreep gelijk. Natuurlijk moet deze aanpassing ook toegepast worden voor de oudere gepensioneerden: in deze situatie moet dan ook tijdelijk van de welvaartsvastheid van de uitbetaalde pensioenen afgeweken worden.

Het *babyboom* effect.

Ik ben er tot hiertoe steeds van uitgegaan dat in een ideale situatie de pensioenuitkeringen en de pensioenbijdragen elkaar in evenwicht houden zodat er geen nood is aan alternatieve financiering. Voor de stijging van de levensverwachting en economische schokken is dit wellicht een haalbaar principe. De *babyboom* vormt nochtans een speciale situatie. Dit is een eenmalige schok en het beleid heeft lang gewacht om er adequaat op te reageren. Het is ook niet evident om de babyboomgeneratie zelf verantwoordelijk te stellen voor het procreatiegedrag van hun ouders.⁷ Het is binnen een intergenerationele context evenmin

evident om deze effecten op te vangen door een verlenging van de loopbaan van de huidige actieve bevolking. Het kan daarom uitzonderlijk verantwoord zijn om bijkomende middelen voor de financiering van de pensioenen van de babyboomgeneratie te voorzien. Hierbij zou aan een vermogensbelasting kunnen worden gedacht, ook omdat zo'n vermogensbelasting vooral (maar niet uitsluitend) rijke ouderen treft.

Toepassing 2: gezondheidszorg.

Ook de verplichte ziekteverzekering is een repartitiesysteem omdat de huidige uitgaven gefinancierd worden door de huidige bijdragen. Ouderen hebben gemiddeld hogere uitgaven dan jongeren en dragen gemiddeld minder bij omdat hun inkomens lager liggen: in die zin is er een herverdeling van jong naar oud. Maar net als voor de pensioenen, moeten we ook hier redeneren in termen van cohorten. Jongeren kunnen ook ziek worden. Bovendien zal een verbetering van de gezondheidszorg voor de ouderen de huidige jongeren ten goede komen wanneer ze zelf oud geworden zijn. Een repartitiesysteem zal de baten en lasten van toekomstige evoluties in de gezondheidszorg over de verschillende cohorten spreiden. In een situatie waarin de toekomstige uitgaven moeilijk voorspelbaar zijn, is dit een belangrijk element van verzekering voor alle —ook de jongere— cohorten.

Intergenerationele aspecten duiken op minstens twee plaatsen op in het debat over de gezondheidszorg. Ik bespreek eerst de band tussen de stijging van de uitgaven en de vergrijzing, en vervolgens de vraag of bij prioriteitenstelling een lager gewicht moet toegekend worden aan behandelingen die vooral de ouderen ten goede komen.

Vergrijzing is niet de belangrijkste oorzaak van de stijging van de uitgaven.

De uitgaven in de gezondheidszorg stijgen snel, en dat in alle mogelijke systemen: de overheidsgefinancierde systemen (zoals in Engeland), de op private verzekeraars gebaseerde systemen (zoals in de VS of Zwitserland) en de Bismarcksystemen met overleg tussen verstrekkers en

ziekenfondsen (zoals in Duitsland en ook België). De specifieke vorm van het financieringssysteem is dus blijkbaar geen verklaring voor de groei van de uitgaven; we moeten een verklaringsfactor zoeken die geldt voor alle systemen. Vaak wordt dan in het populaire debat de vergrijzing van de bevolking naar voren geschoven. Bij gezondheidseconomen is er nochtans bijna consensus over de stelling dat de vergrijzing slechts een relatief klein gedeelte van de uitgavenstijging kan verklaren.⁸ Mensen denken intuïtief aan de vergrijzing omdat ze onderhevig zijn aan twee optische illusies.

De eerste is dat we ons te sterk laten beïnvloeden door onze perceptie van de huidige gezondheidssituatie. We denken dan dat de ouderen van de toekomst dezelfde gezondheidstoestand zullen hebben als de ouderen van nu. Maar dat is natuurlijk fout. De vergrijzing is deels het gevolg van de verbeterde gezondheidstoestand van de bevolking en de stijgende levensverwachting. Een tachtigjarige in 2040 zal er beter aan toe zijn dan een tachtigjarige nu (zoals een tachtigjarige nu ook amper te vergelijken is met een tachtigjarige op het einde van de vorige eeuw).

De tweede illusie is nog belangrijker. Ongeveer 25% van de uitgaven voor gezondheidszorg worden gemaakt voor patiënten in de laatste maanden voor hun dood. Dat betekent natuurlijk dat die uitgaven vooral op hogere leeftijd voorkomen. Maar ook voor mensen die op jonge leeftijd in een ziekenhuis sterven, worden gedurende de laatste levensmaanden grote uitgaven gemaakt. Het belangrijkste effect van de vergrijzing is dan dat die uitgaven van de laatste levensmaanden naar een latere leeftijd worden doorgeschoven.⁹

Dat betekent natuurlijk niet dat de vergrijzing volledig irrelevant wordt. De cruciale vraag wordt hoe 'gezonder' we blijven gedurende de bijkomende levensjaren, of, van de andere kant bekeken: hoeveel jaren we zorgbehoevend worden. Er bestaat geen eensgezindheid over het antwoord op deze vraag, maar het is wel zeker dat de uitgaven voor zorgbehoevende bejaarden door de vergrijzing zullen toenemen. Het grootste deel van deze uitgaven betreft echter langetermijnzorg en niet gezondheidszorg. De organisatie van de langetermijnzorg (en de

afstemming ervan op de gezondheidszorg) is ongetwijfeld één van de grootste uitdagingen voor ons sociaal systeem, en we zijn er als samenleving bijzonder slecht op voorbereid. Dit zou een grote bekommernis van de jongeren moeten zijn. Binnen het bestek van deze korte tekst kan ik er echter niet dieper op ingaan.

Keren we terug naar de gezondheidszorg: als het niet de vergrijzing is, wat is dan de hoofdverklaring voor de stijging van de uitgaven? Vrij algemeen wordt in de academische literatuur de technisch-wetenschappelijke vooruitgang naar voren geschoven. Er worden allerlei nieuwe behandelingen ontwikkeld, en die nieuwe behandelingen zijn duurder dan de oude. Terwijl het vaststellen van kanker vroeger meestal een doodsvonnis op korte termijn betekende, worden vele kankers nu tot op zekere hoogte chronische aandoeningen en in die evolutie spelen nieuwe, vaak zeer dure, geneesmiddelen een belangrijke rol. Deze verklaring van de uitgaven op basis van de technisch-wetenschappelijke vooruitgang werpt een ander licht op de welvaartsimplicaties van de uitgavenstijging. Als de uitgavenstijging kan verklaard worden door verspilling of door de toenemende inefficiëntie van het systeem, zouden we die verspilling moeten aanpakken om de stijging onder controle te krijgen. Dat zou dan kunnen zonder al te groot welzijnsverlies. Als de uitgavenstijging echter samenhangt met verbetering van de kwaliteit van de zorg, zal de beperking van die stijging leiden tot een vermindering van het welzijn van de patiënten. Bovendien is er hier op het eerste gezicht geen intergenerationeel belangenconflict, omdat de grotere uitgaven voor gezondheidszorg in de toekomst ook de jongeren zullen ten goede komen. Toch moeten er ook in deze interpretatie nog steeds moeilijke keuzes gemaakt worden.

Vastleggen van prioriteiten: ouderen of jongeren, private consumptie of gezondheidszorg?

De positieve welzijnseffecten van de uitgaven in de gezondheidszorg betekenen niet dat die uitgaven onbeperkt kunnen of moeten stijgen. Stijgende uitgaven in een collectief gefinancierd systeem van gezondheidszorg impliceren immers ofwel lagere uitgaven voor andere over-

heidsdoelstellingen, ofwel hogere bijdragen en dus een lager niveau van private consumptie. Het is het meest interessant om ons te richten op die laatste keuze. De vraag wordt dan: hoeveel private consumptie willen we als maatschappij opofferen voor een betere gezondheidszorg? Of, in economisch jargon uitgedrukt: wat is de bereidheid tot betalen voor betere gezondheidszorg?

Het is gemakkelijk om in te zien dat die bereidheid tot betalen in principe redelijk hoog zal zijn. Naarmate ons consumptieniveau stijgt, wordt gezondheid relatief belangrijker. Als we langer leven en rijker worden, wordt het relatief interessanter om consumptie (een tweede auto, een derde televisie, een nog verdere reis) op te geven in ruil voor een bijkomend levensjaar in goede gezondheid. Het is dan vanuit welzijnsstandpunt optimaal dat het aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg stijgt wanneer het BBP stijgt. Op zichzelf is die stijging dus niet verontwaardigend, maar wenselijk.¹⁰

Maar dat is een abstracte redenering. De groei van de overheidsuitgaven in de gezondheidszorg is politiek slechts haalbaar als ze door (een meerderheid van) de bevolking gesteund wordt. Die bevolking zal slechts bereid zijn om te betalen, als ze het gevoel heeft waar voor haar geld te krijgen. Dat betekent ten eerste dat verspilling zoveel mogelijk moet vermeden worden. Vanwege de informatieproblemen die inherent zijn aan de gezondheidszorg, moeten hier geen mirakeloplossingen worden verwacht, maar verbeteringen in de organisatie van de zorg zijn zeker mogelijk. De grootste vooruitgang kan wellicht gerealiseerd worden door de hervorming van het ziekenhuislandschap en door een betere afstemming op elkaar van de eerste en de tweede lijn.¹¹

Ten tweede betekent dat ook dat er op een intelligente wijze wordt beslist over welke behandelingen al dan niet worden terugbetaald. Het zou vanzelf moeten spreken dat in het collectief gefinancierd verzekeringsstelsel nieuwe behandelingen slechts worden terugbetaald wanneer ze een betere prijs-kwaliteitsverhouding hebben dan de bestaande alternatieven, en dat verouderde behandelingen worden verwijderd wanneer er betere alternatieven voorhanden zijn. Maar dat zijn relatief gemak-

kelijke beslissingen. De keuze over prioriteiten gaat veel verder. Vaak wordt die keuze voorgesteld als een keuze binnen een gegeven budget voor gezondheidszorg. De vraag wordt dan geformuleerd als: moet, gegeven het budget, behandeling A dan wel behandeling B worden terugbetaald? Deze formulering leidt indirect tot vragen over leeftijdsdiscriminatie: moet er voorkeur gegeven worden aan behandelingen die vooral voor jongeren belangrijk zijn (en dus vele bijkomende levensjaren kunnen opleveren) of voor behandelingen tijdens de laatste levensjaren? Maar dat is niet de ethisch meest relevante vraag, omdat in de realiteit de omvang van het budget niet vastligt. De echte keuze gaat precies over de omvang van dat budget. Dat leidt tot heel andere concrete vragen: willen we private consumptie opofferen om een bepaalde behandeling (voor ouderen of voor jongeren) terug te betalen? Willen we minder op vakantie gaan en minder consumeren in ruil voor een betere gezondheidszorg? Vermits de kosten voor gezondheid toenemen met de leeftijd, lijkt er hier wel degelijk een intergenerationeel conflict te ontstaan. De vermindering van de consumptie zal immers vooral voor de jongeren gevolgen hebben, de verbetering van de gezondheidszorg voor de ouderen. Maar, zoals reeds gezegd, die jongeren worden ook oud en net zoals voor de pensioenen moeten we hier denken in termen van de allocatie van middelen over de hele levenscyclus.

In dit verband werd een interessant denkkader gesuggereerd door de filosoof Ronald Dworkin.¹² Hij beschrijft het volgende gedachtenexperiment. Veronderstel dat een jongere persoon aan het begin van zijn actieve leven nadent over wat hij als verzekeringsdekking zou wensen in de hypothetische situatie dat hij niet weet welke ziektes hij zal oplopen (en hoe lang hij zal leven), maar wel geïnformeerd is over de effecten van mogelijke behandelingen, en dat de inkomensverdeling in de samenleving optimaal is. Dworkin stelt dat het collectieve systeem de keuzen die in die hypothetische situatie gemaakt zouden worden in de realiteit moet implementeren. Welke dekking zou die persoon dan verkiezen? Dworkin suggereert dat zij zich zeker zou verzekeren voor courante gezondheidszorguitgaven, ook voor behandelingen in het ziekenhuis met een grote kans op slagen. Maar voor andere behande-

lingen is het antwoord veel minder duidelijk. Zou een 25-jarige bereid zijn een zeer groot deel van haar consumptie op te offeren om zich te verzekeren voor een behandeling die haar leven in een persistente vegetatieve toestand zou verlengen? Of voor een zeer dure behandeling die haar leven met ten hoogste vier à vijf maanden zou verlengen wanneer ze 90 jaar geworden is? Als het antwoord op deze vragen negatief is, is dat een argument om deze behandelingen niet terug te betalen in een verplicht systeem van ziekteverzekering.

Er kan zeker kritiek op Dworkins benadering geleverd worden. Ze is hard voor mensen met een zeldzame ziekte waarvoor enkel een dure behandeling bestaat. Allicht zou daarvoor in de hypothetische situatie geen verzekering genomen worden wanneer de kans op voorkomen van de ziekte zeer klein is en de kosten zeer groot. Voor mensen die erfelijk belast zijn en wiens gezondheidskosten niet worden terugbetaald, is het slechts een schrale troost als hen verteld wordt dat ze daarmee akkoord zouden gegaan zijn in de hypothetische situatie waarin ze niet zouden geweten hebben dat ze erfelijk belast waren. Maar voor onze analyse van intergenerationele rechtvaardigheid is het wel een zeer aantrekkelijke benadering, omdat ze op een expliciete wijze het conflict tussen ouderen en jongeren overstijgt door de keuze te herformuleren als een keuze over de hele levenscyclus. De solidariteit wordt daardoor transparant gemaakt.

Hierbij moet wel een kanttekening gemaakt worden. Wanneer men oordeelt dat enkele maanden levensverlenging op de leeftijd van 90 jaar niet opweegt tegen de kost in termen van private consumptie, moet die keuze ook in de realiteit worden geïmplementeerd. Maar de betrokken negentigjarige voelt dat wellicht zeer verschillend aan, zelfs wanneer hij als twintigjarige vroeger die keuze inderdaad zou gemaakt hebben. Ondertussen ligt zijn periode van hogere consumptie immers achter de rug en nu wordt hij met een acute levensbedreigende situatie geconfronteerd. Implementeren van rantsoenering (want daar komt het uiteindelijk op neer) blijft zeer moeilijk in deze situaties van pijn, lijden en sterven. Ook wanneer het conflict tussen ouderen en jongeren op

een rationele wijze kan worden geherformuleerd (en 'opgelost'), blijft de emotionele lading zeer groot.

Toepassing 3: migratie, klimaatopwarming, sociale zekerheid, en de welvaartsstaat.

Ik heb mij tot nu toe gericht op de twee belangrijkste domeinen van de sociale zekerheid: de pensioenen en de gezondheidszorg. Wanneer we over intergenerationele rechtvaardigheid denken —zoals gezegd: de verdeling van de welvaart over verschillende cohorten— kunnen we echter onmogelijk de andere grote uitdagingen voor de toekomst verwaarlozen. In de volgende decennia gaat de globalisering zich verder doorzetten — of ze gaat afgeremd worden in een protectionistische tegenbeweging, die ongetwijfeld welvaartsverliezen zal meebrengen. In een wereld met zeer grote economische ongelijkheden zal de migratiedruk ongetwijfeld toenemen: ofwel vinden we een creatief en positief antwoord in de uitbouw van een diverse samenleving, ofwel stimuleren we sterker dan nu het geval is de economische groei in de migratielanden, ofwel zullen we geconfronteerd worden met toenemende spanningen en geweld. Er kunnen zeker ook klimaatwijzigingen verwacht worden: ofwel slagen we erin ze binnen de perken te houden door onze productiewijze en ons energiegebruik te herstructureren, ofwel zullen grote kosten moeten gemaakt worden om de gevolgen zo goed mogelijk op te vangen en zullen de internationale spanningen (en opnieuw de migratiedruk) hoog oplopen.

Wat in mijn optiek de ethisch meest aantrekkelijke optie is, is duidelijk: een harmonische internationale economische ontwikkeling met gastvrije samenlevingen en een actief klimaatbeleid.¹³ Maar voor deze tekst kunnen we ons agnostisch opstellen over de mogelijke evolutie in de toekomst, omdat welke richting het ook uitgaat, er in elk geval grote structurele wijzigingen in de economie noodzakelijk zullen zijn. Sommige regio's zullen vooruit gaan, andere achteruit. Sommige economische sectoren gaan winnen, andere verliezen. Zo is bij ons deïndustrialisering onvermijdelijk. Sommige groepen in de samenleving (de

hogergeschoolden) zullen het makkelijker hebben om hun relatieve welvaartspositie te behouden (of te verbeteren) dan andere. In het beste geval met harmonische globalisering en klimaatbeleid kan het welzijn van de hele bevolking op lange termijn verhogen, maar op korte termijn zullen er altijd verliezers zijn (mensen die hun job verliezen en moeite hebben om zich om te scholen). En dit brengt ons terug bij de sociale zekerheid en de welvaartsstaat: voor die verliezers moet er een sociaal opvangnet bestaan. In zoverre de recente opkomst van het populisme een economische basis heeft —iets waarover kan gediscussieerd worden — heeft die zeker te maken met het ontbreken van sociale correcties in een zich snel en drastisch wijzigende economische en sociale context.

De welvaartsstaat in ruime zin moet herdacht worden om zich voor te bereiden op deze nieuwe uitdagingen. Ons systeem van werkloosheidsverzekering is rigide en niet genereus, onze arbeidsmarkt niet voldoende flexibel, systemen van levenslang leren onvoldoende ontwikkeld. Op langere termijn is dit een grotere uitdaging dan degene die nu gesteld wordt door de betaalbaarheid van pensioenen en gezondheidszorg. Voor de jongeren van nu is dit ook de belangrijkste eis die ze aan de huidige actieve generaties kunnen stellen. We weten nu reeds dat die uitdagingen op ons afkomen. Intergenerationele solidariteit vereist dat de thans actieve cohorten inspanningen leveren om de schok voor de toekomstige cohorten te verzachten.

Besluit.

Het is kortzichtig om de intergenerationele verdeling te framen als een conflict tussen ouderen en jongeren. Relevant is de welvaart van cohorten over de hele levenscyclus. Ondanks de geslaakte noodkreten zijn de jongeren van nu er vanuit die optiek wellicht (nog) niet slechter aan toe dan hun ouders. Toch wordt ons systeem van sociale zekerheid met verschillende uitdagingen geconfronteerd, al dan niet gemakkelijk op te lossen.

Vanuit een theoretisch-ethisch standpunt is het probleem van de pensioenen het gemakkelijkste. In grote lijnen weten we immers allemaal wat

er moet gebeuren om de pensioenen betaalbaar en op peil te houden: langer werken en de overblijvende financiële inspanning op een evenwichtige wijze spreiden over jongeren en ouderen. Maar deze beleidsvoorstellen kunnen slechts overtuigend worden geformuleerd binnen een breder verhaal, omdat de inspanningen ook door de bevolking moeten worden aanvaard. Het beleid van voortdurende ad-hocmaatregelen draagt bij tot de onrust en de frustratie bij (een gedeelte van) de bevolking en bemoeilijkt de noodzakelijke shift in sociale normen over de verdeling van de arbeid. Er is behoefte aan een nieuw duidelijk lange-termijn sociaal contract tussen de verschillende cohorten.

De uitdagingen in de gezondheidszorg zijn veel moeilijker. Vanuit welvaartsstandpunt moeten die uitgaven blijven stijgen in zoverre ze ook leiden tot een verbetering van de zorgkwaliteit. Wanneer we de solidariteit willen behouden in deze context van lijden, pijn en sterven moet dat bovendien gebeuren binnen een collectief systeem van ziekteverzekering. Zoniet zal er een verschuiving zijn naar meer private financiering, die de nu al grote ongelijkheden in gezondheid nog zal doen toenemen. Het is echter een moeilijke opdracht om bij de bevolking voldoende bereidheid tot betalen van bijdragen te mobiliseren in een sociale en politieke omgeving waar voortdurend geklaagd wordt over de grootte van het overheidsbeslag en de toename van de private consumptie kritiekloos wordt toegejuicht.

Nog moeilijker is de noodzakelijke uitbreiding en hervorming van de welvaartsstaat in het algemeen en de sociale zekerheid in het bijzonder om een antwoord te bieden op de grote sociale verschuivingen die het gevolg zullen zijn van klimaatverandering, globalisering en migratiedruk. Groene en sociale bekommernissen moeten met elkaar verzoend worden. Dit vereist een creatieve langetermijnaanpak waar we als samenleving amper aan begonnen zijn. Hier hebben de jongere generaties inderdaad reden tot ongerustheid.

Eindnoten.

1. Deze benadering werd in meer detail uitgewerkt in E. Schokkaert & P. Van Parijs (2003), 'Social justice and the reform of Europe's pension systems.' *Journal of European Social Policy* (13), p. 245-263.
2. De twee effecten worden expliciet uitgesplitst in Tabel 4F in het rapport van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (2014), *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract*. FOD Sociale Zekerheid, p. 31.
3. Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 (2014), *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract*. FOD Sociale Zekerheid.
4. Meer detail, ook over de intragenerationele aspecten, in B. Cantillon & E. Schokkaert (2018), 'De hervorming van het pensioensysteem: terug naar de principes.' *De Gids op Maatschappelijk Gebied* (109), p. 9-24.
5. Om de mensen toe te laten hun eindeloopbaanbeslissingen op een verstandige wijze te plannen moet de waarde van het punt vastgelegd worden enkele jaren voor het moment van pensionering. Natuurlijk mag het pensioenbedrag ook niet afhangen van conjuncturele schommelingen in de economie en moet het daarom gekoppeld worden aan een voortschrijdend gemiddelde van de brutolonen in de laatste jaren voor het moment van pensionering.
6. R. Musgrave (1986), 'A reappraisal of financing social security.' In: R. Musgrave (ed.), *Public finance in a democratic society. Volume II*. Wheatsheaf Books, p. 103-122.
7. Het is wel door sommigen voorgesteld om de babyboomgeneratie verantwoordelijk te stellen voor haar eigen procreatiegedrag en bijv. de pensioenen te differentiëren in functie van het aantal kinderen van de betrokken gepensioneerde. Cf. bijv. E. Schokkaert & P. Van Parijs (2003), 'Social justice and the reform of Europe's pension systems.' *Journal of European Social Policy* (13), p. 245-263 voor een kritische discussie van dat voorstel.
8. M. Chernew & J. Newhouse (2012), 'Health care spending growth.' In: M. Pauly, T. McGuire, & P. Barros (eds.), *Handbook of Health Economics. Vol. II*. Elsevier, p. 1-43, geven een overzicht van de literatuur.
9. Voor België werd dit effect bijvoorbeeld beschreven door H. Avalosse & C. Léonard (2005), 'Effets du vieillissement de la population sur l'évolution des dépenses de santé. Un essai de clarification.' In: *Les finances publiques: défis à moyen et long termes*. 16ième Congres des Economistes belges de langue française. Cifop, p. 343-378.
10. Technische analyses die deze stelling ondersteunen kunnen bijv. gevonden worden in R. Hall & C. Jones (2007), 'The value of life and the rise in health spending.' *Quarterly Journal of Economics* (112), p. 39-72; en in K. Murphy & R. Topel (2006), 'The value of health and longevity.' *Journal of Political Economy* (114), p. 871-904.
11. Ik ga daar dieper op in in E. Schokkaert (2016), 'De gezondheidszorg in evolutie: uitdagingen en keuzes.' Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, *Standpunten* 43.
12. R. Dworkin (2000), *Sovereign Virtue*. Cambridge University Press. Zie vooral p. 308-350.
13. Ik heb deze utopie ontwikkeld in E. Schokkaert (2016), '2100. A good life in a global economy.' In: V. Achten, G. Bouckaert, E. Schokkaert (eds.), *A Truly Golden Handbook. The Scholarly Quest for Utopia*. Leuven University Press, p. 274-287.

Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving.

Wouter De Tavernier.

Pensioensystemen zijn een product van hun tijd. Ze weerspiegelen de gangbare normen in de samenleving waarin ze ontstaan. Ze zijn een samenvatting van wie wanneer wat geacht wordt te doen: ze geven weer welke activiteiten als ‘productief’ worden beschouwd; van wie we verwachten dat ze deze activiteiten uitvoeren; en wanneer in hun leven ze dat zouden moeten doen. Tegelijkertijd zijn pensioenen veel moeilijker te hervormen dan andere vormen van sociaal beleid. Je maakt beloftes voor de erg lange termijn en nagenoeg iedereen kan verwachten ooit een pensioen te ontvangen. Dat maakt het voor politici een heikel onderwerp, en een waar ze electoraal weinig bij te winnen hebben: grote delen van de samenleving zouden ‘verliezen’ bij een hervorming, terwijl de baten pas op lange termijn of zelfs pas voor komende generaties zichtbaar worden. Daardoor reflecteren pensioensystemen dus vooral de samenleving waarin ze ontstonden, en veel minder de samenleving waarin we leven.

Zoals in heel West-Europa is ook het Belgische pensioensysteem een kind van de moderne samenleving: een industriële samenleving waarin de meeste mannen van de schoolbanken naar de fabriek gingen om te werken in fysieke jobs die weinig opleiding vroegen en het gezin van een inkomen voorzagen tot ze op een bepaalde leeftijd van een ‘welverdiende rust’ konden genieten, en waarin van vrouwen, zeker eens gehuwd, vooral verwacht werd dat ze de zorg voor kinderen, familie en huishouden op zich namen. Het Belgische pensioensysteem is gebouwd op dit tot de jaren vijftig algemeen geaccepteerde samenlevingsbeeld waarbij mannen van de schoolbank in een stabiele loopbaan van vijftien-veertig jaar voltijdse arbeid stapten en zo het gezin van een zekere stroom van inkomen voorzagen. In de wetenschap dat hun echtgenotes zich toch ontfermden over familie- en huishoudaangelegenheden, konden ze zich voltijds op hun job toeleggen. Sindsdien is de samenleving radicaal veranderd. Het grootste deel van de tewerkstelling is verschoven van industrie naar diensten. Minder jobs vergen zware fysieke arbeid, en opleiding wordt steeds belangrijker — ook scholing doorheen de loopbaan. Loopbanen en tewerkstelling zijn een stuk minder stabiel geworden. Vrouwen zijn massaal richting de arbeidsmarkt getrokken.

Het oude model is niet verdwenen, wel geërodeerd. Hoewel het voor sommigen nog steeds van toepassing is, is het niet langer *de* standaard in de samenleving. De samenleving is in toenemende mate geïndividualiseerd: steeds minder leven we ons leven volgens één gedeelde standaard.

Het pensioensysteem heeft uiteraard een heel aantal aanpassingen ondergaan om de excessen te temperen die het gevolg zijn van de ontstane *mismatch* tussen het samenlevingsideaal waarop het gebaseerd is en de realiteit. Via zaken als gelijkgestelde periodes, het minimumpensioen of minimumrecht per loopbaanjaar en het echtscheidingspensioen werden de scherpe kantjes eraf geveild. Maar ondanks die aanpassingen zijn de fundamenten van het Belgische pensioensysteem nog steeds stevig verankerd in het moderne samenlevingsmodel: het systeem is niet gemaakt om zekerheid te bieden voor een oude dag in een geïndividualiseerde samenleving — en het is er voor heel wat bevolkingsgroepen in deze samenleving ook niet toe in staat.

Het pensioendebat vandaag spitst zich voornamelijk toe op één bepaald gevolg van de veranderende samenleving: de stijgende levensverwachting. We leven collectief langer, wat vragen doet rijzen over de betaalbaarheid van ons pensioensysteem. Dat beleidsmakers vooral op een verhoging van de pensioenleeftijd aansturen om hiermee om te gaan, hoeft weinig te verbazen. Relatief kleine veranderingen in de pensioenleeftijd hebben een grote budgettaire impact, en met de alternatieven van een verlaging van de pensioenen of een verhoging van de sociale bijdragen vallen er weinig stemmen te winnen. Ook hier laat de individualisering zich echter voelen: niet iedereen profiteert in dezelfde mate van die toegenomen levensverwachting waarvan hoogopgeleiden disproportioneel genieten.¹ Daarenboven zijn het eveneens vooral de hoogopgeleiden die kunnen genieten van meer gezonde levensjaren op latere leeftijd.

De uitdaging voor de toekomst is dus niet zozeer ons pensioensysteem financieel duurzaam te maken, maar om een pensioensysteem uit te bouwen dat met die steeds toenemende individualisering kan omgaan. Dit hoofdstuk zal dan ook op het individualiseringsvraagstuk focussen,

en niet op de financiële haalbaarheid. Dat wil allerm minst zeggen dat de financiële kant van de zaak niet belangrijk is, wél dat we ons in eerste instantie moeten buigen over de fundamentele vraag wat we van ons pensioensysteem verwachten alvorens de financiering ervan uit te werken. Beleid uitgewerkt vanuit een financieel perspectief zal de fundamentele problemen van het pensioensysteem immers niet oplossen en zal tot nieuwe excessen leiden.

Het doel van dit hoofdstuk is niet om een nieuw pensioensysteem uit te tekenen. Wel wil ik aantonen hoe het huidige pensioensysteem niet gemaakt is om ons doorheen de eenentwintigste eeuw te loodsen, en zet ik enkele lijnen uit waaraan een nieuw pensioensysteem zou moeten voldoen om niet alleen aan de uitdagingen van de samenleving van vandaag, maar ook aan die van morgen tegemoet te komen. Het hoofdstuk wil het pensioendebat dus opentrekken: het is hoog tijd om voorbij de discussie over betaalbaarheid te gaan, en meer fundamentele vragen te stellen over hoe we als samenleving onze oude dag zien, en hoe we mensen daarin zekerheid kunnen bieden.

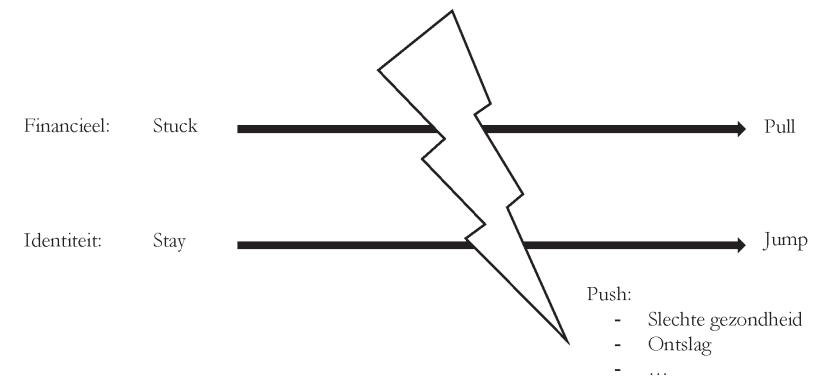
Dit debat bestaat uit twee delen. Terwijl we in het Nederlands gewoonlijk enkel naar ‘pensioen’ verwijzen, laat het Engels met *retirement* en *pension* een betere verdeling toe — een tweedeling die ook in heel wat andere talen bestaat, inclusief Frans en Deens. ‘*Retirement*’ gaat over het pensioen als transitie, letterlijk het terugtrekken uit de arbeidsmarkt; ‘*pension*’ verwijst naar het pensioen als bron van inkomen. Ik behoud dit onderscheid, en zal spreken over terugtrekking eerder dan pensioenering. De term ‘pensioenering’ verbindt terugtrekking immers aan het ontvangen van een pensioen, terwijl het best mogelijk is zich terug te trekken uit de arbeidsmarkt zonder een pensioen te ontvangen, net zoals men een pensioen kan ontvangen zonder zich terug te trekken. Hoewel het vanuit een financieringsperspectief om communicerende vaten gaat, zijn de uitdagingen op beide vlakken erg verschillend. Daarom loont het de moeite ze hier op te splitsen. In het eerste deel van deze bijdrage ga ik in op terugtrekking, het tweede deel gaat over pensioenen. Het hoofdstuk eindigt met enkele reflecties over een weg vooruit.

Terugtrekking uit de arbeidsmarkt.

Mensen trekken zich terug uit de arbeidsmarkt voor een verscheidenheid aan redenen. In de literatuur worden vooral over *push*- en *pull*-factoren gesproken.² *Push* gaat over onvrijwillige terugtrekking: men zou wel graag langer werken, maar de gezondheid laat het niet meer toe of men voelt zich door de leidinggevende of collega's naar de deur geduwd. Ook mensen die werkloos worden en door een amalgaam van oorzaken —waaronder discriminatie— niet meer aan werk raken, vallen hieronder. Vakbonden redeneren dikwijls vanuit een *push*-benadering van terugtrekking om vervroegde pensioenstelsels of een lagere pensioenleeftijd te verdedigen: veel mensen *kunnen* eenvoudigweg niet langer werken, en daarom moeten we die mensen van een inkomen voorzien. *Pull* is daarentegen een economische benadering van pensioen. Vanuit dit perspectief trekken mensen zich terug als een uitkering, bijvoorbeeld een pensioen, hen van een voldoende hoog inkomen voorziet om hun gewenste levensstandaard te behalen, zonder te moeten werken. Langer werken wordt dan een kwestie van het verhogen van de pensioenleeftijd, of van het vervroegd opnemen van het pensioen financieel te ontmoedigen. Een financiële benadering van het pensioenvraagstuk valt doorgaans samen met een eerder *pull*-gerichte interpretatie van de pensioentransitie.

In de literatuur rond terugtrekking heb je naast *push* en *pull* echter nog drie andere concepten die minder wijdverspreid zijn in beleidsmiddens: *jump*, *stay* en *stuck*.³ *Jump* is een sociologische benadering van terugtrekking, waarbij mensen zich terugtrekken om iets nieuws te doen met hun leven, zich toe te leggen op een nieuw rol.⁴ Terugtrekking kan dan het gevolg zijn van bijvoorbeeld de wil om te reizen of iets nieuws te leren, om vrijwilligerswerk te doen, of om zich meer met de zorg voor mensen in de omgeving bezig te houden. Zo willen heel wat mensen via hun terugtrekking meer tijd vrijmaken voor hun kleinkinderen en zich dus meer gaan toeleggen op hun grootouderrol. *Jump* gaat dus over het opnemen van een nieuwe rol of identiteit: hoe zie ik mezelf, en wat is mijn rol in de samenleving? Hoe kan ik bijdragen aan het leven van

de mensen rondom me? In tegenstelling tot deze drie concepten, die redenen groeperen om de arbeidsmarkt te verlaten, gaan *stay* en *stuck* over het uitstellen van de pensioentransitie. *Stay* is in zekere zin het tegengestelde van *jump*: mensen identificeren zich met hun werk, doen hun werk graag en zien zichzelf geen alternatieve rol opnemen, waardoor ze niet geïnteresseerd zijn om met pensioen te gaan. Terwijl *stay* verwijst naar het vrijwillig op de arbeidsmarkt blijven, gaat *stuck* over het onvrijwillig op de arbeidsmarkt blijven. Het is het omgekeerde van *pull*: mensen zouden wel willen stoppen met werken, maar hebben niet de financiële middelen om dat te doen en moeten dus blijven werken.



Bovenstaande figuur vat de pensioentransitie vanuit deze vijf concepten samen. Je kan terugtrekking uit de arbeidsmarkt dus beschouwen als een verschuiving van mensen op twee dimensies: enerzijds een financiële dimensie die aangeeft of mensen al dan niet de middelen hebben om niet te werken, en anderzijds een identitaire dimensie die weergeeft of mensen betaald werk als hun primaire rol in de samenleving zien, dan wel of ze andere prioriteiten hebben.

Grosso modo verschuiven mensen van links naar rechts over beide dimensies doorheen het proces van terugtrekking. Doorheen de loopbaan bouwen mensen kapitaal en pensioenrechten op, waardoor het steeds meer mogelijk wordt om de gewenste levensstandaard te behouden zonder te hoeven werken — een verschuiving van *stuck* naar *pull*. In

principe hebben de meeste mensen niet de financiële middelen om met pensioen te gaan tot ze de (vervroegde) pensioenleeftijd bereiken, al heb je hier echter enkele belangrijke uitzonderingen op. Binnen koppels is het mogelijk om tijdelijk van het inkomen van de partner te leven, waardoor vooral vrouwen vroeger van de arbeidsmarkt verdwijnen. Ook andere delen van de sociale zekerheid kunnen de gewenste levensstandaard garanderen voordat men pensioengerechtigd is — denk aan werkloosheidsuitkeringen, niet in het minst het brugpensioenstelsel.

Op de identitaire dimensie verschuiven mensen van *stay* naar *jump*. De primaire oriëntatie verschuift zich weg van betaald werk en meer richting andere zaken, niet zelden de familie. Eens ze kleinkinderen krijgen, gaan heel wat mensen zich bijvoorbeeld weer meer op de familie focussen. Vooral voor vrouwen is ook de gezondheid van de ouders van belang: zorgbehoefte van de ouders kan ook een reden zijn om zich minder op het werk te gaan richten. Anders dan bij de financiële dimensie, waarbij de richting van de transitie doorgaans eenduidig is, kunnen mensen op de identiteitsdimensie ook terugkeren richting *stay*. Als de zorgnood vermindert of men zich realiseert dat men het werk toch mist, kunnen mensen zich terug meer op de arbeidsmarkt gaan richten. Ook vertrekt niet iedereen noodzakelijk vanuit *stay*. Mensen die vooral werken om zichzelf en hun familie van levensonderhoud te kunnen voorzien (*stuck*) zijn van in het begin al niet naar de arbeidsmarkt georiënteerd. Ook in de identiteitsdimensie speelt de (vervroegde) pensioenleeftijd een belangrijke rol: die kan mensen het signaal geven dat het tijd is om zich te heroriënteren of, in het geval van mensen die al niet op hun werk gericht waren, dat het sociaal geaccepteerd is om nu ook effectief de arbeidsmarkt te verlaten.

Push kan vanuit dit schema als een ‘kortsluiting’ gezien worden. Mensen worden uit de arbeidsmarkt geduwd zonder dat ze de financiële en identitaire transitie helemaal hebben kunnen volmaken. Afhankelijk van hoever ze op deze dimensies zijn opgeschoven op het moment dat ze hun werk verliezen, kunnen ze met onvoldoende financiële middelen komen te zitten om hun gewenste levensstandaard te behouden en/

of hebben ze het moeilijk omdat ze graag nog zouden werken, maar dat niet meer kunnen. Uit Deens onderzoek blijkt dat deze mensen niet zelden in financiële moeilijkheden terechtkomen en zich enigszins terugtrekken uit de samenleving omdat ze zich door die samenleving in de steek gelaten voelen.⁵

Waarom is dit alles belangrijk in een stuk over de toekomst van het pensioenbeleid? Het geeft weer dat terugtrekking minstens evenveel te maken heeft met normen in de samenleving — je zou het een werken pensioencultuur kunnen noemen — als met pensioenwetgeving. Een lineaire verhoging van de pensioenleeftijd heeft twee effecten. Enerzijds is het doel van de maatregel expliciet om mensen langer vast te houden in de arbeidsmarkt door het alternatief onmogelijk te maken. Dit *stuck*-mechanisme is de reden van de toenemende weerstand bij werkgevers in Nederland⁶ en Denemarken⁷ om de pensioenleeftijd verder te verhogen. Het zorgt er immers voor dat je niet enkel de gemotiveerde werkkrachten langer bijhoudt (*stay*), maar dat ook werknemers die minder intrinsiek gemotiveerd zijn of minder interessant zijn voor de organisatie langer blijven hangen. Ondertussen is een meerderheid van de werkgevers in beide landen tegen een verdere verhoging van de pensioenleeftijd gekant, en gaan er vanuit die hoek zelfs stemmen op om de pensioenleeftijd terug te verlagen. Een *stuck*-benadering om mensen langer aan het werk te houden zal dan ook tot meer *push*-terugtrekking leiden omdat sommige mensen minder gewild zijn door hun werkgever, of simpelweg omdat langer werken een grotere kans op werkgerelateerde gezondheidsproblemen betekent. Die toegenomen kans om uit de arbeidsmarkt geduwd te worden, betekent ook een grotere kans op armoede bij ouderen. Voor een effectief beleid om terugtrekking uit te stellen, zou het zwaartepunt moeten verschuiven van het verhogen van de pensioenleeftijd naar de identitaire en de gezondheidsdimensie. We moeten mensen verleiden tot langer werken, in plaats van ze ertoe te veroordelen. En we moeten het mogelijk maken om langer te werken.

Dat is een lastige boodschap voor beleidsmakers, want terwijl ze in hoge mate controle hebben over de financiële dimensie, is dat veel minder het

geval voor die andere dimensies. Maar dat is de realiteit: terugtrekking is sterk afhankelijk van gedeelde normen en van de mate waarin mensen zich goed en verbonden voelen met hun werk en werkplaats. Net hier is nog veel ruimte om vooruitgang te boeken in België: we zijn niet alleen bij de eerste om de arbeidsmarkt effectief verlaten, we willen vooral ook vroeg met pensioen kunnen gaan — veel vroeger dan andere landen met een gelijkaardige beleidscontext.⁸ Dat duidt erop dat het probleem van vroege terugtrekking uit de arbeidsmarkt in België vooral een probleem is van een gebrek aan werkoriëntatie. Werkgevers hebben dus een erg belangrijke rol te spelen, niet alleen om langer werken actief mogelijk te maken en zelfs aan te moedigen, maar ook om mensen betrokken te houden op hun werk en werkplaats. Welke andere maatregelen kunnen beleidsmakers dan nemen? Waarschijnlijk ligt de grootste kracht vanuit het beleid in de invloed die het heeft op het maatschappelijke discours rond ouder worden en de rol van ouderen in de samenleving. De grootste toename in tewerkstelling van 55-plussers in Duitsland en Denemarken liep bijvoorbeeld parallel aan het op gang komen van het debat rond langer werken, en was dus al gerealiseerd nog voor er enige verhoging in vervroegde of effectieve pensioenleeftijd had plaatsgevonden.⁹ Beleidsmakers kunnen aan dit proces bijdragen door een positief discours over ouderen uit te dragen, leeftijdsstereotypen tegen te gaan, en actief ouder worden te stimuleren, bijvoorbeeld door mensen met gezondheidsproblemen beter te ondersteunen waardoor deze gezondheidsproblemen minder invloed hebben op hun dagelijkse leven. Hierin draagt ook de vakbond een grote verantwoordelijkheid. Te vaak hoor je uit die hoek passieve visies op ouder worden, waarbij pensioen als ‘verdiende rust’ of ‘plaats maken voor jongeren’ wordt voorgesteld. Daarmee ontnemen je mensen een deel van hun identiteit: de term ‘gepensioneerde’ presenteert een oudere als passief en ontnemt ze hun *agency*, en is daarom geen bron van identiteit.

Naast het verschuiven van het discours over ouderen, het actief tegengaan van leeftijdsdiscriminatie en het stimuleren van werkbaar werk, is het promoten van levenslang leren een van de effectiefste manieren om tewerkstelling van ouderen te verbeteren. De Belgische statistieken op

dit vlak zijn echter ronduit bedroevend. Uit Europees onderzoek blijkt dat slechts 8,5% van de Belgen tussen 25 en 64 jaar in de maand voor het onderzoek een vorm van onderwijs of training hebben gehad. Dat ligt onder het Europese gemiddelde (10,9%), is niet de helft van het aandeel in Frankrijk en Nederland (rond 19%), en verdwijnt in het niets in vergelijking met de Scandinavische landen waar tussen een kwart en een derde van de populatie volwassenen een opleiding volgde in de laatste maand.¹⁰ Nog te veel zien we opleiding als iets wat je krijgt voor je begint te werken. De OESO zet het ontwikkelen van een leercultuur dan ook met stip op één als prioriteit voor het verder uitbouwen van de Vlaamse kenniseconomie.¹¹ Nochtans zijn training en opleiding van het grootste belang voor oudere werknemers. Op die manier vermijden we dat oudere werknemers minder interessant worden voor werkgevers omdat ze over verouderde kennis en competenties beschikken, en kunnen we stereotypering van oudere werknemers tegengaan — de onwil of onkunde om te leren blijkt een van de belangrijkste stereotypen over ouderen te zijn, en een van de meest schadelijke voor hun tewerkstelling.¹² Uit Duits onderzoek blijkt ook dat training belangrijk is voor de motivatie van oudere werknemers omdat ze zich hierdoor gerespecteerd voelen, bevestigd in hun identiteit als werknemer: dat er ‘nog’ in hen geïnvesteerd wordt, doet ze aanvoelen dat het bedrijf hen vertrouwt en hun bijdrage aan de organisatie belangrijk vindt. Dat blijkt zelfs zo’n sterk effect op de motivatie van de oudere werknemers in kwestie te hebben dat sommige leidinggevenden zelfs aangeven dat ze oudere werknemers vooral op training of opleiding sturen vanuit deze motivatieoptiek.¹³ Tot slot kan een gebrek aan training en opleiding ook tot een verhoogde kans op gezondheidsproblemen leiden: het aanleren van nieuwe technieken kan werk minder belastend maken.

Het model illustreert hoe fundamenteel individuele terugtrekking eigenlijk is. Het is afhankelijk van hoe het individu zichzelf ziet, van welke levensstandaard hij of zij hoopt te onderhouden na terugtrekking, van fysieke en mentale capaciteiten, van de werkgever of leidinggevende. Hoewel ouder worden gemiddeld inderdaad gelinkt is aan lichamelijke achteruitgang, zijn er erg grote verschillen tussen mensen onderling op

dit vlak. Vooral tussen de leeftijd van vijftig en vijfenzeventig jaar zijn er uitgesproken sociaal-economische verschillen in gezondheid, onder andere gelinkt aan opleiding en beroep.¹⁴ Een universele maatregel als een vaste pensioengerechtigde leeftijd houdt daar geen rekening mee. Ook houdt die geen rekening met de sterk verschillende levensverwachting van verschillende sociaal-economische groepen.

Bestaande ongelijkheden worden verder uitgediept door het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en in het bijzonder door het verbinden van die pensioengerechtigde leeftijd aan de levensverwachting.¹⁵ Hoewel het exacte mechanisme van land tot land verschilt, wordt de minimumleeftijd om een pensioen te ontvangen steevast aan de *gemiddelde* levensverwachting gekoppeld. In een wereld waarin sociale ongelijkheden in levensverwachting steeds verder toenemen, wil dat zeggen dat de gemiddelde periode waarin een laagopgeleide van een pensioen kan genieten verkort —zijn of haar levensverwachting neemt immers trager toe dan gemiddeld— terwijl die van een hogeropgeleide verlengt. Een verhoging van de pensioenleeftijd zal dus de bestaande ongelijkheden en Mattheüseffecten in ons pensioensysteem verder versterken, tenzij het gepaard zou gaan met een verlaging van de opgebouwde rechten in de tweede pensioenpijler, zoals in Nederland en Finland het geval is. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, waar geen sociale correcties zijn voorzien bij het maken van de koppeling, zal de ongelijkheid onder gepensioneerden fors toenemen bij onveranderd beleid. Hier wordt duidelijk wat de drastische gevolgen zijn van een pensioenbeleid uitgedacht vanuit budgetten in plaats van mensen.

Een rechtvaardig terugtrekkingsbeleid vereist dus ruimte voor meer diversificatie, en het besef dat één pensioengerechtigde leeftijd voor iedereen géén vorm van gelijke behandeling is. Integendeel: het is discriminatie van mensen met een lagere levensverwachting. Een systeem dat mensen meer flexibiliteit laat om te beslissen wat voor hen fysiek mogelijk is, dringt zich op. Een ‘pensioenraam’ waarbinnen mensen zelf kunnen beslissen wanneer ze met pensioen gaan, kan die flexibiliteit bieden. Hierbij is het pensioen afhankelijk van het moment van terug-

trekking en wordt het op een actuariel neutrale manier aangepast aan de levensverwachting op het moment waarop men het pensioen opneemt. Om Mattheüseffecten te vermijden, moet die actuariële aanpassing gebeuren op basis van een sociaal gestratificeerde levensverwachting, bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau of beroeps categorie.¹⁶ Als twee mensen met dezelfde bijeengespaarde pensioenrechten maar met verschillende levensverwachting op hetzelfde moment met pensioen willen gaan, zal de maandelijkse pensioenuitkering van diegene met de hogere levensverwachting dus lager liggen. Een dergelijk pensioenraam kan potentieel niet alleen mensen meer vrijheid geven, maar ook het Mattheüseffect in ons pensioensysteem aanpakken. Daarenboven verdwijnen harde grensleeftijden in een dergelijk systeem, wat ook een impact kan hebben op de identiteitsdimensie: de signaalfunctie van de pensioenleeftijd om te heroriënteren verwatert.

Pensioen als inkomen.

Het pensioen is een sociale verzekering, wat wil zeggen dat het mensen beschermt tegen het risico van verlies van inkomen of van inkomenscapaciteit. Het typische risico voor oudere mannen in een kostwinnersamenleving is dat ze zonder inkomen zouden vallen door het verlies van inkomenscapaciteit als gevolg van de hogere leeftijd en vervolgens hun beschikbare middelen zouden ‘opleven’. Het pensioen moet hen dus beschermen tegen het risico van ‘te lang’ te leven — langer dan hun eventuele financiële reserves aankunnen. Omdat van mannen in zo’n samenleving niet verwacht wordt dat ze huishoudelijke taken op zich nemen, kunnen we voor een volledig pensioen een volledige loopbaan van vijfenveertig jaar voltijdse arbeid verwachten. Anders dan voor mannen, is het belangrijkste risico voor vrouwen in deze broodwinnersamenleving het verlies van hun echtgenoot — door overlijden, want echtscheiding was in de jaren vijftig taboe. Daarom hebben we in België relatief genereuze overlevingspensioenen, toch voor vrouwen die zelf geen pensioenrechten hebben opgebouwd.¹⁷

Wie komt op oudere leeftijd in de financiële problemen in zo'n systeem? Zowat iedereen die niet in dit oude kostwinnersplaatje past. Toen echtscheiding opkwam, had je ineens een nieuwe groep vrouwen die buiten beide vormen van bescherming viel. Mits wat oplapwerk is er met een erg pover echtscheidingspensioen voor gezorgd dat die vrouwen toch iets kregen, maar bestaanszekerheid garandeert het allerminst. Met de toenemende tewerkstelling van vrouwen is ook de oude veronderstelling dat wie werkt, dat vijfenveertig jaar voltijds doet, gedateerd. Ineens moeten pensioenen rekening houden met deeltijdarbeid en periodes van afwezigheid van de arbeidsmarkt om zorg op te nemen, en moet er een complex systeem van gelijkgestelde rechten en minimumpensioenen worden uitgedokterd. Daarenboven zijn loopbanen steeds minder stabiel geworden, wat niet alleen resulteert in werkloosheid en overstappen tussen jobs, maar ook tussen stelsels —werknemer, ambtenaar of zelfstandige— wat coördinatie tussen en harmonisatie van stelsels vereist. Het resultaat is dat, voor wie niet leeft alsof de jaren zestig nooit gebeurd zijn, pensioenen complex en onoverzichtelijk zijn geworden, en de nodige expertise vereist is om in het systeem zijn weg te vinden. Complexiteit is, jammer genoeg voor België, desastreus voor elke vorm van sociale zekerheid. Daardoor voelen mensen zich —dikwijls niet onterecht— onrechtvaardig behandeld en krijgt men het gevoel dat fraude en misbruik schering en inslag zijn in de sociale zekerheid. Complexiteit ondermijnt dus de legitimiteit van het sociale systeem.¹⁸

Het pensioensysteem is het prototype Belgische koterij. Het is gebouwd volgens de principes van de samenleving in de eerste helft van de twintigste eeuw, en zoals dat met gebouwen uit die periode gaat, hebben we er achteraf een halve badkamer en een keuken aangeplakt. We hebben hier en daar een muur uitgeslagen en hebben vervolgens stutbalken moeten plaatsen omdat het geheel begon te verzakken. Je kan blijven verbouwen, maar op een bepaald moment ben je gewoon beter af om het geheel af te breken en met nieuwe fundamenten te herbeginnen. Voor het Belgische pensioensysteem zijn we dat moment al in de jaren tachtig gepasseerd, en is het dus hoog tijd dat het geheel onbewoonbaar verklaard wordt voor onze samenleving.

Hoe zouden de fundamenten van zo'n nieuw pensioensysteem eruit kunnen zien? We kunnen enkele principes oplijsten die in overeenstemming zijn met de geïndividualiseerde samenleving van vandaag. (1) Eerst en vooral moet het individuen zekerheid bieden voor hun oude dag, ongeacht hun familieverleden. (2) Vervolgens is het ook fair om mensen die harder gewerkt hebben, meer pensioen toe te kennen. (3) Tot slot moet dit systeem ook voldoende bescherming bieden voor andere bijdragen aan de samenleving dan betaald werk, in het bijzonder zorgwerk.

Het huidige pensioensysteem slaagt er niet in basiszekerheid te bieden, net omdat het uitgangspunt altijd het behoud van de levensstandaard is geweest, niet het garanderen van basisinkomensbescherming. Vooral mensen die op andere manieren hebben bijgedragen aan de samenleving dan via betaald werk, bijvoorbeeld via zorgwerk, kunnen zich nu aan financiële problemen verwachten na pensionering. Als we ervan uitgaan dat iedereen op één of andere manier aan de samenleving bijdraagt doorheen de levensloop, is een basisgarantie op basis van residentie een rechtvaardige én efficiënte manier om basiszekerheid te bieden. Die basisgarantie kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Men kan het Nederlandse AOW-voorbeeld volgen, met een uitkering voor iedereen die de pensioenleeftijd bereikt ongeacht inkomen, of het Finse nationale pensioen dat ook een basis garandeert, maar dat voorzichtig afneemt naargelang men een hoger arbeidsmarktgebonden pensioen ontvangt. In beide landen is de hoogte van het basispensioen enkel afhankelijk van het aantal jaren waarin iemand in het land gewoond heeft. Zo bouw je in Nederland een recht van 2% van de volledige AOW-uitkering op per jaar dat je in Nederland woont in de vijftig jaren voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Iedereen die gedurende die vijftig jaar in Nederland heeft gewoond, heeft dus recht op een volledige AOW-uitkering, ongeacht arbeidsmarktparticipatie. In zo'n systeem is het de taak van de overheid een leefbare oude dag te garanderen, en wordt het doel van het behoud van de levensstandaard overgelaten aan de tweede pijler georganiseerd door de sociale partners.

Het laten varen van het behoud van de levensstandaard als basisprincipe van de eerste pijler is een fundamentele hervorming, maar is niet zo radicaal als het lijkt: de Belgische eerste pijler is sowieso ruim ontoreikend om het behoud van de levensstandaard te realiseren, en nu al wordt daarvoor op de tweede pijler gerekend.¹⁹ Dan is het best om een systeem dat op beide vlakken faalt, te vervangen door een systeem dat minstens die basisbescherming kan garanderen. Een combinatie van basispensioen en arbeidsmarktgerelateerd pensioen zou er dus beter in slagen basisbescherming te bieden (eerste principe), ook aan mensen die zich vooral op niet-betaalde arbeid hebben toegelegd doorheen hun leven (derde principe), én het behoud van de levensstandaard doorheen het terugtrekkingsproces versterken (tweede principe). Dit zal wel resulteren in een grotere inkomensongelijkheid op latere leeftijd — al kan dit minstens deels gecompenseerd worden door de gestratificeerde levensverwachting mee in rekening te nemen bij het bepalen van de pensioenleeftijd of de hoogte van de uitkeringen.

Ook het arbeidsmarktgerelateerde pensioen kan op twee manieren worden bekeken, en weer zijn Nederland en Finland goede voorbeelden. We kunnen een verplichte tweede pijler met brede dekking opzetten naar Nederlands voorbeeld, georganiseerd door de sociale partners op sectoraal niveau. Die sectorale aanpak kan het gebruik van een specifiekere levensverwachting dan de gemiddelde levensverwachting faciliteren, wat pensioenen rechtvaardiger zou maken. Supplementaire correcties voor deeltijdarbeid of onderbrekingen in de loopbaan zijn echter niet evident in zo'n systeem. Het Finse arbeidsmarktgerelateerde pensioen is daarentegen een hybride tussen een eerste pijler zoals we die vandaag in België hebben en een privaat georganiseerde tweede pijler. Het beleid is door de overheid vorm gegeven, maar de effectieve organisatie wordt overgelaten aan pensioenorganisaties verbonden met de sociale partners. Omdat het niet om een kapitalisatie- maar een omslagstelsel gaat, heeft het ook meer weg van de opbouw van de huidige Belgische eerste pijler, en is er dus ook meer ruimte om bepaalde vormen van onbetaald werk te valoriseren.

Welke route er ook gekozen wordt, dit arbeidsmarktgebonden pensioenrecht moet op gezinsniveau en niet op individueel niveau opgebouwd worden. Dit is paradoxaal genoeg noodzakelijk om de inkomensbescherming van beide individuen op hogere leeftijd te garanderen. Het zou dus fout zijn om het gezin helemaal buiten het systeem te plaatsen. We maken vooralsnog keuzes over werken en zorgen in gezinsverband, dus moet ook het gezin verantwoordelijk zijn voor de gevolgen. Als men beslist dat één partner een stapje terugzet op de arbeidsmarkt om een grotere rol in de kinderopvang op te nemen en zo de carrière sprong van de andere mogelijk te maken, dan moet die partner ook aanspraak kunnen maken op de helft van het op dat moment opgebouwde pensioen, zeker in geval van echtscheiding. Vanuit een interpretatie van pensioen als uitgesteld loon —het gaat immers over een inkomen dat je krijgt op basis van werk dat je jaren voordien hebt uitgevoerd— zou deze verdeling van het pensioen opgebouwd binnen het gezin minstens moeten gelden voor mensen die gehuwd zijn met gemeenschap van goederen. Je zou echter kunnen argumenteren dat inkomensbescherming op latere leeftijd belangrijker is dan keuzevrijheid in dit geval, en het daarom toepassen op alle gezinnen, niet enkel zij die gehuwd zijn met gemeenschap van goederen.

De arbeidsmarktgebonden pensioenen in Finland en Nederland zijn *defined benefit* systemen: enkel deze systemen worden er fiscaal aangemoedigd. In zo'n systeem bouw je tijdens de loopbaan pensioenrechten op die je vervolgens uitbetaald krijgt. Internationaal is er een beweging weg van dergelijke systemen naar *defined contribution* pensioenen, waarbij je geen rechten opbouwt, maar gewoon geld in een spaarpot steekt dat je er na je pensioen en met interest terug uithaalt. Die beweging is er gekomen om de pensioenverzekeraars te beschermen door de risico's terug naar de verzekerde te duwen. In een *defined benefit* krijg je als verzekerde een concrete belofte over hoeveel je na je pensioen maandelijks gaat krijgen, waardoor de verzekeraar het risico draagt als er bij pensionering minder geld in het fonds zit door tegenvallende beleggingen, bijvoorbeeld tijdens een economische crisis, of door een onverwachte toename in levensverwachting. Omdat je in een *defined*

contribution geen belofte krijgt, kan de verzekeraar de gevolgen van dergelijke problemen gewoon doorschuiven naar de verzekerde. Dat is goed nieuws voor de pensioenverzekeraars, maar veel minder voor hun verzekerden. Eigenlijk is het pensioen in dat geval geen verzekering meer, en kan het dus geen echte bescherming bieden tegen het lang-levenrisico. Dat is bij uitstek het geval indien *defined contribution* pensioenen als kapitaal worden uitbetaald, wat in België de standaard is. Daarbij ontvangt de persoon het opgespaarde geld in één betaling, en moet die zelf maar dat geld zien te verdelen over de rest van zijn of haar leven. Maar omdat het individu niet weet wanneer het gaat sterven, is het onmogelijk om te weten hoeveel men maandelijks van dat kapitaal mag opgebruiken zonder het risico te lopen uiteindelijk zonder middelen te zitten. Kapitalen bieden dus geen enkele dekking tegen het lang-levenrisico. Daarom kunnen we dus beter stellen dat nagenoeg alle Belgische private pensioenen geen pensioenen zijn: het zijn spaarproducten. Omdat het geen pensioenen zijn en ze op geen enkele manier aan de sociale zekerheid voor de oude dag bijdragen, zouden ze dus ook niet gesubsidiëerd mogen worden. Een maandelijks renteuitbetaling vanaf de dag van terugtrekking van de arbeidsmarkt tot overlijden zou een wettelijke voorwaarde moeten zijn voor elke vorm van gesubsidiëerd privaat pensioen.

Het uitbetalen van pensioen op gezinsniveau kan dit faciliteren. Pensioenfondsen mogen geen onderscheid maken tussen hun leden op basis van geslacht, want dan zouden de pensioenen lager zijn voor vrouwen omwille van hun hogere levensverwachting. Dat leidt tot een situatie waarbij vrouwen in overwegend mannelijke pensioenfondsen een erg goed pensioen ontvangen —ze krijgen maandelijks immers evenveel als hun mannelijke collega's, maar kunnen verwachten langer te leven— terwijl mannen in vrouwelijke sectoren met het omgekeerde te maken krijgen. Hun pensioen is berekend op de hogere levensverwachting van vrouwen en dus zal de maandelijks uitkering lager liggen, terwijl zij ook nog eens gemiddeld vroeger sterven dan hun vrouwelijke collega's. Door deze berekening op gezinsniveau te maken, zou de genderverdeling van de pensioenfondsen veel minder ongelijk zijn.

Het pensioen en de toekomst.

Als we de inzichten van beide delen samenbrengen, kunnen we de klijtlijnen van een pensioensysteem voor een eenentwintigste-eeuws België uitzetten. Omwille van de diepe ongelijkheden die zich doorheen het leven opstapelen en resulteren in ongelijke pensioenrechten en levensverwachting, is een gelijke behandeling van alle ouderen ongewenst vanuit gelijkheidsperspectief. Via een pensioenraam met flexibele pensioenleeftijd kunnen mensen zelf beslissen wanneer ze hun pensioen opnemen, en kan de opname dus verbonden worden aan hoe ze zelf hun noden en capaciteiten inschatten. Binnen dat raam is de uitkering actuariëel neutraal, wat wil zeggen dat mensen over het leven financieel noch beloond noch bestraft worden voor het vroeger of later opnemen van hun pensioen. Om echte actuariële neutraliteit, een gelijke behandeling voor een gelijk risico, te bereiken, mogen we echter niet de gemiddelde levensverwachting als leidraad gebruiken, maar moet de uitkering tot op zekere hoogte aangepast zijn aan het individu, bijvoorbeeld door de levensverwachting naar scholing of beroepsgroep in rekening te nemen. Behalve minder ongelijkheid in de vorm van Mattheüseffecten geeft een pensioenraam ook grotere vrijheid aan mensen. Het laat mensen toe zelf te beslissen of ze al dan niet betaald werk willen uitvoeren, in lijn met hun identiteit en oriëntatie. Een dergelijke benadering van het probleem maakt een discussie over welke beroepen al dan niet het label 'zwaar' verdienen, overbodig. Naast de Belgische discussie leert ook het Nederlandse voorbeeld ons dat een dergelijk debat eindeloos is, een situatie waar niemand beter van wordt — minst van al mensen in zware beroepen zelf.

Het pensioen zelf zou de vorm moeten aannemen van een basisgarantie, met supplementair arbeidsmarktsgerelateerd pensioen naar Nederlands of Fins model. Om de individuele inkomenszekerheid te garanderen, moet het arbeidsmarktgerelateerde pensioen paradoxaal genoeg op gezinsniveau worden toegekend, en gelijk verdeeld worden over beide partners. Dat verhoogt de pensioenzekerheid van echtgescheiden vrouwen, lost de ongelijkheid tussen mannelijke en vrouwelijke sectoren

op wat betreft het gebruik van unisex sterftetafels en maakt het geheel van afgeleide rechten overbodig. Afhankelijk van de hoogte van het basispensioen is er ook meer of minder nood aan gelijkgestelde rechten voor periodes van zorg. In het Finse systeem bestaan die gelijkgestelde rechten; in het Nederlandse bestaan ze niet, maar is de basispensioenbescherming hoger. Het arbeidsmarktgerelateerde pensioen zou een *defined benefit* pensioen moeten zijn, of ten minste zouden kapitaaluitbetalingen volledig verboden moeten worden. Het lijkt me een minimumvereiste voor pensioensubsidies dat ze enkel betaald worden als er effectief sprake is van een pensioen, en dus als het gaat om een verzekering die ons beschermt tegen het lang-levenrisico. Een kapitaaluitbetaling verzekert op geen enkele manier tegen dat risico en is dus ook geen pensioen. Een maandelijkse renteuitbetaling doet dat wel en zou dus wettelijk verplicht moeten zijn om in aanmerking te komen voor belastingvoordelen. Bovendien geeft een *defined benefit* pensioen meer zekerheid voor de oude dag dan een *defined contribution* uitbetaald als rente.

Een goed terugtrekkingsbeleid is echter veel meer dan louter pensioenbeleid. Concreet moet er ingezet worden op drie andere domeinen om mensen langer aan het werk te kunnen houden. Via werkbaar werk moet het mogelijk zijn voor oudere werknemers om langer aan de slag te blijven. Leeftijdsstereotypes en -discriminatie moeten aangepakt worden, niet enkel via de juridische weg maar ook door het discours over oudere werknemers en ouder worden te veranderen. Ouderen worden nog al te vaak als passieve ontvangers voorgesteld en hun bijdrage en capaciteiten genegeerd of onderschat. En er moet sterk ingezet worden op levenslang leren. Levenslang leren geeft ouderen meer zin om verder te werken, maakt het interessanter voor werkgevers om ze te behouden en kan de gezondheidgerelateerde uitstroom uit de arbeidsmarkt beperken. Deze drie beleidsvoorstellen zijn geen 'randvoorwaarden' en mogen dus niet stiefmoederlijk behandeld worden: ze zouden de kern moeten uitmaken van elk beleid bedoeld om mensen langer aan het werk te houden. Hierin hebben werkgevers en vakbonden een erg grote verantwoordelijkheid. Werkgevers geven de werkplaatsen vorm waarbinnen mensen ouder worden, en moeten dat ouder worden dus

ook faciliteren. Dat betekent dat werksituaties indien nodig aangepast moeten worden aan de capaciteiten en eventuele gezondheidsproblemen van individuele werknemers, en dat er geen ruimte mag zijn voor leeftijdsdiscriminatie. Ook inzetten op een sterkere identificatie met hun werk houdt mensen actief en gemotiveerd. Erkenning speelt hierin een belangrijke rol: het geeft werknemers het gevoel een meerwaarde te betekenen voor de organisatie. Zeker wat dat laatste betreft moeten ook de vakbonden hun deel doen. Nog te veel hoor je uit die hoek een discours over werk als zou het per definitie schadelijk of onwenselijk zijn, en over mensen in de zestig als passief of onproductief. Het idee dat oudere werknemers plaats moeten ruimen voor jongeren is niet alleen economisch fout — behalve mogelijks in erg lokale en tijdelijke uitzonderingen —, het is ook schadelijk voor het imago van de leeftijdsgroep in kwestie en het ontnemt ze een bron van identiteit. Het is tijd om deze vergissing van de jaren tachtig te begraven.

Maar is er überhaupt nood aan een pensioen louter gebaseerd op leeftijd? Er zijn sterke argumenten tegen een dergelijk pensioen, niet in het minst omdat het om je reinste leeftijdsdiscriminatie gaat. Terwijl sociale verzekeringen als werkloosheid en invaliditeit verzekeren tegen een reëel capaciteits- of inkomensverlies, heb je andere verzekeringen die een zekere nood veronderstellen. Zo betalen we kinderbijlagen niet op basis van de reële kost van een kind, maar veronderstellen we dat mensen met kinderen een zekere nood hebben. Dat is ook voor pensioenen het geval: voor zover het pensioen een sociale verzekering is en geen spaarproduct, zegt een pensioenleeftijd van vijfenzestig eigenlijk dat we veronderstellen dat de inkomenscapaciteit vanaf die leeftijd te laag ligt voor het behoud van levensstandaard. Dit geeft aan dat het idee van een vaste pensioenleeftijd zeer diep geworteld is in leeftijdsstereotypes over productiviteit.

Een pensioenleeftijd deelt het leven ook expliciet op in drie fasen: een voorbereidingsfase van onderwijs waarbij mensen klaargestoomd worden om zo'n groot mogelijke bijdrage te leveren aan de samenleving; een actieve fase waarin die bijdrage effectief geleverd wordt in de vorm

van betaald werk (productie) en het opvoeden van kinderen (reproductie); en tot slot een teruggetrokken fase waarin mensen passieve ontvangers zijn van geld (pensioen) en zorg. Dat was misschien een nuttige indeling in een industriële samenleving met lagere levensverwachting, repetitief werk en een mannelijk kostwinnersmodel. In een kenniseconomie waarin mensen langer leven en vrouwen actief zijn op de arbeidsmarkt, is dit model echter niet alleen voorbijgestreefd, maar ook contraproductief. In een steeds sneller veranderende wereld zullen kennis en expertise sneller verouderen, waardoor de strikte scheiding van voorbereidings- en actieve fase desastreus is voor de productie. Nu productie en reproductie niet langer verdeeld zijn over man en vrouw, maar we beide binnen dezelfde persoon terugvinden, ervaren ouders met jonge kinderen steeds meer tijdsdruk. In zo'n samenleving is het onbegrijpelijk dat we van diezelfde groep mensen verwachten dat ze het opvoeden van jonge kinderen combineren met een voltijdse baan, en dat we mensen pas tijd gunnen op het moment dat hun kinderen het huis uit zijn en op eigen benen staan. Waarom wachten we ermee mensen tijd te gunnen tot het einde van hun loopbaan om ze dan 'rust' te geven? Kunnen we, in plaats van vrijetijd te concentreren op het einde van het leven, mensen niet meer tijd gunnen doorheen hun loopbaan? Zo kunnen ouders zich meer met hun kinderen bezighouden, kunnen mensen zich bijscholen doorheen het leven, en kunnen we het werk ook werkbaarder houden zodat we ook effectief langer kunnen werken. Zo kunnen voorstellen van een dertigjarige werkweek bijvoorbeeld gekoppeld worden aan een pensioenhervorming, waarbij we niet enkel geld herverdelen tussen generaties, maar ook tijd. Dát zou pas intergenerati- onele solidariteit zijn.

Eindnoten.

1. P. Deboosere, S. Gadeyne, & H. Van Oyen (2009), 'The 1991-2004 evolution in life expectancy by educational level in Belgium based on linked census and population register data.' *European Journal of Population* (25:2), p. 175-196.
2. B. Ebbinghaus & D. Hofäcker (2013), 'Reversing early retirement in advanced welfare economies: a paradigm shift to overcome push and pull factors.' *Comparative Population Studies. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* (38:4), p. 807-840.
3. P.H. Jensen & E. Øverbye (eds.) (2013), *Down and Out — or Free at last? Causes and effects of early exit / retirement in the Nordic Countries*. Logos Verlag.
4. P.H. Jensen (2005), 'Reversing the trend from 'early' to 'late' exit: push, pull and jump revisited in a Danish context.' *The Geneva Papers on Risk and Insurance* (30:4), p. 656-673.
5. P.H. Jensen, K. Kongshøj, & W. De Tavernier (2018), 'On how the nature of early retirement is related to postretirement life conditions from a citizenship perspective.' *Ageing & Society* (online voorpublicatie).
6. H. van Dalen, K. Henkens, & J. Oude Mulders (2017), 'Werkgevers willen flexibele AOW voor hun werknemers.' *Me Judice*, 9 oktober.
7. P.H. Jensen, P. Nielsen, & W. De Tavernier (2018), 'Arbejdsgivere vil ikke hæve pensionsalder.' *Politiken*, 9 september.
8. W. De Tavernier & A. Roots (2015), 'When do people want to retire? The preferred retirement age gap between Eastern and Western Europe explained.' *Studies of Transition States and Societies* (7:3), p. 7-20.
9. P.H. Jensen (2018), 'Why does labor force participation among older workers increase dramatically in Europe?' Paper gepresenteerd op Genderewl Closing Conference *Gender and health impacts of policies extending working life in western countries*. Institute for Lifecourses & Society, National University of Ireland, Galway, 22-23 november.
10. Eurostat (2018), 'Participation rate in education and training (last 4 weeks): 2017.'

11. OECD (2019), *OECD Skills Strategy Flanders: Assessment and Recommendations*.
12. P.H. Jensen, W. De Tavernier, & P. Nielsen (2018), 'Ageist stereotypes in companies: what is the problem?' (ingediend)
13. L. Naegele, G. Brümmer, & F. Frerichs (2018), 'Betriebskultur und Wissenstransfer. Arbeitsintegrierte Kompetenzentwicklung durch 'Kompetenz-Tandems' bei der edm GmbH & Co. KG.' In: S. Kauffeld & F. Frerichs (red.), *Kompetenzmanagement in kleinen un mittelständischen Unternehmen. Eine Frage der Betriebskultur?* Springer, p. 145-166.
14. E. Pavalko & J. Caputo (2013), 'Social inequality and health across the life course.' *American Behavioral Scientist* (57:8), p. 1040-1056.
15. W. De Tavernier (2018), 'Income inequality in old age: simulating the effects of pension and pensionable age reforms.' Paper gepresenteerd op EXTEND Policy Seminar *Inequalities in extending working life*. Royal Institution, Londen, 3 december.
16. Voor een concreet voorstel over hoe de pensioengerechtigde leeftijd aan de geïndividualiseerde levensverwachting gekoppeld kan worden, zie: D. Deeg, W. De Tavernier, & S. de Breij (2019), 'Occupation-based life expectancy: towards actuarial fairness of determining future statutory retirement age.' Paper gepreseed op Netspar International Pension Workshop, Leiden, 23-25 januari.
17. H. Peeters, W. De Tavernier, & J. Berghman (2013), 'Levensloop, pensioen en armoede bij oudere vrouwen: de impact van familietrajecten, loopbanen en pensioenregelgeving.' In: M. Corijn & C. Van Peer (red.), *Gezinstransities in Vlaanderen*. Studiedienst van de Vlaamse Regering, p. 235-263.
18. B. Rothstein (2013), 'Corruption and social trust: why the fish rots from the head down.' *Social Research* (80:4), p. 1009-1032.
19. H. Peeters, G. Verschraegen, & A. Debels (2014), 'Commensuration and policy comparison: how the use of standardized indicators affects the rankings of pension systems.' *Journal of European Social Policy* (24:1), p. 19-38.

De gezondheidszorg op de drempel van de toekomst.

Ri De Ridder.

De doorsnee Belg is best tevreden over zijn gezondheidszorg — tenminste als hij er niet te veel mee in aanraking komt. Maar volstaat dat om op onze lauweren te rusten? Is ons gezondheidszorgsysteem ook klaar voor de toekomst? Er wachten ons enkele belangrijke uitdagingen, en zonder een shift naar een nieuw model dreigen we ons vast te rijden. Tijd dus om enkele basisprincipes te herdenken.¹

Het Belgische gezondheidszorgsysteem vandaag.

Het systeem van gezondheidszorg zoals we het vandaag kennen is een product van zijn geschiedenis. In Engeland is de gezondheidszorg georganiseerd volgens het zogenaamde Beveridge-model: iedereen die in Engeland woont, kan er kosteloos beroep doen op een door de staat georganiseerde en beheerde gezondheidszorg. Dat is niet het model waarvoor in België gekozen is bij het opzetten van het socialezekerheidssysteem aan het einde van de Tweede Wereldoorlog.² Net als in de andere takken van de sociale zekerheid koos men voor een systeem gebaseerd op het Bismarck-model: door het betalen van sociale bijdragen verwerft men, samen met zijn gezinsleden, toegang tot de gezondheidszorg en het recht op terugbetaling van medische behandelingen en een inkomensvervangende ziekte-uitkering. Het gezondheidszorgsysteem werkt dus als een vorm van verzekering: het verlies van iemands goede gezondheid is een sociaal risico waarvan *a priori* niet te voorspellen valt wie erdoor getroffen zal worden, en de noodzakelijke uitgaven aan gezondheidszorg zijn ook zeer ongelijk verdeeld; één op twintig mensen is verantwoordelijk voor meer dan de helft van de uitgaven. Een breed gedragen systeem van verzekeringen spreidt het risico, en zo kan de kost ervan ook danig gedrukt worden. Het is een verstandig systeem van gedeeld eigenbelang: een risico dat op individuele basis onverzekerbaar is tegen een betaalbare prijs, is op collectieve basis wel verzekerbaar.

Maar het is dus geen universeel systeem: wie niet heeft bijgedragen aan de sociale zekerheid, kan in principe ook geen aanspraken doen gelden op het systeem. Doorheen de jaren is de toegang tot de gezondheidszorg wel opengesteld voor heel wat categorieën die werden gelijkgesteld

aan bijdrage-betalers, zoals mensen met een handicap, mensen met een leefloon, of mensen die recht hebben op de inkomensgarantie voor ouderen, maar nog steeds is het niet volledig universeel, en vallen er mensen uit de boot.

Om de blijvende participatie van artsen in het systeem van gezondheidszorg zoals wij het kennen te kunnen garanderen, werden in 1964, na de artsenstaking, een aantal principes vastgelegd die nog steeds het gezondheidszorgbeleid verankeren. Voor de spelers in de gezondheidszorg geldt therapeutische vrijheid, voor gebruikers vrijheid van keuze: iedereen kan zelf kiezen bij welke arts hij gaat, bij welke apotheker, in welk ziekenhuis; en op hun beurt kunnen arts en apotheker in grote mate ook zelf kiezen welke behandeling ze voorschrijven, welke onderzoeken ze laten doen, welke geneesmiddelen ze verkopen. Die vrijheid is typisch voor het Belgische systeem, en maakt ook dat mensen over het algemeen behoorlijk tevreden zijn over de gezondheidszorg in ons land. Nochtans levert de Belgische gezondheidszorg eerder middelmatige kwaliteit op dan topkwaliteit. Er zijn wel een aantal zaken waar we erg goed in zijn, maar ook heel wat domeinen waar we onvoldoende scoren. Maar omdat we dus die grote vrijheid kennen, zijn mensen wel tevreden — totdat ze erg ziek worden, en plots veel intensiever gebruik moeten maken van het systeem, toch met hoge kosten geconfronteerd worden, met supplementen die worden aangerekend en waar ze niet altijd zicht op hebben, of met het feit dat ze zich niet meer aanvullend kunnen verzekeren omdat ze chronisch ziek zijn of bijv. kanker hebben gehad. Mensen met veel ervaring in de zorg botsen op het feit dat onze gezondheidszorg erg medisch gericht is, haast enkel met een ‘medisch-technische’ blik naar de mens kijkt, en niet naar de mens zelf. We werken erg medicaliserend, patiëntenrechten worden maar mondjesmaat toegepast, en op het vlak van informatica hinken we achterop. De mens met een gezondheidsprobleem is in het Belgische gezondheidszorgsysteem niet veel meer dan een passieve patiënt.

Eerste uitdaging: van prestatiezorg naar buurtzorg.

Die eng-medicaliserende visie is een probleem, en wordt nog meer een bedreiging voor de kwaliteit van de gezondheidszorg door de vergrijzing. De vergrijzing zorgt er immers voor dat multimorbiditeit, de combinatie van chronische gezondheidsproblemen, een steeds belangrijkere factor wordt. We leven langer, ook met chronische aandoeningen. Het klopt wel dat er een toename is van het aantal gezonde levensjaren, maar het aandeel van die jaren met een goede levenskwaliteit in het totale leven stijgt niet. Er is geen compressie van het aantal jaren met een mindere gezondheid: ook die nemen toe. We worden dus met z’n allen wel ouder, maar de periode waarin we leven met een minder goede levenskwaliteit, met chronische gezondheidsproblemen allerhande, wordt ook langer. Het is daarbij trouwens opvallend dat België het heel slecht doet op het vlak van gezondheidsongelijkheid. De gezondheidsongelijkheid, en de ongelijkheid in de toegang tot gezondheidszorg, is in België veel groter dan in de ons omringende landen — en lijkt ook nog te verslechteren. De verbetering die we hierin wél zien in andere landen, daar genieten wij niet van. We slagen er dus niet goed in om het principe van gelijke kansen goed te vertalen naar de gezondheidszorg. Het systeem schiet daar echt tekort.

Door de toename van de multimorbiditeit die samenhangt met de vergrijzing zal voor steeds meer mensen het contact met het gezondheidszorgsysteem niet meer een occasioneel bezoek aan de huisarts zijn, maar de vorm aannemen van een traject van veelvuldige en langdurige contacten met gezondheidswerkers allerhande. En het is net daar dat het gezondheidszorgsysteem vandaag tekort schiet in het leveren van kwaliteit. Met een puur medische benadering slaag je er niet in te beantwoorden aan de zorgvraag van mensen die te kampen hebben met een combinatie van verschillende chronische aandoeningen, een combinatie die zijn weerslag zal hebben op de sociale relaties van de zorgvrager, op zijn werkmogelijkheden, enzovoort. De verwachtingen van mensen gaan daardoor ook verschuiven: wanneer zij niet langer alleen occasioneel medische zorg nodig hebben, verwachten zij ook dat

op een andere manier naar hun zorgvraag wordt gekeken. Ze vragen meer controle over het zorgtraject, ze verlangen een bredere kijk die niet alleen oog heeft voor de aandoening zelf, maar ook voor de impact die de aandoening én de voorgestelde behandeling heeft op het leven van de zorgvrager, ze verwachten dat er rekening wordt gehouden met hun spirituele verlangens, met hun verlangen naar zelf-realisatie: ze willen oog voor hoe hun gezondheidsprobleem hun levensproject verandert. Het systeem van gezondheidszorg zoals het vandaag werkt, is daar absoluut niet op afgestemd. En net zomin is het afgestemd op een ander fenomeen, de veelvuldige combinatie van medische en niet-medische problematieken: stress plus lichamelijk onwel zijn, middelengebruik en vereenzaming We moeten veel meer oog hebben voor de manier waarop sociale problematieken meespelen in de zorgvraag van mensen; in de manier waarop ons gezondheidszorgsysteem werkt, is nog veel te veel onderschat hoe belangrijk die sociale problemen zijn in de ontwikkeling van zorgvragen. Het is bijvoorbeeld duidelijk aangetoond dat als gewerkt wordt op de sociale problematiek waarmee mensen te kampen hebben, ook het aantal spoedopnames drastisch vermindert. Door wél naar het geheel van die problematieken te kijken, kun je dus heel wat winsten boeken.

Dat brengt ons bij het probleem dat het systeem zoals het nu draait, in toenemende mate inefficiënt is en die inefficiëntie in toenemende mate financieel vertaald wordt. De precieze omvang van de (financiële) winsten die te boeken zijn door het zorgsysteem beter te organiseren, is natuurlijk moeilijk te meten, maar schattingen van de mogelijkheden lopen op tot vijftien à twintig procent van het totale gezondheidszorgbudget. Dat gaat dus om enorme bedragen: twintig procent op een gezondheidszorgbudget van dertig miljard euro, dat is zes miljard.

Het is nog maar een goede tien jaar dat erkend wordt dat we een systeem hebben dat niet echt efficiënt is in zijn output, en dat het zeker niet efficiënt is in de manier waarop het mensen helpt die multimorbide zijn, die oud zijn, die ernstig ziek zijn, die heel veel met het gezondheidszorgsysteem in contact komen. En één van de redenen van die inef-

ficiënties die in het systeem ingebakken lijken te zitten, is het gegeven dat onze gezondheidszorg nog per prestatie werkt: gezondheidswerkers worden betaald per contact, per ingreep, per behandeling — niet naar resultaat. De gezondheidszorg is zo ook erg gefragmenteerd: iedereen werkt in een silo, los van elkaar. Het resultaat is dat iemand die verschillende pathologieën heeft, soms met vijftien tot twintig verschillende gezondheidswerkers, professionals, diensten te maken heeft die in zijn leven ingrijpen omdat hij te kampen heeft met ziekte. Die geven allemaal, los van elkaar, adviezen. Die laten onderzoeken doen die soms tot erg ingrijpende beslissingen leiden. Die beslissen tot bestralingen, tot operaties, en ga zo maar door. Het ziek-zijn —en het hele systeem dat errond groeit— wordt de bepalende factor in het leven van die mens en van zijn gezin, die daardoor de controle over het eigen leven verliezen. Niet de zorgvrager en zijn omgeving staan centraal, en wat zij van het leven verlangen en verwachten, maar de manier waarop ‘het systeem’ werkt, en hoe gefragmenteerd dat werkt: dat bepaalt waar iemand terecht komt, dat hij herhaaldelijk opgenomen wordt in een ziekenhuis, misschien in een rusthuis, terwijl zijn levensperspectief toch was: nog wat van het leven te kunnen genieten, met de kinderen en de kleinkinderen bezig zijn. Daar wordt echter weinig rekening mee gehouden in de gefragmenteerde en geïsoleerde manier waarop het systeem van gezondheidszorg vandaag werkt, en daar betalen we een hoge prijs voor, menselijk en financieel.

Nochtans groeit toch meer en meer het inzicht dat gezondheidsproblemen niet geïsoleerd kunnen worden, dat gezondheid en welzijn niet van elkaar los gezien kunnen worden, dat wat er in de gespecialiseerde zorg en in ziekenhuiszorg gebeurt niet losgekoppeld kan worden van wat er daarrond gebeurt. Veel meer moet dus weer het accent komen te liggen op gezondheidszorg als een ‘*public health*’-uitdaging, als een vraag van volksgezondheid. Goede gezondheidszorg neemt het hele plaatje in ogenschouw. Hoe organiseer je dat? Is men bezig met preventie? Is men in de buurt bezig? Vangt men signalen op van vereenzaming? Kunnen buurtwerkers linken naar gezondheidswerkers? Weet men bijv. snel genoeg de mensen te bereiken die om allerlei redenen gezond-

heidsproblemen aan het ontwikkelen zijn, waar bijv. de voeding aan het afkalven is zodat je kunt voorspellen: als we daar niet op tijd bij zijn, moet ze binnen dit en drie maanden opgenomen worden in het ziekenhuis? Gezondheidszorg begint in de buurt.

We moeten dus een vorm van buurtzorg gaan ontwikkelen, waarbij alle ogen die er zijn —buurtwerker, straathoekwerker, verpleegkundige, apotheker, de postbode als die nog aan huis komt— uitkijken voor de mensen in de buurt, informatie uitwisselen met elkaar, goeie afspraken maken waardoor de professionele zorgverleners die bezig zijn met gezondheidszorg en welzijnswerkers die bezig zijn met welzijnsvraagstukken niet los van elkaar werken, maar verbanden leggen met elkaar en samenwerken. Dat is het verhaal van de geïntegreerde zorg, waarover eind 2015 alle acht ministers van Volksgezondheid in dit land een nationaal plan hebben afgesproken dat sinds 2018 wordt uitgetest in pilootprojecten, en een idee waarrond ook de eerstelijnszones die Vlaams minister van Welzijn en Volksgezondheid Jo Vandeurzen in het leven heeft geroepen georganiseerd zijn: in die eerstelijnszones, die zo'n 75.000 mensen bestrijken, moeten gezondheidszorg, welzijnszorg en gemeentebesturen met elkaar samenwerken. De idee zit goed, maar het probleem in ons gefederaliseerd systeem is natuurlijk dat de financiële verschuivingen die zo'n organisatie vereisen, niet altijd even makkelijk realiseerbaar zijn omdat ze op andere politieke niveaus zitten. En de Zesde Staatshervorming heeft daar nog een laag aan toegevoegd en de organisatie van de brede gezondheidszorg nog verder gefragmenteerd. Maar de idee zit wel goed: de gezondheidszorg van morgen is een geïntegreerde zorg.

Om dat te bereiken heb je voldoende schaalgrootte nodig. Je moet kunnen werken op een niveau met een voldoende ruime bevolking om op populatieniveau de verschillende risicogroepen te kunnen inschatten, en je moet kunnen werken op een niveau met voldoende sturingskracht. De optimale schaal daarvoor bedraagt ongeveer 150.000 inwoners.³ Steden als Gent en Antwerpen zijn daarvoor groot genoeg; elders zullen gemeenten gegroepeerd moeten worden. En het is op dit niveau dat het

gezondheidsbeleid moet worden vormgegeven. Het hogere niveau — België, Vlaanderen— kan nog wel middelen en verantwoordelijkheden toewijzen, maar het is niet de bedoeling dat het verder al te veel regels oplegt: de zorgzones op een schaal als die van Gent moeten voldoende autonoom kunnen werken, maar moeten natuurlijk ook wel afgerekend worden op de resultaten die ze halen. Onder dat niveau moet dan meteen het niveau volgen waarop burger en gezondheidszorgsysteem met elkaar in contact komen: wijken van tienduizend, vijftienduizend inwoners waar gezondheidsteams samenwerken en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Zelfs wijkgezondheidscentra, die al veel meer gezondheidswerkers geïntegreerd laten samenwerken, komen vandaag nog lang niet aan die schaalgrootte die nochtans nodig is om op een efficiënte en geïntegreerde manier zorgteams te laten samenwerken. Het vereist teams van zestig tot honderd medewerkers: relatief kleinschalige zorgorganisaties die, in samenwerking met welzijnszorg en met structurele linken met het ziekenhuis, verantwoordelijk zijn voor de operationele zorg, die de vinger aan de pols houden van wat er in 'hun' bevolking leeft, en ook afgerekend mogen worden op de staat van de gezondheid van 'hun' bevolking: dus niet alleen van wie —volgens het traditionele model— zelf komt aankloppen bij een dokter, maar van iedereen die woont in de wijk waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Op een aantal plaatsen wordt dit nu uitgetest. De vraag is: werkt het ook opgeschaald? Ik geloof er wel sterk in. Het concept dat erachter zit, heet 'Triple-Aim' of 'Quadruple-Aim'. Men vertrekt van de vaststelling dat er eigenlijk wel voldoende middelen naar de zorg vloeien, maar dat die middelen beter aangewend kunnen worden dan vandaag het geval is. In plaats van te kijken naar individuele behandelingen bij individuele patiënten, moeten we resultaten evalueren op het niveau van de bevolking in zijn geheel: op welke leeftijd wordt men afhankelijk?, hoe snel belanden mensen in een rusthuis?, hoeveel mensen worden opgenomen in het ziekenhuis terwijl dit vermijdbaar was? Tegelijk weten we dat mensen de zorg als kwalitatief beter ervaren en meer tevreden zijn wanneer de zorg geïntegreerd verloopt. In Triple-Aim probeert men dus, door geïntegreerd te werken, om (1) met eenzelfde zorgbudget (2) betere

resultaten te boeken op het niveau van de bevolking terwijl (3) zorgvragers ook meer tevreden zijn over de zorg die ze krijgen. In Quadruple-Aim komt daar nog een vierde doelstelling bij: ervoor zorgen dat ook zorgverleners beter in hun vel zitten, minder snel afhaken, minder snel uitstromen. Want eerder dan met een gebrek aan middelen, zullen we in de problemen komen door een gebrek aan mensen. Het is dit concept dat ook achter de pilootprojecten geïntegreerde zorg zit. De eerste motivatie is daarbij niet zozeer het beheersen van het gezondheidszorgbudget, het doel is excellentie, gemeten op populatieniveau en rekening houdend met de verschillende risicoprofielen voor verschillende groepen mensen: hoe worden de middelen ingezet?, komen de tijd en de middelen die we besteden inderdaad het meest terecht bij wie die het meest nodig heeft en de hoogste risico's loopt?, wordt er goed geschakeld tussen gezondheidszorg en welzijnszorg?

Een omschakeling naar dit model vereist een heel andere organisatie van de zorg en een herschikking van de beslispunten: van centraal (België en Vlaanderen) naar decentraal (de zorgregio's), maar ook van lokaal (de gezondheidswerker) naar bovenlokaal (het zorgteam). Artsen en specialisten, apothekers en thuisverplegers genieten nu van een enorme vrijheid van welke zorgen ze aan wie tegen welke voorwaarden aanbieden. Dat is niet meer houdbaar: al die verschillende gezondheidswerkers moeten samengebracht worden en moeten samenwerken. Een arts moet zich afvragen of alles wat hij doet, wel nodig is: zijn er geen zaken die hij beter kan overlaten aan een verpleegkundige? In ons huidige gezondheidszorgsysteem zou dat leiden tot inkomensverlies voor de arts, die immers per prestatie vergoed wordt. Daar moet dus een oplossing voor gezocht worden, zodat hij zich kan concentreren op zaken waarbij hij misschien niet een 'prestatie' verricht, maar die toch tot meer gezondheidswinsten op populatieniveau kunnen leiden. Hij moet zich bijv. kunnen bezighouden met statistiek op praktijkniveau zodat hij leert op welke indicatoren het wijkteam wel en niet goed scoort, waar ze op moeten werken, waarvoor ze misschien bijscholing moeten volgen of betere afspraken moeten maken met andere gezondheidswerkers. De essentiële vraag in de organisatie van de zorg moet zijn: hoe maak je dat

zorgverleners werkelijk vraaggestuurd werken? Hoe zorg je ervoor dat we bezig zijn met de noden van de mensen in plaats van het verkopen van diensten? Om dat te kunnen doen, moet je dus wel loskomen van het huidige model van prestatie-gedreven geneeskundige zorg, en in plaats daarvan de middelen gaan *poolen* op het niveau van geïntegreerde zorg, op teamniveau, of op bovenlokaal niveau.

Dit idee gaat echter lijnrecht in tegen de cultuur die hier gegroeid is, en waarin iedereen in de zorg zelfstandig wil kunnen werken. Neem bijv. nu ook weer de psychologen die met mondjesmaat terugbetaald zouden worden. Dan merk je opnieuw dat zo'n beroepsgroep grote ambities heeft, en zich vooral niet wil inschakelen in een breder zorgverhaal: ze willen vrij zijn, verwerpen de verplichting op voorschrift te werken maar willen rechtstreeks contact met de burger en geen beperking in het aantal sessies of in tarieven... Weer zien we die geïsoleerde aanpak terugkeren, die individuele aanpak, het aanbouwen van weer een nieuw kapelletje aan het gezondheidszorgsysteem. Iedereen wil zelfstandig kunnen werken, iedereen wil een één-op-één relatie met de 'cliënt', iedereen vertrekt van de idee dat zij een dienst leveren en dat ze zich van de verdere context niet te veel moeten aantrekken. En de gevolgen van die vrijheid en van die financiering per prestatie in plaats van op resultaten op populatieniveau zie je bijv. heel sterk terugkomen in het voorschrijfgedrag van antibiotica. We hebben mensen aangeleerd om om antibiotica te vragen, zelfs wanneer dat niets helpt. En artsen schrijven het voor, want als zij het niet doen, gaat hun patiënt wel op een ander, en zijn zij een klant kwijt. Da's de vrijheid van het systeem: de vrijheid van de arts om voor te schrijven wat hij wil, en de vrijheid van de burger om eender waar te gaan aankloppen, tot hij bediend wordt. We hebben aangeleerd om medische zorgen te consumeren, om te medicaliseren. Die sterk individuele aanpak staat compleet haaks op de benadering van volksgezondheid waar we beleidsmatig naartoe moeten, waarin wordt samengewerkt in grotere gezondheidsteams en resultaten geboekt worden op bevolkingsniveau.

Tweede uitdaging: controle over de farmaceutische industrie.

De primaire drijfveer om naar zo'n model van buurtzorg om te schakelen is het streven naar excellentie, maar het is dus ook een kwestie van meer kunnen doen met eenzelfde budget. De efficiëntiewinsten die door een betere organisatie van de zorg te halen zijn, zijn enorm. Tegelijk zien we echter ook dat het gezondheidszorgbudget elders zwaar onder druk komt te staan. Vijftien tot twintig procent van de uitgaven in de gezondheidszorg zijn op het conto te schrijven van de geneesmiddelenprijzen, en dat is zeer snel aan het evolueren.

De prijszetting van nieuwe geneesmiddelen zit echt grondig fout: de prijzen die farmaceutische bedrijven aanrekenen voor hun nieuwe generaties geneesmiddelen hebben niets meer te maken met een rationele prijszetting. Het is een abject economisch gebeuren dat overal op de gezondheidszorgsystemen aan het wegen is en waar we voorlopig nog geen goed antwoord op hebben weten te formuleren. Een klein land alleen staat daar tegenover farmaceutische concerns die zelf een omzet draaien ter grootte van het BBP van een klein land, en in hun werking zijn die concerns haast alleen gedreven door de vraag welk rendement hun aandeelhouders kunnen halen. Op louter nationaal niveau is het zeer moeilijk om nog greep te krijgen op die prijszetting: het overstijgt het nationale niveau, het niveau van de nationale sociale zekerheid, en moet internationaal aangepakt worden. Maar het politieke bewustzijn dat daarvoor nodig is, rijpt slechts langzaam. Het is nochtans een goed voorbeeld van hoe de nationale democratie zijn vat heeft verloren, onderworpen is aan een internationale economie die alleen door internationale solidariteit, bijv. op het niveau van de Europese Unie, weer onder controle te krijgen valt. Alleen op die schaalgrootte kan men *Big Pharma* weer de baas. Want wat nu de prijs van zogenaamde 'innovatieve' medicatie bepaalt, is niet de ontwikkelingskost, maar enkel hoeveel een farmaceutisch bedrijf denkt uit het systeem te kunnen halen.

De verdediging van farmaceutische multinationals, geconfronteerd met de woekerwinsten die zij halen op zgn. innovatieve geneesmiddelen, is dat die winsten de ontwikkelingskosten moeten dekken van die geneesmiddelen. Dat zij zoveel investeren in fundamenteel onderzoek is echter een grote leugen. Ze maken inderdaad kosten, maar niet omdat ze zelf zoveel investeren in onderzoek en ontwikkeling, wel omdat ze voor veel geld licenties opkopen voor nieuwe medicatie ontwikkeld in *spin-offs* van universiteiten. Die universiteiten zijn daar natuurlijk tevreden mee, want zij verdienen er goed geld aan. Het farmaceutisch bedrijf voegt zelf echter niet de meerwaarde toe die woekerwinsten kunnen verantwoorden. Het bedrijf gaat wel de op zich dure klinische proeven uitvoeren om de werkzaamheid en veiligheid van het product aan te tonen, zodat het op de markt mag worden gebracht; het moet ook investeren in studies die door de terugbetalingsautoriteiten worden gevraagd omtrent de klinische meerwaarde. Er is dus wel een ontwikkelingskost, maar die is veel kleiner dan doorgaans wordt geadviseerd, niet zelden ook veel kleiner dan de acquisitiekost om het monopolie op het product te verwerven, en kleiner dan de verdere promotiekosten voor het product.

Door de monopolierechten op de productie en verkoop van het geneesmiddel te verwerven, kan het farmaceutische concern vervolgens de prijs die ze betaald hebben voor de licentie vele malen vermenigvuldigen in hun eigen prijszetting van de medicatie. Een frappant voorbeeld daarvan werd boven gespit door een commissie van de Amerikaanse Senaat toen ze onderzoek deden naar de manier waarop het farmaceutica-bedrijf Gilead de prijs had bepaald die ze zouden vragen voor een bepaald geneesmiddel tegen Hepatitis C. Op geen enkel moment werd in de prijsvorming gekeken naar de werkelijke onderzoeks- en ontwikkelingskosten van het geneesmiddel; het enige wat telde, was tot welk maximum men kon gaan en wat het meest zou opleveren voor de aandeelhouders. Of neem de topman van Bayer, die op het verwijt dat één van hun medicamenten onbetaalbaar was voor het grootste deel van de wereld repliceerde dat het ook hun ambitie niet was om betaalbaar te

zijn voor het grootste deel van de wereld. Dat is natuurlijk moreel totaal verwerpelijk.

Het zou onze ambitie moeten zijn om de prioriteiten die in het medisch onderzoek gesteld worden, de ontwikkeling van nieuwe medicatie, weer meer politiek te kunnen sturen. Het verdienmodel moet opgesplitst worden in enerzijds de ontwikkeling van prioritaire nieuwe geneesmiddelen en behandelingstechnieken, en anderzijds de productie en verkoop van geneesmiddelen. Nu kopen farmaceutische bedrijven de intellectuele-eigendomsrechten op van nieuwe medicatie die in *spin-offs* van universiteiten wordt ontwikkeld, om vervolgens gigantische winsten te boeken door de monopolie-macht die ze daardoor verwerven. Dat model moet dus doorbroken worden. Alles wat te maken heeft met de ontwikkeling van nieuwe medicijnen moet het voorwerp worden van een vraag die uit de samenleving komt: daarop mag een competitie georganiseerd worden, daarvoor mag betaald worden — maar het eigendomsrecht op de ontdekking blijft publiek. Farmaceutische bedrijven kunnen dan een licentie verwerven voor de productie van het geneesmiddel, maar de kennis die wordt omgezet in productie blijft publiek. Dat betekent een breuk met het huidige model van intellectuele-eigendomsrechten dat in internationale handelsverdragen wordt geregeld en waarin de macht van de farmaceutische industrie heel sterk verankerd is, onttrokken aan de democratie.

Dat nieuwe model in de ontwikkeling van geneesmiddelen sluit nochtans de inzet van privé-kapitaal niet uit. Het grote geld zit in bijv. pensioenfondsen: dat moet gemobiliseerd kunnen worden voor de publieke ontwikkeling van nieuwe medicatie en medische behandelingen. Het zal niet evident zijn om dit in de praktijk te brengen, en er zal daarvoor intergouvernamenteel moeten gewerkt worden, maar op z'n minst moet men al kunnen experimenteren. Ons land is daar op dit moment niet bij betrokken, terwijl we toch wel ambitie zouden mogen tonen. We mogen daarin niet blind zijn voor het feit dat België een belangrijke farmaceutische industrie heeft, die veel exporteert en veel hooggediplomeerden aan het werk houdt: dat speelt gewoon een grote rol in de welwillend-

heid die we politiek nog steeds tonen voor de farmaceutische sector, een welwillendheid die zich ook toont in de inschikkelijkheid waarmee bijv. specifieke kankerbehandelingen worden terugbetaald voor categorieën waarvoor die behandelingen niet werken. Ondertussen vloeit al bijna een derde van de uitgaven van onze ziekteverzekering weg naar de terugbetaling van die nieuwe, 'innovatieve' geneesmiddelen. En ik zet 'innovatie' tussen aanhalingstekens, want jammer genoeg is veel van die innovatie geen innovatie.

Het is natuurlijk vaak een moeilijke discussie: je wordt geconfronteerd met enerzijds een innovatief geneesmiddel voor een zeer specifieke niche maar waar een absurd hoge prijs voor gevraagd wordt, en anderzijds met een individueel verhaal van iemand met een zeldzame aandoening die misschien wel geholpen is met dat geneesmiddel. Dat plaatst je voor een dilemma, want je hebt niet alleen een verantwoordelijkheid tegenover die ene persoon, maar ook tegenover de rest van de bevolking die moet bijdragen aan het systeem. Ten gronde moet dat internationaal aangepakt worden, door bedrijven weer in het gareel te krijgen, maar ondertussen probeert men wel richtlijnen uit te werken om die beslissingen toch wat te structureren. In de farmaco-economie probeert men in zgn. '*health technology assessment*' met een set criteria na te gaan wat een aanvaardbare prijs is: hoeveel kwaliteitsvolle levensjaren wint men door dit middel, en wat is dat 'waard'? De vraag is natuurlijk in hoeverre bedrijven daar in hun prijszetting zelf ook rekening mee houden, en hun prijzen meteen opdrijven tot dat maximumbedrag. Het is dus wel goed dat men probeert om criteria op te stellen om de prijszetting toch enigszins onder controle te krijgen, maar de werkelijkheid is dat de farmaceutische industrie de touwtjes in handen blijft houden. Zij hebben macht; als overheid loop je daar achteraan. Een politicus probeert dat wat te verbergen en mooi te verpakken, maar daardoor wordt het fundamentele debat uit het oog verloren: welke macht staan we toe dat bedrijven hebben in het bepalen van waar gemeenschapsmiddelen naartoe vloeien? Welk ander model is mogelijk? Daar is nog veel te weinig aandacht voor, en de enige die daarvan profiteren, zijn de farmaceutische multinationals.

Derde uitdaging: blijvende solidariteit.

We moeten ons gezondheidszorgmodel dus herdenken naar een geïntegreerde organisatie die op bevolkingsniveau resultaten boekt, en we moeten de farmaceutische sector onder controle krijgen opdat medicatie en geneeskundige behandelingen voor iedereen toegankelijk blijven zonder te leiden tot een explosie van uitgaven die enkel dienen om de rekening van die multinationals te spijzen. Een derde uitdaging waar de gezondheidszorg op de drempel van de toekomst mee geconfronteerd wordt, zijn de ontwikkelingen in de genetica, waardoor de gezondheid van een persoon in zekere mate voorspelbaarder wordt. Het blijft natuurlijk kansberekening, maar naarmate het pre-determinerende karakter van het eigen genoom beter en beter gekend wordt, wordt men ook meer eigenaar van de eigen onzekerheid. En dat heeft consequenties voor onze sociale zekerheid. We verzekeren ons via de sociale zekerheid omdat we weten dat we als bevolking bepaalde risico's lopen die individueel onverzekerbaar zijn: het is een vorm van gedeeld eigenbelang. Maar wanneer meer en meer te voorspellen valt hoe die risico's verdeeld zijn, wie welke risico's loopt, kan de legitimatie van de sociale zekerheid als verzekeringsbasis van gezondheidsrisico's in vraag gesteld worden. We hebben in ons land nog geen bundeling van expertise om dat soort vraagstukken te onderzoeken: wat zijn de consequenties van de opkomst van die genetische geneeskunde?, wat betekent dat voor de verdeling van sociale risico's en de legitimatie van de sociale zekerheid? We moeten multi-disciplinaire onderzoeksprogramma's opzetten waarbij ook burgers betrokken worden om aan ideeënontwikkeling te doen, want nu zijn we goed op weg om de boot weer te missen. En dat is bijzonder gevaarlijk, zeker in tijden dat de abstracte, georganiseerde solidariteit al onder druk staat.

We zien immers nu al dat een goeie twintig procent van de mensen, wanneer ze daarover bevraagd worden, niet-solidaire keuzes maken: mensen waarvan zij vinden dat zij hun gezondheidsaandoening te wijten hebben aan eigen keuzes, aan zelf-gekozen gedrag, zouden in hun ogen geen aanspraak mogen maken op het collectieve verzekering-

systeem. Dat idee is meer wijdverspreid dan vroeger, en ook couranter bij jongeren. Er lijkt minder gehechtheid te zijn aan —misschien wel minder herkenning van— solidariteit als een belangrijke grondwaarde. En het is ook een feit dat politici, meer dan vroeger, zulke niet-solidaire zienswijzen verdedigen. De verrechtsing legt sterk de nadruk op de verantwoordelijkheid van het individu zonder verder oog te hebben voor context: sociale problematieken worden geïndividualiseerd. Terwijl gezondheid en gezondheidswaarden ontstaan in een gemeenschap, en gedrag mee een product is van de leefomgeving. Iemand die elke dag moet vechten om te overleven, om het hoofd boven water te houden, kan niet op dezelfde manier bezig zijn met wat goed of slecht is voor zijn gezondheid op langere termijn: die heeft soms verlichting nodig. Om dat aan te pakken, moet je dus naar de sociale context gaan kijken, en daarop ingrijpen: die overlevingsstrijd zelf verlichten, alternatieve mogelijkheden aanbieden die zin geven. Gezondheidszorg kan niet los gezien worden van de buurt waarin mensen wonen, en dus moet er op buurtniveau met alle actoren samengewerkt worden om duurzame resultaten te behalen. Gezondheidszorg is ook buurtzorg.

Eindnoten.

1. Deze tekst is de neerslag van een interview met Ri De Ridder, opgetekend door Matthias Somers.
2. Koen Vleminckx gaat in zijn bijdrage in deze bundel verder in op de ontstaansgeschiedenis van de sociale zekerheid en de vergelijking tussen het Beveridge- en Bismarck-model.
3. Bron: KCE-Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (2012), 'Position Paper: organisatie van zorg voor chronisch zieken in België.' KCE-rapport 190.

Optimale belastingen op kapitaalinkomen: inzichten uit economisch onderzoek.

Kevin Spiritus.

Het probleem waar we voor staan, is er een van herverdeling.¹ Onze samenleving is immers rijker dan ooit. We leven langer gezond, en we hebben toegang tot goederen en diensten waar we twintig jaar geleden niet van durfden te dromen. Technologische vooruitgang en globalisering creëren een ongeziene welvaart. Maar op individueel niveau zijn er winnaars en verliezers.

Het grote vraagstuk is dan ook hoe we al het goede verdelen. Welke lonen geven we aan verpleegkundigen, politieagenten en leerkrachten? Als we langer leven, wie betaalt er dan voor de pensioenen? Wie krijgt toegang tot de nieuwste medische technologieën, en wie betaalt daarvoor de rekening? De overheidsfinanciën en de sociale zekerheid staan onder druk.

We geven om een rechtvaardige verdeling van de lasten: we vinden dat de sterkste schouders het meest moeten bijdragen. Zelfs de voorstellen van de meest rechtse politieke partijen, die een vlaktaks voorstellen met enkele sociale correcties, zijn per definitie progressief.

De sociale zekerheid wordt vandaag vooral gefinancierd vanuit lasten op arbeid. Door de toegenomen vermogensconcentratie klinkt de vraag naar een lastenverschuiving naar kapitaal.

Economen hebben maar weinig te zeggen over de rechtvaardigheid van een gegeven inkomensverdeling. Dit is een vraag voor filosofen en voor het publieke debat. Wel bestuderen economen de gevolgen van ongelijkheid. Ongelijke inkomens en opleidingsniveaus leiden bijvoorbeeld tot ongelijke gezondheidsuitkomsten en grote verschillen in mortaliteit.² We weten daarenboven dat als ongelijkheid leidt tot hogere groei, dat deze vooral ten goede komt aan de rijksten.³ Inclusieve groei vergt een gelijkere inkomensverdeling en een gelijkere toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. We weten ook dat de rijksten meer politieke macht hebben, en dat ze die macht gebruiken om hun positie te verstevigen.⁴ Bij de rest van de bevolking zorgt het gebrek aan perspectieven voor politieke onrust. Een te hoge ongelijkheid vormt een bedreiging voor de democratie.

In dit hoofdstuk ga ik voorbij aan die redenen om te herverdelen. Ik stel ook niet de vraag hoeveel we moeten herverdelen. Ik focus op de vraag hoe we de nodige middelen ophalen, met de gewenste verdelings-effecten, op een zo efficiënt mogelijke manier. Hoe doen we dat met een minimale verstoring van investeringen en van de arbeidsmarkt? Wat is een optimale verdeling van de lasten tussen arbeid en kapitaal?

De rest van deze tekst is georganiseerd als volgt. In sectie 1 leg ik uit wat we bedoelen met het begrip 'kapitaalinkomen'. In sectie 2 beschrijf ik de methoden die we gebruiken in de optimalebelastingtheorie. Hoe houden we rekening met maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling? Hoe integreren we de economische kosten van belastingen? En hoe robuust zijn onze aanbevelingen? In sectie 3 bespreek ik enkele klassieke resultaten uit de optimalebelastingtheorie. Men kan aantonen dat als voldaan is aan enkele zeer sterke aannamen, het beter is om kapitaal niet te belasten. Sommige commentatoren gebruiken deze resultaten om te pleiten voor lagere lasten op kapitaal. In sectie 4 toon ik dat modernere modellen reden geven tot een substantiële last op kapitaal. De nulresultaten in de klassieke literatuur dienen vooral als referentiepunt, om te begrijpen waarom en hoe we kapitaal wél moeten belasten. Deze laatste vraag behandel ik in sectie 5: hoe ziet een optimale belastingmix eruit tussen arbeid en kapitaal? Ik pleit voor een belasting op alle buitengewone kapitaalinkomens, aan hetzelfde tarief als arbeid. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen mogelijke bronnen van kapitaalinkomen. Op die manier minimaliseren we de economische schade, en wordt het moeilijker om belastingen te ontwijken. Dit systeem wordt vandaag al gebruikt in Scandinavische landen. Ik besluit in sectie 6.

1. Wat zijn kapitaalinkomens?

Met kapitaalinkomens verwijzen we naar inkomens die gezinnen halen uit hun spaargeld. Gezinnen houden een deel van hun budget aan de kant en beleggen het in een spaarrekening, in vastgoed, in een bedrijf, of in andere instrumenten. Rekening houdend met het risico dat ze nemen, verwachten ze daarvoor een beloning.

Kapitaalinkomens komen in verschillende vormen. Voorbeelden zijn interesten, dividenden, huurinkomsten en meerwaarden. Sommige kapitaalinkomens zijn impliciet, zoals de consumptiewaarde van de eigen woning. Tenzij anders vermeld schrijf ik over kapitaalinkomens in het algemeen, zonder onderscheid tussen de verschillende vormen.

Bemerkt dat schenkingen en erfenissen economisch gezien geen kapitaalinkomens zijn. Dit zijn transfers. Bij schenkingen en erfenissen ontvangt men een bedrag zonder een tegenoverstaande economische inspanning. De discussie richt zich dan op de afweging tussen gelijke kansen voor potentiële ontvangers (bijv. welke morele verdienste heeft men aan een erfenis?), en het beslissingsrecht van de schenkers over hun nalatenschap. Ik laat dit interessante onderwerp grotendeels buiten beschouwing.

Kapitaalinkomsten bestaan, vanuit economisch oogpunt, uit drie componenten. Ten eerste worden mensen beloond voor het feit dat ze hun consumptie uitstellen. De middelen die niet worden geconsumeerd, worden elders in de economie gebruikt voor investeringen. De beloning die mensen ontvangen voor hun geduld, noemen we het 'risico-vrije' kapitaalinkomen. Ten tweede verwachten mensen een beloning voor het risico dat ze nemen. Hoe groter het risico, hoe hoger de risicopremie. Het uiteindelijke kapitaalinkomen hangt dan af van de opbrengst van de investering, en dus van de realisatie van het risico. Het rendement kan hoger of lager uitvallen dan verwacht.⁵ Ten slotte zijn er kapitaalinkomens waar geen economische inspanning tegenover staat. We spreken over 'economische renten'. Voorbeelden zijn opbrengsten door monopoliekracht, en waardeverhogingen van bouwgrond door de aanleg van openbare voorzieningen.

Als ik schrijf over een kapitaalbelasting, dan bedoel ik een belasting op inkomsten uit kapitaal. Als ik schrijf over een vermogensbelasting, dan bedoel ik een belasting op de totale waarde van het kapitaal dat men bezit, ongeacht de werkelijke inkomsten. Vaak zijn beide belastingen equivalent. Bij een interest van 10% bijvoorbeeld, is een kapitaalbelasting van 50% equivalent aan een vermogensbelasting van 5%.

Het verschil tussen een kapitaalbelasting en een vermogensbelasting wordt belangrijk als de inkomsten niet op voorhand duidelijk zijn, of als verschillende gezinnen verschillende rendementen halen.

Een vennootschapsbelasting ten slotte wordt betaald door bedrijven, als voorafname op een latere kapitaalbelasting voor de eigenaars. In een internationale context leidt het ontwerp van een vennootschapsbelasting tot een aantal complicaties. Het volstaat mij hier te stellen dat bij het ontwerp van een belasting op kapitaalinkomens, een vrijstelling kan worden gegeven voor werkelijk betaalde vennootschapsbelastingen. Op deze manier neutraliseert men inspanningen om vennootschapsbelastingen te ontwijken.

2. Optimalebelastingtheorie.

Het studiegebied ‘optimale belastingen’ bevindt zich op de grens tussen filosofie en economie. Economen kunnen ons niet vertellen wat de doelstellingen zijn van een ‘goed’ belastingsysteem. We vertrekken van de doelstellingen die ons worden aangereikt door de samenleving. Economen kunnen bijvoorbeeld niet ‘neutraal’ stellen dat de belastingdruk moet stijgen of dalen. We kunnen ook niet zomaar beweren dat de overheid te klein of te groot is, of dat erfenissen op een ander niveau moeten worden belast. Deze vragen zijn politiek van aard: de samenleving moet beslissen welk belang het hecht aan herverdeling, en wat de taken zijn van de overheid.

Dat betekent niet dat economen helemaal niets te zeggen hebben. Er zijn veel manieren om geld op te halen of om te herverdelen, en de ene manier is schadelijker voor de economie dan de andere. Belastingeconomen gaan op zoek naar de optimale structuur van het belastingsysteem. Ze gebruiken daarvoor hun kennis over de werking van de economie. De optimale belastingstructuur genereert de nodige inkomsten en bereikt de gewenste herverdeling, met minimale economische schade. Dit onderzoek leidt tot een aantal principes voor een economisch verantwoord belastingsysteem. Economen doen daarenboven metingen van de economische ongelijkheid en van de economische

kosten van belastingen. Aan de hand daarvan krijgen we een idee van de optimale progressie van de belastingen, en van de optimale lastendeling tussen arbeid en kapitaal.

Laat ons beginnen met de economische kosten van belastingen. Het optimale belastingstelsel moet rekening houden met de fiscale draagkracht van de gezinnen. Het probleem is dat fiscale draagkracht zich niet gemakkelijk laat meten. Als we inkomen belasten, dan zijn mensen minder geneigd om geld te verdienen. Heeft iemand die er bewust voor kiest om minder geld te verdienen, werkelijk een lagere fiscale draagkracht? We stoten hier ook op de grenzen van de persoonlijke levenssfeer en van de mogelijkheden voor discriminatie. We weten bijvoorbeeld dat geslacht, fysieke aantrekkelijkheid, en de thuissituatie als kind een belangrijk effect hebben op de verdiencapaciteit. Toch kunnen we hier geen rekening mee houden in het belastingsysteem. De overheid is genoodzaakt om belastingen te heffen op basis van inkomens en consumptie, hoe imperfect deze informatie ook is.⁶

Het probleem met belastingen op inkomen en consumptie is dat ze economische schade veroorzaken. Stel bijvoorbeeld dat er een proportionele belasting is op het arbeidsinkomen. Werknemers krijgen dan een lager loon dan wat wordt betaald door hun werkgevers. Werknemers zouden bereid zijn om meer arbeid te leveren als ze het gehele loon zouden ontvangen dat door de werkgevers wordt betaald. Werkgevers zouden bereid zijn om meer mensen in dienst te nemen als ze slechts het bedrag moesten betalen dat hun werknemers ontvangen. Iets soortgelijks gebeurt bij een belasting op kapitaalinkomens. Een kapitaalbelasting zorgt ervoor dat het nettorendement voor spaarders lager is dan de rente die wordt betaald door investeerders. Een inkomstenbelasting zorgt er dus voor dat economische activiteit die anders wel zou plaatsvinden, niet langer plaatsvindt. De economische kost hiervan is aanzienlijk.

We staan dus voor een afweging tussen enerzijds de waarde die we hechten aan herverdeling, en anderzijds de economische kost van progressieve belastingen. Het voordeel van herverdeling drukken we uit

aan de hand van 'socialewelvaartsgewichten'. Stel, de overheid wil één euro ophalen. Als we geven om herverdeling, dan is de kost van die euro in de ogen van de samenleving hoger als hij komt van een armer gezin. Sociale welvaartsgewichten worden zó gekozen dat ze onze maatschappelijke voorkeuren zo goed mogelijk bevatten.

Op basis van economische theorie valt er weinig te zeggen over de juiste toekenning van de socialewelvaartsgewichten. Traditioneel werden de welvaartsgewichten gebaseerd op een filosofisch denkkader, het utilitarisme. De overheid maximaliseert daarbij een som van individueel bereikte niveaus van 'welzijn', waarbij meer gewicht wordt toegekend aan de armen dan aan de rijken. Dit beperkte denkkader maakte de optimalebelastingtheorie vatbaar voor kritiek, bijvoorbeeld dat te weinig aandacht werd gehecht aan individuele verantwoordelijkheid. De huidige, modernere benadering maakt het mogelijk om bredere sociale doelstellingen te integreren.⁷ De aanbevelingen van de optimale-belastingtheorie blijken opvallend robuust te zijn voor veranderingen in de sociale doelstellingen.

De volgende taak is het kwantificeren van de economische kosten van belastingen. Daarvoor maken economen een wiskundig model van onze economie. We maken veronderstellingen over de structuur van de markt, en over het gedrag van de gezinnen en van de bedrijven. Deze veronderstellingen worden empirisch getoetst. Deze oefening leidt tot wiskundige formules die de optimale belastingstructuur beschrijven. Deze formules hangen af van de verdeling van de inkomens in de markt, de maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling, en van de mate waarin mensen reageren op belastingen.

Als de marktinkomens ongelijk verdeeld zijn, dan zijn de optimale belastingtarieven hoger. Ook als de overheid een sterkere voorkeur heeft voor herverdeling, zijn de optimale tarieven hoger. Dit moet worden afgewogen tegen de economische kost van belastingen. Hoe sterker mensen hun gedrag aanpassen, hoe groter het economische verlies. Zelfs bij een extreme voorkeur om de armen te helpen, zal men nog niet helemaal gelijk willen verdelen. Men kan de armen immers beter

helpen, als anderen voldoende gemotiveerd zijn om te werken en belastingen te betalen.

Bemerk dat de gedragsreacties op belastingen en de ongelijkheid van de bruto-inkomens niet buiten de controle van de overheid staan. De mate waarin mensen reageren op belastingen hangt bijvoorbeeld af van de legale ontwijkingsmogelijkheden en van de mate waarin de overheid illegale belastingontduiking opspoort. Een klassiek argument tegen kapitaalbelastingen, dat het kapitaal naar het buitenland vlucht als je het belast, verliest aan geldigheid met het toenemende gebruik van elektronische betalingen en met de uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten in verschillende landen.⁸ De overheid heeft ook invloed op de verdeling van de bruto-inkomens, bijvoorbeeld via het loonbeleid, de organisatie van het sociaal overleg, en het mededingingsrecht.⁹

3. Beter geen belastingen op kapitaal?

We weten nu dat het optimale belastingsysteem wordt bepaald door een afweging tussen rechtvaardigheid en efficiëntie. Laat ons dit nu toepassen op de optimale belasting van kapitaalinkomens.

Een eerste principe is dat we kapitaalbelastingen nooit afzonderlijk mogen bestuderen. De overheid heeft heel wat instrumenten ter beschikking om te herverdelen, en we moeten kijken naar een optimale mix tussen deze instrumenten. We mogen de mogelijkheid niet uitsluiten dat we efficiënter kunnen herverdelen zonder lasten op kapitaal.

Laten we beginnen met een aantal sterke aannames. Veronderstel dat alle gezinnen starten zonder vermogen, en dat ze aan het begin van hun leven enkel inkomen halen uit arbeid. De gezinnen bepalen hoeveel ze onmiddellijk consumeren en hoeveel ze sparen. Veronderstel ook dat gezinnen enkel verschillen in hun capaciteit om arbeidsinkomens te vergaren. Sommige mensen moeten minder inspanning doen om een bepaald inkomen uit arbeid te halen dan anderen, bijvoorbeeld door verschillen in aangeboren talenten. Alle individuen hebben dezelfde

neiging om te werken en te sparen (ze zijn even werkzaam en geduldig). Veronderstel bovendien dat het vergaarde vermogen geen effect heeft op het aantal gewerkte uren of op de pensioenbeslissing. Veronderstel ook dat iedereen hetzelfde rendement haalt uit zijn of haar spaargeld, onafhankelijk van het gespaarde bedrag en zonder risico. Met deze veronderstellingen hebben gezinnen met hetzelfde beschikbare inkomen, steeds de neiging om evenveel te sparen, en halen ze hetzelfde inkomen uit hun vermogen.

Deze lange reeks veronderstellingen is duidelijk onrealistisch. Ze leidt evenwel tot een duidelijke aanbeveling voor het belastingsysteem. Later kijken we wat er gebeurt als we deze veronderstellingen loslaten. Deze manier van werken leidt op een overzichtelijke manier tot beleidsaanbevelingen.

Stel dus dat aan bovenstaande veronderstellingen is voldaan. Dan vloeien alle verschillen in kapitaalinkomens voort uit verschillen in arbeidsinkomens. Als gevolg hiervan kan iedere herverdeling die kan worden bekomen door het belasten van inkomsten uit kapitaal, ook worden verkregen door het belasten van inkomsten uit arbeid.

Bemerk vervolgens dat gezinnen werken omdat ze willen consumeren. Als ze beslissen om meer te werken, dan maken ze een afweging tussen de inspanning die dat vergt, en de bijkomende consumptie die daar tegenover staat. Een belasting op arbeidsinkomen vermindert de koopkracht, en beïnvloedt dus de beslissing om te werken. Het klinkt dan ook aanlokkelijk om de belastingdruk ter verschuiven van inkomen uit arbeid naar inkomen uit kapitaal. Herinner echter dat, met de veronderstellingen die we maakten, alle kapitaalinkomens van een gezin voortvloeien uit hun vroegere arbeidsinkomen. Of we nu belasting heffen op arbeidsinkomen of op kapitaalinkomen, uiteindelijk vermindert de koopkracht van het arbeidsinkomen op dezelfde manier. Een belasting op kapitaalinkomen verstoort de beslissing om te werken net zozeer als een belasting op arbeidsinkomen.

Hier stopt het echter niet. Een belasting op kapitaalinkomen heeft, vergeleken met een belasting op inkomen uit arbeid, nog een bijkomend nadeel. Een kapitaalbelasting verstoort immers ook de keuze tussen onmiddellijke consumptie en consumptie in de toekomst. Een belasting op kapitaalinkomen vermindert het nettorendement op sparen. Hierdoor zullen gezinnen minder sparen en wordt er minder geïnvesteerd.

Samengevat volgt uit onze veronderstellingen dat een kapitaalbelasting de beslissing om te werken op dezelfde manier verstoort als een belasting op arbeidsinkomen, en dat beide belastingen dezelfde niveaus van herverdeling teweegbrengen, maar dat een belasting op kapitaalinkomen de spaarbeslissing van de gezinnen verstoort terwijl een arbeidsbelasting dat niet doet. Hieruit volgt dat een overheid die een gegeven inkomen wil ophalen en een gegeven herverdeling wil bereiken met minimale economische kosten, inkomsten uit kapitaal niet mag belasten. Dit is een zeer opvallende conclusie.¹⁰

Het feit dat het kapitaalinkomen niet mag worden belast als voldaan is aan de gegeven veronderstellingen, is ontdekt door Atkinson en Stiglitz.¹¹ Toegegeven, de veronderstellingen zijn zeer sterk. Toch verwerpt deze *Atkinson-Stiglitz stelling* zeer duidelijk de notie dat inkomens uit arbeid en kapitaal gelijk moeten worden belast. De verklaring 'een euro is een euro' is een inhoudsloze tautologie. Normale kapitaalinkomens moeten wel degelijk minder worden belast dan inkomens uit arbeid.

4. Redenen om kapitaalinkomens te belasten.

Soms wordt beweerd dat kapitaalbelastingen een dubbele belasting vormen. De Atkinson-Stiglitz stelling lijkt deze bewering te bevestigen. Toch is dit een foute redenering. Stel immers dat de overheid de kapitaalbelastingen verhoogt. Aangezien ze een gegeven bedrag wil ophalen, kan ze daarna de lasten op arbeid laten dalen. Het dubbele-belasting argument houdt dus weinig steek. De ultieme vraag is welke mix van belastinginstrumenten de doelstellingen van de overheid bereikt met een minimale economische kost.

De veronderstellingen aan de basis van de Atkinson-Stiglitz stelling zijn erg onrealistisch. Zelfs de auteurs Tony Atkinson en Joseph Stiglitz blijven uitdrukkelijk voorstander van een kapitaalbelasting.¹² Toch is de stelling van Atkinson en Stiglitz een van de belangrijkste resultaten in de optimalebelastingliteratuur. De stelling dient als een referentiepunt: als we weten wanneer we kapitaalinkomens niet mogen belasten, dan hebben we een uitgangspunt om te onderzoeken wanneer en hoe we kapitaalinkomens wél moeten belasten.

Het boek *De Prijs van Gelijkheid* van Bas Jacobs geeft een goed overzicht van de redenen om inkomens uit kapitaal te belasten.¹³ Deze redenen worden ruwweg ingedeeld in twee categorieën. De eerste categorie geeft efficiëntieredenen om kapitaal te belasten. Er zijn een aantal redenen waarom een verschuiving naar lasten op kapitaal de verstoringen op de arbeidsmarkt zou kunnen verminderen. De tweede categorie geeft verdelingsargumenten om kapitaalinkomens te belasten. Onder bepaalde omstandigheden geeft een kapitaalbelasting bijkomende mogelijkheden om te herverdelen van rijkere naar armere gezinnen.

4.1 Efficiëntieredenen om kapitaalinkomens te belasten.

Een klassiek argument voor kapitaalbelastingen is dat deze toestaan om de verstoring veroorzaakt door arbeidsbelastingen te verminderen. We zagen echter dat die redenering niet noodzakelijk correct is. Een kapitaalbelasting vermindert immers evengoed de koopkracht van het arbeidsinkomen. Als voldaan is aan de veronderstellingen van de Atkinson-Stiglitz stelling, dan heeft een kapitaalbelasting niets bij te dragen aan een efficiënt belastingsysteem. Verlaten we echter het strenge kader van de Atkinson-Stiglitz stelling, dan kan een belastingverschuiving van arbeid naar kapitaal wél bijdragen tot een efficiënter belastingsysteem. Ik geef hier een aantal redenen waarom dit het geval is.

Tot nu veronderstelden we dat gezinnen hun toekomstige consumptie verhogen door te sparen. Gezinnen kunnen echter ook investeren in hun menselijk kapitaal. Ze doen dit door trainingen en opleidingen te volgen, en door inspanningen te leveren die hun carrière vooruit-

helpen. Als we arbeidsinkomsten progressief belasten en kapitaalinkomsten ongemoeid laten, dan zullen gezinnen minder investeren in hun menselijk kapitaal. Ze zullen in de plaats daarvan meer sparen om hun toekomstige levensstandaard te verhogen. Onderzoek door Jacobs en Bovenberg toont aan dat de beste manier om deze verstoringen te verminderen, een combinatie is van onderwijssubsidies en een kapitaalbelasting.¹⁴ Dit vermindert de versturende werking van de arbeidsbelasting, en gezinnen investeren meer in hun vaardigheden en hun carrière.

Een kapitaalbelasting kan de verstoringen in de arbeidsmarkt ook verminderen door mensen aan te moedigen om meer te werken aan het einde van hun loopbaan, en door hen aan te zetten om later op pensioen te gaan.¹⁵ Herinner dat één van de aannames van de Atkinson-Stiglitz stelling was dat het vermogen van een gezin geen invloed heeft op het aantal gewerkte uren. Onderzoek toont echter aan dat personen met meer vermogen de neiging hebben minder te werken¹⁶ en eerder met pensioen gaan,¹⁷ zeker als arbeidsinkomsten progressief worden belast. Door de belasting op kapitaalinkomsten te verhogen en de belasting op arbeidsinkomsten te verlagen, worden gezinnen aangemoedigd om meer te werken.¹⁸ Zeker in een land als België, waar we ons zorgen maken over de effectieve pensioenleeftijd, is een belasting op kapitaalinkomens een goed idee.

Een gerelateerd punt volgt uit het feit dat als kapitaalmarkten niet goed werken, gezinnen de neiging krijgen om te veel te sparen. Er zijn een aantal manieren waarop kapitaalmarkten falen. Het kan bijvoorbeeld moeilijk zijn om geld te lenen om periodes van tegenslag te overbruggen. Banken weten immers niet of en wanneer de gezinnen hun problemen zullen overwinnen. Mensen beseffen dit, en ze zullen uit voorzorg meer gaan sparen.¹⁹ Dit is rationeel vanuit individueel oogpunt, maar op het niveau van de samenleving wordt er te veel gespaard. Bovendien zorgen de te hoge spaargelden ervoor dat mensen gemiddeld minder werken aan het einde van hun loopbaan en dat ze eerder met pensioen gaan.²⁰ Een belasting op kapitaalinkomsten kan dit probleem verhelpen, door inkomens te herverdelen naar mensen met een beperkte leencapaciteit.

Een andere manier waarop kapitaalmarkten falen, is dat mensen zich niet helemaal kunnen verzekeren tegen tegenslag. De reden is opnieuw onvolledige informatie. Verzekeringsmaatschappijen kennen bijvoorbeeld niet de werkelijke gezondheidsrisico's van hun klanten. Ze weten ook niet welke klanten werkelijk niet in staat zijn om te werken. De verzekeringsmaatschappijen hebben geen andere keuze dan gemiddelde tarieven te hanteren voor grote groepen van hun cliënteel. Hierdoor haken mensen met een laag risico af, omdat de tarieven voor hen te hoog zijn. Omdat mensen met een hoger risico overblijven, stijgen de tarieven verder. Het resultaat is ofwel dat de verzekeringspremies te hoog zijn, ofwel, als dit proces zich verderzet, verdwijnt de verzekeringsmarkt volledig.²¹ Private verzekeringsbedrijven zullen bijvoorbeeld nooit een werkloosheidsverzekering aanbieden. De overheid corrigeert voor dit falen, enerzijds door bepaalde verzekeringen verplicht te maken, en anderzijds door de inrichting van een sociale zekerheid. Het probleem is dat ook de overheid niet beschikt over perfecte informatie. Zelfs al kan de overheid dieper doordringen in de persoonlijke levenssfeer dan een particulier verzekeringsbedrijf, dan nog weet het niet helemaal zeker wie echt niet kan werken. Hierdoor kan ook de overheid niet alle risico's helemaal verzekeren. Het ontbreken van een volledige verzekering zorgt er opnieuw voor dat gezinnen de neiging hebben om, vanuit sociaal oogpunt, te veel te gaan sparen.²² Dit heeft opnieuw als gevolg dat mensen minder werken en dat ze sneller met pensioen gaan. Een belasting op kapitaalinkomsten helpt opnieuw om deze verstoringen te verminderen.²³

Een belasting op kapitaalinkomens kan ook helpen om belastingontwijking tegen te gaan.²⁴ Stel immers dat enkel inkomen uit arbeid zou worden belast. Er zou dan een sterke stimulans bestaan voor bedrijfsleiders en kaderleden om een eenmansbedrijf op te richten en hun salarissen aan deze onderneming te laten betalen.²⁵ Door aan zichzelf via dit bedrijf dividenden toe te kennen in plaats van een loon, ontwijken ze dan iedere belasting. De enige manier om de integriteit van het belastingstelsel te waarborgen, is ervoor te zorgen dat de kapitaalinkomsten niet veel lager worden belast dan arbeidsinkomsten.²⁶ Bemerkt: dit is

een sterk argument tegen een duale inkomstenbelasting met veel lagere tarieven op kapitaal dan op arbeid.

Verder zijn niet alle kapitaalopbrengsten beloningen voor het geduld van spaarders, of voor de risico's die investeerders nemen. Economische renten zijn inkomsten die 'onverdiend' zijn. Een belangrijk voorbeeld zijn monopolierenten, die voortvloeien uit het misbruik van marktmacht door bedrijven. Recent onderzoek toont aan dat het belang van marktmacht en economische renten de afgelopen decennia sterk is toegenomen, ten koste van het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen.²⁷ Idealiter zou de overheid dergelijke onverdiende inkomens volledig wegbelasten, zonder de economie te schaden. Het probleem is dat het voor de overheid onmogelijk is om onverdiende renten te onderscheiden van andere inkomens. Het beste wat de overheid kan doen, naast het beperken van marktmacht met andere beleidsinspanningen, is een belasting heffen op kapitaalinkomsten.²⁸ Een ander klassiek voorbeeld van een onverdiende rente die reden geeft tot een positieve kapitaalbelasting, is een waardeverhoging van vastgoed bijv. na de aanleg van een park in de buurt.

4.2 Verdelingsredenen om kapitaalinkomens te belasten.

Naast de talrijke efficiëntieredenen om kapitaalinkomsten te belasten, laten kapitaalbelastingen ook toe om inkomens te verdelen op een manier die niet mogelijk is met een belasting op inkomens uit arbeid. Als voldaan is aan de voorwaarden van de Atkinson-Stiglitz stelling komt iedere ongelijkheid in kapitaalinkomsten voort uit ongelijkheden in het arbeidsinkomens. Dit is uiteraard geen correcte weergave van de werkelijkheid. In deze sectie bespreek ik redenen waarom gezinnen met vergelijkbare arbeidsinkomens toch verschillende kapitaalinkomens kunnen hebben.

Een reden waarom individuen met vergelijkbare arbeidsinkomens toch verschillende kapitaalinkomens hebben, is dat sommige mensen beter in staat zijn om kapitaalinkomens te verdienen. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen mensen in financiële vaardigheden, en

heel wat gezinnen maken belangrijke fouten bij het beleggen van hun spaargeld.²⁹ Verder is het zo dat de vaardigheid van de bedrijfsvoerder een belangrijke invloed heeft op de winstgevendheid van een onderneming.³⁰ Er bestaat bewijs dat sinds het begin van de eenentwintigste eeuw particuliere bedrijven een hoger rendement halen dan bedrijven die genoteerd zijn op de beurs.³¹ Er is een groeiende literatuur die aantoonst dat verschillen in financiële vaardigheden een belangrijke rol spelen bij het verklaren van de toenemende ongelijkheid van de rendementen die gezinnen halen op hun spaargeld.³² In mijn eigen onderzoek met Gerritsen, Jacobs en Rusu laten we zien dat wanneer mensen met verschillende vaardigheden een verschillend rendement halen de overheid effectiever kan herverdelen en dat het de verstoringen van het arbeidsaanbod kan verminderen door ook kapitaalinkomsten te belasten.³³

Een andere reden waarom individuen met vergelijkbare arbeidsinkomens verschillende kapitaalinkomens hebben, is geluk. Sommige mensen hebben meer geluk op de kapitaalmarkt dan anderen. In principe volstaat het voor beleggers om hun portfolio's te diversifiëren om het risico te beperken. Dit gebeurt echter niet altijd. Een belangrijke reden hiervoor is het bestaan van bedrijven waarvan de aandelen niet worden verhandeld, zoals familiebedrijven. Er is een wereldwijde daling in het aantal beursgenoteerde bedrijven.³⁴ Uit onderzoek van FBNet Belgium blijkt dat 75 % van de Belgische bedrijven beheerd wordt door families en dat zij 33 % van het Belgische BBP genereren.³⁵ Het inkomensrisico van particuliere bedrijven wordt meestal gedragen door de eigenaars. Door informatiebeperkingen is het onmogelijk om dit risico te verzekeren. Een belasting op kapitaalinkomsten vermindert dan het risico voor de investeerders: de belastingbijdragen zijn immers lager in slechte tijden en hoger in goede tijden.³⁶ In de volgende sectie geef ik aan hoe men dit op een correcte manier kan implementeren.

Uit empirische gegevens blijkt dat individuen met een hogere verdien capaciteit voor arbeidsinkomen, met een gegeven beschikbaar inkomen, ook meer geneigd zijn om te sparen.³⁷ Het feit dat sommige mensen

geduldiger zijn dan anderen, is op zichzelf misschien geen reden om de kapitaalinkomsten te belasten, maar het feit dat mensen met een hogere verdien capaciteit gemiddeld ook meer geduld hebben, geeft de overheid bijkomende informatie die zij kan gebruiken om middelen effectiever te herverdelen.³⁸

Een gerelateerd gegeven is dat gezinnen met een hogere verdien capaciteit gemiddeld ook grotere erfenissen ontvangen.³⁹ Aangezien nalatenschappen niet volledig worden belast, geven kapitaalinkomens opnieuw informatie over de fiscale draagkracht van de gezinnen. Met een kapitaalbelasting gebruikt de overheid deze informatie om effectiever te herverdelen.⁴⁰ Recent onderzoek geeft bovendien aan dat het belasten van erfenissen het arbeidsaanbod van de erfgenamen verhoogt.⁴¹

We zagen in deze sectie heel wat theoretische redenen om kapitaalinkomens te belasten. Een aantal ervan zijn stevig verankerd in empirisch bewijs. Voor andere redenen, hoewel ze empirisch plausibel zijn, is verder onderzoek nodig om de kwantitatieve relevantie in te schatten. We hebben zeker meer empirisch onderzoek nodig voor België. Bij elkaar genomen echter volgt uit het empirische en het theoretische onderzoek naar optimale belastingen, dat een substantiële belasting op kapitaalinkomens optimaal zou zijn.

5. Hoe kapitaalinkomsten belasten?

We zagen dat de oudere literatuur die stelt dat we kapitaalinkomsten niet mogen belasten vooral dient als uitgangspunt voor verder onderzoek. De literatuur van de voorbije decennia vertrekt van realistische veronderstellingen, en geeft heel wat redenen om kapitaalinkomsten wel te belasten. Deze redenen vallen uiteen in twee categorieën: ofwel laten ze zien dat kapitaalbelastingen de efficiëntie van het belastingsysteem verhogen, of ze laten zien dat kapitaalbelastingen kunnen worden gebruikt om gericht te herverdelen dan wat er mogelijk is met alleen de loonbelasting. In ieder geval moeten de voordelen van een verschuiving van de belastingdruk naar het kapitaalinkomen worden afgewogen tegen de verstoringen die in de kapitaalmarkten worden geïntroduceerd.

De vraag is nu hoe we de belastingmix op inkomens uit arbeid en uit kapitaal moeten structureren om de economische verliezen te minimaliseren.

Een belangrijk punt is dat een intelligent ontworpen belastingstelsel aanzienlijke inkomsten kan genereren en een aanzienlijke herverdeling kan teweegbrengen, met beperkte economische schade. Een klassiek voorbeeld zijn Scandinavische landen, die hoge belastingtarieven combineren met sterke economische resultaten. Henrik Kleven wijst op de aanwezigheid van verreikende informatiesporen die het mogelijk maken om belastingontduiking te detecteren, en de aanwezigheid van brede grondslagen die het moeilijk maken om belastingen te ontwijken.⁴² Bovendien wijst hij op de aanwezigheid van beleidsmaatregelen die complementair zijn aan werken, zoals kinderopvang, ouderenzorg en ondersteuning van woon-werkverkeer. Daarnaast zijn er hoge onderwijssubsidies, die zoals beschreven complementair zijn met arbeidsaanbod op lange termijn, en die de verstoringen door de arbeidsbelasting verminderen.

Ik zal nu een aantal praktische lessen formuleren, op basis van het beschreven economisch onderzoek, voor een optimale belasting van kapitaalinkomen. Ik zal eerst uitleggen dat het belangrijk is om verschillende bronnen van kapitaalinkomen op dezelfde manier te behandelen. Dit om belastingontwijking te bemoeilijken, en om te voorkomen dat te veel geld wordt geïnvesteerd in minder productieve delen van de economie. Daarna leg ik uit dat het belangrijk is om vooral buitengewone kapitaalinkomens te belasten, met een compensatie voor verliezen. Op deze manier belast men 'onverdiende' economische renten, en voorkomt men dat ondernemers het nemen van risico's gaan vermijden. Deze voorstellen worden ook elders geformuleerd,⁴³ en werden gedeeltelijk uitgevoerd in Scandinavische landen.

Een eerste, fundamentele regel is dat men alle beleggingsvormen gelijk moet behandelen. Eén reden is dat het anders eenvoudig is om beleggingen om te zetten naar een minder belaste categorie. Bij het ontwerp van de effectentaks was het bijvoorbeeld een erg slecht idee om effecten

op naam vrij te stellen: men zet de deur wijd open voor misbruiken. Een andere reden om alle beleggingsvormen op dezelfde manier te belasten, is om te voorkomen dat men investeringsbeslissingen verstoort. Als we bijvoorbeeld vastgoed subsidiëren en andere vormen van kapitaal belasten, dan zullen gezinnen te veel investeren in hun woning. Ze zullen groter wonen dan ze anders zouden verkiezen. Dergelijke verstoringen veroorzaken bubbels in de woningmarkt, ze onttrekken middelen aan meer productieve investeringen en ze schaden de stabiliteit van de financiële sector. Bovendien veroorzaakt de subsidiëring van woonhypotheken een herverdeling van inkomens naar de rijken, waardoor het belastingstelsel minder effectief wordt. We moeten dus alle beleggingsvormen gelijk behandelen, of het nu gaat om bankdeposito's, aandelen in particuliere of beursgenoteerde bedrijven, obligaties, vastgoed, enzovoort.

Daarnaast moeten ook alle soorten kapitaalinkomen gelijk worden behandeld. Er is bijvoorbeeld geen reden om meerwaarden anders te behandelen dan interesten of dividenden. Nogmaals, het vrijstellen van meerwaarden onttrekt middelen aan investeringen die interesten of dividenden opleveren, en opnieuw is het mogelijk om financiële instrumenten te creëren die andere kapitaalinkomen vermommen als meerwaarden. Idealiter zouden ook huurprijzen voor woningen en de consumptiewaarde van de eigen woning worden opgenomen in de grondslag van de kapitaalbelasting. Kapitaalkosten, zoals interesten betaald op leningen, moeten dan vanzelfsprekend worden afgetrokken van de grondslag.

Het neutraliteitsbeginsel tussen beleggingsvormen en soorten kapitaalinkomen indachtig, hoe ziet een belasting op kapitaalinkomen er dan best uit? Ik formuleer hier een voorstel dat is gebaseerd op de '*Rate of Return Allowance*' — een belasting op 'buitengewone' kapitaalinkomen. De '*Rate of Return Allowance*' werd voor het eerst voorgesteld in de '*Mirrlees Review*', een overzicht van de optimalebelastingliteratuur met aanbevelingen voor het Britse belastingstelsel.⁴⁴ Verschillende Nobelprijswinnaars schreven mee aan deze aanbeveling. Ik bestudeer dit voor-

stel formeel in een paper met Robin Boadway.⁴⁵ De *Rate of Return Allowance* is al van kracht voor privébedrijven in een aantal Scandinavische landen.⁴⁶

Het principe van de *Rate of Return Allowance* is als volgt. Eerst bepaalt men een 'risicovrij rendement' op de totale waarde van het vermogen van de belastingbetaler. Dit risicovrij rendement is gelijk aan een 'veilig' rendement, bijvoorbeeld het rendement dat men zou halen als men enkel zou investeren in kortlopende overheidsobligaties. Vervolgens wordt het totale kapitaalinkomen bepaald als de som van de inkomsten van alle beleggingen in bezit van de belastingbetaler. Het verschil tussen het totale kapitaalinkomen en het risicovrije kapitaalinkomen wordt aangeduid als het 'buitengewone' rendement. Dit buitengewone rendement bevat risicopremies, realisaties van de risico's en 'onverdiende' economische renten. Voor de overheid is het onmogelijk om deze bestanddelen van het buitengewone rendement te onderscheiden. Ik zal argumenteren dat het optimaal is om het buitengewone rendement als geheel te belasten.

Het oorspronkelijke voorstel van de Mirrlees Review is om het risicovrije rendement helemaal niet te belasten. Enkel de buitengewone kapitaalinkomsten zouden worden belast. Dit voorstel gaat waarschijnlijk te ver. Bemerkt immers dat een belasting op het risicovrije rendement equivalent is aan een belasting op het vergaarde vermogen (zie sectie 1). We zagen in sectie 4 dat het vergaarde vermogen invloed heeft op het aantal gewerkte uren en op de pensioenbeslissing, en dat het vermogen ons informatie geeft over de verdien capaciteit van een individu. Het blijft dus optimaal om het risicovrije rendement te belasten, zij het aan een lager tarief dan de buitengewone kapitaalinkomsten. Bovendien kan het optimaal zijn om de hoogste vermogens te belasten aan een hoger tarief, als bijvoorbeeld blijkt dat hiermee machtsconcentratie wordt tegengegaan.

De Mirrlees Review stelt dan voor om het buitengewone kapitaalinkomen toe te voegen aan de belastbare basis voor het arbeidsinkomen. Het arbeidsinkomen en het buitengewone kapitaalinkomen zouden dus

samen worden belast. Als het totale kapitaalinkomen lager is dan het risicovrije rendement, dan is het buitengewone rendement negatief, en dient dit bedrag te worden afgetrokken van de grondslag voor de belasting voor arbeidsinkomen. Voor dividenden moet de overheid rekening houden met al betaalde vennootschapsbelastingen.

Dit voorstel heeft een aantal voordelen. Ten eerste respecteert het de neutraliteitsbeginsels tussen beleggingsvormen en tussen soorten kapitaalinkomen. Op die manier vermijdt men verstoringen van de beleggersportfolio's, en wordt het moeilijker om belastingen te ontwijken. Daarnaast realiseert het voorstel de vormen van herverdeling beschreven in sectie 4.2, en belast men het 'onverdiende' deel van de kapitaalinkomsten.

Door toe te laten dat negatieve buitengewone inkomens worden afgetrokken van de belastinggrondslag, neemt de overheid deel in het investeringsrisico van de gezinnen. Eerder dan investeringen te ontmoedigen, verhoogt de belasting op buitengewone kapitaalinkomsten dus de prikkels om te investeren door het risico voor de individuele belegger te verminderen. De overheid wordt als het ware een stille vennoot in elke belegging. De tegenslag van de ene belegger wordt gecompenseerd door de voorspoed van een andere. De overheid is gemiddeld in staat om een positief inkomen te halen uit de belasting op buitengewone kapitaalinkomsten, omdat het ook de risicopremies en de economische renten belast.

Het '*Rate of Return Allowance*'-voorstel vereist het bestaan van een vermogensregister. Het bestaan van een dergelijk register vergroot het informatiespoor in het belastingstelsel en maakt het moeilijker om kapitaalbelastingen en successierechten illegaal te ontduiken. Sommige politici stellen dat een dergelijk register een schending vormt van de privacy. Dit is natuurlijk een politieke overweging, waar ik niet tegen kan argumenteren als econoom. Ik kan enkel opmerken dat huiseigenaren en werknemers niet genieten van een soortgelijke bescherming, en dat andere landen wel een vermogensregister hebben. Bovendien is het bestaan van een vermogensregister in de feiten dichterbij dan ooit,

door de uitwisseling van gegevens tussen belastingdiensten, de invoering van de effectenbelasting en met de invoering van een gegevensbank met alle financiële transacties.

Een nadeel van de belasting op buitengewone kapitaalinkomsten is dat de overheidsfinanciën volatieler kunnen worden. De overheid neemt immers een deel van het risico over van de gezinnen. Dit is niet noodzakelijk een probleem. Dit beleid is immers contracyclisch: in tijden van economische tegenslag betaalt men minder belastingen. Dit verzwakt de gevolgen van een economische crisis. Vanuit economisch perspectief is het een goed idee als de overheid schulden gebruikt om moeilijker periodes te overbruggen. De toegenomen volatiliteit wordt maar een probleem als de overheid niet in staat of niet bereid is om de volatiliteit van haar inkomsten te spreiden over de tijd. Als dit het geval is, dan moet de overheid de voordelen van een belasting op buitengewone rendementen afwegen tegen de volatiliteit van de belastinginkomsten. Dit betekent geenszins dat we buitengewone kapitaalinkomsten niet mogen belasten.

Dan is er het probleem van illiquide investeringen. Voor liquide investeringen is het eenvoudig om de marktwaarde en dus het risicovrije rendement te bepalen. Gezinnen kunnen verschuldigde belastingen betalen door een deel van hun liquide beleggingen te verkopen. Voor illiquide beleggingen liggen de zaken anders. Niet alleen is het voor deze beleggingen moeilijk om de marktwaarde te bepalen. Eigenaars van illiquide beleggingen kunnen ook in financiële problemen komen als ze plots een grote som aan belastingen moeten betalen. Daarom is het goed om toe te laten dat belastingen op inkomsten en meerwaarden uit illiquide beleggingen pas worden betaald wanneer deze inkomsten worden gerealiseerd. Soms wordt beweerd dat dit zou leiden tot *lock-in*-effecten, waarbij de realisatie van kapitaalinkomsten voor onbepaalde tijd zou worden uitgesteld om belasting te voorkomen. Dit klopt echter niet. De overheid moet interesten heffen op uitgestelde belastingbetalingen, over de gehele periode van de waardetoeename. Zo verdwijnt de stimulans om financiële handelingen uit te stellen om fiscale redenen. Als het precieze

tijdstip van de kapitaalinkomsten onbekend is, dan moet de overheid veronderstellen dat kapitaalinkomsten lineair zijn geaccumuleerd sinds de aankoopdatum, en interesten vragen voor de uitgestelde betalingen.

Ten slotte kan het feit dat men negatieve buitengewone kapitaalinkomsten kan aftrekken van de grondslag van de inkomstenbelasting, leiden tot een negatieve grondslag. Om misbruik te voorkomen, kan men eisen dat de grondslag positief is, en zou men kunnen toelaten dat negatieve inkomsten met interest worden overgeheveld naar de volgende jaren om daar te worden verrekend.

Wat is ten slotte het optimale tarief op de buitengewone kapitaalopbrengsten? Er bestaat grote onzekerheid over de parameters die het optimale belastingtarief bepalen. De meeste simulaties laten zien dat een belasting van 30 à 35 % op het totale kapitaalinkomen waarschijnlijk optimaal zou zijn. Onderzoek toont aan dat het risicovrije rendement gemiddeld minder dan een derde van het totale kapitaalinkomen uitmaakt.⁴⁷ Vanuit onze huidige kennis is het waarschijnlijk een goede inschatting om buitengewone kapitaalinkomsten te belasten aan hetzelfde percentage als het arbeidsinkomen, zoals ook wordt aanbevolen door de Mirrlees Review. Een bijkomend voordeel is dat men hierdoor de stimulans verwijderd om inkomens uit arbeid te vermommen als kapitaalinkomsten.

6. Besluit.

Het belangrijkste doel van de optimalebelastingtheorie is om erachter te komen hoe de overheid haar doelstellingen kan bereiken met minimale economische verstoringen. De basisprincipes van optimale belastingen blijken opmerkelijk robuust te zijn, ongeacht hoeveel inkomsten de overheid wil verzamelen, of hoeveel het geeft om herverdeling. Uit de literatuur blijkt dat het wel degelijk optimaal is om kapitaalinkomsten te belasten, zowel om efficiëntieredenen als om verdelingsredenen. Vanuit de huidige stand van het onderzoek is het beste voorstel dat we kunnen formuleren als volgt. Het zou optimaal zijn om het risicovrije rendement te belasten aan een lager tarief, eventueel met een vrijstel-

ling voor de laagste inkomens. Daarnaast zou het optimaal zijn om het buitengewone rendement te belasten aan hetzelfde tarief als inkomens uit arbeid. Om belastingontwijking en verstoringen van investeringsbeslissingen tegen te gaan, moet het belastingsysteem neutraal zijn ten aanzien van de verschillende beleggingsvormen en moet het neutraal zijn ten aanzien van soorten kapitaalinkomsten.

Een aantal belangrijke onderwerpen kwamen niet aan bod. De wereld-economie staat voor grote uitdagingen. Globalisering en de toenemende automatisering van het productieproces hebben gevolgen die we nog niet goed begrijpen. De arbeidsmarkt geraakt steeds meer gepolariseerd,⁴⁸ de marktconcentratie neemt toe in arbeids- en productmarkten,⁴⁹ en westerse landen worden geplaagd door toenemende ongelijkheid tussen de regio's.⁵⁰ Het onderzoek naar deze fenomenen bevindt zich nog in een beschrijvende fase: we hebben nog geen goed verhaal over de oorzaken en de interacties tussen deze processen, laat staan dat we een gepaste beleidsreactie kunnen formuleren. De gevolgen leiden evenwel tot politieke onrust en machtsconcentratie, en bedreigen zo de stabiliteit van onze democratie. In de huidige context lijkt het verstandig om verdelingsmotieven voldoende te laten doorwegen bij het instellen van de belastingtarieven, en om de fiscus voldoende middelen en controlebevoegdheden te geven.

Daarnaast is het belangrijk dat onderzoekers toegang krijgen tot betere gegevensbanken. We weten bijvoorbeeld te weinig over de vermogensverdeling in ons land. Een vermogensregister is daarbij een belangrijke stap. Zonder informatie is het moeilijk om beleidsmakers te adviseren.

Eindnoten.

1. Ik ben dankbaar aan André Decoster en Christian Valenduc voor commentaren op een eerdere versie van dit hoofdstuk, en aan BELSPO en FWO voor ondersteuning van mijn onderzoek.
2. Cf. J. Currie & H. Schwandt (2016), 'Inequality in mortality decreased among the young while increasing for older adults, 1990-2010.' *Science* (352:6286), p. 708-712. J. Currie & H. Schwandt (2016), 'Mortality inequality: the good news from a county-level approach.' *Journal of Economic Perspectives* (30:2), p. 29-52. J. Currie, H. Schwandt, & J. Thuilliez (2018), 'Pauvreté, Egalité, Mortalité: Mortality (In)Equality in France and the United States.' *NBER Working Paper* 24623.
3. R. Van der Weide & B. Milanovic (2018), 'Inequality is bad for growth of the poor (but not for that of the rich).' *The World Bank Economic Review* (32:3), p. 507-530.
4. C. Freeland (2012), *Plutocrats. The Rise of the New Global Super-Rich and the Fall of Everyone Else*. Penguin.
5. De risico-vrije interest en de risicopremie worden bepaald door de wetten van vraag en aanbod: hoeveel spaarders zijn er, en hoeveel vraag is er naar kapitaal?
6. N.G. Mankiw & M. Weinzierl (2010), 'The Optimal Taxation of Height: A case study of utilitarian income redistribution.' *American Economic Journal: Economic Policy* (2:1), p. 155-176.
7. E. Saez & S. Stantcheva (2016), 'Generalized social marginal welfare weights for optimal tax theory.' *American Economic Review* (106:1), p. 24-45.
8. N. Johannesen, P. Langetieg, D. Reck, M. Risch, & J. Slemrod (2018) tonen dat de uitwisseling van informatie effectief leidt tot hogere belastingopbrengsten: 'Taxing hidden wealth. The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts.' *NBER Working Paper* 24366.
9. Zie A. Atkinson (2015) voor een uitstekend overzicht: *Inequality*. Harvard University Press.

10. Volgens dezelfde redenering is het beter de inkomstenbelasting progressiever te maken dan de BTW te verlagen of subsidies toe te kennen voor noodzakelijke goederen. Met een progressievere inkomstenbelasting geeft men aan de gezinnen de keuze wat ze doen met hun toegenomen koopkracht, in plaats van hen te duwen in de richting van bepaalde consumptiegoederen.
11. A. Atkinson & J. Stiglitz (1976), 'The Design of Tax Structure: direct versus indirect taxation.' *Journal of Public Economics* (6:1-2), p. 55-75. Er zijn nog publicaties die stellen dat kapitaalinkomens niet mogen worden belast, bijv. die van C. Chamley (1986), 'Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives.' *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, p. 607-622; en K. Judd (1985), 'Redistributive taxation in a simple perfect foresight model.' *Journal of Public Economics* (28:1), p. 59-83. L. Straub & I. Werning (2014) tonen dat de relevantie van deze papers erg beperkt is: 'Positive long run capital taxation: Chamley-Judd revisited.' *NBER Working Paper* 20441. B. Jacobs & A.V. Rusu (2017) bewijzen dat de resultaten van Chamley en Judd terug te leiden zijn tot dezelfde argumenten als die van Atkinson & Stiglitz (1976): 'Why is the long run tax on capital income zero? Explaining the Chamley-Judd result.' *Tinbergen Discussion Paper* 2017-011/VI.
12. A. Atkinson (2015), *Inequality*. Harvard University Press. J. Stiglitz (2012), *The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future*. WW Norton & Company.
13. Bas Jacobs (2015), *De prijs van gelijkheid*. Bert Bakker-Prometheus.
14. B. Jacobs & A.L. Bovenberg (2010), 'Human capital and optimal positive taxation of capital income.' *International Tax and Public Finance* (17:5), p. 451-478.
15. B. Jacobs & R. Boadway (2014), 'Optimal linear commodity taxation under optimal non-linear income taxation.' *Journal of Public Economics* (117), p. 201-210.
16. J. Gruber & D. Wise (eds.) (1999), *Social Security and Retirement around the World*. University of Chicago Press.
17. J. Pirtillä & I. Suoniemi (2014), 'Public provision, commodity demand, and hours of work: an empirical analysis.' *The Scandinavian Journal of Economics* (116:4), p. 1044-1067. R. Gordon & W. Kopczuk (2014), 'The choice of the personal income tax base.' *Journal of Public Economics* (118), p. 97-110.
18. A. Erosa & M. Gervais (2002), 'Optimal taxation in life-cycle economies.' *Journal of Economic Theory* (105:2), p. 338-369. J.C. Conesa, S. Kitao, & D. Krueger (2009), 'Taxing capital? Not a bad idea after all.' *American Economic Review* (99:1), p. 25-48. B. Jacobs & D. Schindler (2012), 'On the desirability of taxing capital income in optimal social insurance.' *Journal of Public Economics* (96:9-10), p. 853-868.
19. O. Attanasio & G. Weber (2010), 'Consumption and saving: models of intertemporal allocation and their implications for public policy.' *Journal of Economic Literature* (48:3), p. 693-751.
20. J. Pirtillä & I. Suoniemi (2014), 'Public provision, commodity demand, and hours of work: an empirical analysis.' *The Scandinavian Journal of Economics* (116:4), p. 1044-1067. R. Gordon & W. Kopczuk (2014), 'The choice of the personal income tax base.' *Journal of Public Economics* (118), p. 97-110.
21. G. Akerlof (1978), 'The Market for 'Lemons': Quality uncertainty and the market mechanism.' *Uncertainty in Economics*, p. 235-251.
22. Een van de redenen waarom de rentetarieven momenteel zo laag zijn, is de instroom van voorzorgsparen door de opkomende middenklasse in landen als China, waar een effectieve sociale zekerheid nog niet bestaat.
23. P. Diamond & J. Mirrlees (1978), 'A model of social insurance with variable retirement.' *Journal of Public Economics* (10:3), p. 295-336. P. Diamond & J. Mirrlees (1986), 'Payroll-tax financed social insurance with variable retirement.' *The Scandinavian Journal of Economics*, p. 25-50. B. Jacobs & D. Schindler (2012), 'On the desirability of taxing capital income in optimal social insurance.' *Journal of Public Economics* (96:9-10), p. 853-868. M. Golosov et al. (2006), 'New Dynamic Public Finance: A User's Guide.' *NBER Macroeconomics Annual* (21), p. 317-387.
24. P. Diamond & E. Saez (2011), 'The Case for a Progressive Tax: From basic Research to Policy Recommendations.' *Journal of Economic Perspectives* (25:4), p. 165-190.
25. R. De Mooij & G. Nicodème (2008), 'Corporate tax policy and incorporation in the EU.' *International Tax and Public Finance* (15:4), p. 478-498.

26. V. Christiansen & M. Tuomala (2008), 'On taxing capital income with income shifting.' *International Tax and Public Finance* (15:4), p. 527-545. T. Piketty, E. Saez, & S. Stantcheva (2014), 'Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities.' *American Economic Journal: economic policy* (6:1), p. 230-271.
27. D. Autor, D. Dorn, L. Katz, C. Patterson, & J. Van Reenen (2017), 'Concentrating on the Fall of the Labor Share.' *American Economic Review* (107:5), p. 180-185. J. De Loecker & J. Eeckhout (2017), 'The rise of market power and the macroeconomic implications.' *NBER Working Paper* 23687.
28. I. Correia (1996), 'Should capital income be taxed in the steady state?' *Journal of Public Economics* (60:1), p. 147-151.
29. J. Choi, D. Laibson, & B. Madrian (2009), 'Why does the law of one price fail? An experiment on mutual index funds.' *The Review of Financial Studies* (23:4), p. 1405-1432. S. Benartzi & R. Thaler (2001), 'Naive diversification strategies in defined contribution saving plans.' *American Economic Review* (91:1), p. 79-98. L. Calvet, J. Campbell, & P. Sodini (2007), 'Down or out: Assessing the welfare costs of household investment mistakes.' *Journal of Political Economy* (115:5), p. 707-747. L. Calvet, J. Campbell, & P. Sodini (2009), 'Measuring the financial sophistication of households.' *American Economic Review* (99:2), p. 393-398. H.M. von Gaudecker (2015), 'How does household portfolio diversification vary with financial literacy and financial advice?' *The Journal of Finance* (70:2), p. 489-507.
30. Y.Y. Chang, S. Dasgupta, & G. Hilary (2010), 'CEO ability, pay, and firm performance.' *Management Science* (56:10), p.1633-1652. B.D. Nguyen & K.M. Nielsen (2014), 'What death call tell: are executives paid for their contributions to firm value?' *Management Science* (60:12), p.2994-3010.
31. K. Kartashova (2014), 'Private equity premium puzzle revisited.' *American Economic Review* (104:10), p. 3297-3334.
32. Fagereng et al. (2016a, 2016b) laten zien dat rijkere gezinnen hogere rendementen halen op hun kapitaal en dat dit verschil niet alleen door risicopremies kan worden verklaard: 'Heterogeneity in returns to wealth and the measurement of wealth inequality.' *American Economic Review* (106:5), p. 651-655; 'Heterogeneity and persistence in returns to wealth.' *NBER Working Paper* 22822. Ook J. Benhabib, A. Bisin, & M. Luo (2016)

vinden dat verschillen in rendement niet alleen door risicopremies kunnen worden verklaard: 'Wealth distribution and social mobility in the US: A quantitative approach.' *NBER Working Paper* 21721. X. Gabaix et al. (2016) laten zien dat persistente verschillen tussen de rendementen van gezinnen een belangrijke rol spelen om de empirische vermogensverdeling te verklaren: 'The dynamics of inequality.' *Econometrica* (84:6), p. 2071-2111.

33. A. Gerritsen, B. Jacobs, A. Rusu, & K. Spiritus (2015), 'Optimal taxation of capital income when individuals have different returns.' Erasmus Universiteit Rotterdam.
34. Tussen 1996 en 2017 zou er een afname zijn van 7.322 publiek genoteerde bedrijven naar 3.671, zo meldt *The Economist* (22/04/2017): 'Why the decline in the number of listed American firms matters.'
35. J. Lambrecht & V. Molly (2011), 'Het economisch belang van familiebedrijven in België.' *FBNet Belgium*.
36. J. Banks & P. Diamond (2010), 'The base for direct taxation.' In: J. Mirrlees, *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press.
37. J. Banks & P. Diamond (2010), 'The base for direct taxation.' In: J. Mirrlees, *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press. J. Pirtillä & I. Suoniemi (2014), 'Public provision, commodity demand, and hours of work: an empirical analysis.' *The Scandinavian Journal of Economics* (116:4), p. 1044-1067. R. Gordon & W. Kopczuk (2014), 'The choice of the personal income tax base.' *Journal of Public Economics* (118), p. 97-110.
38. J. Mirrlees (1976), 'The optimal structure of incentives and authority within an organization.' *The Bell Journal of Economics*, p. 105-131. E. Saez (2002), 'The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes.' *Journal of Public Economics* (83:2), p. 217-230. P. Diamond & J. Spinnewijn (2009), 'Capital income taxes with heterogeneous discount rates.' *American Economic Journal: Economic Policy* (3:4), p. 52-76.
39. T. Piketty (2014), *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.
40. H. Cremer, P. Pestiaeu, & J.-Ch. Rochet (2001), 'Direct versus indirect taxation: the design of the tax structure revisited.' *International Economic*

Review (42:3), p. 781-800. T. Piketty & E. Saez (2013), 'A theory of optimal inheritance taxation.' *Econometrica* (81:5), p. 1851-1886.

41. F. Kindermann, L. Mayr, & D. Sachs (2018), 'Inheritance taxation and wealth effects on the labor supply of heirs.' *NBER Working Paper* 25081.
42. H. Kleven (2014), 'How can Scandinavians tax so much?' *Journal of Economic Perspectives* (28:4), p. 77-98.
43. Institute for Fiscal Studies & J. Mirrlees (eds.) (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
44. Institute for Fiscal Studies & J. Mirrlees (eds.) (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
45. K. Spiritus & R. Boadway (2017), 'The optimal taxation of risky capital income: the rate of return allowance.' *CESifo Working Paper Series* 6297. D. Schindler (2008) deed een soortgelijk theoretisch onderzoek, waarbij hij verdelingsmotieven van de overheid buiten beschouwing liet: 'Taxing risky capital income: a commodity taxation approach.' *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* (64:3), p. 311-333.
46. Zie ook P.B. Sørensen (2005) voor meer informatie over de *Rate of Return Allowance*: 'Neutral taxation of shareholder income.' *International Tax and Public Finance* (12:6), p. 777-801.
47. O. Jordà, K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick, & A. Taylor (2017), 'The Rate of Return on Everything, 1870-2015.' *NBER Working Paper* 24112.
48. M. Goos, A. Manning, & A. Salomons (2009), 'Job polarization in Europe.' *American Economic Review* (99:2), p. 58-63. M. Goos, A. Manning, & A. Salomons (2014), 'Explaining job polarization: routine-biased technological change and offshoring.' *American Economic Review* (104:8), p. 2509-2526.
49. J. De Loecker & J. Eeckhout (2017), 'The rise of market power and the macroeconomic implications.' *NBER Working Paper* 23687.
50. OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*. OECD Publishing.

Literatuuroverzicht

De volgende literatuuroverzichten hebben mij enorm geholpen, zowel bij mijn onderzoek als bij het voorbereiden van dit hoofdstuk.

Minder technisch:

B. Jacobs (2015), *De prijs van gelijkheid*. Bert Bakker-Prometheus.

Institute for Fiscal Studies & J. Mirrlees (eds.) (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.

B. Jacobs (2017), 'Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen.' *Economisch Statistische Berichten* (2012), p. 416-419.

P. Diamond & E. Saez (2011), 'The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations.' *Journal of Economic Perspectives* (25:4), p. 165-190.

Meer technisch:

J. Banks & P. Diamond (2010), 'The base for direct taxation.' In: J. Mirrlees, *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press.

R. Boadway (2012), *From optimal tax theory to tax policy: retrospective and prospective views*. MIT Press.

B. Jacobs (2013), 'From optimal tax theory to applied tax policy.' *FinanzArchiv* (69:3), p. 338-389.

Kritische kanttekeningen bij basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting.

Alfred Kleinknecht.

Inleiding: argumenten voor een basisinkomen.

De belangrijkste argumenten ten gunste van een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI) voor iedereen kunnen als volgt worden samengevat: er is hoge werkloosheid en dit wordt in de toekomst alleen maar erger door de komst van artificiële intelligentie en verdere automatisering.¹ Bovendien zijn er bepaalde probleemgroepen op de arbeidsmarkt, vooral onder laagopgeleiden, die de modernisering niet kunnen bijbenen. De positie van laaggeschoolden wordt er bovendien niet beter op door concurrentie uit lageloonlanden, waardoor in rijke landen vooral laaggeschoold werk kan verdwijnen, nog afgezien van de mogelijkheid dat sommige soorten laaggeschoold werk zich ook goed lenen voor automatisering. Kortom, veel langdurig werklozen (en vooral laaggeschoolden) zullen mogelijk ook bij goede conjunctuur weinig kans maken op een baan. Bovendien is de concurrentie om banen vooral in het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt zodanig groot, dat er almaar meer slecht betaald en precair werk ontstaat.

In dit perspectief bestaat een groot voordeel van een onvoorwaardelijk basisinkomen erin dat men de band tussen werk en inkomen doorknijpt. Mensen hoeven dan niet meer zo nodig een baas te hebben, en dit versterkt hun onderhandelingspositie tegenover werkgevers of opdrachtgevers. Immers, dankzij het basisinkomen kunnen mensen zich ook uit de arbeidsmarkt terugtrekken indien ze geen contract tegen redelijke voorwaarden aangeboden krijgen. Bovendien, als de dwang om te werken voor geld wegvalt, is er meer ruimte voor persoonlijke ontplooiing in de sfeer van kunst en cultuur, vrijwilligerswerk of voor mantelzorg.

Een ander voordeel van een basisinkomen ten opzichte van het huidige stelsel van (voorwaardelijke) uitkeringen is bovendien dat het aanvaarden van werk meer loont aangezien men niet op het (onvoorwaardelijke) basisinkomen gekort wordt. In het huidige stelsel werkt immers het korten op de uitkering na het aanvaarden van werk als een zwaar progressieve belastingheffing.

Velen verwachtten dat er een breed draagvlak voor een onvoorwaardelijk basisinkomen zou zijn, want het wordt verstrekt aan iedereen met éénzelfde bedrag, zonder aanzien der persoon, zonder inkomens- en vermogenstoets en zonder enige verplichting tot tegenprestaties, zoals een sollicitatieplicht. Een basisinkomen is bovendien vrij eenvoudig in de uitvoering, hetgeen bureaucratiekosten bespaart. Ondanks deze argumenten is het basisinkomen in het linker politieke spectrum niet onverdeeld positief ontvangen en daar zijn redenen voor.² Deze bijdrage probeert de belangrijkste argumenten tegen een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI) in acht punten samen te vatten.

Financiering basisinkomen: geen triviaal probleem.

Er is elders berekend dat de invoering in Nederland van een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI) van 972 euro per maand voor iedereen vanaf 18 jaar in het jaar 2016 bruto 170 miljard euro gekost zou hebben. Na aftrek van besparingen op overheidsuitgaven die na invoering van een OBI overbodig worden, blijft een nettobedrag van 107 miljard euro over.³ Deze raming komt overigens heel dicht bij het bedrag van netto 104 miljard euro uit soortgelijke berekeningen voor Nederland in opdracht van de Vereniging Basisinkomen over eerdere jaren. 107 miljard euro is ca. 43% van de Nederlandse rijksbegroting.

Afhankelijk van nationale bijzonderheden kunnen uitgaven voor een basisinkomen als percentage van de overheidsuitgaven in andere rijke landen nog wat variëren, maar ze zullen vermoedelijk in een vergelijkbare orde van grootte liggen. Uiteraard zijn de financiële lasten van een basisinkomen zeer gevoelig voor de veronderstelde hoogte ervan. In genoemde berekeningen is een vrij bescheiden bedrag verondersteld (972 euro per maand, de Nederlandse bijstandsnorm voor alleenstaanden), terwijl sommige aanhangers van een basisinkomen hogere bedragen voorstellen (bijvoorbeeld 1.200 of 1.500 euro per maand).

Het percentage van 43% (van de Rijksbegroting) is niet onprobleematisch. Immers, de netto extra uitgaven van 107 miljard euro voor een basisinkomen kunnen onmogelijk door een algehele verhoging van

de belasting- en premiedruk worden opgebracht, alleen al vanwege de internationale belastingconcurrentie. Een alternatief zou zijn om een overeenkomstig bedrag van de Rijksbegroting weg te bezuinigen. Dit zou echter een dermate forse versobering van publieke dienstverlening betekenen, dat burgers in opstand zouden kunnen komen.

Vermoedelijk zal men niet om een derde optie heen kunnen: verlaging van de hoogte van het basisinkomen. Dit impliceert dat het sociaal minimum in Nederland wordt verlaagd naar minder dan 972 euro per maand. Deze optie maakt het basisinkomen interessant voor mensen die vinden dat de Nederlandse verzorgingsstaat te genereus is. Alles overziend is het aannemelijk dat men in de beleidspraktijk probeert met een mix van alle drie de genoemde opties uit te komen:

- (1) Pogingen tot belastingverhogingen; meer dan enkele bescheiden verhogingen zitten er echter niet in, want er is de dreiging dat bedrijven en banen naar buurlanden verdwijnen die lagere belastingtarieven kennen. Het tegenargument, dat het basisinkomen dan maar in alle landen tegelijk moet worden ingevoerd, werkt helaas niet vanwege het bekende 'gevangenendilemma': indien veel landen een basisinkomen invoeren, dan wordt het voor een klein aantal landen juist heel interessant om dat niet te doen; zij kunnen dan immers bedrijven aantrekken die de belastingtarieven in landen met een basisinkomen te hoog vinden.
- (2) Ten tweede, draconische bezuinigingen op de overheidsbegroting.
- (3) Ten derde een verlaging van het sociaal minimum.

De twee laatstgenoemde opties passen prima in een neoliberale beleidsagenda: een zo klein mogelijke overheid en een verlaging van uitkeringen, zodat mensen prikkels hebben om spoedig naar werk te zoeken. Het gevaar is dus dat de aanhangers van een basisinkomen zich voor de kar van een liberaal beleid laten spannen.

Negatieve Inkomstenbelasting: een alternatief?

Een Negatieve Inkomstenbelasting (NIB) komt erop neer dat de belastingdienst automatisch een compenserend bedrag uitkeert, zodra geconstateerd is dat men een inkomen heeft dat zich beneden een bepaalde grens bevindt. Stijgt het inkomen boven deze grens, dan wordt het NIB (stapsgewijze) afgebouwd.⁴ Een open probleem is daarbij waar men de grens trekt voor een 'te laag' inkomen: bij de Nederlandse bijstandsnorm van 972 euro per maand (het bestaansminimum)? Bij het minimumloon? Of bij het modale loon? Trekt men de grens relatief laag (bijvoorbeeld bij de bijstandsnorm) dan zal een NIB ongetwijfeld stukken goedkoper uitpakken dan een basisinkomen, aangezien het slechts aan zeer lage inkomens betaald wordt. Bij het optrekken naar een hogere norm kunnen de kosten echter weer tegenvallen. Afhankelijk van de definitie van een 'te laag' inkomen, kan de financiering van een NIB dus iets minder lastig (of juist lastiger) uitvallen dan bij een basisinkomen. Anderzijds schept een NIB een aantal andere problemen.

Zo stelt zich de vraag, wie er precies rechthebbend zijn: alle mensen in het land, of alleen mensen met een baan? Indien men voor het eerste kiest, wordt het NIB een stuk duurder, aangezien men dan ook aan mensen moet uitbetalen die helemaal niet (willen) werken. Zo bestond in 2016 in Nederland een groep van ongeveer 1,6 miljoen mensen zonder baan of studie die ook geen werk zochten en geen uitkering ontvingen. Vermoedelijk leeft deze groep op kosten van vermogen of inkomen van een partner of van de ouders. Het uitkeren van een NIB of basisinkomen van 972 euro per maand voor deze groep alleen al zou de Nederlandse collectieve lasten met ongeveer 18,7 miljard euro verhogen. Aanvulling van hun inkomen (van nul euro) naar hogere bedragen (zoals het minimumloon) wordt uiteraard nog duurder (meer dan dertig miljard euro). Het doelloos uitgeven van dergelijk grote geldbedragen is slecht voor de belastingmoraal en bevordert de beeldvorming van spilzuchtige overheden.

Kiest men voor de tweede variant (d.w.z. NIB alleen voor werkenden), dan kunnen zich onbedoelde neveneffecten voordoen. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat ineens veel mensen kleine en slecht betaalde deeltijdbanen nemen, teneinde van de aanvulling door de NIB te profiteren.

Ten slotte heeft de NIB een belangrijk nadeel ten opzichte van een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI): indien laagbetaalden meer gaan verdienen, dan werkt de afbouw van de NIB als een progressieve belastingheffing, waardoor hogere bruto-inkomsten netto minder opleveren. Dit heeft lastig in te schatten consequenties voor de participatie van lagerbetaalden. Voor het overige gelden voor de NIB punten van kritiek die ook voor een onvoorwaardelijk basisinkomen gelden. Deze komen in het vervolg aan bod. Wij veronderstellen in het vervolg dat bij een eventuele invoering van een NIB voor de tweede variant wordt gekozen: iedereen die werkt en 'te weinig' verdient, krijgt automatisch een cheque van de belastingdienst. Niet-werkenden krijgen niets.

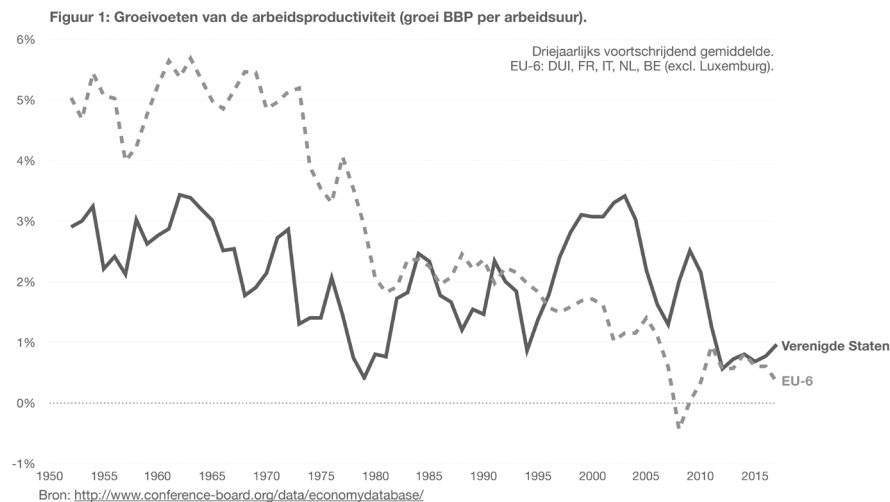
3. De zwakte van 'one size fits all.'

Een Negatieve Inkomstenbelasting (NIB) komt dicht bij de huidige praktijk van de (Nederlandse) sociale bijstand, waarbij het recht op en de hoogte van de uitkering afhankelijk zijn van iemands inkomen en vermogen of dat van partners. Het wezenlijke verschil zit hem in de afwezigheid van verplichtingen jegens de gemeenschap, zoals een sollicitatieplicht. Een ander verschil zit hem daarin dat het huidige systeem allerlei soorten maatwerk voor specifieke probleemgroepen mogelijk maakt, terwijl men met de NIB bureaucratiekosten probeert te besparen door een 'one size fits all'-aanpak. Hier zit een zwakte van het concept.

Een overheid die een basisinkomen uitkeert gedraagt zich als een tuinman die in een droge zomer het schaarse gietwater met een grote sproeier gelijkmatig over de hele tuin uitgiet. Dit terwijl de moerasplanten veel meer water nodig hebben dan de cacteeën. Een basisinkomen behandelt iedereen strikt gelijk, terwijl bijvoorbeeld chronisch zieken of alleenstaande ouders meer nodig hebben dan gezonde alleenstaanden.

4. Technologische werkloosheid: een verkeerde diagnose.

Voorstanders van een Onvoorwaardelijk Basisinkomen *c.q.* een Negatieve Inkomstenbelasting verwijzen dikwijls naar de komst van artificiële intelligentie ('Second Machine Age', 'Industrie 4.0'). Het vermoeden is dat we in een tijd van grote technologische turbulentie leven waarin door kunstmatige intelligentie en automatisering permanente technologische werkloosheid dreigt als gevolg van een hoge productiviteitsgroei. De vraag is echter of dit niet een principiële verkeerde diagnose is. Een hoge technologische dynamiek zou zich o.a. moeten uiten in hoge groeivoeten van de productiviteit. In de praktijk zien we echter het tegendeel gebeuren. Zo zijn in de afgelopen tien à vijftien jaar de groeivoeten van de arbeidsproductiviteit in de VS en West-Europa juist sterk gedaald en bevinden ze zich op het laagste niveau sinds de Tweede Wereldoorlog (zie Figuur 1).



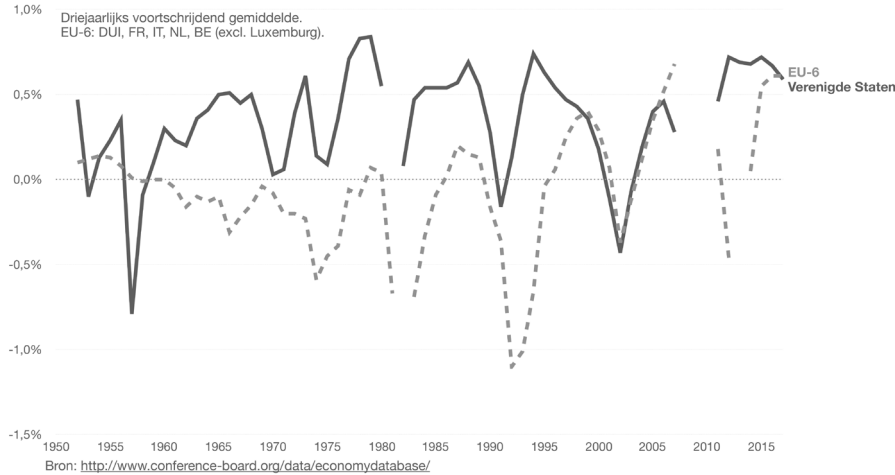
Een uitzondering op de lage groei van de productiviteit is de tijdelijk hogere productiviteitsgroei in de VS tussen ca. 1995 en 2005, dankzij successen in de IT. De cijfers over arbeidsproductiviteit in Figuur 1 komen overigens goed overeen met data over *Total Factor Productivity*

(TFP): vanaf ca. 1970 tot ca. 1995 is de groei van de TFP in de VS laag; na een tienjarige opleving daalt de TFP vervolgens rond 2005 weer naar het lage niveau van voor 1995.⁵ Volgens Robert Gordon is de Amerikaanse IT-industrie niet meer in staat de groeivoeten op macroniveau naar een hoger niveau te tillen. *Silicon Valley* boekt afnemende meeropbrengsten.⁶ Gordon beschrijft in meer detail de afnemende technologische dynamiek in de IT-industrie. Er zijn bijvoorbeeld intussen veel minder start-ups en minder durfkapitaal. Ook de 'Wet van Moore' geldt niet meer: de verdubbeling van de kracht van een chip duurt niet meer twee, maar zes à zeven jaar.⁵

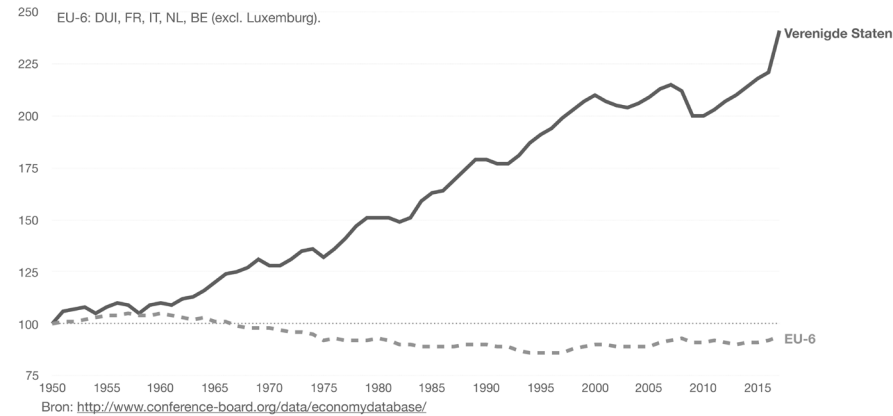
Voor de neoliberale aanhangers van de zogenoemde 'aanbodeconomie' die sinds de jaren zeventig het Keynesianisme uit de economische faculteiten hebben verdrongen is de lage productiviteitsgroei overigens een lastig probleem. De aanbodeconomen hebben immers sinds de jaren zeventig het een en ander bereikt met structurele hervormingen. Veel overheidsbedrijven zijn geprivatiseerd, tal van markten zijn gedereguleerd, de verzorgingsstaat is bijna overal versoberd, de inkomensverdeling is gecorrigeerd ten gunste van de factor kapitaal, etc. De verwachting was dat deze structurele hervormingen de economie 'dynamischer' zouden maken: meer groei, meer banen, meer innovatie etc. Daar past een productiviteitscrisis niet goed bij. Indien een sterke discrepantie optreedt tussen theoretische verwachting en statistische getallen, dan is de natuurlijke reactie: kloppen de getallen wel? Hier is uitgebreid onderzoek naar gedaan, en het antwoord luidt: ja. Men vindt geen aanwijzingen dat de mate van onder- *c.q.* overschatting van de productiviteitsgroei tegenwoordig hoger is dan vóór 2005. De productiviteitscrisis is geen statistisch artefact, maar reëel.⁷

In de discussie over technologische werkloosheid moet men zich realiseren dat een economie maar op twee manieren kan groeien: (1) *méer* uren werken; of (2) *productievere* uren werken. Zoals uit Figuur 1 blijkt, valt de tweede optie tegen, waardoor hogere groei vooral uit méer uren werk zou moeten komen. De groei wordt dus arbeidsintensiever. Een en ander is geïllustreerd in de Figuren 2 en 3. In Figuur 2 zijn de jaar-

Figuur 2: Jaarlijkse groei van het totaal aantal arbeidsuren per procent BBP-groei.



Figuur 3: Totaal aantal gewerkte uren (1950 = 100).



lijkse groeivoeten van het aantal arbeidsuren gedeeld door de jaarlijkse groeivoeten van het BBP. Figuur 2 geeft dus aan met hoeveel procent de arbeidsuren groeien indien het BBP met 1 procent groeit.⁸ Figuur 2 is het spiegelbeeld van Figuur 1: bij een gegeven groei van het BBP bepaalt de BBP-groei per arbeidsuur met hoeveel procent de arbeidsuren moeten groeien. We kunnen zien dat in de perioden van hogere

productiviteitsgroei in de EU-6 (zie Figuur 1) de groei van de arbeidsuren per procent BBP-groei in Figuur 2 erg laag en in vele jaren zelfs licht negatief is. Dit weerspiegelt zich ook in Figuur 3 waar dan de aantallen arbeidsuren dalen.

Pas vrij recent, met de dalende productiviteitsgroei in de EU-6 (vooral door de tegenvallende productiviteitsgroei in Italië en Duitsland),⁹ heeft ook de EU-6 een iets positievere ontwikkeling van de arbeidsuren per procent BBP-groei. Wel wordt de groei van de arbeidsuren in de EU-6 (Figuur 3) nog wat afgeremd door de lage BBP-groei als gevolg van austeriteitsbeleid. In de VS daarentegen is het beeld heel anders. Afgezien van de periode van IT-gedreven extra productiviteitsgroei tussen 1995 en 2005, blijft de productiviteitsgroei in de VS in vele jaren achter bij die van de EU-6 (Figuur 1). Dit zien we terug in de vele positieve coëfficiënten in Figuur 2 voor de VS en in Figuur 3 bij de arbeidsuren.

Samenvattend, de indrukwekkende verhalen over een ophanden zijnde technologische revolutie vinden we in de gangbare statistieken niet terug. Integendeel, de invoering van arbeidsbesparende technologie lijkt dezer dagen juist tergend langzaam te gaan. Er is elders beweerd dat de vertraagde groei van de arbeidsproductiviteit niet ondanks, maar wegens neoliberal gemotiveerde hervormingen plaatsvindt. Zo vinden Vergeer & Kleinknecht dat één procent meer (minder) loongroei tot een 0,3 – 0,5 procentpunten grotere (geringere) groei van de arbeidsproductiviteit leidt omdat de loongroei het tempo van invoering van moderne procestechologie beïnvloedt.¹⁰ De relatief matige ontwikkeling van de lonen in hoogontwikkelde landen gedurende de laatste jaren kan dus één mogelijke verklaring van het patroon in Figuur 1 zijn.

Maar hoe men de productiviteitscrisis ook verklaart: er is tegenwoordig (en als techniek-pessimisten als Robert Gordon gelijk hebben: in de afzienbare toekomst) geen reden tot angst voor een inferno op de arbeidsmarkt. Integendeel, door de lage productiviteitsgroei kan de economische groei juist zeer arbeidsintensief worden. Dit heeft als positieve implicatie dat het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid zich niet hoeft te richten op het bestrijden van massale werkloosheid door

een zogenoemde ‘robot-revolutie’, maar eerder op de probleemgroepen (vooral de laag- en ongeschoolden) die ook in een krappere arbeidsmarkt nog makkelijk uit de boot kunnen vallen.

5. Individuele autonomie?

Velen lijken zich tot het concept van een basisinkomen aangetrokken te voelen door het idee dat dit de autonomie van het individu bevordert. Een sterk argument ten gunste van een basisinkomen is dat mensen niet meer afhankelijk zijn van een baas en dus ook geen slechte banen meer hoeven te accepteren. Vervolgens zal door de verkrapping van het arbeidsaanbod juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt onaangenaam werk veel beter betaald moeten worden. Anderzijds hoeft de maatschappelijke welvaart niet af te nemen, aangezien mensen zich zullen ontplooiën met allerlei soorten maatschappelijk nuttig vrijwilligerswerk. Achter deze visie staat kennelijk een intuïtief geloof dat mensen alleen rationele keuzes maken en sociaal nuttige dingen doen, als ze maar vrij worden gelaten en niet meer hoeven te werken voor geld.¹¹ Dit geloof vertoont parallellen met de standaardaanname in het neoklassieke denken dat mensen op markten rationele keuzes maken. Maar de rationelekeuzetheorie ligt intussen stevig onder vuur vanuit de gedragseconomie, o.m. geïnspireerd door het werk van Kahneman en Thaler.¹² De boodschap vanuit de gedragseconomie luidt: mensen gedragen zich veelal *niet* rationeel!

In dit verband rijst de vraag of langdurig werklozen werkelijk geholpen zijn met een basisinkomen, *c.q.* met het simpel verstrekken van geld. Het geld zou ook kunnen dienen voor het financieren van verslavingsgedrag (drugs, games etc.). Gegeven de mogelijkheid van irrationele keuzes kan een meer paternalistische oplossing doelmatiger zijn: verstrek als overheid liever een betaalde baan dan geld en combineer dit met meer systematische scholingsinspanningen. Dit heeft ook als voordeel dat de gemeenschap gedwongen wordt om zich actief bezig te houden met het lot van minderbedeelden. Bij het zuiver verstrekken van geld in de vorm van een basisinkomen bestaat het gevaar dat de gemeenschap te

makkelijk de handen aftrekt van langdurig werklozen: hier heb je een ‘verrek-niet-premie’, en nu niet meer zeuren!

Bovendien is de ‘autonomie’ van het individu die men met een basisinkomen denkt te realiseren nogal betrekkelijk. Ten eerste is de overheid geen Sinterklaas: tegenover iedere euro die als basisinkomen wordt uitgekeerd staat in principe een euro belastingheffing. Belastingheffing en uitkeringen zijn afhankelijk van politiek draagvlak. Een volgend kabinet kan het basisinkomen zomaar verlagen of afschaffen. En gegeven de verhoging van de collectieve lasten die de invoering van een basisinkomen met zich meebrengt (zie boven) is het niet vanzelfsprekend dat er geen politieke oppositie (wellicht een soort ‘Glistrup-effect’?)¹³ ontstaat tegen de hogere belastingheffing die voor de financiering van een basisinkomen respectievelijk voor een Negatieve Inkomstenbelasting vereist is. Het verdient in dit verband aanbeveling dat de voorstanders van een basisinkomen ook eens stilstaan bij de vraag waarom historische experimenten met basisinkomens telkens weer vrij snel beëindigd zijn.

Ten tweede mag het wel zo zijn dat sommigen zich ‘autonoom’ voelen als ze niet meer dagelijks naar hun werk moeten. Maar dit onderschat de niet-materiële waarde van een betaalde baan: een werkring is ook bepalend voor iemands identiteit, zorgt voor sociaal contact, waardering en zelfrespect en is daarmee een belangrijk middel voor sociale cohesie. Ook al zouden de scenario’s van hoge technologische werkloosheid realistisch zijn (wat ze vermoedelijk niet zijn, zie boven), dan nog rijst de vraag of het wel zo ethisch zou zijn om mensen een basisinkomen te geven als afkoopregeling voor hun langdurige uitsluiting van betaald werk.

6. Sterkere onderhandelingspositie van arbeid?

Een NIB of basisinkomen is voor hogere inkomens zo goed als irrelevant. Voor mensen met lage inkomens die bereid en in staat zijn om van een basisinkomen te leven, betekent het echter dat ze zich (al dan niet gedeeltelijk) uit de arbeidsmarkt kunnen terugtrekken. Jongen et al. argumenteren dat de participatie van laaggeschoolden —en dan vooral

van laaggeschoolde vrouwen— gevoelig is voor financiële prikkels. Zij verwachten dan ook dat na invoering van een basisinkomen vooral laaggeschoolde vrouwen zich (gedeeltelijk) uit de arbeidsmarkt zullen terugtrekken.¹⁴

Een basisinkomen kan dus onbedoeld als ‘aanrechtsubsidie’ functioneren die de emancipatie van de vrouw afremt. Een voordeel van het basisinkomen is weliswaar dat vrouwen onafhankelijker worden (met eigen geld), maar hun terugtrekking uit de arbeidsmarkt betekent ook dat ze de eerdergenoemde niet-financiële baten van werk missen (erkenning, sociale netwerken etc.). Een extra nadeel van een NIB (t.o.v. een basisinkomen) is bovendien dat het voor laaggeschoolden interessant wordt om strategisch gedrag te vertonen: ze kunnen voor kleine banen kiezen die zo slecht betaald zijn dat ze net niet op hun NIB gekort worden. Werken zij meer, dan werkt de (stapsgewijze) afbouw van de NIB net als een progressieve belastingheffing waardoor extra werkuren netto weinig opleveren.

Wel kan een lagere participatie het arbeidsaanbod doen verkrappen, zodat laaggeschoolden meer onderhandelingsmacht krijgen. Dit is een belangrijk argument ten gunste van een basisinkomen. Het verkrappen van de arbeidsmarkt heeft echter een hoge prijs, gezien de al genoemde immateriële waarde van werk en het functioneren van een basisinkomen als aanrechtsubsidie. Daarmee rijst de vraag of het wel ethisch verantwoord is om grote groepen mensen, en dan vooral vrouwen, langdurig van betaald werk uit te sluiten, met als excuus dat ze wel een basisinkomen hebben.

7. Negatieve gedragseffecten bij werkgevers.

Bij werkgevers kan na invoering van een basisinkomen de morele druk verminderen om arbeidsplaatsen voor gehandicapten of andere probleemgroepen in te richten: zij hebben immers een basisinkomen. Bovendien is het bij cao-onderhandelingen gebruikelijk om over nettosalarissen te praten. Bij een basisinkomen is er dus een reële kans dat men de nettosalarissen met het bedrag van het basisinkomen kort, *c.g.*

dat het basisinkomen als loonsubsidie bij de werkgevers terecht komt. Speciaal bij invoering van een NIB ontstaat druk om laaggeschoolden beneden het minimumloon te betalen, aangezien het wettelijk kader van het minimumloon geen ratio meer heeft indien het inkomen met een NIB toch wordt aangevuld tot een bestaansminimum (ervan uitgaande dat het bestaansminimum gelijk is aan het minimumloon).

Betaling beneden het minimumloon verbetert de concurrentiepositie van het bedrijf, terwijl de werknemer er weinig last van heeft: de overheid vult immers het gat op met een compenserende uitkering in het kader van de NIB. Dit komt erop neer dat slecht geleide bedrijven kunnen blijven concurreren dankzij loonkostensubsidies uit de algemene belastingmiddelen. Dit is slecht structuurbeleid dat zwakke bedrijven kunstmatig in leven houdt.

8. Besparen op bureaucratie?

Een basisinkomen *c.g.* een NIB hebben de charme van de administratieve eenvoud. Toch vallen de besparingen op bureaucratiekosten wat tegen. De totale overheadkosten van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel voor werk en inkomen bewegen zich in de orde van grootte van 3 miljard euro per jaar.¹⁵ Als bij invoering van een basisinkomen niet alle activiteiten om uitkeringsontvangers naar werk te begeleiden en niet alle bovenminimale uitkeringen van de werknemersverzekeringen worden afgeschaft, is daar maar een klein deel van te besparen, namelijk die voor het inkomensdeel van de algemene bijstand, die voor de algemene nabestaandenwet (ANW) en die voor de algemene ouderdomswet (AOW). Daar staan wel extra uitvoeringskosten voor de NIB tegenover. Volgens onze berekeningen zouden deze kosten bij invoering van een basisinkomen met ruim een half miljard kunnen dalen. Bij een NIB kan deze besparing lager uitvallen, aangezien de overheid een inkomenstoets moet uitvoeren.¹⁶

Tegenover de besparing op bureaucratie staat dat de ‘one size fits all’-benadering tot extra uitgaven leidt, mede omdat een NIB ook strategisch gedrag bij werkgevers en werknemers kan uitlokken (zie boven).

Oneigenlijk gebruik van regelingen ondersteunt beeldvorming omtrent spilzuchtige overheden en ondergraaft de belastingmoraal. Bovendien is het aannemelijk dat overheidsdiensten waarop zwaar is bezuinigd teneinde het basisinkomen te kunnen financieren vervolgens slecht functioneren, en dit versterkt dan de roep om meer aspecten van ons leven maar beter aan de vrije markt over te laten.

Ten slotte is niet uit te sluiten dat na invoering van een basisinkomen zal blijken dat er schrijnende gevallen zijn, zoals alleenstaande ouders of chronisch zieken, voor wie het basisinkomen te laag is. Dit vraagt dan weer om maatwerkoplossingen die ten koste gaan van de charme van de eenvoud.

Afrondend.

Een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI) *c.q.* een Negatieve Inkomstenbelasting (NIB) lijken op het eerste gezicht een aantal aantrekkelijke aspecten te hebben. Bij nadere bestudering duiken echter problemen omtrent de financierbaarheid op. In de beleidspraktijk zullen pogingen om de financieringsproblemen op te lossen een aantal linkse aanhangers van deze concepten met onaangename verrassingen kunnen confronteren: er moet fors bezuinigd worden op publieke voorzieningen en het sociaal minimum moet omlaag. Linkse aanhangers van een OBI, *c.q.* NIB zouden weleens kunnen ontdekken, dat ze als nuttige idioten voor een neoliberaal hervormingsbeleid zijn gebruikt.

Bovendien schept een basisinkomen een aantal niet-triviale ethische problemen. Het kan zo maar gebeuren dat een basisinkomen een elegante afkoopregeling wordt waarmee men de handen kan aftrekken van de mensen aan de onderkant van de samenleving. Waarom nog geld uitgeven aan de scholing of arbeidsmarktintegratie van kansloze 'tokkies'? Waarom maken we ons nog druk over discriminatie op de arbeidsmarkt? Waarom nog zeuren over een ongelijke inkomensverdeling? Immers, niemand hoeft in dit land te bedelen, want iedereen heeft toch een basisinkomen!?! Anders dan de aanhangers van een basisinkomen hopen, zou hun concept de maatschappelijk marginalisering van

minderbedeelden en hun structurele uitsluiting van werk juist kunnen bevorderen.

Eindnoten.

1. Dit stuk is voortgekomen uit debatten binnen de Nederlandse partij GroenLinks over een 'onvoorwaardelijk basisinkomen' (OBI), waaraan Jos Kok, Annelies van Egmond, Ben Ligteringen en Joop Schippers, alsmede partijleden en -sympathisanten in diverse regiodebatten hebben bijgedragen. Cf. ook A. Kleinknecht, J. Kok, B. Ligteringen, J. Schippers, & A. Van Egmond (2016), 'Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?' *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (32:4), p. 360-376. Het onderhavige hoofdstuk is verbeterd na discussies met Ben Dankbaar, Jos Kok, en Joan Muysken.
2. Cf. bijvoorbeeld diverse bijdragen in: P. Van Parijs (ed.) (2017), *Basic Income and the Left: A European Debate*. Social Europe Journal.
3. Cf. voor details: A. Kleinknecht, J. Kok, B. Ligteringen, J. Schippers, & A. Van Egmond (2016), 'Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?' *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (32:4), p. 360-376.
4. Cf. bijv. R. Bregman (2017), 'Zo maken we het basisinkomen werkelijkheid.' *De Correspondent* (15/11/2017). Cf. ook R. Bregman (2013), 'Waarom we iedereen gratis geld moeten geven.' *De Correspondent* (14/10/2013).
5. R.J. Gordon (2016), *The Rise and Fall of American Growth*. Princeton University Press.
6. R.A. Decker, J. Haltiwanger, R.S. Jarmin, & J. Miranda (2016), 'Where has all the skewness gone? The decline in high-growth (young) firms in the US.' *NBER Working Paper* 21776.
7. D.M. Byrne, J.G. Fernald, M.B. Reinsdorf (2016), 'Does the United States have a productivity slowdown or a measurement problem?' *Brookings Paper on Economic Activity* (57:1), p. 109-157. C. Syverson (2016), 'Challenges to mismeasurement explanations for the US productivity slowdown.' *NBER Working Paper* 21974. J. Hartwig & H. Krämer (2017), 'Zwischen Hoffnungsträger und Spielverderber: der Beitrag von Dienstleistungen zum Productivitätswachstum.' *Wirtschaftsdienst* (97:2), p. 99-102.

8. Omdat we in Figuur 2 de jaarlijkse groeivoeten van de arbeidsuren delen door de groeivoeten van het BBP, kunnen zich extreme waarden voordien indien de groeivoet van het BBP toevallig dicht bij nul ligt. Extreme waarden hebben als nadeel dat dan in de figuur de overige waarden (die meestal tussen -1 en +1 liggen) in elkaar geperst worden, waardoor de grafiek lastig leesbaar wordt. Daarom zijn enkele extreme waarden in Figuur 2 verwijderd.
9. De Italiaanse productiviteitsgroei stagneert sinds de eeuwwisseling waarbij op microniveau blijkt dat de productiviteit het sterkst daalt in bedrijven die veel flexibel werk gebruiken, mogelijk gemaakt door hervormingen in het Italiaanse arbeidsrecht gedurende de tweede helft van de jaren negentig. De groei van de arbeidsproductiviteit in Duitsland is sinds ca. 2006 ruim gehalveerd, vermoedelijk als gevolg van loonmatiging (sinds de eeuwwisseling) en de Hartz-hervormingen (2003-2005). Cf. voor de Italiaanse casus F. Lucidi & A. Kleinknecht (2010), 'Little innovation, many jobs: an econometric analysis of the Italian labour productivity crisis.' *Cambridge Journal of Economics* (34:3), p. 525-546. Cf. voor de Duitse casus A. Kleinknecht & R.H. Kleinknecht (2015), 'De erosie van Made-in-Germany.' *Economisch Statistische Berichten* (100:4702), p. 38-41.
10. R. Vergeer & A. Kleinknecht (2011), 'The impact of labor market deregulation on productivity: a panel data analysis of 19 OECD countries (1960-2014).' *Journal of Post-Keynesian Economics* (33:2), p. 369-404. R. Vergeer & A. Kleinknecht (2014), 'Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960-2004).' *International Labour Review* (154:3), p. 365-393.
11. Cf. bijv. R. Bregman (2017), 'Zo maken we het basisinkomen werkelijkheid.' *De Correspondent* (15/11/2017).
12. D. Kahneman (2011), *Thinking Fast and Slow*. Penguin. R.H. Thaler (2015), *Misbehaving. The making of behavioral economics*. Norton.
13. Mogens Glistrup profileerde zich in de jaren zeventig als anti-belastingrebel in Denemarken en boekte opmerkelijke electorale successen.
14. E. Jongen, H.W. De Boer, & P. Dekker (2014), 'De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid.' *CPB Policy Brief*.
15. Cebeon (2010), 'Uitvoeringskosten gemeenten en UWV. Eindrapport.' 503010-004.
16. A. Kleinknecht, J. Kok, B. Ligteringen, J. Schippers, & A. Van Egmond (2016), 'Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?' *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (32:4), p. 360-376. Cf. daar noot 4 bij Box 2, p. 372.

Op weg naar een baangarantie voor iedereen.

**Ben Dankbaar &
Joan Muysken.**

Ieder mens heeft recht op zinvol werk met een fatsoenlijke beloning. Dat is het uitgangspunt van ons pleidooi voor een baangarantie voor iedereen. In het onderstaande geven wij een eerste, praktische uitwerking van de baangarantie. We spreken hier van basisbanen om te benadrukken dat dit voorstel een alternatief is voor het voorstel om iedere burger een basisinkomen te garanderen.¹

Centrale kenmerken van een baangarantie zijn dat (1) iedereen recht heeft op volwaardig en zinvol werk van ten minste 12 uur per week dat tegen het minimumloon wordt uitgevoerd en (2) dat het de plicht is van de overheid om dit ook mogelijk te maken.² Daarbij geldt dat het minimumloon zodanig is dat iemand die 36 uur per week werkt tegen dat loon, voldoende inkomen krijgt om goed van te leven. De grondslag voor deze gedachte ligt in het recht op arbeid en het gelijkheidsbeginsel, beide verankerd in het Handvest voor de Grondrechten van de EU en de vele door Nederland en België geratificeerde internationale verdragen waarin het recht op vrije arbeidskeuze wordt bevestigd. In onderlinge samenhang bezien kan daaruit een verplichting van de overheid worden afgeleid om een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen dat mensen gelijke kansen biedt op het vinden en behouden van werk waarin zij zich individueel en maatschappelijk kunnen ontplooiën. Deze fundamentele rechtsbeginselen grijpen terug op het belang van werk voor iedereen. Werk stelt mensen immers niet alleen in staat om in hun levensonderhoud te voorzien, waarbij adequate beloning overigens soms een probleem kan zijn, maar biedt ook mogelijkheden om te komen tot zelfontplooiing en sociale integratie. Participatie in werk is centraal voor ieders identiteit en maatschappelijk functioneren — hardnekkige inactiviteit bevordert sociale uitsluiting. Daarnaast is het van belang dat de banen van goede kwaliteit zijn, bijdragen aan het maatschappelijk nut en niet vernederend of stigmatiserend zijn. De politiek moet erkennen dat pech bestaat en mensen met behoefte aan sociale zorg niet neerzetten als klaplopers.

Het belang van het hebben van werk heeft ook economen als Layard, Nickell en Phelps geïnspireerd tot pleidooien om werklozen tot arbeid

te verplichten en voor het creëren van werk voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.³ Een belangrijke invalshoek voor deze economen is de gedachte dat de economie de negatieve externe effecten van werkloosheid niet moet onderschatten en geen braakliggende arbeid onbenut moet laten. Hun drijfveer is dus niet zozeer dat individuen recht op arbeid hebben. Om die reden wordt dan ook minder gekeken naar de aard van de banen die worden geboden, d.w.z. naar de kwaliteit van de werkgelegenheid en de rol van de overheid om die kwaliteit te waarborgen.⁴

Een andere invalshoek in de economische literatuur is gevoed door het beschikbaar komen van meer systematisch verzameld cijfermateriaal over de belevingswereld van mensen. Daardoor onderkennen economen in toenemende mate iets dat sociologen en psychologen al lang wisten: mensen zonder werk zijn over het algemeen minder gelukkig.⁵ Voor het overgrote deel van deze literatuur geldt echter dat zij wordt gefascineerd door het meten van dit verschijnsel, zonder daar verder veel mee te doen — een uitzondering is het werk van David Graeber waarin hij het fenomeen van ‘*bull-shit jobs*’ analyseert en pleit voor “*meaningful work for everyone*.”⁶

Een geheel andere visie is ontwikkeld door een groep Amerikaanse institutionele economen als Copeland, Gordon, Minsky en Wray, en door de Australiër Mitchell.⁷ Deze auteurs zien een centrale rol voor de overheid om banen te verstrekken als de markt onvoldoende werkgelegenheid verschaft. In dat geval treedt de overheid op als ‘*Employer of last resort*’ die een ‘*Job Guarantee*’ biedt. Dit betekent dat, als de economische omstandigheden van dien aard zijn dat er onvoldoende werkgelegenheid is, bijvoorbeeld bij een terugval in de conjunctuur en zeker bij een recessie, de overheid moet bijspringen en zorgen voor additionele werkgelegenheid. De overheid moet deze werkgelegenheid bieden tegen het minimumloon om te voorkomen dat er inflatoire druk ontstaat. Daarnaast zorgt het minimumloon ervoor dat een baangarantie altijd betaalbaar is en niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Wij sluiten

ons aan bij deze traditie van het bepleiten van de noodzaak van een baangarantie.

Wij willen hieronder aan de hand van vragen een aantal gedachten uitwerken om de discussie over een baangarantie te stimuleren.

Wat zijn basisbanen?

Een basisbaan is een baan tegen het minimumloon bij een gemeentelijk werkbedrijf. Er kan met verschillende organisatievormen geëxperimenteerd worden, maar om de gedachten te bepalen spreken we over gemeentelijke werkbedrijven als werkgevers.

Voor wie zijn deze banen?

In beginsel voor iedereen die kan werken, maar geen voor hem of haar aanvaardbaar werk kan vinden voor ten minste het minimumloon. We denken dan in eerste instantie aan mensen die langdurig zonder werk zijn.

Aan wat voor soort banen denken jullie?

Wij denken aan banen die passen bij de capaciteiten van de baanzoekers. Daarbij is een respectvolle benadering belangrijk, die aansluit op de achtergrond en ambities van de mensen. Daarnaast moeten de werkzaamheden ook maatschappelijk nuttig zijn. Dat betekent dat veel werk dat thans als vrijwilligerswerk wordt gedaan en ook mantelzorgtaken kunnen vallen onder de baangarantie.

Het is te overwegen om te experimenteren met banen die door mensen zelf worden voorgesteld, waarbij zij wel moeten aangeven wat het maatschappelijk nut zou zijn.

Wat betreft banen die door de gemeenschap worden aangeboden gaat het in principe om banen van 36 uur in de publieke sector en de non-profit (kwartaire) sector. Te denken valt aan het verlenen van assistentie bij zorgverleners en in het (lager) onderwijs; ondersteuning van pati-

enten in ziekenhuizen bij het vinden van de weg in het gebouw, vervoer, bedienen van computers, enzovoort; inzet bij bibliotheken, sportverenigingen en buurthuizen; bewaking en onderhoud van de openbare ruimte; helpen bij het regelen van verkeer bij scholen en evenementen; het uitvoeren van kleine reparaties. Er zouden per wijk teams gevormd kunnen worden, die voor al deze werkzaamheden beschikbaar zijn en die vanuit de wijk direct aangesproken kunnen worden. Te denken valt ook aan tal van nieuwe werkzaamheden die het gevolg zijn van het beleid om de economie te verduurzamen. Bij plannen om wijken van het gas af te halen, gaat het bijvoorbeeld om de organisatie van voorlichtingsbijeenkomsten, de verspreiding van informatiemateriaal, ondersteuning van burgers met vragen, of het huis aan huis enquêteren van burgers.

Wat doen jullie met mensen met een arbeidsbeperking?

Basisbanen staan in principe open voor alle bijstandsgerechtigden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Voor de samenleving is er al sprake van een positief resultaat als de waarde die in de basisbaan gecreëerd wordt, groter is dan het verschil tussen bijstandsuitkering en minimumloon. En dan spreken we nog niet van de waarde die het hebben van een echte baan heeft voor de betrokkenen. Mensen die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard (wegens ziekte, lichamelijke of geestelijke beperkingen) kunnen werkzaam zijn bij sociale werkplaatsen of met een loonsubsidie geplaatst worden bij commerciële bedrijven. In het laatste geval zouden gemeentelijke werkbedrijven daarbij als werkgever moeten optreden en werken met (groeps)detachering. Zij kunnen daarbij inspelen op de groeiende behoefte in het bedrijfsleven om invulling te geven aan het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De ervaringen die sinds 2010 zijn opgedaan met het creëren van (leer)werkplekken en stageplaatsen laten zien dat er wel degelijk werkgevers zijn die daaraan constructief willen meewerken. Ook de ervaringen met de Nederlandse Participatiewet van 2015 zijn in dat opzicht bemoedigend. Op deze ervaringen kan worden voortgebouwd door te experimenteren met verschillende methodes waarmee mensen met een arbeidsbeperking kunnen worden ingepast bij 'sociale werkgevers'.⁸

Het is belangrijk dat er geschikte werkplekken voor de beoogde doelgroep worden gecreëerd. Dit kan bijvoorbeeld door middel van 'job carving'. Het gaat daarbij om een geïndividualiseerde aanpak waarbij een nieuwe functie wordt gecreëerd door bepaalde functieonderdelen van bestaande functies af te splitsen.⁹ Dit kan een persoonlijke aanpak per individu vereisen.

Overheidswerkgevers kunnen het creëren van geschikte werkplekken een extra impuls geven door een bepaald percentage van hun personeelsbudget te bestemmen voor het uitbesteden van werkzaamheden aan een gemeentelijk werkbedrijf. Ook kunnen zij in aanbestedingsprocedures verlangen dat potentiële opdrachtnemers een bepaald deel van de werkzaamheden door een gemeentelijk werkbedrijf laten uitvoeren.

In veel landen worden ook quoteringsystemen gebruikt voor het particuliere bedrijfsleven, waarbij bedrijven vanaf een minimale omvang verplicht zijn een bepaald percentage werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit geldt onder meer voor België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje.¹⁰

Wat doe je met mensen die geprobeerd hebben als zelfstandige een fatsoenlijk inkomen te verdienen, maar de voorkeur geven aan de veiligheid van een basisbaan?

Ze zijn op termijn van harte welkom, maar het lijkt ons verstandig om niet alles tegelijk te doen en te beginnen met de langdurig werklozen.

Wat doen jullie met mensen die niet geïnteresseerd zijn in de banen die jullie in de aanbieding hebben?

Iedereen wordt in staat gesteld zelf aan te geven wat voor een baan hij of zij zou willen hebben. Daarbij moet ook worden aangegeven wat het nut is voor de maatschappij. Als mensen geen geschikte baan kunnen bedenken, kunnen zij kiezen uit het bestaande aanbod. Daarbij mag men twee keer met redenen omkleed weigeren, maar bij een derde weigering komt de betrokkene een half jaar in de wacht: hij of zij ontvangt

geen uitkering. Uitgangspunt is uiteraard dat deze mensen gezond zijn en kunnen werken. Als ze arbeidsongeschikt zijn, moeten ze ook als zodanig behandeld worden. Men kan ook experimenteren met een alternatief: mensen die een basisbaan weigeren, ontvangen (bijvoorbeeld) 30% van het minimumloon (50% voor samenwonenden), maar hebben geen sollicitatieplicht en mogen bijverdienen tot een bepaald maximum, waarboven het recht op een uitkering vervalt.¹¹ Om zwartwerk te ontmoedigen kan gedacht worden aan een *'earned income tax credit'*: hoe meer je er bij verdient, des te meer krijg je van de belastingdienst.

Wat doe je met mensen die een basisbaan accepteren, maar geen klap uitvoeren?

Mensen die een basisbaan gekregen hebben en er met de pet naar gooien, worden (na waarschuwingen) ontslagen. Daarna geldt voor hen hetzelfde als voor mensen die een basisbaan weigeren: ze staan een half jaar in de wacht voordat hun opnieuw een baan wordt aangeboden.

Kunnen mensen met een basisbaan ook tegen gunstige voorwaarden gedetacheerd worden in de private sector?

Dat is niet de bedoeling. De mensen met basisbanen werken in de publieke sector en de non-profit sector. Als commerciële bedrijven behoefte hebben aan mensen, kunnen ze zich richten tot de uitzendbureaus, waarbij alle personen met basisbanen staan ingeschreven. Uitgangspunt bij de basisbanen is dat de betrokken werknemers beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en voor minder dan het minimumloon zijn ze niet beschikbaar. Dat is een verschil met mensen die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard. Deze mensen kunnen werkzaam zijn bij speciale bedrijven of met een loonsubsidie geplaatst worden bij commerciële bedrijven.

Hoe bevorder je dat mensen die dat aankunnen, van een basisbaan in een 'gewone' baan terechtkomen? Moeten ze zelf zoeken of wordt er voor hen gezocht (en door wie)?

Basisbanen *zijn* gewone banen. Het gemeentelijk bedrijf is er primair op gericht om alle werknemers een zinvolle taak te geven die waarde oplevert voor de gemeenschap. Het bedrijf is er niet op gericht om medewerkers zo snel mogelijk weer kwijt te raken. Wel worden alle medewerkers in de gelegenheid gesteld zich bij een uitzendbureau naar keuze in te schrijven, dat voor hen zoekt naar beter betaald werk. Wie weg wil naar een baan in de private sector, kan in beginsel binnen (bijvoorbeeld) twee weken vertrekken en kan terugkomen als het niets wordt met die baan. Het bedrijf zelf biedt aan private bedrijven de mogelijkheid om het personeel attent te maken op vacatures. Een basisbaan zal nooit meer betalen dan het wettelijk minimumloon. Daardoor blijft er een aansporing voor medewerkers om zelf ook te kijken of er een beter betaalde baan beschikbaar is.

Kan een deel van de werktijd besteed worden aan een opleiding — en zo ja, onder welke voorwaarden?

Een werknemer kan een deel van de werktijd besteden aan een opleiding, als de betrokkene al is geselecteerd en aangenomen voor een baan waarvoor die opleiding vereist is. De opleiding wordt dan betaald door het afnemende private bedrijf, maar de verloren werktijd van de werknemer hoeft niet betaald te worden (of: zolang de werknemer de opleiding volgt, ontvangt hij of zij het minimumloon van het gemeentelijk bedrijf). Het is natuurlijk ook mogelijk dat het gemeentelijk bedrijf zelf mensen opleidt voor een specifieke basisbaan. Naast opleidingen gericht op een specifieke baan, zouden mensen met een basisbaan deels binnen hun werktijd ook algemene opleidingen moeten kunnen volgen, mits helder is, dat hun kansen op de arbeidsmarkt daarmee verbeterd worden.

Hoe voorkom je dat er verdringing van bestaande banen plaatsvindt?

Enige verdringing is wellicht onvermijdelijk, maar ervaring met vergelijkbare acties leert dat die beperkt blijft. Het gevolg is eerder dat basisbanen een bodem in de arbeidsmarkt leggen, waardoor mensen die nu vergelijkbaar werk doen in de commerciële sector een betere beloning gaan ontvangen om ze vast te houden. Het is denkbaar dat mensen met

basisbanen gaan samenwerken met mensen die al eerder vergelijkbaar werk deden in de publieke sector en daarvoor meer betaald kregen dan het minimumloon. Uiteraard gaat niemand erop achteruit. Van geval tot geval wordt bekeken, of de taken van de reeds aanwezige, beter betaalde werknemers zo omschreven/aangepast kunnen worden, dat een hogere beloning ook voor iedereen verklaarbaar is. Het is van belang om in de gemeentelijke begroting de diverse geldstromen zodanig zichtbaar te maken, dat verschuivingen tussen reeds bestaande banen en basisbanen herkend kunnen worden. Door passende maatregelen zouden dergelijke verschuivingen voor gemeenten financieel onaantrekkelijk gemaakt kunnen worden.

Krijgen we er op deze manier niet een hele nieuwe bureaucratie bij?

Integendeel. Uitzendbureaus zijn verantwoordelijk voor de bemiddeling van mensen met basisbanen naar een baan in de commerciële sector. Eventueel zouden uitzendbureaus bij succesvolle bemiddeling een premie kunnen krijgen. Het gemeentelijk werkbedrijf zelf wordt slank en flexibel (met verschillende eenheden voor verschillende soorten werk) ingericht. Management en staf van die bedrijven zullen hoogstwaarschijnlijk niet (of in elk geval niet geheel) bestaan uit mensen die uit de bijstand komen, maar de talenten van de baanzoekers moeten ook in dat opzicht optimaal benut worden. De directie van het bedrijf heeft als strategische functie om in samenspraak met de lokale politiek zinvolle banen te identificeren en voorstellen van betrokkenen zelf voor zinvol werk te beoordelen. Het is natuurlijk mooi als voor (een deel van) dat werk ook betaald wordt, maar genereren van inkomsten is niet de taak van het bedrijf. De ‘klanten’ hebben immers via de belastingen al betaald voor de dienstverlening door de publieke sector. Het management houdt in de gaten dat werkzaamheden naar behoren worden vervuld. Daartoe zoekt men vooral feedback van de klanten.

Het verdient aanbeveling te experimenteren met verschillende organisatievormen in het gemeentelijk werkbedrijf. Daarbij is het belangrijk dat de capaciteiten van medewerkers adequaat benut worden — en in het werk verder worden ontwikkeld. Voor dat soort zaken bestaan al

ondersteunende IT-systemen. Er moet worden gezorgd dat deze experimenten goed worden opgevolgd en geëvalueerd en dat er platforms komen waar ervaringen kunnen worden uitgewisseld.

Is dat allemaal wel te betalen?

Voor de Nederlandse situatie schatten wij de kosten van een baangarantie voor 400.000 uitkeringsgerechtigden op ongeveer 2 miljard euro.¹² Het is echter niet op voorhand duidelijk aan te geven hoeveel mensen beroep zullen doen op de baangarantie. Immers, niet alleen langdurig werklozen kunnen (op termijn) hierop een beroep doen, maar bijvoorbeeld ook zzp-ers en mensen met erg slechte werkomstandigheden. Daarom is het ook belangrijk om de baangarantie fasegewijs in te voeren en te experimenteren met verschillende mogelijkheden, zoals wij hierboven hebben aangegeven.

Wat de financiering betreft zijn er drie opties, die elkaar niet uitsluiten.

De eerste optie is te wijzen op extra belastinginkomsten die niet ten laste gaan van arbeid. Deze optie wordt ook verdedigd door voorstanders van het basisinkomen, waarbij zij bijvoorbeeld wijzen op belasting op CO₂ en andere milieueffingen. Het voordeel van deze bron van inkomsten is dat het hier gaat om een publiek goed dat dan ook wordt besteed aan een publiek doel. Hopelijk helpt dat om de politieke wil te mobiliseren. Daarbij kan worden aangegeven dat het bedrag van 2 miljard euro in Nederland nog lang geen één procent is van de staatsbegroting (295 miljard euro).

De voorstanders van de baangarantie die wij hierboven noemden wijzen erop dat zolang mensen niet allemaal aan het werk zijn, de economie overcapaciteit heeft.¹³ Met belastingverhoging wordt die overcapaciteit niet weggenomen. Deze overcapaciteit rechtvaardigt echter dat de Centrale Bank extra overheidsuitgaven mogelijk maakt door geld in de economie te brengen. Dit stelt de overheid in staat om deze overcapaciteit weg te nemen door extra banen te scheppen en de vraag naar goederen en diensten te laten toenemen zonder belastingverhoging. De

actie van de Centrale Bank leidt niet tot grote inflatie. Bestedingsinflatie treedt niet op omdat er overcapaciteit is en kosteninflatie wordt tegengegaan omdat de banen uitdrukkelijk worden aangeboden tegen het minimumloon.

Wat de politieke wil voor deze tweede optie betreft wijzen wij erop dat de afgelopen vier jaar de Nederlandsche Bank gemiddeld zes procent van het BBP per jaar in de economie heeft gepompt. Helaas zijn die gelden niet besteed aan baangaranties, zoals Meijers en Muysken bepleitten,¹⁴ maar ten gunste gekomen voor de financiële sector — met als gevolg stijgende huizenprijzen en aandelenkoersen. Met het geld dat de Nederlandsche Bank de afgelopen vier jaar in de economie heeft gepompt zou men zestig jaar lang deze lasten hebben kunnen financieren.

Een derde optie is te wijzen op de terugverdieneffecten van bovenstaande twee maatregelen. Het gaat daarbij niet alleen om het traditioneel Keynesiaanse terugverdieneffect, waarbij door de vraag te stimuleren de economie gaat groeien. Een ander belangrijk terugverdieneffect is dat de sociale rechtvaardigheid die mensen ervaren bij de invoering van de baangarantie en de afname van de inkomensongelijkheid leiden tot een sterkere economische groei. Talloze studies hebben immers aangetoond dat afnemende sociale en inkomensongelijkheid de economische groei stimuleert.

Waarom dan geen basisinkomen?

Een uitgebreide argumentatie is te vinden in het artikel van Kleinknecht in deze bundel. Vanuit de hierboven geschetste benadering willen wij echter twee aspecten benadrukken die in de discussie over het basisinkomen onderbelicht blijven. Ten eerste, het belang van werk voor individuele ontplooiing en voor maatschappelijke cohesie. Ten tweede, het belang van de voorziening van collectieve goederen die steeds verder uit het oog dreigt te raken. De invulling van de baangarantie geschiedt altijd met maatschappelijk nuttige werkzaamheden, zoals wij hierboven aangaven. Door hier systematisch op in te zetten, helpt de baangarantie

om waardering voor collectieve goederen nieuw leven in te blazen. Dit is hard nodig om de door Tjeenk Willink geconstateerde zorgelijke tendens van een te grote fixatie van de maatschappij op de markt en het individu tegen te gaan.¹⁵ Wij onderschrijven zijn krachtige pleidooi voor betrokken burgerschap, gesteund door het verstrekken van kwalitatief hoogwaardige publieke goederen. Uiteraard moet de overheid dit laatste niet alleen willen doen door het beschikbaar stellen van basisbanen, maar juist ook met banen die niet onder de baangarantie vallen. Het accepteren van het uitgangspunt van de baangarantie is hierbij een eerste stap, die ontbreekt als men uitgaat van een basisinkomen.

Tot slot.

Wij willen niet de indruk wekken dat met de introductie van een baangarantie alle problemen in de economie zijn opgelost. Hoewel basisbanen zowel voor de langdurig werklozen als voor de samenleving ongetwijfeld een duidelijke meerwaarde opleveren, is het wenselijk dat betrokkenen ook uitzicht krijgen op werk tegen een hoger loon dan het wettelijk minimumloon.

Het is belangrijk dat er een macro-economisch beleid wordt gevoerd dat is gericht op duurzame groei met volledige werkgelegenheid, waarbij het aanbod aan zinvolle en fatsoenlijk betaalde banen in alle sectoren van de economie zodanig is, dat iedereen aan de slag kan. Het zou in dat perspectief optimaal zijn, wanneer er een heuse slag om de werknemers met basisbanen zou ontstaan — niet alleen in de zin dat hen elders beter betaald werk wordt aangeboden, maar ook in de zin dat de vraag naar het werk dat in basisbanen verricht wordt, zó groot wordt dat de bereidheid ontstaat daar ook meer voor te betalen.

De baangarantie kan ook helpen om de overgang naar andere economische structuren in goede banen te leiden, bijvoorbeeld als gevolg van technologische veranderingen. Hierbij kan het innovatie- en industriebeleid een belangrijke rol spelen, waarin de *'human capital agenda'* een steeds belangrijker rol speelt. In dat verband kan worden gedacht aan trainingsprogramma's waar, in samenwerking met werkgevers die baan-

garanties afgeven, langdurig werklozen kennis en vaardigheden kunnen verwerven waarmee ze weer aan de slag kunnen. Je hoeft geen Einstein te zijn om een robot te bedienen. Daarnaast bieden basisbanen een vangnet voor diegenen die hierin niet mee kunnen gaan.

Kortom, een baangarantie is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde voor een goed functionerende samenleving.

Eindnoten.

1. Zie ook de bijdrage van Alfred Kleinknecht in deze uitgave. Wij danken Alfred Kleinknecht en Jos Kok voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.
2. Voor meer informatie en achtergrond, cf.: W.F. Mitchell & J. Muysken (2008), *Full employment abandoned. Shifting sands and policy failures*. Edward Elgar Publishing. W.F. Mitchell & J. Muysken (2010), 'Full employment abandoned. Shifting sands and policy failures.' *International Journal of Public Policy* (5:4), p. 295-313. S. Klosse & J. Muysken (2011), 'WWNV-voorstel: een wolf in schaapskleren.' *Tijdschrift voor Recht en Arbeidsvraagstukken* (67:8-9), p. 5-11. S. Klosse & J. Muysken (2014), 'Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen.' *Socialisme en democratie* (71:4), p. 64-72.
3. R. Layard (1998), 'Getting people back to work.' *CentrePiece* (Autumn), p. 24-27. S. Nickell (2010), 'The unemployment challenge in Europe.' *CESifo Forum* (11:1), p. 3-6. E.S. Phelps (1997), *Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise*. Harvard University Press.
4. Cf. W.F. Mitchell & J. Muysken (2008), *Full employment abandoned. Shifting sands and policy failures*. Edward Elgar Publishing. W.F. Mitchell & J. Muysken (2010), 'Full employment abandoned. Shifting sands and policy failures.' *International Journal of Public Policy* (5:4), p. 295-313.
5. J. Ritzen (2015), 'Happiness as a guide to labour market policy.' *IZA World of Labor* (149). R. Winkelmann (2014), 'Unemployment and happiness.' *IZA World of Labor* (94).
6. D. Graeber (2018), *Bullshit Jobs. A theory*. Allen Lane.
7. M. Copeland (1936), 'Discussion of Fisher (1936).' *Journal of the American Statistical Association* (31), p. 507-509. W. Gordon (1997), 'Job assurance. The job guarantee revisited.' *Journal of Economic Issues* (31:3), p. 817-825. H. Minsky (1968), 'Effects of shifts of aggregate demand upon income distribution.' *American Journal of Agricultural Economics* (50:2), p. 328-339. L.R. Wray (1998), *Understanding modern money. The key to full employment and price stability*. Edward Elgar Publishing. W.F. Mitchell (1998), 'The buffer stock employment model. Full employment without a NAIRU.' *Journal of Economic Issues* (32:2), p. 547-555.
8. De commissie de Vries bepleitte met klem een gefaseerde aanpak zodat kan worden geëxperimenteerd met verschillende methodes om de loonwaarde en de benodigde mate van ondersteuning en begeleiding te bepalen. Cf. B. de Vries (2008), 'Rapport van de commissie fundamentele herbezinning WZW.' *Werken naar vermogen*, p. 12.
9. K. van Soest, B. van Lierop, D. van der Pijl, & P. Crombag (2007), *Methode maatwerk. Een handleiding voor het creëren van banen voor mensen met een verstandelijke beperking*. Vilans.
10. S. Klosse (2011), 'The social quality of national employment policies put to the test.' *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (26:3), p. 331-345.
11. P. De Beer (2015), 'Basisinkomen, basisbaan, of gewoon armoede bestrijden?' *Socialisme en democratie* (72:3), p. 87-93.
12. Een ruwe schatting van de kosten voor het minimumloon is 21.000 euro per jaar (1.600 euro per maand plus acht procent vakantiegeld). Wat de kosten van de bijstand betreft, blijkt uit CBS gegevens voor Nederland het volgende. In 2017 heeft de overheid 6,1 miljard euro aan bijstandsuitkeringen verstrekt, terwijl het aantal uitkeringen tot de AOW-leeftijd 390.000 bedroeg. Dat betekent dat minder dan 15.700 euro per jaar per uitkering is verstrekt (er waren 45.000 uitkeringen boven de AOW-leeftijd). Uitgaande van deze beide bedragen, kan worden berekend dat als 390.000 personen een baangarantie zouden krijgen tegen het minimumloon in plaats van een bijstandsuitkering te ontvangen, de extra kosten 2,1 miljard euro op jaarbasis bedragen, aannemende dat uitvoeringskosten niet wezenlijk veranderen.

13. W.F. Mitchell (1998), 'The buffer stock employment model. Full employment without a NAIRU.' *Journal of Economic Issues* (32:2), p. 547-555. L.R. Wray (1998), *Understanding modern money. The key to full employment and price stability*. Edward Elgar Publishing.
14. H. Meijers & J. Muysken (2016), 'The impact of Quantitative Easing in the Netherlands. A stock-flow consistent approach.' *UNU-MERIT Working Paper Series* 2016-067.
15. H. Tjeenk Willink (2018), *Groter denken, kleiner doen*. Prometheus.

De bijstand: wat als het maatwerk achter de feiten aanholt?

**Sarah Marchal &
Marjolijn De Wilde.**

Inleiding.

Bij de invoering van het bijstandssysteem in 1974 met de Wet op het Bestaansminimum veronderstelden beleidsmakers dat de bijstand slechts bestemd zou zijn voor een kleine groep mensen: de sociale zekerheid zou in een context van quasi volledige tewerkstelling zorgen voor inkomenszekerheid voor het gros van de bevolking. Voor hen voor wie dit systeem niet dekkend was, ontwierp —of eerder: officialiseerde— men het bijstandssysteem. De grote overwinning hierbij was dat hulp aan personen in nood die niet voldoende hadden bijgedragen aan het systeem van sociale zekerheid niet langer een kwestie van liefdadigheid was, maar dat mensen een effectief recht hadden op sociale steun. Ook bij de latere hervorming van het bestaansminimum naar het ‘recht op maatschappelijke integratie’ in 2002 bleef dit principe overeind.

De tijden veranderden echter en de groep bijstandsgerechtigden bleef niet klein. We tonen in dit hoofdstuk aan hoe demografische, economische en beleidsveranderingen sterke druk uitoefenen op de bijstand, en concluderen dat het ontwerp van de bijstand niet meer aangepast is aan de functie die het systeem momenteel in onze welvaartsstaat vervult. We sluiten af met verschillende suggesties om het design van de bijstand aan te passen aan de noden van vandaag.

De principes van de bijstand: maatwerk in tijden van nood.

De Belgische welvaartsstaat is grotendeels opgebouwd rond het principe van wederkerigheid. Kort door de bocht: mensen betalen bijdragen wanneer ze werken, en in ruil daarvoor genieten ze van een (sociaal gecorrigeerde) verzekering op momenten waarin ze niet in staat zijn te werken, wegens ouderdom, ziekte, of werkloosheid. Afgeleide rechten zorgen ervoor dat bepaalde groepen ook gedekt worden door de sociale zekerheid op basis van hun relatie tot iemand die werkt. Zo hebben weduwen die zelf nooit gewerkt hebben wel recht op een (overle-

vings-)pensioen op basis van de bijdragen van hun man, en bestaan er verhoogde uitkeringen voor personen met gezinslast.¹

De bijstand daarentegen is er voor mensen of groepen die er niet in slagen toegang te verwerven tot die sociale zekerheid. Het is als het ware het sluitstuk, een laatste vangnet voor personen die door de mazen van het net vallen.² De principes die de bijstand schragen zijn behoefte (mensen hebben nood aan steun) en —aanvankelijk eerder tussen de regels maar vanaf de wetwijziging in 2002 meer expliciet— een bereidheid tot wederkerigheid. Het inkomen van wie een leefloon wil ontvangen moet onder een bepaalde grens vallen, en de persoon moet bereid zijn om te werken, tenzij dit om billijkheids- of gezondheidsredenen niet mogelijk is.³ Het aanvankelijke opzet van het bijstandsstelsel als sluitstuk van een veelomvattende welvaartsstaat laat zijn sporen na in de institutionele opbouw van het stelsel: het systeem is lokaal verankerd, en heeft verschillende kenmerken die erop gericht zijn de behoefte van een kwetsbare groep mensen te identificeren, te controleren en te remediëren.

Een aanvraag voor het recht op maatschappelijke integratie wordt gevolgd door een sociaal onderzoek, waarbij een sociaal werker nagaat hoe de integratie van de persoon het best verwezenlijkt kan worden (dat kan via een leefloon, maar evengoed via een aanbod voor tewerkstelling). Het sociaal onderzoek moet afgerond worden (en de beslissing genomen) binnen de dertig dagen na de aanvraag. Er zijn een aantal elementen die standaard moeten worden opgenomen in het verslag en worden nagegaan tijdens dit onderzoek: er moet een huisbezoek plaatsvinden, de ontoreikendheid van de bestaansmiddelen moet worden aangetoond en de sociaal werker moet beoordelen of de persoon werkbereid is. Waar bij andere uitkeringen gekeken wordt naar voorbije bijdragen, of de inkomsten op basis van het aanslagbiljet van de belastingen in de voorbije jaren, dient de middelentoets bij het leefloon om de onmiddellijke nood vast te stellen: er wordt gekeken naar de bestaansmiddelen op het moment van aanvraag. Hierbij brengt men ook vermogen, woningbezit of spaargeld in rekening. Men houdt bovendien rekening met andere

inkomens in het gezin, en de hoogte van de uitkering hangt sterker dan in de sociale zekerheid samen met de gezinssituatie.⁴ Het sociaal onderzoek gaat sowieso pas van start wanneer het OCMW bevoegd is voor de aanvraag, dit wil zeggen wanneer de aanvrager op het grondgebied van de gemeente van het OCMW verblijft. Bovendien moet steeds worden nagegaan of de aanvrager recht heeft op andere steun (in het jargon: of alle rechten zijn uitgeput), zoals alimentatie of een werkloosheidsuitkering. Op basis van het resulterende sociaal verslag, waarin de sociaal werker een voorstel tot beslissing geeft, neemt het Bijzonder Comité Sociale Dienst van het OCMW —dat bestaat uit burgers voorgedragen door de politieke partijen in een gemeente— een beslissing om het leefloon al dan niet toe te kennen. De beslissingsbevoegdheid van dit comité is deels afhankelijk van gemeente tot gemeente, maar ze beslissen zeker over de toekenning van het leefloon en van extra steun, of over sancties voor leefloongerechtigden. Aansluitend op dit hoofdstuk illustreren we dit proces om het recht op maatschappelijke integratie te openen, en wat er daarbij mis kan gaan, met het voorbeeld van Lena.

Men koos bij het installeren van het bestaansminimum in 1974 voor een lokaal ingebedde begeleiding op maat. Deze lokale verankering heeft zijn oorsprong in de armenzorg waar het bijstandssysteem uit groeide. De mensen die door de mazen van het net van de traditionele sociale zekerheid vielen, werden beschouwd als een kleine groep met zeer specifieke en uiteenlopende problemen die een intensieve begeleiding vereisten. De keuze voor het lokale niveau, en de lokale (politieke) inmenging, moet in deze context begrepen worden. Een intensieve begeleiding is efficiënter op lokaal niveau, waar men rekening kan houden met de lokale context en met de verschillende specifieke noden van gezinnen. Deze lokale inbedding wordt tot op de dag van vandaag behouden. Een belangrijk deel (30-45%) van de bijstandsuitkering wordt nog steeds door de gemeente betaald en de opvolging gebeurt door OCMW's die voornamelijk een lokale aansturing hebben.⁵

Ook het belang van het verplichte huisbezoek binnen het sociaal onderzoek kadert in de specifieke dubbele rol van de bijstand: noden lenigen

én vrijwaren dat de bestaande middelen enkel toekomen aan de mensen die er recht op hebben. Enerzijds is het een (intrusieve) manier om fraude op te sporen (de behoefte te controleren), anderzijds dient het om problemen binnen het gezin vast te stellen en mogelijke toeleiding naar extra hulp te voorzien.⁶

De risico's van een op maatwerk gerichte aanvraagprocedure.

Wij zien een aantal knelpunten binnen deze procedure. Eerst en vooral is er de lokale fragmentering. Een aanvraag bij het ene OCMW leidt niet noodzakelijk tot het verderzetten van een leefloon na een verhuis (wat zeker bij een populatie die kwetsbaar is op de huurmarkt, vaker en onverwacht kan voorkomen). Een nieuw OCMW wordt bevoegd, een nieuwe maatschappelijk werker en een nieuwe raad.⁷ Bovendien bestaan er verschillen tussen OCMW's in hoe het sociaal onderzoek juist wordt aangepakt,⁸ welke documenten worden opgevraagd, en wat de rol van de cliënt daar juist in is.⁹

Ten tweede is er de rol van de maatschappelijk werkers. In de huidige opzet van de toegang tot de bijstand moeten zij de nood identificeren, controleren, en inschatten wat de werkbereidheid is van de cliënten, en dit alles tijdens het huisbezoek en de weinige contacten die er tijdens de aanvraagprocedure van dertig dagen plaatsvinden. Uit een onderzoek bij bijna zeshonderd OCMW-medewerkers in Vlaanderen blijkt dat de begeleidingsverschillen groot zijn. Deze zijn het grootst wanneer de sociaal werkers moesten voorspellen of cliënten hun leefloon zouden verliezen als ze aangeboden werk weigerden. De verschillen zijn minder groot, maar wel bestaande, inzake het toekennen van uitkeringen. Deze vaststellingen zijn niet zo vreemd, gezien het zeer vage concept 'werkbereidheid' in de leefloonwet. Dit concept dient door een sociaal werker per cliënt geïnterpreteerd te worden. Het kan bijna niet anders dan dat er variatie optreedt bij deze interpretatie. Opvallend is dat de attitudes van sociaal werkers doorslaggevend blijken in de begeleidingskeuzes. Sociaal werkers die geloven in de efficiëntie en effectiviteit van de

huidige welvaartsstaat hebben een milder oordeel over werkbereidheid dan sociaal werkers die menen dat de welvaartsstaat een negatief effect heeft op het gedrag van mensen.¹⁰ Sociaal werkers geven in hetzelfde onderzoek aan dat het Bijzonder Comité Sociale Dienst in 80% van de gevallen het advies dat zij geven volgt. Dit betekent dat de visie van de sociaal werker op de situatie van een cliënt sterk bepaalt wat er met de cliënt gebeurt.

Ten derde zijn er een aantal risico's op non-take-up van de leefloon-uitkering inherent aan hoe de toegangsprocedure nu is opgebouwd. De niet-opname van het leefloon in België wordt geschat tussen 57% en 73%.¹¹ Het valt niet te zeggen in welke mate dit mensen zijn die denken het leefloon niet nodig te hebben, niet weten dat het bestaat, of denken niet in aanmerking te komen, dan wel mensen die ontmoedigd zijn geraakt in eerdere contacten met administraties of doorheen de lopende procedure. In elk geval geeft het aan dat de toegang tot het leefloon minder vanzelfsprekend is dan we zouden verwachten van een uitkering die bestemd is voor mensen op de bodem van onze welvaartsstaat.

Uit de literatuur weten we dat bepaalde factoren het risico op non-take-up vergroten. Het gaat dan onder andere om informatiekosten (weten dat een leefloon bestaat, of je er recht op hebt, en waar en hoe je het kan aanvragen) en proceskosten (de moeite die gepaard gaat met het indienen en afronden van een aanvraag).¹² Momenteel vereist een aanvraag voor een leefloon verschillende handelingen, die elk risicofactoren kunnen vormen voor non-take-up. Er is vrij veel direct contact nodig met een sociaal werker, er is onduidelijkheid over het proces en over de toekenning (door de interpretatie van werkbereidheid, door het politiek comité, en door hoe de sociaal werker hierop inspeelt), bestaansmiddelen kunnen slechts in beperkte mate automatisch gecheckt worden en vereisen vaak extra documenten of handelingen van de aanvrager. Een sociaal werker komt al heel snel in een 'controlepositie', nog voor een vertrouwensrelatie voor intensieve begeleiding kan worden uitgewerkt. De proceskosten gaan niet enkel over het indienen van noodzakelijke en minder noodzakelijke documenten, de kwetsbare cliënt moet zich

ook (verschillende keren) ter plaatse begeven en tijd vrijmaken voor een huisbezoek. Daarnaast brengt een aanvraag ook psychosociale kosten mee. Je verhaal verschillende keren opnieuw moeten vertellen, de interactie met (opnieuw) een andere maatschappelijk werker op een moment dat je dat niet kan opbrengen, schaamte overwinnen om in eerste instantie een OCMW binnen te gaan, je (vaak minder dan perfecte) huis moeten laten zien aan een vreemde... Het zijn allemaal moeilijkheden die we in de praktijk zien terugkomen, zoals ook het voorbeeld van Lena laat zien (cf. infra).

Ten slotte ondervinden ook sociaal werkers en OCMW's nadelen van de huidige manier van werken. Er kruipt veel energie in verschillende verplichte onderdelen van het sociaal onderzoek. Sociaal werkers moeten niet zelden ofwel veel druk uitoefenen op cliënten om de juiste informatie door te geven, ofwel veel van deze aspecten overnemen.¹³ Dit is administratieve of controlerende energie en tijd die geëngageerde OCMW's en sociaal werkers waarschijnlijk liever anders zouden inzetten. Zij focussen bij voorkeur op de begeleiding van de cliënt naar re-integratie in de samenleving en op de arbeidsmarkt.¹⁴ Bijkomend brengt de wisselwerking tussen het Bijzonder Comité Sociale Dienst en de sociaal werker een (extra) onzekerheid in de toekenning van het leefloon in. Sociaal werkers voelen zich vaak verplicht om hun voorstel te staven met zoveel mogelijk extra formulieren, wat niet zelden een extra administratieve last betekent voor de cliënt of de sociaal werker.

Een exponentiële groei zet de oorspronkelijke principes onder druk.

Men zou kunnen stellen dat deze knelpunten de prijs zijn die betaald moet worden voor een maatgerichte bijstand. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de rol van de bijstand sterk veranderd is. Het gaat niet meer om een systeem dat enkel en alleen zorgt voor een kleine groep maatschappelijk kwetsbare personen met uiteenlopende problemen, en waarvoor een van bij aanvang sterk maatgerichte aanpak te verant-

woorden valt, ook al kunnen daar —zoals hierboven besproken— nadelen aan verbonden zijn.

Sinds het ontstaan van de bijstand is het aantal personen dat een beroep doet op een bestaansminimum of een leefloon aanhoudend en sterk gestegen. Het aantal (equivalent) leefloongerechtigden groeide tussen het ontstaan van de bijstand in 1974 en nu van 10.000 tot meer dan 140.000.¹⁵ Bovendien blijft deze groei van jaar tot jaar toenemen: hij lijkt dus niet enkel te liggen aan tijdelijke fenomenen. Integendeel, in het geheel van de sociale bescherming is de sociale verzekering —gestoeld op economische prestaties en wederkerigheid— in vergelijking met de bijstand relatief minder belangrijk geworden, terwijl het aandeel van de bijstand —gestoeld op behoefte en bereidheid tot wederkerigheid— de voorbije decennia toenam.

Deze groei wijst op structurele problemen elders in onze welvaartsstaat en op onze arbeidsmarkt, die gezorgd hebben voor nieuwe groepen mensen die nood hebben aan hulp.¹⁶ Door de rol van de bijstand als laatste vangnet komen deze groepen terecht in de maatgerichte bijstand, of ze nu nood hebben aan deze specifieke intensieve lokale begeleiding of niet. Zo verminderde de vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten aanzienlijk en krijgen die een lage economische waardering. Tevens zijn de huidige 'afgeleide' sociale rechten niet meer aangepast aan de wijzigende gezinsvormen en de feitelijke individualisering. Ten slotte hebben nieuwkomers tijd nodig om rechten op te bouwen in de sociale zekerheid. Hun duurzame kansen op de arbeidsmarkt zijn bovendien beperkt. De onderwijsloopbanen van kinderen van laaggeschoolde ouders en van mensen met een migratieachtergrond verlopen vaak moeizaam, waardoor ook de komende generatie moeilijkheden zal ondervinden om een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt. Langdurige of weerkerende werkloosheid is geen breed verspreid risico meer, maar een geconcentreerd risico dat voornamelijk optreedt bij laaggeschoolde mensen die —wanneer ze tewerkgesteld zijn— slechts in geringe mate bijdragen aan de sociale zekerheid en dus geen of maar beperkte rechten op ondersteuning uit deze sociale zekerheid opbouwen.

Ten dele is het opvangen van een aantal van deze nieuwe doelgroepen in de bijstand een bewuste keuze geweest. Dan gaat het met name om studenten, EU-burgers, en erkende vluchtelingen of vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsstatuut. Vanuit de vaststelling dat het onmogelijk is om voor deze groepen geen minimuminkomen te voorzien én dat ze geen recht hebben op de traditionele sociale zekerheid, paste men de bijstandswetgeving aan zodat ook zij rechten konden laten gelden. Daarmee heeft de politiek zelf deels de focus op de bijstand als een maatgericht systeem overboord gezet. Deels werd dit ondervangen door voor deze nieuwe groepen een hogere federale terugbetaling aan de OCMW's te voorzien. Zo geven studenten recht op een verhoging van de federale terugbetaling met 10%.¹⁷ Voor daklozen en voor vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsstatuut (subsidiar beschermden) geldt een terugbetaling van 100% van het leefloon, toch voor respectievelijk twee en vijf jaar (of tot ingeschreven in het bevolkingsregister).¹⁸

Ook veranderingen in de sociale zekerheid leidden tot de stijging van het aantal leefloongerechtigden. Al een aantal jaren wordt de band tussen bijdragen en uitkeringen (terug) versterkt binnen de sociale zekerheid,¹⁹ en wordt er nauwer toezicht gehouden op het zoekgedrag van werklozen.²⁰ Ook deze trend leidt (bedoeld of onbedoeld) tot een stijging van het aantal leefloongerechtigden. Zo doet een deel van gesanctioneerden binnen de werkloosheidsverzekering een beroep op een leefloon om voor de duur van de sanctie rond te komen.²¹ Een ander voorbeeld is de hervorming van de wachtuitkering naar de beroepsinschakelingsuitkering.²² Deze hervorming zorgde voor een eenmalige overheveling van 6.304 personen, of 22% van de personen die een beroep deed op de wachtuitkering, naar het leefloon.²³ Daarnaast betekent de hervorming dat er in de toekomst structureel minder personen recht hebben op de beroepsinschakelingsuitkering. Een deel van hen zal terecht komen in het leefloonsstelsel.²⁴ Het betreft hier een groep die van nationale solidariteit verhuist naar meer discretionaire (en deels lokaal gefinancierde) solidariteit. Ten slotte is een deel van de stijging van de bijstandspopulatie ook te wijten aan stijgingen van de leefloonbedragen en inkomensgrenzen, die geleid hebben tot een grotere groep rechthebbenden.²⁵

Sinds het ontstaan zijn zowel de aantallen als de samenstelling van de bijstand sterk veranderd, met meer alleenstaanden, jongeren, mannen en personen met migratieachtergrond. Bij deze groepen gaat het niet langer uitsluitend om een gemarginaliseerde groep die nood heeft aan een intensieve begeleiding, maar om verschillende groepen, die binnen hun groep vrij homogeen (kunnen) zijn. Denk daarbij aan gescheiden vrouwen die nooit eerder zelf gewerkt hebben, recente migranten of vluchtelingen die nog rechten moeten opbouwen binnen de sociale zekerheid, of studenten. Met bovenstaande willen we niet zeggen dat deze groepen nooit nood zullen helpen aan begeleiding op maat, maar *in se* is er voor velen *a priori* geen reden meer om aan te nemen dat zij nood hebben aan een intensievere begeleiding dan iemand die (langdurig) werkloos is in het werkloosheidsstelsel.

Opnieuw naar een bijstand als laatste vangnet?

Samenvattend beschouwen we de ongemakkelijke spreidstand tussen de oorsprong van de bijstand als een maatgericht, lokaal en enigszins discretionair systeem versus de grote en groeiende groepen die er een beroep op doen als het grootste probleem van het huidige stelsel. Op basis van deze observatie stellen we in dit deel een aantal mogelijke pistes voor om de bijstand toegankelijker te maken en ten volle zijn rol als laatste vangnet te laten spelen voor de grotere en meer diverse doelgroep waar de bijstand nu verantwoordelijk voor is. Het dient opgemerkt dat deze pistes niet specifiek voor België onderzocht zijn. Wel baseren we de voorstellen op gekende pijnpunten en in de mate van het mogelijke —op basis van internationaal onderzoek— op aannemelijke remedies. Desalniettemin is er verder onderzoek nodig naar de haalbaarheid en naar mogelijke onverwachte negatieve effecten.

Een eerste voorstel draait rond het **vereenvoudigen van de aanvragen- en toekenningsprocedure van een leefloon**. Goede voorbeelden uit de literatuur en het buitenland tonen dat het wegwerken van proceskosten kan leiden tot een hogere opname van sociale rechten.²⁶ Zoals hierboven besproken, wegen proceskosten in de leefloonaanvraag potentieel sterk

door. We beogen daarom een opsplitsing tussen enerzijds een administratieve aanvraag en anderzijds elementen die eerder passen binnen een maatgerichte individuele trajectbegeleiding.

We stellen voor om een aantal van de huidige elementen van het sociaal onderzoek, die sterk passen binnen een begeleiding op maat, niet van bij aanvang op te nemen. Het huisbezoek en het inschatten van werkbereidheid zorgen immers al van bij aanvang voor een gewrongen relatie tussen de sociaal werker en de cliënt, en vertragen potentieel de aanvraag. Bovendien blijkt uit het hierboven beschreven experimenteel onderzoek bij bijna zeshonderd sociaal werkers dat enerzijds het gebrek aan werkbereidheid niet betekent dat een cliënt geen kans heeft op een leefloon en anderzijds dat de inschatting van het recht op leefloon bij een gebrek aan werkbereidheid voor variatie in dienstverlening zorgt.²⁷ Cliënten die zichzelf niet werkbereid opstellen hebben volgens de deelnemende sociaal werkers toch 75% kans op een leefloon.²⁸ Het lijkt erop dat het gros van de sociaal werkers en OCMW's cliënten graag het voordeel van de twijfel gunnen, de financiële nood lenigen en de verdere interpretatie van werkbereidheid houden voor tijdens het traject. Het lijkt ons dan ook opportuun om de bestaande discretionaire ruimte uit de aanvraagprocedure te halen. Deze wijziging zou geen grote verandering inhouden ten opzichte van de huidige praktijk, maar zou wel de bestaande toekenningsverscheidenheid minimaliseren en tevens voorkomen dat het contact tussen sociaal werker en cliënt van bij aanvang getekend is door wantrouwen. We pleiten hier dus niet voor de afschaffing van de werkbereidheidseis *an sich*. Wel denken we dat het nuttiger is werkbereidheid pas in rekening te brengen nadat het laatste vangnet in werking is getreden, en er dus kan gekeken worden naar het gedrag van cliënten in een genormaliseerde situatie, vanuit een vertrouwensband tussen sociaal werker en cliënt. Wat we hier willen opmerken, is dat het een heel andere realiteit is om in lokale en discretionaire beleidsautonomie te voorzien met betrekking tot een relatief beperkt aantal mensen die tussen de mazen van het net vallen, dan wel voor een steeds groter deel van de mensen die een beroep doen op sociale bescherming. Problemen van draagkracht (de individuele begeleiding vergt veel inzet

van middelen en personeel) en van billijkheid worden er meer prangend door.

Dit is een verregaand beleidsvoorstel, dat indien niet in zijn volledigheid toepasbaar, misschien wel kan overwogen worden voor specifieke groepen. We noemen drie eerder kleine groepen. Ten eerste, cliënten die van de ene naar de andere gemeente verhuizen en voor wie —volgens henzelf en/of volgens het OCMW waar ze vandaan komen— er behalve het verhuizen niets verandert aan hun leefsituatie. Via het uitwisselen van de gegevens in het elektronisch sociaal dossier is het mogelijk om in eerste instantie het leefloon te laten doorlopen.²⁹ Na zo'n hernieuwing van de toekenning kan wel een huisbezoek gepland worden of kunnen eventuele bronnen van inkomsten verder onderzocht worden. In een aantal gemeenten is deze procedure momenteel al een evidentie.

Een tweede groep zijn cliënten die een leefloon ontvangen, tijdelijk werk vinden, maar na een aantal maanden terug op een leefloon vallen. Men kan zich afvragen of voor deze cliënten het sociaal onderzoek helemaal opnieuw opgestart dient te worden. In sommige gemeenten gebeurt dit wellicht standaard niet, andere gemeenten houden zich aan de letter van de wet en doen een nieuw sociaal onderzoek en huisbezoek die meestal niet veel nieuwe informatie opleveren, maar veel kostbare tijd en energie vergen.

Een derde groep zijn jongeren die meerderjarig worden in een voor het OCMW gekend gezin met een laag inkomen. Deze jongeren hebben hierdoor recht op een (aanvullend) leefloon samenwonende. Verscheidene gemeenten roepen hier al billijkheidsredenen in om het sociaal onderzoek, met huisbezoek, niet helemaal uit te voeren, nemen de gegevens over uit het dossier van de ouders en focussen onmiddellijk op de begeleiding gericht op de integratie van de jongere in de arbeidsmarkt.

Dit zijn eerder evidente voorstellen voor een beperkte groep van de leefloonpopulatie. Andere groepen zijn groter, zoals pas erkende vluchtelingen. Zij komen uit een opvangcentrum of een lokaal opvanginitiatief. Hun situatie is in vele gevallen standaard. Ze volgen taallessen

en hebben geen inkomen. Mits goedkeuring van de cliënt kan ook hier het elektronisch sociaal dossier uitgewisseld worden en kan het leefloon zonder uitgebreid sociaal onderzoek toegekend worden. Het spreekt voor zich dat nadien opvolging en onderzoek nodig is (bijv. opvolging taallessen, begeleiden en controleren van het werk zoeken in periodes waarin dit mogelijk is...), maar de aanvankelijke toekenning kan eenvoudig verlopen. Een andere grotere groep zijn cliënten die tijdelijk geschorst worden door de werkloosheids- of ziekteverzekering. Deze periodes zijn vaak bijzonder kort (zes à acht weken). We vragen ons af of hier niet bewust kan gekozen worden voor eenvoudige inkomensconcepten en gekende gezinsconcepten (zie verder), omdat een uitgebreid sociaal onderzoek niet lijkt op te wegen tegen de korte tijd dat de cliënten een beroep doen op de bijstand.

Een laatste voorstel gaat verder. Men zou ervoor kunnen kiezen om een 'leefloon samenwonende' eerder makkelijk toe te kennen en een uitgebreid sociaal onderzoek pas op te starten als de gerechtigde aangeeft *niet* samenwonend te zijn met iemand. Op deze manier heeft de cliënt al zekerheid over een gedeeltelijke uitkering die eventueel kan opgetrokken worden na verder onderzoek. We gaan ervan uit dat in overleg met OCMW-medewerkers die in de praktijk staan talloze groepen of situaties kunnen gedetecteerd worden waarvoor een vereenvoudiging van procedures mogelijk is. Het is hierbij belangrijk dat niet gestreefd wordt naar meer specifieke regelgeving per doelgroep, maar naar het verlichten van de procedures voor de hele leefloonpopulatie of voor specifieke groepen binnen de leefloonpopulatie.

Het uitstellen van de meer discretionaire elementen tot de aanvraag is goedgekeurd, opent ook de mogelijkheid tot **een meer administratieve afhandeling van de leefloonaanvraag**, zoals ook het geval is voor de meeste andere uitkeringen binnen onze welvaartsstaat. We hebben een administratieve —telefonische, online of aan een loket— aanvraag voor ogen waarbij enkele gemakkelijk te controleren gegevens worden gevraagd, gevolgd door een snelle beslissing. Men zou in eerste instantie kunnen werken met een gestandaardiseerd aanvraagformulier, waarop

de cliënt zelf of in samenwerking met een sociaal werker alle nodige informatie kan ingeven. Idealiter worden een aantal elementen al automatisch ingevuld bij ingeven van het rijksregisternummer. Momenteel wordt dit belemmerd omdat de toekenning van het leefloon afhangt van elementen die niet door de overheid gekend zijn. Zo wordt spaargeld mee in rekening gebracht, en kijkt men naar het huidige netto inkomen. Ook kijkt men naar inkomens van andere personen in het gezin, en hanteert men daarbij andere gezinsconcepten dan reeds administratief gekend zijn. Cliënten worden geacht bewijsstukken te leveren voor deze verschillende inkomensgegevens. Vermits men via een leefloon een behoeftegebonden uitkering wil voorzien is deze manier van werken zeker te verantwoorden. We zien hier dan ook geen eenvoudige oplossing. Eventueel is het mogelijk om met inkomens- en gezinsconcepten te werken die administratief bekend (zullen) zijn, en bij een aanvraag te werken met voorlopige verklaringen van inkomen. Een verklaring op eer kan dan later gecheckt worden aan de hand van looninformatie, die elk kwartaal beschikbaar is, en uiteindelijk finaal aan de hand van belastinggegevens.

Het gevaar bestaat natuurlijk dat fluctuaties in het inkomen zorgen voor verschillen in nood in een bepaalde maand en de informatie uit de jaarlijkse belastinggegevens later, wat kan leiden tot terugvorderingen van uitkeringen. Bovendien blijven er gegevens die noodzakelijk zijn voor het opereren van een behoeftegebonden systeem, zoals de waarde aan roerende goederen, die niet —ook niet met vertraging— volledig door de overheid gekend zijn. In die zin lijkt een volledige aanpassing naar eenvoudigere inkomensconcepten pas opportuun wanneer de datastromen binnen de overheid verder zijn uitgebouwd. Het dient opgemerkt dat er reeds belangrijke stappen in die richting worden genomen.³⁰ In de omgekeerde richting is het met de uitbouw van de bufferdatabank reeds mogelijk om sociale voordelen die gekoppeld zijn aan het leefloonstatuut automatisch toe te kennen. Iemand die bij de overheidsdienst die bevoegd is voor het terugbetalen van de leeflonen aan de gemeenten (POD MI) gekend is als leefloonontvanger, zal via de koppeling van de datastromen automatisch het sociale tarief voor gas

en elektriciteit genieten. Voor een volledige administratieve —en zeker voor een automatische— toekenning van het leefloon zullen echter verdere stappen moeten worden gezet, niet in het minst de uitbouw van een vermogenskadaster en een snellere beschikbaarheid van gangbare inkomensconcepten.

Een belangrijke bedenking hierbij is dat men erover moet waken dat dergelijke geharmoniseerde inkomensconcepten om een verdere administratisering, vereenvoudiging of automatisering van de aanvraag mogelijk te maken, steeds betrekking blijven hebben op de werkelijke situatie. Het risico bestaat dat door een doorgedreven harmonisering steeds dezelfde mensen voordelen mislopen. Bovendien kunnen er goede redenen zijn om in bepaalde gevallen af te wijken van de administratieve inkomensconcepten of samenleefsituaties. Zo kan het zijn dat iemand officieel bekend staat als samenwonend, maar dat een sociaal onderzoek kan aantonen dat inkomen en kosten niet gedeeld worden onder huisgenoten. Ook de logische voorwaarde dat bij jonge mensen rekening gehouden wordt met het inkomen van de ouders moet blijvend *overruled* kunnen worden als sociaal werkers inschatten dat de relatie te fragiel is om de ouders aan te spreken. De verwachting dat van een ex-echtgenoot alimentatie wordt geëist, kan in sommige gevallen uitgesteld worden tot de echtscheidingsprocedure helemaal rond is om zo het proces niet te verzwaren. Het is een potentieel risico van vereenvoudiging of automatisering dat sociaal werkers of OCMW's situaties vertalen in voorwaarden of categorieën die in de wetgeving voorzien zijn en niet meer omgekeerd, namelijk de wetgeving vertalen vanuit het oogpunt van de cliënt.³¹ De ruimte om discretionaire beslissingen te nemen dient gevrijwaard te blijven. Bij geweigerde aanvragen dient zeker gecheckt te worden of de personen in kwestie niet toch in aanmerking kunnen komen en indien dit niet het geval is, of ze op andere manieren ondersteund moeten en kunnen worden.

Een meer administratieve aanvraag gaat bij voorkeur gepaard met **verbeterde informatieverstrekking en met outreach**. Vaak zijn potentiële cliënten zich niet bewust van het bestaan van een uitkering of van

hun recht erop. Actief op zoek gaan naar mogelijke rechthebbenden (*outreach*) en een verbeterde informatieverstrekking zouden kleine, maar goede stappen in de juiste richting zijn. Informatiekosten kunnen worden verminderd door gerichte informatiecampagnes en duidelijke overheidscommunicatie. Zo zouden potentieel rechthebbenden alle informatie over de bijstand moeten kunnen vinden op een algemene site, waar ze in een rekenmodule hun inkomen kunnen ingeven en uiteindelijk een schatting krijgen van de hoogte van hun uitkering, gevolgd met een heldere uitleg van waar die aan te vragen en met welke documenten. Zulke informatie zou kunnen opgenomen worden in het e-loket *Mijn burgerprofiel* dat de Vlaamse overheid momenteel uitwerkt: een online *tool* waarop burgers informatie kunnen terugvinden over hun persoonlijke gegevens die bij verschillende overheden bekend zijn. Via dit loket zal de burger ook op de hoogte gehouden worden van te vervolledigen formulieren of dossiers. Potentieel kan de burger ook uitzoeken of hij —uitgaande van de bekende persoonlijke gegevens— recht heeft op uitkeringen of voorzieningen. *Mijn burgerprofiel* is er expliciet op gericht om de informatie makkelijker toegankelijk te maken voor burger én ambtenaren en om de tijd van ambtenaren en hulpverleners vrij te maken voor mensen die intensieve ondersteuning nodig hebben.³²

Een laatste punt dat met deze voorstellen ter discussie komt, is **de lokale inbedding van de leefloonaanvraag**. Nu al bakent de federale overheid specifieke groepen af, zoals subsidiair beschermden en studenten, waarvoor zij (via extra financiering en daardoor onrechtstreeks ook een sterkere rechtenverzekering) meer verantwoordelijkheid opneemt. Wanneer gekozen wordt voor een meer administratieve aanvraag, kan deze aanvraag ook deels losgekoppeld worden van lokale instanties. Dit maakt het continueren van het leefloon bij verhuis of na een sanctie door andere systemen van de sociale zekerheid evidentier. Cliënten kunnen ook beter de baten van de uitkering en de vereiste procedures inschatten wanneer hierin geen verschillen tussen gemeentes kunnen optreden. Bovendien is het niet duidelijk waarom elke individuele aanvraag nog besproken moet worden op een raad die samengesteld is uit niet-professionelen. Waarom kiezen we niet voor een échte, natio-

nale bodem onder de welvaartsstaat, gebaseerd op nationale solidariteit? De vraag die dan opkomt, is wat nog de functie van de OCMW's zal en kan zijn. Wij zien deze aanpassingen als het terugbrengen van het OCMW tot zijn oorspronkelijke functie: het laatste vangnet voor zij die elders uit de boot vallen of die niet voldoende ondersteund worden door de bestaande instanties, dit zowel financieel (aanvullende hulp) als psychosociaal (administratieve ondersteuning, huisvesting, kinderopvang...) of arbeidsgerelateerd (specifieke activeringstrajecten).

Discussie en conclusie.

In dit hoofdstuk vertrokken we vanuit de observatie dat de huidige organisatie van de bijstand de toegang tot dit laatste vangnet bemoeilijkt. Bovendien beargumenteren we dat de lokale organisatie, met een sterk maatgerichte focus al van bij het beoordelen van de aanvraag, niet meer past binnen de huidige rol van de bijstand. Het gaat immers niet langer om een stelsel dat zorgt voor een kleine groep mensen die door de mazen van een steeds alomvattendere sociale zekerheid vallen, maar om een systeem dat steeds verder groeit nu de mazen van de sociale zekerheid, onder economische en demografische druk, maar ook als gevolg van het terug versterken van het wederkerigheidsprincipe in de sociale zekerheid, steeds groter worden.

Onze voorstellen focussen dan ook op het vergemakkelijken van de toegang tot de bijstand en op maatregelen die de bijstand zijn rol van laatste vangnet teruggeven. We benadrukten daarbij vooral oplossingen die de toegang tot de bijstand vergemakkelijken door maatwerk en het recht op een minimuminkomen los te koppelen. We stellen voor de bijstand te hervormen tot een gemakkelijk toegankelijke bodem van de welvaartsstaat, waarbij intensieve trajectbegeleiding met huisbezoeken toegespitst wordt op specifieke groepen met complexe problemen en/of naar een later moment in het traject. Daartoe stellen we een aantal principes in vraag: de lokale organisatie van het leefloon en de maatgerichte opvolging van bij aanvraag.

Deze beleidsaanbevelingen gaan nog voorbij aan een ander pertinent probleem: het niveau van de uitkeringen. Deze liggen ruimschoots onder de relatieve armoederisicolijn van 60% van het mediaan equivalent huishoudinkomen.³³ Ten opzichte van de referentiebudgetten — geprijsde korven van goederen en diensten die minimaal noodzakelijk worden geacht om te participeren in de Belgische samenleving—, scoren ze vaak nog slechter.³⁴ Dit hangt samen met de gepercipieerde noodzaak om bijstandsuitkeringen onder de minima van de sociale zekerheid te laten vallen³⁵ en toch zeker onder de inkomens die men kan verzekeren op de arbeidsmarkt³⁶ om werkloosheidsvallen te vermijden. Binnen een eenvoudigere toegang kan men volgens ons wel opteren voor uitkeringen die hoger liggen dan de minima in de sociale zekerheid. Het voordeel van toegang hebben tot de sociale zekerheid is dan dat dit onafhankelijk is van ander inkomen in het gezin, en niet zozeer in de hoogte van de uitkering. Personen die recht hebben op sociale zekerheid en verder geen inkomen hebben, kunnen een bijpassing vragen in de —vlot toeganke-lijke en minder stigmatiserende— bijstand. Het probleem blijft evenwel dat een middengetoetst systeem tot afhankelijkheidsvallen kan leiden. De bijstand heeft echter nu reeds maatregelen om zulke afhankelijkheidsvallen te vermijden of te verzachten. Het mag echter duidelijk zijn dat dit geen goedkope optie is. Een studie berekende dat de kost van het voorzien van een minimum dat beschermt tegen armoede, terwijl financiële werkincentieven gelijk blijven, zou oplopen tot 4,2% van het netto nationaal inkomen.³⁷

Toch maken de hoge non-take-up percentages en de stijgende toevlucht tot een inadequate bijstand duidelijk dat er wel degelijk nood is aan een sluitend vangnet. We achten het dan ook noodzakelijk verder te gaan met de administratisering en toegankelijkheid van een rechtszeker minimum, en daarbij de heilige huisjes niet te schuwen.

Bijstand in de praktijk: Lena.

In een praktijkvoorbeeld geven we aan wat de huidige invulling van de toegang tot de bijstand voor een individuele cliënt betekent, op basis van de ervaringen van een cliënt die wij opvolgden, Lena.³⁸

Lena is 20 jaar. Ze studeerde succesvol af aan het middelbaar, startte daarna een hogeschoolopleiding, maar brak deze voortijdig af. Ze gaat op zoek naar werk, krijgt verschillende korte contracten, maar wordt nergens lang aangeworven. Uiteindelijk heeft ze te weinig geld om zichzelf te onderhouden. Ze betaalt enkele keren haar huur laattijdig of slechts gedeeltelijk. Na lang uitstellen raapt ze de moed bij elkaar om aan te kloppen bij het OCMW van haar gemeente om een leefloon aan te vragen.

Bij haar aanvraag gaat de maatschappelijk werker na of Lena recht heeft op andere uitkeringen. Dit blijkt niet het geval te zijn. Wel zal Lena binnen een aantal maanden recht hebben op een inschakelingsuitkering, een uitkering voor werkzoekende jongeren die een basisopleiding hebben afgerond en een wachttijd van twaalf maanden hebben doorlopen, maar niet voldoende hebben gewerkt om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering.

De maatschappelijk werker gaat ervan uit dat het feit dat het leefloon tijdelijk is de kans op een positieve beslissing van de raad zal vergroten. Daarom wil ze bij het sociaal verslag een formulier voegen dat duidelijk maakt dat Lena snel recht zal hebben op de inschakelingsuitkering. Op zich is dit formulier niet nodig voor de eigenlijke leefloonaanvraag, maar toch moet Lena drie documenten opvragen bij twee verschillende diensten. Bij de VDAB krijgt ze het eerste document mee maar moet ze wachten op het tweede tot een vakbond de resterende tijd tot het verkrijgen van de inschakelingsuitkering berekend heeft. De vakbond wil niet starten met de berekeningen voor ze het andere formulier van de VDAB ter beschikking heeft. Na twee weken is de VDAB uiteindelijk te overtuigen om toch ook dat andere document op te maken.

Vervolgens loopt het pas goed mis. Wanneer bij het huisbezoek de maatschappelijk werker de partner van Lena schilderend in het appartement aantreft, trekt ze de conclusie dat Lena samenwonend is. Op basis van die gevolgtrekking keurt de raad de aanvraag voor een 'leefloon alleenstaande' af, ondanks protest van Lena en zonder verdere controle. Wanneer Lena uiteindelijk (zelf) ontdekt dat ze ondanks die beslissing toch een aanvraag kan starten om een leefloon aan het niveau van een samenwonende te bekommen, is haar huurachterstand door alle problemen met de aanvraag al zo ver opgelopen dat ze haar appartement moet verlaten.

Lena vindt onderdak bij vrienden in een andere gemeente. Dit maakt een ander OCMW bevoegd. Om haar aanvraag verder te zetten moet ze dus opnieuw haar verhaal doen, opnieuw informatie verschaffen... Haar frustratie uit zich in een ongeïnteresseerde houding tijdens het gesprek. De (nieuwe) maatschappelijk werker geeft bars aan dat ze niet werkbereid overkomt en dat ze begeleiding nodig heeft. Lena loopt ei zo na naar buiten.

Ondertussen blijven de problemen van Lena zich verder opstapelen. Met elke teleurstelling verhoogt de kans dat ze zich volledig afkeert van deze laatste mogelijkheid tot hulp.

Eindnoten.

1. B. Cantillon & L. Buysse (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco.
2. M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.) (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco. S. Marchal (2017), *The social floor: essays on minimum income protection*. PhD: Universiteit Antwerpen.
3. 'Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.'
4. K. Steenssens, T. Hausmann, M. Lamberts, T. Van Regenmortel, & V. Cortese (2016), 'Aanpassing van de leeflooncategorïeën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een mixed method verbeteronderzoek.' POD Maatschappelijke Integratie.

5. De federale overheid neemt normaliter 55 tot 70% van de financiering van het leefloon voor haar rekening, afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden. Minder dan 500 gerechtigden = federale toelage van 55% van het leefloon per gerechtigde; 500-1.000 gerechtigden = toelage van 65%; meer dan 1.000 gerechtigden = toelage van 70%. Zie: <http://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-staatstoelage>.
6. E. Colman, S. Janssens, & K. Hoefnagels (2016), *Een inspiratiewijzer voor het sociaal onderzoek*. POD Maatschappelijke Integratie. POD Maatschappelijke Integratie (2017), 'Wegwijs in het sociaal onderzoek.' POD Maatschappelijke Integratie (2014), 'Omzendbrief betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door de OCMW's die overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 april 1965 door de Staat terugbetaald wordt.'
7. 'Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.'
8. De grootte van deze verschillen is onderwerp van lopend onderzoek binnen het Centrum voor Sociaal Beleid.
9. E. Colman, S. Janssens, & K. Hoefnagels (2016), *Een inspiratiewijzer voor het sociaal onderzoek*. POD Maatschappelijke Integratie.
10. Zie M. De Wilde (2016), 'Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.) (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco, p. 104-120. M. De Wilde & S. Marchal (2018), 'Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels.' CSB.
11. Cf. N. Bouckaert & E. Schokkaert (2011), 'Een eerste berekening van non-take-up gedrag bij leefloon.' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (53:4), p. 603-627. Deze cijfers verwijzen naar de situatie in 2005. Dankzij het lopende TAKE-onderzoek binnen het Centrum voor Sociaal Beleid zal het in de toekomst mogelijk zijn nieuwe schattingen te maken.
12. N. Van Mechelen & J. Janssens (2017), 'Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights.' *CSB Working Paper Series* 17/08.
13. E. Colman, S. Janssens, & K. Hoefnagels (2016), *Een inspiratiewijzer voor het sociaal onderzoek*. POD Maatschappelijke Integratie.
14. E. Colman, S. Janssens, & K. Hoefnagels (2016), *Een inspiratiewijzer voor het sociaal onderzoek*. POD Maatschappelijke Integratie.
15. POD Maatschappelijke Integratie (2018), 'Barometer voor maatschappelijke integratie.' N. Van Mechelen, D. Zamora, & B. Cantillon (2016), 'De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco, p. 13-32.
16. M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.) (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco.
17. Cf. noot 5, supra. Merk op dat inkomensvoorziening voor behoeftige studenten niet noodzakelijk via de bijstand moet verlopen. In andere landen gebruikt men studiebeurzen of studieleningen die in dit geval inkomensbehoeften zouden dekken. M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, B. Cantillon, D. Torfs, & D. Cuypers (2011), 'Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp.' Onderzoeksrapport in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie.
18. Zie: <http://primabook.mi-is.be/nl/recht-op-maatschappelijke-integratie/de-staatstoelage>; 'Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie'; 'Omzendbrief 3 augustus 2004 Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie: studenten en het recht op een leefloon.' M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, B. Cantillon, D. Torfs, & D. Cuypers (2011), 'Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp.' Onderzoeksrapport in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie.
19. W. Van Lancker, S. Marchal, N. Schuerman, N. Van Mechelen, & P. Van Kerm (2015), 'Leven aan de dop. De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief.' In: I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (red.), *Armoede in België. Jaarboek 2015*. Academia Press, p. 191-214.

20. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009), 'Opvolging van twee cohortes gesanctioneerde werklozen in het kader van de procedure tot activering van het zoekgedrag naar werk.' RVA.
21. POD Maatschappelijke Integratie (2014), 'RVA-sanctie en doorstroom naar de OCMW's.' *Focus Nota* 8. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009), 'Opvolging van twee cohortes gesanctioneerde werklozen in het kader van de procedure tot activering van het zoekgedrag naar werk.' RVA.
22. Dit is een uitkering voor werkzoekende jongeren die een basisopleiding hebben afgerond en een beroepsinschakelingstijd van twaalf maanden hebben doorlopen. De eerdere wachttijd hanteerde een kortere wachttijd van negen maanden, en hogere leeftijdsgrenzen.
23. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2017), 'Impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen.' RVA.
24. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2017), 'Impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen.' RVA.
25. N. Van Mechelen, D. Zamora, & B. Cantillon (2016), 'De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (2016), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco, p. 13-32.
26. N. Van Mechelen & J. Janssens (2017), 'Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights.' *CSB Working Paper Series* 17/08.
27. M. De Wilde (2018), 'Between legislation and realisation comes implementation. The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes.' CSB.
28. M. De Wilde (2017), 'Deservingness in social assistance administrative practice: a factorial survey approach.' In: W. van Oorschot, B. Meuleman, F. Roosma, & T. Reeskens (eds.), *The social legitimicity of targeted welfare: attitudes to welfare deservingness*. Edward Elgar Publishing. M. De Wilde (2018), 'Between legislation and realisation comes implementation. The effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes.' CSB.
29. <https://www.mi-is.be/nl/wetgeving/omzendbrief-elektronische-sociaal-verslag>.
30. <https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/diensten-en-support/diensten/project-geharmoniseerde-sociale-statuten-afgeleide-rechten-gss>.
31. P.A. Busch & H.Z. Henriksen (2018), 'Digital discretion: a systematic literature review of ICT and street-level discretion.' *Information Polity* (23:1), p. 3-28.
32. Zie <https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen/ontdek-onze-producten-en-diensten/ontdek-mijn-burgerprofiel>.
33. S. Marchal (2017), *The social floor: essays on minimum income protection*. PhD: Universiteit Antwerpen.
34. B. Storms, T. Penne, D. Vandelannoote, & L. Van Thielen (2015), 'Referentiebudgetten als benchmark voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming. Hoe evolueerden inkomens en noodzakelijke uitgaven in de periode 2008-2013?' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (2015:3), p. 497-516.
35. N. Van Mechelen (2010), 'Waarom zijn de sociale minima niet overal even laag? Enkele lessen uit een vergelijkend onderzoek naar de determinanten van de hoogte van de bijstand.' CSB.
36. B. Cantillon, D. Collado, & N. Van Mechelen (2015), 'The end of decent social protection for the poor? The dynamics of low wages, minimum income packages and median household incomes.' *IMPRovE Discussion Paper* 15/03.
37. D. Collado, B. Cantillon, K. Van den Bosch, T. Goedemé, & D. Vandelannoote (2019), 'The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives.' In: B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe*. Oxford University Press.
38. Deze opvolging namen we op als vrijwilliger in een niet-academische context, en is bijgevolg louter illustratief. Uiteraard is 'Lena' niet de echte naam.

Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen?

Koen Hermans.

Sinds jaar en dag wordt het lokaal sociaal beleid gekenmerkt door de bijzondere verhouding tussen de gemeente en het OCMW. De OCMW-wet uit 1976 heeft het lokale niveau een bijzonder ruime opdracht gegeven, met name het realiseren van een menswaardig bestaan. Die opdracht kent een individuele én collectieve component. Individueel kan elk individu zich tot het OCMW richten wanneer de menselijke waardigheid bedreigd wordt. Maar het OCMW kan evenzeer diensten van preventieve of curatieve aard oprichten die een antwoord bieden op één of andere collectieve nood (een ziekenhuis, een woonzorgcentrum of een kinderopvangverblijf). Tegelijkertijd is het OCMW vanaf de start een uitvoeringsinstelling van de federale sociale zekerheid, aangezien het OCMW beslist over de toekenning van het bestaansminimum.

De Vlaamse Regering heeft in haar beleidsperiode 2014-2019 ervoor gekozen om de bipolaire structuur tussen gemeente en OCMW op te heffen. Tegelijkertijd vernieuwde diezelfde Vlaamse Regering het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, met een duidelijke opdracht voor de lokale besturen maar met ook een stimulans voor meer samenwerking met private actoren. En die Regering koos ook nog eens voor een versterking van het decentralisatiebeleid. Een aantal materies die raakvlakken hebben met het sociaal beleid, zoals cultuur, sport, en jeugdwerk, zijn al naar het gemeentefonds overgedragen. Over die middelen kunnen de lokale besturen nu autonoom beschikken. We kunnen niet ontkennen dat ook Vlaanderen kiest voor decentralisatie van (sociaal) beleid, maar tegelijkertijd is het op het terrein van welzijn en zorg nog steeds de Vlaamse Regering die beslist over de krachtlijnen van het beleid. Dit maakt het bijzonder moeilijk om een eenduidige uitspraak te doen over de marsrichting van het huidige beleid.

In deze bijdrage gaan we eerst in op de integratie van het OCMW in de gemeente en stellen we vervolgens de vraag hoe realistisch de hoge verwachtingen zijn over de mogelijkheden van een decentralisatie of lokalisering van sociaal beleid.

Het OCMW als organieke instelling in de gemeente.

De OCMW-wet daterend uit 1976 kan beschouwd worden als een nieuw maatschappijproject waarin drie innovaties vervat liggen: (1) het recht op maatschappelijke dienstverlening; (2) de professionalisering van de dienstverlening door de verplichte aanwerving van maatschappelijk werkers; en (3) van armoedebestrijding naar een menswaardig bestaan. De wetgever vond het nodig om een nieuwe instelling op te richten die deze nieuwe, ambitieuze opdracht diende waar te maken. Daarmee beoogde de wetgever het recht op een menswaardig leven te realiseren. Dat recht is echter nooit louter een individueel recht geweest. Er is tegelijkertijd ook een veel ruimere opdracht voor de lokale overheid om dat recht te garanderen door het realiseren van een voorwaarden-scheppend beleid. Zo blijkt uit artikel 60 van de OCMW-wet dat het OCMW altijd over de mogelijkheid beschikt om nieuwe diensten van preventieve of curatieve aard op te richten, mocht de lokale situatie van de gemeente dat nodig maken.

De OCMW-wet kende een lange voorbereiding van meer dan tien jaar. De wortels van deze wet liggen dus in de gouden jaren zestig, een periode gekenmerkt door sterke economische vooruitgang en een positief toekomstbeeld gestoeld op de overtuiging dat armoede uitgeroeid kan worden. Net voor de goedkeuring van de OCMW-wet werd tevens de Sociale Zekerheid gefinaliseerd door de wet op het bestaansminimum uit 1974. Het OCMW werd tevens bevoegd voor de uitvoering van deze wet en is dus naast een lokale welzijnsinstelling met een ruime opdracht tevens een uitvoeringsinstelling van de federale sociale zekerheid. Toch zijn beide wetten op een andere logica geënt.¹ In het geval van het bestaansminimum wordt een bestaansmiddelenonderzoek uitgevoerd dat zicht moet geven op de financiële situatie van de aanvrager. Ook de werkbaarheid wordt getoetst. Als aan beide voorwaarden voldaan is, dan is er telkens een uniform antwoord: een bijstandsuitkering die deels uit federale en deels uit lokale middelen wordt gefinancierd. De OCMW-wet daarentegen vraagt om te onder-

zoeken of de menselijke waardigheid bedreigd wordt. Indien dit het geval is, ontstaat er een recht op maatschappelijke dienstverlening. Maar de invulling van dat recht wordt overgelaten aan het OCMW. Op die manier vraagt de OCMW-wet de OCMW's om telkens opnieuw het debat te voeren wat menselijke waardigheid betekent in een concrete situatie en welke ondersteuning menselijke waardigheid kan realiseren. Dit sociaal onderzoek gebeurt door de maatschappelijk werker, maar de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. De wetgever heeft erkend dat enkel maatschappelijk werkers de professionaliteit hebben om dit sociaal onderzoek op een deskundige wijze te doen. Maar er volgt wel een 'democratische' toets. Het is namelijk de Raad voor Maatschappelijk Welzijn aangesteld door de Gemeenteraad die beslist.

Al snel en onder impuls van de economische crisis werd het OCMW teruggeworpen naar zijn primaire opdracht: armoedebestrijding en het toekennen van individuele bestaansminima en aanvullende financiële steun wanneer mensen niet rondkomen. Tegelijkertijd zorgde de OCMW-wet voor een uitgesproken dynamiek. De jaren negentig blijken een belangrijk decennium voor de OCMW's; het is een periode waarin vier ontwikkelingen zich op de voorgrond plaatsen.

Er is de verjonging van het publiek, erkend door het urgentieprogramma van de toenmalige Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Laurette Onkelinx. Steeds vaker zijn leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar. De aanpak van de concentratie van asielzoekers door het spreidingsplan zorgde er ten tweede voor dat steeds meer steden en gemeenten in aanraking komen met deze doelgroep. Het leidde tot de oprichting van Lokale Opvanginitiatieven (LOI), maar ook tot de uitbouw van een hele nieuwe expertise omtrent vreemdelingenrecht en het integreren van nieuwkomers. Waar voordien het OCMW vaak de laatste plek was waar mensen terechtkwamen, werd het OCMW nu de plaats waar nieuwkomers voor de eerste keer in aanraking komen met de Belgische samenleving. De stijgende schuldenlast ten derde noopt tot specifieke initiatieven voor budgetbegeleiding en schuldbemide-

ling. Ten vierde stijgt de vraag naar bijstandsuitkeringen. De sociale diensten van de OCMW's breiden uit en allerlei nieuwe diensten doen hun intrede. De OCMW's richten bijvoorbeeld mee socialeverhuurkantoren op, en ook het activeringsparadigma maakt zijn intrede, veelal op basis van een sociale tewerkstelling via art. 60 §7 van de OCMW-wet in interne en gemeentelijke diensten maar ook in initiatieven in de sociale economie.

Het Vlaamse Sociaal Impulsfonds (SIF) in 1996 creëerde daartoe broodnodige financiële ademruimte en verwachtte tegelijkertijd een versterkte samenwerking tussen OCMW en gemeente. Niet alleen vloeiden meer middelen naar gemeenten met een grotere armoedeproblematiek, het SIF vereiste ook meer duidelijkheid of een gemeente en een OCMW zelf diensten zouden uitbouwen dan wel middelen zouden toekennen aan lokale private spelers. Een manier dus om private en publieke initiatieven dichterbij elkaar te brengen.

Terugkijkend zien we dus dat de lokale overheid vanaf het begin vier verschillende functies op zich nam. Er is ten eerste het toekennen van het bestaansminimum dat voor de helft door de lokale overheid wordt gefinancierd. Er is ten tweede de aanvullende financiële steun die toelaat, wanneer de federale sociale zekerheid niet volstaat, om geval per geval een bijkomende steun te geven. Er is ten derde de toets van de menselijke waardigheid bij een individuele hulpvraag. En ten vierde is er de uitdrukkelijke rol voor het OCMW om niet enkel geval per geval een antwoord te bieden op een individuele vraag maar ook om bijkomende diensten op te richten wanneer het dit nodig acht gegeven de lokale omstandigheden. Op die manier blijkt tevens de interactie tussen de verschillende beleidsniveaus. Als de federale overheid bijvoorbeeld de duur van de werkloosheidsuitkering indijkt, leidt dit mogelijk tot een toename van het beroep op het bestaansminimum en dus op een hoger beroep op de lokale middelen. Als een hogere overheid onvoldoende middelen voorziet voor een bepaald initiatief waardoor wachtlijsten ontstaan, dan kan de lokale overheid bijkomende middelen vrijmaken

om daaraan tegemoet te komen. Zo zien we dit onder andere op de terreinen van de ouderenzorg en de kinderopvang.

De weg naar 'integratie'.

Het debat over de integratie van de OCMW's is gestart in 1999 met de komst van de toenmalige paarsgroene regering. De groene partij samen met de toenmalige VLD en Spirit waren voorstanders van het Sociaal Huis waarin de sociale dienstverlening van de gemeente en het OCMW samenkwamen, en ook de toenmalige SP keurde het uiteindelijke decreet 'Lokaal sociaal beleid' goed in 2004. Terugkijkend op die periode zien we dat toen al de politieke steun voor het OCMW als een aparte organieke instelling binnen de gemeente tanende was. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' moest de toegang naar grondwettelijke rechten zoals voorzien in artikel 23 en 24 van de Grondwet garanderen. Maar het betekende ook de introductie van het Sociaal Huis, een éénlokmodel van gemeente en OCMW. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' zette de gemeente en het OCMW ook aan om ten volle te kiezen voor samenwerking met private actoren die moest beschreven worden in het lokaal sociaal beleidsplan. De lokale overheid coördineert en regisseert, maar krijgt hiervoor geen extra bevoegdheden of middelen.

De huidige Vlaamse Regering (2014-2019) kiest wel voor een decentralisatie van een aantal bevoegdheden, en voor de integratie van het OCMW in de gemeente. De integratie van het OCMW in de gemeente wordt geregeld door het decreet 'Lokaal bestuur' dat vanaf 1 januari 2019 van kracht is. In een eerste conceptnota voorafgaand aan dit decreet verbindt Liesbeth Homans, de huidige Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, vier doelstellingen aan de integratie van het OCMW en de gemeente: (1) meer efficiëntie; (2) meer democratie over het sociaal beleid, aangezien de Raad van het OCMW wordt afgeschaft en zo het democratisch deficit van het OCMW-bestuur verdwijnt; (3) een betere beleidsplanning; en (4) het afschaffen van het OCMW zou per definitie drempelverlagend werken omdat het nu vooral een negatieve connotatie zou oproepen. De volledige integratie van het

OCMW in de gemeente werd echter teruggeroepen door het Arbitragehof: de OCMW-wet is een federale wet en kan enkel mits een tweede meerderheid aangepast worden. Dit betekent dat het OCMW als rechtspersoon dient te blijven bestaan. Daarop heeft de Vlaamse Regering beslist om een nieuwe oplossing uit te werken die vooral als doel heeft om tot een zo groot mogelijke ambtelijke en politieke integratie te komen. De meest opvallende punten van de hervorming zijn: (1) de samenstelling van de OCMW-raad is identiek aan de samenstelling van de gemeenteraad; (2) het college van burgemeester en schepenen is identiek aan het vast bureau van het OCMW; (3) de OCMW-raad duidt de leden van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst aan dat beslissingen neemt in de individuele dossiers en advies kan geven aan de gemeenteraad over lokaal sociaal beleid; (4) de gemeente en het OCMW hebben één gemeenschappelijke secretaris, de algemeen directeur, en één gemeenschappelijke financieel beheerder, de financieel directeur; en (5) het OCMW en de gemeente doen aan gemeenschappelijke beleidsrapportering.

Het OCMW en dus ook de sociale dienst blijven op die manier wel bestaan. Ook de federale waarborgen van de OCMW-wet blijven gelden, zoals de verplichting dat het sociaal onderzoek dient te gebeuren door een maatschappelijk werker, en de eerbiediging van de privacy en de overtuiging van de cliënt. Vanuit een federale bril gekeken zijn er dus twee rechtspersonen, vanuit de Vlaamse bril is het OCMW ingeschoven in de gemeente. In ieder geval zullen de diensten van het OCMW nog meer dan in het verleden naar een manier moeten zoeken om het lokaal sociaal beleid op de beleidsagenda te krijgen van de gemeenteraad.

De vraag stelt zich dan ook of de manier waarop nu de inkanteling wordt geregeld ook daadwerkelijk bijdraagt aan een meer democratische besluitvorming, omdat er nog steeds allerlei manieren bestaan om niet-verkozen gemeenteraadsleden een plaats te geven in de bestuursorganen van het OCMW. Een andere vraag is of de gemeenteraad voldoende bereid is om ten gronde het debat over lokaal sociaal beleid te voeren. En ook blijft het tot nader order erg onduidelijk of deze orga-

nisatorische hervormingen ook bijdragen tot een meer kwaliteitsvolle en meer laagdrempelige hulp- en dienstverlening. Vanuit de OCMW's is ook te horen dat de organisatiecultuur van een OCMW erg verschilt van de gemeentelijke diensten. Zo zouden de gemeentelijke diensten eerder vorm gegeven worden vanuit een bureaucratische benadering waarin de toepassing van regels centraal staat. Hiertegenover staat de OCMW-aanpak die geënt zou zijn op een professionele aanpak waarin vertrokken wordt vanuit de concrete situatie van de persoon, en waar maatwerk het doel is.

De decentralisatie van bevoegdheden en de inkanteling van de OCMW's hadden gepaard moeten gaan met een fusiegolf op lokaal niveau. Daar werden heel wat financiële *incentives* voor vrijgemaakt. Ze hebben niet geleid tot het verwachte resultaat. De Vlaamse regering neemt in totaal bijna 50 miljoen schulden over van acht gemeenten die beslist hebben om op 1 januari 2019 te fuseren: Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek, Kruishoutem en Zingem, Aalter en Knesselare, Overpelt en Neerpelt.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid'

Opvallend is dat diezelfde Vlaamse Regering op dezelfde dag als de goedkeuring van het decreet 'Lokaal bestuur' ook het nieuwe decreet 'Lokaal sociaal beleid' heeft goedgekeurd. Met dit decreet wenst de Vlaamse overheid de lokale besturen aan te moedigen een sterk sociaal beleid te voeren. Het decreet bevestigt tevens de regierol van het lokaal bestuur. Op strategisch niveau gaat het dan om de ontwikkeling van een gedragen, integraal en inclusief sociaal beleid door het lokaal bestuur, in samenwerking met lokale actoren en de bevolking. Het lokaal sociaal beleid krijgt een plaats in het strategische meerjarenplan van het lokale bestuur. Op tactisch niveau gaat het om de coördinatie van vraag en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dat betekent dat het lokaal bestuur een netwerk van publieke en private actoren uit de hulp- en dienstverlening coördineert en samenbrengt om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening dat maximaal is afgestemd op de lokale behoeften.

Het decreet verwacht tevens dat de lokale besturen de vermaatschappelijking van de zorg faciliteren zodat kwetsbare groepen ook kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat vermaatschappelijking van de zorg niet betekent dat zorgnoden en zorgvragen afgeketst worden naar het informeel sociaal netwerk. Maar tegelijkertijd wordt er wel een groter appel gedaan op informele zorgverleners en vrijwilligers. Ook burgerinitiatieven worden benoemd als partner van het lokale bestuur om nieuwe maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' vraagt aan de lokale besturen ook om een Sociaal Huis op te richten, oftewel één lokaal aanspreekpunt voor alle vragen omtrent hulp- en dienstverlening. Maar de nieuwigheid is toch wel het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO): een samenwerkingsverband tussen minimaal het OCMW, het centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (DMW). Dit samenwerkingsverband moet onderbescherming tegengaan en de toegankelijkheid van het aanbod van hulp- en dienstverlening vergroten. Er liepen ondertussen al een elftal pilootprojecten die ook het onderwerp vormden van een evaluatieonderzoek.² Proactief en *outreaching* werken worden in het onderzoek en in de uitleg bij het decreet naar voren geschoven als werkzame principes. Dit betekent dat het lokaal bestuur niet wacht tot de burger een vraag stelt, maar de dienstverlening tot bij de burger brengt, ook als die niet de eerste stap zet.

Opvallend is dat in 2013 door de vorige Vlaamse regering via het decreet op de preventieve gezinsondersteuning Huizen van het Kind zijn gelanceerd. Zo stelt het betreffende decreet: "Elk lokaal bestuur en elke lokale actor die relevant is voor de preventieve gezinsondersteuning, kan initiatief nemen tot het organiseren van een Huis van het Kind. Elk initiatief verloopt in samenwerking met het lokaal bestuur. Bij gebreke aan initiatief neemt het lokaal bestuur het initiatief op zich." Zo'n Huis van het Kind is dus ook een samenwerkingsverband: het brengt een divers aanbod op het vlak van preventieve gezinsondersteuning bijeen. Mini-

maal gaat het om aanbod op het vlak van preventieve gezondheidszorg en opvoedingsondersteuning, alsook om activiteiten die tot doel hebben om ontmoeting en de sociale cohesie te bevorderen. Hoe de Huizen van het Kind zich verhouden tot het Geïntegreerd Breed Onthaal zal in de toekomst vooral op het terrein uitgeklaard moeten worden.

En alsof dit nog niet voldoende is, wil de Vlaamse Regering de uitbouw van de Lokale Loketten Kinderopvang stimuleren en ondersteunen. Lokale besturen kunnen in hun sociaal beleid een belangrijke rol spelen in het realiseren van een toegankelijke kinderopvang. Zo kunnen zij hulp bieden in de zoektocht naar een geschikte opvangplaats door in overleg met de kinderopvang en met het Huis van het Kind vorm te geven aan een Lokaal Loket Kinderopvang. Een Lokaal Loket Kinderopvang biedt ook de mogelijkheid om vraag en aanbod van kinderopvang binnen de betrokken gemeente(s) in kaart te brengen en deze informatie aan de Vlaamse overheid te rapporteren. Dus ook op het terrein van de kinderopvang verwacht de Vlaamse overheid dat het lokale niveau een regiefunctie opneemt.

Hoge verwachtingen: een realiteitstoets.

De huidige Vlaamse regering formuleert hoge verwachtingen ten aanzien van het lokale niveau. Enerzijds moet er in 2019, bij de start van een nieuwe coalitie, een hele organisatorische hervorming plaatsvinden die moet toelaten om het OCMW en de gemeente te integreren, terwijl tegelijkertijd het OCMW dient te blijven bestaan. Deze integratie wordt vooral binnen het OCMW met veel weerstand onthaald, omdat de schrik leeft dat de eigenheid en professionaliteit zouden verloren gaan en dat het OCMW veel meer dan in het verleden onder invloed komt te staan van de lokale politiek. Anderzijds verwacht dezelfde regering dat het lokale bestuur zijn blik naar buiten richt en het lokale sociaal beleid aanstuurt en coördineert met alle relevante actoren op het terrein. En bovendien wordt ook nog eens van de lokale besturen verwacht dat zij participeren in bovenlokale netwerken. Al die beleidsmatige ontwikkelingen vinden dan ook nog eens plaats in turbulente

tijden. Het roept de vraag op of het lokale niveau het meest aangewezen niveau is om complexe sociale problemen aan te pakken.

Turbulente tijden om te hervormen.

De afgelopen jaren is de *caseload* in de OCMW's sterk toegenomen.

Ten eerste is het aantal leefloongerechtigden in België in de laatste tien jaar zo goed als verdubbeld. Deze verdubbeling wijst erop dat de druk op de kelderverdieping van de sociale zekerheid sterk toeneemt. Het leefloon wordt deels gefinancierd uit lokale en deels uit federale middelen. Het OCMW krijgt per gerechtigde een dossierkost, maar de OCMW's geven aan dat dit onvoldoende is om de begeleiding te financieren. Feitelijk betekent dit dus dat de druk op het lokale budget sterk is toegenomen. Bovendien moeten de OCMW's sinds 2016 voor een leefloongerechtigde een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) opstellen. Of nog, de hap die het leefloon neemt uit het totale budget voor sociaal beleid is sterk toegenomen en dus is er minder ruimte voor eigen initiatieven. Hoewel het beroep op de sociale bijstand in België relatief beperkt blijft, blijkt dat de klasieke sociale verzekeringen een minder afdoend antwoord bieden op een aantal recente maatschappelijke ontwikkelingen. De toename van het leefloon kan toegeschreven worden aan de gevolgen van de migratiebewegingen, de structurele werkloosheid bij laaggeschoolde personen, de gezinsdestabilisering en de verlenging van de schoolloopbaan.³ Maar ook beleidsmaatregelen dragen bij tot de toename van het aantal leefloongerechtigden. Zo is er de verstrenging van de werkloosheidsreglementering en is de toegang voor jongeren tot de inschakelingsuitkering verstrengd. En de verkleuring van de bijstandspopulatie kan niet louter toegeschreven worden aan migratiestromen. Het is nog altijd de wetgever die bepaalt wie toegang heeft tot het leefloon, en door de invoering van de RMI-wet (Wet 'Recht op Maatschappelijke Integratie') is de nationaliteitsvoorwaarde versoepeld. Voor 2002 was het bestaansminimum enkel toegankelijk voor Belgen, erkende politiek vluchtelingen, staatlozen en EU-burgers die in België verbleven. Sinds

de invoering van het RMI kunnen alle vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister in aanmerking komen voor het leefloon.

Ten tweede zijn er de alarmerende berichten over de toename van de armoede. Alhoewel het algemeen armoedecijfer op basis van de EU-SILC relatief stabiel blijft, stellen we wel belangrijke onderliggende verschuivingen vast. Vooral bij huurders, eenoudergezinnen en werklozen neemt het armoederisico sterk toe. Ook blijken kinderen en jongvolwassenen na de economische crisis een grotere kans op armoede te hebben.

Ten derde is er de instroom van vluchtelingen als gevolg van de crisis in 2015. In de periode 2015-2016 kwamen er ongeveer tweeduizend lokale opvangplaatsen bij. Dat brengt het totale aantal lokale opvangplaatsen op ongeveer tienduizend.⁴ Maar vanaf 2016 stond ongeveer een derde van die LOI-plaatsen vrij. Bovendien wijzigde de federale regering de spelregels met betrekking tot de LOI en werden OCMW's aangezet om het verblijf in een LOI zo kort mogelijk te houden. In een bevraging van de VVSG gaven de lokale besturen in 2017 aan geen nieuwe plaatsen meer te creëren, omdat zij zich te veel speelbal van de federale overheid voelen. Het voorzien van crisisopvang blijkt dan wel niet meer nodig te zijn, de lokale besturen hebben ondertussen wel ingezet op het uittekenen en implementeren van een lokaal integratiebeleid, met behulp van extra middelen van de Vlaamse overheid.

De bestuurskracht van gemeenten.

In Vlaanderen zijn er op dit moment, na het beperkte aantal fusies, 302 gemeenten. De meerderheid van de Vlaamse gemeenten is qua inwonersaantal eerder klein, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland of Scandinavische landen. In vergelijking met Duitsland en Frankrijk zijn onze gemeenten dan weer relatief groot. Zeventig procent van de Vlaamse gemeenten telt minder dan 20.000 inwoners. Een kleine 25% telt tussen de 20.000 en 40.000 inwoners, en slechts zes procent van de Vlaamse gemeenten heeft meer dan 40.000 inwoners.⁵ Dat roept heel wat vragen op over de bestuurskracht van de lokale besturen, oftewel (1)

het hebben van voldoende middelen, (2) om een gewenst beleidsresultaat als antwoord op een beleidsprobleem te behalen, (3) door het mobiliseren en samenbrengen van alle nodige maatschappelijke krachten. Gezien de veelheid van opdrachten die geformuleerd worden aan het lokale niveau stelt zich dan ook de vraag of de bestuurskracht in de kleinere gemeenten wel voldoende is om aan al deze uitdagingen tegemoet te komen.

In de realiteit ontstaan er dan ook van onderuit samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen om lokaal sociaal beleid op een hogere, regionale schaal te gaan voeren, net als antwoord om de bestuurskracht van de gemeente te verhogen. Veel lokale besturen zijn al langer tot het besef gekomen dat zij een aantal hardnekkige sociale problemen, zoals armoede, vergrijzing en de nood aan woonzorg, niet langer alleen kunnen aanpakken. Men gaat dus expliciet op zoek naar partners (andere lokale besturen, private zorgaanbieders, ...) om op bovenlokale schaal beleid te voeren en dienstverlening aan te bieden. Een recent voorbeeld hiervan is W13, een interlokale vereniging voor sociaal en welzijnsbeleid in Zuid-West-Vlaanderen, waar dertien lokale besturen en het regionale CAW in deelnemen. Het is de bedoeling om samen regionaal beleid te voeren rond zaken als armoedebestrijding, voedselbedeling, en ouderenzorg. Het wordt ook gezien als een manier om de vele bestaande samenwerkingsverbanden tussen verschillende actoren in de regio te bundelen in één regioverhaal.

Maar ook de Vlaamse overheid zelf en meer bepaald de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin lijkt die mening te zijn toegedaan. De hervorming van de eerstelijnszorg creëert 59 eerstelijnszones in Vlaanderen en één in Brussel. Per zone wordt een zorgraad geïnstalleerd die bestaat uit een vertegenwoordiging van de partners die verplicht hiervan deel moeten uitmaken en die afstemming en interdisciplinaire samenwerking organiseert tussen de zorgaanbieders onderling, tussen de zorgaanbieders en andere organisaties, diensten en personen met een meer gespecialiseerd zorgaanbod, alsook tussen de zorgaanbieders en de personen met een zorg- en ondersteuningsnood, mantelzorgers en vrij-

willigers. 'Eén gezin, één plan', de nieuwe beleidslijn binnen de integrale jeugdhulp in functie van het zo vroeg mogelijk ingrijpen in gezinnen, vertrekt ook van bovenlokale netwerken die geënt zijn op de eerstelijnszones. De coördinatie van dit netwerk gebeurt door een kernpartner van die netwerken. In de uitvoering van het Vlaams Actieplan Dak- en Thuisloosheid worden ook bovenlokale netwerken geïnstalleerd. De coördinatie van al die netwerken wordt niet vastgelegd. Dan eens is het een OCMW, maar ook het CAW of een vereniging van lokale besturen neemt in de praktijk de coördinatie op zich.

In het lokaal woonbeleid stellen we een gelijkaardige evolutie vast. Sinds de Vlaamse Wooncode uit 2007 worden er opdrachten gegeven aan het lokale niveau met betrekking tot het voeren van een lokaal woonbeleid: het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, en het uitwerken van een bewaking van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving. Recentelijk werden opnieuw middelen vrijgemaakt voor intergemeentelijke samenwerking, net omdat de kleinere lokale besturen worstelden met de opdrachten uit de Wooncode.

De ene decentralisatie is de andere niet.

We zien dat er in Vlaanderen een duidelijk appel is om opdrachten toe te kennen aan het lokale niveau. Toch moeten we goed opletten wat we precies bedoelen als we dit decentralisatie noemen.⁶ Er bestaat altijd een zekere verticale verdeling van verantwoordelijkheden tussen hogere en lagere overheden die betrekking kunnen hebben op vier aspecten: financiering, regulering, coördinatie, en de dienstverlening zelf. Met betrekking tot dat laatste punt moeten we erop wijzen dat de dienstverlening op het terrein in Vlaanderen heel vaak wordt ingevuld door private non-profitorganisaties die van oudsher tegenstander zijn geweest van een decentralisatie van bevoegdheden. De regulering van dienstverlening is tot nader order vooral een Vlaamse aangelegenheid. Er zijn wel stappen gezet in de richting van een decentralisatie van de financiering door middelen samen te brengen in het gemeentefonds waarover de lokale besturen nu autonoom kunnen beslissen, maar er wordt tot nader order

toch vooral gekeken naar een coördinerende regierol voor de lokale overheid wanneer we het over decentralisatie hebben op het terrein van het sociaal beleid. In een internationaal-vergelijkende studie blijkt dat er in een aantal Europese landen ook gedecentraliseerd is op het terrein van de dienstverlening zelf.⁷ Opvallend is dat dit gecombineerd werd met een besparingsoperatie. Voorbeelden van dit pad zijn Italië, Engeland en Nederland.

Dit wijst er dus op dat het decentraliseren van sociaal beleid door verschillende logica's kan ingegeven worden. Bredewold et. al. tonen in hun recente analyse van de grootschalige decentralisatiebeweging in Nederland aan dat verschillende logica's vaak ook gecombineerd kunnen worden.⁸ De Nederlandse decentralisatie van heel wat aspecten van het zorgbeleid werd op basis van drie argumenten doorgevoerd. Ten eerste is er de belofte van nabijheid: gedecentraliseerde zorgverlening kan de versnippering en de bureaucratie doorbreken. Wijkteams komen zo dicht mogelijk bij de burger, bouwen een band op met hen, en kunnen op die manier ook het informeel zorgpotentieel versterken. In dat opzicht ging de Nederlandse decentralisatie gepaard met een sterk geloof in de zelfredzaamheid van burgers: een tweede argument voor decentralisatie. De professionals die nu op het lokale niveau zo dicht bij de burger komen, moeten in de eerste plaats de zelfredzaamheid activeren. Best wordt elke vraag die gesteld wordt aan de lokale overheid terug bij de persoon en zijn context gelegd, en dit gebeurt bij voorkeur aan de keukentafel. De keukentafel staat symbool voor de plek waar gezinnen en families hun zorgen bespreken en samen naar oplossingen zoeken. De lokale overheid treedt die huiselijke sfeer binnen en probeert die huiselijke relaties te sturen in de richting van meer zorgen voor mekaar en van minder beroep op professionele zorg. Een derde argument is dat decentralisatie leidt tot meer democratie. De lijnen worden zagezegd korter, het beleid leert veel sneller waar er zaken moeilijk lopen en kan flexibeler aangepast worden. Dit alles leidt tot een meer responsief beleid. Op basis van een grootschalig onderzoek tonen Bredewold et. al. echter aan dat die logica's in de praktijk anders uitdraaien. Wijkteams worstelen met hun opdracht en voelen zich weinig gesteund. De versterking van de plicht

om meer het eigen netwerk aan te spreken lijkt weinig te lukken. Maar het wordt wel veelvuldig benadrukt, waardoor het de relaties onder druk zet en mogelijk ook beschadigt. Ook de belofte van meer democratie gaat niet op. Er is weinig ruimte voor kritiek op het beleid dat gericht is op nabijheid en zelfredzaamheid. Decentralisatie om te besparen lijkt dus vooral te leiden tot burgers met een schuldgevoel omdat ze een zorgvraag moeten stellen.

Men zou verwachten dat burgers hiertegen in opstand komen. Maar Grootegoed et al. toonden eerder al aan dat kwetsbare burgers de zelfredzaamheidslogica van de Nederlandse overheid reproduceren in plaats van hiertegen in opstand te komen.⁹ Als een overheid maar genoeg de noodzaak aan selectiviteit benadrukt ('professionele zorg voor diegenen die het het hardste nodig hebben'), gaan kwetsbare burgers die logica bevestigen uit schrik dat zij professionele zorg 'afnemen' van diegenen die het echt nodig hebben.

Ondertussen zit de burger niet stil.

De laatste jaren komen er bovendien meer en meer signalen dat burgers niet langer afwachten totdat de overheid een initiatief neemt, maar zelf initiatieven opzetten. Burgerinitiatieven voldoen volgens Noy & Holemans idealiter aan vier voorwaarden: (1) het initiatief tracht op de lange termijn resultaat te realiseren; (2) het is gestart vanuit de burger; (3) burgers beslissen over de vorm, organisatie en toekomst van het collectief; en (4) burgers zijn zelf actief in de productie of uitvoering van het goed, de dienst of de activiteit.¹⁰ We zien zulke initiatieven op heel wat maatschappelijke domeinen: energie, landbouw, voeding, wonen, zorg. In plaats van de klassieke weg te volgen via het stemgedrag of via het proberen te wegen op de besluitvoering kiezen burgers voor de 'doe-democratie'. Op basis van een verkennende analyse van een aantal burgerinitiatieven stellen De Rynck et. al. dat die initiatieven inderdaad door burgers zijn opgestart maar dat zij wel op heel wat verschillende manieren met verschillende overheden in contact komen.¹¹ Vaak gaat het om burgers die hun weg kennen in het politieke en ambtelijke apparaat en op die manier proberen om op een of andere manier onder-

steuning of steun te verkrijgen voor hun initiatief. Maar ook kan het zo zijn dat het lokale bestuur zelf deze burgerinitiatieven wil faciliteren en versterken, zoals de onderzoekers in de stad Gent vaststellen. Tegelijkertijd is de grote vraag welke rol(len) een lokale overheid kan of moet aannemen ten aanzien van deze initiatieven. In dat opzicht hebben zulke initiatieven een paradoxaal karakter, zeker op het terrein van sociaal beleid. Aangezien beslissingen in zulke initiatieven door burgers genomen worden, betekent dit ook dat burgers zelf beslissen over wie wel en niet toegang heeft. Als bijvoorbeeld ouders van kinderen met een beperking zich organiseren om een eigen wooninitiatief te organiseren, dan beslissen zij ook wie daarvan kan gebruik maken, een per definitie publieke kwestie.

Het lokale niveau, het meest aangewezen niveau?

2019 wordt een scharnierjaar voor het lokaal sociaal beleid. Het OCMW dat meer dan veertig jaar bestaan heeft, zal niet verdwijnen, maar wel grondig hervormd worden. Er zijn heel wat vragen bij deze hervorming die vooral als een ambtelijke en politieke herstructurering wordt geportretteerd. Het is op dit moment helemaal niet duidelijk welke impact dit zal hebben op de maatschappelijke dienstverlening. Opvallend is wel dat het OCMW in de actuele debatten vooral wordt beschouwd als een instantie die individuele hulpverlening biedt. Maar de afgelopen veertig jaar tonen een heel ander beeld, met name dat van een lokale publieke instantie die voortdurend nieuwe antwoorden formuleert op lokale sociale uitdagingen. Zo werkt het OCMW samen met de gemeente tekorten van de hogere overheden weg, bijvoorbeeld op het terrein van kinderopvang of ouderenzorg. Maar ook op het gebied van de sociale zekerheid vult de lokale overheid de te lage sociale uitkeringen aan met aanvullende steun. Over hoeveel dit uiteindelijk gaat, is niet geweten, omdat gemeenten hier op hun autonomie staan en deze gegevens niet op een uniforme wijze bijhouden.

Maar de lokale besturen vullen niet alleen aan, ze kunnen ook heel creatief en innovatief uit de hoek komen, als initiatiefnemer maar vaak ook

als partner, bijvoorbeeld op het gebied van wonen (socialeverhuurkantoren) of hergebruik (kringloopcentra). Vaak gaat het hier om nieuwe noden die lokaal gedetecteerd worden. Veel hangt af van de creativiteit en de politieke wil op het lokale niveau. De autonomie zorgt ervoor dat er grote lokale verschillen kunnen ontstaan, zeker vanwege de grote verschillen qua bestuurskracht. In Nederland ging de decentralisatie gepaard met een grootschalige fusieoperatie van gemeenten, net om optimaal gebruik te kunnen maken van schaalvoordelen. Minstens voorlopig is dat niet het geval in Vlaanderen. Een bijkomende complexiteit is dat heel wat zorg- en welzijnsvoorzieningen tot nader order bovenlokaal georganiseerd zijn. Zeker op het terrein van zorg en welzijn is er dan ook nog eens de complexe bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en de federale overheid. Als we in Vlaanderen een uitgesproken keuze maken voor decentralisatie, dan zou dat betekenen dat al die bovenlokale voorzieningen telkens op het lokale niveau andere afspraken moeten maken. Dit toont dat het essentieel is om na te denken waar schaalvoordelen noodzakelijk zijn om een gedegen beleid te voeren.

Een andere valkuil van een decentralisatie van lokaal sociaal beleid is dat het mogelijk leidt tot een *'race to the bottom'*. Uit schrik om kwetsbare groepen aan te trekken holt de lokale overheid het sociaal beleid uit. Dit kan een kettingreactie ontketenen. De Swaan benoemt dit als het dilemma van collectieve actie.¹² De verstatelijking van zorg en het centraliseren van bevoegdheden bleek in de tweede helft van de twintigste eeuw het antwoord op dat dilemma. De vraag stelt zich of we geen omgekeerde beweging meemaken, wanneer we ook in België resoluut kiezen voor decentralisatie. De voorbeelden uit Nederland, Engeland en Italië wijzen in ieder geval op een groeiende sociale ongelijkheid die kan optreden op het lokale niveau door een *'race to the bottom'*, maar ook door preciaire lokale financiën die niet toelaten om een doeltreffend sociaal beleid te voeren. Dan wordt de kloof tussen rijkere gemeenten met een minder kwetsbare populatie en armere gemeenten met een grotere kwetsbare populatie net groter.

Decentralisatie kan ook niet los gezien worden van het beleid dat gevoerd wordt op de hogere beleidsniveaus. De sociale zekerheid maakt dit duidelijk. De verstrenging van de werkloosheidsreglementering zorgt voor een verschuiving van de kosten naar het lokale niveau, zonder dat zij hiervoor gecompenseerd worden. In dat opzicht kunnen maatregelen op het hogere niveau in de feiten een decentralisatie inhouden, zonder dat dit formeel zo benoemd wordt. Maar evenzeer stelt zich de vraag welke sociale problemen op een lokaal niveau efficiënt aangepakt kunnen worden.

Minstens even belangrijk is welke politieke keuzes het lokaal bestuur gaat maken op het terrein van het lokaal sociaal beleid, net omdat ze door de inkanteling meer controle zouden krijgen op het OCMW-budget. Is de gemeenteraad klaar om het inhoudelijk debat te voeren dat nodig is om de richting van het lokaal sociaal beleid te bepalen? Of dreigen de middelen van het OCMW ingezet te worden voor meer 'populaire' beleidsmaatregelen waarmee lokale politici kunnen scoren? Op dit moment blijft het koffiedik kijken. De afgelopen veertig jaar tonen dat er lokaal heel wat mogelijk is gemaakt. In dat opzicht mogen we de toekomst positief tegemoet treden. Maar tegelijkertijd stellen we in het maatschappelijke debat een verharding vast ten aanzien van bijvoorbeeld mensen in armoede. Maatschappelijke dienstverlening door sociaal werkers moet vooral de zelfredzaamheid versterken en moet dus mensen zo snel mogelijk weer onafhankelijk maken. Dit is nu al voelbaar in een aantal gemeenten en steden. Het Nederlandse decentralisatiebeleid toont aan dat dit, net wanneer het om maatschappelijk kwetsbare groepen gaat, te hoge verwachtingen zijn.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' moedigt de lokale besturen wel aan om vanuit een grondrechtenbenadering te blijven werken én volop in te zetten op een participatieve democratie. Er zijn heel wat voorbeelden van gemeenten die hun lokale democratie proberen te herdenken, weg van het klassieke vertegenwoordigingsmodel naar meer deliberatieve modellen in functie van overleg, dialoog en inspraak van de burgers. Dit laatste is meer dan ooit noodzakelijk, aangezien de burger niet langer

wacht op de overheid. Maar de uitdaging blijft om ook die stemmen op te zoeken die net niet deelnemen aan het debat.

Eén vraagstuk is echter fundamenteel, met name op welk niveau zich de essentiële beleidsinstrumenten bevinden die het meest efficiënt inspelen op maatschappelijke uitdagingen. De laatste jaren werden bijvoorbeeld in het kader van de strijd tegen kinderarmoede lokale hulpverleningsnetwerken opgericht. Hierdoor lijkt de indruk te ontstaan dat het lokale niveau in staat is om dit soort complexe sociale problemen ten gronde aan te pakken. De hefboomen voor een effectief armoedebestrijdingsbeleid zijn betaalbare huisvesting, kwaliteitsvol onderwijs, een degelijke job, en voldoende inkomenszekerheid wanneer een job niet mogelijk of haalbaar is. Het lokale niveau kan vast en zeker zijn rol spelen, maar tegelijkertijd wordt het beleid op die terreinen op een hoger beleidsniveau vormgegeven.

Het blijft dus koffiedik kijken naar de toekomst, maar de hele operatie die nu is ingezet vraagt wel om een uitdrukkelijke versterking van het lokale publieke debat over sociaal beleid. Dat moet dan wel op een realistische manier gebeuren, binnen de contouren van de mogelijkheden waarover een lokaal bestuur beschikt. De aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018, waarin de sociale thema's weinig zichtbaar waren, was op dat vlak weinig hoopvol. Tegelijkertijd zien we na de coalitievorming wel gemeenten en steden kiezen voor een meer deliberatieve, participatieve aanpak van de nieuwe beleidsplanning en is armoedebestrijding een prioriteit in heel wat lokale beleidsakkoorden.

Eindnoten.

1. M. De Bie & J. Vandenbussche (2016), '40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco, p. 49-64.
2. D. Boost, S. Elloukmani, K. Hermans, & P. Raeymaeckers (2018), *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid, en Gezin.

3. N. Van Mechelen, D. Zamora, & B. Cantillon (2016), 'De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Acco, p. 13-32.
4. VVSG (2017), 'Bevraging integratie van vluchtelingen.' www.vvsg.be
5. B. Verschuere & F. De Rynck (2017), 'Maakt lokaal beleid (het) verschil?' In: P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (red.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2017*. Acco, p. 45-60.
6. F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (2017), *Social services disrupted. Changes, challenges, and policy implications for Europe in times of austerity*. Edward Elgar.
7. F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (2017), *Social services disrupted. Changes, challenges, and policy implications for Europe in times of austerity*. Edward Elgar.
8. F. Bredewold, J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens, & L. Verplancke (2018), *De verhuizing van de welvaartsstaat*. Lemma.
9. E. Grootegoed, C. Bröer, J.W. Duyvendak (2013), 'Too ashamed to complain: cuts to publicly financed care and clients' waiving of their right to appeal.' *Social Policy and Society* (12:3), p. 475-486.
10. F. Noy & D. Holemans (2016), 'Burgercollectieven in kaart gebracht.' *Oikos* (78:3), p. 69-76.
11. F. De Rynck, E. De Pauw, R. Pauly (2017), 'De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van de arrangementen.' *Oikos* (81:1), p. 20-34.
12. A. de Swaan (1989), *Zorg en de staat*. Bert Bakker.

‘Tina’ out, ‘Tamara’ in. Met een *moonshot* voor wonen naar een waaier van collaterale winsten.¹

Pascal De Decker.

Wooncrisis?

“Achter onze gevels schuilt een wooncrisis”. Het is een kop in de krant *De Tijd* boven een artikel dat ingaat op het boek *De onzichtbare wooncrisis* van huurdersbondbaas Joy Verstichele.² Enkele dagen eerder lasen we in een interview met de Gentse stadsbouwmeester dat er in Gent een wooncrisis heerst,³ een topic dat een maand eerder ook al in *De Standaard* werd aangesneden.⁴ In een inspiratienota van de Taskforce Wonen, aan het publiek voorgesteld in de loop van de maand november 2018, vinden we het woord ‘crisis’, doorgaans gekoppeld aan het woord ‘wonen’ 86 keer terug.⁵ De wooncrisis is... groot, fundamenteel, nijpend, enorm. Wat burgemeester Daniël Termont al voor de verkiezingen deemoedig had toegegeven.⁶

Even recent is de aanklacht van het Netwerk tegen Armoede dat erop wijst dat de wooncrisis Vlaanderen al jarenlang teistert en steeds erger wordt.⁷ En wie verder terugkeert in de tijd, vindt een quasi aanhoudende stroom van crisisberichten, inclusief een advies van de Vlaamse Woonraad die het noodzakelijk vond om de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt in beeld te brengen.⁸

Het woord ‘crisis’ is een containerbegrip dat nogal makkelijk in de mond wordt genomen. Maar wat zeggen de cijfers? Feit is dat op basis van onderzoek van het Steunpunt Wonen⁹ kan worden vastgesteld dat de afgelopen jaren heel wat mensen in woonnood zijn terechtgekomen. Tabel 1 bekijkt kort de evolutie van enkele betaalbaarheidsindicatoren.¹⁰ We bekijken eerst wie meer dan 30% van het inkomen aan wonen spendeert. We zien onmiddellijk grote verschillen. Sociale huurders zijn het beste af: in 2013 betaalde ‘slechts’ 23% van hen meer dan 30% van hun inkomen aan wonen. Van de eigenaars die nog een hypotheek moeten afbetalen, betaalt een kleine 30% meer dan 30%. Private huurders zijn slechter af: meer dan de helft betaalt meer dan 30%. Bekijken we wie daardoor in de armoede terechtkomt, dan is het contrast tussen aankomende eigenaars en huurders groot. Kan slechts 10% van de eigenaars

met afbetalingslast na de afbetaling geen decent leven leiden, dan geldt dit voor meer dan 30% van de private en sociale huurders.

Vertalen we dit in absolute aantallen en evoluties dan stellen we vast dat in 2013 ongeveer 230.000 huurders na het betalen van de huur zonder kosten (!) in armoede moet leven. We stellen tevens vast dat dit een kleine 50.000 meer is dan acht jaar eerder. Bij afbetalende eigenaars zien we een omgekeerde trend: het aandeel is stabiel en het aantal is licht gedaald.

Tabel 1: Vlaanderen: betaalbaarheidsindicatoren voor wonen (2005 - 2013)

	2005	2005	2013	2013	Verschil 2005-2013
	%	aantal	%	aantal	
Betaald meer dan dertig procent van het inkomen aan naakte woonkosten:					
Eigenaars met afbetalingslast	17,1%	145.601	27,1%	225.729	80.128
Private huurders	39,2%	180.683	51,2%	283.848	103.245
Sociale huurders	12,2%	17.109	22,7%	40.932	23.823
Komt na het betalen van de naakte woonkosten in armoede terecht:					
Eigenaars met afbetalingslast	10,4%	88.533	10,0%	83.295	-5.258
Private huurders	27,4%	126.941	30,4%	166.904	39.963
Sociale huurders	38,6%	54.132	34,5%	62.210	8.078

Het Grote Woononderzoek 2013 bekeek ook de woningkwaliteit. De grondige screening leert dat in Vlaanderen in 2013 een klein miljoen woningen (999.400 of 37,2% van de voorraad) van ontoereikende kwaliteit is en 430.000 woningen (15,9%) van structureel ontoereikende kwaliteit. Met betrekking tot de woningkwaliteit zijn er voor wat de evolutie in de tijd betreft enkel zelfrapportage-gegevens van de huishoudens beschikbaar. Tussen 2005 en 2013 zou er volgens deze methode een lichte toename van het aantal bewoonde slechte woningen zijn.

Het Steunpunt Wonen becijferde de grootte van de woonnood. Wanneer iemand huurt, in een woning van slechte kwaliteit woont, tot de laagste 40% inkomens behoort en na het betalen van de huur in armoede terecht komt, is er overduidelijk sprake van woonnood. Zo gedefinieerd worden 280.000 huishoudens door woonnood getroffen.¹¹ Tellen we

daar ook de 110.000 eigenaars bij die in slechte woningen wonen,¹² dan kunnen we stellen dat de woonnood in Vlaanderen ongeveer 400.000 huishoudens treft.

Twee bedenkingen daarbij. Een, deze ramingen zijn gebaseerd op *survey*-gegevens. Het is genoegzaam bekend dat mensen met zwakke socio-economische profielen onderparticiperen. De kans dat de reële woonnood dus onderschat is, is reëel. Twee, overdramatisering is misplaatst. In de *long run* is de staat van het wonen verbeterd, zodat vandaag een overgrote meerderheid van de Vlamingen in goede en betaalbare woningen woont. Dewilde & Pannecoucke plaatsen het woord wooncrisis dan ook tussen haakjes.¹³ We komen er nog op terug.

De Belgisch-Vlaamse woonorde.

Dat er in Vlaanderen woonnood is, wordt uiteraard niet voor het eerst vastgesteld. Integendeel, de nood is behoorlijk hardnekkig en de afname ervan lijkt gestuit. Woonnood kan uiteraard niet los gezien worden van de maatschappelijke context waarin hij is gesitueerd, en dus van het woonbeleid. Dat is in principe veranderbaar. We stellen echter vast dat het woonbeleid in dit land sterk padafhankelijk is, in die mate dat er sprake kan zijn van een robuuste 'woonorde'.¹⁴ Het begrip 'woonorde' duidt op het geheel aan regels en mechanismen dat de toegang tot een woning en de maatschappelijke posities die daaruit voortvloeien regelt. De Belgisch-Vlaamse woonorde heeft een sterk liberaal-economisch karakter. Het basismechanisme dat de toegang tot een woning reguleert, is de individuele verantwoordelijkheid van een huishouden om zelf voldoende financiële middelen te verwerven om een huis te kopen of huren.¹⁵ Aangezien in een kapitalistische samenleving inkomens in belangrijke mate worden verdeeld via de arbeidsmarkt, wordt de Belgisch-Vlaamse woonorde sterk gestructureerd door de werking van de arbeidsmarkt. Wie een gunstige positie (inkomen) heeft op de arbeidsmarkt, komt met een ruim budget op de woonmarkt en verwerft er zich doorgaans een gunstige positie.

Twee basismechanismen.

Het liberaal-economisch karakter van de Belgisch-Vlaamse woonorde is beleidsmatig uitgewerkt in twee centrale beleidslijnen: het promoten en beschermen van privaat eigendom enerzijds en ‘gesubsidieerde vrijheid’ anderzijds. België is al langer een land van huiseigenaars: een eigen huis bouwen of kopen was en is nog steeds een prioriteit in het woonbeleid. De basis ervan werd al in de negentiende eeuw en de vroege twintigste eeuw gelegd.¹⁶ Via fiscale kortingen, premies en tijdelijk zelfs met een extra stem bij verkiezingen werd woningeigendom aangemoedigd. Vandaag stimuleert en ondersteunt de overheid nog steeds de aankoop van een eigen woning met premies, goedkope leningen en fiscale voordelen zoals de woonbonus. De sterke inzet op eigendom heeft het aandeel huiseigenaars tot na de jaren 2000 onophoudelijk doen groeien. Pas de laatste jaren is er een kleine terugval.¹⁷

De tweede centrale beleidsinsteek is de ‘gesubsidieerde vrijheid’ of subsidiariteit. België kent een grondwettelijk recht op wonen (artikel 23, lid 3 van de Belgische Grondwet) en het recht op menswaardig wonen staat ingeschreven in de Vlaamse Wooncode (artikel 3). Er is aan die rechten echter geen resultaatsverbintenis verbonden en de overheid neemt zelf nauwelijks initiatief om ze te (doen) realiseren. Ze besteedt die verantwoordelijkheid uit aan actoren, in overgrote mate aan individuele huishoudens. Die zijn vrij om wonen naar eigen keuze te realiseren, maar worden door de overheid doorgaans financieel ondersteund als zij een bepaalde keuze maken. De meeste beleidsinstrumenten die worden gehanteerd (premie, fiscale voordelen, ...), worden bovendien toegekend nadat huishoudens een eigen woning bouwden of aankochten. Hoewel de overheid individuele huishoudens in theorie vrij laat in haar woonkeuze, werkt het gevoerde beleid sterk normerend: een eigen, individuele woning werd en blijft de norm. De verantwoordelijkheid om het recht op wonen te realiseren, werd en wordt in tweede instantie doorgeschoven naar socialehuisvestingsmaatschappijen, die instaan voor slechts 5 à 6% van de Vlaamse woningmarkt. Ook zij kunnen initi-

atief nemen om woningen te bouwen en worden daarbij ondersteund, al geldt er ook voor hen geen enkele verplichting om te bouwen.

Drie posities.

In deze Belgisch-Vlaamse woonorde bestaan *grosso modo* drie grote posities. De meerderheidspositie is die van de woningeigenaar. Deze positie vereist startkapitaal en financiële stabiliteit. Een minderheid van de bevolking die niet voldoende eigen middelen heeft om zich een woning aan te schaffen, bevindt zich op de huurmarkt.

Een tweede positie in de woonorde is die van de sociale huurder. Om deze tweede positie te voorzien, speelt de geïnstitutionaliseerde solidariteit van de samenleving een centrale rol, aangezien via overheidsmiddelen de toegang tot een woning wordt gerealiseerd voor een groep die dit niet zelf kan realiseren. De lange wachtlijsten tonen echter aan dat de nood veel groter is dan het aanbod. In 2017 wachtten er 135.500 unieke kandidaten op één van de 143.989 (verhuurde) sociale huurwoningen in Vlaanderen. Bij toewijzing hebben ze daar meer dan 1.000 dagen op gewacht.¹⁸ Beschikbare woningen worden toegewezen volgens toewijzingscriteria. Een beperkt inkomen is op dit marktsegment geen belemmering om toegang te krijgen.

Een derde en laatste positie binnen de woonorde is die van de private huurder. Dat is —een kleine groep welgestelde huurders buiten beschouwing gelaten— de minst gunstige positie. De groep die via de private huurmarkt toegang tot een woning vindt, houdt procentueel het minst over van zijn inkomen. Deze groep verarmt dus door zijn positie in de woonorde.

Discriminatie.

Om te begrijpen hoe elkeen al dan niet een positie kan verwerven in de woonorde, is ook discriminatie een belangrijk structurerend principe. Omdat op de private huurmarkt de concurrentie voor betaalbare en kwaliteitsvolle woningen toeneemt, overstijgt de vraag het aanbod.

Gecombineerd met een sterke machtspositie voor de verhuurder ten aanzien van kandidaat-huurders, creëert dit mogelijkheden voor selectie en discriminatie. Verhuurders kunnen in zo'n situatie immers een keuze maken uit een *pool* van kandidaten.¹⁹ Inkomen en etniciteit zijn twee factoren waar verhuurders sterk op screenen. Zij die met een beperkt inkomen een woning zoeken —zeker wanneer dat een vervangingsinkomen is— en zij die een buitenlandse herkomst hebben, zien hun kansen op de private huurmarkt sterk verkleinen door het selectief optreden van verhuurders. Ook de sociale woonsector is niet vrij van discriminatie. Hoewel etniciteit geen expliciet criterium in de toewijzingsregels van sociale woningen is, tonen Cornet e.a. aan dat in er in de praktijk een risico op discriminatie schuilt in de procedures die worden gehanteerd.²⁰

Nieuwe wooninitiatieven.

Om het institutionele kader van de Vlaamse woonwereld te begrijpen, moeten we ook oog hebben voor nieuwe wooninitiatieven. Huurdersbonden, sociale verhuurkantoren, *community land trust*, *housing first*, samenhuizen, *co-housing*, kangoeroewonen, samenwerkingsprojecten wonen-welzijn, initiatieven ter ondersteuning van kraakinitiatieven, kleinschalig wonen, zorgwonen, ouderen op kot, enz. En de 'oude' sociale huisvestingsmaatschappijen waren het ooit ook, een vernieuwend, alternatief innovatief wooninitiatief.

Vóór de goedkeuring van de Vlaamse Wooncode hadden we het over 'alternatieve' of 'nieuwe' wooninitiatieven²¹; vandaag heet het 'sociale wooninnovaties'.²² Nieuwe of '*alternatieve wooninitiatieven*' werden destijds gedefinieerd als woonprojecten die ontstaan vanuit de vaststelling dat de traditionele sociale huisvesting er niet in slaagde de woonproblemen van zwakke bewonersgroepen op te vangen. *Sociale innovaties* zijn vandaag activiteiten en diensten die worden gemotiveerd vanuit het doel om sociale noden te lenigen en die in hoofdzaak worden ontwikkeld en verspreid door organisaties met sociale doelstellingen. Initiatiefnemers staan, met andere woorden, vaak *buiten* de woonsector. FEANTSA ziet, bijvoorbeeld, in de sociale verhuurkantoren (SVK's)

een schoolvoorbeeld van sociale innovatie omdat (1) ze zich richten op kwetsbare groepen, waardoor ze een sociaal tekort invullen dat niet via de markt kan worden ingevuld, (2) ze ontstaan als gevolg van *bottom-up* processen en (3) ze tot de creatie van nieuwe structuren hebben geleid die blijven bestaan.²³

Alternatieve wooninitiatieven spelen zich af aan, op of over de rand van het officiële institutionele kader, *in casu* de Vlaamse 'woonorde'. Oosterlynck wijst erop dat ze opduiken in de kloof tussen aanhoudende woonnoden op het terrein en sociale rechten op papier.²⁴ Ze ontstaan wegens een onvrede over het gebrek aan beterschap, omdat de rechten niet of onvoldoende gerealiseerd worden, en proberen daaraan te verhelpen. Vermits ze sinds het eind van de jaren zeventig herhaaldelijk opduiken, zijn ze een permanente speler geworden. De motieven en alternatieven zijn dan ook niet zonder belang. We komen erop terug.

De mythen van Tina.

Elke analyse van het Belgisch-Vlaamse woonbeleid komt tot dezelfde conclusies. Het is steeds meer van hetzelfde. Er lijken geen beleidsalternatieven te zijn. T.I.N.A. heerst. We zien dat een aantal hardnekkige misvattingen, met soms mythische proporties, aan de basis ligt van beleidskeuzes die volstrekt naast de kwestie zijn. We onderscheiden drie mythes: (1) de vermeende betaalbaarheidsproblematiek situeert zich bij de middenklasse, (2) de overheid moet niet al te veel interveniëren in de woningmarkt, en (3) de woonnood kan opgelost worden door zoveel mogelijk mensen eigenaar te maken.

De eerste mythe: de betaalbaarheid van wonen komt in het gedrang voor de middenklasse.

Was er de afgelopen tien jaar geen bezorgdheid over de betaalbaarheid van het wonen? Toch wel, zij het een wat wonderbaarlijke. Betaalbaarheid werd de afgelopen jaren geherdefinieerd. Het vertoog in de dominante publieke sfeer —de kranten en journaals— ging niet over de onzekerheid en onbetaalbaarheid van vaak slechte woningen die oudere

huurders in de armoede duwen, of over de last voor een jonge instellingenverlater die met een leefloon moet wonen en leven. Neen, wat de publieke opinie domineerde, waren *statements* dat het gemiddelde middenklassegezin steeds moeilijker een woning kan kopen. Maar er is met het kopen van een woning en met de betaalbaarheid ervan weinig aan de hand. De Vlaming koopt lustig verder, ook al klaagt hij over de hoge prijs.

Vinden we wonen, gezien de per definitie hoge instapprijs, niet altijd te duur? Wat (vermoedelijk) speelt, is het psychologische effect van het ontbreken van inflatie, waardoor de afbetalingslast over een langere periode een substantieel deel van het inkomen beslaat. België kende en kent een systeem van koppeling van de lonen aan de inflatie. Dat komt erop neer dat als de prijzen stijgen, ook de lonen stijgen. Nu leenden de meeste Belgische gezinnen met een vaste afbetaling. Heel veel Vlaamse gezinnen zijn eigenaar geworden met de combinatie van vaste afbetalingskost en (soms sterk) stijgende lonen, waardoor wonen steeds betaalbaarder —lees: goedkoper of goedkoop— werd. Dit is niet langer zo. Door het ontbreken van inflatie stijgen de lonen trager, terwijl de afbetalingslast dezelfde blijft, waardoor het gewicht van de afbetaling langer zwaarder blijft doorwegen.

Wonen doet inderdaad pijn, maar dan bij mensen met een laag inkomen. Er is weinig besef dat er heel wat mensen zijn die een inkomen hebben waarmee ze op de woningmarkt weinig tot niets deftigs kunnen aanvragen. Weinigen hebben door dat een woonkost (huur) van 500 euro voor mensen met een inkomen van 1.000 euro (of minder) gewoon ondraaglijk is. Weinigen hebben door dat die mensen bestaan, dat er nu eenmaal kwetsbare huishoudens zijn. Of ze voelen het probleem niet echt aan. Of ze steken de kop in het zand. Of, ze zeggen dat het de persoonlijke verantwoordelijkheid van die mensen is. Is een jongere die op 18 jaar de jeugdinstelling gedwongen moet verlaten en het met 1.000 euro moet doen hiervoor verantwoordelijk? Is de bejaarde die om wat voor reden dan ook moet huren, hiervoor verantwoordelijk?

De tweede mythe: de markt lost alles op.

Wonen is een basisbehoefte. Daarover is men het zo roerend eens dat het in allerlei internationale verdragen, en in vele (grond)wetten is opgenomen. Toch wordt wonen in hoofdzaak via de markt aangeboden waardoor ‘succes’ op de woningmarkt onlosmakelijk verbonden is met ‘succes’ op de arbeidsmarkt. En wat de overheid doet, is ‘aanvullend’. Canfyn vraagt zich af of dit voor wat toch een basisbehoefte is niet omgekeerd moet: de overheid leidt en de markt dekt de gaten af.²⁵ En is wonen niet te belangrijk om het aan de markt over te laten?

Hoewel ook in Vlaanderen woningen via herverdeling worden toegevoegd, domineert marktwerking, weliswaar ‘verstoord’ door subsidies en reglementen. Canfyn mag dan wel voorstellen om de verhouding tussen markt en overheid om te draaien, dat kan/zal niet onverwijd gebeuren. We zitten met de marktdominantie opgescheept. Weten hoe een woningmarkt werkt, is bijgevolg essentieel. Galbraith wees er al eerder op: markten voorzien nergens ter wereld in goede en betaalbare woningen voor mensen met een laag inkomen.²⁶ Niet verwonderlijk. De woningmarkt behandelt wonen als een goed, een item dat wordt gekocht en verkocht voor geld, voor winst. Voor lage inkomens creëert dit problemen bij elke stap in het ontwikkelings-, productie-, distributie- en financieringsproces. De totale kost van wonen is immers het totaal van de vele kosten die in dat proces zitten, weze het deze voor het verwerven van land om op te bouwen, het glas in de ramen of deze voor de schroeven die een kast bijeenhouden. In elke fase van het ‘woonproces’ is het doel het maximaliseren van de winst, wat de kosten opdrijft en de betaalbaarheid reduceert.²⁷ Barlow & Duncan wijzen er bovendien op dat zelfs als een markt (ogenschijnlijk) goed functioneert, ze voor lage inkomens altijd zal falen omdat ze zich richt op die producten die winst opleveren.²⁸

Dit brengt ons terug bij het concept ‘wooncrisis’ en de lezing dat wooncrisisen in golven komen. Maddens & Marcuse verwerpen het gebruik van het concept ‘crisis’.²⁹ ‘Crisis’ verwijst, zo stellen ze, naar iets tijdelijks,

iets abnormaals. Maar, zo betogen ze, ‘woonnood’ is ingebakken in de structuren van onze (klasse)samenleving. Woonnood is geen probleem van één land of één stad; het is een globaal probleem dat zich, weliswaar in verschillende gedaanten en verhoudingen, altijd voordoet. De huisvestings‘crisis’ —in feite een permanent falen om te voorzien in menswaardig wonen voor iedereen— maakt deel uit van de manier waarop woningen binnen onze orde worden verdeeld.

Met betrekking tot de vrijemarktwerking³⁰ stelt De Grauwe dat het een fantastisch mechanisme is om materiële welvaart te creëren.³¹ Het is bovendien, zo vervolgt hij, een systeem dat voortdurend vernieuwing brengt in productietechnologieën en steeds nieuwe producten op de markt brengt. Er is echter, zo stelt De Grauwe, een ‘maar’: “Bedrijven houden geen rekening met de externe kosten —bijvoorbeeld milieuvervuiling en congestie— die ze creëren. Bovendien is dat systeem niet geïnteresseerd in de productie van collectieve goederen, omdat er in de markt geen goed mechanisme bestaat om de gebruikers van die publieke goederen te doen betalen.” Bijgevolg is het de rol van de overheid om deze marktfalingen te corrigeren. We komen erop terug.

De derde mythe: ‘iedereen eigenaar’ is de oplossing.

Meer sociale woningen. Revitaliseren van de private huursector. Renovatie van de versleten voorraad. Er worden in het Vlaamse woondiscours nogal wat woorden aan verspild, maar in de praktijk blijken ter oplossing van de woonnood in Vlaanderen alle eieren in één mand te worden gelegd: woningeigendom. Dat uit zich ook in de verdeling van de door de overheden gespendeerde budgetten: meer dan 80% van de middelen die de overheid in wonen investeert, ondersteunt woningeigendom.³²

Aan woningeigendom worden tal van soms mythische deugden toegedicht.³³ Eigenaars zouden meer geneigd zijn om hun woning goed te onderhouden. Een eigen woning biedt meer woonzekerheid dan een huurwoning. Sparen onder de vorm van een eigen woning heeft als voordeel dat de uitgaven voor wonen op oudere leeftijd sterk terugvallen, wat de welvaartspositie van ouderen bevordert. Eigenaars van

woningen voelen zich meer betrokken bij hun buurt en dragen zo bij tot de sociale cohesie.

Haffner e.a. wijzen erop dat de voordelen die het eigenaarschap toegedicht worden, niet altijd empirisch zijn aangetoond.³⁴ Dat geldt bijvoorbeeld voor het onderhoudsargument. Uit het Grote Woononderzoek 2013 blijkt immers dat ongeveer een op de drie eigendomswoningen niet aan de normen van de Vlaamse wooncode voldoet. Verder heeft de huizen crisis aangetoond dat het bezit van een eigen woning niet per definitie die absolute zekerheid biedt die het wordt toegedicht: in het buitenland is een niet te tellen aantal gezinnen zijn huis kwijt geraakt. En als het dan fout loopt, loopt het goed fout. Naast (langdurige) financiële consequenties (ten gevolge van ontstane schulden, het ontberen van eventuele meerwaarde, en kosten van een nieuwe huurovereenkomst), heeft het verlies van de eigen woning ook sociaalpsychologische en gezondheidsconsequenties. Onderzoek van Ford e.a. toont een duidelijk verband aan tussen ervaringen van risicovol eigenwoningbezit en de ontwikkeling van sociale marginalisatie en armoede.³⁵ Verder zijn er indicaties van een verband met het emotionele welbevinden (*well-being and sense of security*).

De verwerving van een eigen woning is een zware en langdurige financiële inspanning. Zelfs al is een gezin bereid om een belangrijk gedeelte van het inkomen aan eigendomsverwerving te spenderen, dan nog is veel geld nodig en is het voor velen niet haalbaar. Onderzoek toont aan dat de Belgische/Vlaamse subsidies voor eigendoms promotie, in welke vorm dan ook, doorgaans slechts weinigen over de streep kunnen trekken en daardoor vanuit maatschappelijk oogpunt eigenlijk weinig nut hebben.³⁶ Trekken ze af en toe wel eens iemand over de streep —en dit vaak omwille van een gebrek aan een valabel alternatief— dan leidt dit tot ‘risicovol’ eigenaarschap.³⁷ Een mogelijk gevolg is dat gezinnen uit de lage en de middenklasse permanent geconfronteerd worden met een mogelijk verlies van hun woning. In de periode 1998-2013 diende bijna 10% van de huishoudens hun eigen woning in te ruilen voor een huurwoning.³⁸

Naast valkuilen op het niveau van het huishouden zijn er ook vanuit maatschappelijk oogpunt vragen te stellen bij een eendimensionale promotie van eigenwoningbezit. De reeds aangehaalde vaststelling dat de eigendomsondersteunende subsidies slechts weinigen over de streep trekken, heeft immers effecten op macroniveau. We wezen al op het feit dat daardoor te weinig wordt gebouwd en dat bijgevolg slechte woningen in gebruik (moeten) blijven. Of anders gesteld, de effectiviteit van het doorstromingsprincipe, wat vaak gebruikt wordt ter verantwoording van of als theorie voor de subsidiëring van eigenwoningbezit,³⁹ is betwistbaar.⁴⁰

We wezen reeds op het inflatoire karakter van deze subsidies. Daarnaast benadeelt de eigendomsondersteuning niet alleen de huurders —het pakket van alle subsidies voor eigenaars is doorgaans hoger—, het vergroot ook de welvaarts kloof tussen huurders en eigenaars: eigenaars of hun erfgenamen kunnen op termijn niet alleen profiteren van de gestegen waarde van de woning bij verkoop, ze komen daartoe deels door de steun van de genoten subsidie.

Maar één van de voornaamste maatschappelijke problemen met eigendomsondersteunende maatregelen is dat ze inherent de sterkere schouder bevoordelen. Vermits een huishouden al over een voldoende hoog instapkapitaal en inkomen moet beschikken, leidt dit ertoe dat dergelijke subsidies in hoofdzaak naar huishoudens met bovenmodale inkomens gaan. Voor ons land werd daar door Deleek en collega's al jaren geleden op gewezen.⁴¹ Wanneer specifiek naar de steun via belastingaftrek wordt gekeken, komen we in de literatuur termen als 'grotesk'⁴² en 'bizar'⁴³ tegen om het asociale karakter te vatten. Voor Vlaanderen kunnen gelijkaardige conclusies worden getrokken. Heylen in zijn doctoraat: "Dit houdt in dat de totale woonsubsiëring in Vlaanderen niet gericht is op de groepen waar de betaalbaarheid het meest in het gedrang komt."⁴⁴

Beleidsmatig kan ook worden vastgesteld dat een aanhoudende ondersteuning van eigenwoningbezit een zichzelf voedende spiraal op gang lijkt te brengen. Nieuwe maatregelen dringen zich steeds op voor steeds

nieuwe (en armere) bevolkingsgroepen die eigenaar willen of moeten worden en dit terwijl de grenzen van de groei bereikt zijn en nieuwe maatregelen steeds minder effect sorteren.⁴⁵ De wet van de afnemende meerwaarde is immers in het spel. Balchin vat zijn appreciatie over eigendomsondersteunende maatregelen samen als "*unjust, wasteful and inefficient.*"⁴⁶ Bramley e.a. formuleren het als volgt: "Als, zoals algemeen het geval lijkt te zijn, het aanbod inelastisch is, zijn de kritieken op subsidies die de vraagzijde stimuleren overweldigend omdat dit betekent dat het grootste deel van de subsidie zal worden opgeslokt door de toenemende huizenprijzen en er weinig voordeel zal worden gehaald in termen van reële woonconsumptie door arme en marginale groepen. Er is daarentegen een behoorlijke reeks argumenten ten voordele van aanbodgerelateerde subsidies, eerder dan vraaggerelateerde. Het reflecteert een bekommernis omtrent de inelasticiteit van het aanbod en een algemene perceptie dat meer woningen nodig zijn."⁴⁷

De alternatieven van Tamara.

Er zijn dus voldoende argumenten om niet eenzijdig op eigendomsverwerving in te zetten. Bovendien tonen historische en buitenlandse voorbeelden aan dat de aan eigendom toegedichte deugden ook via andere kanalen gerealiseerd kunnen worden. 'T.I.N.A. out, T.A.M.A.R.A. in': '*There are many alternatives ready and available.*' De sociale huursector bood en biedt waar ze wordt aangeboden kwalitatief, betaalbaar en zeker wonen. En in landen als Duitsland en Zwitserland geldt dit ook voor de private huursector. In Vlaanderen kunnen gezinnen, als ze zich stabiel, kwalitatief en betaalbaar willen settelen, alleen maar eigenaar worden. De sociale huursector is permanent volzet en de private biedt (onder andere) geen woonzekerheid. Als er maar één optie is, is er geen keuze. Het uitbouwen van alternatieven verhoogt de keuzemogelijkheden en laat meer flexibiliteit toe. Het kan bovendien het stigma dat op niet-eigenaars kleeft, doen verdwijnen.

Het is hier niet de plaats om er uitvoerig op in te gaan, maar toch twee punten. Recent gingen Dewilde & Pannecoucke na in welke mate '*housing*

systems’ —woonordes— de uitkomsten en herverdelende werking van welvaartssystemen versterken, verzachten of neutraliseren.⁴⁸ Ze stellen vast dat in Vlaanderen het verband tussen inkomensarmoede en levensstijldeprivatie sterker is dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en Nederland, twee landen waar uitgebreide woonkostsubsidies en een grote sociale huursector een belangrijke vorm van (inkomens)ondersteuning zijn voor lagere inkomensgroepen. Verder stellen ze vast dat in Vlaanderen de situatie voor huurders slechter is geworden.

We moeten niet eens over de grens kijken om de positieve effecten van alternatieven aan te tonen. Tabel 2 vergelijkt voor een brede waaier aan sociale kenmerken het effect wanneer een huishouden het lot van een sociale huurwoning wint en de private huursector kan verlaten.⁴⁹ Het aandeel huishoudens dat een woonquote boven 30% betaalt, daalt spectaculair voor alle (!) categorieën die met achterstelling geassocieerd worden. Heel wat meer armen, ouderen, zieken en alleenstaanden zijn overduidelijk beter af in de sociale huursector.

Tabel 2: Vlaanderen: Aandeel huurders met woonquote boven 30% (2013)

	Private huurders	Sociale huurders	Vershil
Inkomenskwintielen:			
1ste kwintiel	78,1%	36,0%	-42,1
2de kwintiel	73,0%	16,7%	-56,3
3de kwintiel	49,4%	7,7%	-41,7
4de kwintiel	20,0%	0	nvt
5de kwintiel	6,9%	0	nvt
Leeftijd referentiepersoon:			
17-34 jaar	48,2%	29,1%	-19,1
35-44 jaar	45,0%	30,6%	-14,4
45-64 jaar	51,8%	20,7%	-31,1%
65 plus	61,7%	19,2%	-42,5%
Huishoudtype:			
Alleenstaand	62,9%	29,8%	-33,1
Eenoudergezin	71,1%	23,3%	-47,8
Koppel zonder kinderen	33,0%	19,0%	-14,0
Koppel met kinderen	28,6%	23,3%	-5,3
Activiteitsstatus referentiepersoon:			
Tewerkgesteld	38,0%	21,7%	-16,3
(Brug)pensioen	60,4%	19,1%	-41,3
Werkloos	75,1%	28,4%	-46,7
Ziek / arbeidsongeschikt	72,7%	22,9%	-49,8
Totaal	51,7%	22,7%	-29,0
N	1.415	578	

Voorstellen voor een fundamentele koerswijziging in het woonbeleid.

“Gebruik in godsnaam de recepten waarvan we weten dat ze al gewerkt hebben.”

James Galbraith⁵⁰

De voorgestelde krijtlijnen voor een vernieuwd woonbeleid bevatten niet echt nieuwe denkpistes. Het warm water werd al uitgevonden. We pleiten voor:

- (1) een fundamentele koerswijziging in de richting van een coherent beleid;
- (2) een beleid dat vertrekt van een keuze voor duurzaam eigenwoningbezit waardoor middelen vrijkomen om in alternatieven te investeren;
- (3) een ecologische *New Deal* om op grote schaal betaalbare woningen te realiseren die aangepast zijn aan de hedendaagse milieunormen;
- (4) voldoende experimenteerterruimte voor nieuwe wooninitiatieven.

Coherent beleid met planning, doelen, middelen & partners.

Een fundamentele koerswijziging is nodig. We sluiten ons aan bij Winters e.a. wanneer ze stellen dat met ‘meer van hetzelfde’ men de noodzakelijke omslag niet zal realiseren omdat tal van problemen die al decennialang worden aangekaart, nog steeds niet afdoende zijn aangepakt.⁵¹ We sluiten ons ook aan bij Hubeau e.a. wanneer ze stellen dat een andere benadering van de rol van de overheid en een bijstelling van prioriteiten noodzakelijk zijn om het tij te doen keren.⁵² We vinden ons terug in het pleidooi van de Vlaamse Woonraad om de vrijblijvende inspanningsverbintenis te vervangen door verplichte en effectieve resultaatverbintenissen.⁵³ En tot slot volgen we Spinnewijn die stelt dat het recht op wonen desnoods maar via de rechtbank moet worden afgedwongen.⁵⁴ Het recht op wonen moet met andere woorden centraal

staan en onaantastbaar zijn. Het mag niet afhankelijk gemaakt worden van ‘voor wat hoort wat’-logica’s of gesjacher met prioriteiten op wachtlijsten.

Het bieden van woonzekerheid —dat we belangrijker vinden dan het verwerven van een eigen woning— moet dus absoluut voorop staan als doelstelling, los van de historisch gegroeide voorkeur voor het faciliteren van individueel eigenaarschap. Het vergroten van het aandeel eigenaars is een (onhaalbaar) doel op zich geworden. Individueel eigenaarschap biedt aan vele huishoudens woonzekerheid, zeker in landen met een zwakke welvaartsstaat. Maar het tegen beter weten in en vruchteloos financieel stimuleren van eigenaarschap is een zwakgebod voor een sterke welvaartsstaat die zich net onderscheidt door het aanbieden van sociale zekerheden op basis van krachtige sociale herverdelingsmechanismen die enkel een staat kan bieden.

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.⁵⁵ Beleid is het *aangeven van de richting en de middelen waarmee men gestelde organisatiedoelen wil gaan realiseren*. Met deze omschrijving kunnen we niet anders dan besluiten dat er in Vlaanderen geen woon*beleid* die naam waardig is. Er zijn decreten, pakken regerings- en ministeriële besluiten; er zijn heel veel regels en een brede waaier aan (soms pietluttige) subsidies. Maar er zijn geen geëxpliciteerde doelen; er is (bijgevolg) geen tijdspad om doelen te bereiken; er is geen samenhang tussen middelen, regels en doelen. Bovendien heeft dat ‘beleid’ nauwelijks aansluiting met relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Wat is de relatie tussen het woonbeleid en... vergrijzing, migratie, het dalend aantal gezinnen met kinderen, de omvang van de verkrotting, het stedenbeleid, het mobiliteitsbeleid en ruimtelijke planning?

Willen we een daadkrachtig beleid, dan dienen we ons niet alleen uit te spreken over wat waarom zou moeten, maar ook de manier waarop —het ‘hoe’— verdient aandacht. De uitvoering van het Belgische en het Vlaamse woon‘beleid’ is *de facto* uitbesteed. Het gevolg is dat het Belgisch-Vlaamse (ver)bouwstelsel kleinschalig is en bestaat uit

kleine firma’s en zelf(ver)bouwers die een mix van eerder kleine verkavelingen realiseren en woningen stuk per stuk bouwen of verbouwen. Geen recept dat zal zorgen voor een snelle uitbreiding van de sociale-huurwoningvoorraad en het opknappen van het versleten patrimonium. Een andere overheidsbenadering is nodig en houdt in dat de overheid (1) zichzelf controleerbare doelstellingen oplegt, en (2) voorziet in de wetten, middelen en planning. Dat met andere woorden van een passief beleid naar een actief beleid wordt overgeschakeld.

Ondanks de nood aan een fundamentele koerswijziging kan niet *from scratch* worden begonnen. Er zal nieuw beleid worden opgebouwd en oud beleid worden afgebouwd. We hebben al betoogd dat een woonbeleid sterk padafhankelijk is. Landen geraken ingesloten in specifieke patronen van beleidsontwikkeling vanwege tal van redenen die historisch zo gegroeid zijn, soms toevallig, soms doelbewust. Eens ingesloten neigt dit patroon de toekomstige beleidsruimte te belemmeren.⁵⁶ Zonder een duidelijke beleidsstrategie verzandt beleid daardoor in *bric-à-brac* oplossingen die ten gronde het pad niet aanpassen en er niet in slagen om structureel de toenemende woonnood in te lossen. Een coherente beleidsstrategie, in zijn breedste betekenis, is daarom van vitaal belang om de woningmarkt op de langere termijn te structureren en aan te passen aan de eenentwintigste eeuw. Enkel een volgehouden beleidsstrategie met betrekking tot wonen, een strategie die appelleert aan andere beleidsdomeinen zoals welzijn, stedenbeleid, tewerkstelling, gezondheidszorg, mobiliteitsbeleid en ruimtelijke planning en die stelselmatig de middelen reserveert in functie van die strategie kan een fundamentele koerswijziging op de middellange termijn bewerkstelligen.

Duurzaam eigenwoningbezit biedt ruimte voor alternatieven.

In een regio die geobsedeerd lijkt door woningbezit, is het weinig vruchtbaar om een beleid tegen eigen woningbezit te voeren. Maar ‘de theorie’ die de Belgisch-Vlaamse woonsubsidiëring schraagt, is fout, en dit minstens om twee redenen. Het is fout om op een weinig elastische markt de financiële middelen in de richting van eigendomsverwerving

te draineren omdat het de prijzen doet stijgen en het perverse effect heeft dat het basisbehoefteproduct 'wonen' niet alleen minder toegankelijk wordt, maar het ook een investerings- en zelfs speculatieproduct wordt. De Belgisch-Vlaamse variant van eigendomsondersteuning heeft bovendien tot gevolg dat het de ongelijkheid die ontstaat op de arbeidsmarkt verder uitdiept: wie een hoog inkomen heeft en zich een eigen woning kan veroorloven, krijgt nog wat bij; wie een laag inkomen heeft en zich geen eigen woning kan veroorloven, wordt niet over de brug geholpen maar ziet vooral de prijzen op de huurmarkt verder stijgen. De conclusie die we bijgevolg moeten trekken, is dat we de eigendomsmarkt zo weinig mogelijk moeten verstoren met financiële injecties.⁵⁷ Daarom werkten we het concept *duurzaam eigenwoningbezit* uit.⁵⁸

Duurzaam eigenwoningbezit heeft verschillende dimensies. Eigenwoningbezit is duurzaam wanneer er geen overheidssubsidies noodzakelijk zijn om de stabiliteit en de betaalbaarheid van woningbezit te waarborgen. Huishoudens worden eigenaar op basis van een realistische inschatting van de eigen financiële loopbaan. Eigenwoningbezit is daarom duurzaam als de huishoudens die eigenaar worden dit ook kunnen blijven, en als de huishoudens die geen eigenaar kunnen worden over valabele alternatieven beschikken die woonzekerheid bieden. Eigenwoningbezit is duurzaam als het niveau niet wordt beïnvloed door economische crisissen en daardoor niet wordt beïnvloed door de langetermijnontwikkelingen van de economie. Met andere woorden, eigenwoningbezit is duurzaam wanneer een daling van het marktaandeel niet wordt veroorzaakt door de economische cycli, hoge(re) interesten of stijgende werkloosheid, maar enkel te wijten is aan tegenslag (ziekte, overlijden van de belangrijkste kostwinner).

Deze redenering houdt dus in dat eigenwoningbezit door de overheid niet kunstmatig wordt opgedreven. Dit is meer dan louter een principieel uitgangspunt. Het wordt ook ingegeven door de vaststelling dat er een aantal weerhaken aan de subsidiëring van eigenwoningbezit zitten. Hoewel we inderdaad de afbouw van een financiële ondersteuning van eigenwoningbezit bepleiten, moeten we erop wijzen dat het principe

om de toegang tot eigenwoningbezit niet te subsidiëren geen keuze tegen eigenwoningbezit is. Het klinkt paradoxaal, maar is het niet. Het is net de bedoeling om eigenwoningbezit duurzaam te maken, om te verhinderen dat mensen eigenaar worden enkel omdat er geen alternatief is. Het doel is om voldoende kwalitatieve alternatieven voor woonzekerheid te ontwikkelen, zodat én de keuzevrijheid vergroot én op termijn iedereen een goede, betaalbare en zekere woning bewoont. Het is dus de bedoeling om de middelen die kunnen worden vrijgemaakt aan andere huisvestingsdoeleinden te besteden, aan degelijke, betaalbare woningen voor huishoudens die de steun echt nodig hebben (cf. de Vlaamse Wooncode).

Alleen al de afbouw van de woonbonus levert op termijn jaarlijks (!) een equivalent van ongeveer 1,5 miljard euro op voor de uitrol van alternatieven.⁵⁹ De middelen die via een afbouw van de woonbonus vrijgemaakt worden, kunnen bovendien nog verder aangevuld worden met (een deel van) de opbrengst van een meerwaardebelasting op de verkoop van woningen en gronden (cf. het Verenigd Koninkrijk), (een deel van) de opbrengsten van een reëler kadastraal inkomen, of via het aanspreken van de gigantische spaarreserve van de Vlamingen via een sociaal investeringsvehikel (cf. de wet Cooreman-De Clercq, maar dan voor sociale doelen).

Een ecologische *New Deal*.

Waarom dienen de middelen gespendeerd te worden? Het doel moet zijn: het aanbieden van meer betaalbare woningen van goede kwaliteit die woonzekerheid bieden en aangepast zijn aan de eenentwintigste-eeuwse sociaaleconomische en ecologische context. Dat laatste houdt in dat alle woningen niet alleen bouw- en woontechnisch in orde zijn, maar ook ecologisch worden gemaakt. We spreken van een *New Deal* omdat met de realisatie van goed wonen behoorlijk wat persoonlijke, maatschappelijke, economische en ecologische winsten te halen zijn. Het woonbeleid wordt dan de pivot van een bredere sociaalecologische beleidslijn. Er zijn immers relaties tussen slecht wonen en een slechte gezondheid, slechtere schoolresultaten, kansen op tewerkstelling en

problemen met betrekking tot veiligheid. Overbevolking, koude, vochtigheid, slechte luchtkwaliteit en andere bouwfysische gebreken aan de woning hebben een impact op de gezondheid en via de gezondheid op de schoolprestaties en dus op de kansen op tewerkstelling. Een betere toegang tot adequate huisvesting kan de kosten voor gezondheidszorg, onderwijs en andere diensten verminderen.

Een beleid dat erin slaagt goed en betaalbaar wonen te realiseren, genereert nog wat andere 'collaterale winsten'. Het bouwen van woningen en het omturnen van verkrotte woningen en buurten heeft een impact op de arbeidsmarkt. Willen we de woonnood verhelpen, dan zijn er 280.000 extra socialehuurwoningen nodig. Maar daarnaast behoeven ongeveer 1.000.000 woningen een opknapbeurt en een nog groter aantal moet worden aangepast aan de nieuwe milieu-eisen. Dat uitvoeren betekent... 'jobs, jobs, jobs' voor de bouwsector. Werk betekent inkomen en inkomen betekent consumptie, belastingen, sociale bijdragen. We willen er trouwens aan herinneren dat een van de pijlers van de naoorlogse groeispiraal de (gesubsidieerde) woningbouw was. De 'bouw' was de maatstaf voor een goed draaiende economie.

Wat belet ons om dit over te doen? Wat belet ons om een 'Marshallplan voor wonen' te implementeren? Met de overheid aan het stuur⁶⁰ en de sociale huisvesting als trekker. Ook al heeft de socialehuursector geen al te beste reputatie,⁶¹ het is in wezen een goed 'kind': het voorziet in degelijke woningen die tegen een betaalbare prijs worden aangeboden aan mensen met in principe een lager inkomen. De sociale huur biedt bovendien woonzekerheid (al bouwde de huidige regering dat af). Het badwater kan worden ververs, het kind anders opgevoed. In binnen- en buitenland is de socialehuurwoningbouw en dan vooral de modernistische variant ervan intussen voldoende geanalyseerd om te leren uit het verleden. We weten dus dat inplanting en architectuur anders moet.

Daarnaast kan het woonbeleid als kapstok fungeren voor de realisatie van een sociaalecologisch verantwoord ruimtegebruik. Het voorzien van huurwoningen op centraal gelegen plaatsen, in grote en kleinere steden, langs stations en andere knooppunten van openbaar vervoer

zorgt voor een noodzakelijk tegengewicht voor gentrificatie als gevolg van de nieuwe stedelijke renaissance. Een ecologische invalshoek is dan heel wat meer dan het individueel stimuleren van zuinig energiegebruik en het opleggen van bouwnormen. Het bouwen van een zero-energie-woning op een heuveltop op de Vlaamse Ardennen of een compacte verkaveling op 'den buiten' is geen ecologisch verantwoord woongedrag. De plaats is verkeerd. Hoewel het woonbeleid niet het enige beleid is dat de keuze van een woonplek beïnvloedt, is het toch een belangrijke kapstok. Een ruimtelijk aangestuurd woonbeleid leidt tot een betere ruimtelijke ordening.⁶² En een betere ruimtelijke orde heeft zo zijn voordelen. Het is kostenefficiënter wat betreft de aanleg en onderhoud van straten, nutsvoorzieningen en dienstverlening zoals post en teledistributie.⁶³ Bovendien creëert compactheid ook (schaal)voordelen die het mogelijk maken om maatschappelijke uitdagingen zoals de vergrijzing aan te pakken. Hoewel de betaalbaarheid van pensioenen en zorg veelvuldig in vraag wordt gesteld, blijven de gevolgen op het vlak van wonen meestal buiten beeld.⁶⁴

Het bouwen van tienduizenden socialehuurwoningen zal tijd kosten. In afwachting blijft de toewijzing van een socialehuurwoning maar al te vaak het winnen van een lot uit de loterij. Ondertussen blijft de private huursector zijn *de facto* rol van sociale huisvester spelen, inclusief zijn schijnbaar onuitroeibare problemen. Er is negatieve selectie, er is discriminatie, er is het gegeven van een weinig kapitaalkrachtige vraag en verouderende verhuurders. Ook daarvoor is de oplossing voorhanden. Eigenaars blijken graag te werken met socialeverhuurkantoren (SVK), en wanneer goed geconcipeerd bieden SVK's degelijke woningen aan betaalbare prijzen aan mensen met een laag inkomen. En wat zeer essentieel is, de eigenaar krijgt een inkomens- en kwaliteitsgarantie, en is van de 'last van het verhuren' af.⁶⁵ We pleiten er daarom voor om de sector van socialeverhuurkantoren —of SVK-achtigen— uit te breiden.

We houden in het verlengde hiervan ook een pleidooi voor de invoering van een veralgemeende huursubsidie. Een huursubsidie kan in principe redelijk snel ingevoerd worden. Buitenlandse ervaringen (bijvoor-

beeld Duitsland en Nederland) tonen aan dat het werkt. We moeten er ons echter bewust van zijn dat een huursubsidie voor de huurprijzen dezelfde effecten kan hebben als (bijvoorbeeld) de woonbonus voor de kooprijzen: ze kan prijsverhogend werken. Een huursubsidie zal dus goed gemoduleerd moeten worden. Maar daarvoor kunnen lessen uit Duitsland en Nederland getrokken worden. Een huursubsidie zou in elk geval tegemoetkomen aan de betaalbaarheidsproblemen op de private huurmarkt.⁶⁶ Onderzoek toont aan dat een beperkte verschuiving van het budget van de woonbonus naar een huursubsidie al een significante daling van het armoedecijfer teweeg zou brengen.⁶⁷ Een pak bejaarde huurders en alleenstaande moeders, bijvoorbeeld, die door de hoge woonkosten in armoede terechtkomen, zouden geholpen zijn.

Wij pleiten tot slot voor de uitbouw van een brede waaier aan *Housing First* (HF) initiatieven. Het HF-model voorziet in snelle toegang tot zekere huisvesting en biedt, indien nodig, woonondersteuning. Dat dit model werkt, tonen verschillende buitenlandse voorbeelden aan.⁶⁸ Opdat het HF-model zou werken, moeten op zijn minst de volgende voorwaarden een feit zijn:⁶⁹ (1) huisvesting en begeleiding zijn gescheiden; (2) men vertrekt vanuit een schadebeperkende benadering (*harm reduction*); en (3) de keuze van de bewoners wordt gemaximaliseerd. Indien wordt voldaan aan deze voorwaarden lijkt *Housing First* met succes de logica van de woonladder om te draaien: stabiel wonen biedt rust en dit biedt de nodige ruimte om met de andere problemen aan de slag te gaan.

Nieuwe initiatieven in het woonveld: leren van experiment.

Omdat er een grote kloof gaapt tussen sociale rechten op papier en sociale noden in de praktijk, ontstaan, zoals aangehaald, 'nieuwe' wooninitiatieven. Het zijn initiatieven die van 'onderuit' groeien en waar dan, in de woorden van Koen Hermans, twee dingen mee kunnen gebeuren: "Ofwel bloedt dat dood, ofwel wordt het overgenomen door de overheid. Die zal dat financieren, institutionaliseren en nadien vastzetten. De vrije ruimte valt dan weg, maar heel wat 'klassieke' hulpverlening is zo ontstaan."⁷⁰ Dit spanningsveld tussen experiment en institutio-

neel 'vastzetten' is cruciaal en noopt tot een woonbeleid dat zijn eigen regelgeving en procedures zelfbewust maar kritisch in vraag durft te stellen. Nieuwe wooninitiatieven, op die manier bekeken, zijn namelijk een cruciale actor in het vernieuwen van de welvaartsstaat. De talrijke initiatieven wijzen op lacunes in het verzekeren van het recht op wonen, proberen daarbij bewustwording te creëren voor een bepaalde problematiek, dwingen dit recht af voor sommige groepen door onder meer collectieve mobilisaties, en ontwikkelen soms zelf innovatieve oplossingen.

Een overheid kan op uiteenlopende wijzen omgaan met deze initiatieven. Ze kan hen illegaliseren of criminaliseren. Willen initiatiefnemers iets 'anders' doen, dat afwijkt van de geijkte kaders, moeten ze immers al snel in de quasi-illegaliteit opereren, bijvoorbeeld bij het (ondersteunen van) kraken. Net als Oosterlynck e.a. illustreren Depraetere e.a. dat nieuwe collectieve woonprojecten botsen op kaders als kwaliteits- en brandveiligheidsnormen of stedenbouwkundige verordeningen waardoor betrokkenen een ruimte moeten zoeken en opeisen in het woonveld.⁷¹ Omdat deze projecten onderworpen worden aan diezelfde kaders, komen gehele projecten of hun initiatiefnemers in een juridisch kluwen of zelfs juridische strijd terecht. Maar een overheid kan er ook voor kiezen om deze nieuwe wooninitiatieven de nodige experimenteerruimte te geven. Door een regelluw kader of 'vijver van *trial and error*' te voorzien, krijgen initiatieven dan de tijd en ruimte om te groeien, ook als ze (nog) niet voldoen aan alle wettelijke verplichtingen. We pleiten echter niet voor een gedoogbeleid dat 'onvolmaakte' woonvormen zonder meer incorporeert en als nieuwe standaard aanvaardt. Het kan niet de bedoeling zijn dat mensen in grote woonnood finaal genoeg moeten nemen met 'tweede-klasse woningen'. Maar in de plaats van die onvolmaaktheden te laten doodbloeden, kan de overheid (elementen van) projecten die wel werken, opvissen en, in de woorden van Hermans, 'vastzetten'.⁷² Of ze kan initiatieven ondersteunen om bestaande normen wel te halen, zodat deze projecten de nodige kansen krijgen om buiten de grijze zone door te groeien. Daarvoor moet de overheid haar eigen regels en beleid in vraag durven en willen stellen,

openstaan voor wat ‘anders’ is en de nodige middelen voorzien om initiatieven vol potentieel te ondersteunen.

Een ‘moonshot’ voor wonen.

“Als we oorlog voeren in Irak, zijn grote uitdagingen blijkbaar wél te verantwoorden. Maar als het gaat om urgente sociale uitdagingen als de energietransitie, ongelijkheid en noem maar op, krijg je vragen. Als we die uitdagingen nou net zo serieus zouden nemen als oorlog. (...) Dat kan juist heel veel opleveren.” Aan het woord is Mariana Mazzucato, verbonden aan University College London en adviseur van de Europese Commissie.⁷³ Ze pleit voor ‘moonshots’ in de publieke sector. Het begrip ‘moonshot’ verwijst naar de ambitie van de Amerikaanse president JFK om de mens op de maan te zetten. “Toen gingen zeker twaalf sectoren aan het werk om te innoveren. Astronauten konden niet zomaar met een T-shirtje aan in de ruimte, dus moesten die materialen worden bedacht. (...) Het leidde tot een golf van vernieuwingen waar we nog steeds van profiteren.” Mazzucato vraagt zich af waarom we niet in termen van ‘moonshots’ kunnen denken als het over vraagstukken als klimaatverandering, armoede, ziektes, vergrijzing en dergelijke gaat.

Met betrekking tot de woonproblematiek in Vlaanderen valt dan vooral te denken over de uitvoering: hoe het recht op wonen realiseren voor iedereen? Het geld is er. Ook al kunnen we, zoals we aanhaalden, nog andere bronnen aanspreken, een simpele verschuiving van de middelen ‘weg van de woonbonus’ naar (sociale) huurwoningbouw en woningadaptatie zal ons al een heel eind op weg brengen. En om ten slotte nog Goodwin & Burr te citeren: “Het belangrijkste om te onthouden is dat we dingen *kunnen* veranderen. We zijn niet gekomen waar we nu zijn door de onpersoonlijke werking van rigide wetten: we zijn hier gekomen door *besluiten* te nemen. We kunnen *nieuwe* besluiten nemen.”⁷⁴

Eindnoten.

1. ‘Tina’: *There Is No Alternative*. Een slogan gebruikt door de voormalige conservatieve Britse premier Margaret Thatcher om aan te geven dat er geen alternatief voor de markteconomie is en dat het beleid afgestemd moet worden op een betere marktwerking. Wat in de praktijk neerkwam op o.a. privatisering, deregulering, en afslanking van de sociale zekerheid. ‘Tamara’: *There Are Many Alternatives Ready and Available*: cf. verderop in deze bijdrage. Deze bijdrage bevat (herwerkte) stukken uit andere teksten. Vaak zijn deze met anderen geschreven. Ik dank daarvoor Bruno Meeus, Isabelle Pannecoucke, Elise Schillebeeckx, Jana Verstraete, en Emma Volckaert. Uiteraard binden de uitspraken in deze bijdrage alleen mezelf.
2. W. Van Vooren (2018), ‘Achter onze gevels schuilt een wooncrisis.’ *De Tijd*, 14 december. J. Verstichele (2018), *De onzichtbare wooncrisis*. Epo.
3. D. Van Den Storm (2018), ‘Meester, hij bouwt weer.’ *dSMagazine*, 10 november.
4. B. Staes (2018), ‘6,5 miljard nodig voor kwalitatieve woningen in Gent.’ *De Standaard*, 23 november.
5. Taskforce Wonen (2018), *Woonstad Gent. Inspiratienota*.
6. A. Peuteman & J. Zuallaert (2018), ‘Daniël Termont neemt afscheid: ‘Gent wordt gepest door de Vlaamse Regering.’ *Knack*, 20 juni.
7. D. De Vaal (2018), ‘De wooncrisis die Vlaanderen al jaren teistert is onaanvaardbaar en wordt steeds erger.’ *Knack.be* (opinie), 5 oktober.
8. Vlaamse Woonraad (2017), ‘Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt.’ Advies 2016-06.
9. Zie voor uitgebreide en meer gedetailleerde analyses www.steunpuntwonen.be. Zie verder ook S. Winters, W. Ceulemans, K. Heylen, I. Pannecoucke, L. Vanderstraeten, K. Van den Broeck, P. De Decker, M. Ryckewaert, & G. Verbeeck (2015), *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Garant. P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.) (2015), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant.

10. Berekend op basis van het volgende aantal private huishoudens in Vlaanderen: 2.504.263 in 2005; 2.691.319 in 2013. Bronnen: Statistiek Vlaanderen; K. Heylen (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten, en betaalbaarheid*. Steunpunt Wonen; eigen berekeningen.
11. Steunpunt Wonen (2016).
12. L. Vanderstraeten & M. Ryckewaert (2015), 'Het verhaal van noodkopers en 'captive renters.' Ontoereikende woningkwaliteit in Vlaanderen.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.) (2015), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 87-106.
13. C. Dewilde & I. Pannecoucke (2018), 'De nieuwe sociale kwestie 2.0: hoe wonen armer maakt.' In: J. Coene e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 173-196.
14. Het begrip 'woonorde' werd geïkt door: A. Depraetere, J. Verstraete, S. Oosterlynck, J. Vandenabeele, & P. De Decker (2015), 'Solidariteit onderaan de woningmarkt. Professionals tussen inspanning en transformatie.' *Ruimte & Maatschappij* (7:1), p. 18-44.
15. H. Meert & M. Bourgeois (2005), 'Marginale woonvormen: een driedig interpretatiekader.' In: P. De Decker, L. Goossens, & I. Pannecoucke (red.), *Wonen aan de onderkant*. Garant, p. 15-33.
16. L. Goossens (1982), *Het sociaal huisvestingsbeleid in België: een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleem-behandeling op het gebied van het wonen*. PhD: K.U.Leuven.
17. K. Heylen (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten, en betaalbaarheid*. Steunpunt Wonen.
18. VMSW (2018), *Kandidaat-huuders. Statistisch bulletin 2017*.
19. M. Loopmans, H. Esam Awuh, P. De Decker, K. Heylen, B. Meeuws, C. Minon, M. Moris, N. Perrin, S. Winters, F. Spijkers, J. teller, S. Vandenbroucke, K. Van den Broeck, & J. Verstraete (2014), 'Onderzoek van de private huisvestingsmarkt in België in het kader van de Diversiteitsbarometer.' In: Interfederaal Gelijkekansencentrum (red.), *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, p. 136-244.

20. A. Cornet, P. Pillen, M. Quicke, M. Ryckewaert, K. Van Den Houte, S. Vermeulen, F.-G. Comhaire, P. Lannoy (2014), 'Onderzoek van de publieke huisvesting in België in het kader van de Diversiteitsbarometer.' In: Interfederaal Gelijkekansencentrum (red.), *Diversiteitsbarometer Huisvesting*, p. 36-133.
21. L. Notredame (1994), *De nieuwe Wooninitiatieven*. Koning Boudewijnstichting.
22. S. Oosterlynck (2015), 'Sociale innovatie in de woonsector: tussen sociale noden en rechten.' Lezing n.a.v. de voorstelling van het boek *Woonnood in Vlaanderen*. 8 september.
23. FEANTSA (2012), *Social innovation to combat homelessness. A toolkit*.
24. S. Oosterlynck (2015), 'Sociale innovatie in de woonsector: tussen sociale noden en rechten.' Lezing n.a.v. de voorstelling van het boek *Woonnood in Vlaanderen*. 8 september.
25. F. Canfyn (2015), 'Van betaalbaarheid naar haalbaarheid.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.) (2015), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 525-534.
26. J.K. Galbraith (1992), *De cultuur van tevredenheid*. Bosch & Keuning.
27. R. Bratt, M. Stone, & C. Hartman (2006), 'Why a right to housing is needed and makes sense: editors' introduction.' In: J.R. Tighe & E.J. Mueller (eds.) (2013), *The affordable housing reader*. Routledge, p. 53-72.
28. J. Barlow & S. Duncan (1994), *Succes and failure in housing provision: European systems compared*. Pergamon.
29. D. Maddens & P. Marcuse (2015), *In defense of housing*. Verso.
30. Markten bestaan, maar 'de' vrije markt bestaat niet. Markten zijn sociaal geconstrueerd. Het zijn sociale instituties die door de tijd heen zijn opgebouwd en voortdurend worden gemodificeerd en verschillen van land tot land. Zie o.a. J. Barlow & S. Duncan (1994), *Succes and failure in housing provision: European systems compared*. Pergamon.

31. P. De Grauwe (2015), 'Wat is nog de rol van de overheid?' *De Morgen* (opinie), 17 februari.
32. P. De Decker (2000), 'Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?' *Ruimte & Planning* (20:1), p. 8-35. K. Heylen & S. Winters (2012), *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*. Steunpunt Ruimte en Wonen.
33. M. Haffner, K. Van den Broeck, S. Winters (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1. Literatuur en instrumenten*. CES-KULeuven. De Decker (2013), *Eigen woning: geldmachine of pensioensparen?* Garant.
34. M. Haffner, K. Van den Broeck, S. Winters (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 1. Literatuur en instrumenten*. CES-KULeuven.
35. J. Ford, R. Burrows, & S. Nettleton (2001), *Home ownership in a risk society*. The Policy Press.
36. P. Balchin (1995), *Housing policy. An introduction*. Routledge.
37. J. Doling & J. Ford (eds.) (2003), *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*. Delft University Press.
38. I. Pannecoucke & P. De Decker (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 7. Woontevredenheid en woongeschiedenis*. Steunpunt Wonen.
39. L. Goossens (1983), 'Het sociaal huisvestingsbeleid in België sinds 1830.' In: G. Knops & L. Goossens (red.), *Sociaal woonbeleid*. Koning Boudewijnstichting, p. 12-32.
40. G. Galster (1996), 'William Grisby and the analysis of housing submarkets and filtering.' *Urban Studies* (33:10), p. 1797-1805.
41. H. Deleeck, J. Huybrechts, & B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Kluwer.
42. P. Saunders (1990), *A nation of home owners*. Unwin Hyman.
43. P. Balchin (1995), *Housing policy. An introduction*. Routledge.
44. K. Heylen (2015), *Housing affordability and the effect of housing subsidies*. PhD: K.U.Leuven.
45. J. Kemeney (1995), *From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge.
46. P. Balchin (1995), *Housing policy. An introduction*. Routledge.
47. G. Bramley, W. Bartlett, & C. Lambert (1995), *Planning, the market, and private housebuilding*. UCL Press, p. 199. Eigen vertaling.
48. C. Dewilde & I. Pannecoucke (2018), 'De nieuwe sociale kwestie 2.0: hoe wonen armer maakt.' In: J. Coene e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 173-196.
49. Bronnen: Grote Woononderzoek 2013. K. Heylen (2015), *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten, en betaalbaarheid*. Steunpunt Wonen. Eigen berekeningen. Opmerking: boven een bepaald inkomen kan men niet in de socialehuursector instromen.
50. J. Galbraith (2014), 'Ik ben niet onder de indruk van Piketty.' *De Standaard*, 8 november.
51. S. Winters, W. Ceulemans, K. Heylen, I. Pannecoucke, L. Vanderstraeten, K. Van den Broeck, P. De Decker, M. Ryckewaert, & G. Verbeeck (2015), *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Garant.
52. B. Hubeau, P. Van Damme, & D. Van Vooren (2015), 'Menswaardig en behoorlijk wonen aan de onderkant. Pistes voor een toekomstig Vlaams woonbeleid.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 535-544.
53. Vlaamse Woonraad (2013), 'Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, met pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris.'
54. F. Spinnewijn (2015), 'Het afdwingbaar recht op huisvesting. Geen panacee maar wel veelbelovend.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J.

- Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 545-550.
55. A. Hoogerwerf & M. Herweijer (2008), *Overheidsbeleid*. Kluwer.
 56. M. Kleinman (1996), *Housing, welfare, and the state in Europe. A comparative analysis of Britain, France and Germany*. Edgar Elgar Publishing, p. 181.
 57. Cf. M. Domerque (2014), 'Regulation of housing in France.' Presentation to the Alliances to fight poverty working seminar. 3 oktober.
 58. P. De Decker, L. Goossens, & I. Pannecoucke (red.), *Wonen aan de onderkant*. Garant.
 59. Ter vergelijking: in 2015 wordt ter ondersteuning van de activiteiten van de VMSW en de socialehuisvestingsmaatschappijen ongeveer 410 miljoen euro uitgetrokken, waarvan ongeveer tweederde voor sociale huur en de rest voor sociale leningen.
 60. B. Hubeau, P. Van Damme, & D. Van Vooren (2015), 'Menswaardig en behoorlijk wonen aan de onderkant. Pistes voor een toekomstig Vlaams woonbeleid.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 535-544.
 61. P. De Decker (2004), 'Rook zonder vuur? Fragmenten van een genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector.' In: J. Vranken e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*. Acco, p. 207-226.
 62. Vlaamse Woonraad (2012), 'Advies Ruimte voor Wonen.'
 63. VITO & Common Ground (2018), 'Resultaten studie: De kosten van urban sprawl in Vlaanderen.' Lezing op de Werelddag voor de Stedenbouw.
 64. Zie B. Vandekerckhove, N. De Luyck, E. Volckaert, N. De Witte, & P. De Decker (2015), *Ook de aangespoelden blijven. Woon- en zorgperspectieven van 80-plussers aan de kust*. Garant. P. De Decker, B. Vandekerckhove, E. Volckaert, C. Wellens, & E. Schillebeeckx (2018), *Ouder worden op het Vlaamse platteland. Over zorg, wonen en ruimtelijk ordenen in dun bevolkte gebieden*. Garant.
 65. P. De Decker (2009), 'Social rental agencies: still a splendid idea?' *European Journal of Homelessness* (3:Dec), p. 217-232.
 66. C. Dewilde & I. Pannecoucke (2018), 'De nieuwe sociale kwestie 2.0: hoe wonen armer maakt.' In: J. Coene e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2018*. Acco, p. 173-196.
 67. G. Verbist & J. Vanhille (2013), 'Tussen huursubsidies en woonbonus: een verdelingsanalyse voor Vlaanderen.' In: D. Dierckx e.a. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*. Acco, p. 293-308.
 68. I. Pannecoucke & P. De Decker (2014), *Housing First. Scoping Paper*. Steunpunt Wonen.
 69. N. Pleace & J. Bretherton (2012), 'What do we mean by Housing First? Categorizing and critically assessing the Housing First movement from a European perspective.' Paper presented at the *ENHR-conference*, Lillehammer.
 70. K. Hermans (2015), 'Sociaal werkers zijn experts van het dagelijks leven.' *www.sociaal.net*
 71. S. Oosterlynck, P. Cools, P. Debruyne (2015), 'Van nood aan een woning naar recht op wonen. Housing First voor thuisloze Roma families in Gent.' In: P. De Decker, I. Pannecoucke, J. Verstraete, B. Meeus, E. Schillebeeckx, & E. Volckaert (red.), *Woonnood in Vlaanderen. Feiten/mythen/voorstellen*. Garant, p. 412-430. A. Depraetere, J. Verstraete, S. Oosterlynck, & J. Vandenaabeele (2015), 'Gemeenschapsvorming en leren in alternatieve woonvormen.' In: P. De Decker e.a. (red.), *Woonnood in Vlaanderen*, p. 385-398.
 72. K. Hermans (2015), 'Sociaal werkers zijn experts van het dagelijks leven.' *www.sociaal.net*
 73. In: W. Van Noort (2018), 'Overheid moet moonshots durven doen.' *De Standaard*, 4 december.
 74. M. Goodwin & D.E. Burr (2012/2016), *Economix. Hoe onze economie werkt (en niet werkt) in woord en beeld*. Uitgeverij SubQ.

Chihuahua of luis?

De rol van het middenveld in de welvaartsstaat van de toekomst.

**Margot Cloet &
Yvonne Denier.**

Inleiding.

Lange tijd kende Vlaanderen een breed en sterk middenveld waarvoor drie prominente rollen waren weggelegd: een gemeenschapsvormende rol, een politieke opdracht en een dienstverlenende rol.¹ Hierdoor hadden de middenveldorganisaties een belangrijke impact op het beleid en de realisatie van de naoorlogse welvaartsstaat, vooral in het mee bewerkstelligen van een evenwicht tussen individu, Markt en Staat. Door hun sterk bemiddelende functie creëerden ze ook een nauw contact tussen burgers en politieke overheid.²

Gaandeweg kwamen er echter barsten in het gebouw. De rol en invloed van het middenveld kwamen meer en meer onder vuur te liggen, vooral wat betreft hun politieke opdracht.³ Eerst was er de *ontzuiling* die vanaf de jaren zestig werd ingezet en ervoor zorgde dat het drijvende verhaal achter het middenveld minder ideologisch en meer pragmatisch werd, waardoor zijn dienstverlenende rol meer centraal kwam te staan. Voorts waren er de *neoliberale* jaren tachtig en negentig die een toenemend marktdenken in gang zetten waardoor het middenveld zijn positie en bestaansrecht meer en meer moest gaan verdedigen. En dan is er het derde millennium met zijn opeenvolgende economische *crisismomenten*, waardoor we in een continue besparingslogica met veeleer een afname dan een toename van overheidssubsidies lijken te leven. Ook die atmosfeer van besparing en kaasschaaf heeft het georganiseerde middenveld geen goed gedaan.

De vraag is: hoe zal of moet dit verder gaan? Is het middenveld inderdaad betekenisloos geworden? Is het een relikwie uit vroegere tijden, ontdaan van maatschappelijke rol en inhoud? Gereduceerd tot “dienstverlening, wederzijdse ondersteuning en gezelligheid”?⁴ Volstaat het dat de individuele burgers zelf het initiatief nemen om maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen? Wat moet de overheid doen? En wat laat de maatschappij aan de zelfregulerende mechanismen van de markt over? Of is er in deze driehoeksverhouding tussen individu, Markt en Staat toch nog een belangrijke politieke en maatschappelijke

lijke rol weggelegd voor de middenveldorganisaties? Een rol die enkel zij kunnen vervullen? Zo ja, wat kan die rol van het middenveld in de welvaartsstaat van de toekomst dan zijn? Welke taken moet of kan het middenveld op zich nemen in het goed functioneren van een systeem van sociale zekerheid en sociale bescherming van burgers?

Wat is ‘het middenveld’?

Het maatschappelijk middenveld, ook wel burgermaatschappij of *civil society* genoemd, is het heterogene geheel van sociale organisaties in de samenleving die verschillende groepen, ideeën en belangen vertegenwoordigen. Het gaat hierbij om een soort van institutioneel domein dat bestaat uit vrijwillige associaties, sociale organisaties die zich buiten de sfeer van de overheid, de markt, of familiale en vriendschapsbanden bewegen. Een heldere omschrijving vinden we terug in de definitie van de Wereldbank: “Het betreft hier een breed areaal van niet-gouvernementele en non-profit organisaties die actief zijn in het openbare leven. Zij staan in voor de belangen en waarden van hun leden of anderen en baseren zich op ethische, culturele, politieke, wetenschappelijke, religieuze of filantropische overwegingen.”⁵

Hierbij staat het middenveld voor politieke en maatschappelijke idealen zoals burgerbetrokkenheid bij het publieke leven en beleid, maatschappelijke verandering en politieke bewustwording van mensen in kwetsbare posities, vergroting van het maatschappelijke zelfbestuur en vermindering van centrale politieke aansturing, beperking of regulering van commerciële invloeden, en het versterken van burgerzin, gemeenschapsdenken en verbondenheid.

Belangrijk is dat middenveldorganisaties een brugfunctie vervullen tussen individuele burgers en de overheid. In principe hebben de organisaties uit het maatschappelijk middenveld geen winstoogmerk en hebben ze een *social profit* karakter. Vaak ontvangen ze —rechtstreeks of onrechtstreeks— financiële middelen (subsidies) van de overheid. Tegenover deze financiering staan dan meestal bepaalde opdrachten die de overheid hen toebedeelt en waarvoor ze bepaalde normen, afspraken

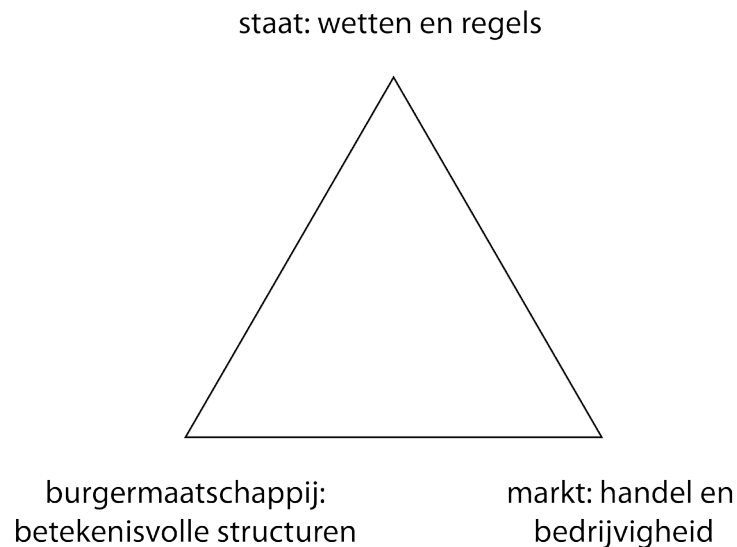
en spelregels in acht nemen. Ook kunnen ze publieke taken uitvoeren (bevoegdheden).

Voorbeelden van middenveldorganisaties zijn vakbonden, ziekenfondsen, werkgeversverenigingen, landbouworganisaties, sociale en culturele organisaties, milieubewegingen, ngo’s, verenigingsleven, buurtorganisaties en kerkgemeenschappen, drukkingsgroepen, consumentenorganisaties, de media, virtuele gemeenschappen, vrijwilligersorganisaties, etc.⁶ Een aantal van die organisaties nemen deel aan beleidsvormingsprocessen, zowel aan de *besluitvorming* inzake het sociaal beleid als aan de *uitvoering* ervan, en vormen een belangrijke legitimerende rol van het beleid naar hun achterban toe. Thema’s waarrond de middenveldorganisaties zich verenigen variëren van segmenten zoals beroep en werk, gezondheid, armoede en sociale integratie, milieu en mobiliteit, ontwikkelingsamenwerking, politiek, religie, vrede of liefdadigheidswerk, naar doelgroepen zoals jeugd, senioren, vrouwen, buurtwerk of volwassenenwerk, kunst- en cultuurliefhebbers, of minderheidsgroeperingen zoals etnisch-culturele minderheden of LBGTQ (*Lesbian, Bisexual, Gay, Transgender, Questioning*).⁷

In globo krijgen de middenveldorganisaties drie verschillende rollen toebedeeld. (1) *De gemeenschapsvormende rol* is de gemeenschappelijke noemer voor alle organisaties. Het doel is om mensen samen te brengen en gemeenschapsgevoel te stimuleren. (2) *De politieke rol* vinden we vooral terug bij organisaties die actief zijn rond beroep en werk, levensbeschouwing en religie, politiek en minderheidsgroeperingen. Hierbij staat het nastreven van maatschappelijke verandering centraal. (3) *De dienstverlenende rol* wordt vooral vervuld door organisaties die actief zijn rond beroep en werk, ziekte en gezondheid, armoede en sociale integratie. Hoofddoel is het lenigen van maatschappelijke noden door diensten en producten aan te bieden.

Een driedelige structuur.

De betrokkenheid van de middenveldorganisaties bij de besluitvorming en uitvoering van het sociaal beleid is een essentieel kenmerk van de vrije welvaartsstaat, zoals die werd ontwikkeld in de na-oorlogse periode.⁸ Essentieel is het niet-staatse karakter ervan. Dit wil zeggen dat de overheid zich wel juridisch garant stelt voor de effectieve beschikbaarheid van sociale voorzieningen, maar ze is er niet de enige noch de belangrijkste uitvoerder van. Het zijn de middenveldorganisaties die hier een belangrijke rol opnemen.



In België komen de beslissingen over welvaartsvoorzieningen en arbeidsvoorwaarden tot stand in het kader van een *driedelige institutionele structuur* (zie bovenstaand figuur: 'De democratische driehoek'⁹). De samenstellende delen van die driehoek zijn: de *overheid* (vooral de (deel)staten en de instellingen van de sociale zekerheid) als wettelijke organisator van sociale uitkeringen, goederen en diensten; de *vrije ondernemingen in een markteconomisch systeem* van productie en handel;

en de *vrije sociale organisaties en een waaier van social profit verenigingen* (het middenveld) die de belangen van hun leden verdedigen en sociale diensten en uitkeringen verlenen (dat zijn dan vooral de vakbonden, werkgeversorganisaties, ziekenfondsen, landbouworganisaties, etc.).

Elk deel van deze driehoek (overheid, markt, middenveld) heeft zijn eigen inhoud en slagkracht, maar is tevens in zijn werking afhankelijk van de andere twee samenstellende delen. De kerntaak van de *overheid* bestaat uit het ordenen van de samenleving door het ontwikkelen van solide wetgeving. Hierdoor worden de rechten en plichten van burgers gedefinieerd. De taak van de *markt* bestaat erin om via onderlinge concurrentie handel en bedrijvigheid te genereren met het oog op economische groei, tewerkstelling en welvaart. De kerntaak van het *middenveld* ten slotte bestaat uit het vormgeven en effectief uitvoeren van het sociaal beleid,¹⁰ alsook in het ontwikkelen van zin- en betekenisvolle instituties, aan de hand waarvan mensen hun individuele en collectieve identiteit ontlenu. Overheid, markt en middenveld zijn derhalve de samenstellende delen van de democratische driehoek.

Bij de besluitvorming worden deze drie instanties betrokken.¹¹ Dit wordt geïnstitutionaliseerd in een *netwerk van overleg-, advies- en beheersinstellingen*, waarbij de sociale organisaties optreden als erkende woordvoerders. Het sociaal beleid in de welvaartsstaat is dus niet 'staats' in de zin dat de centrale overheid dit beleid centraal zou sturen. We hebben te maken met een eigen type van besluitvorming waarbij de drie instanties institutioneel optreden als elkaar in *evenwicht* houdende machten. Dit gebeurt binnen een besluitvormingsmodel waarbij *overleg, consensus en compromis* essentiële voorwaarden zijn voor het samengaan van vrijheid en georganiseerde solidariteit in de samenleving. Enerzijds vormen de vrijemarkteconomie en de vrije sociale organisaties het sluitstuk van de economische en sociale vrijheid, anderzijds vormt de parlementaire democratie het sluitstuk van de politieke vrijheid.

Binnen de structuur van de welvaartsstaat houden deze drie samenstellende delen elkaar ook in evenwicht. In theorie staan ze niet in een hiërarchische relatie tot elkaar en komen ze als dusdanig ook het best

tot hun recht. Zo zou een overvloedige staatsinterventie (centralisme) leiden tot een ondermijning van de vrije markt en een uitholling van de betekenis en het belang van de middenveldorganisaties. Te veel markt zou leiden tot een wereld waarin het recht van de sterkste geldt en solidariteit en sociale bescherming plaats moeten maken voor een doorge-slagen individualisme. Te veel middenveld zou dan weer kunnen leiden tot gedwongen groepsconformisme waarin geen ruimte is voor het individuele denken en initiatief en waarin wetgeving wordt gezien als een overbodige inbreuk op de gemeenschapsverhoudingen. Een balance-rend evenwicht tussen de drie delen is dus noodzakelijk.

Zuiltraditie en subsidiariteit.

Wanneer we spreken over ‘het middenveld’, dan mogen we de geschiedenis niet uit het oog verliezen. Belangrijk immers in historisch perspectief is de sterke verzuiling van de middenveldorganisaties. Laten we hiervoor even teruggaan in de tijd. De opkomst van het socialisme en de christendemocratie in het laatste kwart van de negentiende eeuw heeft namelijk het startschot gegeven voor een ideologische strijd die gedurende de twintigste eeuw het hele systeem van sociale zekerheid en sociale bescherming zeer sterk zou beïnvloeden. Met financiële steun van de overheid nam elke ideologie initiatieven: vakbonden, mutualiteiten, huisvestingsmaatschappijen, spaar- en pensioenkassen, vrouwenorganisaties, jeugdbewegingen... Deze initiatieven zijn ook gekend als de ‘oude’ sociale bewegingen die gekenmerkt waren door een verregaande en formele verstrengeling met ‘hun’ politieke partijen.

Dit is het tijdperk van de ‘verzuiling’ en ‘gesubsidieerde vrijheid’. Gezondheidszorg en sociale bescherming werden een element in een ideologische concurrentiestrijd. Dit systeem van ‘gesubsidieerde vrijheid’ sloot overigens naadloos aan bij de sterke Belgische traditie van liefdadigheid en vrij initiatief, waarbij de rol van de Staat vooral ondersteunend was. Hierbij was het uitgangspunt dat van het subsidiariteits-principe: men kent aan hogere instanties slechts bevoegdheden toe die de lagere niet of minder behoorlijk kunnen uitoefenen, en omgekeerd.

De hogere instanties hebben dus een aanvullende taak ten opzichte van de lagere. De basisfilosofie is: “Zoveel vrijheid als mogelijk, zoveel gebondenheid als noodzakelijk.”¹² Concreet: de overheid moet optreden wanneer individuen en hun organisaties niet in staat zijn de problemen en uitdagingen zelf aan te pakken. Tegelijkertijd moet de overheid de voorwaarden scheppen zodat datzelfde individu zich ten volle kan ontplooien. Als leidraad in de vormgeving van de welvaartsstaat gaf dit subsidiariteitsprincipe veel ruimte aan het middenveld en schakelde het dat ook in bij het bepalen van het beleid dat binnen de Belgische representatieve democratie vanaf de jaren vijftig lang in handen is geweest van een beperkt aantal grote politieke partijen.¹³

Omdat de verzuiling van het middenveld een zeer sterk bepalende factor was in het individuele en sociale leven van burgers, konden de politieke partijen rekenen op een vast en trouw kiezerspubliek.¹⁴ Verzuiling betekent namelijk heel concreet dat het sociale leven van families en individuen zich afspeelde binnen een gesloten ‘ideologische’ cocon: onderwijs, gezondheidszorg, politiek, ontspanning, cultuur... Alles was duidelijk: je ging naar school binnen een bepaald onderwijsnet, was lid van een jeugdbeweging, een vakbond, een mutualiteit, een culturele vereniging... en dat alles binnen dezelfde ‘stroming’: katholiek, socialistisch, liberaal, ... ‘Panacheren’ was uitgesloten. Bovendien waren er ook nauwelijks of op zijn hoogst schaarse contacten tussen de leden van de verschillende zuilen: je las elkaars krant niet, gemengde huwelijken waren zeldzaam, er waren geen ontmoetingsplaatsen.¹⁵ Door dit netwerk van intermediaire organisaties binnen een bepaalde zuil stonden politieke partijen ook heel dicht bij het leven van ‘hun’ burgers. Dit zorgde lange tijd voor een uiterst stabiel politiek klimaat met een grote partijtrouw en voor-spelbaar kiesgedrag waarbij de publieke sfeer grotendeels in handen was van het georganiseerde middenveld.

De verzuiling brokkelde vanaf de jaren zestig langzaam af, eerst door de ontvoogding onder invloed van de mei 68-beweging. Die ging naast het blijvend strijden voor herverdeling vooral ook strijden voor vrijheid van denken, meer individuele autonomie, en een minder autoritaire

samenleving. Daarna kwam het neoliberale denken dat vanaf de jaren tachtig en negentig de publieke sfeer grondig veranderde. Niet langer het georganiseerde middenveld, maar de vrije markt werd de regisseur van het publieke schouwspel, met toch wel heel bijzondere gevolgen. Of zoals David Van Reybrouck het verwoordt: “Dat gold voor talloze domeinen van het openbare leven, en in het bijzonder de media. Partijkranten verdwenen of werden opgekocht door mediaconcerns, nieuwe commerciële zenders zagen het licht, zelfs de openbare omroep beriep zich steeds meer op het marktdenken. Er was een ware explosie aan media. Kijk-, lees- en luistercijfers wonnen buitensporig aan belang: ze werden de dagelijkse aandelenkoersen van de publieke opinie. Commerciële massamedia ontpopten zich tot de belangrijkste fabrikanten van de maatschappelijke consensus. Het georganiseerde middenveld daarentegen verloor veel terrein — doordat vakbonden en ziekenfondsen zelf een marktmodel begonnen te volgen, of doordat de overheid voortaan liever rechtstreeks tot de burgers praatte, zonder de omweg van de sociale partners. Het gevolg liet zich raden: de burger werd consument, de stembusgang een avontuur. [...] Verkiezingen werden een fel geme-diatiseerde strijd om de gunst van de (zwevende) kiezer.”¹⁶

Dat door de ontzuiling de verstrengeling van sociale organisaties en ‘hun’ respectievelijke partijen losser is geworden is op zich geen slechte zaak. Een verregaande verzuiling had immers heel wat nefaste kanten en perverse gevolgen. Binnen de pluralistische samenleving van vandaag is het veel interessanter om met diverse partners wisselend samen te zitten naargelang de thema’s en omstandigheden van het maatschappelijk debat. De vraag is echter of het publieke discours en politieke klimaat baat heeft bij een overwegend liberaal marktdenken zoals hierboven treffend geschetst door Van Reybrouck. Is er binnen de democratische driehoek nog ruimte voor het maatschappelijk middenveld? Of is de klassieke driehoeksverhouding overgegaan in een tango tussen Markt en Staat?

Tendensen en uitdagingen.

Er is toch wel iets speciaals aan de hand. Wanneer we kijken naar het samenlevingsklimaat van vandaag dan stellen we vast dat de *politieke rol* van het middenveld het meest ter discussie staat.¹⁷ Haar verstorende rol als luis in de pels van het beleid wordt lang niet door alle politieke partners gewaardeerd, integendeel. Daarnaast —maar veel minder— wordt ook de *dienstverlenende rol* naar haar bestaansreden bevraagd. In elk geval dienen middenveldorganisaties, als onderaannemers van de overheid, best zo effectief en efficiënt mogelijk het beleid uit te voeren volgens een goed geoliede managementlogica. In dit verband wordt er soms gesproken van een ‘verbraving’ of ‘zelfdisciplinerend’ van het middenveld, dat verantwoord en consensusgericht werkt binnen de krijtlijnen van het beleid en dat ook geacht wordt te doen.¹⁸ Aan het belang van haar *gemeenschapsvormende functie* wordt niet getwijfeld, maar dit vertoeft dan ook in de sfeer van de warme gezelligheid en sociale harmonie, iets waar niemand iets op tegen kan hebben.¹⁹

Met het verkrummen van haar kritische politieke rol, het instrumentaliseren van haar dienstverlenende functie, en het reduceren van haar betekenis tot ‘verzoeting’ van de samenleving, zien we een evenwichtsverlies in de welvaartsstaat opduiken dat we ernstig moeten nemen. Immers, in de relaties tussen de individuele burger, de markt en de politiek lijkt de eerste steeds vaker aan het kortste eind te trekken. Wanneer beleidsmakers vinden dat het met minder regels en een afgeslankte overheid ook wel lukt, raken individuele burgers steeds meer aangewezen op de Markt voor hun dienstverlening. Een privatisering en commercialisering van de welvaartsstaat is het gevolg. Dit is nefast voor de burgers omdat zij als individuele persoon heel zwak staan tegenover markt en overheid. Een sterk en divers middenveld is nodig om ervoor te zorgen dat noden op een solide en professionele wijze worden gebundeld en gehoord. Het garandeert bovendien dat ook de meest kwetsbare mensen aan de publieke debatten kunnen participeren, dat hun stem even duidelijk wordt gehoord als de stem van het actieve YAVIS-publiek (YAVIS staat voor *Young, Assertive, Verbal, Intelligent & Social*,

kortom de actieve, gezonde en sterke burgers in de samenleving). In het andere geval dreigt de sociale zekerheid en haar dienstverlening het Mattheüseffect nog verder te versterken. Het Mattheüseffect verwijst naar het wijdverbreide en veelvuldig geobserveerde fenomeen dat in een welvaartsstaat de hogere middenklasse meer de vruchten plukt van sociale voordelen en diensten (zoals gezondheidszorg en onderwijs) dan de sociaal zwakkeren en personen in armoede voor wie ze van levensbelang zijn. Het omgekeerde resultaat dus van wat we met de welvaartsstaat voor ogen hebben.

Daarnaast stellen we vast dat het huidige klimaat in de samenleving gekenmerkt is door versnippering, verwarring en een soort van collectieve stuurloosheid, een klimaat dat door Paul Verhaeghe en Dirk De Wachter al meermaals werd verwoord. Dit is het resultaat van een samenspel van verschillende factoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de razendsnelle *digitalisering* van ons bestaan in het postmillennium tijdperk, met de *24/7 connectedness* en *overload* aan informatie (wat niet hetzelfde is als kennis of expertise) en *fake news*: de invloed van sociale media op het persoonlijke en professionele leven van mensen. De hoge mate aan *individualisering* en *responsabilisering*, waarbij de individuele burger de oorsprong wordt geacht van zijn successen, maar ook van zijn mislukkingen. Wanneer dat gepaard gaat met een *verharding* in het publieke denken en discours, dan zien we een soort van ‘Eigen schuld, dikke bult’-benadering ontstaan ten aanzien van wie niet mee kan in de samenleving, een verlies van mededogen voor de ander.²⁰ Dit kan dan weer een uitwas vinden in een soort van ontmenselijking van ‘wie er niet bij hoort’ (zoals vluchtelingen) in het publieke spreken. Daarnaast zien we ook een soort van *contractlogica* en *juridiserend* denken, waarbij mijn rechten centraal staan en ik aanspraak moet kunnen maken op iets omdat ik ‘toch altijd heb bijgedragen aan de staat.’ Dat is het klimaat van de ‘eistijd’ dat zich ook ten aanzien van de samenleving, de overheid en publieke organisaties zoals bijv. scholen, zorgvoorzieningen, huisvestingsmaatschappijen, etc. aandient, een klimaat waarbij de luidste roepers aan het langste eind trekken. Of denk aan dat andere spanningsveld: nog nooit is de welvaart zo groot geweest, hebben mensen

kansen en mogelijkheden waar ze decennia geleden alleen maar van konden dromen, en toch heerst er een klimaat van angst en geweld, voelen mensen zich diep ongelukkig en is er eenzaamheid.²¹

Kortom, terwijl de verzuilde middenveldstructuren van weleer de voren te diep hadden getrokken en geen ruimte lieten voor individuele vrijheid in denken, handelen en nieuwe vormen van samenleven, lijkt het individu vandaag zodanig sterk op zichzelf te worden teruggeworpen in de oeverloze zee van informatie en keuzemogelijkheden dat het zich nog met moeite staande lijkt te kunnen houden.²²

Naar een nieuwe verbondenheid.

Ook al lijkt het collectieve denken en het belang van groepssolidariteit gaandeweg, als een soort van ‘einde van een groot verhaal’, aan vanzelfsprekendheid te hebben ingeboet, toch gaan we hier niet volledig in mee. We zijn geen nostalgische doemdenkers. Of zoals de socioloog Jaak Billiet het stelt: “Een ontzuild Vlaanderen, akkoord. Maar een Vlaanderen zonder een door waarden geïnspireerd pluralistisch samengesteld middenveld? Neen, dat niet!”²³ Uit deze quote distilleren we drie kerngedachten.

Ten eerste: *mensen hebben nood aan sociale cohesie*. Ondanks het toegenomen individualisme zien we meer en meer nieuwe vormen van collectiviteit en gemeenschapsdenken opduiken in onze samenleving (denk maar aan *peer-to-peer economy*, burgerschapsinitiatieven, *co-housing*, deeleconomie, solidariteitsacties zoals ‘Music for Life’ of ‘Rode Neuzen’, etc.). Maar, en dit is niet onbelangrijk, dit zijn vormen van gemeenschapsactiviteiten die vooral worden georganiseerd door de YAVIS-mensen, mensen met een idee, een visie, een verhaal, ondernemingsgeest, tijd en energie, talenten om mensen samen te brengen, etc. Dit is niet het gemeenschapsleven van de meest kwetsbaren, de personen die niet mee kunnen, die uit de boot vallen. Daarenboven is de warme solidariteit die wordt gegenereerd door vrijwillige acties —hoe mooi ook— zeer beperkt en kwetsbaar. Of zoals Ignaas Devisch het stelt:

“Ons empathisch vermogen is selectief en kent grenzen. We kunnen niet aanhoudend empathisch zijn tegenover alles en iedereen.”²⁴

Ten tweede: *de nood aan sociale cohesie is veel meer dan de warme gezelligheid van het gemeenschapsleven*. Een actief en constructief-kritisch georganiseerd middenveld dat sociale problemen en lacunes op de politieke agenda zet, is een essentiële pijler van de democratie. Het is een fundamentele rol van middenveldorganisaties om kritische signalen te sturen uit de samenleving naar de politiek en weer terug met als doel die samenleving te versterken, wetten en regels te verbeteren, en tot meer menswaardigheid en samenhang aan te zetten. Wanneer deze maatschappijkritische rol van de middenveldorganisaties teloor zou gaan, ondergraven we een belangrijke pijler van de democratie. Uiteraard nemen er in onze pluralistische samenleving vele *stakeholders* deel aan dit publieke debat. Het is absoluut nodig te kijken naar wat verbindt in de sociale strijd. Of zoals professor Bea Cantillon het stelt: “De veranderingen in de samenleving, vooral op het stuk van migratie, gezin, arbeid en waarden, het toenemende individualisme, de Europese eenwording die in hoofdzaak economisch en monetair is, de dominantie van de markt, concurrentie en flexibiliteit en de nieuwe vormen van armoede en sociale uitsluiting hebben geleid tot een scherpere aandacht voor de begrippen sociale cohesie en georganiseerd middenveld. He gaat om een samenleving die moet worden opgebouwd, van onderuit, rond waarden (niet alleen belangen), waarrond de burgers zich groeperen in vrije verenigingen, tegenover het formele karakter van de staat en tegenover de dominantie van de markt, tegen individualisme en vereenzaming, voor persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid.”²⁵

Ten derde: Dit houdt veel meer in dan een rol als onderaannemer²⁶ of brave chihuahua²⁷ (stille uitvoerders van het beleid) of als hartverwarmende gangmaker van het gezellige en vrijblijvende gemeenschapsleven²⁸ (warme, maar kwetsbare empathie). Neen, het impliceert vooral ook het opnemen van een rol als *luis in de pels van het sociaal beleid* (het verdedigen van grond- en basisrechten vanuit een kritisch-politieke positie). Wat is dan het gemeenschappelijke doel van deze ‘luispositie’

van de middenveldorganisaties? Daar zit geen ideologie meer achter, maar wel een ethisch waardekader (*social profit*), gericht op de universele vraag: ‘Wat heeft een mens nodig om een menswaardig bestaan te kunnen leiden?’, ‘En hoe kunnen we dit gezamenlijk realiseren?’ Over alle verschillen heen. Dat is de basis van de nieuwe verbondenheid, een moderne verschijningsvorm van de burgermaatschappij.

Waarom is dat belangrijk?

Om dit te kunnen realiseren hebben we solidariteit nodig. Dit omwille van minstens vier zaken.²⁹ Eerst en vooral is er heel wat *empirische evidentie dat sociale cohesie en sterke solidariteit tot goede resultaten leidt*. Studies tonen aan dat de kansen van mensen om hun talenten en mogelijkheden te ontwikkelen afhankelijk zijn van het soort samenleving waarin ze leven. De Amerikaanse politicoloog Robert Putnam werkte dit thema uit in zijn boeken *Bowling Alone* (2000) en *Better Together* (2003).³⁰ Het begrip ‘sociaal kapitaal’, dat zijn wortels heeft in het werk van socioloog Emile Durkheim, verwijst naar alle mogelijke vormen van gemeenschapsactiviteiten, sociale steun en participatie die in een gemeenschap de gezins- en sociale organisatie vormgeven. Elementen van dat sociaal kapitaal zijn de kwaliteit van sociale relaties, het verenigingsleven, formele en informele netwerken, gedeelde waarden, onderling vertrouwen, wederkerigheid en inzet voor de gemeenschap. Niet iedereen, zo toont Putnam aan, heeft dezelfde output van haar of zijn inspanningen. Dat heeft te maken met het sociaal kapitaal of, beter gezegd, met de sociale cohesie van de samenleving waarin men leeft.

Deze cohesie is meer dan warme gezelligheid. Het heeft te maken met de inzet voor een rechtvaardige samenleving met gelijke kansen voor iedereen. Evidentie voor de gunstige impact hiervan voor iedereen, rijk of arm, wordt onder meer geboden in het veelbesproken boek dat de Britse epidemiologen Richard Wilkinson en Kate Pickett in 2009 publiceerden met als basisidee: ‘Why More Equal Societies Almost Always Do Better?’ In dit boek betogen ze aan de hand van duidelijke grafieken dat landen met minder inkomensongelijkheid en meer

herverdeling het op sociaal gebied bijna altijd beter doen dan landen met meer ongelijkheid en minder herverdeling. Kortom, herverdeling is beter voor iedereen want het leidt o.m. tot een langere levensverwachting, minder lichamelijke en geestelijke gezondheidsproblemen, een hogere scholingsgraad, lagere criminaliteit, minder druggebruik en een beduidend hoger vertrouwen van mensen in elkaar.³¹ Kortom, sociale cohesie en georganiseerde solidariteit leidt tot betere resultaten.

Een tweede motief voor georganiseerde solidariteit op maatschappelijk niveau is dat het *verstandig* is om hiervoor te kiezen. Als we ons verzekeren voor een bepaald risico, zijn we solidair. Een niet onbelangrijke factor hierin is het welbegrepen eigenbelang, gekoppeld aan een vorm van nutsdenken. Het is rationeel en verstandig om ons te verzekeren tegen onheil. Op een dag zal onze investering in deze verzekering misschien dubbel en dik renderen (ook al blijven we uiteraard hopen dat we niet door onheil getroffen worden). Dit motief berust op het inzicht dat mensen kwetsbaar zijn en dat iedereen tijdens zijn leven blootstaat aan bijv. gezondheids- of arbeidsrisico's. Zich hiertegen indekken is een zaak van het verstandig nastreven van eigenbelang. Immers, 'morgen zou ik zelf gezondheidszorg of werklozensteun nodig kunnen hebben.' Solidariteit wil hier zeggen dat de ene persoon bereid is bij te dragen voor de ander als de ander dat, omgekeerd, ook doet. Ik wil mijn sociale bijdragen betalen, of zelfs een extra premie voor bijv. een hospitalisatieverzekering. Als een ander eenzelfde bijdrage doet of premie betaalt, mag ook hij een beroep doen op de middelen die ik heb ingebracht en die de verzekeraar bijeenbrengt door de middelen te poolen. De wederkerigheid berust hier op welbegrepen wederzijds voordeel. De Nederlandse filosoof Ruud ter Meulen noemt dit ook wel "*interest solidarity*."³² We hebben er belang bij.

Dat klinkt logisch en aanvaardbaar, maar toch is er een probleem. Deze vorm van solidariteit is kwetsbaar en zwak. Immers, de wederkerigheid werkt niet in situaties waar risico's voorspelbaar worden of zelfs al gekend zijn.³³ Denk bijvoorbeeld aan levensstijl en gezondheidsgedrag, erfelijkheidsonderzoek, prenatale diagnose en aangeboren handicap. De

wederkerigheid werkt evenmin in situaties waarin een van de partijen geen 'nuttige' bijdrage meer kan leveren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij zwaar zorgbehoevende ouderen of personen met een zodanig ernstige beperking dat ze hun hele leven zwaar zorgbehoevend zullen zijn. Wat leveren die vormen van zorg —in nutstermen— immers op? Als we het standpunt van filosoof John Rawls delen en van mening zijn dat mensen in een rechtvaardige samenleving gelijke kansen moeten krijgen in het leven, en dat ongelijkheden tussen mensen maximaal ten goede moeten komen aan de minstbedeelden (het *maximin-principe*),³⁴ gaan we er ook van uit dat iedereen gelijke toegang moet hebben tot dezelfde sociale bescherming.³⁵ En dat los van nutsdenken, financiële bijdragen of premies.

In dat geval moeten we, volgens filosoof-econoom Philippe Van Parijs, de zwakke solidariteit (die kenmerkend is voor het welbegrepen eigenbelang) overstijgen om de stap naar sterke solidariteit te zetten.³⁶ Die sterke solidariteit doet meer dan eigenbelang verzekeren. Ze voorziet in een systeem van herverdeling van personen met een hoog inkomen of een betere gezondheid (de goede risico's, zeg maar) naar personen met een laag inkomen of een broze gezondheid (de slechte risico's). Dit brengt ons bij het derde en het vierde motief voor solidariteit.

Het derde motief voor solidariteit is *humanitair*: mensen hebben nood aan ondersteuning en bescherming. We hebben daarom een maatschappelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. We mogen mensen niet aan hun lot overlaten of in mensonwaardige omstandigheden laten leven. Voor wie uit zichzelf weinig tot geen kansen heeft, moet de samenleving als geheel bereid zijn die kansen te creëren. Dat is gestoeld op het gedachtegoed van de Duitse filosoof Immanuel Kant. Antoon Vandevelde verwoordt het als volgt: "Volgens Kant hebben we de plicht om de menselijkheid in onszelf zowel als in anderen nooit louter als middel en steeds als doel van ons handelen te nemen. Dit is een kritiek op de instrumentalisering van menselijke verhoudingen. Bovendien dienen armoede en sociale uitsluiting te worden bestreden, voor zover ze tot mensonterende situaties leiden. Mensonterend kan

men deze situaties noemen waarin mensen zodanig afgestompt raken dat ze niet langer tot vrij handelen in staat zijn.”³⁷

Het door Kant geïnspireerde recht om niet in mensenwaardige omstandigheden te moeten leven, klinkt vandaag door in de theorieën van Amartya Sen, filosoof en Nobelprijswinnaar economie in 1998, en zijn collega Martha Nussbaum. Zij menen dat de samenleving en haar sociaal beleid erop gericht moeten zijn om alle mensen in staat te stellen een aantal fundamentele menselijke capaciteiten te ontplooiën (*‘human flourishing’*). Nogmaals Antoon Vandeveld: “De samenleving moet haar burgers niet per se gelukkig willen maken, maar ze moet er wel voor zorgen dat zij niet van honger moeten sterven, dat ze geen slachtoffer moeten worden van vermijdelijke en geneeslijke ziekten, dat ze kunnen lezen en schrijven, in staat zijn tot een zekere mobiliteit, tot zelfstandig wonen, en tot deelname aan het gemeenschapsleven.” Kortom, mensen hebben nood aan ondersteuning en bescherming voor hun ontplooiing en ontwikkeling tot vrijheid. Volgens Van Parijs streeft het mechanisme van sterke solidariteit er precies naar om mensen extra te ondersteunen om hiertoe te komen, ongeacht mogelijke achterstanden en ongelijkheden in startpositie. Hiermee overstijgt de herverdeling van goede risico’s naar slechte risico’s het smalle verzekeringsprincipe.

Dit brengt ons bij het vierde motief voor solidariteit, namelijk *het motief van relationele verbondenheid*, wat we eerder al zagen bij de socioloog Emile Durkheim: de mens is een relationeel wezen en mens-zijn is wezenlijk medemens-zijn. We komen als persoon slechts tot ontplooiing in een gemeenschap van mensen. Onze gezamenlijke opdracht is de inzet voor een samenleving van mensen waarin we verantwoordelijkheid voor elkaar opnemen. Solidariteit is gebaseerd op de expliciete erkenning van onze gemeenschappelijke menselijkheid, zoals dit scherp werd gesteld door de Duitse filosoof Axel Honneth.³⁸ Ook de Franse filosoof Paul Ricoeur maakte expliciet duidelijk dat het goede en vervulde menselijke leven een context van rechtvaardige maatschappelijke instituties nodig heeft.³⁹ Volgens Antoon Vandeveld heeft dit niet zozeer te maken met welbegrepen eigenbelang of collectief egoïsme, maar is

het een antwoord op het appel van de weerloze ander. Hiervoor doet hij een beroep op de Franse filosoof Emmanuel Levinas: “Deze meent dat mensen spontaan in hun zelfzucht opgesloten zitten. Als ze zich echt voor anderen gaan interesseren, dan gebeurt dat minder uit eigen beweging dan omdat iets of iemand anders hen losrukt uit hun zelfgenoegzaamheid. Iemand doet een beroep op mij. Iemand stelt een vraag. Iemand heeft mij nodig. Iemand spreekt mij aan. Natuurlijk kan ik dan opzij kijken, de aanspraak negeren en wegwandelen, maar vaak heb ik het gevoel dat ik door de ander word opgevorderd.”

Sterke solidariteit streeft ernaar om mensen extra te ondersteunen, bijvoorbeeld omdat ze chronisch ziek zijn of lijden aan een ernstige aangeboren beperking. Die solidariteit wordt bepaald door de zorgbehoeften van mensen en hangt niet af van wat mensen —in nuts termen— doen en bijdragen. Het is een solidariteit die gesteund is op onze gemeenschappelijke menselijkheid, niet op verzekerbare risico’s.

Kortom, we hebben vier zeer grondige motieven om de sociale cohesie, de georganiseerde solidariteit en verbondenheid tussen mensen ernstig te nemen op een manier die meer inhoudt dan de warme gezelligheid. We hebben een verbondenheid nodig die inzet op maatschappelijke discussie en politieke relevantie. Daar ligt de rol van het middenveld, ongeacht hoe deze tot uiting komt, in de welvaartsstaat van de toekomst.

Wat hebben we daarvoor nodig?

We hebben een nieuwe vorm van solidariteitsdenken nodig. Iets tussen de anonieme (maar sterk georganiseerde en universele) structuren van de huidige welvaartsstaat en de vele warme (maar kwetsbare en selectieve) burgerinitiatieven in de samenleving. Middenveldorganisaties (de burgermaatschappij) kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Laat ons tot slot even stilstaan bij enkele ingrediënten van deze nieuwe verbondenheid. Wat hebben we nodig?

(1) Een middenveld dat naast zijn dienstverlenende en gemeenschapsvormende rol vooral ook zijn politieke rol ten volle kan opnemen. Om daadwerkelijk vorm te geven aan de georganiseerde solidariteit waarvan sprake in de vorige sectie, *moet* het middenveld op *politiek* niveau kunnen opkomen voor de grondrechten van de burgers in het realiseren van een rechtvaardige en menswaardige samenleving.

(2) Een *informerende en educatieve rol* van het middenveld. Het systeem van sociale zekerheid is in België en Vlaanderen veel te anoniem, complex en versnipperd geworden. Het is niet meer duidelijk hoe en in welke mate onze welvaartsstaat ten dienste staat van de mensen. Het perspectief van de burger is weg. Het burgerbewustzijn moet blijvend worden gevoed.

(3) Een soort van *nieuwe cultuur van gemeenschapsvorming en politiek overleg*. Met burgerparticipatie, horizontale coalities rond thema's en ideeën voor maatschappelijke verandering en verbetering. Samen gemeenschap maken, over de verschillen heen. Los van de klassieke, verticale zuilengedachte. Verbindingen zoeken in een wereld die steeds meer in stukjes uiteen lijkt te vallen. Engagement over het geheel. Richtinggevend hierin zijn de waarden van medemenselijkheid en zorgzaamheid.

(4) Dit houdt in dat we *expertise* nodig hebben op het middenniveau. Op basis van expertise hebben de horizontale coalities dan weer een belangrijke verticale rol naar de overheid toe, nl. de beleidsmakers informeren over essentiële noden en de lacunes in het beleid.

(5) Constructief langetermijndenken. Samen naar de toekomst kijken en doelgerichte samenwerkingen aangaan. Kritische stemmen dienen ernstig genomen. *Ze* wijzen ons op lacunes.

(6) In dialoog blijven gaan. Tijd maken hiervoor. Over verschillen heen gezamenlijk kijken naar wat de samenleving meer menselijk maakt, wat hiervoor precies nodig is en wat we hieraan kunnen doen.

(7) Experts en belanghebbenden samen rond de tafel brengen met het oog op het algemeen belang. Standpunten formuleren en uiten, met burgers en politici in debat gaan.

Besluit.

Uiteindelijk wil ieder mens leven in een wereld waarin het goed is om te leven, waarin mensen kansen krijgen om zich te ontplooien en te participeren aan de samenleving, een goed leven kunnen opbouwen in betekenisvolle verbindingen met andere mensen in een context waarin we elkaar ondersteunen. Of zoals het gekende adagium stelt: *“It takes a village to raise a child.”* Gemeenschapsvorming is essentieel. Als inhoudelijke boodschap rondom belangrijke thema's naar de Staat en de Markt toe. Dat is de nieuwe, belangrijke rol van het middenveld. Het middenveld is nodig om deskundig een nieuwe connectie te maken tussen burger en overheid, met het algemeen belang als doel. Kritisch, constructief en duurzaam. Want georganiseerde solidariteit is nodig. Meer dan ooit. Middenveldorganisaties moeten kijken naar wat hen bindt. *Ze* moeten kritisch kijken: waar zijn de lacunes? Hoe kunnen we ze benoemen en aanpakken? En wat is ieders bijdrage in zorg, in onderwijs, in arbeid, in huisvesting, in begeleiding en ondersteuning? Het uiteindelijke doel is een samenleving waarin uitsluiting en bestaansonzekerheid worden bestreden en waar levenskwaliteit primeert. Dit nastreven en meewerken aan de realisatie hiervan is de rol van het middenveld in de welvaartsstaat van de toekomst.

Eindnoten.

1. Stijn Oosterlynck (2018), 'Panorama van het lokale middenveld in Vlaanderen.' Presentatie op de Conferentie CSI Flanders *De staat van het lokaal middenveld in Vlaanderen*, Brussel, 30 augustus 2018. Zie ook: www.middenveldinnovatie.be.
2. David Van Reybrouck (2016), *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, p. 8-17, 36, 96.
3. Pascal Debruyne & Bart Van Bouchaute (2014), 'De bestaande orde verstoren. Over de politieke opdracht van het middenveld.' *Oikos* (69:2), p. 19-31.
4. Jaak Billiet (2013), 'Hoe cruciaal is het sociaal kapitaal?' *De Standaard* (opinie), 9 maart 2013.
5. Zie ook: <http://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society#2> (accessed: 5 jan 2019).
6. Concrete en herkenbare voorbeelden in Vlaanderen zijn: werkgeversorganisaties zoals VBO, UNIZO, UCM en de Boerenbond; werknemersorganisaties zoals ACV, ACLVB, ABVV; ondersteunende en dienstverlenende organisaties zoals Gezinsbond, Okra, Familiehulp, Femma, Netwerk tegen Armoede, Rode Kruis; milieugerichte organisaties zoals Netwerk Bewust Verbruiken, Natuurpunt, Fietzersbond; jeugdbewegingen zoals Chiro, Scouts, KLJ of KAJ; culturele organisaties zoals Davidsfonds, De Maakbare Mens, Wisper; vredes- en ontwikkelingsorganisaties zoals Broederlijk Delen, 11.11.11, Vredeseilanden, Caritas, Amnesty Internationaal, Bond zonder Naam; of service clubs en liefdadigheidsorganisaties zoals Kiwanis, Lions Club of Rotary.
7. Vaak wordt hierbij het onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'oude' sociale bewegingen, zoals de vakbonden, werkgeversorganisaties en mutualiteiten, en de 'nieuwe' sociale bewegingen die ontstonden in het zog van de ontvoogding van mei 68 en die naast de blijvende strijd voor herverdeling ook gingen strijden voor meer autonomie en een minder autoritaire samenleving en nieuwe thema's op de kaart zetten zoals vrede, milieu, armoede, Noord-Zuid, relaties en seks, vrouwenrechten en racisme. Zie ook: <https://socius.be/de-staat-van-het-lokaal-middenveld-in-vlaanderen/> en <https://www.middenveldinnovatie.be/>.
8. Pascal Debruyne & Bart Van Bouchaute (2014), 'De bestaande orde verstoren. Over de politieke opdracht van het middenveld.' *Oikos* (69:2), p. 24.
8. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco, p. 89-153.
9. Anton Zijderveld (1999), *The Waning of the Welfare State*. Transaction Publishers.
10. Hierbij moeten we opmerken dat de overheid ook instaat voor de ontwikkeling van sociaal beleid, bijv. rol van de gemeenten en publieke besturen in het ontwikkelen van gezondheidszorg, OCMW's e.d.m. In de praktijk komt het erop neer dat de Staat en het middenveld aanvullend zijn voor bepaalde domeinen in de samenleving, zoals bijv. gezondheidszorg en welzijn.
11. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco, p. 95-112.
12. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco, p. 105.
13. David Van Reybrouck (2016), *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, p. 34-37.
14. David Van Reybrouck (2016), *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, p. 40.
15. Zie ook: Yvonne Denier, Lieve Dhaene & Peter Degadt (2017), *Kiezen is winnen. Een kompas voor keuzes in de zorg*. Acco.
16. David Van Reybrouck (2016), *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, p. 40.
17. Peter Wouters (2018), 'Het middenveld is geen chihuahua.' *Beweging.net* (opinie), 15 februari 2018. P. Debruyne & B. Van Bouchaute (2014), 'De bestaande orde verstoren. Over de politieke opdracht van het middenveld.' *Oikos* (69:2), p. 25-26. Jaak Billiet (2013), 'Hoe cruciaal is het sociaal kapitaal?' *De Standaard* (opinie), 9 maart 2013.
18. P. Debruyne & B. Van Bouchaute (2014). 'De bestaande orde verstoren. Over de politieke opdracht van het middenveld.' *Oikos* (69:2), p. 26.
19. Jaak Billiet (2013), 'Hoe cruciaal is het sociaal kapitaal?' *De Standaard* (opinie), 9 maart 2013.

20. Ri De Ridder (2018), 'De georganiseerde solidariteit staat onder druk.' *De Standaard* (opinie), 6 augustus 2018.
21. Zie: Hans Rosling (2018), *Factfulness. Ten Reasons We're Wrong About the World – And Why Things Are Better than You Think*. Sceptre. Martha C. Nussbaum (2018), *Het koninkrijk van de angst. Een filosofische blik op angst als politieke emotie*. Atlas. Voor een bespreking van dit boek door Yvonne Denier op Radio Klara, zie ook: <https://klara.be/pompidou-op-dinsdag-20-november-2018> (herbeluisteren is mogelijk).
22. Zie: Paul Verhaeghe (2012), 'De neoliberale waanzin treft ons allemaal.' Interview in *Knack*, 22 augustus 2012. Alsook: Paul Verhaeghe (2012), *Identiteit*. De Bezige Bij.
23. Jaak Billiet (2013), 'Hoe cruciaal is het sociaal kapitaal?' *De Standaard* (opinie), 9 maart 2013.
24. Ignaas Devisch (2018), 'Een supermarket vol goede doelen.' *De Standaard* (opinie), 22 december 2018.
25. Bea Cantillon (2016), *De staat van de welvaartsstaat*. Acco, p. 106.
26. Jan Van de Poel (2014). 'Het middenveld onder druk. Et alors?' *vrtnws.be* (opinie), 12 aug 2014.
27. Peter Wouters (2018), 'Het middenveld is geen chihuahua.' *Beweging.net* (opinie), 15 februari 2018.
28. Jaak Billiet (2013), 'Hoe cruciaal is het sociaal kapitaal?' *De Standaard* (opinie), 9 maart 2013.
29. Zie ook: Yvonne Denier (2019), *Solidariteit in de gezondheidszorg: een ethisch kompas*. (te verschijnen, voorjaar 2019.)
30. Robert Putnam (1995), 'Bowling alone: America's declining social capital.' *Journal of Democracy*, (6:1), p. 65-77. R. Putnam (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster. Zie ook: <http://bowlingalone.com>. R. Putnam (2003), *Better together: Restoring the American community*. Simon & Schuster. Zie ook: www.bettertogether.org, waar initiatieven worden gebundeld waarbij het ontwikkelen van sociaal kapitaal centraal staat.
31. Richard Wilkinson & Kate Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Bloomsbury.
32. Ruud ter Meulen (2017), *Solidarity and Justice in Health and Social Care*. Cambridge University Press.
33. Pierre Rosanvallon (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Seuil.
34. John Rawls noemt dit het maximin-principe: we maximaliseren de minimale situatie, we maken de slechtste situatie zo goed mogelijk.
35. Zie: John Rawls (1971), *A Theory of Justice*. Harvard University Press; idbid. (rev. ed.) (1999), The Belknap Press of Harvard University Press. Voor de toepassing op gezondheidszorg, zie ook: Norman Daniels (1985), *Just Health Care*. Cambridge University Press. Philippe Van Parijs (1994), 'Zijn er grenzen aan de ten laste neming van de gezondheidszorg door de solidariteit?' In: J. Hallet, J. Hermesse, & D. Sauer (eds.), *Solidariteit, gezondheid, ethiek*. Garant, p. 57-67.
36. Antoon Vandevelde (2000), 'Motieven voor solidariteit.' In: *Geef kleur aan solidariteit – Armoede uitsluiten*. Welzijnzorg, p. 92-94.
37. Axel Honneth (1995), *The Struggle for Recognition*. Polity Press.
38. "[...] viser une vie bonne avec et pour autrui dans des institutions justes." In: Paul Ricoeur (1995), *Le Juste 1*. L'Esprit.

Auteurs

Bea Cantillon is gewoon hoogleraar en directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen.

Margot Cloet is gedelegeerd bestuur van Zorgnet-Icuro. Voordien was ze kabinetschef van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen.

Ben Dankbaar is emeritus hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, waar hij verbonden was aan de Nijmegen School of Management en de Faculty of Science.

Pascal De Decker is als hoofddocent verbonden aan de onderzoeksgroep P.PUL van het Departement Architectuur aan de K.U.Leuven en aan de onderzoeksgroep AMRP van de Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur aan de Universiteit Gent.

Yvonne Denier is hoofddocent 'ethiek van de gezondheidszorg' aan de K.U.Leuven en stafmedewerker ethiek bij Zorgnet-Icuro.

Ri De Ridder was tot 2018 directeur-generaal bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Nu is hij voorzitter van Dokters van de Wereld.

Wouter De Tavernier is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan Aalborg University en (vanaf 1 mei 2019) aan de Faculteit Psychologie van de K.U.Leuven waar hij zal werken aan het 'Mind the Gap in Pensions'-project.

Marjolijn De Wilde is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen.

Koen Hermans is doctor in de sociologie, docent aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (K.U.Leuven), en projectleider van LUCAS — Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy (K.U.Leuven).

Alfred Kleinknecht is emeritus hoogleraar. Hij was verbonden aan o.a. de Vrije Universiteit van Amsterdam en de Technische Universiteit Delft. Sinds 2013 is hij verbonden aan de Hans-Böckler Stiftung.

Sarah Marchal is doctor in de sociaal-economische wetenschappen en als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck aan de Universiteit Antwerpen.

Joan Muysken is emeritus hoogleraar economie aan de Universiteit Maastricht.

Erik Schokkaert is als gewoon hoogleraar verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen van de K.U.Leuven, en voorzitter van Metaforum.

Matthias Somers is wetenschappelijk medewerker bij Denktank Minerva.

Kevin Spiritus is assistent professor aan de Erasmus School of Economics (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Frank Vandenbroucke is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en bekleedt de leerstoel 'Herman Deleeck' aan het Centrum voor Sociaal Beleid aan de Universiteit Antwerpen.

Wim Van Lancker is docent aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek aan de K.U.Leuven.

Koen Vleminckx is adviseur-generaal bij het directoraat-generaal Beleidsondersteuning en -coördinatie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. Hij promoveerde met een doctoraat over sociaal beleid.

Colofon

Redactie: Matthias Somers.

Auteurs: Bea Cantillon, Margot Cloet, Ben Dankbaar, Pascal De Decker, Yvonne Denier, Ri De Ridder, Wouter De Tavernier, Marjolijn De Wilde, Koen Hermans, Alfred Kleinknecht, Sarah Marchal, Joan Muysken, Erik Schokkaert, Matthias Somers, Kevin Spiritus, Frank Vandenbroucke, Wim Van Lancker, Koen Vleminckx.

Vormgeving: Matthias Somers.

Druk: NV Verbeke Drukkerij.

Verantwoordelijk uitgever: Matthias Somers, Denktank Minerva, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Sint-Gillis.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt, door druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder de voorafgaande toestemming van de respectievelijke auteurs. Wij hebben ernaar gestreefd de wettelijke voorschriften inzake copyright toe te passen, maar konden niet altijd met zekerheid de oorsprong van de documenten achterhalen. Wie denkt nog rechten te kunnen doen gelden, wordt verzocht zich tot de uitgever te wenden.

www.denktankminerva.be

De sociale zekerheid viert haar vijfenzeventigste verjaardag. Maar wat betekent sociale zekerheid vandaag en morgen? Denktank Minerva vroeg een resem experts om in alle vrijheid te reflecteren over deze vraag. Samen geven deze bijdragen een beeld van de uitdagingen waar we als samenleving vandaag voor staan. Ze vormen geen eindpunt, maar een begin van debat. Wat uiteindelijk op het spel staat, is niets minder dan de vraag hoe de sociale zekerheid blijvend zekerheid kan bieden, ook in onzekere tijden.

Met bijdragen van Koen Vleminckx, Bea Cantillon, Frank Vandenbroucke, Wim Van Lancker, Erik Schokkaert, Wouter De Tavernier, Ri De Ridder, Kevin Spiritus, Alfred Kleinknecht, Ben Dankbaar & Joan Muysken, Sarah Marchal & Marjolijn De Wilde, Koen Hermans, Pascal De Decker, Margot Cloet & Yvonne Denier, en Matthias Somers.



MINERVA
progressieve
denktank