

Pleidooi voor een vernieuwd sociaal contract

Bea Cantillon

In 2020 riepen meer dan 1200 Vlaamse academici op tot een vernieuwd sociaal contract. Maar wat betekent dat : een vernieuwd sociaal contract ? Waarom zou het naoorlogse contract nu herzien moeten worden? En wat zou de kern moeten zijn van een vernieuwde belofte van samenwerking?

De crisis heeft geleerd hoe belangrijk de verzorgingsstaat is, voor de mensen én voor de economie. Maar het lijdt ook geen twijfel dat de pandemie de welvaartsstaat op een kritisch punt in zijn geschiedenis heeft gebracht. Onze verzorgingsstaat is gestoeld op het naoorlogse Sociaal Pact over groei, werk en herverdeling. In de gouden jaren bracht deze welvaart voort voor steeds meer mensen. Maar, al meerdere decennia, lukt het niet meer om iedereen te laten delen in de baten van de technologische vooruitgang, van de globalisering, van de emancipatie. Het succes van het naoorlogse sociaal contract lijkt verworpen tot een verscheurend trilemma : armoede verminderen is mogelijk maar kost geld en/of banen. Er zijn redenen om aan te nemen dat vele kwaadaardige krachten die onze tijd kenmerken onder meer hier hun voedingsbodem hebben gevonden.

Behalve de directe bedreiging van besmetting , blijken ook de maatregelen om de pandemie te vertragen kwetsbaarheid tot gevolg te hebben én te vergroten. Lang niet elk huis biedt de nodige ruimte om te werken en te studeren , sommigen zijn uit de boot van de reddingmaatregelen gevallen , voor anderen was de bescherming ontoereikend, werklozen verloren het perspectief op werk. Kleine bedrijven zullen het moeilijker hebben dan de grote, velen zijn bedreigd. Bij de werknemers zijn degenen met lage inkomens zwaarder getroffen dan de anderen. De armoede zal verder toenemen zodra de reddingsboeien worden weggehaald.

Het relancebeleid zal buitengewoon complex en veeleisend zijn. De welvaart daalt en de collectieve lasten bereiken een ongezien hoog peil. Een rijke samenleving kan veel aan, de massale overheidssteun is eenmalig en de rente laag. Maar de corona-gerelateerde uitgaven komen bovenop de kosten van de veroudering en de inspanningen die nodig zijn voor de klimaattransitie. De pandemie doet zich voor in een tijdsgewricht van duizelingwekkende ecologische, economische, sociale en demografische veranderingen. In een era ook waarin welvaartstaten er structureel niet meer in lukken om groeiende ongelijkheden terug te dringen en iedereen mee te krijgen.

Nog niet zo heel lang geleden werd gesteld dat transformatieve veranderingen, van het soort dat een beslissende verschuiving naar een meer gelijke samenleving met minder armoede teweeg zou kunnen brengen, waarschijnlijk alleen zouden volgen op een wereldoorlog of op een pandemie. De bestsellers van Walter Scheidel (The Great Leveller), Branko Milanovic (Worldide Inequalities) en Thomas Piketty (Capital) gingen daarover, impliciet of expliciet. Het is nu nog lang niet duidelijk of de snelle en massieve beleidsreacties in de eerste maanden van de crisis en de relancemaatregelen die zullen volgen tot diepe veranderingen zullen leiden. En zo ja, onder welke voorwaarden deze tot meer duurzaamheid en rechtvaardigheid zullen leiden.

Het zal in elk geval niet volstaan om weeffouten hier en daar te remediëren. De economische en ecologische relance zal enorme collectieve inspanningen vergen, op vele vlakken. We gaan jaren inspanningen moeten leveren. En vooral : de verdelingskwestie zal nu niet meer ontvlucht kunnen worden. Dat vraagt om een nieuw maatschappelijk contract : een basisafpraak over een rechtvaardiger verdeling van middelen en lasten, een verregaand, maar sociaal rechtvaardig klimaatbeleid en een correcte verdeling van de vergrijzingskost, die niet al het gewicht op de schouders van de jonge generaties legt.

Een sociaal contract is geen menu van concrete beleidsmaatregelen. Het definieert geen blauwdruk voor een gesloten toekomst, wel gemeenschappelijke doelstellingen, rechten, plichten en afspraken voor een toekomst die onzeker is. De lezer die hier een lijst van concrete maatregelen verwacht zal ontgoocheld zijn. In deze bijdrage zullen we enkel proberen uit te leggen waarom we denken dat het naoorlogse contract moet vernieuwd worden en waarom de kwestie van de verdeling van lasten en baten daarin centraal moet staan. Over de modaliteiten is een brede conversatie nodig tussen overheden, sociale partners, het brede middenveld. Dit pleidooi is aan hen gericht.

Het Sociaal Pact van 1944, een belofte van samenwerking en verdeling

Onze welvaartsstaat is gestoeld op het naoorlogse Sociaal Pact over groei, werk en herverdeling. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk steunde het beleid in alle welvaartsstaten in de jaren na de oorlog op een expliciete drievoudige afspraak tussen werkgevers, vakbeweging en overheid. Ten eerste zou de vakbeweging met haar looneisen binnen de grenzen van de productiviteitsontwikkeling blijven, loyaal meewerken met de ondernemingen en zich niet bemoeien met economische ondernemingsbeslissingen. Ten tweede zouden de werkgevers looneisen binnen die grenzen inwilligen, zich inspannen voor werkgelegenheidsgroei en meebetalen aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid. De derde, meer impliciete afspraak was dat vrouwen onbetaald zouden instaan voor de zorg voor kinderen, zieken en ouderen.

Het *Ontwerp van Overeenkomst van Sociale Solidariteit* reikte een betrouwbaar kompas aan. Groei, volledige tewerkstelling (voor mannen) en herverdeling (binnen de natie, op grond van arbeid) zouden de streefdoelen worden van het naoorlogse beleid. Het samenwerkingsakkoord legde ook een vrij precieze methodiek vast: het bevatte de beginselen van het sociaal overleg en het schetste de structuur van de nationale sociale zekerheid, waarbij men trouwens volledig aansloot bij wat, gedeeltelijk en in verspreide orde, al voor de oorlog bestond.

De inhoudelijke betekenis van de *Overeenkomst van Sociale Solidariteit* voor de verdere evolutie van de samenleving kan moeilijk worden overschat. Zij betekende ten gronde een nieuwe opstelling: wederzijdse erkenning en samenwerking tussen arbeid en kapitaal in plaats van conflict en tegenstelling. Herverdeling zou bewerkstelligd worden door arbeid , via hogere lonen en via sociale zekerheid.

In korte tijd bracht de sociale verzorgingsstaat, hier en elders in Europe, welvaart voort voor een groeiend aantal mensen: het aandeel van de lonen en wedden in het nationaal inkomen groeide gestaag; de sociale zekerheid kreeg vleugels, bracht sociale vooruitgang en stabiliseerde het economische en politieke bestel; het onderwijs bereikte een groeiend aantal arbeiderskinderen, de toegang tot kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg werd veralgemeend.

Het Sociaal Pact was een laat antwoord op de negentiende-eeuwse sociale kwestie die vele 'kwaadaardige krachten'¹ – sociale onrust, politieke destabilisatie, oorlogen – in het

leven had geroepen. Het installeerde 'goedaardige krachten' die de ongelijkheid en de armoede succesvol wisten terug te dringen. De realisering van de droom dat kapitalistische groei en sociale herverdeling zouden leiden tot betere leefomstandigheden voor iedereen kwam in zicht.

Hoe het Sociaal Pact werd ingehaald

Vanaf 1970, toen de verzorgingsstaat een grote mate van maturiteit had bereikt, begon echter een periode van grote economische en maatschappelijke omwentelingen. De naoorlogse groei vertraagde. Door de technologische ontwikkelingen verschoof de productie van industrie naar diensten, de productieketens werden internationaler. De emancipatie van de vrouw kwam op kruissnelheid, gezinnen werden minder stabiel.

De naoorlogse sociale gelijkmaking vertraagde en, ergens in de jaren negentig, kwam ze tot stilstand. In vele rijke landen begonnen de ongelijkheden zelfs toe te nemen. De World Inequality Database suggereert een U-curve in vele Westerse welvaartsdemocratiën : na een periode van dalende ongelijkheden beginnen de verschillen in het laatste kwartaal van de vorige eeuw toe te nemen. In België en in sommige andere landen van het Rijnlandmodel blijven de inkomensongelijkheden en de armoede tot op vandaag globaal stabiel. Maar ondanks economische groei, stijgende tewerkstelling en meer sociale overheidsuitgaven wordt er al vele decennia geen enkele vooruitgang meer geboekt. Meer nog : de bestaansonzekerheid van mensen met een lagere scholing, werklozen en eenoudergezinnen neemt toe. De kinderarmoede is al verschillende jaren in opmars. De egalisering van de onderwijskansen stopt. De kloof in de (gezonde) levensverwachting tussen hoger en lager geschoolde mensen is groter aan het worden.

Er zijn veel factoren die de breuk met de gouden jaren verklaren. Ik beperk me tot de oorzaken die tot mijn expertiseveld behoren en die ook de kern uitmaakten van het naoorlogse Sociaal Pact: de verdelingswijze van de arbeid, van het nationaal inkomen en van de sociale overheidsuitgaven enerzijds en de plaats van de zorgarbeid in de samenleving anderzijds. Door deze veranderingen is het niet langer mogelijk om het ganse verdelingsproces eenzijdig te laten rusten op de factor arbeid. Er is een nieuwe samenlevingsordering ontstaan : die van een open, postindustriële economie waaraan een groeiend aantal vrouwen en hoger geschoolde mensen een productieve bijdrage leveren; die van een kenniseconomie waar werk en verloning scheef verdeeld zijn, met amper de helft van de kortgeschoolden aan het werk; die van een economie waar de productiviteitsgroei zich niet langer vertaalt in evenwaardige stijgingen van de (lage) lonen ; die van een geïndividualiseerde samenleving waarin de risico's die verband houden met het onbetaald zorgen voor elkaar niet langer beschermd worden. Een samenlevingsordering die nog gestoeld is op herverdeling middels arbeid en er niet meer in lukt om perspectieven op betere levensvoorwaarden te bieden aan zij die moeilijker meekunnen.

Loskoppeling van productiviteit en lonen

Het Sociaal Pact van 1944 hield de belofte in van loonstijgingen parallel aan de stijging van de productiviteit. Dit vormde de kern van de afgesproken ruil waarbij arbeiders zich ertoe verbonden om loyaal mee te werken met de ondernemingen die als tegenprestatie beloofden om de winsten om te zetten in hogere lonen, betere arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming. Sinds de tweede helft van de jaren zeventig vertaalt de productiviteitsgroei zich echter niet langer in een evenwaardige groei van de gemiddelde lonen. Vooral de lagere lonen lopen een groeiende achterstand op bij de

evolutie van het nationale inkomen. Omgekeerd is het aandeel van het vermogen in de nationale rijkdom toegenomen.

Dit steekt stokken in het raderwerk van de sociale zekerheid. Ten eerste omdat door de stagnatie van de gemiddelde lonen (en de lastenverlagingen daarbovenop) de sociale bijdragen niet langer volstaan om de groeiende behoeften binnen de sociale zekerheid (waaronder de gezondheidszorgen) te dekken. Er moet gezocht worden naar alternatieve wijzen van financiering : arbeid is een te smalle basis geworden van herverdeling. Ten tweede omdat de lagere lonen niet langer toereikend zijn om als enig inkomen in de behoeften te voorzien van de gezinnen. Daardoor zijn ook de sociale minimumuitkeringen ontoereikend geworden. Als de lage lonen achterblijven bij de welvaartsgroei en als deze lonen onder de armoedegrens liggen, geldt dat *a fortiori* ook voor de sociale uitkeringen die daarvan zijn afgeleid.

Zo kijkt de sociale zekerheid aan tegen een 'glazen plafond' van lage lonen : de belofte van een adequate sociale bescherming kan niet meer worden waargemaakt, althans niet zonder grote bijkomende inspanningen van de overheid (bijvoorbeeld in de vorm van werkbonussen en andere vormen van belastingkredieten). Om de sociale minima op te trekken tot aan de armoedegrens moet de hele bodem van de inkomensverdeling worden opgetild. Zonder bijhorende fiscale inspanningen blijft de verzorgingsstaat gevangen in een wurggreep die noopt tot steeds grotere restricties op werkloosheidsuitkeringen en leeflonen : om werk aantrekkelijker te maken dan een uitkeringsbestaan, om werkloosheidsvallen te bestrijden en om misbruiken van de uitkeringen te bestraffen. Met als gevolg een aanhoudende stijging van de armoede bij langdurig werklozen, mensen met een lage scholing en mensen die onbetaald zorgen voor elkaar. Het armoedecijfer bij werkarme gezinnen bereikte in 2018 een recordcijfer van meer dan 70% .

Scheve verdeling van de arbeid

In het naoorlogse model stond volledige tewerkstelling (de toestand waarin alle arbeidskrachten productief worden benut) centraal, als doel én als middel van de verzorgingsstaat. Een toestand van volledige tewerkstelling is nodig om een leefbare sociale zekerheid in stand te houden: als bron van inkomens en om ultiem te weten of werklozen wel degelijk bereid zijn om te werken.

In de nasleep van de oliecrises in de jaren zeventig nam de werkloosheid echter snel toe. De oude industrie kon niet overleven. Tegelijkertijd kwam er een groeiende groep vrouwen op de arbeidsmarkt. Het systeem van sociale zekerheid bufferde met succes de eerste gevolgen van het groeiende onevenwicht op de arbeidsmarkt. Maar langzaam werd duidelijk dat er meer aan de hand was dan enkele voorbijgaande conjuncturele schokken : de postindustriële transitie en de vrouwenemancipatie waren op kruissnelheid gekomen. Routinematige jobs werden door de technologische innovaties en de globalisering weggerationaliseerd, de complexiteit van het werk werd groter. Het streven naar volledige tewerkstelling (voor mannen) maakte plaats voor een duale arbeidsmarkt waarin volledige tewerkstelling voor hoger geschoolden samengaat met structurele werkloosheid bij kortgeschoolde (mannen en vrouwen).

Door homogamie – mensen met overeenkomende kenmerken zoals klasse en opleiding vinden elkaar vaak op de huwelijksmarkt – heeft de scheve verdeling van jobs ook een tweedeling doen ontstaan tussen een groeiende groep 'werkrijke' gezinnen (waar iedereen aan het werk is) enerzijds en een groep 'werkarme' gezinnen (waar niemand aan het werk is) anderzijds. De werkrijke gezinnen zijn vooral beter geschoolde

tweeverdieners. Werkarme gezinnen zijn veelal laaggeschoold en alleenstaand, met of zonder kinderen. Zij kampen vaak met gezondheidsproblemen en zijn het slachtoffer van de teloorgang van routinematige arbeid, van verdringing, van een voor hen te veeleisende arbeidsmarkt, van te grote zorglasten.

Belangrijk : in de mate dat lager geschoolde, werkarmere gezinnen niet langer aansluiting vinden met de dominante cultuur van de samenleving (voornamelijk bepaald door de middenklasse) gaat deze economische uitsluiting ook gepaard met een uitsluiting op sociaal, cultureel en in toenemende mate ook politiek gebied. Dit is wat Pierre Rosanvallon in 1992 reeds treffend *'la nouvelle question sociale'* heeft genoemd. Er zijn redenen om aan te nemen dat vele kwaadaardige krachten die onze tijd kenmerken hier hun voedingsbodem hebben gevonden.

Dualisering van de sociale zekerheid en nieuwe Mattheuseffecten

De tweedeling tussen werkrijke en werkarme gezinnen zorgt ook voor een polarisering van sociale risico's : de verzorgingsstaat moet in toenemende mate instaan voor sociale risico's die zeer ongelijk verdeeld zijn over de bevolking. Door het groeiend aantal werkrijke gezinnen zijn er nieuwe sociale risico's ontstaan : niet alleen werkloosheid, ziekte en invaliditeit kunnen betaalde arbeid tijdelijk beletten maar ook de zorg voor kinderen en familie. Vandaar de noodzaak – voor de gezinnen én voor de bedrijven - aan kinderopvang en allerhande zorgverloven. Beter geschoolde tweeverdieners zijn de typische ontvangers van de overheidsuitgaven die daarmee gepaard gaan. Dit leidt ongewild tot nieuwe Mattheuseffecten en een ongelijkere verdeling van de publieke sociale uitgaven.

Omgekeerd zijn de risico's die verband houden met werkloosheid, ziekte en onbetaald zorgen voor elkaar geconcentreerd bij lager geschoolde, werkarme gezinnen die zich vaak onderaan de verdeling bevinden. Het zijn slechte risico's : ze zijn geconcentreerd bij mensen met een geringe bijdragecapaciteit, mensen ook die geen direct nut hebben voor de economie en het bedrijfsleven. Dat bemoeilijkt het vinden van een draagvlak om de (vaak ontoereikende) inkomens van deze groepen te verbeteren. Solidariteit kwam in een meer spanningsvolle relatie te staan met wederkerigheid : de verantwoordelijkheid voor afhankelijkheid wordt van langsom meer bij de uitkeringstrekkers zelf gelegd. Belangrijk : slechte risico's zetten ook de sociale verzekeringstechniek *an sich* onder druk : verzekeringen houden niet van risicoconcentratie, al zeker niet bij mensen met een geringe bijdragecapaciteit.

Zo komt het dat de sociale overheidsuitgaven minder herverdelend werden : nieuwe uitgaven komen meer terecht bij hogere inkomens terwijl de bescherming van de zwakkeren minder goed werd.

Onbetaalde zorgarbeid en groeiende zorgbehoeften

De naoorlogse afspraken over zorgarbeid berustten op drie aannames: volledige tewerkstelling voor mannen, onbezoldigde gezinsarbeid door vrouwen, lonen als enig inkomen zijn voldoende om gezinnen te onderhouden.

Deze afspraken werden ingehaald door de emancipatie van de vrouw, de individualisering en de achterstand van de lonen. In het tweeverdierstijdsperk is één arbeidsinkomen ontoereikend geworden. Zelfs een modaal arbeidsinkomen is vaak te laag voor een behoorlijke levensstandaard. Onbetaalde zorgarbeid en mantelzorg behoren daarom enkel nog tot de mogelijkheden van gezinnen waar het enige arbeidsinkomen ruim bovenmodaal is. In de praktijk zien we echter dat vooral lager

geschoolde vrouwen onbetaald werken. Niet-werken om te 'zorgen voor elkaar' is daarom nauw verbonden met armoedesituaties.

In onze verzorgingsstaat worden rechten en plichten gedefinieerd op grond van een economische benadering van arbeid als: de menselijke activiteit die leidt tot de productie van goederen en diensten die in monetaire termen worden uitgedrukt. De emancipatie en de secularisering hebben echter een hele reeks activiteiten blootgelegd die van grote maatschappelijke waarde zijn maar waartegenover geen monetaire waarde stond. Deze activiteiten bleven onzichtbaar, zonder economische prijs. Dat zindert vandaag door in de onderwaardering van en bijgevolg het tekort aan verzorgend en opvoedend personeel en in de bestaansonzekerheid bij gezinnen die veel moeten investeren in de zorg voor anderen.

Zo werd de naoorlogse belofte van samenwerking en verdeling langzaam ingehaald door de technologie en de kenniseconomie, door de individualisering en de emancipatie van de vrouw, door het beleid dat zich op deze transformaties entte. De naoorlogse aannames inzake volledige tewerkstelling en onbetaalde zorgarbeid zijn niet langer geldig. De lonen lopen achterstand op en daardoor is arbeid een te smalle basis geworden van herverdeling. De sociale zekerheid kijkt aan tegen een 'glazen plafond' en lukt er niet in om bestaanszekerheid te waarborgen aan vele werklozen, zieken, invaliden en mensen die onbetaald zorg dragen voor anderen. De welvaartsstaat lijkt niet meer bij machte om afdoende te reageren op groeiende ongelijkheden, op groeiende zorgbehoeften, en op de toenemende kwetsbaarheid van mensen die niet meekunnen met de postindustriële economie. Waarom niet ?

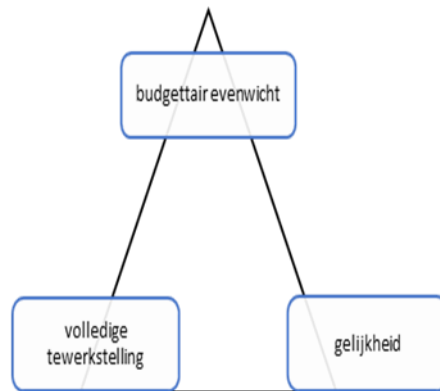
De ontwijking van het verdelingsvraagstuk of waarom de actieve welvaartsstaat (deels) faalde

De welvaartsstaat was nochtans wendbaar en paste zich ook aan. Sinds de jaren zeventig begeleidt hij de overgang naar een nieuwe economische productiewijze, accommodeert hij de ontvoogding van de vrouw en vangt hij de gevolgen op van de individualisering. De basisbeginselen bleven grotendeels overeind maar de vorm werd bijgestuurd en beïnvloedde mee de richting en de snelheid van de diepgaande veranderingen aan het einde van de twintigste eeuw en het begin van de eenentwintigste eeuw.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig, toen de postindustriële transitie en de vrouwenemancipatie langzaam hun voltooiing naderden, wordt de strategie van de actieve welvaartsstaat ontplooid. De aandacht verschoof van sociale bescherming naar jobcreatie (door flexibilisering en lastenverlagingen), naar het ontsluiten van de vraag naar huishoudelijke dienstverlening (dienstencheques), naar het 'activeren' van werklozen (door betere controles, meer sanctioneringen, strijd tegen werkloosheidsvallen, onderwijs en vorming) en naar het investeren in menselijk kapitaal. De tewerkstelling steeg, de sociale zekerheid en nieuwe collectieve diensten zoals kinderopvang werden positieve metgezellen van de emancipatie van de vrouw: zorg voor kinderen en ouderen werd uitgebouwd en nieuwe uitkeringen zagen het daglicht. In deze periode droeg de sociale zekerheid ook het groeiende gewicht van de ontwikkeling van nieuwe en duurere medische technologieën.

Zo komt het dat de verzorgingsstaat nu harder werkt dan ooit tevoren : met hoge sociale overheidsuitgaven en historisch hoge tewerkstellingscijfers. Maar de creatie van jobs kost geld, de nieuwe jobs zijn scheef verdeeld, nieuwe sociale overheidsuitgaven komen meer terecht bij hogere inkomensgroepen. Van de weeromstuit vergrootte de druk op

mensen met een lage productiviteit : voor hen werd de sociale zekerheid minder zeker en minder beschermend. Het succes van het naoorlogse sociaal contract lijkt verworpen tot een verscheurend trilemma : het lukt niet langer om binnen redelijk budgettaire marges én hoge tewerkstellingscijfers, én sociale vooruitgang te combineren. Een recent rapport van het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau vat dit treffend samen : “ Armoede verminderen is mogelijk maar kost geld en banen “¹.



De actieve welvaartsstaat faalde niet alleen vanwege een eenzijdige implementatie ervan maar ook vanwege het onevenwicht in het onderliggende beleidsparadigma : indien, zo was de aanname, het zou lukken om iedereen aan een baan te helpen dan zou de vraag naar het verdelingsvraagstuk zich vanzelf oplossen. Meer mensen aan het werk zou een ‘virtuous circle’ in beweging brengen met minder afhankelijkheid van sociale uitkeringen, lagere sociale overheidsuitgaven en meer inkomsten. Maar in de werkelijkheid bleek de actieve welvaartsstaat voor een hardnekkig trilemma te staan. Nieuwe jobs kwamen met een prijs : lastenverlagingen drukten op de inkomsten van de sociale zekerheid, sommige jobs werden zwaar gesubsidieerd, de overheid moest tussenbeide komen met loonsupplementen en met ondersteunende diensten. Tegelijk kalfde de sociale bescherming voor werklozen af. De werkloosheidsverzekering werd meer conditioneel en minder genereus; een groeiend aantal werklozen moest terugvallen op de bijstand. Bijgevolg steeg de armoede bij lage geschoolde gezinnen terwijl ook het probleem van ‘in-work-poverty’ niet opgelost geraakte. Dat is paradoxaal want er was groei van de inkomens, van de tewerkstelling en van de sociale overheidsinspanningen. Aan de basis van deze schijnbare tegenstelling ligt in de ontwijking van het verdelingsvraagstuk.

Nieuwe transformatiegolven, nieuwe ongelijkheden

We staan nu, met deze onopgeloste problemen, voor een nieuwe golf van ingrijpende transformaties: de klimaatopwarming, de vergrijzing en de digitalisering van de economie. Het sociaal trilemma zal daarmee niet verdwijnen, wel integendeel. Opnieuw zijn de sociale ongelijkheden en de verdelingskwesatie immers kritische dimensies.

De klimaattransitie

Het streven naar groei als doel van het naoorlogse Sociaal Pact hield geen rekening met de externe milieukosten ervan. Reeds in 1972 publiceerde de Club van Rome het ophefmakende rapport *Grenzen aan de groei*. Nu pas, bijna een halve eeuw later, is er

¹ <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/06/18/vermindering-armoede-mogelijk-maar-kost-geld-en-banen>

een (bijna) wereldwijde consensus gegroeid over de noodzaak van snelle en ambitieuze collectieve actie om de klimaatopwarming af te remmen. De grote Europese, nationale en regionale budgetten die in de komende maanden zullen worden ingezet in het relancebeleid zullen een sterke klemtoon leggen op de verduurzaming en de vergroening van de economie en de samenleving. Dat is dringend en dat is goed, ook vanuit verdelingsoverwegingen. Want sommige mensen worden meer dan anderen bedreigd door de klimaatopwarming. Maar sommige mensen worden ook meer dan anderen bedreigd door de effecten van het beleid dat nodig is om de klimaatopwarming af te remmen. Er zullen grote verschuivingen zijn in de productie en dus op de arbeidsmarkt. Sommigen zullen daar wel bij varen. Anderen zullen hun job verliezen. De verduurzaming van de economie zal ook gepaard moeten gaan met gedragsveranderingen van de consument : hij zal daartoe moeten gestimuleerd worden. Het principe 'de vervuiler betaalt' is duidelijk, maar het staat ook op gespannen voet met de beginselen van verdelende rechtvaardigheid. Koolstofbelastingen bijvoorbeeld treffen de onderste lagen relatief zwaarder dan de hogere. Bij laagverdieners, leefloontrekkers, langdurig werklozen, zieken en invaliden is er bovendien vaak onvoldoende financiële draagkracht om over te schakelen op meer milieuvriendelijke gedragswijzen. Daarom moeten milieubeleid en verdelingsbeleid hand in hand gaan : ongelijkheid en armoede bemoeilijken de klimaattransitie. De gele hesjes gaven daarvan reeds de eerste, niet mis te verstane signalen.

De veroudering

De pandemie treft ons middenin het tijdsgewricht waarin de verouderingskosten in snel tempo toenemen. Ze heeft bovendien de traditionele strategieën om de pensioenlast te financieren – afbouw van de overheidsschuld, verhogen van de productiviteit, optrekken van de werkzaamheidsgraad – veel wind uit de zeilen genomen. Omdat we, minstens op de kortere termijn, niet langer kunnen rekenen op minder schulden, hogere groei en meer mensen aan het werk om de pensioenfactuur te betalen is de veroudering meer dan ooit een verdelingsprobleem geworden : de vraag hoe de prijs van de veroudering verdeeld moet worden tussen en binnen generaties kan niet langer worden ontweken. Enerzijds is de ongelijkheid binnen de groep ouderen groot en leeft bijna 17% van de gepensioneerden onder de armoedegrens. Anderzijds is de armoede bij kinderen en jongeren nu hoger dan bij de ouderen. Door de crisis zal deze intergenerationele ongelijkheid groter worden. In een recessie blijven de pensioenen immers op peil terwijl de werkgelegenheid en de lonen dalen.

Ons pensioenstelsel berust op repartitie: de actieven betalen voor de inactieven. In de naoorlogse economische en demografische ordening maakte de repartitie het mogelijk om de welvaart van de ouderen onmiddellijk te verhogen uit de productiviteitsstijging van de actieven. Deze afspraak moet nu worden herbekeken. Bij demografische en economische schokken zoals we die nu meemaken is het zaak de verhouding tussen de koopkracht van de actieven en de koopkracht van gepensioneerden te stabiliseren. De algemene richtlijn moet zijn dat de lasten van de veroudering en van de economische crisis evenwichtig worden gespreid over jongeren en ouderen. Daarover moeten duidelijke spelregels worden afgesproken, met als leidmotief inter- en intragenerationele rechtvaardigheid.

De digitalisering

De coronacrisis zal ten slotte het ritme van verandering op de arbeidsmarkt versnellen. Zo ging het ook bij eerdere crises: de financieel-economische crises van 2008-2009 en

2012-2013 hebben duurzame schade toegebracht, vooral aan de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen. In vergelijking met deze recessies zijn de effecten van de Covid-19-pandemie op de Belgische economie ongemeen groot. En we weten nu – op dit moment van schrijven, in januari 2021 – dat vooral jongeren, midden- en kortgeschoolden, lager betaalden, arbeiders en mensen geboren buiten de EU, het meest getroffen werden door de lockdowns. Covid-19 heeft de digitalisering in een stroomversnelling gebracht. Er zullen weliswaar nieuwe jobs ontstaan, ook voor lager geschoolden en de verdringingseffecten zullen afnemen door de demografische inkrimping van de beroepsbevolking. Maar het zijn de beroepen met de meest routinematige taken die het grootste gevaar lopen te verdwijnen. Om een verdere tweedeling te vermijden tussen werkrijke en werkarme gezinnen, tussen hoger en lager geschoolden, moeten de loonkosten voor laagproductieve arbeid verder naar omlaag en moet er gezorgd worden voor zinvolle arbeid voor iedereen. Alle jongeren moeten de vaardigheden kunnen verwerven die nodig zijn in de nieuwe economie. En, daarbovenop, zijn grote collectieve inspanningen nodig om jobs te subsidiëren in de zorg, in de sociale economie, in de laagproductieve sectoren van de economie.

Corona, tijd voor een vernieuwde belofte van samenwerking en verdeling

Covid-19 heeft ons geleerd hoe dicht we bij de natuur staan, hoe kwetsbaar we zijn, maar ook hoe goed we zijn in het samen vinden van oplossingen. Covid-19 heeft gewezen op het belang van collectieve actie en van spontane solidariteit. Heel wat sterke kenmerken van onze samenleving kwamen aan het licht: de ontwikkeling en productie van miljarden vaccins, de capaciteit om medische voorzieningen snel om te schakelen, het enorme engagement van het personeel in de zorg, de spontane solidariteit, de sterkte van de sociale zekerheid. Onmiddellijk werden alle hensen aan de roep om de economie te stutten en de mensen inkomenszekerheid te geven.

Anderzijds heeft het coronavirus ook veel kwetsbaarheden blootgelegd. Het virus wordt in verband gebracht met onze onzorgvuldige omgang met de natuur. Behalve de directe bedreiging van besmetting, blijken ook de maatregelen om de epidemie te vertragen kwetsbaarheid tot gevolg te hebben of te vergroten. Lang niet elk huis bood de ruimte om te werken, te studeren, samen te leven. Sommigen zijn uit de boot van de reddingmaatregelen gevallen : flexiwerkers, jobstudenten, freelancers, kunstenaars, migranten met en zonder wettig verblijf... Voor anderen waren de beschermingsmaatregelen ontoereikend. Werklozen verloren het perspectief op werk. Door karige uitkeringen raakten de reserves op. De armoede zal verder toenemen zodra de reddingsboeien worden weggehaald.

Voedselbanken werden zeer zichtbaar. Zij zitten al verschillende decennia in de lift, als kanaries in de koolmijn van de welvaartsstaat. We zijn zo rijk geworden dat er zeer veel middelen zijn voor de consumptie van luxegoederen, voor reizen en dure hobby's. Sommigen laven zich aan schaamteloze consumptie, anderen schuiven schaamtevol aan voor voedsel. Tijdens de eerste lockdown konden de 25% rijkste gezinnen meer dan 30% van hun inkomen besparen op 'lockdowngevoelige uitgaven' zoals restaurantbezoek en reizen. De 25% armste gezinnen hebben doorgaans geen ruimte voor zulke uitgaven.

De toekomst dient zich voor allen moeilijk aan. Het Bruto Binnenlands Product zal sterk dalen en de sociale uitgaven zullen significant stijgen. Door het gecombineerde effect van de inkrimping van de economie en de stijging van de uitgaven zal het aandeel van de sociale uitgaven in het Bruto Binnenlands Product evolueren naar een nooit geziene

hoogte. Een rijke samenleving kan veel aan, de massale overheidssteun is eenmalig en de rente laag. Maar de corona-gerelateerde uitgaven komen bovenop de kosten van de veroudering en de inspanningen die nodig zijn voor de klimaattransitie en de economische relance. De gezondheidscrisis zal ook de werkgelegenheidskansen van jongeren en mensen met een lage scholing diep aantasten en dus wegen op de uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen. De bijdragen op de loonmassa zullen ruim ontoereikend zijn om de tekorten in de sociale zekerheid op te vangen.

De welvaartsstaat slaagde er al vele jaren niet meer in om nog vooruitgang te boeken in de strijd tegen armoede en achterstelling. Ook niet toen de parameters gunstig waren, met economische groei en meer mensen aan het werk. De welvaartsstaat is ook erg duur geworden. Toch lukt hij er niet in om te zorgen voor eerlijke kansen in het onderwijs, een fatsoenlijke sociale bescherming voor vele gepensioneerden, zieken, werklozen en hardwerkende laagverdieners met gezinslasten. De klimaattransitie is (te) laat begonnen, er zijn veel hindernissen en velen voelen zich bedreigd.

Is dit het gevolg van cynisch beleid? Hangt het samen met verkeerde politieke keuzes, ingegeven door een neoliberale ideologie? Gaat het alleen over verkeerde denkbeelden? Het is te gemakkelijk om de verantwoordelijkheid voor dit alles bij de politiek of andere actoren alléén te leggen. Het gaat zeker om individuele beleidskeuzes maar vooral ook om onderliggende processen en structuren. De gedachten hebben zich geënt op veranderende structuren in de hoop oplossingen te vinden binnen de contouren van het bestaande maatschappelijk contract. Succesvolle relance veronderstelt daarom nieuwe afspraken over duurzame economische groei en sociale herverdeling. Met als eerste, gelijkwaardige doelstellingen: het klimaat en de levensomstandigheden van de zwakkeren in de samenleving verbeteren.

Pandemie, motor van goedaardige krachten ?

Samenwerken en collectieve actie ondernemen vanuit een gedeeld belang vormt de kern van het oude contract denken. Sociale contracten hebben een horizontale en een verticale dimensie: zij gaan over relaties tussen mensen onderling en tussen burgers en overheden (lokaal, regionaal, nationaal, Europees). De collectieve inspanningen die nodig zijn voor het klimaat, de economische relance, de veroudering zullen rechtvaardig moeten verdeeld worden. Niet alleen vanuit morele overwegingen maar ook – en dat is essentieel – vanuit gedeeld belang.

Zorgen voor de rest is een kwestie van eigenbelang

De pandemie heeft ons herinnert aan de betekenis van ‘gedeeld belang’. Het risico op grote inkomensverliezen kan iedereen treffen: niemand die nog twijfelt aan de zin van sociale verzekeringen. De pandemie heeft getoond dat mensen die weinig verdienen belangrijk zijn: zij oefenen vaak “essentiële beroepen” uit. De pandemie heeft gewezen op de waarde van het “zorgen voor elkaar”: het zijn de inspanningen van de “gezinsbubbels” die zorgden voor de afremming van de besmettingen en daardoor voor de borging van economische activiteiten. De pandemie heeft ook het kolossale belang van samenwerken zichtbaar gemaakt: lokaal, regionaal, federaal, Europees. De kwaadaardige krachten die de pre-Corona tijd kenmerkten lijken nu, in de door het virus bevroren samenleving, even te zijn gaan liggen. Er is echter niet veel nodig opdat ze terug tot leven komen, virulenter dan ooit.

Een sociaal contract is geen menu van concrete beleidsmaatregelen. Het definieert gemeenschappelijke doelstellingen, rechten en plichten. Maar het moet ook over meer

gaan dan over algemene beginselen. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt over ruim omschreven methodieken. Het is hier niet de plaats om daarover concrete voorstellen te doen. Het bepalen van de inhoud van sociale contracten veronderstelt immers brede conversaties over alternatieve modellen. We hoeven overigens ook niets nieuws uit te vinden. Een werkzaam maatschappelijk contract begint niet van een wit blad, maar vertrekt van het bestaande en trekt lijnen voor de toekomst. Het Sociaal Pact van 1944 bezegelde bijvoorbeeld bewezen praktijken en experimenten, onder meer inzake sociale verzekeringen. Een Sociaal Pact mag ook geen blauwdruk zijn van een 'gesloten toekomst', het moet een dynamisch gegeven zijn dat toelaat voortdurend op zoek te gaan naar nieuwe evenwichten in alsmaar wisselende spanningsvelden.

Kansen grijpen

De crisis heeft alvast enkele opmerkelijke zaken in gang gezet. De opsomming die volgt is louter illustratief, geenszins exhaustief en begint expliciet bij het Europese niveau. In de bovenstaande analyse hebben we onvoldoende benadrukt dat één van de redenen waarom welvaartstaten niet langer succesvol zijn in de bestrijding van ongelijkheden en armoede en grote moeilijkheden ondervinden om snelheid te ontwikkelen in de klimaattransitie verband houdt met de nationale inkapseling ervan. De naoorlogse sociale pacten gingen er nog van uit dat de natiestaat het niveau was waarop afspraken konden gemaakt worden over loonvorming, fiscaliteit en sociale bescherming. Vandaag kan het belang van Europese en internationale samenwerking niet overschat worden, met name om herverdelingsprocessen mogelijk te maken waarin niet alleen arbeid betrokken is. Tijdens de coronacrisis nam de Europese Commissie een trage start maar zij heeft in de loop van 2020 enkele indrukwekkende stappen gezet.

Via het Fonds voor Rechtvaardige Transitie zet Europa niet minder dan 1,8 biljoen euro in voor de Green Recovery Fund. De Commissie meldde daarbij dat nieuwe inkomstenbronnen voorgesteld zullen worden, zoals een belasting op financiële transacties, een financiële bijdrage gekoppeld aan de zakelijke sector en een nieuwe gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting. Dit gaat over samenwerking. Dit gaat over ecologisch verantwoorde groei. Dit gaat over herverdeling die niet louter rust op de factor arbeid. Vanuit een sterk bewustzijn van de gemeenschappelijkheid der doelstellingen.

De Europese Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) verstrekt financiële steun om lidstaten te helpen bij plotse stijgingen van de overheidsuitgaven die nodig zijn om de werkgelegenheid op peil te houden. SURE ondersteunt nationale sociale zekerheidssystemen door een verbreding van de financieringsbasis. Deze Europese samenwerking is een historische primeur. SURE kan uitgroeien tot een Europese werkloosheidsverzekering.

Het overzicht van de Belgische Covid-19-maatregelen dat in november 2020 door het Steunpunt tot Bestrijding van de Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting werd gepubliceerd, telt niet minder dan 109 bladzijden. De federale steunmaatregelen voor leefloontrekkers kunnen de voorbode zijn van finaal adequate sociale minima. De coronatoeslag in het Vlaamse groeipakket kan de weg effenen naar een systeem dat performanter is in de strijd tegen de kinderarmoede. De financiële herwaardering van het zorgpersoneel kan bijdragen tot het ruimer valoriseren van het 'zorgen voor elkaar' en tot betere zorg voor de meest kwetsbaren in de samenleving (ook in de gevangenissen).

Anderzijds is het ook zo, laten we dit niet vergeten, dat de beleidsmaatregelen die tot doel hadden de economie te stutten, de kloof tussen een beter beschermde middenklasse enerzijds en een slecht beschermde onderklasse anderzijds groter heeft gemaakt. Door corona-gerelateerde risico's - zoals tijdelijke werkloosheid of corona ouderschapsverlof - beter te beschermen dan 'gewone' sociale risico's zoals werkloosheid of invaliditeit is de dualisering van de sociale zekerheid (waarvan hoger sprake) mogelijk zelfs in een hogere versnelling gebracht.

Een nieuw kompas

'Niemand mag achterblijven in de storm.'² Dat moet het kompas zijn van het vernieuwde contract. Dat wil zeggen: een klimaattransitie die zorg draagt voor de zwakkeren, waardige minimuminkomens voor zij die werken en zij die niet (meer) kunnen werken; zinvolle arbeid voor iedereen; betaalbare basisdiensten; zorg voor kinderen, zieken, personen met een beperking en fragiele ouderen. Daarvoor zijn nodig : een succesvolle economische relance, overheidsbeleid op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau, sociale herverdeling en ook warme, spontane solidariteit. Over de methodieken – die dynamisch en flexibel moeten zijn– is conversatie nodig. In elk geval zal het moeten gaan over een meer rechtvaardige en groene (vermogens)fiscaliteit , een adequate sociale vloer, meer herverdelende en meer efficiënte sociale overheidsbestedingen.

Moge de coronacrisis deze urgente conversatie inspireren.

¹ Deze term wordt door Branko Milanovic gebruikt in zijn boek *Wereldwijde ongelijkheid. Welvaart in de 21^e eeuw* (2017).

² Zie Erika Vlieghe in de nieuwsbrief '1000x1000'. Meer info: <https://mailchi.mp/9e11bd164c88/nieuwsbrief-1-1000x1000>