

Uitdagingen voor de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw: vergrijzende samenlevingen, kenniseconomieën en de houdbaarheid van de Europese verzorgingsstaat

Gøsta Esping-Andersen

Gøsta Esping-Andersen is hoogleraar in Vergelijken-de Sociale Systemen aan de Universiteit van Trento en de Universiteit Pompeu Fabra in Barcelona. Hij is de auteur van *Social foundations of postindustrial economics* (1999), *Three worlds of welfare capitalism* (1990), en *Politics against markets* (1985).

Dit artikel is een vertaling van het essay *A welfare state for the 21st century*, uitgebracht als *background report* door de Portugese regering gedurende het Portugese voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2000. De redactie van *b en m* is prof.dr. Gøsta Esping-Andersen en de Portugese regering zeer erkentelijk voor de toestemming die ze hebben verleend aan de vertaling van het artikel. De vertaling is van de hand van Jan Willem Reitsma. De uiteindelijke redactie is gevoerd door Ko Colijn en Anton Hemerijck.

Adres: gosta.esping@cpis.upf.es

Er is ruim een eeuw verstreken sinds Bismarck het moderne sociale beleid introduceerde, en vijftig jaar sinds de verzorgingsstaat uit het door oorlog verscheurde Europa werd opgebouwd. Dit zijn bepalende momenten voor de vorming van Europa's moderne ideeën over beschaving en sociale rechtvaardigheid geweest. Vandaag de dag is sociaal beleid grotendeels uitbesteed aan bureaucraten en technici. Daarom reiken hervormingen zelden verder dan aanpassingen in de reeds bestaande status quo. Het is mijn overtuiging dat Europa zich momenteel bevindt op een punt dat vergelijkbaar is met de periode waarin de naoorlogse verzorgingsstaat werd uitgevonden. Als het de bedoeling is om de prioriteiten van herverdeling en de sociale rechten beter af te stemmen op de nieuwe werkelijkheid, behoren bureaucraten en technocraten niet de dienst uit te maken. Wat ik hierbij voorleg, is derhalve bedoeld als een poging om de *Gestalt* van de Europese verzorgingsstaat te heroverwegen; een poging om een verzorgingsstructuur op te bouwen die beter overeenstemt met de economie, de werkgelegenheid en het gezin van de toekomst.

1 De uitdaging

De uitdaging is immens, omdat de veranderingen op het gebied van zowel de werkgelegenheid als de gezinsstructuur vele nieuwe kansen scheppen, maar ook nieuwe sociale risico's en behoeften met zich meebrengen. Veranderende technologieën, de voortschrijdende globalisering en ons aanpassingsvermogen zijn van centraal belang voor onze concurrentiepositie. Hoewel het duidelijk is dat hoogwaardige dienstverlening bepalend zal zijn voor de ontwikkeling van nieuwe werkgelegenheid, zullen zowel de nieuwe behoeften van het gezin als een scenario van volledige werkgelegenheid een groot aantal ongeschoolde, laagproductieve banen met zich meebrengen. Aan nieuwe tegenstellingen zal dan niet te ontkomen zijn. De kennisintensieve economie zal een nieuwe tweedeling op basis van kennis, competenties en vaardigheden veroorzaken. Hoe de uitvallers dienen te worden opgevangen, is een belangrijk vraagstuk. Een kennisintensieve economie zou op lange termijn kunnen bestaan uit ver uiteen liggende 'kennis-eilandjes' in een uitgestrekte zee van buitenstaanders: het grote probleem van een 'ondemocratische verdeling' van vaardigheden.

Het tweede vraagstuk is: welke vorm moet het nieuwe sociaal beleid krijgen? De meest simplistische voorstanders van de 'derde weg' menen dat de bevolking door middel van onderwijs kan worden klaargestoomd voor de markteconomie en dat de sociale problemen daarmee zullen verdwijnen. Dat is een gevaarlijke drogredenering.¹ Onderwijs, scholing en permanente educatie zijn onvoldoende. De 'competentie'-economie zal nieuwe ongelijkheden scheppen; een diensteneconomie met volledige werkgelegenheid zal deze nog verder vergroten. En als we niet bereid zijn om goedkope diensten te accepteren, zal hoge werkloosheid moeilijk te vermijden zijn. Hoe dan ook, het onderwijs kan het verschil in het sociale kapitaal dat mensen bezitten, niet wegnemen.

Een derde, formidabele uitdaging wordt gevormd door de nieuwe gezinsvormen en wat men de 'moderne levensloop' zou kunnen noemen. De toenemende instabiliteit en de opkomst van 'atypische' huishoudens kunnen ook leiden tot polarisatie. Enerzijds vergroten scheidingen en het eenouderschap de dreiging van armoede aanzienlijk. Anderzijds versterkt de ontwikkeling van tweeverdienershuishoudens de inkomensbasis van gezinnen. We moeten uitgaan van sterke homogamie bij de partnerkeuze, en daarmee van een groeiende kloof tussen sterke en zwakke huishoudens. Het standaardmodel van de mannelijke kostwinner, dat vroeger garant stond voor voldoende welvaart en een hoog kindertal, is op zijn retour. Voor de flexibiliteit van de nieuwe economie is het standaardgezin zelfs hinderlijk. Met deze gezinsrevolutie ontstaat een nieuw patroon van levenslopen, die veel minder lineair, homogeen en voorspelbaar zijn.

De beschikbaarheid van betaald werk is nog altijd het beste medicijn tegen armoede en de beste garantie voor het welzijn van het gezin. Anders dan voorheen staan de 'nieuwe' gezinnen (eenoudergezinnen, tweeverdienersgezinnen) voor een nieuwe en moeilijke keuze tussen werk en gezinsverplichtingen; een keuze die beter kan worden opgelost via de beschikbaarheid van diensten dan door de instandhouding van het traditionele inkomensvangnet. Het naoorlogse 'verzorgingskapitalisme' functioneerde juist zo goed, omdat voor de meeste burgers gedurende het grootste deel van hun leven de arbeidsmarkten en de gezinnen zelf hun voorname bron van welvaart vormden. Op dit mo-

ment veroorzaken zowel de arbeidsmarkt als het gezin breed verspreide onzekerheid, kwetsbare banen, en veelal sociale uitsluiting, en dat vormt uiteraard een extra belasting voor de sociale zekerheid die de overheid biedt. Het allergrootste vraagstuk van dit moment is hoe het sociale beleid moet worden herijkt, opdat de arbeidsmarkt en het gezin een goede garantie bieden dat de volwassen werknemers van morgen zo productief mogelijk zijn en over stevige bronnen van sociaal kapitaal bezitten.

De risico- en behoeftestructuur van de toekomst contrasteert sterk met de wijze waarop de meeste Europese verzorgingsstaten de bejaarden momenteel bevoordelen. Het vraagstuk van het sociaal beleid noopt tot een herbezinning op de levenscyclus, van het evenwicht tussen inkomensoverdrachten en diensten en in het algemeen, van de richtinggevende principes van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid. Als Europa zich ten doel stelt om haar concurrentiepositie in de wereldeconomie te verbeteren en tegelijkertijd streeft naar volledige werkgelegenheid, zijn nieuwe ongelijkheden nauwelijks te vermijden. De brandende kwestie is nu: wat doen we daaraan? De fundamenteelste conclusie luidt dat we het begrip sociale rechten moeten herzien. Het huidige principe – het garanderen van maximaal welzijn en gelijkheid 'voor allen, hier en nu' – is niet langer verenigbaar met de eisen van de nieuwe economie. Als relatief lage inkomens, inferieure banen of tijdelijk werk onvermijdelijk zijn (en waarschijnlijk zelfs moeten worden aangemoedigd), blijft het de vraag hoe we de kortetermijneffecten hiervan op het welzijn kunnen verzachten. Het centrale sociale vraagstuk is echter de dynamiek op lange termijn, de levenskansen van burgers (Erikson and Goldhorpe 1992). Lage lonen of minder aantrekkelijke banen vormen geen bedreiging voor de individuele welvaart als ze van voorbijgaande aard zijn; dat worden ze wel als mensen lang in zo'n situatie blijven hangen. Kortom, het centrale vraagstuk van de sociale rechten moet anders worden gedefinieerd: als afdoende garanties tegen de armoedeval, als het recht op een 'tweede kans', kortom als een fundamentele verzameling *garanties voor levenskansen*.

2 De diversiteit van de Europese verzorgingsregimes

Deze bedreigingen van de sociale zekerheid zijn niet in alle Europese verzorgingsystemen even

ernstig. We moeten twee fouten zien te vermijden. De eerste is om de grote diversiteit van de uitkeringsstelsels in Europa te negeren. De tweede is om ons blind te staren op alleen de verzorgingsstaat. Het totale verzorgingspakket van een samenleving is een combinatie van de bijdrage van de verzorgingsstaat in engere zin, de markt (met name de arbeidsmarkt) en het gezin. Om het samenspel van staat, gezin en markt te kunnen weergeven, is het zinvol om in onze analyse de uitdrukking verzorgingsregimes te hanteren (Esping-Andersen 1999, OECD 1997; 1998).²

Als we teruggaan in de tijd tot de decennia na de oorlog, kunnen we twee verzorgingsregimes onderscheiden. Het Scandinavische en Britse regime werd grotendeels bekostigd vanuit de algemene middelen, met de nadruk op uitkeringen met een universeel basisminimum. Het andere regime, dat op het Europese continent overheerste, legde meer nadruk op de sociale zekerheid, die uit premies werd gefinancierd en op werkgelegenheid steunde. Naarmate de socialezekerheidsstelsels zich in de jaren zeventig ontwikkelden en volwassen werden, tekenden de verschillen zich steeds scherper af. De Scandinavische landen ontwikkelden een eigen, uniek model, dat vooral opviel door een verschuiving van (het bieden van) inkomensgaranties naar dienstverlening voor gezinnen. Het accent ligt op werkgelegenheid en de 'de-familisering' van de verantwoordelijkheid voor het welzijn. Het Verenigd Koninkrijk gaf de markt meer verantwoordelijkheid voor het welzijn – en begon in dat opzicht steeds meer op Noord-Amerika te lijken. In de meeste landen op het Europese continent is er opvallend weinig veranderd. Ze zitten nog altijd stevig vast aan de werkgerelateerde, op premiebetaling gebaseerde sociale zekerheid en – vooral in het mediterrane – op een hoge mate van *familialisme*.

Vanwege deze verschillen zal het niet meevallen om algemene strategieën te ontwikkelen voor sociale herzieningen op pan-Europees niveau. De hervorming van de Europese verzorgingsinspanning voor de komende eeuw impliceert een *ander regime*, ofwel een zodanige reorganisatie van de bijdragen aan het welzijn van de markt, het gezin en de staat dat de mix beter overeenstemt met onze algehele doelstelling van een eerlijker en efficiënter sociaal stelsel.

3 De transformatie van de sociale risico- en behoeftestructuur

De meeste socialezekerheidsstelsels in Europa werden opgebouwd in een tijd waarin de risico's en behoeften heel anders waren verdeeld en van een andere orde waren dan momenteel het geval is. Overall, met uitzondering van Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk, is de gedeelde verantwoordelijkheid van de staat, de markt en het gezin voor de sociale zekerheid in de afgelopen vijftig jaar niet wezenlijk veranderd. Het ooit vanzelfsprekende vermogen van het gezin en de arbeidsmarkt om de fundamentele zekerheid te bieden veranderde intussen wel met rasse schreden.

In het naoorlogse model zorgden de robuuste gezinnen en een goed functionerende arbeidsmarkt ervoor dat het welzijn van de meeste mensen voor het grootste deel van hun leven verzekerd was. Tot in de jaren zeventig was het stabiele gezin met één mannelijke kostwinner de norm. De grootste sociale risico's bevonden zich rond de twee 'passieve' uiteinden van de levenscyclus: gezinnen met veel kinderen en bejaarden. Daarom kenden de Europese verzorgingsstaten hoge prioriteit toe aan de instandhouding van het inkomen, vooral de pensioenen. Door de huidige verzwakking van het gezin en het slechte functioneren van de arbeidsmarkt raakt de verzorgingsstaat belast met verantwoordelijkheden waarvoor deze niet is ontworpen. Een goed functionerende verzorgingsstaat moet derhalve in de toekomst opnieuw worden 'geijkt', opdat de arbeidsmarkten en de gezinnen beter kunnen functioneren.

4 Gevaren voor het gezin

Het moderne gezin heeft veel minder kinderen, en toch neemt de kinderarmoede toe. Twee types 'nieuwe gezinnen' zijn met name sterk opgekomen: het 'huishouden zonder arbeid' en het eenoudergezin.³ Beide worden sterk bedreigd door armoede. Werkloze huishoudens zijn doorgaans afhankelijk van inkomensoverdrachten in de vorm van sociale uitkeringen. Ervaringen in Scandinavië wijzen uit dat eenoudergezinnen dankzij het bestaan van publieke kinderopvang, toch goed het hoofd boven water kunnen houden (Gornick 1994).⁴ Dat wettigt de conclusie dat het meest urgente sociale vraagstuk dus niet zozeer de instandhouding van het inkomen alswel het aanbieden van

diensten aan werkende moeders is. Niet alleen de overheid, maar ook de markt en het gezin zelf kunnen deze diensten leveren (Rainwater 1974). Niet zelden is sociale zorg in Europa echter te duur geworden, bijvoorbeeld kinderopvang.⁵ Als er geen overheidsvoorzieningen (of -subsidies) bestaan, zoals in de meeste landen op het continent en vooral in het zuiden van Europa het geval is, moeten de gezinnen zelf de aanzienlijke kosten van de kinderopvang en bejaardenverzorging dragen.

De nieuwe verdeling van risico's over de levenscyclus wijst voorts uit, dat ouderen er relatief 'goed vanaf komen' in vergelijking met gezinnen met kinderen. Desondanks besteden de meeste Europese verzorgingsstaten nog altijd meer aandacht aan ouderen dan aan jongeren, meer aan (passief) inkomensbehoud dan aan sociale zorg, die burgers in staat stelt te blijven functioneren. Het economisch welvaren van de bejaarden van nu is het gevolg van een unieke combinatie van factoren, die heeft geleid tot een hoog inkomen uit pensioenen en de levenslange accumulatie van bezit en kapitaal.⁶ Onderzoek naar geldstromen binnen families wijst op een sterke kapitaaloverdracht van oud naar jong (Shavit en Blossfeld 1993). Deze herverdeling binnen families varieert natuurlijk per inkomensdeciël en per land. Bovendien wijzen bovenmatige inkomsten niet alleen op gulle pensioenen, maar ook op eigen-huisbezit, privé-bezit en een verminderde consumptiebehoefte. Toch moet dit redistributieve effect als pervers worden beschouwd, omdat het welzijn van jongeren steeds meer afhankelijk wordt van de rijkdom van hun gepensioneerde voorouders. Het is zelfs dubbel pervers, omdat de door omslagdekking gefinancierde pensioenen worden betaald door de populatie in de arbeidsleeftijd. De verzorgingsstaat was bedoeld om het speelveld gelijk te trekken, maar in dit geval helpen bestaande arrangementen in sociale zekerheid om overgeërfde privileges weer in ere te herstellen.

Elk debat over de pensioenshervormingen moet rekening houden met de specifieke levensloop van vroegere, huidige en met name toekomstige generaties gepensioneerden. Dat de generatie die op dit moment met pensioen gaat over het algemeen redelijk welvarend is, komt doordat deze mensen de voornaamste begunstigden van de 'gouden periode' van het kapitalisme (1950-1975) zijn. Hun loopbaan bestreek tientallen productieve jaren, hun

pensioenrechten 'overstegen' hun werkelijke productiviteit en de financiële opbrengst van de investeringen van de pensioenfondsen overtrof de gemiddelde inkomensstijging.

Een ingrijpende hervorming van het huidige pensioenstelsel staat voor het dilemma dat toekomstige generaties gepensioneerden waarschijnlijk niet hun hele leven zoveel bezittingen zullen kunnen vergaren, ofwel door persoonlijk initiatief (werken en sparen) ofwel via de herverdelende mechanismen van de vigerende pensioenstelsels. De solidariteit onder de pensioengerechtigden is geen vanzelfsprekendheid: de jongeren van nu lopen vaak grote vertraging op bij het krijgen van een vaste baan; hun opleiding duurt vaak langer, en velen van hen moeten rekening houden met langdurige en wellicht regelmatig terugkerende werkloosheid en inactiviteit in combinatie met banen die minder zekerheid bieden. Dit vertoont een sterke correlatie met hun vaardigheden en opleidingsniveau.⁷ Ten tweede worden door de regulering loopbaanonderbrekingen en ontslagen van gevestigde werkers tussen 25-55 steeds waarschijnlijker, met name onder laaggeschoolden.⁸ Ten derde zal de jonge generatie van nu waarschijnlijk niet kunnen profiteren van decennia reële inkomensgroei en zal de salarisverhoging op basis van anciënniteit op de tocht komen te staan. Er bestaat een duidelijke ontwikkeling in de richting van salarisbepaling op basis van kennis, vaardigheden en competenties. Ten vierde zal deze generatie worden getroffen door de gevolgen van vrij ingrijpende hervormingen in de pensioenstelsels van de lidstaten van de EU, met een verschuiving naar op individuele risico's gebaseerde berekeningen van het uitkeringsniveau, wat zonder twijfel een gunstig voordeel zal opleveren voor de meest productieve werknemers op de arbeidsmarkt.

Als de feitelijke pensioneringsleeftijd rond de 59-60 blijft, zal het de jonge generatie van vandaag zwaar vallen om een minimum van bijvoorbeeld 35 jaar premiebijdrage aan het basispensioen te berekenen. Tegenover deze generatiespecifieke nadelen staan echter drie sleutelfactoren: ten eerste leiden hun hogere opleidingsniveau en sterker ontwikkelde cognitieve vaardigheden tot een groter aanpassingsvermogen en vermogen tot omscholing in de loop van hun carrière. Voor dat laatste zullen zij wellicht eerder kiezen dan voor vervroegd uittreden.⁹ Wie dan eenmaal met pensioen gaat, mag er

ook van uitgaan dat hij nog heel wat gezonde jaren in het vooruitzicht heeft, meer dan de uitreder van nu. Ten derde zorgt de aanhoudende groei van het aantal vrouwen dat hun hele leven werkzaam is ervoor, dat in de toekomst gepensioneerde huishoudens tot tweemaal zoveel aan pensioen hebben opgebouwd, terwijl gescheiden vrouwen steeds vaker zelfstandige pensioenrechten zullen hebben.

Een strategie voor de afwending van de dreigende pensioencrisis middels een radicale verlaging van de pensioenuitkeringen op dit moment kan op langere termijn contraproductief blijken. Veel meer consensus is er over het feit dat de sleutel tot de betaalbaarheid op lange termijn is gelegen in de bevolkingsgroei en, realistischer gedacht, in de verhoging van de pensioenpremie en -leeftijd (OECD 1996, 1998; Thompson 1998; Orszag en Stiglitz 1999).¹⁰

Immigratie en vruchtbaarheid blijken betrekkelijk weinig effect te hebben op het aantal toekomstig gepensioneerden. Wel zal een permanent laag geboortecijfer ertoe leiden dat steeds meer bejaarden afhankelijk zijn van steeds minder werknemers.¹¹ Dit zal ernstige consequenties hebben voor de macro-economische groei. Wat wellicht belangrijker is, is het vraagstuk van zorg binnen het hedendaagse gezin. Opiniepeilingen wijzen erop dat de gemiddelde Europese burger minstens twee kinderen wil, maar in feite kunnen of willen de gezinnen de volledige kosten van deze kinderen niet langer zelf opbrengen. Dan is het goed om te beseffen dat de kosten van kinderen niet louter consumptieve uitgaven zijn, maar ook een kapitaalinvestering met een potentieel enorme opbrengst – waarvan soms het individu en soms het collectief de vruchten zal plukken. Daarom moet, zoals ik in het volgende zal argumenteren, elk haalbaar winwinbeleid prioriteit geven aan de investering in kinderen en jongeren, en de kosten van kinderen – maatschappelijk – anders verdelen.

5 De samenhang tussen werk en pensioen

Vroeger gingen werkende mannen normaal gesproken op hun vijftenzestigste met pensioen en ontvingen ze slechts enkele jaren een uitkering voor ze overleden. Door enerzijds daling van de Europese pensioengerechtigde leeftijd en anderzijds stijging van de levensverwachting is de effectieve pensioenperiode sterk verlengd (Golini 1994, Jacobzone 1998).

Als we de pensioneringsleeftijd progressief zouden verhogen tot zeventig in stappen van een half jaar *per annum*, dan zouden we de pensioenkosten tot het jaar 2040 op hetzelfde niveau kunnen houden. Het is mogelijk dat vervroegde pensionering sterker wordt bepaald door de voordelen hiervan voor de werkgevers dan die voor de werknemers. Hiervoor bestaan vele motieven, zoals de opleidingskloof tussen oudere en jongere werknemers en de ongunstiger verhouding tussen loonkosten en de productiviteit. Leeftijdsgelateerde loonstelsels, in combinatie met sterke bescherming van de werkgelegenheid, zijn voor werkgevers een prikkel om de vroegtijdige pensioenoptie te hanteren. Er valt dus iets te zeggen voor het flexibiliseren van het pensioneringsproces in plaats van te snijden in de pensioenuitkeringen of de pensioendekking. Het zou veel billijker zijn om de vrijwillige beslissing om met pensioen te gaan op transparante wijze te relateren aan een prijs. Zolang het pensioensstelsel werknemers die gedwongen, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen, met pensioen gaan niet benadeelt, is er geen enkele reden om werknemers niet te belonen voor het uitstellen van (of een geleidelijke overgang maken naar) hun pensioen, zelfs tot hun zeventigste jaar (Kohli 1999).

Verschillende landen experimenteren reeds met flexibele pensionering, zoals parttime werken in combinatie met een gedeeltelijke pensioenuitkering. Gezien de aantrekkelijkheid van het afstoten van dure oudere werknemers, moet dit voor zowel werknemers als werkgevers aantrekkelijk gemaakt worden.¹² Een overstap op flexibele en verlate uitreding is uiteraard geen *sinecure*, gezien de bestaande verwachtingen en – vaak ook – het gebrek aan alternatief bij zowel bedrijven als personen. In feite voorspellen de berekeningen van de OECD van 1998 dat de 55-jarige werknemer zijn of haar aantal extra werkjaren van 6,6 in 2005 zal verhogen tot 11 in 2030.¹³ Het vraagstuk van de verandering van de levenslange deelname aan het arbeidsproces dwingt ons om na te denken over de *trade-off* van werk en vrije tijd (Mironsky & Ross 1999). Hoe kan het welzijn nu groter zijn, als het beleid bepaalt dat mensen minder vrije tijd krijgen en meer moeten werken (Preston 1984)? Ik zal nader op deze vraag terugkomen.

Een herverdeling van de bejaarden naar de jongeren kan billijk en efficiënt zijn als deze het relatieve welzijn van de jongeren vergroot zonder de

ouderen te benadelen. Later met pensioen gaan houdt in dat de bejaarden zelf meer bijdragen aan hun eigen welzijn na hun uittreding, maar ook dat de belasting- en premiedruk op jongere werknemers zal afnemen – een kwestie van levensbelang gezien de stijgende vraag naar jongere werkers. In laatste instantie moet elke intergenerationele herverdeling van rijkdommen en verantwoordelijkheden – van het soort dat hier onder de loep wordt genomen – niet alleen worden beoordeeld als verzoening van botsende sociale doelstellingen; er moet ook worden bezien of het nettoresultaat de algemene efficiëntie verbetert. Ook op dit aspect zal ik nog terugkomen.

6 Werkgelegenheid voor vrouwen en het tweeverdienershuishouden

Het ingrediënt van een win-winstrategie dat op lange termijn de grootste belofte inhoudt, is de vergroting van de werkgelegenheid voor vrouwen. Dit sluit niet alleen aan bij de wens van vrouwen om economisch onafhankelijk te zijn en carrière te maken: de maatschappelijk winst is dat dit tevens helpt om de kinderarmoede te bestrijden en de ratio tussen actieve premiebetalers en gepensioneerden te verhogen.

De kinderarmoede neemt toe, niet alleen vanwege de verzwakking van het gezin, maar ook vanwege het verdwijnen van het conventionele *gezinsinkomen* van de man (Bjorn 1995). Steeds vaker is één enkel inkomen domweg niet genoeg om gezinnen uit de armoede te bevrijden. Het verdwijnen van de vaste baan voor het leven van de man kan worden gecompenseerd door meer werkende vrouwen, wat gezien hun betere opleidingsniveau en rol in de diensteneconomie trouwens een onvermijdelijke ontwikkeling is (Bruyn-Hundt 1996). Hetzelfde geldt voor gezinnen met een vrouw aan het hoofd, waarin het werk van de moeder een goede bescherming tegen de kinderarmoede biedt. Ook voor de bestrijding van kinderarmoede is meer werk voor vrouwen een probaat middel. Een investering bovendien, in het toekomstig productievermogen van de kinderen van vandaag (Duncan & Brooks 1997, Haveman & Wolfe 1994).¹⁴

7 De relatie met de arbeidsmarkten

De nieuwe prioriteiten van sociaal beleid die voortvloeien uit de bovenstaande analyse, komen neer

op één fundamentele kwestie: het sociaal beleid moet de productiecapaciteit en de levenskansen van de burgers maximaliseren. Het is belangrijk om te erkennen dat elk sociaal beleid dient te worden afgestemd op de dynamiek van de economie waarin de dienstensector de hoofdrol speelt. De diensteneconomie neigt naar dualisme, aangezien ze kennisintensieve, hooggeschoolde banen combineert met ongeschoolde en arbeidsintensieve banen in de dienstensector, die weinig toegevoegde waarde opleveren. Voorbeelden van de eerste groep zijn accountants, docenten en artsen, van de tweede obers, verkopers en verplegers.

In tegenstelling tot wat algemeen wordt gedacht, schept de dienstensector *overall* vooral geschoolde en goede banen. Het dilemma is echter dat om de massawerkloosheid effectief te bestrijden, ook laag-productieve diensten dienen te worden gestimuleerd, en daarvoor zijn we aangewezen op individuele en sociale dienstverlening. Deze zijn weliswaar afgeschermd van de internationale handelsconcurrentie, maar tegen onbetaald of 'zwart' werk-in-huis valt niet te concurreren. Het probleem is dat veel diensten extreem prijsgevoelig zijn. De vraag naar deze diensten zal toenemen als ze, zoals in de Verenigde Staten, betaalbaar worden omdat de lonen en kosten relatief laag zijn of als ze, zoals in Scandinavië, door de overheid worden gesubsidieerd (Easterlin 1987).¹⁵

Hierin ligt het grote Europese dilemma (Bertola et al, 1999). De taak om een billijker en efficiënter stelsel van sociale zekerheid te scheppen, zoals hierboven geschetst, verbleekt naast de afwegingen die moeten worden gemaakt bij de stimulering van arbeidsintensieve dienstverlening. *Toch zal er geen oplossing zijn voor we beseffen dat de sociale zekerheid en de werkgelegenheid in de dienstensector direct verband met elkaar houden.* De kern van het probleem is eenvoudig: als we de nadruk leggen op overheidsdiensten zorgt een groei van de dienstensector voor hogere belastingdruk, leggen we de nadruk op marktdiensten, dan zal dat zorgen voor grotere inkomensongelijkheid (en een lager minimumloon) (Bison & Esping-Andersen 2000).

De meeste Europese verzorgingsstaten en de sociale partners kunnen deze uitbreiding van de dienstensector niet trekken: zij hebben zich langdurig gecommitteerd aan inkomensgelijkheid, welstand en zekerheid voor de (mannelijke) werker tussen de

25 en 55. Anderzijds maakt de bestaande financiële druk het hen moeilijk om de sociale dienstensector uit te breiden, zoals de Scandinavische landen twintig jaar geleden hebben gedaan. Het dilemma wordt binnen de lidstaten van de EU inmiddels algemeen onderkend. Er bestaat vrijwel universele overeenstemming dat de sterke looncompressie, de grote wig (met name via verplichte premies) en stringente arbeidswetgeving goedkope diensten in de weg staan. Het grote dilemma is echter dat het type deregulering *tout court* naar Amerikaans voorbeeld dat dergelijke banen zou helpen creëren, voor Europese beleidmakers onacceptabel is (Palmer, Smeeding & Torrey 1988).¹⁶

Zoals gezegd hebben tweeverdienershuishoudens behoefte aan diensten. Hierin ligt de kern van het win-winscenario: een toename van de sociale dienstverlening vormt de sleutel tot de bestrijding van de armoede en tevens een potentieel zeer effectieve stimulans voor de werkgelegenheid (Martin 1998). Overheidsdiensten of -subsidies zijn daarvoor onmisbaar: de markt kan in de regel geen betaalbare, hoogwaardige zorg voor jonge kinderen of bejaarden bieden. Met andere woorden, dit is een uitstekende reden voor de overheid om de verzorgingsprioriteiten te verschuiven naar dienstverlening aan gezinnen. Een investering in het vermogen van vrouwen om te werken is tevens een investering in het welzijn van gezinnen en het creëren van werkgelegenheid. Omdat de traditionele verzorgingsstaat zijn verplichtingen voornamelijk definieerde in termen van het bieden van een inkomen aan mensen die niet kunnen werken, werd de sociale zekerheid beschouwd als een vorm van 'onproductieve' consumptie en uit oogpunt van herverdeling problematisch. Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat het ook gaat om een actieve investering die op lange termijn rendeert.

Er zijn, zoals altijd, drie soorten sceptici. De eerste groep zou zeggen dat de kosten van een 'vrouwvriendelijk' verzorgingsbeleid, inclusief kinderopvang en verlofregelingen, veel hoger zijn dan de marginale bijdrage die moeders leveren aan de productie (zie vooral Rosen 1997). Maar wie een dynamische berekening maakt, zal tot ontdekking komen dat vrouwen die hun dienstverband niet onderbreken, veel minder vaak hun levenslang geaccumuleerde inkomen verliezen dan vrouwen die dat wel doen.

De tweede bron van scepsis komt van de aanhangers van de stelling dat er nu eenmaal banen verdwijnen. Eén blik op de vergelijkende statistieken maakt duidelijk dat dit niet klopt. Tweeverdienersgezinnen hebben een hoger inkomen en minder tijd – wat in principe meer vraag naar externe diensten moet opleveren. Dat blijkt in elk geval in de VS inderdaad zo te zijn: een ruwe schatting wijst erop dat de elasticiteit opvallend positief is: voor elke honderd moeders die blijven werken, ontstaan er vijftien extra banen in de private dienstensector.¹⁷

Het derde soort scepsis betreft het 'lage lonen, slechte banen'-scenario, dat onvermijdelijk gepaard zal gaan met de grote en groeiende goedkope-diensteneconomie. Maar de maatschappelijke voordelen van een arbeidsmarkt voor eenvoudig werk zullen duidelijk zijn: deze biedt eenvoudige startersbaantjes voor jongeren, immigranten, laaggeschoolde arbeiders en herintredende vrouwen. Als, zoals in Europa momenteel het geval is, de overgang van school naar werk jaren kan duren, en als gastarbeiders moeite hebben met de integratie in de officiële economie, en als laaggeschoolde arbeiders steeds meer tot werkloosheid gedoemd zijn, kunnen goedkope diensten een zeer positieve rol spelen, maar dan wel als deze een brug naar de 'solide' arbeidsmarkt vormen. De beoordelingscriteria voor de kosten en opbrengsten van goedkope banen moeten niet zijn gebaseerd op oppervlakkige ideeën over gelijkheid voor allen, hier en nu. De enige redelijke maatstaf is er een die oog heeft voor de dynamiek van de levensloop. Ik ben van mening dat een arbeidsmarkt die goedkope diensten aanbiedt, *niet* onverenigbaar hoeft te zijn met een nieuw scenario voor de verzorgingsstaat. Je zou deze stelling zelfs als volgt kunnen formuleren: *Geen enkel win-winscenario voor een sociaal Europa is mogelijk als we niet een ander begrip 'gelijkheid' accepteren.* Een realistisch principe zou zijn dat onze toekomstige verzorgingsstaat ongelijkheden in het hier en nu accepteert, en wellicht hieraan zijn goedkeuring hecht, met het doel zo groot mogelijke levenskansen voor iedereen te scheppen. Als de 'kennismaatschappij' en het moderne gezin tot ongelijkheid leiden, is het meest effectieve sociale plan er een dat garandeert dat burgers niet hun hele leven gevangen komen te zitten in sociale uitsluiting, armoede of een marginaal bestaan.

7 Een Europese verzorgingsstaat voor de eenentwintigste eeuw

Debatten over de wijze waarop de nieuwe verzorgingsstaat moet worden opgebouwd, lopen om drie redenen al snel vast. De eerste reden is dat elke hervorming van de *Gestalt* onvermijdelijk technische implementatievragen oproept.

De tweede reden is dat scenario's voor 'baanbrekende' hervormingen meestal meer ideologie zijn dan dat ze hout snijden. De roep om privatisering van de verzorgingsstaat of om een terugkeer naar het gezin en gemeenschapszin is weinig realistisch en daarom niet erg behulpzaam. Dat geldt ook voor het onvermijdelijke achterhoedegevecht waarmee de zwaar bevochten status quo wordt verdedigd.

De derde reden is wellicht het moeilijkst te overwinnen, namelijk de eis dat Europese politici en regeringen op korte termijn aan hun bestaande verplichtingen voldoen. Als snoeien in de uitgaven de hoogste prioriteit heeft, lijkt het een overbodige luxe om na te denken over nieuwe principes van billijkheid en doeltreffendheid. Het voorliggende vraagstuk betreft de lange termijn: Hoe zal de maatschappij waarin onze kinderen zullen leven eruit zien? Als het antwoord impliceert dat we onze prioriteiten op het gebied van het welzijn moeten bijstellen, ontkomen we er niet aan om een gemeenschappelijk, fundamenteel criterium te definiëren. Namelijk: wat is onze gemeenschappelijke maatstaf van rechtvaardigheid, gelijkheid, collectieve garanties en individuele verantwoordelijkheid? En als we het daarover eens zijn, hoe kan ons streven naar billijkheid dan het best worden ingezet om de efficiëntie te vergroten?

9 Fundamentele criteria voor de beleidskeuze

We kunnen aannemen dat in de meeste EU-landen de overheidsuitgaven en de belastingen waarschijnlijk hun hoogste niveau hebben bereikt. In feite dwingt de convergentie naar de richtlijnen van de EMU tot een verlaging van de uitgaven, en niet tot stoutmoedige en dure hervormingsplannen. Nu al beperkt de noodzaak van een restrictief beleid de mate waarin landen de kennismaatschappij kunnen stimuleren door middel van investeringen in de infrastructuur, onderwijs, opleidingen of de verbetering van de sociale uitkeringen.

Het middelendilemma wordt nog groter als we rekening houden met de nieuwe ongelijkheden en

sociale risico's die de kenniseconomieën onvermijdelijk met zich mee zullen brengen. Het is inmiddels duidelijk dat de kenniseconomie nieuwe winnaars en verliezers oplevert en hoogst waarschijnlijk de kloof tussen mensen met en zonder goed ontwikkelde sociale vaardigheden en technische competenties nog verder zal vergroten. De nieuwe diensteneconomie kan wel banen scheppen, maar garandeert geen goede banen en lonen voor iedereen. Daarom staan onze socialezekerheidstelsels voor de moeilijke taak om de efficiëntie te verhogen en toch de sociale cohesie, het welzijn en de billijkheid in stand te houden.

10 Beslisregels voor billijkheid en efficiëntie

We zijn waarschijnlijk allemaal op zoek naar de win-winstrategie die ervoor zorgt dat iedereen het binnen de veranderde structuur beter (of tenminste even goed) zal hebben. Als dit onze basisregel is, hebben we de keus tussen twee alternatieve rechtvaardigheidsmaatstaven. De eerste, meer conventionele, is een *paretiaans* principe dat, grof gezegd, de optimalisatie van het welzijn definieert als elke verdeelsleutel die de efficiëntie vergroot zonder dat er iemand slechter van wordt. Een voorbeeld hiervan is de deregulering van de lonen die uiteraard de inkomensongelijkheid vergroot, maar waarvan, als deze nieuwe banen schept, velen profiteren; als de laagst betaalden bovendien worden gecompenseerd door middel van subsidies, hoeft hun reël besteedbaar inkomen niet te dalen. Het tweede, ambitieuzere principe is het *rawlesiaanse* principe van de gerechtigheid, de stellige bewering dat verhogingen van de efficiëntie vooral ten goede moeten komen aan de armsten of zwaksten. Om hetzelfde voorbeeld te gebruiken: een dereguleringsbeleid is alleen een win-winstrategie als de combinatie van nieuwe banen en looneffecten leidt tot een relatieve vooruitgang voor de minst bedeelde en als de vooruitgang iedereen ten goede komt.

11 Principes van de hervorming: naar een voorkeur voor sociale investering

Hedendaagse beleidsleuzen maken allemaal impliciet onderscheid tussen beleid dat op een of andere manier de zelfredzaamheid en capaciteiten, de efficiëntie en productiviteit van economieën vergroot en beleid dat deze verkleint. Dit soort leuzen wijzen op een groeiende onvrede met de huidige neiging

om de verliezers bij economische veranderingen te compenseren door middel van passief inkomensbehoud, om het arbeidsaanbod te verminderen, of om overtollige arbeiders met behulp van sociale uitkeringen te parkeren. Deze nieuwe beleidsconsensus weerspiegelt een groeiende overeenstemming dat het sociale beleid 'productivistisch' moet worden, om een uitdrukking te introduceren die in de Zweedse beleidsvorming gangbaar is. Dat houdt in dat het sociale beleid het productiepotentieel van de bevolking actief zou moeten mobiliseren en maximaliseren om daarmee haar behoefte aan, en afhankelijkheid van, overheidsuitkeringen te minimaliseren.

De ironie is dat er overheidsmaatregelen nodig zijn om de behoefte aan verzorgingsmaatregelen te verkleinen. De ironie verdwijnt uiteraard als we onderscheid maken tussen de verschillende typen beleid. Sommige beleidstypen kunnen worden beschouwd als een investering in menselijke hulpbronnen, capaciteiten en zelfredzaamheid; anderen vergroten weliswaar het welzijn, maar zijn duidelijk een vorm van passief inkomensbehoud. Uiteraard is dit een dubbelzinnig onderscheid – en dat moet het ook zijn. Werkloosheidsuitkeringen lijken 'passief', maar ze helpen arbeiders wel degelijk bij het zoeken naar nieuw werk, en ze vergroten ook echt hun kans op passend werk. Op eenzelfde wijze vergroot de kinderbijslag de koopkracht van gezinnen, maar vermindert deze tevens de armoede, en vergroot daarmee de levenskansen van de kinderen. *Het punt is dat de hedendaagse mode in de beleidsvorming veel te veel nadruk legt op de wonderen van het 'activerende' beleid, maar het inkomensbehoud verwaarloost.* De noodzaak van 'passieve' maatregelen zal niet verdwijnen, zelfs niet in de best ontworpen, productivistische verzorgingsstaat: er zullen altijd mensen en groepen zijn die voornamelijk afhankelijk zijn van de herverdeling, en voor de activering van het productievermogen van burgers zijn aanvullende inkomens soms noodzakelijk. Niettemin is het belangrijkste principe van elke win-win-strategie, dat sociale investeringen prioriteit krijgen boven passief inkomensbehoud.¹⁸ Zoveel te meer de sociale investeringen op de toekomst, dus kinderen, zijn gericht, des te beter.

12 Naar een nieuwe structuur van de verzorgingsstaat

Typisch rawlesiaanse beleidsprioriteiten zouden zijn:

- maximalisatie van het vermogen van moeders om werk en kinderen te combineren;
- aanmoedigen van oudere werknemers om hun pensioen uit te stellen;
- socialiseren van de kosten van kinderen;
- de mix van werk en vrije tijd in de loop van de levenscyclus opnieuw definiëren;
- en andere opvatting van 'gelijkheid' en sociale basisrechten: als zaken die primair draaien om het garanderen van levenskansen.

13 De grenzen van de lerende samenleving

Om de kennis- en vaardigheidsintensieve economie sneller dichterbij te brengen, moet er veel worden geïnvesteerd in onderwijs, training en cognitieve vaardigheden. Mensen met een laag menselijk en sociaal kapitaal zullen in de banen- en carriërestrictuur onvermijdelijk achterop raken en gemarginaliseerd worden. Het probleem is tweevoudig, aangezien een dergelijke economie behoefte heeft aan zowel hoogopgeleide kennisproducenten als -consumenten. Zoals vele recente onderzoeken hebben aangetoond, is het bezit van specifieke kennis wellicht minder belangrijk dan de essentiële cognitieve vaardigheden die nodig zijn om te leren, zich aan te passen en scholing te kunnen volgen (zie met name OECD 1997).

De voorraad Europese 'boventallige' laagopgeleide werknemers met weinig vaardigheden is erg groot, onder andere vanwege de groeiende kloof tussen het opleidingsniveau van werknemers van verschillende generaties. Een massale investering in het onderwijs zal daarom waarschijnlijk het meest opleveren bij de jongere generatie.

Een kant-en-klare formule voor een win-win-beleid is er niet, vooral omdat de problemen per land sterk verschillen. Wat wel zeker is, is dat de sociale partners duidelijk niet bereid zijn om een algehele deregulering van de werkgelegenheids garanties en lonen te accepteren en dat het wellicht effectiever is om het doorwerken van oudere werkers te vergemakkelijken door hun inkomen via subsidies aan te vullen. Een doelgerichte permanente-educatie-strategie kan effectief zijn, als de cognitieve basisvaardigheden reeds aanwezig zijn. Daarom moeten

we ervoor zorgen dat de volgende generaties de middelen hebben die nodig zijn om levenslang profijt te trekken van investeringen in scholing en onderwijs. In veel EU-landen bestaat er een enorme generatiekloof. Het is van het grootste belang dat deze wordt gedicht.

14 Een billijke pensioenregeling

Het voornaamste probleem in de hedendaagse, extreem op leeftijd discriminerende uitkeringsssystemen is, dat er prikkels van uitgaan die onrechtvaardige gevolgen hebben. Op dit moment zijn werknemers al snel geneigd om samen te spannen met hun werkgever om hun vervroegde uittreding te regelen, want doorwerken levert beide partijen niets op. Tegelijkertijd betekent het systeem van premie betalen tot je opstapt, dat de gunstige VUT-regelingen zwaar worden gesubsidieerd door de actieve arbeidspopulatie. De herinvoering van prikkels om het pensioen uit te stellen, zou natuurlijk eerlijker en effectiever zijn, en de kosten van de vervroegde uittreding van oudere werknemers pijnlijk zichtbaar maken.

Prikkels die het moment van pensionering uitstellen tot bijvoorbeeld 65-70 jaar zijn niet onhaalbaar nu de 'gezonde' leeftijd tot 75 stijgt, en zullen de schatkist van de verzorgingsstaat welkom zijn. Met de afschaffing van de vaste pensioneringsleeftijd en de ontwikkeling van flexibele regelingen voor gefaseerde uittreding zou onmiddellijk een begin kunnen worden gemaakt. De langere levensduur zorgt ervoor dat het aandeel hoogbejaarden (80+) haast elke twee decennia verdubbelt. En dat leidt weer tot de behoefte aan kostbare en intensieve diensten en verzorging. Als, zoals ik heb gesteld, huishoudens van gepensioneerden vaak een 'bovenmatig' inkomen en rijkdom genieten die, mits onbelast, een perverse herverdeling ten gevolge heeft, zou het een veel rechtvaardiger aanpak zijn om gepensioneerden aan hun eigen zorgbehoefte te laten meebetalen. Een dergelijk belastingsmechanisme zou waarschijnlijk in distributieve zin neutraal zijn, want rijke gepensioneerden leven langer. Dit alles mag geen doel op zich zijn, maar dient vooral om meer intergenerationele rechtvaardigheid en een efficiënter besteding van de overheidsgelden te bereiken. Het voordeel van de benadering die ik hierboven heb geschetst, is dat deze aantoonbaar veel rawlesiaanser (en tevens pareti-

aanser) is dan enig ander alternatief. Er zijn eigenlijk maar twee effectieve methoden voor de bestrijding van de financiële gevolgen van de vergrijzing op lange termijn: een aanzienlijke verlaging van de pensioenuitkeringen, of een verhoging van de pensioenpremies. Als de uitkeringen omlaaggaan, zal de opbouw van een privé-pensioen door grote delen van de bevolking worden aangemoedigd. Het probleem met een pensioenmix waarin het private aandeel domineert, is wel dat hierbij de ongelijkheden van de levensloop zich herhalen.

15 De afstemming van het gezinswelzijn en de arbeidsmarkten

Postindustriële, door de dienstensector gedomineerde arbeidsmarkten brengen onvermijdelijk nieuwe ongelijkheden met zich mee. Een van de oorzaken is het systeem waarin werkzame 'insiders' altijd worden beschermd, terwijl de clientèle van 'outsiders', zoals uitzendkrachten zonder werkgarantie of werklozen, kan groeien. De verdeling in insiders en outsiders heeft vooral een negatief effect op jongeren en vrouwen in de arbeidsmarkt. Een tweede oorzaak van de nieuwe ongelijkheid is de opkomst van de salariele beloning van vaardigheden. En een derde oorzaak zal opkomen als de arbeidsintensieve dienstverlening aan consumenten in omvang toeneemt. We zullen dan moeten aanvaarden dat volledige werkgelegenheid in Europa zijn prijs heeft: (ook veel) slecht betaalde banen in de dienstensector.

In Europa zijn de arbeidsverhoudingen en het socialeverzekeringsbeleid over het algemeen gebaseerd op het vasthouden aan loonsgelijkheid en baan zekerheid. Daarom zijn minimumlonen, contractuele regelgeving en hoge vaste arbeidslasten moeilijk aan te pakken. Twee belangrijke argumenten pleiten tegen een lagelonenarbeidsmarkt via deregulering. Het eerste en meest overtuigende argument is dat deregulering naar Amerikaans voorbeeld niet alleen grote ongelijkheid schept, maar ook het fundamentele stelsel van vertrouwen en samenwerking tussen de sociale partners, onderdeel van het Europese model, verstoort. Het tweede argument is dat een diensteneconomie met lage lonen een directe bedreiging voor het gezin vormt. Minder overtuigend, omdat het veronderstelt dat het welzijn van het gezin afhangt van het inkomen, de gegarandeerde werkgelegenheid en opgebouw-

de uitkeringsrechten van de mannelijke kostwiner. Dit gezinsmodel is in hoog tempo aan het verdwijnen. Helaas zijn sommige opvolgers ervan, zoals het éénoudergezin, erg kwetsbaar, maar dat is veel minder het geval als ouders in staat zijn om te werken. Gezinnen met twee inkomens vergroten de belastingbasis en minimaliseren de verzorgingslacunes die optreden als de uitkeringsrechten van vrouwen een afgeleide zijn van die van hun echtgenoot. Daarnaast is het tweeverdienersgezin verreweg de beste strategie voor de vermindering van de kinderarmoede. Twee kostwinners bieden het gezin bovendien een goede buffer in geval van tijdelijke werkloosheid. Hieruit volgt dat een kennismaatschappijstrategie, die is gebaseerd op investeringen in het onderwijs, beslist moet worden gepaard aan een herzien gezinsbeleid, waarin garanties tegen kinderarmoede centraal staan: betaalbare kinderopvang en bejaardenzorg, adequate kinderbijslag en ouderschapsverlofregelingen die de carrièreonderbreking van de moeders zo kort mogelijk houden en hen zoveel mogelijk stimuleren om kinderen te krijgen. Op de lange termijn is de meest overtuigende win-winstrategie derhalve de herbestemming van gelden naar gezinnen met kinderen als we op de lange termijn onze uitkeringsverplichtingen tegenover de bejaarden willen honoreren en tegelijkertijd de sociale uitsluiting bestrijden.

Als we een expliciet rawlesiaans gezinsbeleid willen nastreven, valt er veel te zeggen voor het toekennen van hoge prioriteit aan hoogwaardige kinderopvang voor de zwakste gezinnen, aangezien hoogwaardige zorg de ongelijkheid ten gevolge van een matige hoeveelheid sociaal kapitaal binnen het gezin kan bijsturen. Moet de uitbestede gezinszorg door de markt of direct door overheidsinstanties worden geleverd? Dat is onbelangrijk, zolang de kwaliteit en de betaalbaarheid zijn gegarandeerd.

16 Garanties voor levenskansen in plaats van gelijkheid voor allen hier en nu

Elke beoordeling van de voors en tegens van meer ongelijkheid op de arbeidsmarkt moet uitgaan van een dynamische visie op de levenskansen en niet, wat vaak gebeurt, op een statische opvatting van gelijkheid. Eenvoudig, laag betaald werk, en zelfs lonen die de armoedegrens benaderen, vormen niet per definitie een sociaal probleem. Slecht betaald werk kan verenigbaar zijn met een rawlesiaanse

optimalisatie als het geen negatief effect heeft op de levenskansen van mensen. Het draait hier om de armoedeval en de kans op mobiliteit.

Op dit punt heeft onderzoek helaas nog maar weinig onomstreden bewijs opgeleverd. Vrij zeker lijkt dat het uitbreiden van laagbetaalde banen in de dienstensector in combinatie met een forse investering in de verwerving van sociale vaardigheden en competenties een win-winbeleid zou zijn. Het probleem is dat een 'onopleidbare' minderheid in de val blijft zitten. Daarom moet de optie van een basisinkomen blijven bestaan.¹⁹ Toch zou het probleem van de ongelijkheid verdwijnen als de verzorgingsstaat zijn burgers een fundamentele garantie van levenskansen biedt: gegarandeerde arbeidsmobiliteit via scholing of de garantie dat de veroordeling tot een leven met een laag loon geen levenslange armoede hoeft te veroorzaken.²⁰

17 Werk en vrije tijd

In het type win-winscenario dat hierboven is omschreven, draait het vooral om *werk*. Ondanks de trage groei is het Europese bruto binnenlands product *per capita* nu 50% hoger dan vóór de oliecrisis van de jaren zeventig. En deze rijkdom zou zich moeten vertalen in meer vrije tijd. Het zal duidelijk zijn dat een rawlesiaans scenario niet mogelijk is zonder een overtuigende balans tussen werk en vrije tijd.

Het politieke debat dat momenteel in Europa wordt gevoerd, wordt sterk bepaald door de controverse rond de 35-urige werkweek. Als werkschepende maatregel is deze niet onomstreden. Als het doel is om meer *vrije tijd* te scheppen, is het vreemd dat slechts weinigen de vervolgvraag hebben gesteld: waarom de oplossing gezocht in een *werkweek*, waarom niet in de gehele levensloop?

Ironisch genoeg komt de roep om een kortere werkweek na vele decennia waarin een aanzienlijke bekorting van de werkduur per jaar en per leven is bereikt. Het aantal werkuren per jaar van een doorsnee EU-bewoner is inmiddels gedaald tot 1600 à 1700 uur, hoofdzakelijk ten gevolge van het vele parttime werk, vakanties, vrije dagen en betaalde verlofregelingen en – helaas ook – door werkloosheid. Aanzienlijk dramatischer is de terugval in levenslange werkzaamheid: van 45 jaar (1960) tot 35 jaar (nu), waarbij de vraag gerechtvaardigd is of deze teruggang in alle gevallen vrijwillig was.

Moeten we de vrije tijd ten koste van alles voorrang geven? Minder uren werk per week, per jaar en per leven? Zo ja, zijn we het dan eens over het verlies van economische kansen dat hiermee gepaard gaat? Is het billijk als de vrije tijd van de ene groep door de andere wordt betaald? Vergroten onze vrijetijdsregelingen ons productievermogen wel voldoende? Kunnen we ons een alternatief, billijker en efficiënter verdeling tussen werk en vrije tijd voorstellen? Deze vragen komen momenteel haast niet aan de orde in het debat over sociaal beleid, maar zijn wel van essentieel belang voor elke beschouwing van een nieuwe verzorgingsorde. Het gevoerde beleid heeft geleid tot een veel te starre verdeling in werk en vrije tijd, die het individuele werknemers onmogelijk maakt hun eigen ideale mix samen te stellen. Tegelijkertijd gaan de 'werk-vrije tijd'-prikkelers voor sommige groepen ten koste van andere. In feite weerspiegelt de huidige praktijk een sociale orde die niet langer relevant is. Tot nu toe wordt onze vrije tijd samengebaldd in de werkweek, in verplichte vakanties en vrije dagen en aan het eind van ons leven. Als we onze levenskansen in dynamische zin willen optimaliseren, is een dergelijke structuur wellicht niet verenigbaar met de dringende behoeften van de kennismaatschappij van de toekomst.

Nieuwe ontwikkelingen in het gedrag van het gezin en de arbeidsmarkt lijken erop te wijzen, dat de behoefte van burgers aan vrije tijd en werk kan leiden tot een radicaal andere indeling van de levenscyclus. Wellicht valt iets te zeggen voor het idee dat in de jaren zeventig in de Scandinavische sociaal-democratische landen de ronde deed: een herziening van de mix van werk en vrije tijd in de vorm van een levenslange 'vrijetijdsrekening', waaruit burgers (na een minimum aantal jaren premiebijdrage) naar eigen inzicht kunnen opnemen voor scholing, gezinszorg of gewoon voor vakantie. Als duidelijk is wat de financiële consequenties hiervan zijn, kan iemand op rationele gronden afwegen of de keuze om op zijn vijfendertigste een jaar vrij te nemen ten koste van een jaar pensioen al dan niet voordelig is.

18 Gecoördineerde hervorming op EU-niveau

Valt er iets te zeggen voor het propageren van een gemeenschappelijke strategie op EU-niveau? Een europeanisering van de nationale stelsels van sociale zekerheid zou op drie ambitieniveaus kunnen

worden nagestreefd (Scharpf 1999).²¹ De meest ambitieuze doelstelling zou een directe overdracht van het sociaal beleid naar EU-niveau zijn. Gedacht kan worden aan een pan-Europees sociaal minimum om negatieve vormen van beleidsconcurrentie te bestrijden. Minder ambitieus is de optie om de nationale sociale stelsels te coördineren op het gebied van de bekostiging en/of de uitkeringen. Op het vlak van regelgeving bestaat al enige afstemming ten aanzien van veiligheid op de werkvloer, de behandeling van vrouwelijke werknemers en deeltijdwerk. Een heel wenselijke, maar moeilijk haalbare doelstelling zou het afstemmen van de relatieve lastendruk op arbeid zijn.

Een derde, en nog minder ambitieus plan is om zorg te dragen voor een betere coördinatie van het sociale beleid dat de lidstaten voeren, en met name van hun pogingen om dit te hervormen. De kans op politieke overeenstemming over ofwel een directe overdracht van de politieke verantwoordelijkheid, of een vérgaande mate van afstemming lijkt op dit moment toekomstmuziek. De lidstaten zullen waarschijnlijk positiever staan tegenover de derde optie, die zich tot 'spelregels' zou kunnen beperken. De meeste lidstaten van de EU staan momenteel onder grote druk om de structuur van de verzorgingsstaat ingrijpend te herzien. Desalniettemin zijn veel hoognodige hervormingen (van de pensioenregelingen, het belastingstelsel, scholings- en herscholingsregelingen en de regulering van de arbeidsmarkt) nauwelijks haalbaar vanwege de weerstand van de politiek en de gevestigde belangen van de status quo. De gemiddelde kiezer wordt ouder en dat leidt tot een formidabele politieke coalitie die de huidige bevoordeling van de ouderen instandhoudt. Het kortebaandenken van de meeste politici en regeringen vormt ook een obstakel voor een langetermijnstrategie voor het ombouwen van de verzorgingsstaat.

In de beperkingen van de binnenlandse politiek schuilt wellicht de kans op een nieuwe aanzet tot pan-Europese coördinatie. Uit de moeite die landen hadden om te voldoen aan de impopulaire beperkende maatregelen van het Verdrag van Maastricht, vallen achteraf twee succesvolle strategieën af te leiden. De eerste was om overeenstemming over het beleid te bereiken door middel van sociale 'pacten' waarvoor een groot draagvlak bestond – een strategie die uitging van het bestaan van maat-

schappelijke verantwoordelijke en sterke belangenorganisaties. Een andere strategie was om hervormingen politiek door te drukken 'in naam van het dictaat van de EU'. Beide waren doorgaans succesvolle strategieën van schuldvermijding. Veel maatregelen die moeten worden ingevoerd om een nieuwe win-winverzorgingsstaat te bouwen, botsen onvermijdelijk met de gevestigde belangen, *zelfs als ze aantoonbaar rechtvaardiger en doeltreffender zijn*. Je zou het een 'negatieve coördinatie'-strategie kunnen noemen. De herziening van de vervroegde uitkering is een voor de hand liggende kandidaat voor dit soort 'negatieve' coördinatie. Er zijn ook gebieden waarop de meeste lidstaten duidelijk veel belang hebben bij 'positieve coördinatie'-strategieën. Een voorbeeld is het onderwijsbeleid; en er valt ook te denken aan een Europees minimumloon om in de integrerende arbeidsmarkt een race

naar de bodem te voorkomen.

Elke europeanisering in deze zin moet gebaseerd zijn op een relatieve verbetering en een reële politieke consensus. Zelfs de 'vriendelijkste' en meest realistische route, die van de actieve coördinatie (positief, negatief of anderszins), kan alleen doorgang vinden op basis van een algemeen geaccepteerd uitgangsmodel. We zijn dus weer terug bij af: op zoek naar een strategie die zowel rechtvaardig als doeltreffend is. In het rawlesiaanse hervormingsscenario dat in dit artikel beschreven is, zouden in ieder geval de uitgangspunten duidelijk moeten zijn. Verreweg de meest logische, en gelegitimeerde vorm van *positieve* coördinatie van het beleid op EU-niveau zou een of andere gemeenschappelijke, Europa-brede definitie zijn van de fundamentele of minimale rechten van burgers op levenskansen.

Noten

1 Deze opvatting is een even grote misvatting als de klassieke marxistische gedachte dat de socialisatie van de economie de meeste sociale vraagstukken zou oplossen, of het meritocratische argument van na de oorlog dat onderwijs voor allen de klassenverschillen zou wegnemen.

2 Deze alinea is gebaseerd op Esping-Andersen (1999). Internationale onderzoeken naar beleidsvorming hebben de afgelopen jaren aandacht ontwikkeld voor de noodzaak om verzorgingsproblemen op deze manier te onderzoeken. Zie bijvoorbeeld OECD (1997; 1998).

3 N.B.: de overlap van deze twee begrippen.

4 Sociale uitkeringen vormen slechts één derde van het totale inkomen van werkende alleenstaande moeders in Scandinavië. Voor nadere details, zie Gornick e.a. (1997) en Esping-Andersen (1999).

5 Mijn eigen schattingen wijzen erop dat als gevolg van de hoge vaste arbeidslasten en looncompressie voltijdse kinderopvang gedurende het hele jaar in landen zoals Duitsland of Italië ongeveer de helft kost van wat de gemiddelde voltijdse werkende moeder als salaris kan verwachten.

6 Overheidsverdrachten vormen het leeuwendeel van het totale besteedbare inkomen in landen zoals Frankrijk, Duitsland en Zweden (70-90%), maar in andere landen is dit veel minder het geval (zoals het Verenigd Koninkrijk of de vs, waar privé-pensioenen en opgebouwde spaargelden een grote rol spelen) (voor gegevens, zie OECD 1998). Inkomsten uit werk (veelal niet opgegeven) kunnen een belangrijke rol spelen in het inkomen van gepensioneerden. Deze spelen vooral een grote rol in situaties zoals in Italië, waar vervroegde uitkering de regel is en waar er sterke prikkels bestaan voor freelancers die geen vaste arbeidslasten hoeven af te dragen. Pensioenregelingen subsidiëren in sommige gevallen onmiskenbaar de zwarte economie.

7 Recent onderzoek in de vs toont aan dat werknemers met niet-standaard banen (zowel in het hoge als het lage segment) met minder waarschijnlijkheid hebben gespaard voor een privé-pensioen (Economics Policy Institute 1997).

8 De OECD (1997) schat dat werkers zonder middelbare schoolopleiding in Ierland, Duitsland, Zweden, Frankrijk, België, Denemarken en Canada in de loop van hun leven 5 tot 7 jaar werkloosheid kunnen verwachten.

9 De hierboven geciteerde studie van het OECD (1997) geeft aan dat mensen met een hogere opleiding de helft van het aantal jaren werkloosheid hoeven te verwachten in vergelijking met laaggeschoolden.

10 Voorspellende simulaties wijzen erop dat een overstap naar overheidspensioenen voor specifieke groepen (alleen voor het onderste één derde) de pensioenfinanciering van de meeste landen tegen 2050 in balans zou brengen (zie OECD 1996).

11 Het is mogelijk dat het nettoresultaat van de aanmoediging om meer kinderen te krijgen in indirecte zin groter is, aangezien alles erop wijst dat de zeer lage fertiliteit in zuidelijk en continentaal Europa (maar *niet* in Scandinavië) voornamelijk voorkomt onder hoogopgeleide vrouwen.

12 Deeltijdwerk onder mannen van 60 t/m 64 komt veel voor in Oostenrijk, Nederland en Zweden (rond de 35%) en in Denemarken, Finland en het Verenigd Koninkrijk eveneens. Het komt vrijwel niet voor in Griekenland, Ierland, Italië en Spanje (European Union Labour Force Survey 1995).

13 Hoewel een eventuele verandering van de pensioneringsleeftijd geleidelijk dient te worden ingevoerd, is er geen enkele reden om de *verplichte* pensionering met de 65 niet onmiddellijk af te schaffen.

14 Het empirische bewijs van het effect van een laag inkomen in de jeugd op de prestaties op school en de loopbaan is

inmiddels zeer overtuigend. Zie bijvoorbeeld G. Duncan en J. Brooks-Gunn (red.), 1997, *Consequences of growing up poor*, New York: Russell Sage; R. Haveman en B. Wolfe, 1994, *Succeeding generations: On the effects of investment in children*, New York: Russell Sage en S. Mayer, 1997, *What money can't buy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, alsmede de publicaties in de Zweedse *Level of Living Surveys*.

15 In de Scandinavische landen verschaft de publieke sector tot eenderde van de werkgelegenheid, wat wordt bevorderd door de groei van de sociale dienstensector. Net als op het hele Europese continent zijn ook daar privé-diensten aan consumenten 'uit de markt gegrijsd' – ze zijn in de afgelopen decennia zelfs afgenomen.

16 En tevens dat dergelijke deregulering vrijwel zeker ongewenste consequenties zou hebben in de gehele arbeidsmarkt, en bovendien zou leiden tot het terugdraaien van de bestaande verzorgingsgaranties.

17 Deze schatting is gebaseerd op gereduceerde-vorm tijdserie-analyse voor de vs, Frankrijk en Spanje. Voor nadere details, zie Esping-Andersen (1999, 118).

18 Moderne nationale budgetteringssystemen kunnen geen onderscheid maken tussen sociale uitgaven die een 'investe-

ringsrol' spelen en die welke dat niet doen. Parallel aan het onderscheid tussen kapitaal- en consumptierekeningen, vergroten sommige sociale uitgaven de nationale kapitaalvoorraad en leveren dividend op. Het aanbrenge van dit onderscheid is lastig vanwege deze dubbelzinnigheden, maar dat geldt ook voor conventionele nationale economische boekhoudingen (telt een tank of jeep voor het leger als investering of als consumptie?).

19 Of een dergelijke inkomensgarantie kan worden geformuleerd rond de Engels-Amerikaanse formule van een aanvullend inkomen voor voorwaarde dat men werkt, of meer in de lijn van de traditionele sociale bijstand, wordt opengelaten.

20 Het is uiterst belangrijk om deze garantie van 'levenskansen' te onderscheiden van de conventionele plannen voor een 'gegarandeerd burgerinkomen' waar velen voor pleiten. De garantie van de levenskansen is gebaseerd op de veronderstelling dat er werkgelegenheid bestaat en niet, zoals de laatstgenoemde, op de veronderstelling dat er niet genoeg werk beschikbaar zal zijn.

21 Voor een uitstekende bespreking van de beperkingen van de beleidsvorming door de EU, zie Scharpf (1999).

Literatuur

Bertola, G., Jimeno, J., Marimon, R. en Pissaridis, C., 1999, 'Welfare systems and labor markets in Europe: What convergence before and after EMU?'. Paper tijdens het DeBenedetti Foundation Symposium, Genève, juli.

Bison, I. en Esping-Adersen, G., 2000, 'Income packaging, poverty and unemployment in Europe', In : D. Gallie en S. Paugham (red.), *The experience of unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Bjorn, L., 1995, *Causes and consequences of persistent unemployment*, Proefschrift, Economische Faculteit, Universiteit van Kopenhagen.

Bruyn-Hundt, M., 1996, *The economics of unpaid work*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Easterlin, R., 1987, 'The new age structure of poverty in America'. *Population and Development Review*, 13, 2: 195-208.

Economic Policy Institute, 1997, *Managing work and family: Nonstandard work arrangements among managers and professionals*, Washington DC: Economic Policy Institute.

Erikson, R. and Goldthorpe, J., 1992, *The constant flux*, Oxford: Clarendon Press.

Esping-Andersen, G., 1999, *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford: Oxford University Press.

Golini, A., 1994, *Tendenze demografiche e politiche per la popolazione: Terzo rapporto IRP*, Bologna: Il Mulino.

Gornick, J., Meyers M. en Ross, K., 1997, 'Supporting the employment of mothers'. *Journal of European Social Policy*, 7: 45-70.

Haveman, R. en Wolfe, B., *Succeeding generations: On the effects of investments in children*, New York: Russell Sage Foundation.

Jacobzone, P. e.a., 1998, 'The health of older persons in OECD countries: Is it improving fast enough to compensate

for population ageing?'. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, nr. 35.

Kohli, M., 1999, 'Private and public transfers between generations'. *European Societies*, 1 (1): 81-104.

Martin, J., 1998, 'What works among active labour market policies'. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, nr 35.

Mirowsky, J. en Ross, C., 1999, 'Economic hardship across the life course'. *American Sociological Review*, 64, 4: 548-569.

OECD, 1996, 'Aging in OECD countries', Parijs: OECD.

OECD, 1997, *Literacy skills for the knowledge society*, Parijs: OECD.

OECD, 1998, *Maintaining prosperity in an aging society*, Parijs: OECD.

OECD, 1999, *A caring world: The new social policy agenda*, Parijs: OECD.

Orszag, P. en Stiglitz, J., 1999, 'Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems', Paper voor de conferentie *New ideas about old age security*. The World Bank, september 14-15.

Palmer, J., Smeeding, T. en Torrey, B., 1988, *The vulnerable*, Washington DC: The Urban Institute Press.

Preston, S., 1984, 'Children and the elderly in the us'. *Scientific American*, 251: 44-49.

Rainwater, L., 1974, *What money buys: Inequality and the social meaning of income*, New York: Basic Books.

Sharpf, F., 1999, 'Governance in Europe: Effective and democratic', Oxford: Oxford University Press.

Shavit, Y. en Blossfeld, H.P., 1993, *Persistent inequality*, Boulder, Col.: Westview Press.

Thompson, L., 1998, *Older and wiser: The economics of public pensions*, Washington DC: The Urban Institute.