

1. Meer welvaartsstaat, maar niet voor iedereen

De welvaartsstaat is veranderd. Doorheen een lange periode van meer dan veertig jaar is er veel gesproken en geschreven over crisis. Voor sommigen was de welvaartsstaat de oorzaak van de economische groeivertraging, de grote werkloosheid en het ontstaan van nieuwe sociale problemen (zie onder andere Murray, 1984; Friedman, 1975). Voor anderen was de crisis net het gevolg van exogene en structurele sociale en economische transformaties. Er kwamen nieuwe paradigma's op de voorgrond: na de opkomst van sterke neoliberale tendensen in de jaren tachtig verlegde de 'actieve welvaartsstaat' vanaf de tweede helft van de jaren negentig de focus van passieve bescherming naar activering. Later legde de 'sociale investeringsstaat' daar nog een laag bovenop door het investeren in menselijk kapitaal voorop te stellen, reeds vanaf de vroegste kinderjaren. Meer recent is ook de notie 'sociale innovatie' nadrukkelijker op de voorgrond getreden met de gedachte dat sociale problemen meer van onderuit moeten worden benaderd, via plaatselijke, niet-bureaucratische en integratieve initiatieven (Oosterlynck et al., 2013).

In dit hoofdstuk leggen we uit hoe de opkomst van nieuwe ideeën en alternatieve politieke discours, de pogingen om de welvaartsstaat wetenschappelijk te 'herconceptualiseren' en, vooral, de vele beleidshervormingen met sterke internationale convergerende tendensen (zie onder meer Hemerijck, 2013), de uitdrukking zijn van en antwoorden bieden op fundamentele verschuivingen in de relatie tussen de welvaartsstaat, de markt en het gezin. Deze relaties zijn *in wezen* symbiotisch én contradictorisch. Zoals we verder zullen zien, hebben we sinds de jaren zeventig te maken met zowel groeiende afhankelijkheden als scherpere contradicties tussen de nieuwe economie en het nieuwe gezin enerzijds en de verzorgingsstaat anderzijds. De welvaartsstaat is door de groeiende afhankelijkheden niet minder maar juist *harder* (en ook anders) beginnen werken. Nochtans, voor hen die er het meest afhankelijk van zijn, zoals de werklozen, de leefloontrekkers en de werkarme gezinnen, werd de welvaartsstaat minder beschermend en minder zeker. Dat houdt verband met de groeiende contradicties aan de onderkant van de samenleving.

Dit hoofdstuk bouwt verder op de informatie en de analyses die verder in dit boek aan bod komen. Het is daarom zowel een inleiding tot als een synthese van het boek. We raden studenten aan om hun studie aan te vatten met de volgende hoofdstukken en dit hoofdstuk te beschouwen als een synthese van wat verder ter sprake komt. Allereerst beginnen we met een korte introductie in de politieke economie, waarin we focussen op de groei van de welvaartsstaat en de ambivalente relatie tot markt en samenleving (deze kwestie wordt verder meer in detail besproken in Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 7). In een tweede deel beschrijven we de grote sociaaleconomische transformaties sinds het begin van de jaren zeventig. Dit deel moet worden gelezen als een samenvatting van Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en Hoofdstuk 6. Vervolgens beschrijven we het beleid en de veranderingen die de Belgische welvaartsstaat heeft ondergaan in de voorbije veertig jaar. Deze veranderingen – die meer in detail worden besproken in onder meer Hoofdstuk 5, Hoofdstuk 7 en Hoofdstuk 8 – stonden in het teken van kostenbesparingen, tewerkstelling en de aanpassing aan de veranderende positie van de vrouw in de samenleving. Verder bekijken we in dit deel de uitgavenontwikkelingen (verder ook besproken in Hoofdstuk 2). We vinden een grote stabiliteit in die uitgavenniveaus, wat verrassend is tegen de achtergrond van het politieke discours over uitgavenbesparingen, de economische groei en de stijging van de tewerkstelling. We verklaren deze stabiliteit door het ontstaan van nieuwe sociale en economische behoeften. In het vierde deel gaat de aandacht naar de herverdeling en de onderkant van de samenleving. We beginnen met de vraag waarom de armoede niet is gedaald ondanks hoog gebleven sociale uitgaven, een sterk toegenomen tewerkstelling en verdere economische groei. We leggen uit dat deze paradox wordt verklaard door technologische ontwikkelingen, globalisering en gezinsindividualisering waardoor het moeilijk geworden is om volledige tewerkstelling te koppelen aan adequate inkomens voor mensen die aan de rand staan van de arbeidsmarkt.

§ 1. Politieke economie en markteconomie⁴

Traditioneel worden zes factoren aangehaald waarom de overheid een rol moet spelen in de markteconomie. Ten eerste is de marktconcurrentie economisch onvolmaakt, onder meer door concurrentievervalsing (oligopolie- en monopolievorming). Ten tweede komen de reële maar niet-koopkrachtige behoeften niet aan bod. Verder resulteert de werking van de markt in een ongelijke inkomens-

4. Voor een meer omstandige behandeling van de relatie tussen groei en de welvaartsstaat verwijzen we de lezer naar paragraaf 4 van Hoofdstuk 2.

en vermogensverdeling, waardoor ook de startkansen in het leven ongelijk verdeeld blijven. Ten vierde zijn sommige economische en sociale risico's van die aard dat ze enkel middels collectieve actie kunnen worden beschermd. Bovendien houdt het marktmechanisme geen rekening (ook niet bij de prijsvorming) met externe effecten,⁵ waaronder milieuproblemen en de sociale kosten ervan. Tot slot is de markteconomie voortdurend in onevenwicht, wat zich sociaal vertaalt in grote schommelingen in de werkgelegenheid.

Deze kritiek werd theoretisch voor het eerst verwoord door Pigou (1920): welvaartsmaximalisatie sluit overheidsinterventie in (en leidt dus tot een gemengde economie) om meer publieke goederen voort te brengen (wegens technische noodzaak of ter ondervanging van sociale kosten en externaliteiten, of ter vergroting van de maatschappelijke kansengelijkheid) en om inkomensoverdrachten te organiseren om de uit de markteconomische mededinging gegroeide inkomensverdeling te corrigeren in de richting van de behoeften (met name om de niet-koopkrachtige vraag tot koopkracht te brengen). Later vormden deze inzichten de basis van het Keynesianisme. Vanuit een ander perspectief kwam ook Polanyi (1944) in *The great transformation* tot een enigszins gelijklopende gedachte. De industrialisering zette volgens hem een proces van 'double transformation' in gang: de veranderingen op de arbeidsmarkt (arbeid wordt een 'commodity', dat wil zeggen een verhandelbaar goed) moesten gepaard gaan met en worden ondersteund door 'decommodificatie' middels sociaal beleid. Later werd deze visie krachtig hernomen door Offe (1984: 263): "The 'relationship' between welfare and capitalism is contradictory: under modern capitalist conditions, a supportive network of non-commodified institutions is necessary for an economic system that utilizes labour as if it were a commodity [...]." Een gelijkaardige gedachtegang vinden we terug in de ruimere functionalistische leer van Wilensky (1975). In de 'logic of industrialism' beschouwde hij de instituties van de welvaartsstaat als noodzakelijke en onafwendbare producten van het modernisme.

Op het einde van de gouden jaren zestig en tijdens de daaropvolgende crisisperiode ontstaat een sterke neoliberale stroming die een scherpe kritiek formuleerde op de vermeende te verregaande staatstussenkomst. Zij beriep zich op volgende argumenten: de onmacht van het klassieke Keynesiaanse beleid tegenover de hoge werkloosheid en de inflatie; de (economische) inefficiënte werking van de overheid (slecht management, overregulering, verregaande bureaucrativering, foutieve beslissingen); de ongelijke en niet noodzakelijk rechtvaardigere herverdeling via de overheid; de onbeheerste groei van de overheidsuitgaven; de onduidelijkheid omtrent hoe en door wie de collectieve behoeften (het algemeen

5. Externe effecten treden op wanneer "het gedrag van economische agenten rechtstreeks invloed heeft op het nut of de productiemogelijkheden van andere economische agenten, zonder dat daarvoor via de markt compensaties worden betaald" (Eyckmans, 2013: 413-414).

welzijn) worden bepaald; en de negatieve impact van de welvaartsstaat op gedragingen van mensen (sociale uitkeringen maken echtscheidingen, tienermoederschappen en luiheid mogelijk, zie hierover onder meer het boek van Murray, 1984). Zodoende heeft in de loop van de jaren zeventig de aandacht voor het zogenoemde *marktfalen* (als legitimatiebron voor meer overheid) geleidelijk plaats geruimd voor het *overheidsfalen* (als legitimatiebron voor meer markt). In de geesten van vele beleidsmakers en onderzoekers werd Okuns afruil tussen efficiëntie en gelijkheid (verder uitgelegd in Hoofdstuk 2) de dominante gedachte (Okun, 1975). De welvaartsstaat belandde in een tijdperk waarin het neoliberale gedachtegoed sterk bepalend was. Kostenbeheersing, de ‘terugtrekkende overheid’, liberalisering en flexibilisering werden de toonaangevende begrippen.

Over de relatie tussen overheid en markt ontstonden echter gaandeweg meer genuanceerde visies en praktijken. De instituties van de welvaartsstaat werden ingezet in de strijd tegen de werkloosheid (via het activeringsbeleid); ter ondersteuning van laagproductieve arbeid (via bijvoorbeeld belastingkredieten en vouchers); ter ondersteuning van de emancipatie van de vrouw en van de combinatie van arbeid en gezin (via kinderopvang, ouderenzorg, ouderschapsverloven en loopbaanonderbreking); en ter versterking van de productieve vaardigheden van de beroepsbevolking (via levenslang leren). De reden waarom deze activiteiten door de welvaartsstaat werden opgenomen, verwijzen naar de oude uitgangspunten van Pigou (1920) en Polanyi (1944): economische noodzaak, schaalvoordelen, maatschappelijke kansgelijkheid en de noodzaak om de ‘commodificatie’ van vrouwen te ondersteunen met nieuwe vormen van ‘decommodificatie’. Kinderopvang is daarvan een sprekend voorbeeld. In België waren het aanvankelijk onthaalmoeders die de leemte informeel opvulden. De overheid is steeds meer tussengekomen om informele arbeid te bestrijden en het werk aantrekkelijker te maken door er sociale rechten aan te verbinden en tegelijk de kostprijs draaglijk te houden voor jonge gezinnen met kinderen. Mede vanwege de schaalvoordelen wordt de zorg voor het jonge kind nu vooral aangeboden door privaat gesubsidieerde en publieke initiatieven. Zodoende heeft de welvaartsstaat er een nieuwe taak bij gekregen om redenen van economische efficiëntie. De markt was te weinig responsief voor deze nieuwe behoeften terwijl de nieuwe economie nood heeft aan opgeleide vrouwen.⁶ Ook de ondersteuning van huishoudelijke productie werd steeds meer een taak van de overheid. In Europa wordt dat sterk gepromoot, meest recent in de Europa 2020-strategie. De begeleidende teksten maken de economische rationale duidelijk: “their low import and high employment content; the low productivity in some of the tasks

6. Men gaat er ook in toenemende mate van uit dat collectieve vormen van opvang de kansgelijkheid ten goede komen (Heckman en Krueger, 2003), maar dat is niet het eerste motief van de uitbouw van de kinderopvang.

involved, but a potential for indirect productivity increases if clients of PHS (personal and household services) are able to focus more on their own, higher-productivity work; the growing need for these services due to population ageing; the need to increase female participation on the labour market; their potential in helping to improve work-life balance as well as earn back effects via an increase of working hours or a return on the job market” (Morel, 2015: 12). Er ontstaan verschillende nationale praktijken om de zorgsector te ondersteunen, zoals het gebruik van cheques, belastingverminderingen, gesubsidieerde private diensten en uitbestede publieke diensten.

Gaandeweg ontstaan er ook meer genuanceerde en gemengde versies van privaatsamenwerking, subsidiering en regulering. Zo wordt de wijze waarop overheden nieuwe en oude rollen vervullen gevarieerder. Voor het Verenigd Koninkrijk werd aangetoond dat de verschuivingen tussen markt en overheid – zelfs in het Thatcher-tijdperk – veel minder groot waren dan algemeen werd aangenomen (Burchardt, 2013). De Britse case kan als schoolvoorbeeld dienen voor het gegeven dat de verwevenheid van de welvaartsstaat en het kapitalisme ondanks de retoriek en de toenmalige politieke machtsverhoudingen niet kleiner is geworden: welvaartsstaten werken niet alleen harder en anders dan in het verleden, ze werken ook meer dan vroeger *voor* de markten (Iversen en Soskice, 2015). Wel zijn welvaartsstaten minder performant geworden in de bescherming van mensen met weinig productieve vaardigheden. Dat leidt – zo zullen we verder zien – tot nieuwe Mattheuseffecten en een onopgelost armoedeprobleem.

§ 2. Commodificatie, decommodificatie en het sociale trilemma in de nieuwe welvaartsstaat

Onder meer door het zeer invloedrijke werk van Esping-Andersen (1990) en de centraliteit van het concept ‘decommodificatie’ daarin is een eenzijdige en historisch onjuiste visie dominant geworden in het onderzoek en in het publieke discours over de nu reeds veertig jaar durende ‘crisis van de welvaartsstaat’.⁷ Deze benaderingswijze reduceert de welvaartsstaat tot een ‘correctie achteraf’, een ‘after-the-fact redistribution – let the market rip and then cleaning up after-

7. Het concept ‘decommodificatie’ is veel ouder en in de oorspronkelijke versie van Polanyi (1944) ook meer genuanceerd dan de invulling ervan door Esping-Andersen (1990). In *The Three Worlds of Welfare Capitalism* stelde deze laatste dat “de-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market” (Esping-Andersen, 1990: 21-22). In de visie van Esping-Andersen is de welvaartsstaat het geheel van instituties van sociale rechten die decommodificerend zijn. De decommodificatie-index die deel uitmaakte van het instrumentarium om de drie befaamde welvaartsstaattypologieën te ontwikkelen, had betrekking op de vervangingsratio, de duur van gerechtigheid en de duur van pensioenen, werkloosheids- en ziekteuitkeringen.

wards' (Hacker en Pierson, 2011). Twee theorieën vormen het uitgangspunt: de economische theorie van de "the Big Trade-off between Equality and Efficiency" (Okun, 1975) en de politicologische "power resource theory" (zie onder meer Korpi, 2006). Volgens eerstgenoemde theorie zorgt een sterke herverdeling ten voordele van lage inkomens voor minder arbeidsaanbod, hogere werkloosheid en dus minder economische groei: "efficiency is bought at the cost of inequalities in income and wealth" (Okun, 1975: 51). Volgens de tweede theorie moeten sociale voordelen precies daarom worden afgedwongen door vakbonden en een sterke linkerzijde: hoe sterker hun 'countervailing power' (Galbraith, 1952), hoe meer decommodificatie. Beide theorieën vertrekken (expliciet in het eerste geval en impliciet in het tweede) van de gedachte van 'contradictie': de welvaartsstaat is schadelijk voor de werking van de markt. In zijn spraakmakende boek voegde Murray (1984) daaraan toe dat de welvaartsstaat ook de gezinscohesie bedreigt.

Hier vertrekken we van een meer genuanceerde visie over de relatie tussen sociaal beleid en kapitalisme. We volgen de redenering die vandaag wordt verwoord door onder meer Iversen (2005), Iversen en Soskice (2015), Estevez-Abe, Iversen en Soskice (2001) en Cusack, Iversen en Soskice (2007). Deze auteurs gaan ervan uit dat de welvaartsstaat tot wasdom is gekomen mede *omdat* hij de marktwerking ondersteunt. Daarmee volgen we het spoor van geschriften van uiteenlopende auteurs zoals Keynes, Beveridge, Polanyi en Wilensky die verder aan bod zullen komen in het volgende hoofdstuk.

Twee eenvoudige maar pertinente vaststellingen (elders in dit boek verder gedocumenteerd) kunnen dit uitgangspunt substantiëren. Ten eerste is er noch in tijd, noch in ruimte een negatief verband tussen de omvang van de sociale overheidsuitgaven enerzijds en de economische groei (BBP) anderzijds (zie Hoofdstuk 2, Grafiek 2.3). Hoe valt dit te rijmen met de idee dat de welvaartsstaat schadelijk zou zijn voor de markt⁸? Ten tweede zijn de sociale overheidsuitgaven zeer breed uitgesmeerd over alle inkomensgroepen (Hoofdstuk 2, paragraaf 4 en Hoofdstuk 9, paragraaf 3). Sociale uitgaven en herverdeling zijn geenszins synoniemen, aangezien de welvaartsstaat over veel meer gaat dan louter herverdeling naar lage inkomens. Het zou dus een vergissing zijn om Okuns trade-off 'efficiëntie-gelijkheid' te veralgemenen tot de hele werking van de welvaartsstaat en tot het geheel van de sociale overheidsuitgaven.

Het begrip 'decommodificatie' voelt ook ongemakkelijk bij de interpretatie van de veranderingen in de hedendaagse welvaartsstaat. De actuele focus op activering, preventie en de ondersteuning van de vrouwelijke tewerkstelling en van de combinatie van arbeid en gezin dient immers veeleer 'commodificatie' dan

8. Deze kwestie komt verder meer uitgebreid aan bod in Hoofdstuk 2; zie onder meer ook Hemerijck (2013: 233).

'decommodificatie'. Per slot van rekening is de wezenlijke doelstelling van de welvaartsstaat nooit beperkt geweest tot 'decommodificatie' door middel van sociale zekerheid, bijstand en herverdeling via belastingen. In Hoofdstuk 2 zullen we zien dat van bij de oorsprong volledige tewerkstelling én de effectieve waarborging van grondrechten – waaronder arbeid – voor alle burgers tot de kerndoelstellingen van de welvaartsstaat behoren. Voor een goed begrip van wat er vandaag gaande is, moeten commodificatie en decommodificatie dus worden geïntegreerd in een meer alomvattende, meer genuanceerde visie over de relatie tussen welvaartsstaat, gezin en markt. Een breed perspectief is ook nodig om de kracht en de convergentie van veranderingen te kunnen begrijpen.

In *Changing Welfare States* beschrijft Anton Hemerijck (2013) de 'herkalibrering' in de wereld van welvaartsstaten. Hij stelt daarbij vast dat: “despite formidable forces of institutional inertia, continental welfare states today are in a fundamentally different condition than in the late 1990s when they were described as ‘frozen’” (Hemerijck, 2013: 181). Ook andere auteurs zoals Morel, Palier en Palme (2012) zijn in hun geschriften zichtbaar verrast over het aanpassingsvermogen van deze conservatieve welvaartsstaten waarvan de Belgische een typevoorbeeld is. Deze auteurs leggen echter niet uit waarom – ondanks typisch sterke institutionele weerstanden – ook hier de weg van 'commodificatie' werd ingeslagen.⁹ Ze verklaren ook niet waarom er een brede politieke en sociale consensus werd gevonden voor een beleid dat elementen van de oude welvaartsstaat heeft aangetast.¹⁰ Hoewel de vakbonden verzwakt zijn en het sociaal overleg in moeilijke vaarwateren is gekomen (zie daarover meer in Hoofdstuk 7) kunnen deze factoren de universaliteit en de omvang van veranderingen niet (volledig) verklaren.

Om de nieuwe welvaartsstaat te kunnen begrijpen moeten we uitgaan van wederzijdse *afhankelijkheden tussen markt, gezin en welvaartsstaat*. De geïndividualiseerde samenleving en de hoogtechnologische, globale productiewijze van vandaag is meer dan ooit afhankelijk van de welvaartsstaat. De uitholling van de solidariteit in de gezinssfeer door individualisering en gezinsdestabilisering legt grotere lasten op het grotere geheel van de welvaartsstaat (zie over de impact van de demografische transitie Hoofdstuk 5). Er moeten ook zoveel mogelijk goed opgeleide, creatieve en productieve mensen worden voortgebracht. Echter om al deze talenten te kunnen inzetten, moeten onder meer de middelen worden aangereikt om arbeid en gezin te combineren. Voor de overheid houdt dat ook de overname in van een groot deel van voorheen onbetaalde zorgarbeid

9. Zij het weliswaar later dan in de sociaaldemocratische en in de liberale welvaartsstaten (Cantillon, 1999).

10. Denk maar aan het befaamde akkoord van Wassenaar in Nederland en de paarse coalities in de jaren 2000 in Nederland en België.

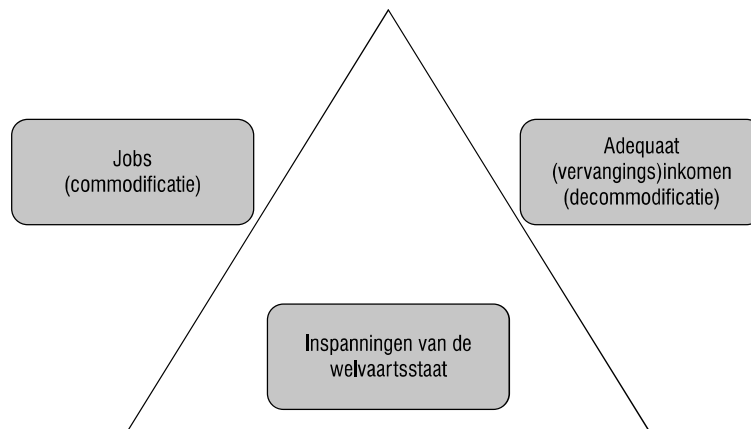
binnen de gezinnen. Sociale investeringen in onder meer kinderopvang, onderwijs, zorg voor ouderen staan met andere woorden ten dienste van de markt én van de mens: meer symbiose¹¹ dus.

We zullen verderop laten zien dat de sociale overheidsuitgaven in vele landen daardoor niet zijn afgenomen (zie ook Hoofdstuk 2, paragraaf 4). De *samenstelling* ervan is wel veranderd: naast meer pensioenen en gezondheidszorgen groeiden ook de uitgaven voor activering voor zogenoemde 'in work benefits' (in België onder meer met de werkbonus), voor kinderopvang, voor ouderenzorg en voor de subsidiëring van huishoudelijk werk (bij ons door middel van de dienstencheques; zie Morel, 2015 voor een beschrijving van systemen elders in Europa). Daartegenover staan minder uitgaven voor zogenoemde 'passieve uitkeringen' voor de bevolking op actieve leeftijd, al moet daaraan worden toegevoegd dat sinds de jaren negentig deze vermindering vooral wordt verklaard door de groei van de tewerkstelling en niet of minder door bezuinigingen. Ondanks het discours over en de perceptie van een terugtrekkende overheid zien we dus dat de welvaartsstaat in de feiten harder, maar ook anders – niet alleen 'decommodificerend', maar ook meer 'commodificerend' – is beginnen te werken.

Tegelijkertijd zien we over de lange termijn een neerwaartse druk op de sociale bescherming voor langdurig werklozen en leefloontrekkers: voor gezinnen die het sterkst afhankelijk zijn van de welvaartsstaat werd de bescherming minder adequaat en ook minder zeker (zie verder in Hoofdstuk 8 en Hoofdstuk 9). Het armoederisico bij gezinnen zonder werk is gestaag toegenomen en heeft vandaag een dramatisch hoog peil bereikt (volgens Eurostat in België zowat 62%). Verder in dit boek zullen we deze trends analyseren en laten zien dat ze samenhangen met toenemende spanningen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en met de veranderingen in de socio-demografische structuur van de bevolking (verder ook omstandig beschreven in Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5). Omdat de technologische ontwikkelingen en de globalisering laaggeschoolde en laagproductieve arbeid deels economisch overbodig hebben gemaakt, staan jobs voor laaggeschoolde mensen onder druk – zowel in aantal als in verloning – en, van daaruit, ook de vervangingsinkomens bij inactiviteit. Om werkloosheidsvalLEN te vermijden moet de welvaartsstaat ofwel de lageloonsector ondersteunen (door belastingkredieten, subsidiëring of directe jobcreatie) ofwel de uitkeringen neerwaarts herzien. Hier is het moeilijk om symbiotische win-winsituaties te creëren. De eerste optie is duur, verhoogt de belastingdruk en daardoor de kostprijs van de arbeid, terwijl de tweede optie problematisch is gegeven het reeds lage niveau van de minimumuitkeringen (die in veel gevallen ver onder de ar-

11. Symbiose is "het samenleven van twee ongelijksoortige organismen die daar beiden voordeel bij hebben" (zie Van Dale Woordenboekwebsite, www.vandale.be).

moedegrenzen liggen, zie Hoofdstuk 8 en Hoofdstuk 9). België kampt daardoor net als andere landen, al vele jaren met wat Iversen en Wren (1998) een ‘trilemma’ hebben genoemd (zie Figuur 1.1). Het lijkt niet langer mogelijk om tegelijk volledige tewerkstelling en een adequate sociale bescherming na te streven zonder bijkomende inspanningen van de overheid. We zullen verder zien dat het beleid in de nieuwe welvaartsstaat voortdurend naar nieuwe evenwichten heeft gezocht, maar er niet in is geslaagd om de inadequate bescherming voor gezinnen met lage inkomens op peil te houden, laat staan om de bodem van de samenleving op te tillen. De nieuwe beleidsparadigma’s zijn ontoereikend gebleken. Een blijvend en onopgelost armoedeprobleem is daarvan het gevolg.



Figuur 1.1. Het trilemma aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het is tegen deze achtergrond niet verrassend dat het concept ‘decommodificatie’ in onbruik is geraakt en voor verwarring zorgt (Pintelon, 2012). Omdat de welvaartsstaat steeds meer wordt aangesproken om de tewerkstelling te ondersteunen, kan de evaluatie van zijn werking minder dan vroeger beperkt blijven tot de mate van ‘decommodificatie’. Bovendien kan de notie steeds minder gelijkgesteld worden aan ‘sociale bescherming van mensen zonder werk’. Decommodificatie is er ook voor mensen die zich op de arbeidsmarkt bevinden, ter ondersteuning van de kwaliteit van hun werk en van hun loon bijvoorbeeld door middel van loonsubsidies of de werkbonus.

De taak van de welvaartsstaat is minder dan vroeger beperkt tot het waarborgen van adequate vervangingsinkomens in geval van werkloosheid, ziekte en ouderdom. In toenemende mate wordt de nieuwe welvaartsstaat aangesproken

ter ondersteuning van de arbeidsmarkt door middel van sociale investeringen, activering en vorming, de subsidiëring van jobs en investeringen in onderzoek en ontwikkeling. De sociale overheidsuitgaven dienen niet meer alleen ter 'decommodificatie', maar ook steeds meer ter 'commodificatie'. In de mate dat 'decommodificatie' 'commodificatie' in de weg staat – zoals wanneer genereuze uitkeringen werkloosheidsvallen veroorzaken – is het beleid van de nieuwe welvaartsstaat echter in een driedig spanningsveld terecht gekomen: de onmogelijkheid om zonder bijkomende of meer progressieve overheidsuitgaven en/of -inkomsten laagproductieve jobs lonend te maken én in adequate uitkeringen te voorzien voor werklozen gezinnen.

§ 3. De grote transformaties sinds de jaren zeventig

Zoals we verder in Hoofdstuk 2 zullen zien, werd de welvaartsstaat langzaam en van onderuit opgebouwd: eerst beginnend op kleine schaal met caritas en armenhuizen, later met organisaties van onderlinge bijstand (nu gekend als de mutualiteiten) en nog later met de sociale zekerheid en 'collectieve goederen en diensten'. In de lijn van Wilensky (1975) begrijpen we deze evolutie als een rationeel en functioneel antwoord op economische, sociale en demografische veranderingen in de moderne tijd. De economische groei, de industrialisering en de veroudering maakten immers de herverdeling van inkomens, de bescherming¹² van kinderen, werkenden, werklozen, zieken en ouderen en de ontvoogding van de arbeidende klasse¹³ mogelijk én noodzakelijk. Dit alles werd weliswaar afgedwongen door opeenvolgende sociale revoluties, stakingen en politieke strijd. Maar deze sociale verworvenheden dienden ook de markt, het kapitaal en de burgerij: ze brachten niet alleen de sociale vrede voort die noodzakelijk was voor de industriële productie,¹⁴ maar ook instrumenten om de risico's voor het bedrijfsleven te spreiden, de competitiviteit te ondersteunen en de economie te stabiliseren in tijden van crisis. De kinderbijslagen zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Zij vloeien voort uit de praktijk van een groeiend aantal patroons in het begin van de twintigste eeuw om aan arbeiders met kinderen supplementen toe te kennen op het loon. Daarmee kon sociale rust worden afgekocht zonder algemene loonsverhogingen.¹⁵

De uiteindelijke verwezenlijking van de welvaartsstaten situeert zich in de twee decennia volgend op de Tweede Wereldoorlog. Dit was een periode van uitzon-

12. Door het verbod op kinderarbeid, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

13. Door onderwijs, 'sociale promotie' en het streven naar volledige tewerkstelling.

14. Dit was in België zeer uitdrukkelijk het geval in het Sociaal Pact waarover verder meer in Hoofdstuk 2.

15. In de literatuur vinden we vele gelijkaardige voorbeelden zoals Swenson (2002) over Zweden en de Verenigde Staten, Manow (2002) over Duitsland en Baldwin (1990). Voor een overzicht, zie Iversen (2005).

derlijke groei. Voortbouwend op de grote sociale en politieke pacts van voor en tijdens de oorlog,¹⁶ stijgt het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen gestaag (zie Hoofdstuk 3, Grafiek 3.4), terwijl de sociale zekerheid wordt veralgemeend. Bovendien wordt het arbeidsrecht ontwikkeld en verfijnd. Voorts komen (semi-)collectieve systemen voor zorg en onderwijs tot stand. Gelijktijdig worden ook aan de inkomstzijde de fiscale en parafiscale heffingen niet alleen verhoogd, ze worden ook progressiever (dat wil zeggen meer herverdelend) gemaakt. Aan de basis ligt het grote compromis tussen arbeid en kapitaal, waarbij de arbeiders zich ertoe verbonden om loyaal mee te werken met de ondernemingen die in ruil beloofden om de winsten om te zetten in hogere lonen, betere arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming (Luyten en Vanthemsche, 1995). Het instrumentarium om de werkende klasse te beschermen en te ontvoogden, om zo een brede spreiding van de welvaart te realiseren, wordt uitgebouwd: enerzijds om sociale redenen en anderzijds ter ondersteuning van de economische productie.

Kenmerkend voor deze evolutie is de algemeenheid ervan. Alle kapitalistische samenlevingen ontwikkelden vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw systemen om de sociale grondrechten van burgers te helpen waarborgen. Deze ontwikkeling gaf niet alleen vorm aan de waarden van vrijheid, rechtvaardigheid en naastenliefde, maar het was ook een productieve factor en een motor voor groei en welvaart. Er waren bijvoorbeeld werkloosheidsverzekeringen nodig om de negatieve sociale (en als afgeleide ook economische) effecten van een economische terugval (zoals ervaren in de jaren dertig) op te vangen, maar ook om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren (door werknemers de kans te geven om uit te kijken naar de meest geschikte job en zich daar eventueel beter op voor te bereiden via opleidingen) (zie daarover onder meer de sterke analyse van Barr, 2001). De recente financiële crisis heeft het belang van de sociale zekerheid nogmaals bevestigd. Onderzoek heeft aangetoond dat landen met sterke systemen van sociale verzekeringen (waaronder België) bestendiger waren dan landen met een minder goede sociale bescherming (Figari, Salvatori en Sutherland, 2010).

Vanaf de jaren zeventig komen welvaartsstaten in woelige waters terecht. Op het ogenblik dat zij een grote mate van maturiteit hadden bereikt, begon een periode van grote economische en maatschappelijke omwentelingen. De groei vertraagde, de economische productiewijze verschoof van industrie naar diensten, de markten Europeaniseerden en mondialiseerden. Hierdoor steeg de werkloosheid aanzienlijk en nam de afhankelijkheid van de sociale zekerheid toe. Bovendien ontstonden er 'nieuwe' sociale en economische risico's zoals

16. Zoals 'The New Deal' van Roosevelt en Churchill en bij ons het 'Sociaal Pact' van 1944.

laaggeschooldheid, echtscheidingen en de combinatie van arbeid en gezin. Hiertegen leken de naoorlogse instituties van de welvaartsstaat – die werden ontworpen om het hoofd te bieden aan 'oude' sociale risico's van de industriële éénkostwinnersamenleving zoals ziekte, werkloosheid en ouderdom – niet opgewassen.

3.1 De postindustriële transitie

De zogenoemde postindustriële transitie heeft geleid tot vaak pijnlijke verschuivingen op de arbeidsmarkt: van industrie naar diensten en van laaggeschoolde naar kennisintensieve jobs. De vraag naar laaggeschoolde arbeid is in alle OESO-landen sterk afgenomen, ook in landen die een sterke tewerkstellingsgroei hebben gekend. Er komen nu vooral hoger gekwalificeerde en niet-routinematige jobs bij in dienstverlenende functies. Volgende cijfers (die verder uitgebreid aan bod komen in Hoofdstuk 5) illustreren treffend de omvang van de omslag: het aandeel van de industriële productie staat in de jaren vijftig en zestig redelijk constant voor zo'n 30% à 35% van de nationale rijkdom. Vanaf het begin van de jaren zeventig wordt een abrupte daling ingezet: het aandeel van de industrie bedraagt vandaag nog amper 20% van het BBP. Omgekeerd stijgt over de ganse naoorlogse periode en met een versnelde beweging sinds de jaren zeventig het aandeel van de diensten: van zo'n 50% van de totale nationale rijkdom in de jaren vijftig tot ruim 65% nu. Dienovereenkomstig neemt tussen 1970 en nu het aantal werkenden in de secundaire sector met een goede 500.000 eenheden af, terwijl de tewerkstelling in de dienstensector met meer dan 1.000.000 groeit. Deze ontwikkeling is er vanzelfsprekend een geweest van 'winnaars' en 'verliezers'. De winnaars zijn de hooggeschoolden, de fysiek en psychisch sterkeren en de vrouwen (voor zover behorend tot voorvermelde categorieën). De verliezers zijn de laaggeschoolden en de sociaal zwakkeren. Een belangrijke groep van laaggeschoolden¹⁷ is daardoor economisch overbodig geworden, met een toenemende afhankelijkheid van (en kostprijs voor) de sociale zekerheid. Rosanvallon (1995) heeft dit '*la nouvelle question sociale*' genoemd. In de mate dat laaggeschoolden niet langer aansluiting vinden met de dominante cultuur van de samenleving (voornamelijk bepaald door de middenklasse), gaat deze economische uitsluiting ook gepaard met een verregaande uitsluiting op sociaal, cultureel en zelfs politiek gebied (Cantillon, Elchardus, Pestieau en Van Parijs, 2003).

17. Het verlies aan laaggeschoolde jobs moet worden genuanceerd: onderzoek van Goos en Manning (2003 en 2007) toont aan dat vooral routinematige jobs verloren gingen (hierover meer in Hoofdstuk 5). Door het onevenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt de economische overbodigheid van lager geschoolden versterkt door verdringingseffecten (zie onder meer Salverda, 2016).

Het is tegen deze achtergrond dat we moeten begrijpen waarom het denken – gedachten zijn immers niet exogeen – over het sociaal beleid en de welvaartsstaat in de loop van de voorbije veertig jaar sterk veranderd is. De louter beschermende doelstelling maakt stilaan plaats voor de bekommernis voor meer sociale inclusie, ‘activering’ en investering in menselijk talent, om economische én sociale redenen.

3.2 Emancipatie en individualisering

Van minstens even groot belang als de economische transitie en de globalisering zijn de veranderingen in de socio-demografische structuur van de bevolking, als gevolg van de *individualisering en de emancipatie van de vrouw* (Cantillon, 1990). Deze grote socio-demografische veranderingen ontluiken in de tweede helft van de jaren zestig en komen op kruissnelheid vanaf het begin van de jaren zeventig, samen met de grote economische omwenteling. De gevolgen voor de werking van de welvaartsstaat reiken dan ook zeer ver. Ten eerste groeide door de emancipatie van de vrouw de beroepsbevolking sterk aan. Dit vertaalde zich onvermijdelijk in grote onevenwichten op een arbeidsmarkt in volle transitie. Hierdoor kwamen de sociaaleconomisch zwakkeren (mannen en vrouwen) in de verdrukking van de sterkeren en werd het effect van de kenniseconomie op de uitsluiting van laaggeschoolden versterkt. Ten tweede kreeg de zorgarbeid die vroeger onbetaald door vrouwen werd verricht, een hoge én directe prijs. Voor zover deze arbeid niet (voldoende) werd ‘vermarkt’ en/of gesocialiseerd, verdween ze in het zwarte circuit, in het oneigenlijke gebruik van sociale uitkeringen en in de dubbele – soms te belastende – dagtaak van tweeverdieners en alleenstaande ouders. Ten derde ontstonden ‘nieuwe sociale risico’s’ waarop de traditionele welvaartsstaat geen antwoord had: de echtscheiding, de combinatie van arbeid en gezin en – in een samenleving waarin het tweekostwinnerschap de norm werd – het moeten rondkomen met één inkomen. Deze nieuwe risico’s hebben de eigenschap niet of moeilijk verzekeraar te zijn omdat ze (deels) het gevolg zijn van vrije keuze: overlevingspensioenen kunnen het risico van verweduwing ondervangen, maar niet dat van de echtscheiding. Ten vierde groeide het aantal kleine en dus meer kwetsbare gezinsverbanden sterk aan: het aandeel eenoudergezinnen en alleenstaanden in de totale bevolking steeg van 25% in 1970 naar ruim 45% nu (voor verdere cijfergegevens zie Hoofdstuk 4).

3.3 Migratie en multiculturaliteit

Tot slot is er de toename en de verandering in de aard van de migratie. In tegenstelling tot de georganiseerde arbeidsmigratie in de jaren zestig en ondanks de

migratiestop (die in het begin van de jaren zeventig werd ingevoerd) wordt het rijke Westen sinds de tweede helft van de jaren tachtig geconfronteerd met een sterk groeiende economische migratie. Deze processen hebben zich snel doorgezet (voor verdere cijfergegevens verwijzen we naar Hoofdstuk 4 en 5). Intussen verloopt de integratie van de werkmigratie van de jaren zestig moeilijk, zowel in het onderwijs als op de arbeidsmarkt. Het resultaat is een grote armoede bij allochtonen, vooral in de grote steden en het ontstaan van een onderklasse van illegalen die veelal vruchteloos hopen op een betere toekomst (Corluy en Verbist, 2010).

De welvaartsstaat heeft daarbij zijn feitelijke solidariteitskringen vergroot (Corluy en Verbist, 2010). Bepaalde sociale rechten worden toegekend aan mensen die niet geacht worden op het grondgebied te vertoeven. Om humanitaire redenen, maar ook vanuit welbegrepen eigenbelang hebben kinderen van illegalen recht op onderwijs en wordt er voorzien in dringende medische zorg. Ook door de uitbreiding van de Europese Unie en de geldende regels met betrekking tot interne migratie werden de solidariteitskringen feitelijk verruimd. Binnen Europa hebben migrerende werknemers immers dezelfde sociale zekerheidsrechten als Belgen.

Voor de grote steden ondervinden de gevolgen van deze ontwikkelingen. In de kenniseconomie zijn de steden (en de rand ervan) weliswaar de nieuwe economische groeipolen geworden, hun bewonersprofiel is meer dan elders gekenmerkt door maatschappelijke kwetsbaarheid: meer alleenstaanden, meer eenoudergezinnen, meer 'anderstalige nieuwkomers'. Omdat sociale inclusie, activering en investeren in talenten een aanpak 'op maat' vragen, georganiseerd op het decentrale, lokale niveau, is de uitdaging voor grote steden bijzonder groot.

§ 4. De heroriëntatie van het beleid en de opkomst van de sociale investeringsstaat

Welvaartsstaten kwamen door de omvang en de gelijktijdigheid van deze economische, sociale en demografische ontwikkelingen voor moeilijke evenwichtsoopdrachten te staan. Enerzijds werden ze geconfronteerd met budgettaire beperkingen opgelegd door een vertraagde economische groei, met het reeds hoge beslag van de sociale overheidsuitgaven en met de Europese budgettaire normen. Anderzijds stonden daar allerlei uitdagingen tegenover. Ten eerste de groeiende noden gesteld door de nieuwe economische productiewijzen, namelijk meer onderwijs, meer onderzoek en ontwikkeling en een maximale inzetbaarheid van

getalenteerde mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Ten tweede was er de opkomst van nieuwe sociale risico's zoals laaggeschooldheid en echtscheiding. Ten derde en daarmee samenhangend was er een explosieve groei van het gebruik van sociale uitkeringen, in de werkloosheid, in de arbeidsongeschiktheid en in de (vervroegde) pensioenen. De afhankelijkheidsgraad binnen de bevolking op actieve leeftijd evolueert snel naar een verhouding van bijna één op één (Vandenbroucke, 2013).

4.1 Het gevoerde beleid in vogelvlucht

Het gevoerde beleid vertoont verschillen doorheen de tijd. Accenten worden verlegd, mede in functie van de economische conjunctuur, politieke voorkeuren en eerder genomen beslissingen (voor een goed overzicht zie Vandenbroucke, 2013). Veralgemeend kunnen de ingrediënten van het beleid dat België net als de meeste landen ontwikkelde als volgt worden samengevat: (zie voor een overzicht van de inhoud van de interprofessionele akkoorden punt 4.1.1 in Hoofdstuk 6)

1. *Focus op werk*: door het dichtrijden van werkloosheidsvallen; de activering van uitkeringstrekkers en de subsidiëring van laagproductieve arbeid zoals in België via de dienstencheques en de werkbonus; de opeenvolgende lastenverlagingen (de loonsubsidies zijn in de periode geëvolueerd van eerder marginaal en gericht op de non-profitdiensten, de handarbeiders en de exportgerichte sectoren naar dominerend en algemeen gebruikt); de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de loonmatiging (vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt: de minimumlonen stegen tussen 1995 en 2012 met nauwelijks 1% in reële termen vergeleken met een groei van de gemiddelde bruto lonen van een 14%, zie verder in dit hoofdstuk);
2. *kostenbesparingen*: door middel van privatisering (in België vooral 'by default' als reactie op stijgende persoonlijke tussenkomsten in de ziekteverzekering en de bevroering van de plafonds in de pensioenregeling voor werknemers); strengere toekenningsvoorwaarden en grotere selectiviteit in de hoogte van sociale uitkeringen, vooral in de werkloosheid en de bijstand en, in de jaren negentig, de ontkoppeling van sociale uitkeringen van de welvaartsstijging (zie hierover meer in Hoofdstuk 8, paragrafen 4 en 6);
3. *nieuwe sociale risico's*: het aanbieden van loopbaanonderbrekingsuitkeringen, levensloopregelingen, kinderopvang, alimentatiefondsen, ouderenzorg en zorgverzekering;
4. *investeren in talenten*: door middel van het gelijkheidsbeleid in het onderwijs, levenslang leren en de sterke expansie van het tertiair onderwijs;
5. *inburgering van anderstalige nieuwkomers*: door taal- en inburgeringscursussen;

6. de uitbouw van talrijke *armoedeprojecten, experimenten en acties* op het lokale vlak en in het onderwijs;
7. pogingen om de versnelde economische integratie te begeleiden met *Euro-pese sociale monitoring* (middels sociale coördinatie en sociale indicatoren) en, later, het stellen van sociale doelstellingen (eerst in de Lissabon-strategie, later met de EU 2020-doelstellingen).

We brengen volgende beleidsveranderingen illustratief in herinnering. De ‘nieuwe sociale risico’s’ werden gradueel in het systeem geïntroduceerd, onder meer door de invoering van de loopbaanonderbreking en, daarna, het tijdskrediet; door de feitelijke uitbreiding van de gelijkgestelde perioden in de pensioenopbouw; door de relatief gunstige behandeling van deeltijdse arbeid in de onderscheiden takken van de sociale zekerheid. De nieuwe behoeften aan zorg voor afhankelijke ouderen werden in Vlaanderen ondervangen door een nieuwe ‘zorgverzekering’ en federaal door de substantiële verhogingen van de tegemoetkomingen voor hulp aan bejaarden. Voor alleenstaande ouders werd voorzien in een hoger bestaansminimum, een alimentatiefonds en verhoogde kinderbijslagen. Om de zorgarbeid (inzonderheid hulp in het huishouden) uit het zwarte circuit te halen, werd het systeem van dienstencheques ontwikkeld, wat ook moet worden beschouwd als een maatregel om laaggeschoolden aan een baan te helpen en laagproductieve arbeid te subsidiëren. Belangrijk was tevens de uitbouw van de kinderopvang in de private en publieke sfeer, en de uitbouw van de ouderenzorg.

Uitkeringstrekkers werden *geactiveerd*, deels door de uitkeringen om te zetten in arbeidssubsidies (PWA, dienstenbanen, plusplannen en dergelijke) en door al dan niet selectieve arbeidssubsidies toe te kennen (de ‘*meerlonen*’, zoals de werkbonus en de inkomensgarantiewitkeringen), deels door steeds meer werklozen en leefloontrekkers beroepsopleidingen en trajectbegeleidingen aan te bieden, deels door meer controles op de arbeidsbereidheid, gevolgd door meer sanctioneringen. Verder werd het bestaansminimum vervangen door het leefloon. De belangrijkste afhankelijkheidsvallen werden weggewerkt door lastenverlagingen op lage(re) lonen en door de groei van de sociale uitkeringen af te remmen (Bogaerts et al., 2010). Onder meer om de leeftijd waarop de arbeidsmarkt wordt verlaten te verhogen, werd de pensioenleeftijd voor vrouwen met vijf jaar verhoogd en de loopbaanvoorwaarde om vervroegd met pensioen te kunnen gaan gradueel opgetrokken. De brugpensioenleeftijd werd verhoogd en verscheidene formules zagen het daglicht om deeltijdse in plaats van voltijdse uittrede aan te moedigen.

Bovendien werden uitkeringstrekkers, uitvoeringsorganisaties en andere actoren geresponsabiliseerd. Dit gebeurde in de gezondheidszorg door middel van onder meer stijgende remgelden en de maximumfactuur, de invoering van het globaal medisch dossier, de medische profielen en de responsabilisering van de zieken-

fondsen; in het onderwijs door middel van de instellingsfinanciering op basis van 'output' (aantal geslaagde studenten en onderzoeksoutput) en het leerkrediet.

Er kwam daarbij een grotere selectiviteit ten voordele van de meest kwetsbaren: in de gezondheidszorg door de maximumfactuur en het OMNIO-statuuut; in de kinderbijlagen door supplementen voor langdurige uitkeringstrekkers en eenoudergezinnen; in de pensioenen door opeenvolgende verhogingen van de oudste minimumpensioenen en elders door de versterking van de gezinsmodalisering van de vervangingsinkomens. Omgekeerd daalden de 'gewone' uitkeringen, zowel op het vlak van inkomensvervanging als op het vlak van de kostendekking. In de pensioenen en in de gezondheidszorg heeft deze neerwaartse druk aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van semiprivate 'tweede' en private 'derde' pijlers. Volgens het Nationaal Strategisch Pensioenrapport heeft nagenoeg de helft van de actieve werknemers een aanvullend pensioen, terwijl volgens de Gezondheidsenquête de dekkingsgraad van de hospitalisatieverzekering nu ongeveer 60% bedraagt (Cantillon, 2005).

Daarnaast werden aan de bijdragezijde de lonen gedeplafonneerd en, later, de lasten op (vooral) lage lonen gradueel maar substantieel verminderd. Daarmee zijn de in oorsprong volledig proportionele heffingen deels progressief geworden. De impliciete bijdragevoet ligt nu in het algemeen meer dan 10% lager dan de nominale bijdragevoeten. De opeenvolgende lastenverlagingen werden echter feitelijk (niet-structureel) gecompenseerd door een stijgend aandeel van de heffingen op consumptie als financieringsbron van de sociale zekerheid. Die zorgen nu voor meer dan 20% van de financiering ervan.

Tevens is de fiscale hervorming op het einde van de vorige eeuw belangrijk om te vermelden. Ten eerste wordt de individuele belastingheffing veralgemeend tot de vervangingsinkomens. Ten tweede worden er belastingvoordelen ingesteld op het arbeidsinkomen. Verder worden de hoogste marginale tarieven afgeschaft en, tot slot, worden de belastbare minima verhoogd.

Het onderwijsbeleid in Vlaanderen wordt sinds de tweede helft van de jaren negentig sterk bepaald door het streven naar 'gelijke onderwijskansen'. Het decreet Gelijke Onderwijskansen wordt doorgetrokken en versterkt, via een differentiële financiering van scholen die rekening houdt met de sociale samenstelling van de studentenpopulatie. In het hoger onderwijs worden aanmoedigingsfondsen opgericht om acties ter bevordering van de in- en doorstroom van jongeren uit sociaal zwakkere milieus te bevorderen. Het leerkrediet wil studenten responsabiliseren, terwijl studietoelagen van de ouders van hardnekkige spijbelaars worden teruggevorderd.

Dit zijn de grote lijnen van de Belgische/Vlaamse route. Hoewel er tussen landen natuurlijk zeer grote verschillen zijn in timing, omvang en inhoud van de

hervormingen, geldt overal dezelfde focus: op werk, op nieuwe sociale risico's, op gelijke kansen (meer dan op gelijke uitkomsten), op inburgering en op budgettaire discipline. De 'Social Investment Turn' wordt ingezet (Hemerijck, 2013). Het sociale beleid wordt fijnmaziger en heeft er dimensies bij gekregen: meer aandacht voor preventie, de ontwikkeling van diensten, activering en investering in talenten. Deze verschuivingen worden ook zichtbaar in de evolutie van de omvang en de aard van de sociale overheidsuitgaven.

4.2 De verdere socialisering van de publieke uitgaven

De sociale overheidsuitgaven worden algemeen niet beschouwd als een goede indicator van de werking van de welvaartsstaat (Green-Pedersen, 2004). De globale uitgaven worden immers in belangrijke mate bepaald door de demografie (zie Hoofdstuk 4), de arbeidsmarkt en het niveau van de werkloosheid (zie Hoofdstuk 5) en andere factoren die geen betrekking hebben op het beleid in de welvaartsstaat (zie onder meer Hoofdstuk 8). Sommige auteurs pleiten daarom voor het gebruik van institutionele indicatoren, zoals het aandeel van de bijstand of de mate van privatisering. Esping-Andersen ontwikkelde een decommodificatiescore om types van welvaartsstaten te onderscheiden, maar intussen is deze score wat in onbruik geraakt (voor een recente toepassing zie onder meer Pinton, 2012). Anderen simuleren inkomens van onderscheiden gezinstypes om veranderingen in generositeit in kaart te brengen (zie onder meer Van Mechelen en Marchal, 2013; en verder in dit boek bijvoorbeeld Tabel 1.6), terwijl veel studies over beleidsveranderingen naar specifieke instrumenten kijken, zoals de werking van de werkloosheidsuitkeringen (zie bijvoorbeeld Clasen en Clegg, 2006).

Wij beginnen onze analyse van de veranderingen in de werking van de welvaartsstaat toch met de evolutie van de sociale overheidsuitgaven. We doen dit op basis van drie verschillende bronnen. De eerste is de functionele verdeling van de totale overheidsuitgaven op basis van Eurostat. Tabel 1.1 toont dat tussen 1995 en 2013 (dat wil zeggen na de grote besparingsgolf in de eerste helft van de jaren tachtig die volgde op de extreem grote uitgavenstijging in de jaren zeventig) de globale overheidsuitgaven in België redelijk stabiel bleven op ongeveer de helft van het BBP¹⁸ (met een stijging op het einde van de periode ten gevolge van de crisis). We zien echter belangrijke interne verschuivingen: de uitgaven voor 'algemeen overheidsbestuur' en 'defensie' daalden van 28,8% van de totale overheidsuitgaven in 1995 naar 17,2% in 2013, terwijl de uitgaven voor 'economische zaken' stegen van 8,5% naar 12,2% en het aandeel van de 'soci-

18. Zie Hoofdstuk 3 voor een gedetailleerde bespreking van het BBP.

ale overheidsuitgaven' (gezondheid, onderwijs en sociale bescherming) groeide van 56,8% naar 62,5%. Het sociale karakter van de overheidsuitgaven is dus gestaag toegenomen. De relatieve vermindering van de uitgaven voor 'algemeen overheidsbestuur' en voor 'defensie' maakte daartoe de nodige ruimte vrij.

Tabel 1.1. Functionele hergroepering van de sociale overheidsuitgaven in % van de totale overheidsuitgaven en de totale overheidsuitgaven in % van het BBP in België, 1995-2013.

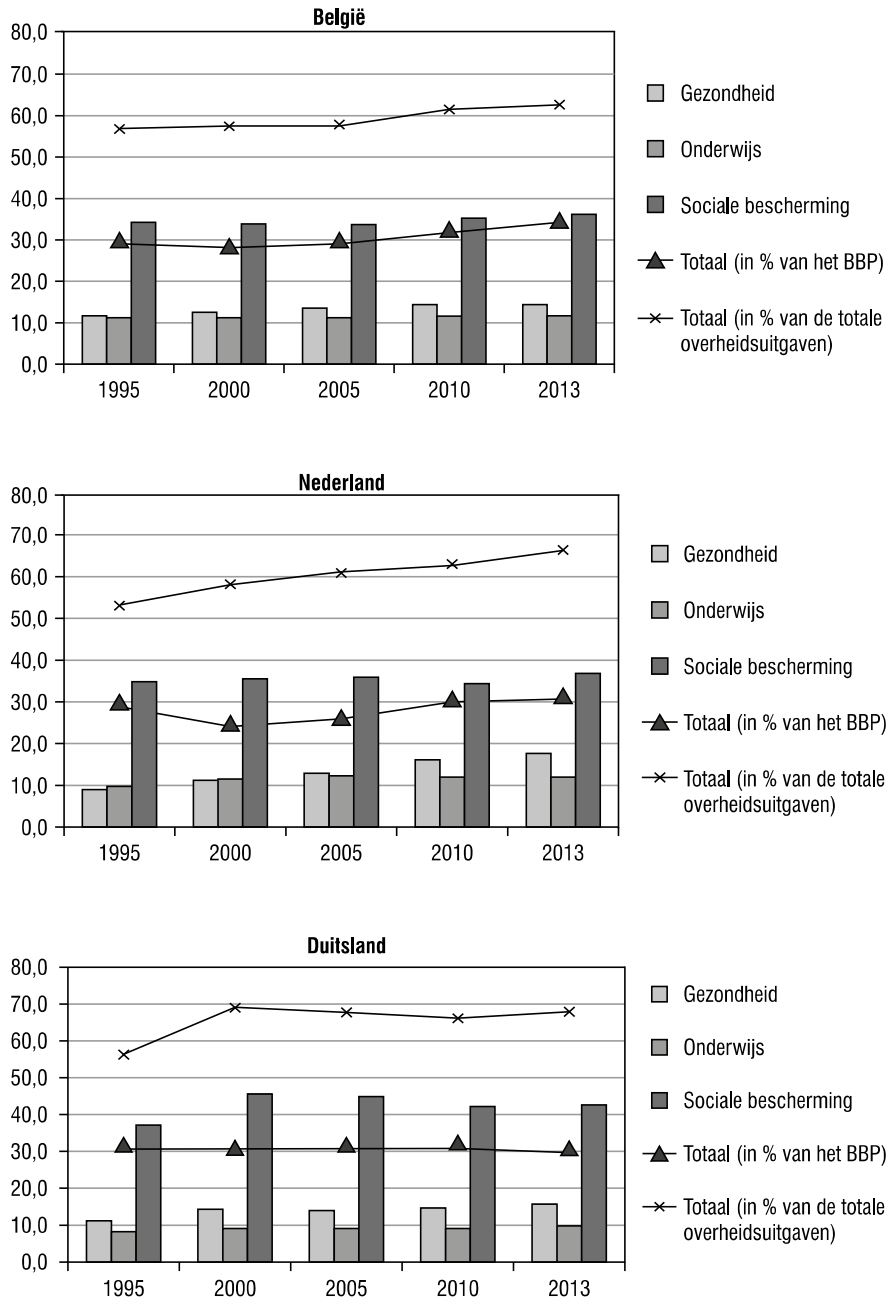
	1995	2000	2005	2010	2013
Algemeen overheidsbestuur	26,0	23,2	18,1	16,2	15,5
Defensie	2,8	2,5	2,1	1,9	1,7
Openbare orde en veiligheid	2,7	3,1	3,2	3,5	3,4
Economische zaken	8,5	9,5	14,1	12,6	12,2
Milieubescherming	1,2	1,5	1,3	1,4	1,8
Huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen	0,4	0,7	0,7	0,7	0,6
Gezondheid	11,5	12,6	13,4	14,6	14,6
Recreatie, cultuur en godsdienst	1,5	1,9	2,5	2,4	2,4
Onderwijs	11,1	11,3	11,1	11,7	11,8
Sociale bescherming	34,2	33,7	33,5	35,3	36,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Als % van het BBP	52,0	48,7	50,9	52,3	54,4

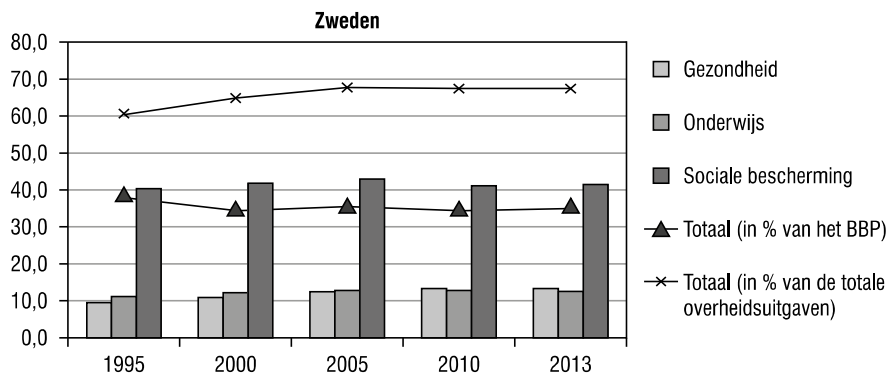
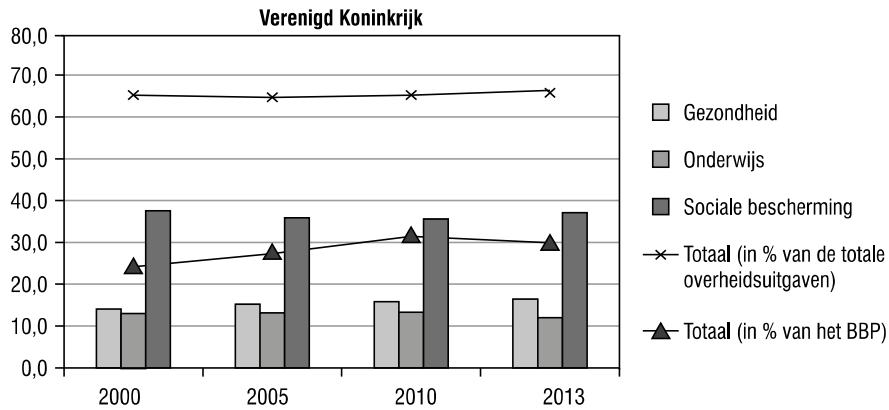
Noot: volgens ESA2010.

Bron: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).

Gelijkaardige trends vinden we in andere landen, zij het dat het aandeel van de sociale overheidsuitgaven in de totale uitgaven er doorgaans hoger is dan in België: in Nederland steeg het aandeel van de sociale uitgaven van 53% in 1995 naar 66,3% in 2013, in Zweden van 60,8% naar 67,3% en in Duitsland van 56,4 naar 68,1% (zie Grafiek 1.1). Ook in het Verenigd Koninkrijk is het aandeel van de sociale uitgaven in het geheel van de overheidsuitgaven hoger dan in België: ze bedroegen in 2013 bijna 66% van het totaal. Overal werden de overheidsuitgaven met andere woorden meer sociaal.

Grafiek 1.1. De sociale overheidsuitgaven voor gezondheid, onderwijs en sociale bescherming in % van de totale overheidsuitgaven en hun totaal in % van het BBP in enkele EU-landen, 1995-2013.

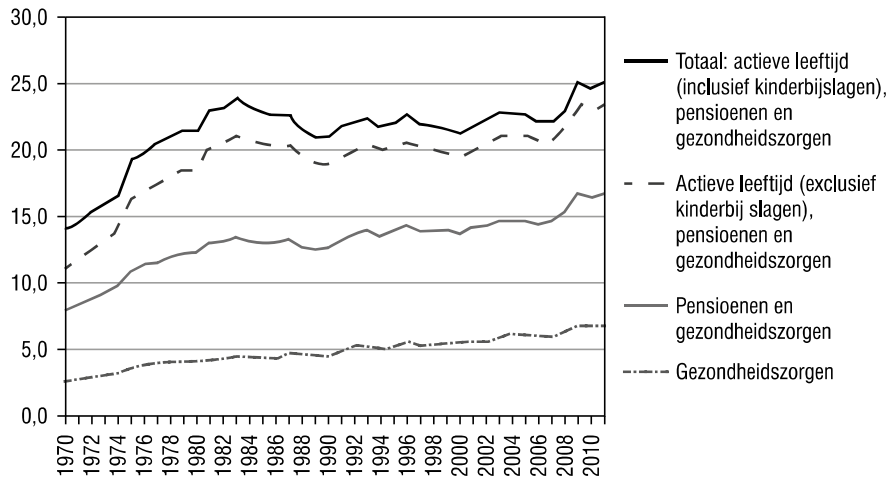




Noot: volgens ESA2010.

Bron: Eurostat, General government expenditure by function (COFOG).

We bekijken nu meer specifiek de evolutie van de omvang en van de samenstelling van de sociale overheidsuitgaven in België gedurende de voorbije vier decennia uitgezonderd de uitgaven voor onderwijs (zie Grafiek 1.2). We zien dat de spectaculaire uitgavenstijging in de jaren zeventig eerst wordt gevolgd door een 'normalisatie' in de jaren tachtig. Er wordt vooral bespaard op de sociale uitkeringen voor de actieve bevolking, met inbegrip van de kinderbijslagen. Nadien volgt een periode van stabilisatie op een hoog niveau. Op het einde is er weer sprake van een belangrijke uitgavenstijging samenhangend met de economische crisis: de sociale zekerheid werkt dan als een automatische stabilisator en vangt de gevolgen van de stijgende werkloosheid op. Op het einde van de jaren 2000 heeft de kostprijs van de Belgische welvaartsstaat een historisch hoog niveau bereikt. Bemerkt dat de meeste 'fiscale uitgaven' die worden besproken in Hoofdstuk 7 hier niet worden bijgerekend.

Grafiek 1.2. Sociale overheidsuitgaven als % van het BBP in België, 1970-2011.

Noot: 'SWT/brugpensioen en vervroegd pensioen', 'ziekte en invaliditeituitkeringen', 'werkloosheidsuitkeringen' en 'rest' werden opgenomen in de categorie 'Actieve leeftijd'.

Bron: Vandenbroucke (2013), berekeningen op basis van de NBB.

In de volgende figuren groeperen we de sociale uitgaven in 'nieuwe' en 'oude' uitgaven en kijken we naar de evolutie ervan. We verdelen als volgt de 'oude' en 'nieuwe' uitgaven weergegeven in Tabel 1.2 (gebaseerd op Meeusen en Nys, 2012)¹⁹:

Tabel 1.2. Indeling sociale overheidsuitgaven.

Oude Uitgaven	Nieuwe uitgaven
(1) 'OUD 1' Gezondheidszorgen	(1) 'NIEUW 1' Ouderschapsverlof
(2) 'OUD 2' Ouderdom	(2) 'NIEUW 2' Ouderenzorg
(3) 'OUD 3' Uitkeringen voor actieven	(3) 'NIEUW 3' Kinderopvang
	(4) 'NIEUW 4' Actief arbeidsmarktbeleid
	(5) 'NIEUW 5' Leerplichtonderwijs
	(6) 'NIEUW 6' Hoger onderwijs

Bron: Meeusen en Nys, 2012.

We vergelijken de Belgische trends met Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. We maken hiervoor gebruik van de OECD SOCX-data-

19. Voor een kritische besprekingen van deze en andere indelingen van de sociale overheidsuitgaven zie Vandenbroucke en Vleminckx (2011), De Deken en Kittel (2007) en Nolan (2015).

reeksen en sluiten ook de uitgaven voor onderwijs in (niet opgenomen in Grafiek 1.2). Opgelet: deze uitgaven zijn pas vanaf begin jaren negentig voor lager en secundair onderwijs en vanaf eind jaren negentig voor tertiair onderwijs beschikbaar.

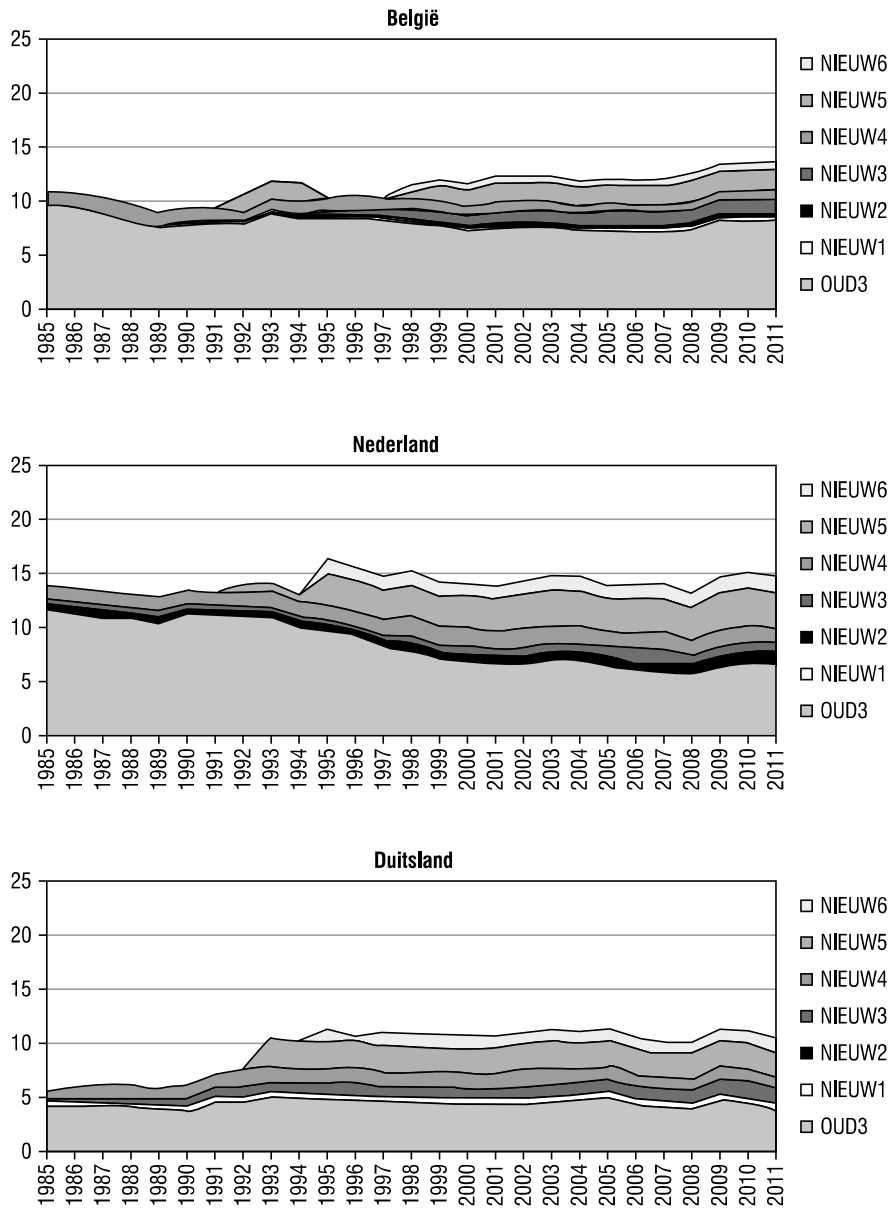
Grafiek 1.3 toont dat er enkele opmerkelijke verschuivingen zijn in de samenstelling van de Belgische sociale overheidsuitgaven: die voor 'nieuwe risico's' (ouderschapsverlof, ouderzorg, kinderopvang, activering, basis, secundair en tertiair onderwijs) evolueren van 1,3% van het BBP in 1985 naar 5,3% in 2011. Daartegenover staat een lichte daling van de uitgaven voor de traditionele sociale uitkeringen zoals werkloosheid en kinderbijslagen van 9,6% van het BBP in 1985 tot 8,3% in 2011.²⁰ Eenzelfde trend geldt voor de andere landen: over het algemeen nemen de uitgaven voor sociale uitkeringen voor actieven (OUD3) in meerdere of mindere mate af, vooral in Nederland en Zweden, terwijl de totale 'nieuwe' uitgaven overal stijgen.

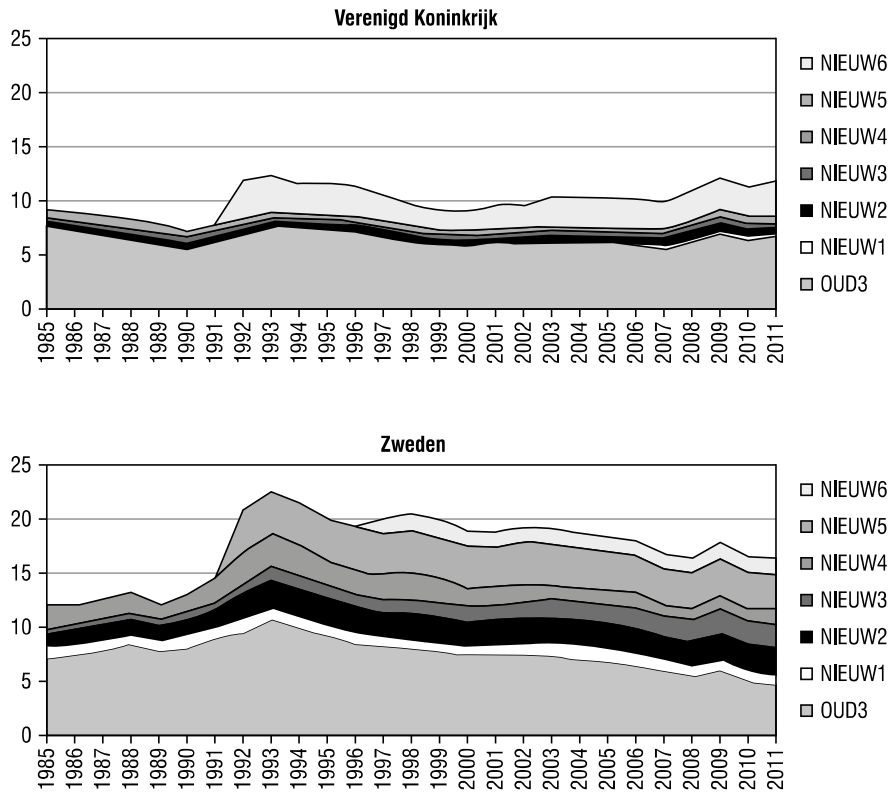
Globaal en per saldo zien we dat in België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland de uitgaven voor de bevolking op actieve leeftijd sinds de jaren negentig een licht stijgende tot stabiele trend kenden. In Zweden en Nederland daalden de uitgaven als gevolg van de krimp in de 'oude' uitgavenposten (zie ook Tabel 1.7 in de bijlage van dit hoofdstuk).

We merken op dat niet alle 'belastinguitgaven' worden meegenomen in deze uitgavenstatistieken. Dit is een belangrijke omissie omdat deze uitgaven – die vaak ook als 'nieuw' moeten worden bestempeld – doorheen de tijd steeds belangrijker werden: tussen 2008 en 2012 met een jaarlijks gemiddelde van 8,6% (zie voor meer informatie Hoofdstuk 7).

20. Tegen de achtergrond van de sterk toegenomen onderwijsparticipatie is de evolutie van de onderwijsuitgaven verrassend. De grote stabiliteit voor onderwijsuitgaven wordt verklaard enerzijds door het feit dat het leerplichtonderwijs al lange tijd universeel is en anderzijds door het gegeven dat het hoger onderwijs, waar er een sterke groei was van de onderwijspopulatie, die groei kon opvangen door de economische groei (Busemeyer, 2007).

Grafiek 1.3. Sociale overheidsuitgaven (oude en nieuwe) in % van het BBP voor de actieve bevolking (<65) in enkele EU-landen, 1985-2011.





Bron: OECD SOCX en education data, berekeningen Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck door Linde Buysse en Annemie Nys (gebaseerd op Meeusen en Nys, 2012).

Noot: OUD1 (uitgaven voor gezondheidszorgen) en OUD2 (uitgaven voor ouderdom) zijn niet mee opgenomen. Data voor NIEUW5 (uitgaven voor leerplichtonderwijs) en NIEUW6 (uitgaven voor hoger onderwijs) zijn pas vanaf de jaren negentig beschikbaar. Voor BE NIEUW5 vanaf 1992 (1995-1997 ontbreekt) en NIEUW6 vanaf 1998. Voor NL NIEUW5 vanaf 1992 en NIEUW6 vanaf 1995. Voor DE NIEUW5 vanaf 1993 en NIEUW6 vanaf 1995 (1996 ontbreekt). Voor SE NIEUW5 vanaf 1992 en NIEUW6 vanaf 1997. Voor VK NIEUW5 vanaf 1992 en NIEUW6 vanaf 1998. Voor meer gedetailleerde data zie Tabel 1.7. in de bijlage van dit hoofdstuk.

4.3 De welvaartsstaat begint harder en (deels) anders te werken

Op het eerste gezicht kan de evolutie van de sociale overheidsuitgaven in België worden begrepen als een bevestiging van Esping-Andersens ‘frozen welfare state’ (1996): ondanks de groeiende economische, budgettaire en demografische druk lijkt onze welvaartsstaat behoorlijk weerbarstig tegen besparingen. Ook in andere landen vinden we even ‘weerbarstige’ trends. Zo kent het Verenigd Koninkrijk tussen 1985 en 1989 een matige daling van de sociale uitgaven (dit zijn de laatste

jaren van het Thatcher-bewind). Daarna groeien de uitgaven voortdurend aan. In Duitsland namen de uitgaven sterk toe van 25,5% naar 32% (de eenmaking met de sterke toename van de werkloosheid was hier een belangrijke factor).²¹ In Nederland en Zweden daalden de sociale overheidsuitgaven voor de actieve leeftijd vooral gevolg van minderuitgaven voor 'oude' sociale risico's.

Bieden 'gevestigde belangen' en 'institutionele factoren' een voldoende verklaring voor de opmerkelijk stabiele trends in de sociale overheidsuitgaven, uitgerekend in een periode waarin een daling kon worden verwacht (positief) door de sterke stijging van de tewerkstelling en (negatief) door de groeiende internationale competitie, de verzwakking van de vakbonden en de sociale democratie, en een sterke focus in het politieke discours op uitgavenbesparingen (zie verder in Hoofdstuk 6)²²? In de beschouwde jaren waren er zowel 'push'- als 'pull'-factoren aan het werk. Enerzijds was er in de economisch goede tijden voor de crisis, met uitzondering van Duitsland, een belangrijke toename van de tewerkstelling en een vermindering van de werkloosheid. Anderzijds is de bevolking stilaan beginnen te vergrijzen en was er een sterke groei van de uitgaven in de gezondheidszorgen. Om rekening te houden met deze factoren hebben we in Tabel 1.3 de uitgaven zoals weergegeven in bovenstaande grafieken genormaliseerd voor de evolutie van de totale populatie (OUD1), het aandeel van 65-plussers (pensioenen, OUD2 en NIEUW2), het aandeel min 18-jarigen (OUD3 kinderbijlagen), het aandeel werklozen (vervangingsinkomens voor de bevolking op actieve leeftijd,²³ OUD3 uitkeringen en NIEUW4), het aandeel 18- tot 64-jarigen (actieven, OUD3 diensten en NIEUW1), het aandeel min 5-jarigen (kinderopvang, NIEUW3), het aandeel 5- tot 19-jarigen (basis en secundair onderwijs, NIEUW5) en het aandeel jongeren in het hoger onderwijs (tertiair onderwijs, NIEUW6).

Na normalisatie blijken in België enkel de uitgaven voor de pensioenen, kinderbijlagen en actief arbeidsmarktbeleid te zijn afgenomen over de periode 1985-2007. Alle andere 'genormaliseerde' uitgaven nemen toe. De grootste stijgingen bij de nieuwe uitgavenposten doen zich voor in het 'ouderschapsverlof', de 'ouderenzorg' en de 'kinderopvang'. Ondanks de verschillen tussen deelperioden²⁴ blijkt de globale stabiliteit van de uitgaven sinds de jaren negentig dus het resultaat te zijn van drie verschillende bewegingen: ten eerste de stijgende uitgaven voor gezondheidszorgen; ten tweede een netto toename van de uitgaven die verband houden met activering (vanaf 2008) en de combinatie arbeid en gezin; en ten derde een afname van de genormaliseerde uitgaven voor pensioenen en

21. Zie daarover onder meer Seeleib-Kaiser (2016).

22. Iversen (2005: 5) verwoordde deze kwestie als volgt: "[...] why globalization has not led to a competitive race to the bottom as many feared [...]?"

23. We gaan er hier vanuit dat de vervangingsinkomens voor de bevolking op actieve leeftijd voor een deel communicerende vaten zijn (zie Meeusen en Nys, 2012).

24. Zie noot bij Tabel 1.3.

kinderbijslagen. Met uitzondering van de kinderbijslagen was er in België bijgevolg geen sprake van 'resource competition': de nieuwe uitgaven hebben de oude niet in verdrinking gebracht.

De welvaartsstaat is met andere woorden, ook vóór de crisis, relatief groter geworden, vooral door 'nieuwe' werkgerelateerde uitgaven. Dit gebeurde tegen de achtergrond van een sterk groeiende tewerkstelling, gunstige demografische omstandigheden, een globaliserende economie met groeiende concurrentie en een beleid dat aanhoudend (met de uitzondering van de jaren 2000 voor de crisis) en sterk werd gedomineerd door de noodzaak om te besparen op de uitgaven.

Eenzelfde beeld zien we globaal in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In Nederland werd een sterke stijging van 'nieuwe' uitgaven gecompenseerd door de vermindering van de uitgaven voor pensioenen en uitkeringen voor actieven. Zweden kende op zijn beurt een aanhoudende neerwaartse trend vooral maar niet uitsluitend bij de 'oude' uitgavenposten, vertrekkend weliswaar van een erg hoog niveau.

Tabel 1.3. Percentageverandering voor de 'oude' en 'nieuwe' genormaliseerde overheidsuitgaven in enkele Eu-landen tussen 1985 en 2007.

	OULD1	OULD2	OULD3 kb.	OULD3 uitk.	OULD3 dienst.	NIEUW1	NIEUW2	NIEUW3	NIEUW4	NIEUW5	NIEUW6
BE	22,8	-23,4	-29,2	19,7	206,5	104,3	86,1	1285,2	-1,7	30,3	6,0
DE	15,4	-24,8	10,1	-45,9	480,5	65,9	-100,0	361,3	31,8	-11,5	-10,3
NL	36,5	-37,3	-59,1	18,4	69,3	-100,0	48,8	235,5	200,8	366,3	-18,9
SE	-7,4	-5,1	-5,8	-62,2	40,5	-1,6	89,5	47,5	-76,9	-13,3	-34,1
UK	45,7	-5,4	-40,0	48,8	-8,6	293,7	22,7	276,1	-12,5	-17,8	...

Noot: (*) 1985 = 100; kb = kinderbijslagen; uitk. = uitkeringen (zonder kinderbijslagen); dienst. = diensten
 (**) OUD3 kb: FR 1991 = 100; OUD3 benefits in kind: FR 1991 = 100; NIEUW1: FR 1991 = 100; NIEUW5: 1992 = 100, DE 1993 = 100; NIEUW6: 1997 = 100, BE 1999 = 100.

(***) OUD1 = (absolute publieke uitgaven OUD1)/(totale populatie)*(BBP/capita); OUD2 = (absolute publieke uitgaven OUD2)/(65+)*(BBP/capita); OUD3 kinderbijslagen = (absolute publieke uitgaven OUD3 kinderbijslagen)/(populatie 0-18)*(BBP/capita); OUD3 uitkeringen = (absolute publieke uitgaven OUD3 uitkeringen)/(werklozen)*(BBP/capita); OUD3 diensten = (absolute publieke uitgaven OUD3 diensten)/(populatie 18-64)*(BBP/capita); NIEUW1 = (absolute publieke uitgaven NIEUW1)/(populatie 18-64)*(BBP/capita); NIEUW2 = (absolute publieke uitgaven NIEUW2)/(65+)*(BBP/capita); NIEUW3 = (absolute publieke uitgaven NIEUW3)/(populatie < 5)*(BBP/capita); NIEUW4 = (absolute publieke uitgaven NIEUW4)/(werklozen)*(BBP/capita); NIEUW5 = (absolute publieke uitgaven NIEUW5)/(populatie 5-19)*(BBP/capita); NIEUW6 = (absolute publieke uitgaven NIEUW6)/(mensen ingeschreven in tertiair onderwijs)*(BBP/capita).

Bron: OECD SOCX en education data, berekeningen Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck door Linde Buysse en Annemie Nys (gebaseerd op Meeusen en Nys, 2012).

4.4 De groeiende verwevenheid van de markt en de welvaartsstaat

Is dit het gevolg van de onmacht van het Belgische sociaal-politieke bestel om de werking van de welvaartsstaat efficiënter en minder duur te maken, zoals vaak wordt aangenomen? Waren het de vakbonden die voor sterke ‘weerstand’ zorgden? Of waren er (daarnaast) ook andere structurele krachten aan het werk? Zou het kunnen dat de welvaartsstaat groter werd vanwege groeiende economische en sociale noden? De trends zijn immers universeel en in de politicologische literatuur ook zeer goed gedocumenteerd: “despite mounting economic, fiscal, and demographic pressures, the main result of recent research on the ‘new politics of welfare’ highlights the remarkable resiliency of welfare states” (Myles en Quadagno, 2002: 42; zie ook Leibfried en Mau, 2008; Pierson 1994, 1998, 2001a; en Iversen, 2005).

De weerbarstigheid van de welvaartsstaat vindt zeker een gedeeltelijke verklaring in het feit dat hij ten dienste staat van vele mensen. Dat maakt het voor beleidsvoerders moeilijk om diep te snijden. Met de woorden van Esping-Andersen: “established policies become institutionalized, and cultivate vested interests in their perpetuation; major interest groups define their interests in terms of how the welfare state works. Thus, social security systems that are backed by powerful interest aggregations are less amenable to radical reform and, when reform is undertaken, it tends to be negotiated and consensual” (Esping-Andersen, 1996: 24). Onze analyse van de veranderingen in de *samenstelling* van de uitgaven wijst echter ook op een groot aanpassingsvermogen. Er moeten daarnaast dus ook structurele factoren een rol hebben gespeeld. Hoe kunnen we bijvoorbeeld verklaren dat de kinderbijslagen moesten wijken voor kinderopvang? Waarom hebben vakbonden de kinderbijslagen minder verdedigd dan de uitbouw van kinderopvang? Zou het kunnen dat ze daarvoor kozen omdat ze anticipeerden op gemakkelijker te bereiken politieke en sociale akkoorden en omdat ze inspeelden op nieuwe noden bij de gezinnen ten gevolge van de stijging van de (vrouwelijke) tewerkstelling?

De evolutie van de samenstelling van de sociale uitgaven leert dat ‘decommodificatie’ minder dan vroeger samenhangt met wat sociale uitgaven in de praktijk doen. Kinderopvang is daar een zeer goed voorbeeld van. Deze uitgaven zijn er immers precies op gericht om mensen in staat te stellen te kunnen werken en te participeren op de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt voor het actieve arbeidsmarktbeleid, voor vele belastinguitgaven (niet opgenomen in bovenstaande grafieken en tabellen) en voor sommige uitgaven binnen de werkloosheid (denk bijvoorbeeld aan de werkloosheidsuitkeringen in geval van tijdelijke werkloosheid, aan de werkloosheidsuitkeringen voor onvrijwillig deeltijds werkenden of aan de uitgaven voor de dienstencheques). De evolutie van het

niveau en de samenstelling van de overheidsuitgaven stelt Esping-Andersens tegenstelling tussen de markt en de welvaartsstaat²⁵ met andere woorden meer dan ooit in vraag.

Onze stelling is dat de heroriëntering van de welvaartsstaat sinds het begin van de jaren zeventig minstens voor een deel moet worden begrepen vanuit grotere economische noden en een dienovereenkomstige groeiende verwevenheid tussen de markt en de overheid. Deze gedachte ligt in de lijn van de functionalistische analyses die verder aan bod komen in het volgende hoofdstuk (bij onder meer Wilensky in de jaren zeventig, bij de liberaal Keynes in de vroege jaren dertig en in de Marxistische analyse van Polanyi in de jaren veertig) en van de recente inzichten van Iversen (2005).

De opkomst van de welvaartsstaat en de groeiende rol van de overheid in de vorige eeuw was gelinkt aan de industrialisering, aan de noodzaak om collectieve stabiliserende mechanismen te ontwerpen, aan het streven naar sociale vrede en aan de nood aan coördinatie in een complexer wordende samenleving (Wilensky en Lebeaux, 1958; Kerr et al., 1960; Pryor, 1968; Rimlinger, 1971; Wilensky, 1975). Als we in deze lijn verder denken dan zien we dat de geïndividualiseerde samenleving van vandaag en de hedendaagse hoogtechnologische, globale productiewijze *meer dan vroeger* afhankelijk zijn geworden van de welvaartsstaat, zij het op een andere wijze. De functionaliteit van de welvaartsstaat voor de industriële economie beperkte zich vroeger hoofdzakelijk tot het stabiliseren van de markt wanneer er zich schokken voordeden (de idee van Keynes en Beveridge uiteengezet in het volgende hoofdstuk) en het brengen van de sociale rust die nodig was om de productie te maximaliseren (de inhoud van het Sociaal Pact van 1944). Decommodificatie was daartoe het middel. De welvaartsstaat van vandaag moet *daarbovenop* voldoende opgeleide en creatieve werknemers en werknemers voortbrengen. Bovendien moeten de risico's die verbonden zijn aan het investeren in talenten gedeeld worden omdat ze een te hoge individuele kostprijs inhouden (bijvoorbeeld middels de financiering van het hoger onderwijs, rechtstreeks door onderwijs goedkoop te maken of onrechtstreeks door te voorzien in studietoelagen en/of leningen). Daarnaast moet de hedendaagse welvaartsstaat mensen die niet voldoende in de nieuwe economie meekunnen, activeren en naar de arbeidsmarkt begeleiden en middelen aanreiken om arbeid en gezin te combineren, wat ook de gedeeltelijke overname inhoudt van voor-

25. "The opposite of market – or 'commodification' is state – or 'decommodification'" (Esping-Andersen, 1990: 22).

heen onbetaalde zorgarbeid. Dit eist met andere woorden grotere inspanningen in de sfeer van kinderopvang, ouderenzorg, loopbaanonderbreking enzovoort.²⁶

Het onderzoek over de relatie tussen de vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie en de groei in postindustriële samenlevingen heeft zeer duidelijk aangetoond dat de postindustriële groei “[is] unambiguously associated with increasing female labor” (Olivetti, 2013). Nadat in de eerste fase van het welvaartskapitalisme de groei samenging met een vermindering van de vrouwelijke arbeidsparticipatie (in de industriële economie was er vooral nood aan mannelijke arbeidskracht ondersteund door de goede huiselijke zorgen van de moeder aan de haard) steunt de groei van de diensten- en kenniseconomie in belangrijke mate op een grotere en beter geschoolde groep arbeidsgeschikte mannen én vrouwen. Hoewel er veel drijvende krachten zijn achter de stijging van de vrouwelijke arbeidsparticipatie (zoals de daling van de nataliteit, Van der Lippe en Van Dijk, 2002; Nieuwenhuis, Need en Van der Kolk, 2012) wordt het beleid inzake ouderschapsverlof en kinderopvang algemeen beschouwd als een belangrijke ondersteunende factor (Hegewisch en Gornick, 2011; Théveron en Luci, 2012). De evolutie van de sociale uitgaven suggereert dus dat de welvaartsstaat een belangrijke rol heeft gespeeld om dit mogelijk te maken.

Bijgevolg moeten de stijgende uitgaven in de sfeer van kinderopvang, ouderenzorg, loopbaanonderbreking en actief arbeidsmarktbeleid worden gezien als sociale investeringen *ten dienste* van niet alleen de burger maar ook de markt, als “politics for markets” (Iversen en Soskice, 2015). Ook een deel van de uitgaven onder de rubriek ‘oude sociale uitgaven’ zijn overigens te beschouwen als ondersteuning van de markt. De caseload van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening bijvoorbeeld (verder uitgebreid besproken in Hoofdstuk 5) laat een duidelijke toename zien van het aandeel verzekerden in loopbaanonderbreking, met dienstencheques en in activerende programma’s. Ook de toename van de arbeidsongeschiktheid gelinkt aan vooral psychische klachten (Meeusen en Nys, 2013) kan worden beschouwd als een ondersteuning van een veeleisende arbeidsmarkt. De belastingkredieten die sinds de jaren tachtig in opmars zijn²⁷ ondersteunen de laagproductieve sectoren van de economie. Deze systemen zijn bij uitstek ‘politics for markets’.

Hiermee is natuurlijk niet gezegd dat de sociale uitgaven de markt en de mens ook altijd op de meest effectieve manier dienen. Het vinden van de juiste ba-

26. Dit ligt in de lijn van de kritiek op het concept ‘decommodificatie’ vanuit genderperspectief: voor vrouwen moest de welvaartsstaat immers eerst ‘commodificeren’ vooraleer te kunnen ‘decommodificeren’ (zie onder meer Lewis, 1992).

27. Voor het eerst geïntroduceerd in de Verenigde Staten in 1975 en in het Verenigd Koninkrijk in 1970, nadien in verschillende vormen in zowat alle rijke postindustriële economieën met in België onder meer de werkbonus.

lans is voorwerp van voortdurende analyse, van beleid en politiek conflict. De bruggensioenen zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Die legden de lasten van bedrijven eenzijdig bij de welvaartsstaat en brachten nog veel te jonge mensen in de inactiviteit.

Hoewel de meningen over de impact van collectieve regelingen op de economische groei sterk uiteenlopen²⁸ (werkgevers en werknemers verschillen bijvoorbeeld sterk van mening over de impact van loopbaanonderbrekingsuitkeringen op bijvoorbeeld de inzetbaarheid van oudere werknemers), kunnen de groeiende en verschuivende sociale overheidsuitgaven minstens voor een deel worden geïnterpreteerd als samenhangend met en opgelegd door de opkomst van de nieuwe economie, de emancipatie van de vrouw en een complexer wordende samenleving. Zo beschouwd is er een verband te leggen tussen de uitgaventrends en de verdere verstrengeling tussen het sociale en het economische. Vandaag gaat het niet langer alleen om ‘decommodificatie’ middels sociale verzekeringen maar in toenemende mate ook om mensen klaar te maken voor een veeleisende arbeidsmarkt in voortdurende transitie. Zo bekeken zijn ‘sociale investeringen’²⁹ en de notie ‘predistributie’ het antwoord op de feitelijk toegenomen ‘overheidsverafhankelijkheid’ van de markt.

Tegelijk bleven vele van de klassieke sociale uitgaven – en met name de ‘passieve’ sociale zekerheidsuitkeringen – even belangrijk voor de economie en het bedrijfsleven als voorheen. De nieuwe economie heeft niet alleen behoefte aan zogenoemde ‘nieuwe uitgaven’, ze blijft evengoed afhankelijk van de ‘oude uitgaven’. Dit is mogelijk een belangrijke reden waarom we geen ‘resource competition’ waarnemen: de uitgaven voor ‘nieuwe sociale risico’s’ brachten de ‘oude uitgaven’ niet in de verdrukking. Daardoor bleven de sociale overheidsuitgaven verder stijgen en werden de publieke uitgaven langzaam maar zeker verder ‘gesocialiseerd’.

Zoals eerder al opgemerkt, betekent dit niet dat de sociale overheidsuitgaven (nieuw en oud) ook altijd efficiënt en effectief zijn voor de mensen en de markten. De arbeidsongeschiktheid is een sprekend voorbeeld. Nederland kampt al decennialang met een te groot aantal arbeidsongeschikten. Opeenvolgende grote hervormingen brachten geen soelaas, tot op het ogenblik dat de regering besliste om de last van de arbeidsongeschiktheid rechtsreeks bij de bedrijven te leggen. De afhankelijkheidsgraden zijn vanaf dan sterk beginnen te dalen (Soentken en Weishaupt, 2015). Dat wijst erop dat werkgevers gebruik maakten van de sociale zekerheid om af te raken van minder productieve werknemers. In België werd

28. Zie daarover onder meer de heldere analyse van Nolan (2015).

29. “To prepare rather than to repair” Esping-Andersen et al. in *Why we need a new welfare state?*, 2002.