

Naar een nieuwe sociale investeringsagenda

DE TOEKOMST VAN DE
NEDERLANDSE VERZORGINGSSTAAT

symposium **SER** en **WRR**

16 JANUARI 2007

NAAR EEN NIEUWE SOCIALE INVESTERINGSAGENDA

Naar een nieuwe sociale investeringsagenda. De toekomst van de Nederlandse Verzorgingsstaat

Symposium SER en WRR
16 januari 2007

*Wim van de Donk
Alexander Rinnooy Kan
Frank Vandenbroucke
Peter van Lieshout
Anton Hemerijck*

Den Haag, 2007

Cover design: Studio Daniëls BV, Den Haag
Cover foto: ANP Photo
Lay-out: Het Steen Typografie, Maarssen

© WRR / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag 2007

All rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, no part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the written permission of both the copyright owner and author of the book.

INHOUDSOPGAVE

	Introductie:	
	Nieuwe strategieën voor een klassieke ambitie	7
1	Naar een nieuwe sociale investeringsagenda <i>Alexander Rinnooy Kan</i>	11
2	Hoog niveau of eerlijke verdeling? <i>Frank Vandenbroucke</i>	19
3	De verzorgingsstaat herwogen <i>Peter van Lieshout</i>	71
4	Joining forces for social europa. Reasserting the lisbon imperative of ‘double engagement’ <i>Anton Hemerijck</i>	83
	Over de auteurs	109

INTRODUCTIE: NIEUWE STRATEGIEËN VOOR EEN KLASSIEKE AMBITIE

De afgelopen decennia is ‘de verzorgingsstaat’ een van de onderwerpen die zich in een welhaast permanente discussie mag verheugen. Zowel in het maatschappelijke debat als in meer toegespitste politieke discussies valt daarbij soms een vooral verdedigende toon op: de verzorgingsstaat moet worden verdedigd, als idee, in de vorm van de vele concrete regelingen of als geheel van op solidariteit en onderlinge zorg gerichte arrangementen en instituties. Nu is een dergelijke verdedigende toon op zichzelf zeer begrijpelijk: de arrangementen en instituties die achter dat algemene begrip van de verzorgingsstaat schuilgaan, en die ook verwijzen naar een grote betrokkenheid van tal van maatschappelijke organisaties en verbanden, hebben de Nederlandse samenleving belangrijke voordelen gebracht.

Het is echter de vraag of een louter verdedigende focus op de huidige verzorgingsstaat ons de goede uitgangspositie verschaft voor het verdere denken en doen dat ons voorbereid op een volgende fase in de ontwikkeling van onze economie en samenleving. Het is zeker niet zo dat de uit al die discussies voortgekomen hervormingen ons geen resultaten hebben gebracht: Veel van de ingezette veranderingen blijken succesvol te hebben bijgedragen aan een grotere beheersbaarheid van uitgaven, en vooral ook aan een meer activerende sociale zekerheid. Sociale stelsels die mensen in onbedoelde inactiviteit gevangen houden zijn niet alleen weinig sociaal, maar ook een hindernis voor de grote uitdagingen waarvoor de Nederlandse samenleving de komende jaren komt te staan.

Voor een toekomstgerichte benadering is meer nodig. Een louter defensieve strategie erkent onvoldoende dat de arrangementen en instituties van de ‘verzorgingsstaat’ een belangrijke voorwaarde zijn voor de ontwikkeling en modernisering van economie en samenleving. Die staan onder druk van ontwikkelingen als ontgroening en vergrijzing, een steeds meer accelererende globalisering en een aantal meer sociaal-culturele ontwikkelingen zoals de waardering van meer individuele keuzevrijheid en de steeds grotere noodzaak taken op het

gebied van zorg en arbeid te kunnen combineren. Een ambitieuze, meer toekomstgerichte strategie voor de renovatie van de verzorgingsstaat vraagt daarom om een aantal goed doordachte sociale innovaties.

SER en WRR hebben in recente rapporten¹ getracht een bijdrage te leveren aan het denkwerk dat voor het ontwikkelen van die innovaties nodig is. Daartoe organiseerden zij samen ook een conferentie met als titel: 'Naar een sociale investeringsagenda'. In het boekje dat voor u ligt bundelden wij enkele van de toespraken die tijdens die bijeenkomst zijn uitgesproken, en een essay voor een vergelijkbare bijeenkomst die werd georganiseerd door het Duitse EU-voorzitterschap dat werd geschreven door de directeur van de WRR. Wij bieden u deze teksten graag aan, als *food for thought* en als bijdragen aan een verdere discussie.

Wim van de Donk
Alexander Rinnooy Kan

NOTEN

- 1 SER-advies nr. 6/8 *Welvaartsgroei door en voor iedereen* (SER 2006)
WRR-rapport nr. 76 *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (AUP 2006)

1 NAAR EEN NIEUWE SOCIALE INVESTERINGSAGENDA

Alexander Rinnooy Kan

Een bekende Chinese vervloeking bestaat eruit iemand een boeiend leven toe te wensen. In die zin mogen wij ons allen vervloekt voelen. Naar elke norm leven we immers in een boeiende tijd. Grote delen van de wereldbevolking worden aangesloten op de mondiale economie en kunnen zich bevrijden van een voorgeschiedenis van bittere armoede. Dat alleen al leidt tot het opgewonden gevoel dat hoort bij grote, kansrijke veranderingen. Blijven we dichterbij huis, dan zien we nu toch echt de oogst van de verzorgingsstaat: De Nederlandse bevolking wordt leeft gemiddeld steeds langer en doet dat steeds vaker in goede gezondheid en met een grotere welvaart.

11

Er zijn natuurlijk ook keerzijden. Ieder Chinees en Indiaas huisgezin een eigen koelkast, wasmachine, droger en auto is een luxe die het draagvermogen van onze aarde met de huidige technologieën ver te boven gaat. En ook de Nederlandse beleidsagenda is nog goed gevuld: hoe moeten bijvoorbeeld het Zwitserlevengevoel en de geavanceerde medische zorg worden gefinancierd? Wie staat er straks naast ons bed als de gezondheid te wensen overlaat? En hoe zullen wij zelf varen in deze *brave new world*? Is er bijvoorbeeld in de globaliserende kenniseconomie nog wel plaats voor mensen die van nature minder talenten hebben om een hogere opleiding te volgen?

Ontwikkelingen in een stroomversnelling

Dames en heren, het zal duidelijk zijn: globalisering en vergrijzing bepalen voor een belangrijk deel de sociaal-politieke agenda. Deze elementen zijn zeker niet nieuw. Sterker nog: het zijn de beoogde effecten van veel van onze naoorlogse inspanningen. En omgekeerd zijn veel van de hervormingen van het afgelopen decennium ook weer vanuit deze zelfde drijvende krachten gelegitimeerd.

Terwijl deze ontwikkelingen in een stroomversnelling lijken te komen, valt de vrees te beluisteren dat de bevolking hervormingsmoe

is. De snelle veranderingen leiden tot verwarring. De vaste ankerpunten eroderen. De WRR en de SER hebben hun best gedaan nieuwe oriëntatiepunten te ontwikkelen. Ik hoop dat we aan het eind van de middag kunnen constateren dat we hierin zijn geslaagd.

Adresseren van onzekerheid

In mijn intrede als voorzitter van de SER sprak ik van de noodzaak om het brede gevoel van onzekerheid in Nederland adequaat te adresseren. Dat zal niet kunnen door het creëren van schijnzekerheden: de wereld om ons heen is echt veranderd. Het kan alleen door het creëren van authentiek nieuw zelfvertrouwen, van een breed gevoel dat de inwoners van Nederland meer dan voldoende zijn geëquipeerd om aan een inherent steeds minder voorspelbare toekomst het hoofd te bieden.

Deze benadering is prominent terug te vinden in beide rapporten. Ik kom er zo op terug. Ik wil hier benadrukken dat het belangrijk is de angsten en zorgen die bij de bevolking leven serieus te nemen. Daarbij is het ook onze intellectuele plicht mythes door te prikken. Veel angsten en zorgen zijn begrijpelijk, maar ook overdreven of zelfs ongegrond. Organisaties als de WRR en de SER hebben daarom een belangrijke rol te spelen om zaken kritisch te analyseren en in een breder perspectief te plaatsen. Overigens: uit het laatste 21-minutenonderzoek bleek dat tweederde van de Nederlandse bevolking de noodzaak van verdergaande sociaal-economische hervorming onderkent en ondersteunt.

Geen determinisme maar keuzemogelijkheden

Angst en onzekerheid vloeien ook voort uit een gevoel van machteloosheid, uit het gevoel dat er weinig of niets meer te kiezen is. In het publieke debat wordt vaak het zwart-wit beeld geschilderd, dat onder druk van de globalisering slechts één richting mogelijk zou zijn: de hardvochtige Angelsaksische weg. Deze richting sluit slecht aan bij een nationale traditie van solidariteit en van inkomensbescherming voor de zwakkeren in onze samenleving. Het blijvend wantrouwen tegen hervormingen kan voor een belangrijk deel vanuit dit type zwart-wit toekomstbeelden worden verklaard.

Het deterministische beeld van beperkte keuzevrijheid is de afgelopen tijd gelukkig sterk genuanceerd. In ons land laat de uitstekende CPB-studie *Reinventing the Welfare State* (2005) bijvoorbeeld zien dat er juist veel keuzemogelijkheden zijn. Nationale voorkeuren doen er wel degelijk toe. En zonder de Scandinavische ervaringen te willen idealiseren, laat staan letterlijk te willen kopiëren, is het toch opmerkelijk dat landen als Denemarken, Zweden en Finland ondanks hun hoge collectieve uitgaven uitstekend scoren op onderdelen als concurrentie- en innovatievermogen.

Een goed vormgegeven sociaal stelsel heeft niet alleen een prijs, het heeft ook een positieve economische betekenis. Kortom, het gaat zoals altijd om het vinden van nieuwe, slimme combinaties.

Toekomstperspectief

Dit brengt me bij het toekomstperspectief dat de SER in zijn advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* schetst. Dat perspectief zal voor de SER-watchers niet zo verrassend zijn. Het zal zeker niet verrassend zijn voor de huidige informateur, mijn voorganger Herman Wijffels. Het ontwikkelde perspectief draagt uitdrukkelijk de sporen van zijn inspirerende inbreng.

Het SER-perspectief kunnen we plaatsen in een breed en zelfs internationaal herkenbaar continuüm. Het ligt in het verlengde van zowel een reeks van adviezen, als van doorgevoerde hervormingen in het sociaal-economisch bestel, als van ontwikkelingen elders in Europa. Terecht merkt de WRR op dat er in de EU en in de OESO in belangrijke mate sprake is van een convergente ontwikkeling. Er tekent zich een brede consensus af om de reactieve en passieve verzorgingsstaat te hervormen tot een meer proactieve en activerende verzorgingsstaat. Om deze substantieel andere benadering – paradigmawisseling – te accentueren, wordt in het SER-advies de term verzorgingsstaat vervangen door het begrip participatiemaatschappij, of preciezer een activerende participatiemaatschappij. Wat mij betreft is dat een maatschappij – let wel, geen staat – waarin de verheffings- en de verbindingsfunctie – om de WRR-terminologie te gebruiken – veel meer dan nu de aandacht krijgen en van meer middelen worden voorzien. Het is een maatschappij die een nieuwe sociale investeringsagenda

vereist, en die zowel de economische vitaliteit als de sociale cohesie bevordert.

Ik ben in dit verband benieuwd naar het betoog van onze buitenlandse gast, de Vlaamse vice-minister-president, de heer Vandenbroucke. Enkele jaren geleden heeft hij tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU de discussie over de verzorgingsstaat aangezwengeld en een duidelijke inbreng gehad in de zogeheten open coördinatiemethode.

Offensief sociaal-economisch beleid gevraagd

Ons streven naar een activerende participatiemaatschappij vraagt om een aantal fundamentele wissels in de filosofie van het sociaal-economisch bestel: van nazorg naar voorzorg, van baanzekerheid naar werkzekerheid, van reactief naar proactief en van een defensief naar offensief beleid. Dat offensieve sociaal-economisch beleid vraagt de SER van de kabinetten in de komende 5 à 10 jaar. We kunnen de opleving van de economie aan grijpen om het stelsel voor werk, scholing en inkomen toekomstbestendiger te maken.

Wij beperken ons vanmiddag tot de onderdelen van het advies die direct raken aan de hervorming van de verzorgingsstaat. In termen van het advies gaat het dan in het bijzonder om de participatiepijler en de pijler van inkomensbescherming. Het SER-advies is echter breder. Een ander wezenlijk onderdeel van het advies laat ik hier onaangeroerd, namelijk de bevordering van ondernemerschap en het innovatievermogen. Tot het laatste reken ik trouwens eveneens de essentiële sociale innovatie binnen arbeidsorganisaties. En ook de concrete aanpak van de vergrijzingsproblematiek en de prioriteiten in het budgettaire beleid van de komende kabinetsperiode komen vandaag hooguit zijdelings aan bod.

Economische dynamiek en persoonlijke voorkeuren

Uitgangspunt van de SER is dat instituties op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid onderdeel moeten zijn van een ondernemend, weerbaar en responsief sociaal-economisch bestel. Zij horen zowel de economische dynamiek en het individuele aanpassingsvermogen te bevorderen als ruimte te scheppen voor een grotere verscheidenheid aan individuele voorkeuren tijdens de levensloop. In

een activerende participatiemaatschappij staat betrokkenheid centraal en krijgen alle inwoners van Nederland het recht om hun talenten te ontwikkelen en de plicht om deze in dienst te stellen van de samenleving. De instituties moedigen mensen aan en stellen hen in staat om economisch zelfstandig te functioneren.

Participatiepijler

Tegen deze achtergrond heeft de zogenoemde participatiepijler een centrale plaats in de SER-filosofie. Deze pijler moet bijdragen tot hogere en bredere kwalificaties, tot activering en participatiebevordering en daarmee tot een optimale en duurzame arbeidsdeelname. De participatiepijler moet in onze optiek ook in belangrijke mate zorgen voor een houdbaar financieel en maatschappelijk draagvlak van onze verzorgingsstaat.

De centrale beleidsopdracht is daarom toe te werken naar een samenhangend pakket van maatregelen op het gebied van onderwijs, scholing, kinderopvang, arbeidsparticipatie, preventie en reïntegratie, en belastingen. Voor een groot deel kan hierbij worden voortgebouwd op het bestaande beleid; daarnaast zullen stroomlijning en enige herschikking nodig zijn. Wellicht komen ook nieuwe instrumenten in beeld.

Ambitieuze inzet

Versterking van de participatiepijler is belangrijk om de sociale cohesie te bevorderen. Participatieverhoging is ook dé manier om een groot deel van de kosten van de vergrijzing op te vangen. De SER kiest daarbij voor een zeer ambitieuze inzet. Om de stijgende vergrijzingslast substantieel aan te pakken streeft de raad ernaar bovenop de autonome groei van het arbeidsaanbod het komende decennium een extra arbeidsaanbod van circa 400.000 personen te creëren.

Aanbod: gezamenlijke aanpak

Dit is geen vrijblijvend aanbod. Werkgevers- en werknemersorganisaties en de kroonleden van de SER willen hier samen met de komende kabinetten serieus werk van maken. Dit aanbod biedt een kansrijk vertrekpunt voor een brede en gezamenlijke aanpak van twee grote maatschappelijke vraagstukken: de dreigende afbroekeling van de sociale cohesie en de oplopende kosten van de vergrijzing.

Het is aan het nieuwe kabinet om samen met de sociale partners het benodigde instrumentarium voor deze ambitieuze participatieopgave verder te ontwikkelen. Ik besef dat dit lastige afwegingen en moeilijke keuzen kan vergen. Dat geldt zeker ook voor de geleidingen binnen de SER, ook waar het gaat om de onderwerpen van het tweede deel van ons MLT-advies: scholing, ontslagrecht en Werkloosheidswet. Zoals u weet willen we na de totstandkoming van een nieuw kabinet bezien of en zo ja hoe dit dossier kan worden afgerond, al dan niet naar aanleiding van een nieuwe adviesaanvraag. De verbinding met de participatieagenda kan volgens mij nieuwe en haalbare perspectieven bieden.

Individuele scholingsfaciliteit

Wie de discussie binnen de SER heeft gevolgd weet dat deze ook gaat over de individuele scholingsfaciliteit. De gedachte is dat mensen meer individugebonden faciliteiten nodig hebben om hun verantwoordelijkheid voor scholing en leven lang leren te kunnen invullen. In SER-verband zijn we er nog niet uit hoe zo'n scholingsfaciliteit concreet moet worden ingevuld. Dit punt komt straks ongetwijfeld nog terug als Margo Vliegthart en Coen Teulings hun opvattingen hierover geven.

Sociale investeringsagenda en de KIA

Hoe belangrijk ook, de individuele scholingsfaciliteit is maar een van de elementen van de sociale investeringsagenda voor het komende decennium. Voor de onderdelen hiervan kan naar mijn mening naadloos worden aangesloten bij de Kennisinvesteringsagenda 2006-2016, die door het Innovatieplatform is ontwikkeld. 21 maatschappelijke organisaties hebben zich achter de KIA geschaard, waaronder de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Bij de KIA gaat het om de hele keten van onderwijs (van voorschoolse educatie tot scholing van werknemers) tot onderzoek, innovatie en ondernemerschap. Misschien kan de Vlaamse minister voor Onderwijs, Vorming en Werk ons op dit punt nog wat tips geven.

Polarisatietendens

Ik wil hier benadrukken dat de sociale investeringsagenda zich in belangrijke mate moet richten op het vergroten van de kansen van

de meest kwetsbaren in onze samenleving. Vandaar ook veel meer aandacht voor voor- en vroegschoolse educatie om zo de startpositie van jongeren uit achterstandsgezinnen te verbeteren. Het is ook nodig trends in het voortgezet onderwijs bij te sturen. Er is sprake van een zorgwekkende polarisatie doordat naast het aantal leerlingen op de hoogste niveaus ook het aantal leerlingen op de allerlaagste niveaus toeneemt. Dit is verontrustend omdat deze polarisatie in belangrijke mate het onderscheid tussen autochtoon en allochtoon volgt. Het voorkomen van een dergelijke segregerende polarisatie is een van de meest dringende beleidsopgaven. Dit thema komt terug in het tweede onderdeel waar de Rotterdamse wethouder Orhan Kaya en Hans de Boer aan het woord komen. Ik wil hier ook graag wijzen op een afgelopen vrijdag openbaar gemaakt ontwerpadvies van de SER dat tal van aanbevelingen bevat om de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren te verbeteren.

Sociale zekerheid toekomstbestendig?

Een goed functionerende participatiepijler kan niet los worden gezien van een adequaat sociaalzekerheidsstelsel, de pijler van de inkomensbescherming.

Is het stelsel na de ingrepen van de afgelopen jaren nu eindelijk op orde?

De beantwoording van deze vraag is altijd in zekere mate subjectief. Volgens de WRR naderen de belangrijkste systeemtransformaties in de sociale zekerheid hun voltooiing, zij het dat in de uitvoering wellicht nog het een en ander te verbeteren valt en dat een enkele regeling misschien nog nadere aandacht behoeft. In het SER-advies hebben we aangegeven dat nu eerst de resultaten moeten worden afgewacht van de recente hervormingen op het terrein van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand. Deze hervormingen moeten zo effectief mogelijk in praktijk worden gebracht. Ook laat de recente SUWI-evaluatie zien dat er op het punt van een activerende uitvoering nog de nodige winst valt te behalen.

Maar de toekomstbestendigheid van het stelsel zal vooral afhangen van de vraag of we erin zullen slagen de participatiepijler goed vorm

te geven. Het economisch rendement van effectieve activering zal de inkomensbescherming financieel houdbaar moeten maken.

Dames en heren, ik kom tot een afronding.

We bevinden ons op een uniek moment in de naoorlogse geschiedenis. De economie draait weer op volle toeren. Het aantal vacatures neemt snel toe. Ook het producenten- en consumentenvertrouwen nadert de piek van de hoogconjunctuur. Toch slagen grote groepen mensen er maar mondjesmaat in vaste voet op de arbeidsmarkt te zetten of te krijgen. Maar het unieke van dit moment is dat de vergrijzing nu echt zichtbaar wordt op de arbeidsmarkt. Arbeidsorganisaties staan steeds vaker voor de vraag hoe ze goede vervangers kunnen vinden voor vertrekkende werknemers. Die vraag wordt dringender nu de babyboomgeneratie de 60 jaar grens aan het passeren is.

Tegen deze achtergrond zijn naar mijn overtuiging alle voorwaarden aanwezig om een substantiële stap naar een activerende participatiemaatschappij te zetten.

Een eerste stap zou zijn dat het komende kabinet op het aanbod van de SER ingaat om de ambitieuze participatiedoelstelling te onderschrijven. Met sociale partners kan dan invulling worden gegeven aan de concretisering van de participatiepijler. De breed gedragen KIA zou hier een belangrijke rol bij kunnen spelen.

Verder bieden op stapel staande SER-adviezen over jonge allochtonen en jong-gehandicapten, over een sluitende aanpak, over internationale arbeidsmigratie en globalisering goede mogelijkheden om op belangrijke onderdelen van de participatiemaatschappij te zorgen voor draagvlak en verdieping. Een belangrijke les uit de afgelopen regeerperiode, de les van het Museumplein zo u wilt, is immers dat hervormingen niet zonder draagvlak kunnen.

Met het WRR-rapport en het SER-advies zijn bouwstenen en potentieel draagvlak voor een gerenoveerde verzorgingsstaat geleverd. We zijn benieuwd naar uw reacties en naar die van een nieuw kabinet.

2 HOOG NIVEAU OF EERLIJKE VERDELING?

Frank Vandenbroucke

Minister van Werk, Onderwijs en Vorming

Vice-Minister-President van de Vlaamse Regering

1 **Verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden opnieuw op de agenda**

Vooreerst wil ik de verantwoordelijken van de WRR en de SER danken voor de gelegenheid die me wordt geboden om tijdens dit symposium van gedachten te wisselen over de toekomst van de verzorgingsstaat. Er werd me gevraagd om beide rapporten met de blik van een niet-Nederlander te commentariëren.

De titel van het symposium van WRR en SER staat me bijzonder aan: *Naar een nieuwe sociale investeringsagenda*. Onze welvaartsstaten staan inderdaad voor een omvangrijke *investeringsagenda*. Een agenda gericht op investeren in menselijk en sociaal kapitaal, of, om het met de woorden van het WRR-rapport te zeggen, een agenda van verheffing en verbinding, of in de termen van het SER-advies: het streven naar een activerende participatiemaatschappij, waarin alle inwoners het recht krijgen om hun talenten te ontwikkelen maar tevens de plicht om deze in dienst te stellen van de samenleving. Op zichzelf is de idee dat welvaartsstaten, breed opgevat, zowel een *beschermende* taak hebben (met behulp van inkomensvervangende uitkeringen, financiële tegemoetkomingen, en zorg) als een *investerings*taak (met name in onderwijs) niet nieuw. ‘Verheffen’ is inderdaad een wezenlijke kerntaak van de moderne sociale politiek, maar tijdens het laatste kwart van de vorige eeuw werd dit zowel in Nederland als België vaak over het hoofd gezien. In de twee belangrijkste ontstaansfasen van de moderne sociale politiek, namelijk het einde van de negentiende eeuw enerzijds en de periode na de Tweede Wereldoorlog anderzijds, maakte het verheffingsstreven echter onlosmakelijk deel uit van de strijd om een beter bestaan. De arbeidersbeweging koesterde toen zelf ook een sterke ambitie tot respectabilisering, volksoopvoeding en sociale, culturele en morele verheffing. Sociale bescherming en sociale promotie – een term die wij in Vlaanderen overigens nog steeds ge-

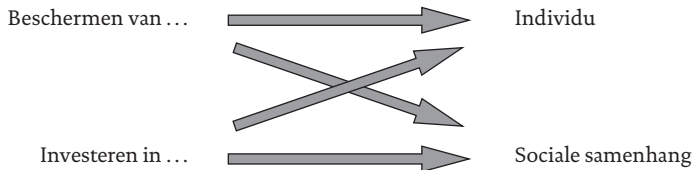
bruiken om het volwassenenonderwijs aan te duiden – moest zowel door sociale verzekering als door onderwijs worden gerealiseerd.

2 Beschermen van en investeren in individu en sociale samenhang

Interessant aan het WRR-rapport en het SER-advies is dat sociale samenhang of sociale cohesie een uitdrukkelijke doelstelling wordt. Het gaat niet alleen om investeren in individueel menselijk kapitaal, in individuele weerbaarheid, maar ook om investeren in sociaal kapitaal, in verbondenheid.

Je kan de structuur van beide rapporten eventueel als volgt herformuleren: de welvaartsstaat moet beschermen en investeren, *beide* zowel gericht op het individu als gericht op sociale samenhang. Ik zie dat ook terug in de voorstellen van de SER voor een participatiemaatschappij gebaseerd op twee pijlers: een pijler van inkomensbescherming en een participatiepijler, pijlers die elkaar versterken en aanvullen en in sommige opzichten wederzijds conditioneren. Optimale participatie is nodig voor onder meer het in stand houden van adequate inkomensbescherming (financieringsbasis); goede inkomensbescherming maakt het mogelijk dat mensen meer ontwikkelingsmogelijkheden krijgen en risico's nemen om te participeren.

FIGUUR 1



3 *Zijn hoog niveau en eerlijke verdeling onverzoenbaar geworden?*

Nu heb ik me in het recente verleden wel uitdrukkelijk verzet tegen de idee – op een bepaald ogenblik onder meer verdedigd door Anthony Giddens¹ – dat de welvaartsstaat van de toekomst een *louterere* investeringsstaat zou worden, waarin investeren in menselijk kapitaal de nood aan bescherming, en met name aan uitkeringen, zou *vervangen* (de *social investment state*): in een samenleving die veroudert, en waarin hoogstaande zorg erg belangrijk wordt geacht, zijn uitkeringen (en verzorging) belangrijk, belangrijker zelfs dan vroeger. Maar, en dat is misschien in toenemende mate een verschil met vroegere opvattingen, bescherming is niet duurzaam en niet adequaat zonder investeren in weerbaarheid. In de Den Uyl lezing van december 1999 koos ik daarom voor de uitdrukking ‘actieve welvaartsstaat’, ik had die liever dan het al te eenzijdige ‘sociale investeringsstaat’.² Beide dimensies van de welvaartsstaat – de beschermende en de investerende – zijn noodzakelijk.

Alhoewel ‘herverdelen’ in het WRR-rapport niet geëxpliciteerd wordt als een specifieke functie van de verzorgingsstaat, impliceert de beschermende taak van de verzorgingsstaat – het verzekeren en verzorgen – in de praktijk steeds ook bepaalde vormen van herverdeling. Armoedebestrijding kan men bijvoorbeeld zien als een deelfunctie van verzekeren en verzorgen. Ook in de investeringsagenda past een vorm van herverdeling: wie omwille van afkomst of thuismilieu over minder menselijk kapitaal beschikt dan anderen, moet in de mogelijkheid gesteld worden om deze achterstand effectief in te halen. Vandaar het belang dat we hechten aan gelijke kansen in het onderwijs. Met andere woorden, het bestrijden van (kans)armoede, in de brede zin van het woord, is ook verbonden met de functie ‘verheffen’. In het verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden, staan voor mij dus ook egalitaire doelstellingen op de agenda: het bestrijden van (kans)armoede, het tot stand brengen van gelijke kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt... Vandaag wil ik de volgende stelling bepleiten: *Zowel in de beschermingsagenda als in de investeringsagenda zijn egalitaire doelstellingen verzoenbaar met het bereiken van een hoog niveau, of het nu gaat om het niveau van de welvaart, van de sociale bescherming of de kwaliteit van het onderwijs.*

Om het met een knipoog naar het beroemde essay van Arthur M. Okun te zeggen over de “big trade-off” tussen “equality” en “efficiency”: onze samenlevingen staan niét voor een onvermijdelijke “big trade-off” tussen niveau en verdeling, tussen uitmuntendheid en gelijkheid.³ Dat was vroeger niet zo, en is ook vandaag – ondanks globalisering – niet zo. Om die reden zeg ik nogal vaak in politieke debatten in mijn land dat ‘kansen op middelmatigheid’ – of het nu gaat om onderwijs of om de kwaliteit van pensioenen – eigenlijk geen gelijke kansen zijn. Om het in de econometaal te stellen: als gelijke kansen op hoog niveau mogelijk zijn, dan zijn gelijke kansen op middelmatig niveau niét Pareto-optimaal.

Let wel, niet eender welke versie van egalitarisme is verzoenbaar met hoog niveau. Het egalitarisme dat verzoenbaar is met hoog niveau van prestatie, is wat ik eerder een *verantwoordelijkheidsgevoelig egalitarisme* genoemd heb: een doorgedreven beleid van gelijke kansen, waarbij mensen kansen krijgen, maar ook de verantwoordelijkheid hebben om ze te nemen. Niét op een meedogenloze wijze: mededogen speelt een noodzakelijke, temperende rol in een verantwoordelijkheidsgevoelig egalitarisme zoals ik het zie.⁴ Verantwoordelijkheidsgevoelig egalitarisme, getemperd door mededogen voor menselijk falen, is in de praktijk nogal vergelijkbaar met de zachtmoedige meritocratie uit het WRR-rapport. Alhoewel ik om diverse redenen niet zo van de uitdrukking ‘meritocratie’ houdt, kan ik me wel vinden in de onderliggende visie, en in de referenties naar Dworkin, Sen en Rawls.

Dat zijn allemaal redenen waarom ik het eigenlijk roerend eens ben met de centrale boodschap van het WRR-rapport: de welvaartsstaat van morgen is zowel een verzekerende en verzorgende als een verheffende en verbindende ‘staat’, en verstandige overheden zullen er in slagen om reële gelijke kansen te creëren op een hoogstaand niveau van sociale bescherming en van opleiding en onderwijs. En ook hier is er duidelijke analogie met het SER-advies: het toekomstige stelsel van werk, scholing en inkomen heeft tot doel dat mensen - ondersteund door de samenleving - zelf meer verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de inrichting van het eigen leven, voor de eigen arbeid, voor de (samenwerking binnen de) onderneming en voor de

(cohesie in de) samenleving. Naast de zorg voor een maatschappelijk verantwoorde inkomensbescherming dient het stelsel mensen maximale mogelijkheden te bieden voor volwaardige maatschappelijke participatie via werk en/of opleiding (werkzekerheid). Ik wil er dan wel sterk de nadruk op leggen dat dat 'kunnen verantwoordelijkheid dragen' ook een reëel 'kunnen' moet zijn. Anders is onze boodschap niet eerlijk, en zal ze niet eerlijk overkomen.

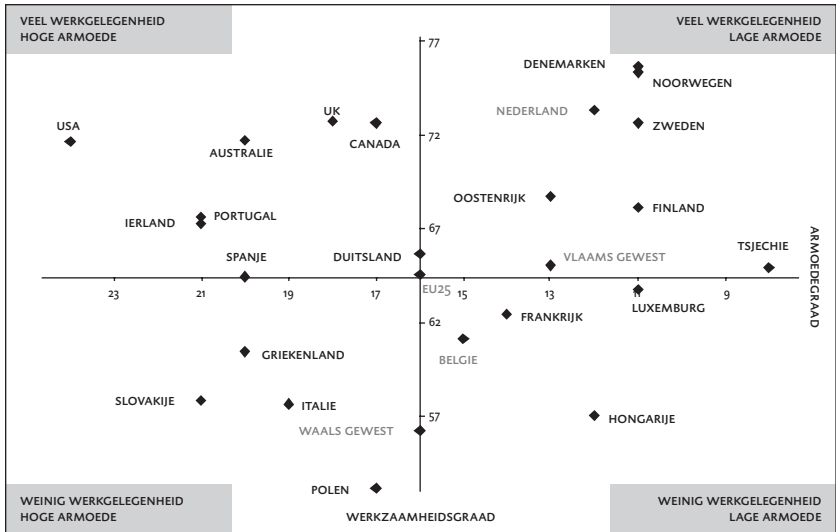
4 **Werk en sociale bescherming, hoogstaand onderwijs en gelijke onderwijskansen, werk en mobiliteit ... 'Èn-èn' is mogelijk**

Ik wil deze optimistische boodschap illustreren met drie reeksen van kruisdiagrammen, waarbij ik meteen een grote sprong maak van functies naar instituties. Mijn kruisdiagrammen brengen de arbeidsmarkt, de inkomensverdeling en onderwijsprestaties in beeld.

Een trade-off tussen werk en armoede?

Een eerste kruisdiagram positioneert de 25 lidstaten van de EU, samen met de USA, Canada en Australië, op de klassieke werkzaamheidsindicator in combinatie met een indicator voor armoede (het aandeel van de bevolking met minder dan 60 procent van mediaan equivalent inkomen, na transfers). Als je naar de prestaties van deze landen kijkt, dan blijkt er eigenlijk geen correlatie tussen de hoogte van de werkzaamheidsgraad en de graad van armoede. Er is alleszins geen sprake van een *trade-off*. De landen in het kwadrant rechtsboven scoren op beide indicatoren goed: zij hebben in vergelijking met de gemiddelde prestatie van de Europese lidstaten èn een hoge werkzaamheidsgraad èn weinig armoede. Hier vinden we de noordelijke landen, maar ook Nederland. België presteert eerder middelmatig qua armoede en slecht qua werkzaamheid. België dekt bovendien twee zeer verschillende realiteiten. Qua armoede scoort Vlaanderen iets slechter dan Nederland, maar beter dan het Europese gemiddelde; de werkzaamheidsgraad komt overeen met het Europese gemiddelde. In Wallonië is de armoede significant hoger dan in Vlaanderen en qua werkzaamheid is er een reuzengroot probleem.⁵

GRAFIEK 1 WERKZAAMHEIDSGRAAD (IN PERSONEN) EN ARMOEDE



Bron: OESO (2005), EUROSTAT (2005)

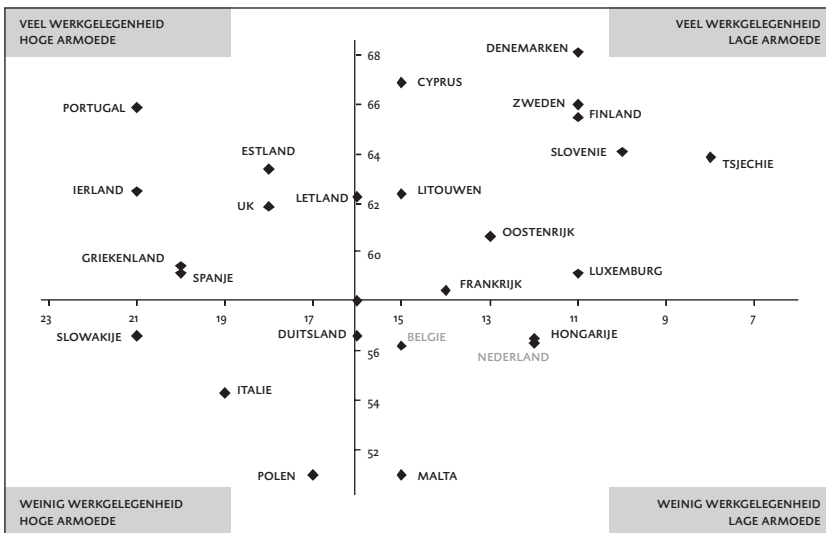
Opmerking: Armoedegradaad is het aandeel van de bevolking met minder dan 60 procent van het mediaan equivalent inkomen na transfers.

Zoals gezegd maak ik een grote sprong in de redenering, maar van landen die zich in het kwadrant rechtsboven bevinden kan men veronderstellen dat ze er gemakkelijker in slagen een hoog niveau van welvaart te combineren met een hoog niveau van sociale bescherming en eerlijke verdeling, met name ook voor wie zwak staat in de samenleving.

Daarbij moet meteen een belangrijke voetnoot geplaatst worden. Mijn eerste kruisdiagram drukt de werkzaamheidsgraad uit in personen. Daarvoor zijn argumenten: als je je de vraag stelt of mensen kansen krijgen om te participeren, dan reken je best in personen. Maar als het gaat om het economische draagvlak voor duurzame bescherming, dan kan je de arbeidsdeelname best bekijken in voltijdse equivalenten. Beide rapporten gaan daar terecht op in. Let op hoe het plaatje verandert voor Nederland wanneer we dit kruisdiagram

uitdrukken in voltijdse equivalenten. Dat heeft natuurlijk te maken met het ten opzichte van België en andere West-Europese landen zeer grote aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid. Ik begrijp dan ook de opmerking van de SER dat een alternatief voor het inschakelen van meer personen op de arbeidsmarkt is het vergroten van de arbeidsparticipatie in uren door bijvoorbeeld grotere deeltijdbanen, om daarmee de vergrijzingslast op te vangen.

GRAFIEK 2 WERKZAAMHEIDSGRAAD (IN VTE) EN ARMOEDE



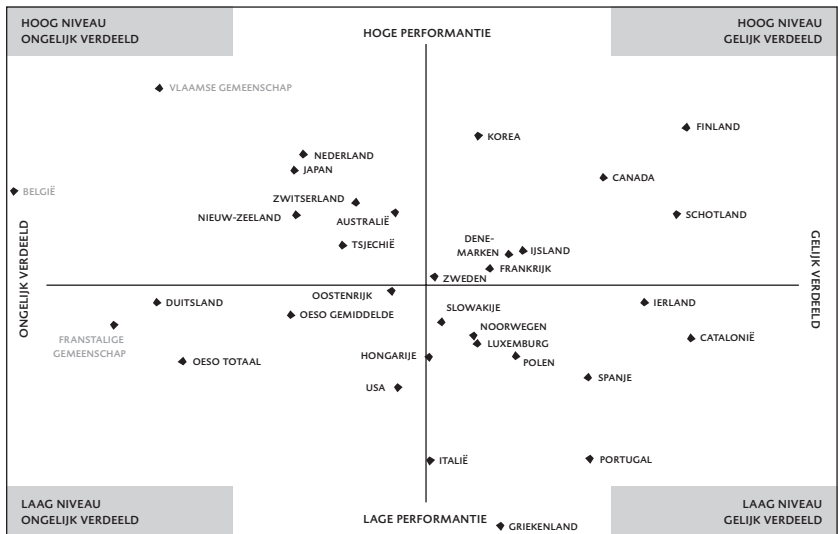
Bron: EUROSTAT 2005

Anderzijds moet je bij de armoedecijfers een andere voetnoot plaatsen, die dan weer relatief gunstig is voor Nederland: het armoederisico bij ouderen is in België, en in Vlaanderen en Wallonië afzonderlijk, véél groter dan in Nederland. In het licht van de toenemende vergrijzing is dat een minder goed uitgangspunt.⁶ Het betekent immers dat de komende Belgische regeringen niet alleen budgettaire middelen zullen moeten vrijmaken om de kost van de vergrijzing voor te bereiden en de bestaande welvaartsstaat te consolideren, maar ook om de sociale bescherming van de ouderen te verbeteren.

5 Een trade-off in het onderwijs?

Ook inzake onderwijsprestaties is er geen *big trade-off* tussen het niveau van de prestaties en de spreiding ervan. Dat wordt geïllustreerd door de resultaten van PISA 2003.⁷ Op de verticale as van de volgende kruisdiagrammen breng ik de gemiddelde prestaties bij de PISA-toetsen in een reeks van landen in beeld; op de horizontale as meten we voor elk land het verschil tussen de prestatie van leerlingen op percentiel 25 en percentiel 75, als een maatstaf voor de spreiding van de resultaten. Ik doe dat respectievelijk voor wiskunde, voor wetenschappen en voor leesvaardigheid.

GRAFIEK 3 RESULTATEN WISKUNDE EN SPREIDING VAN DE RESULTATEN (VERSCHIL PERCENTIEL 25%-75%)



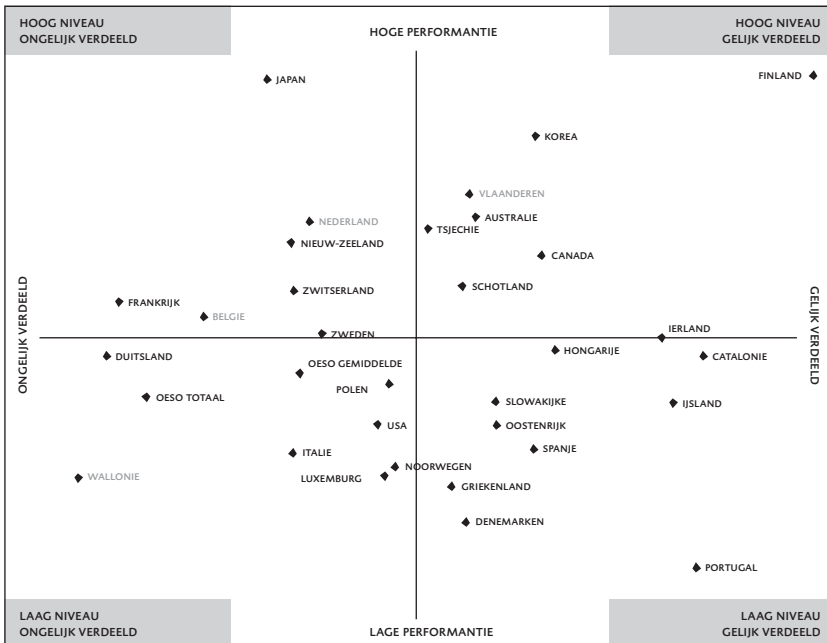
Bron: PISA 2003 (OESO)

Ik toon u daarbij niet alleen de betrokken OESO-landen, maar ook enkele onderwijsgemeenschappen en regio's zoals de Vlaamse Gemeenschap in België, de Franstalige Gemeenschap in België, Schotland en Catalonië. Vlaanderen en de Franstalige Gemeenschap voeren in België immers een

volledig zelfstandig onderwijsbeleid: het Belgische onderwijsbeleid of onderwijsbestel bestaat niet. De kruising van de twee assen geeft het rekenkundig gemiddelde weer van de landencijfers (of regio-cijfers) voor de weergegeven landen⁸ voor resp. de gemiddelde prestatie en de spreiding.

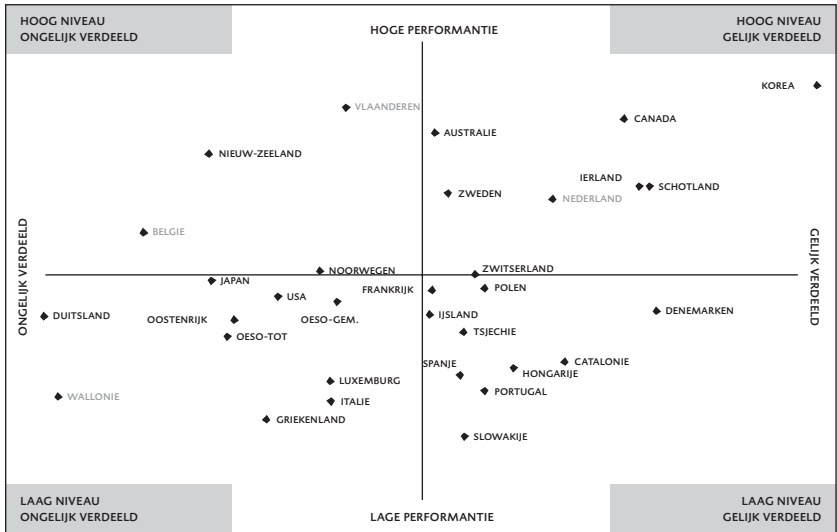
Dadelijk geef ik nog wat commentaar op de positie van Nederland en Vlaanderen. Merk nu alvast op dat Scandinavië, op basis van deze gegevens, voor de Lage Landen niet echt het grote voorbeeld inzake onderwijs kan genoemd worden. Finland doet het over het algemeen zeer goed, qua niveau en verdeling, maar dat geldt niet voor Zweden, Noorwegen en Denemarken. De geografie en sociologie van Finland zijn dan weer van die aard, dat we een aantal eigenschappen bezwaarlijk kunnen overplanten naar een dichtbevolkte en meer heterogene samenleving als de onze. Dat neemt niet weg dat we er heel wat kunnen leren.

GRAFIEK 4 RESULTATEN WETENSCHAPPEN EN SPREIDING VAN DE RESULTATEN
(VERSCHIL PERCENTIEL 25%-75%)



De Verenigde Staten vormen zéker geen voorbeeld, en dit mag onderlijnd worden, vermits we er Europese debatten vaak vanuit gaan dat de Verenigde Staten ons de weg wijzen van de kenniseconomie.⁹

GRAFIEK 5 RESULTATEN LEESVAARDIGHEID EN SPREIDING VAN DE RESULTATEN (VERSCHIL PERCENTIEL 25%-75%)



Bron : PISA 2003 (OESO)

6 Twee vragen

Vooraleer ik aan mijn derde *trade-off* kom, nodig ik u alvast uit om na te denken over twee vragen. Mijn eerste vraag luidt als volgt: zijn landen die erin slagen om de *big trade-off* tussen ‘niveau’ en ‘verdeling’ te overwinnen inzake investeren in menselijk kapitaal (afgemeeten aan hun onderwijsprestaties met 15-jarigen) ook beter gewapend om de *big trade-off* te overwinnen inzake sociale bescherming (in deze zin dat ze hoge werkzaamheid combineren met lage armoede), en vice versa? Met andere woorden, is het zo dat landen die zich in het werk/armoede-diagram rechtsboven bevinden zich ook in het onderwijs-diagram rechtsboven bevinden, en omgekeerd? Bestaat

daartussen een causaal verband?

Dat lijkt een aantrekkelijke stelling, maar u ziet bij vergelijking van de kruisdiagrammen meteen dat het antwoord empirisch absoluut niet evident is. Er zijn enkele indicaties (met name de positie van Finland, of een vergelijking tussen Canada en de VS) maar ook tegenvoorbeelden. Op basis van de PISA-resultaten inzake wiskunde zou men niet alleen Finland, maar ook Denemarken en Zweden als voorbeelden kunnen citeren, maar een blik op de andere PISA-resultaten bewijst dat dit niet correct is. De PISA-resultaten zijn immers erg verschillend van toets tot toets. Dat houdt verband met de verschillende aanwezigheid van de getoetste domeinen in de nationale curricula. De opbouw en de omvang van wiskunde versus wetenschappen kan bijvoorbeeld in de curricula nogal uiteenlopen in de verschillende landen. Niet alleen zijn de resultaten soms verschillend van toets tot toets, een meer grondige analyse van de PISA-resultaten toont dat we geen eenvoudig en eenduidig verband mogen leggen tussen goede performantie met betrekking tot werkgelegenheid/armoede en goede performantie met betrekking tot het peil en de verdeling van onderwijsresultaten. Wie dergelijk eenvoudig en eenduidig verband zou willen leggen, ziet minstens één *missing link* over het hoofd: *de mate waarin* de bestaande sociaal-economische ongelijkheid in de verschillende landen impact heeft op de schoolloopbaan en de onderwijsprestaties van leerlingen. De onderwijsstelsels van de onderzochte landen zijn op dat vlak duidelijk verschillend: in sommige landen is de impact van sociaal-economische ongelijkheid op onderwijsongelijkheid zeer sterk, in andere landen is deze impact minder sterk. In bijlage 1 geef ik meer gegevens uit het PISA-onderzoek, die dit verschil in 'impact van sociaal-economische ongelijkheid' illustreren (de OESO houdt daarbij ook expliciet rekening met culturele kenmerken van het thuismilieu). Daaruit blijkt overigens ook dat er niet één *missing link* is tussen de kruisdiagrammen over werk/armoede en de kruisdiagrammen over onderwijsprestaties, maar twee *missing links*. Alleszins is het níét zo dat landen die egalitair zijn in de 'beschermende functies' van de welvaartsstaat ook in hun onderwijs een kleine impact van sociaal-economische ongelijkheid laten zien, d.w.z. het is níét zo dat deze landen ook egalitair zijn in hun 'investeringsfunctie'.

Een gelijke kansen-beleid moet er precies op gericht zijn om de impact van sociaal-economische en culturele ongelijkheden op schoollooppbanen en onderwijsprestaties zo klein mogelijk te maken.

Mijn tweede vraag luidt als volgt: zouden landen die erin slagen om de beide *trade-off's* te overwinnen, en zich dus in beide kruisdiagrammen rechtsboven bevinden, beter in staat zijn om de uitdagingen van vergrijzing en globalisering aan te gaan dan andere landen? Zouden deze landen een hoog niveau van welvaart en bescherming gemakkelijker kunnen *blijven* combineren met weinig armoede en adequate bescherming – waarbij bescherming zowel staat voor het verzorgen als het verzekeren? Het antwoord op die tweede vraag lijkt om verschillende redenen positief. Ik zal hier op deze redenen niet ingaan, je vindt ze eigenlijk ook terug in het WRR-rapport.

Het is dus hoe dan zaak om zich steeds rechtsboven te bevinden, zowel in het armoede-werk diagram als in het onderwijsdiagram, los van de vraag of het ene het andere op korte termijn faciliteert.

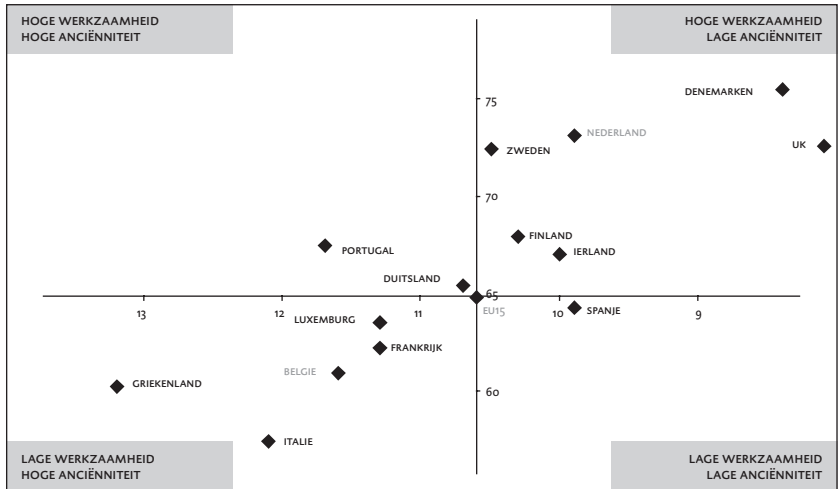
7 **Een trade-off tussen mobiliteit, flexibiliteit en werkzaamheid?**

In de mate dat flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt samenhangen met een minder strenge regulering van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld inzake ontslagbescherming of tijdelijk werk, lijkt het vanuit het perspectief van een individuele werknemer zo dat een meer flexibele arbeidsmarkt niet goed is voor het garanderen van jobs of toch niet voor de duurzaamheid van zijn of haar job. Het volgende kruisdiagram onderzoekt of er een *trade-off* bestaat tussen mobiliteit, gemeten aan de hand van de gemiddelde anciënniteit van werknemers (een indicator waarvan we weten dat hij samenhangt met flexibiliteit op de arbeidsmarkt) langs de ene kant, en werkgelegenheid langs de andere kant. De horizontale as geeft de werkgelegenheidsgraad weer en de verticale as de gemiddelde anciënniteit van werknemers. Men mag uit deze presentatie niet té veel besluiten. Verschillen tussen landen inzake gemiddelde anciënniteit op het werk kunnen aan heel wat factoren te wijten zijn, en een nadere analyse (naar sectoren, naar leeftijdsklassen. ...) zou nuttig zijn. Men mag

ook niet te snel causale verbanden leggen. Maar in tegenstelling tot wat mensen vaak denken, zijn mobiliteit en flexibiliteit geen vijanden van een hoge werkgelegenheidsgraad, integendeel: voorzover er een relatie kan geduid worden, lijkt ze eerder positief.¹⁰

Let wel, voor de individuele werknemer kan een pleidooi voor flexibiliteit en mobiliteit zeer bedreigend overkomen. De grotere onzekerheid die er voor een individu mee kan samenhangen is vanuit het perspectief van het individu een realiteit die we niet moeten ontkennen. We moeten het gebrek aan individuele zekerheid wat gepaard gaat met meer flexibiliteit en mobiliteit niet wegcijferen, laat staan proberen 'op te leuken'. Het is het perspectief van de arbeidsmarkt als systeem die tot een positieve conclusie leidt inzake flexibiliteit en mobiliteit. In een wereld die snel verandert – en dat hangt onmiskenbaar samen met globalisering – zijn flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt immers een noodzaak als we voldoende jobs willen. De inzet is: de noodzakelijke inspanning die daarmee samenhangt, voor zoveel mogelijk mensen haalbaar, draagbaar en aanvaardbaar te maken, niet: ontkennen dat het om een inspanning gaat, dat het ook minder prettige kanten heeft. Het kruisdiagram brengt overigens twee erg verschillende modellen van mobiliteit en flexibiliteit in beeld: het sociaal-democratische van Noord-Europa enerzijds, en het Angelsaksische van Ierland en het Verenigd Koninkrijk anderzijds.¹¹

GRAFIEK 6 GEMIDDELDE ANCIËNNITEIT EN WERKZAAMHEID



Bron : Belgische Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2006, blz 84-85

8 Stand van zaken in België

België bevindt zich duidelijk niét rechtsboven, in geen van de drie kruisdiagrammen die ik getoond heb, en er zijn dus redenen om ons zorgen te maken. Als het beleid zich zou installeren in *laissez faire*, *laissez aller*, als we de zaken op hun beloop laten, dan dreigen we op langere termijn terecht te komen in wat bij dat motto past, een eerder ‘liberale’ realiteit met een verzwakte overheid die niet bij machte is sociale rechtvaardigheid te garanderen.

Zeer geleidelijk is dit risico vandaag duidelijk aan het worden op het vlak van de sociale bescherming. Bea Cantillon schreef onlangs in een overzicht m.b.t. het Belgische sociale beleid in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* onder meer het volgende¹²:

“Omdat te veel mensen er gebruik van (blijven) maken is het onmogelijk om het beschermingsniveau te handhaven. De kloof tussen arbeidsinkomens en sociale uitkeringen wordt van langsom groter terwijl de eigen uitgaven van patiënten voor hun ge-

zondheidszorgen en van ouders voor de opvoedingskost van hun kinderen zijn toegenomen. De vervangingsratio's zijn significant gedaald en de welvaarts capaciteit van de minima is afgenomen. De sociale zekerheid biedt dus steeds minder 'zekerheid.' (...)

Cantillon beschrijft hoe de bodem van de Belgische welvaartsstaat vandaag lager ligt dan elders in de kopgroep in Europa, en stelt:

“Het is ooit anders geweest. In een studie voor de OESO in de tweede helft van de jaren tachtig toonden we aan dat België zich op het vlak van armoede-indicatoren nog kon meten met Denemarken, Finland en Zweden. In Frankrijk, Duitsland, Nederland was de armoede toen significant hoger dan in België. (...) België heeft haar koppositie moeten prijsgeven en onze eens zo geroemde sociale zekerheid strekt niet langer tot voorbeeld.’ Ze besluit: ‘We moeten ons ernstig zorgen maken over de toekomst van onze sociale zekerheid. (...) Zonder rigoureuze kostenbeheersing en forse groei van de activiteitsgraden zal dit onvermijdelijk leiden tot nog lagere uitkeringen, een voortschrijdende privatisering (en dus toenemende ongelijkheden) in de pensioenen en in de ziekteverzekering en een verdere verschrompeling van het universele verzekeringskarakter van de sociale zekerheid. Ongewild zullen we (verder) afglijden – niet naar het zgn. Scandinavische model, waar de meeste politieke partijen impliciet naar streven, maar – naar een Angelsaksisch minimalistisch systeem van sociale zekerheid.”

Dat reeds vandaag iets structureel fout loopt, blijkt ook uit de hoogte en de evolutie van de werkloosheidscijfers. De globale achterstand die de Belgische arbeidsmarkt heeft t.a.v. de ontwikkeling in de EU wordt niet ingelopen. België herbergt twee regio's (Brussel en Wallonië) waar de werkloosheid niet alleen zeer hoog is, maar waar de evolutie ook losgekoppeld lijkt van de werkloosheidsontwikkeling in de rest van Europa en in Vlaanderen. Deze vaststelling mag echter niet leiden tot Vlaamse zelfgenoegzaamheid. In Vlaanderen kampen we, ondanks het feit dat de werkzaamheidsgraad niet uitsteekt boven het Europese gemiddelde, in toenemende mate met een krappe arbeidsmarkt. Het mobiliseren van beschikbaar talent is bij ons al

de grote uitdaging, en ik durf niet zeggen dat we de consequenties daarvan al goed ingeschat hebben en er klaar voor zijn. Het Belgische beleidsmodel is dus zeker aan hervorming toe.

9 **Stand van zaken in nederland**

Nederland staat er op het eerste gezicht beter voor, als je naar een aantal indicatoren kijkt. Zoals ik hoger aanduidde, is dit toch relatief: veel hangt bijvoorbeeld af van de vraag of je werkzaamheidsgraad uitdrukt in voltijdse eenheden of in personen. En de PISA-resultaten zijn vanzelfsprekend slechts een partiële aanduiding, die bovendien snel gedateerd kan zijn. De PISA-resultaten zeggen iets over de kwaliteit van het leerplichtonderwijs (tot de leeftijd van 15 jaar) in het recente verleden, maar zeggen niets over actuele ontwikkelingen, en vanzelfsprekend niets over het hoger onderwijs.

Ik stel me de vraag (niet omdat ik per se een beter evenwicht wil zoeken tussen België en Nederland, maar op basis van het EU-assessment van de houdbaarheid van de Nederlandse situatie) of het WRR-rapport hier en daar niet wat zelfgenoegzaam is m.b.t. de robuustheid van de Nederlandse resultaten in de dimensie verzekeren. Zeer zeker, de gepensioneerden van vandaag zijn in Nederland beter verzekerd dan in Vlaanderen. En de voorzieningen voor de toekomst zijn veel robuuster. Maar er blijft toch zeer veel te doen, daar twijfelt niemand aan. Nederland kreeg ook een vriendelijke waarschuwing van de EU: tot voor kort rangschikte de EU Nederland bij de *low risk* landen met het oog op de (budgettaire) houdbaarheid van het sociale stelsel, zeer recent heeft de EU beslist om Nederland toe te voegen aan de groep *medium risk* landen, waar ook België in zit. Ongetwijfeld is er in Nederland veel hervormd, en is er nu een zekere hervormingsmoetheid, terwijl België lijdt aan een zekere hervormingsangst. De kwestie is: hoe vind je het goede midden?

10 **Openheid en veranderingsgezindheid zijn essentieel**

Om Okun's *big trade-off* te overwinnen, moet de samenleving open

staan voor hervormingen, zowel op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid als in het onderwijs. De noodzakelijke openheid en veranderingsgezindheid worden evenwel niet gediend door al te grote slingerbewegingen, niet door een al te hardvochtig discours, maar ook niet door al te sussende verhalen die de nood aan aanpassing en inspanning ontkennen. Nederland heeft teveel van het eerste gehad, België en Vlaanderen te veel van het tweede.

Margo Trappenburg verwees in een recente Den Uyl Lezing naar een studie van James Kennedy over de patronen van maatschappelijke veranderingen in de Nederlandse samenleving.¹³ Dit basispatroon loopt als volgt: een kleine groep critici stelt vast waar het schort, waarna de bewakers en behoeders van de bekritiseerde institutie direct inzien dat de critici een punt hebben en waarbij ze de wensen van de critici tot de hunne maken. De door de critici nagestreefde veranderingen komen razendsnel tot stand. De omringende samenleving heeft inmiddels ook nota genomen van de wensen van de critici, zij vindt dat er wat in zit en zij stelt die kritiek in bredere zin op de agenda. Zij realiseert zich echter niet dat de gewenste veranderingen al goeddeels hebben plaatsgevonden en zij blijft kritiseren. De aangevallen maatschappelijke institutie moet dus verder gaan dan de meteen al gerealiseerde aanpassingen, en blijft voortgaan met steeds verdergaande wijzigingen, die allang niet meer nodig zijn, omdat wat er verkeerd was al bij de eerste kritiek was rechtgezet. Het rechtzetten gaat net zolang door tot de bekritiseerde maatschappelijke institutie dolgedraaid is en men zich realiseert dat het nu echt allemaal te ver doorgeslagen is. Een gevolg is dat de cyclus herbegint wat leidt tot slingerbewegingen in het beleid.

Het is een patroon dat op Nederland overduidelijk van toepassing is, maar amper op België. In België verlopen veranderingen veel trager.¹⁴ Je moet over erg lange periodes kijken om het effect te zien van veranderingen in het beleid. In België overheerst ook een eerder 'sussende' veranderingscultuur, terwijl Nederland noodzakelijke hervormingen soms op een eerder hardvochtige manier overgebracht heeft naar de bevolking. Op basis van de cijfers in het WRR-rapport ben ik zelfs geneigd om te zeggen dat het beleid hardvochtiger was qua discours dan qua realiteit. Uit het SER-advies leid ik af dat hoewel de globale

richting van de voorgestane hervormingen (op het terrein van gezondheidszorg, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid; allemaal op basis van unanieme SER-adviezen) er grote bezwaren waren tegen het tempo, de maatvoering, de presentatie van het beleid.

11 *Hervormingen in het onderwijs: voortdurend verstandig vernieuwen*

Globalisering neemt ruimte voor onderwijsbeleid niet weg

Ik sta nu even stil bij het onderwijs. Het is één van de verdiensten van beide rapporten dat het onderwijs, of zo u wil het investeren in menselijk kapitaal (opnieuw) in de kern van de verzorgingsstaat wordt geplaatst. Zoals ik hoger stelde is verheffen inderdaad een wezenlijke kerntaak van de moderne sociale politiek. ‘Sociale promotie’ – een term die wij in Vlaanderen overigens nog steeds gebruiken om het volwassenenonderwijs aan te duiden – is geen achterhaalde, moraliserende agenda; sociale promotie is nog steeds de essentie van waar het vanuit sociaal politiek gezichtspunt in onderwijs om gaat: duurzame opwaartse sociale mobiliteit, die over de generaties heen doorwerkt. Progressieve mensen lijken de laatste decennia enigszins teleurgesteld in de verheffingsmogelijkheden van het onderwijs, door de weerklank van sociologische studies die de reproductie van sociale ongelijkheid in en door het onderwijs vooropstellen. Zij hebben ongelijk: blijvende sociale ongelijkheid in en door het onderwijs is geen argument tegen verheffing. Ook al heeft het onderwijs niet gezorgd voor een correctie op sociale ongelijkheid, de kansen op verheffing en sociale mobiliteit voor de zwakken zijn wel degelijk sterk gegroeid. De industriële ontwikkeling creëerde een ruimte voor maatschappelijke dynamiek, waarin door de gepaste sociale politiek en onderwijs-politiek kansen op verheffing en mobiliteit werden gecreëerd.

Die ruimte is met de globalisering niet verdwenen, integendeel. Het is een misvatting dat globalisering onherroepelijk tot een wereldwijde (neerwaartse) nivellering zou moeten leiden. Globalisering maakt ook differentiatie en dus kansen op sociale politiek mogelijk. Hoe moeilijk buitenlandse modellen ook over te planten zijn, en hoe specifiek met name de Finse situatie ook is, een land als Finland toont

aan dat de sociale en onderwijspolitiek juist wel de ruimte kunnen scheppen voor nieuwe combinaties van modernisering, welvaarts-groei, sociale bescherming en sociale mobiliteit. Een onderwijspolitiek die wil voorbereiden op globalisering mag dus de verheffing niet opgeven. Integendeel, de sociale ambities van het onderwijs moeten juist versterkt worden, door gelijke kansen voor allen op onderwijs van hoge kwaliteit te waarborgen. In die zin wil ik aansluiten bij het oude verheffingsideaal: door goed te zijn voor de sterken en sterk voor de zwakken, wil ik alle talenten kansen geven. We zullen alle talenten immers hard nodig hebben. Ook dat zie ik uitdrukkelijk terug in het SER-advies.

Globalisering zorgt voor een meer kritische omgeving voor sociale en onderwijspolitiek. Foute beleidskeuzes sorteren sneller dan vroeger negatieve maatschappelijke effecten. In die zin is het belangrijk om van elkaar te leren. Landen vergelijken die in nagenoeg dezelfde sociaal-economische en culturele ruimte leven, levert belangrijke inzichten op over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Zo kunnen we vandaag leren van de PISA-resultaten en, meer in het algemeen, van de comparatieve onderzoeksgegevens van de OESO, de Europese Unie en anderen. Ik wil dan ook Vlaanderen en Nederland op enkele belangrijke onderwijsaspecten, die ook in het WRR-rapport aan bod komen, vergelijken. Voor Vlaanderen is er wel de specifieke moeilijkheid dat statistieken vaak enkel voor België als geheel beschikbaar zijn en dus niet uitgesplitst over de beide regio's van het land. Dit terwijl de verschillen in sociale situatie en beleid zeer significant zijn. Voor het onderwijsbeleid is dit des te meer het geval doordat de bevoegdheid voor het onderwijsbeleid sinds 1989 volledig naar de gemeenschappen werd overgeheveld.

Performantie: Vlaanderen – Nederland

Als we de cijfers mogen geloven, dan investeert Vlaanderen – in budgetaire termen – relatief meer in onderwijs dan Nederland. De overheveling van de onderwijsbevoegdheid naar de Vlaamse Gemeenschap heeft er mijns inziens voor gezorgd dat onderwijs – net als een andere ‘gemeenschapsbevoegdheid’, kinderopvang – tijdens de jaren '90 niet het voorwerp was van de opeenvolgende besparingsoefe-

ningen die de federale overheid voor zichzelf moest organiseren. Dit typisch Belgische institutionele gegeven van de voorbije 15 jaar vormt mijns inziens een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie, waar de hele publieke sector naar mijn gevoel meer onderworpen werd aan bezuinigingsoperaties. Niet alleen in vergelijking met Vlaanderen investeert Nederland relatief weinig in onderwijs, maar ook in vergelijking met heel wat andere landen. Nu is de budgettaire vergelijking over landsgrenzen altijd moeilijk en riskant. Bovendien zijn centen weliswaar een essentiële randvoorwaarde, maar niet meer dan een randvoorwaarde. Denemarken investeert meer in onderwijs dan Vlaanderen en Nederland, maar doet het in PISA veel minder goed.

Vlaanderen en Nederland scoorden beiden zeer goed in de PISA 2003-resultaten; Vlaanderen in meer dan één opzicht zelfs iets beter. We bevinden ons samen met enkele Noordse landen aan de top van Europa. Toch is zelfgenoegzaamheid een slechte raadgever. Ik vond het erg opmerkelijk dat het WRR-rapport weliswaar belangrijke tekorten en problemen in het Nederlandse verheffingsbeleid vaststelde, maar anderzijds waarschuwde tegen nieuwe hervormingen omdat het uiteindelijk toch nog vrij goed zou gaan met het Nederlandse onderwijs. Juist als men goed scoort, wordt het van kritisch belang welk beleid gevoerd wordt. Wellicht heeft de WRR niet voor passiviteit willen pleiten, maar voor een pauze in het hervormingsenthousiasme van de opeenvolgende onderwijsministers en voor meer continuïteit in het beleid in plaats van de grote politieke slingerbewegingen. Ik kan een en ander moeilijk beoordelen. Vanuit Vlaams gezichtspunt, waar we altijd wat behoedzamer en dus trager zijn in grote structuurhervormingen, lijkt 'rust in het onderwijs' in elk geval niet de juiste leidraad. De tekorten in de verheffingsfuncties van het onderwijs zijn immers te groot, onaanvaardbaar groot, en vereisen een bedachtzaam maar krachtadig beleid. Voortdurend verstandig vernieuwen is mijn motto.

Spreading: Vlaanderen – Nederland

Onze beide landen – en Vlaanderen zelfs iets meer dan Nederland – hebben als belangrijkste probleem in de PISA-resultaten dat we

goede algemene resultaten combineren met een zeer grote spreiding, die daarenboven ook nog eens sterk sociaal gedetermineerd is. Er is met andere woorden een fundamenteel probleem op het vlak van gelijke kansen op hoogstaand onderwijs. Niet alle jongeren kunnen de vruchten plukken van uitstekend onderwijs. Misschien is het probleem zelfs nog fundamenteeler: om voor de sterken kwaliteit te garanderen, aanvaarden we soms mislukking van de zwakken. We realiseren met andere woorden wellicht voor een deel uitstekend onderwijs door leerlingen te sorteren in plaats van de talenten van iedereen tot ontwikkeling te brengen. Dé grote uitdaging is de kloof dichtten tussen leerlingen en scholen die uitstekend presteren en zij die veel minder goed presteren.

Nood aan beleid op twee niveaus

Meso-niveau: scholen en lerarenteams

Om deze uitdaging aan te pakken, is een beleid nodig op twee niveaus: het macro-beleid van de onderwijsstructuren en institutionele karakteristieken van leerwegen enerzijds en het meso-niveau van scholen en lerarenteams anderzijds. Het WRR-rapport en het SER-advies spreken vrijwel uitsluitend over het eerste beleidsniveau, terwijl ik juist sterk geloof in de interactie van beleid op de beide niveaus. Sommige structuurhervormingen zijn nodig, maar zijn weinig effectief wanneer er tegelijk ook geen beleid wordt gevoerd om de beleidskracht van scholen zelf te versterken. Zo heb ik in het collectief sociaal overleg maatregelen op tafel gelegd om de beleidskracht van scholen te versterken: waardering van schoolleiders (directies) verbeteren, leraren aanspreken op de schoolgebonden taken in hun opdracht, samenwerking tussen scholen stimuleren, evaluatie van leraren operationeel maken, enz.

Ik wil ook meer werk maken van de evaluatie van scholen. In Vlaanderen kennen wij geen centrale examens en hebben we ook geen meetinstrument zoals Nederland kent met de CITO-toetsen. Scholen hebben in Vlaanderen wel de plicht om de eindtermen voor het gros van de leerlingen te bereiken. Deze responsabilisering van scholen heeft grote voordelen, maar vergt tegelijk ook krachtige feedback-mechanismen. Scholen moeten geregeld in de spiegel kunnen kijken

en hun prestaties kunnen vergelijken met die van andere scholen om zichzelf te verbeteren. Ik wil niet evolueren naar een systeem van publieke vergelijking en ranking, omdat in een quasi-markt die Vlaanderen met zijn grote vrijheid van schoolkeuze kent, het risico op verdere segregatie ook erg groot is. Scholen moeten wel de beleidskracht kunnen ontwikkelen om in de omgeving waarin ze zich situeren het best mogelijke schoolbeleid te kunnen voeren. Evaluatie en feedback dienen voor mij niet op de eerste plaats het belang van de onderwijsconsument, maar moeten een informatierijke omgeving creëren waarin de onderwijsproducent, namelijk scholen en lerarenteams, in staat zijn zichzelf te verbeteren.

Een ander cruciaal thema, dat naar mijn gevoel onderbelicht bleef in beide rapporten, is dat van de lerarenrecrutering en -opleiding. Opvallend, omdat ik uit berichten in de media afleid dat er zich op dit punt reële problemen voordoen, die groter dreigen te worden in een krappere arbeidsmarkt in Nederland. Onlangs werd op een OESO-seminarie de vraag gesteld waarin het Zweedse onderwijssysteem verschilde van het Finse, in een zoektocht naar verklaringen voor het minder presteren van Zweden. Slechts één zeer opvallend verschil kon weerhouden worden: Finland stelt hogere eisen aan het lerarenkorps en investeert er meer in. Eén van mijn eerste wettelijke initiatieven als Vlaamse onderwijsminister, betrof juist de lerarenopleiding. Door die te versterken, beter af te stemmen op de noden van het lerarenberoep en inhoudelijk te verbeteren, verwacht ik ook de recrutering van leraren kwalitatief te kunnen verstevigen. De keuze voor het lerarenberoep wordt met andere woorden voor de betrokkenen zelf een meer kritische keuze. Samen met het verbeteren van de verloning, zeker voor de laagste categorieën, kunnen we zo de voorwaarden creëren om het lerarenberoep aantrekkelijk te houden. Geen hoogstaand onderwijs zonder gemotiveerde en goed opgeleide leraren.

Als men de vraag stelt wat de eigenschappen zijn van onderwijssystemen die zich in mijn kruisdiagrammen in het kwadrant rechtsboven bevinden, dan komen de volgende thema's steeds terug:

- Een overheid die duidelijk de richting aangeeft, maar scholen toch voldoende autonomie gunt;
- scholen die voor zichzelf doelen stellen en die ambitieus naja-gen;
- ... en daarbij ook de aspiraties van en voor hun leerlingen hoog houden;
- en een overheid die beleidskracht van scholen ondersteunt door een 'informatierijke omgeving' en doorgedreven profes-sionalisering van het lerarenkorps...

Verwijzend naar de 'twee concepten van vrijheid' van Isaiah Berlin¹⁵, die ook het WRR-rapport vermeldt, kunnen we de uitdaging als volgt samenvatten: de autonomie die we aan scholen moeten geven is geen vorm van 'negatieve vrijheid' ('blijf van mijn erf!'), maar een vorm van 'positieve vrijheid' (de bekwaamheid om voor zichzelf doelen te stellen en die ook te realiseren).

Macro-niveau: structuren en instituties

Vroegschoolse educatie is belangrijk

Laat mij vervolgens terugkeren naar de thema's op macrolak waarover het WRR-rapport en het SER-advies het hebben. Ik ben het volmondig eens met het pleidooi voor de versterking van de vroegschoolse educatie, het kleuteronderwijs zoals wij in Vlaanderen zeggen. Ik geloof dat de hoge participatie van kleuters aan het onderwijs (reeds vanaf de leeftijd van drie jaar) één van de sleutels is voor de goede prestaties van het onderwijs in Vlaanderen. Nederland kan hier nog vooruitgang in boeken.¹⁶ Dat Vlaanderen over deze troef beschikt, wil niet zeggen dat we op onze lauweren mogen rusten inzake voorschoolse opvang en educatie. Zelf wil ik de kleuterparticipatie nog verder optrekken, door juist de meest kwetsbare doelgroepen bij wie vroege schoolparticipatie juist veel voordeel zou kunnen opleveren, te overtuigen hun kleuters naar school te sturen. Vroege schoolparticipatie is ook van cruciaal belang voor de verwerving van de Nederlandse taal bij allochtone kinderen. Kleuteronderwijzers en kleuteronderwijzeressen die veel geconfronteerd worden met anderstalige kinderen zullen ook extra begeleiding en ondersteuning

krijgen om hun competenties terzake te versterken. Vroege taalverwerving in het Nederlands is immers een erg belangrijke voorwaarde voor schools succes en dus voor het realiseren van verheffing, iets wat m.i. ten onrechte over het hoofd wordt gezien in het WRR-rapport.

Secundair onderwijs

De remedies voor het tweede grote verheffingstekort in het WRR-rapport, namelijk in het secundair of voortgezet onderwijs, lijken minder voor de hand te liggen. Het rapport leest op dit punt ook niet erg helder of consequent. Enerzijds pleit het voor meer 'comprehensiviteit' en uitstellen van de studiekeuze naar Noord-Europees voorbeeld; anderzijds begrijp ik ook dat men jongeren niet te lang in voor hen weinig interessante leerlijnen wil houden, pleit men voor nog meer differentiatie en voor het afscheid van de basisvorming en leest het rapport als een betoog ten gunste van goed beroepsonderwijs. Deze beleidslijnen lijken me samen niet erg coherent te zijn. Dit is ook niet verwonderlijk: het debat over comprehensief voortgezet onderwijs, blijft immers voortduren. Te simpele beleidsrecepten zijn dus niet erg overtuigend. Zo zijn de Noord-Europese voorbeelden niet allemaal zo positief; enkel Finland lijkt momenteel een overtuigend evenwicht gevonden te hebben tussen omvattend en gedifferentieerd onderwijs, met goede PISA-scores zowel qua niveau als qua spreiding tot gevolg. Zweden, Noorwegen en Denemarken zijn veel minder overtuigend als voorbeelden van omvattend onderwijs.

In Vlaanderen zoeken we eveneens naar het juiste evenwicht. Door de vroege industrialisatie hebben wij een sterk ontwikkeld technisch en beroepssecundair onderwijs, waarvan de kwaliteit vaak gemiddeld goed is, maar met zeer grote kwaliteitsverschillen tussen scholen en een sterke sociaal gedetermineerde segregatie ten opzichte van het algemeen vormend onderwijs. In het verleden werd geprobeerd om in deze structuur meer comprehensiviteit te brengen, door de eerste twee jaar meer omvattend te maken en een concept van basisvorming in de latere jaren in te voeren. In feiten kiezen ouders en leerlingen veeleer voor een bepaalde school. En héél veel scholen kiezen voor een 6 jarig model en trekken zich weinig aan van het streefdoel van de comprehensiviteit. Vandaar dat de differentie van de leerwegen zeer groot blijft. In Nederland is het oude standenonderwijs hardnekkiger

blijven bestaan, met een zeer sterke waardering van algemeen-vormend onderwijs en een schoorvoetende ontwikkeling van technische en beroepsgerichte onderwijsvormen. De sociale differentiatie van leerwegen is in beide systemen een probleem. Leerlingen kiezen een leertraject vanuit een sociaal-economisch en sociaal-cultureel gedetermineerde ambitie, en niet vanuit hun eigen talenten.

In de eerste jaren van het voortgezet onderwijs lijkt een comprehensieve aanpak aangewezen. Jonge mensen moeten de kans krijgen zich in de laatste jaren van het basisonderwijs en de eerste jaren van het secundair onderwijs te oriënteren en alle mogelijkheden tot talentontwikkeling te verkennen. Als we dat willen doen, moeten we daar meer tijd voor uit trekken. Dat gesprek wil ik in Vlaanderen met de belangrijkste beleidsverantwoordelijken voeren. Zo wil ik evolueren naar een situatie waarbij we de schoolkeuze naar secundair onderwijs minder dan vandaag wordt gepercipieerd als een keuze voor een algemeen-vormende en tégen een technisch/beroepsgerichte leerweg. Dit moeten we kunnen veranderen, door de studiekeuze beter te begeleiden, minder te laten afhangen van sociaal-economisch en sociaal-cultureel kapitaal en veel meer in te zetten op talentontwikkeling. Het pleidooi van de SER voor een verbetering van de (begeleiding van de) opleidings- en beroepskeuze kan ik dan ook goed volgen.

Wat de latere jaren betreft, ben ik eerder sceptisch over de effectiviteit van meer omvattende leerwegen. Ik vrees dat het fout is te veronderstellen dat men de sociale selectie in leerwegen kan verminderen door de comprehensivering nog verder dan de eerste jaren van de secundaire school door te trekken. Zoals het WRR-rapport ook stelt, is het weinig zinvol jonge mensen te lang in leerwegen te houden die voor hen weinig zin hebben. Ik verwacht echter ook niet veel heil van meer flexibilisering en schakelmogelijkheden. Voor sommige jonge mensen kan heroriëntatie zinvol zijn, maar shopping tussen uiteenlopende leerwegen moeten we niet aanmoedigen. Zowel in algemeen-vormende als in beroepsgerichte trajecten noodzaakt een kwaliteitsvolle ontwikkeling van talenten in een bepaalde richting toch enige volgehouden tijdsinvestering om tot effectieve resultaten te leiden. Voldoende diepgang kan in elk soort traject slechts mits enige volhouding en doorzetting bereikt worden. Het heeft weinig

zin de illusie aan te wakkeren dat men steeds opnieuw kan kiezen. Het onderwijs hoeft zich niet aan te passen aan het consumentisme dat de leefwereld van jongeren al in zoveel andere domeinen beheerst. Dit alles neemt niet weg dat goede doorstroommogelijkheden (na afronding van een opleiding) van groot belang zijn en blijven.

In elk geval moeten we meer investeren in kwaliteitsvol technisch en beroepsonderwijs. Wanneer de overheid het signaal geeft dat deze onderwijsvormen kwaliteit bieden, én wanneer de mensen dat signaal als bona fide en terecht ervaren, zal ook het sociale en culturele stigma dat vaak ten onrechte op deze scholen rust, eroderen. Ik heb dit signaal gegeven door te investeren in de basisuitrusting van technische scholen en door proefprojecten van onderwijsvernieuwing te initiëren. Nu moeten we ook nog meer inzetten op de goed geïnformeerde studiekeuze : die laten we nu al te vaak ongeleid plaatsvinden. Ik ken de details van de vmbo-problematiek te weinig en ik heb begrip voor het argument dat sommige leerwegen *dead-end* trajecten zijn, maar is het oordeel over deze hervorming niet te kritisch? De problemen en uitdagingen met de beroepsgerichte leertrajecten zijn er wel degelijk, maar het antwoord kan geenszins de afschaffing van deze trajecten zijn. Overigens is dit een algemeen Europees probleem: alle landen worstelen vandaag met erg herkenbare problemen in hun beroepsgericht onderwijs. Maar het is onmiskenbaar zo dat ook in de kenniseconomie goede technische en beroepsgerichte opleidingen absoluut noodzakelijk zijn. De enige zinvolle weg is nog meer te investeren in waardering voor en in de kwaliteit van deze leerwegen, en zo toekomstgerichte mogelijkheden te creëren voor talenten van grote groepen jongeren voor wie de algemeen-vormende en doorstromingsgerichte leerwegen niet de juiste oplossing zijn. De waardering voor TSO-BSO hangt uiteindelijk samen met de intrinsieke kwaliteit: op dat punt moet de lat hoog gelegd worden. Ook knappe, sterke leerlingen moeten kunnen en willen kiezen voor technische studierichtingen. Mogelijk kunnen we in ons land zo voor een deel de frustratie tegengaan van Vlaamse werkgevers die geen geschoolde potentiële werknemers vinden en dat in toenemende mate aan het onderwijs, met name aan een falend studiekeuzebeleid, lijken te verwijten.

Het WRR-rapport waarschuwt tegen overdreven verwachtingen ten aanzien van de ongekwalificeerde uitstroom en de startkwalificatie. Ik kan een eind in deze argumentatie meegaan: misschien moeten we de lat van gekwalificeerdheid wat lager leggen en niet elke vroege intrede in de arbeidsmarkt als een mislukking beschouwen. Ik leid dat ook af uit het SER-advies, waarin wordt gesteld dat jongeren die wel een diploma hebben gehaald maar geen startkwalificatie, in het vervolg niet langer als ‘voortijdig schoolverlaters’ moeten worden aangeduid. Toch wil ik de maatschappelijke en politieke druk op kwalificatie niet zien verminderen. Het in vraag stellen van de sociaal-politieke ambitie om elke jongere met een startkwalificatie op de arbeidsmarkt te laten komen, riskeert ook een vrijgeleide te zijn voor een laissez-faire houding, zowel bij de overheid, de gezinnen als de jongere zelf. Ambitie en verantwoordelijkheid zijn bij elkeen noodzakelijk voor een succesvol verheffingstreven. De startkwalificatie doorschuiven naar het levenslang leren mag geen maatschappelijk uitstelgedrag betekenen, dat een alibi voor mislukte verheffing riskeert te worden. De kans dat laaggekwalificeerden via permanente educatie nog gekwalificeerd geraken is immers klein.

Hoger onderwijs

Wat het hoger onderwijs betreft, volg ik de WRR in het pleidooi om zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen in het oog te houden. Kwantitatief geloof ik dat er nog naar een verdere verhoging van de participatie aan het post-secundair, inclusief het hoger onderwijs, moet gestreefd worden. Ik stel vast dat in het WRR-rapport terzake gearzeld wordt m.b.t. het hoger onderwijs. Blijvende definitie- en meetproblemen in deze indicatoren maken vergelijkingen moeilijk, maar duidelijk is dat zowel in Nederland als Vlaanderen de deelname aan hoger onderwijs ten opzichte van de relevante leeftijdscohorte stijgt. In Vlaanderen ligt die zelfs nog iets hoger dan in Nederland: van de 17-25-jarigen stroomde in 2003 in Nederland 51,2 procent in het hoger onderwijs in en in Vlaanderen 54,4 procent. Dat is niet zo ver verwijderd van Finland met 58,6 procent en ruim boven Duitsland (29,6 procent) en de UK (36,6 procent).¹⁷ Uitbreiding naar op latere leeftijd instromende studenten en naar andere vormen van postsecundair onderwijs levert uiteraard telkens andere cijfers op.

Het is voor mij nog geen uitgemaakte zaak of we becijferde participatiedoelstellingen moeten formuleren, zoals een aantal landen doen. Belangrijker nog dan instroom is immers de resultaten die geboekt worden in het hoger onderwijs. In het nieuwe financieringssysteem dat ik voor het hoger onderwijs in Vlaanderen heb uitgewerkt, wordt sterk rekening gehouden met de output aan verworven studiepunten en diploma's (zodat het stelsel gedifferentieerder is dan de Nederlandse resultaatfinanciering) en wordt voor studenten ook een leerkrediet ingevoerd. In Vlaanderen zijn universiteiten en hogescholen sterk bezig met de flexibilisering van leertrajecten en via de outputfinanciering worden zij daarbij toch ook op het rendement van trajecten gericht.

Succes en kwaliteit boeken in het hoger onderwijs zijn essentiële doelstellingen indien we gelijke kansen willen realiseren. Terwijl de 'eerste democratiseringsgolf' van de jaren zestig en zeventig louter de nadruk legde op het verbeteren van de participatie, wil in een 'tweede democratisering' op gang brengen die daarnaast ook gelijke kansen op resultaat en kwaliteit beoogt. We moeten de participatie aan het hoger onderwijs verder verbreden, naar nieuwe doelgroepen – vooral de jongeren van allochtone herkomst – en de latere instromers in tweedekonstrajecten, maar we moeten door betere studieoriëntatie en -begeleiding ook het rendement van studietrajecten voor kwetsbare studenten verbeteren. Via het leerkrediet spreken we daarbij studenten ook op hun eigen verantwoordelijkheid voor hun studietraject aan.

Een bijzondere kans op het versterken van de verheffingsfunctie lijkt mij te liggen in korte postsecundaire opleidingen, waar ook de WRR terloops naar verwijst. We moeten vermijden dat er door de upgrading van de bacheloropleidingen een kwalificatieval ontstaat na het secundair onderwijs. Korte, arbeidsmarktgerichte opleidingen op wat in de Europese kwalificatiestructuur als niveau 5 wordt aangeduid, zijn in mijn ogen sociaal-economisch en vanuit gelijkheidsdoelstellingen erg interessant. In Vlaanderen zijn wij werk aan het maken van een wettelijke regeling om zowel secundaire scholen, hogescholen als centra voor volwassenenonderwijs in staat te stellen van start te gaan met opleidingen op dit kwalificatieniveau. (Wij zullen daarbij

spreken van ‘hoger beroepsonderwijs’, wat misschien wel tot enige verwarring kan aanleiding geven in Nederland, want bij ons gaat het om kwalificatieniveau 5, maar wij vinden dit voor Vlaanderen de meest geschikte term.)

12 **Hervormingen op de arbeidsmarkt: vicieuze cirkels doorbreken**

Ik kom nu bij de arbeidsmarkt. Uit mijn eerste kruisdiagram bleek dat de Noordelijke landen zich in het kwadrant rechtsboven bevinden en een hoge werkzaamheidsgraad combineren met een lage armoedegraad. Ook Nederland sluit ogenschijnlijk bij de Noordelijke cluster aan in termen van personen, maar zeker niet in termen van voltijds equivalenten. België doet het slecht en binnen België situeert Vlaanderen zich op het gemiddelde Europees niveau en Wallonië ver er onder.

47

In wat volgt ga ik ervan uit dat een arbeidsmarkt een min of meer samenhangend sociaal ‘systeem’ vormt, op basis van regulering, maar ook gevoed door overtuigingen, normen en waarden. Ondanks gemeenschappelijke uitdagingen zijn de prioritaire problemen van de Belgische Nederlandse arbeidsmarkt, bekeken als ‘systeem’, toch verschillend. In België zijn we vooral geconfronteerd met:

- Een gebrekkige activering;
- te weinig mobiliteit en flexibiliteit;
- relatief weinig ‘levenslang leren’ bij werknemers;
- een scherpe kloof tussen de activiteitsgraad beneden de 50 en boven de 50.

Zoals ik verder betoog, kan je in België en Vlaanderen spreken van vicieuze cirkels, die gevoed worden door (grotendeels onjuiste) overtuigingen en deze (grotendeels onjuiste) overtuigingen op hun beurt in stand houden. Wie een draagvlak wil creëren om systeemkenmerken grondig te veranderen, zal op deze overtuigingen moeten inwerken.

In Nederland lijkt een prioritair probleem het grote beroep op deel-

tijds werk (45,5 procent in Nederland tegenover 18 procent EU25, 21 procent België, 22 procent Denemarken) in samenhang met gebrekkige kinderopvang. Ook dit hangt samen met overtuigingen, normen en waarden (inzake opvoeding en moederschap), waarvan ik echter niet zo gemakkelijk durf zeggen dat ze grotendeels onjuist zijn. Hier gaat het eerder om keuzes waarover mensen legitiem van mening kunnen verschillen, maar waar men wel de consequenties van moet inzien.

Ondanks deze ‘systeemverschillen’, is er toch een gemeenschappelijk pijnpunt: de positie van alloctonen op de arbeidsmarkt.

Ik overloop nu een en ander, vooral vanuit een Vlaams perspectief.

Activering: nog veel te doen

België is zeer laat de weg ingeslagen van activering van werkzoekenden, een thema dat me voorbije jaren in de Belgische en Vlaamse politiek sterk heeft bezig gehouden en waarover ik nu kort zal zijn. In de aanpak van de werkloosheid kent België sinds meer dan 15 jaar een situatie waarin de Gewesten instaan voor de begeleiding van werkzoekenden, terwijl de federale overheid instaat voor de werkloosheidsuitkeringen en het handhavingsbeleid ten aanzien van werkwiligheid.¹⁸ Deze schizofrene situatie heeft gedurende vele jaren een doordachte, activerende aanpak van de werkloosheid bemoeilijkt. Als je een goed evenwicht wil tussen ondersteunen en motiveren, tussen rechten en plichten, dan is het immers veel logischer om de wortel en de stok in één hand te houden. In 2003 kwam uiteindelijk een samenwerkingsakkoord tot stand tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus, om een sluitende aanpak inzake begeleiding en opvolging van werkzoekenden mogelijk te maken. In tegenstelling tot optimistische berichten die nu en dan opduiken, alsof we in België nu resoluut de weg van de activering ingeslagen zijn en de vruchten daarvan al volop plukken, denk ik dat we hoogstens van een begin kunnen spreken, met vooralsnog onduidelijk effect. En diegenen die nu ongeduldig staan te roepen om resultaten, wil ik waarschuwen dat we bij onze concrete aanpak ongetwijfeld nog heel wat leergeld zullen moeten betalen. De bevoegdheidsopsplitsing blijft overigens, ondanks het

samenwerkingsakkoord, een doelmatige afstemming van het beleid op de zeer uiteenlopende realiteit van de regionale arbeidsmarkten bemoeilijken.

Ouderen, levenslang leren, en de nood aan een 'competentie-agenda'

Als we kijken naar de Noordelijke landen dan is de hoge werkzaamheidsgraad duidelijke de resultante van een hoge werkzaamheidsgraad bij de jongeren (50 procent, tegenover 40 procent EU25), bij de 25-49-jarigen (84 procent tegenover 79 procent EU25) en de 50-plussers (72 procent tegenover 56 procent EU25). Ik neem hier het gemiddelde voor de 3 Noordelijke landen. Met andere woorden het werk en werken is billijk verdeeld over de bevolking op beroepsactieve leeftijd. De lage arbeidsdeelname in België heeft vooral te maken met de bijzonder lage arbeidsdeelname van 50-plussers (en zeker van de 55-plussers). Enkel in Polen ligt de werkzaamheidsgraad bij de 55-plussers nog lager.

Vroeg stoppen met werken zit blijkbaar diep verankerd in onze mentaliteit en de Vlaamse situatie heeft op dit punt veel weg van een vicieuze cirkel. Het dichtbij leggen van de eindmeet van de loopbaan heeft immers een pervers effect. Een sociaal bestel dat fatsoenlijke uitkeringen en voorzieningen wil blijven betalen, kan zich zulke korte loopbanen maar permitteren als de werkzaamheidsgraad in de leeftijdsgroep van 25-49 jaar zeer hoog ligt, en ook een grote productiviteit wordt gerealiseerd. Dit betekent dan dat mensen op hun 50ste vaak 'uitgeperst' zijn, of toch dat gevoel hebben, en de arbeidsmarkt al dan niet gedwongen vroegtijdig verlaten. Omwille van de vaak vroege uitstap wordt in het menselijk kapitaal van ouder wordende werknemers ook weinig geïnvesteerd. Dat voedt de overtuiging van werkgevers dat ouderen oninteressant zijn. De aantrekkelijke mogelijkheden om de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten (waardoor oudere werknemers potentieel een zwaar sociaal passief betekenen voor hun werkgever) en de relatief hogere loonkost van oudere werknemers, zorgen er ook voor dat ouderen niet gemakkelijk aangeworven worden. Dit leidt bij de vakorganisaties dan weer tot de overtuiging dat er helemaal geen jobs voor ouderen zijn, zodat uitstapregelingen

hard nodig zijn. . . Zulke vicieuze cirkel lijkt in Vlaanderen effectief te bestaan. De bijzonder *lage* werkzaamheidsgraad van ouderen gaat inderdaad gepaard met een bijzonder *hoge* werkzaamheidsgraad in de middelste leeftijd, zowel voor mannen als vrouwen. Dit is een zeer uitzonderlijk patroon in de EU, zo illustreren we in bijlage 2: de werkzaamheidsgraden van ouderen zijn binnen de EU-landen *positief* gecorreleerd met de werkzaamheidsgraden in de middenleeftijd. De ‘Vlaamse uitzondering’ heeft echt het karakter van een zichzelf bestendigend ‘systeem’.

Een en ander verklaart ook waarom het verschijnsel van de ‘knel-puntberoepen’ in Vlaanderen zo scherp aanwezig is: binnen de leeftijdsgroep waaruit gerecruteerd wordt, is de arbeidsmarkt structureel bijzonder krap geworden, krappere dan in vele andere landen. Uit leeftijdsgroepen waar andere landen méér uit recruterende, wordt echter zeer weinig gerecruteerd.

Het komt er op aan om deze vicieuze cirkel te doorbreken. Nederland is hier al langer mee bezig. Dit doorbreken veronderstelt in de eerste plaats dat het gebruik van uitstapregelingen verder beperkt wordt, dat ‘aanwervingsremmen’ (zoals loonkosten) voor ouderen worden gedrukt, dat er in de bedrijven een leeftijdsbewust beleid gevoerd wordt op basis van competenties, en dat levenslang leren een realiteit wordt. En over de hele lijn is een voldoende dynamische arbeidsmarkt nodig, zodat ook ouderen meer mobiel kunnen zijn op de arbeidsmarkt.

Daarnet wees ik al op het feit dat er geen *trade-off* bestaat tussen mobiliteit, flexibiliteit en werkgelegenheid. Integendeel, mobiliteit en werkzaamheid lijken positief gerelateerd aan elkaar. Over het algemeen gaat een beperkte mobiliteit samen met een lage werkzaamheidsgraad (België), terwijl in landen waar de mobiliteit hoger is, de werkzaamheidsgraad ook gevoeliger hoger ligt (Denemarken). De mobiliteit wordt hier uitgedrukt in termen van gemiddelde job-anciënniteit: hoe lager deze is, hoe hoger de mobiliteit. In Denemarken bedraagt deze 8,4 jaar, in Nederland 9,9 jaar en in België 11,6 jaar. De mobiliteit draagt bij tot de inzetbaarheid van arbeidskrachten en een betere match tussen vraag en aanbod. Uiteraard is deze relatie niet eenduidig.

Voorwaarden voor mobiliteit kunnen op diverse terreinen liggen. Hierbij denk ik aan de wijze van bezoldigen. In België worden loonsverhogingen toegekend op basis van anciënniteit wat de externe mobiliteit afremt. Bij de verandering van werkgever moet een werknemer dikwijls van nul beginnen of met een beperkte anciënniteit. Verder hebben de geldende regels bij herstructureringen en sluitingen van bedrijven een effect op de mobiliteit. In sommige landen worden eerst de meest recentelijk aangeworven werknemers ontslagen, in andere landen zoals België zijn dat eerst de oudere werknemers. Van belang is dat een herstructureringsbeleid focust op een snelle overgang van werk naar werk, kortom op een activerend herstructureringsbeleid. Wij zijn deze weg – zeer voorzichtig – aan het betreden.

Mobiliteit en dynamiek op de arbeidsmarkt hangen ook samen met de mate waarin de wetgeving contractuele flexibiliteit toelaat. In landen als Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is het voor werkgevers gemakkelijk – in termen van ontslagpremies of wettelijke opzegtermijnen of omstandigheden waarin een ontslag toegestaan is – om werknemers te ontslaan. In Nederland en België is dit moeilijker. Hier moeten we wel bij vertellen dat er een België wat betreft ontslagbescherming een groot verschil is tussen arbeiders en bedienden, waarbij de eerste weinig ontslagbescherming genieten en de tweede een vrij hoge.

Een ander aspect van contractuele flexibiliteit ligt in de wettelijke regeling inzake tijdelijke arbeid, in het bijzonder inzake uitzendarbeid. De Belgische wetgeving is restrictiever dan het gemiddelde voor de OESO. In België werkt 8,7 procent van de werknemers via een tijdelijk contract tegenover 13,7 procent gemiddeld in Europa (9,5 procent in Denemarken, 14,8 procent in Nederland, 15,5 procent in Zweden en 16,6 procent in Finland).

Samen met een hoge werkzaamheidsgraad en mobiliteit behoren de Noordelijke landen eveneens tot de Europese top inzake deelname aan levenslang leren: 24 procent van de werknemers neemt deel aan opleiding (gemiddelde van de landen). Mijn hypothese is dat deelname aan opleiding en mobiliteit elkaar versterken. Hoe dynamischer een arbeidsmarkt, hoe meer mobiliteit, hoe meer mensen

zullen deelnemen aan opleiding, aangezien ze veelal een opleiding moeten volgen in een nieuwe job. Omgekeerd zijn beter opgeleide werknemers beter in staat om de concurrentie te laten spelen en hun vaardigheden bij een andere werkgever tot hun recht te laten komen, hetgeen de mobiliteit verhoogt. Gegeven deze hypothese hoeft het niet te verwonderen dat Vlaanderen slecht scoort inzake deelname aan levenslang leren (10 procent van de werknemers, tegenover 17 procent in Nederland). In België liggen de sleutels om oplossingen te vinden op verschillende bevoegdheidsniveaus: contractuele flexibiliteit is een federale aangelegenheid, competentieontwikkeling via opleiding en levenslang leren is een Vlaamse aangelegenheid. Dit maakt het niet gemakkelijk, maar kan ook geen excuus zijn om bij de pakken te blijven zitten. Op het Vlaamse vlak zijn we om die reden een omvattende ‘competentieagenda’ op punt aan het stellen. Een wederzijds tastbaar engagement van onderwijs en bedrijfsleven is daarin essentieel, maar de details zouden me hier te ver voeren.

Met punctuele maatregelen proberen we intussen ook te bewijzen dat er – ondanks alle remmen die in ons arbeidsmarktbestel aanwezig zijn – toch jobs voor ouderen zijn en deze jobs ook zichtbaar te maken.

Allochtonen: investeren in succeservaringen om vicieuze cirkels te breken

Als Vlaanderen inzake arbeidsmarkt met Nederland, maar ook met een aantal Noordelijke landen iets gemeen heeft dan is het de achtergestelde situatie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Op de gelijke kansen-as worden beide landen met een knelpunt geconfronteerd dat tevens de verbindingsfunctie van de verzorgingsstaat onder druk zet. Hier hebben we te maken met een werkelijk vicieuze cirkel van feitelijke tekorten, vooroordelen en mislukking, die elkaar voeden. Werknemers hebben dikwijls vooroordelen om allochtonen aan te werven. De werkloosheid onder jonge allochtonen blijft hoog. Dit werkt vanzelfsprekend ontmoedigend op de motivatie van jonge allochtonen om te studeren en de school af te maken. Falen in het onderwijs leidt op zijn beurt tot feitelijke tekorten in competenties, waardoor succes op de arbeidsmarkt – ook los van vooroordelen – belemmerd wordt. Hierdoor wordt het gevoelen dat werkgevers ‘nooit’

allochtonen wensen aan te werven en dat er helemaal geen jobs zijn voor allochtonen weer bevestigd. En zo draait de cirkel rond.

Het komt er dus op aan om goede voorbeelden en succesverhalen te boeken die deze valse overtuigingen en vooroordelen ondermijnen. Het Vlaamse beleid inzake evenredige deelname op de arbeidsmarkt (EAD), gericht op allochtonen, personen met een arbeidshandicap en ouder wordende werknemers, heeft inspiratie gehaald uit de Nederlandse aanpak ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. De convenanten tussen de arbeidsbureaus en de sector van het midden- en kleinbedrijf (MKB Nederland) hebben ons (mede) geïnspireerd om het project Jobkanaal te heroriënteren. In dit project engageren alle Vlaamse werkgeversorganisaties zich samen om jaarlijks 5000 mensen uit de kansengroepen aan duurzaam werk te helpen. Consulenten werken daarbij intensief samen met de publieke en private arbeidsbemiddelingsbureaus (de publieke actor VDAB, de uitzendsector, de sector van de onbetaalde bemiddeling). Zo verbindt de VDAB er zich toe om voor elke vacature vier passende kandidaten door te sturen, of anders binnen de week aan te geven dat er voor die vacature geen geschikte kandidaten uit de kansengroepen voorhanden zijn. Naar analogie met de aanpak binnen de MKB-convenant proberen de Jekkanaalconsulenten de werkgever te overtuigen om de vacature gedurende een bepaalde periode (in Vlaanderen gaat het dan wel om een langere periode van maximaal drie weken) exclusief voor te behouden voor kandidaten uit de kansengroepen. De jaarlijkse ambitie (5000 extra jobs voor kansengroepen) ligt lager dan de objectieven in het MKB-convenant. Achteraf gezien kan men eigenlijk alleen betreuren dat het MKB-convenant stopgezet werd.

Ik stel overigens vast – met instemming – dat de WRR ook van oordeel is dat bestaande discriminaties harder moeten aangepakt worden. Ook dat is een ingrediënt bij het doorbreken van vicieuze cirkels.

13 *Een sociale staatshervorming als onderdeel van een hervormingsagenda*

Terwijl in Nederland een begrijpelijk gevoel bestaat – voor een stuk weerspiegeld in de voorliggende rapporten – dat hervormingen hier

en daar doorgeschoten zijn, zullen bij de komende federale regeringsvorming in mijn land méér hervormingen in de steigers moeten gezet worden dan wij tot hier toe gewoon waren. Een 'sociale staats-hervorming' is één van de hervormingen – naast andere - die in België, Vlaanderen en Wallonië nodig zullen zijn. Ik weid hier even over uit.

Men kan het debat over de functies van de verzorgingsstaat niet los zien van een debat over de taken van de overheid in deze. Om Okun's *big trade-off* te overwinnen, is een verstandige en krachtige overheid nodig, of beter, overheden (in het meervoud), die samen verstandig en elkaar versterkend optreden. België, in casu, heeft daarom nood aan een *sociale staats-hervorming*.

We hebben nood aan een staats-hervorming die de verschillende overheden toelaat om een krachtiger sociaal beleid te voeren, kortom een 'sociale staats-hervorming'. Een sociale staats-hervorming moet bijdragen tot overheden die krachtiger en daardoor doeltreffender zijn, en beter op elkaar inspelen en daardoor samen doelmatiger zijn.

Een krachtige overheid is een overheid die over sterke en samenhangende hefboomen beschikt in functie van de bevoegdheden die aan haar toegewezen zijn, èn over de noodzakelijke financiële capaciteit om die hefboomen effectief in te zetten. Een debat over de staats-hervorming is daarom een debat over de kerntaken van iedere overheid en over de noodzakelijke financieringscapaciteit die aansluit bij die kerntaken.

Opdat overheden zo goed mogelijk op elkaar zouden inspelen en opdat hun gezamenlijke actie zo doelmatig mogelijk zou zijn, is 'responsabilisering' belangrijk. Het staatsbestel moet de verschillende overheden ertoe aanzetten om acties te ondernemen die gemeenschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld optimale sociale bescherming, hoge graad van werkgelegenheid, ecologische ontwikkeling) dienen. Dat veronderstelt dat er ook voor de overheden 'positieve budgettaire incentives' zijn om deze acties te ondernemen; in de mate dat het positieve budgettaire effect van het beleid van één overheid zich situeert bij een andere overheid, moet een correcte verrekening voor de juiste incentives zorgen.

Solidariteit en verantwoordelijkheid zijn twee onverbrekelijk verbonden keerzijden van eenzelfde medaille. Dat geldt zo voor verhoudingen tussen mensen, dat geldt binnen een correcte sociale zekerheid, het geldt ook voor een sociaal staatsbestel.

Een kerntaak van de Belgische federale overheid en de federale sociale zekerheid is bijvoorbeeld de financiering en organisatie van fatsoenlijke pensioenen; een kerntaak van Gewesten en Gemeenschappen in België is – of beter, zou moeten zijn – alles wat te maken heeft met investeringen in menselijk kapitaal, activering van menselijk kapitaal en integratie in arbeidsmarkt en samenleving. Dat laatste is vandaag niet helder geregeld. Een heldere regeling is ook niet zo eenvoudig dat ze in een handomdraai tot stand kan worden gebracht. Zoals het WRR-rapport terecht opmerkt en ik ook afleid uit het SER-advies, is het soms aangewezen om ‘verzekering’ en ‘verheffing’ nauw met elkaar te verbinden, met name wanneer het gaat over de werkloosheidsverzekering. Dat maakt het niet gemakkelijk om de verschillende doelstellingen die samenhangen met kerntaken, netjes uit te splitsen over de verschillende overheden. Zelfs al baken je zorgvuldig de kerntaken van iedere overheid af, dan nog blijft er een voortdurende wisselwerking in het nastreven van doelstellingen. Dat geldt in het bijzonder in het arbeidsmarktbeleid. Als investeren in menselijk kapitaal, activeren van menselijk kapitaal en integratie in arbeidsmarkt en samenleving één van de kerntaken vormt van Gewesten en Gemeenschappen, dan veronderstelt dat een grondige bevoegdheidsherschikking. Tenminste zouden de regionale overheden bevoegd moeten worden voor het werkgelegenheidsbeleid voor doelgroepen, zoals activering van werkloosheidsuitkeringen of zelfs doelgroepgerichte (selectieve) kortingen op sociale bijdragen, evenals voor het vrijstellings- en sanctiebeleid m.b.t. de beschikbaarheid van werkzoekenden voor de arbeidsmarkt, binnen een ‘normatieve bandbreedte’ die vastgesteld wordt door de federale overheid. Daarbij moeten de ‘kosten’ en de ‘baten’ van hun actie voor de begrotingen van de federale overheid, en de federale sociale zekerheid zo correct mogelijk verrekend worden.

Ook de lokale overheden hebben een rol te spelen in de agenda van de verzorgingsstaat, zoals de WRR terecht onderlijnt. Het waarmaken

van de verbindingsfunctie situeert zich het best bij de overheden die het dichtst bij de mensen staan, bij de gemeentelijke en subregionale overheden. Ik houd van de uitdrukking ‘verbindingsstad’. In mijn beleid hebben de gemeenten en steden een duidelijke rol en verantwoordelijkheid. Voorbeelden zijn de aanpak van de hardnekkige jeugdwerkloosheid, waar ik uitdrukkelijk de gemeenten als partner heb opgenomen, maar ook het onderwijs, waar ik ruimte geef aan lokale betrokkenen (b.v. via de Lokale Overlegplatforms m.b.t. gelijke kansen in het onderwijs) en gemeentelijke actoren (via het nieuw tot stand te brengen ‘flankerend gemeentelijk onderwijsbeleid’). In mijn visie vervangen de gemeentelijke overheden niet de Vlaamse of de federale overheid, maar spelen ze wel een belangrijke coördinerende en initiatiefbevorderende rol. Nu is het niet altijd evident om de gemeenten te betrekken bij het beleid, want dit schept natuurlijk bijkomende structuren, en lokaal overleg is niet per definitie rozengur en maneschijn. . . , maar het is wel nodig. Dit alles is erg nieuw, en veel te vroeg om geëvalueerd te worden. Maar ik kijk wel uit naar dialoog over deze ervaringen met Nederland.

Een krachtige overheid impliceert evenwel niet dat hiermee het overleg met het middenveld moet worden gefnuikt. Integendeel, net zoals blijkt in het advies van de SER, ben ik voorstander van een gestructureerd overleg met de sociale partners en andere relevante actoren. Van belang hierbij is dat één ieder overtuigd is van de gedeelde verantwoordelijkheid en deze ook waarmaakt. Ik neem ook met belangstelling kennis van het SER-pleidooi voor een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van de sociale zekerheid. Naar mijn indruk past dit in de specifieke Nederlandse context waarin veel financiële verantwoordelijkheden (prikkel) zijn neergelegd bij werkgever en werknemer, en de uitvoerende verantwoordelijkheid van sociale partners sinds midden jaren negentig fors is afgebouwd. Het zal voor u geen verrassing zijn dat de Belgische context behoorlijk anders is, gezien de grote inbreng van de sociale partners in de uitvoering van de werkloosheids- en de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Het overleg met en de verantwoordelijkheid van het middenveld vind ik niet minder belangwekkend in het perspectief van de binnen de SER afgesproken doelstelling om de arbeidsparticipatie fors te verhogen. Ik ben zeer benieuwd naar breed maatschappelijk gedragen moge-

lijkheden en instrumenten om via een hogere participatiegraad de Nederlandse verzorgingsstaat steviger te verankeren, waarmee een *big trade-off* tussen niveau en verdeling te voorkomen.

14 **Besluit**

Of het nu gaat over onze ambities op het gebied van welvaart, sociale bescherming, werkgelegenheid of kwaliteit van onderwijs: globalisering en vergrijzing stellen onze samenlevingen niet voor een onverbidelijke keuze tussen ‘hoog mikken’ of ‘eerlijk verdelen’. Je zou bijna kunnen stellen dat het tegendeel waar is: hoog mikken met de onderwijsagenda binnen elke school is een voorwaarde om welvaart in de brede samenleving te creëren en eerlijk te verdelen. Net zoals hoog mikken met de competentieagenda binnen elk bedrijf een voorwaarde is om welvaart te creëren en eerlijk te verdelen. Globalisering verhindert dat niet, maar nodigt daar des te meer toe uit, meer nog, kan ons daartoe dwingen. Overigens, ook de totstandkoming van een grote Europese eenheidsmarkt stelt ons niet onverbidelijk voor de keuze tussen hoog mikken en eerlijk verdelen: ik heb daarover vandaag niet uitgeweid, maar een actieve EU kan integendeel een positieve rol spelen ter ondersteuning van de ‘slimme investeringsstrategie’ die nodig is in elke lidstaat.

Welke bestuursstijl past daarbij? Mijn onderwijsmotto is ‘voortdurend verstandig vernieuwen’, waarbij we het goede midden vinden tussen de spreekwoordelijke Scylla en Charybdis. Ik heb het dan over de Scylla van drammerigheid en slingerbewegingen die leiden tot hervormingsmoeheid, en de Charybdis van sussende verhalen die de noodzakelijke inspanning minimaliseren en de hervormingsbereidheid bij voorbaat in de kiem smoren. Een open hervormingsagenda veronderstelt dat klaar en helder wordt uiteengezet waarom hervormingen nodig zijn, welke richting we uit moeten en wat we ermee kunnen en willen bereiken. Een open hervormingsagenda moet ‘systeemtekorten’ durven formuleren en ter discussie leggen, ook al gaat men daarmee in tegen (valse) overtuigingen en vooroordelen. Tegelijkertijd moet geïnvesteerd worden in succeservaringen die valse overtuigingen en vooroordelen ontkrachten. Waar mogelijk

moet dergelijke agenda vertrekken van bestaand wederzijds vertrouwen, bijvoorbeeld tussen sociale partners, of tussen het publiek en onderwijsinstellingen. Waar nodig moeten wederzijds vertrouwen en vertrouwen in de toekomst versterkt worden.

Nederland, België en Vlaanderen kunnen ongetwijfeld van elkaar leren, vooral omdat de maatschappelijke uitdagingen waarvoor we staan ten gronde vrij analoog zijn. Ik hoop dat jullie vriendelijke uitnodiging om vandaag op het WRR- en SER-symposium te spreken het begin mag zijn van sterkere uitwisseling van beleidservaringen en dus van ‘grensoverschrijdend’ leren. Mijn laatste vraag is dus: wanneer zien we elkaar weer?

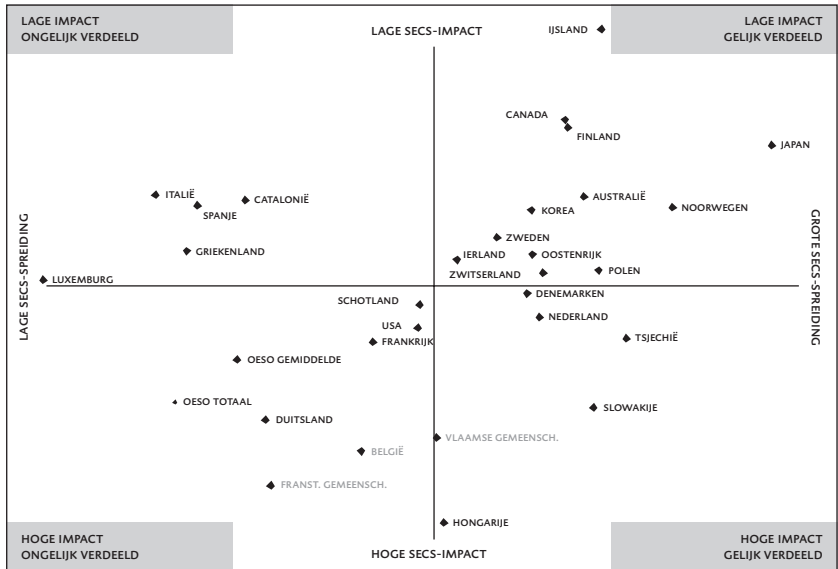
BIJLAGE 1

DE INVLOED VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE ONGELIJKHEID OP DE SPREIDING VAN ONDERWIJSPRESTATIES

In afdeling 4.2 stelden we de volgende vraag: zijn landen die erin slagen om de *big trade-off* tussen ‘niveau’ en ‘verdeling’ te overwinnen met betrekking tot het investeren in menselijk kapitaal (afgemeeten aan hun onderwijsprestaties met 15-jarigen) ook beter gewapend om de *big trade-off* te overwinnen inzake sociale bescherming (in deze zin dat ze hoge werkzaamheid combineren met lage armoede), en vice versa? Met andere woorden, is het zo dat landen die zich in het werk/armoede-diagram rechtsboven bevinden zich ook in het onderwijs-diagram rechtsboven bevinden, en omgekeerd? Bestaat daartussen een causaal verband? Dit lijkt een aantrekkelijke stelling, maar onderzoek van de verschillende kruisdiagrammen toont dat er alleszins geen eenvoudig en eenduidig verband bestaat tussen ‘goede performantie’ inzake werkgelegenheid en armoede enerzijds en ‘goede performantie’ et betrekking tot peil en verdeling van onderwijsprestaties anderzijds.

Het PISA-onderzoek laat toe om een en ander beter in kaart te brengen. De OESO construeert een index van de sociaal-economische en culturele status van (het thuismilieu van) de leerlingen; verder noem ik dit de ‘SECS-index’.¹⁹ Vervolgens analyseert de OESO, voor de verschillende landen, in welke mate de variantie van onderwijsprestaties *verklaard wordt door* de variantie van deze index. Met andere woorden, de OESO analyseert in welke mate sociaal-economische en culturele status een impact heeft op onderwijsprestaties. Ik noem dit de ‘SECS-impact’. In de volgende grafiek breng ik voor verschillende landen enerzijds de door de OESO berekende SECS-impact in beeld (op de verticale as) en anderzijds de spreiding van de SECS-index (op de horizontale as).²⁰ Hoe hoger een land zich bevindt, hoe kleiner de SECS-impact; hoe meer naar rechts een land zich bevindt, hoe geringer de spreiding van de SECS-index. Het kruispunt van het diagram ligt op het rekenkundig gemiddelde van de landencijfers.

GRAFIEK 7: SPREIDING VAN DE SECS-INDEX (SOCIAAL-ECONOMISCH EN CULTURELE STATUS VAN LEERLINGEN) VERSUS SECS-IMPACT



Bron: PISA 2003 (OESO)

Men ziet hier dat de Noord-Europese landen en Nederland in de OESO-analyse, zoals door mij weergegeven, een vergelijkbare ‘spreiding’ hebben van de SECS-index van hun leerlingen; maar de impact van de variantie in SECS is in Finland veel geringer dan b.v. in Denemarken en Nederland. Het Nederlandse en Deense onderwijsbestel ‘reproduceert’ de bestaande SECS-variantie veel sterker in onderwijsongelijkheid. Landen die egaliter zijn in de klassieke beschermingsagenda van de verzorgingsstaat, zijn niet noodzakelijk egaliter in hun investeringsfunctie.

Men ziet ook dat Canada en Finland quasi identiek gepositioneerd zijn inzake spreiding van SECS-index en hoogte van de SECS-impact, terwijl Canada en Finland zeer verschillend gepositioneerd zijn in de kruisdiagrammen die werkgelegenheid en armoede in beeld brengen (Canada kent meer relatieve armoede dan Finland). Australië geeft

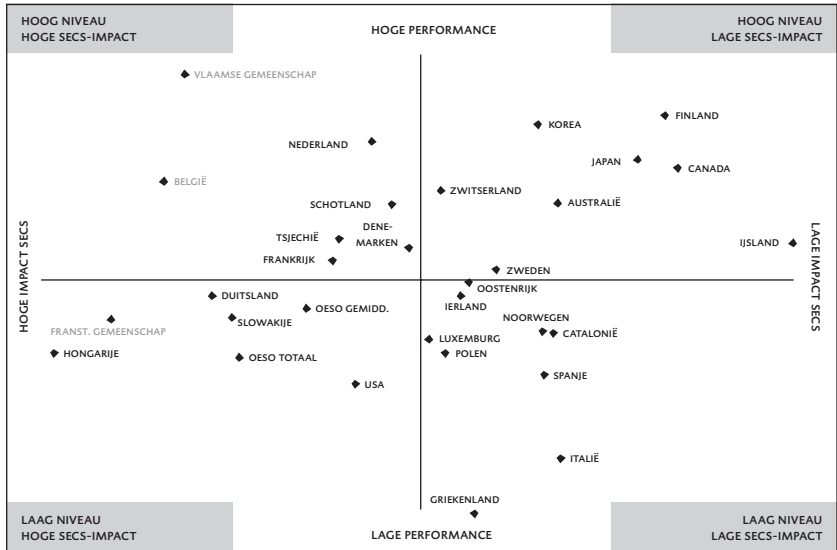
hier een gunstig beeld qua spreiding van de SECS-index, maar kent anderzijds een relatief hoge armoede. De OESO-definitie van sociaal-economische en culturele status bevat méér gegevens dan louter het inkomen of de arbeidsmarktpositie van de ouders, en dit verklaart vermoedelijk een deel van het verschil in beeld. Een en ander vereist nader onderzoek. Allezins zijn er twee *missing links* tussen de kruisdiagrammen over werk en armoede enerzijds en de kruisdiagrammen over onderwijsprestaties anderzijds:

- vooreerst de link tussen ongelijkheid inzake werk/armoede en de spreiding van de SECS-index die de OESO relevant vindt om verschil in onderwijsprestaties te bepalen; deze link is niet eenduidig;
- en vervolgens de link tussen spreiding van de SECS-index en spreiding van onderwijsprestaties: de impact verschilt van land tot land.

Dit alles vergt nader onderzoek.

De analyse van de OESO onderlijnt alleszins dat ‘hoog niveau’ inzake onderwijs niét strijdig is met een onderwijsbestel dat gelijke kansen realiseert via een relatief lage SECS-impact. De volgende grafiek illustreert dit. Op de horizontale as bevindt zich de SECS-impact, op de verticale as het gemiddelde peil van de prestaties (bij de toets wiskunde). Het kruispunt van het diagram ligt op het gemiddelde van de landencijfers.

GRAFIEK 8: GEMIDDELDE RESULTATEN WISKUNDE VERSUS IMPACT SOCIAAL-ECONOMISCHE EN CULTURELE STATUS (SECS) VAN LEERLINGEN OP VARIANTIE IN DE RESULTATEN



Bron : PISA 2003 (OESO)

Let opnieuw op de positie van Zweden, Noorwegen, Denemarken, Nederland en Finland: qua armoede liggen deze landen dicht bij elkaar, qua spreiding van onderwijsprestaties zijn ze erg verschillend: dit wordt grotendeels verklaard door de verschillende SECS-impact. Let b.v. ook op de verschuiving van Canada in de grafieken: qua armoede ligt Canada ver links van de Noord-Europese landen en Nederland; qua spreiding van onderwijsresultaten ligt Canada eerder ‘rechts’: dit wordt verklaard door het feit dat Canada zowel een gunstige positie heeft inzake spreiding van de SECS-index als inzake SECS-impact.

De SECS-impact is een goede maatstaf voor de mate waarin onderwijsstelsels gelijke kansen tot stand brengen *ondanks* verschillen in sociaal-economische status van leerlingen. Opnieuw blijkt dat hoge gemiddelde prestaties kunnen samengaan met reële gelijke kansen in

het onderwijs, d.w.z. in de 'investeringsfunctie' van de verzorgingsstaat. Maar, nogmaals: het is niet zo dat landen die egalitair zijn in de 'beschermende functies' van de welvaartsstaat daardoor automatisch ook egalitair zijn in de 'investeringsfunctie'.

BIJLAGE 2

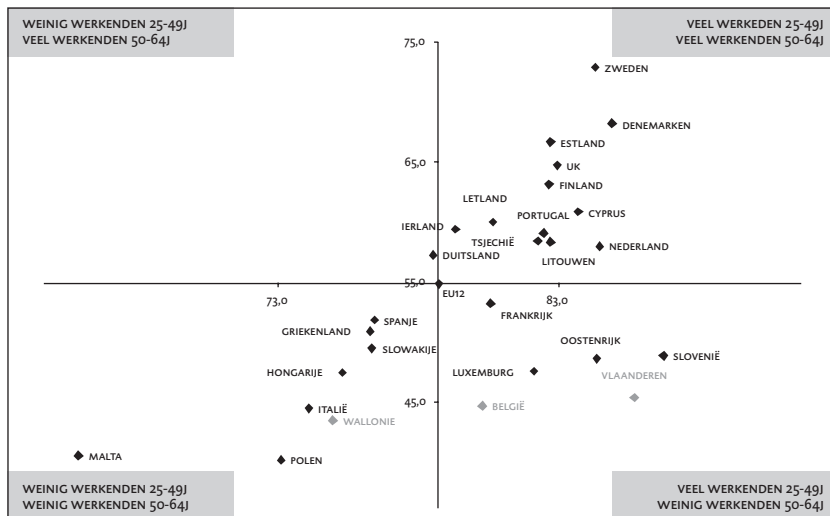
DE WERKZAAMHEIDSGRAAD IN DE LEEFTIJD 25-49 JAAR EN 50-64 JAAR

In onderstaande grafieken wordt de werkzaamheidsgraad in de middenleeftijd (25-49 jaar) op de horizontale as afgezet tegenover de werkzaamheidsgraad bij de leeftijdsgroep 50-64 jaar op de verticale as. Het snijpunt van de assen is het gemiddelde van EU12. In grafiek 9 doe ik dit voor 2005-2006 en in grafiek 10 voor 1985-1986. Ik heb telkens het gemiddelde van 2 jaren genomen.

Grafiek 9 toont een positieve correlatie tussen landen met een hoge werkzaamheidsgraad in de middengroep en een hoge werkzaamheidsgraad bij de oudere groep. Enkele landen wijken min of meer af van dit patroon (Frankrijk, België, Luxemburg, Oostenrijk en Slovenië).

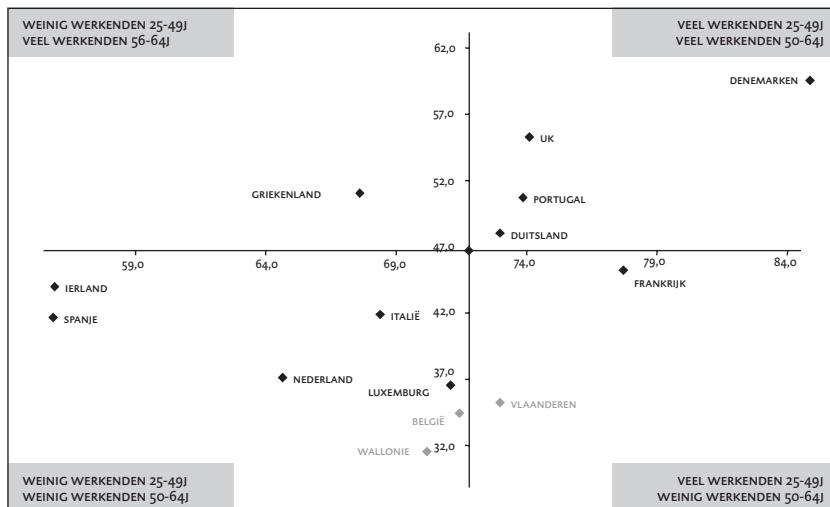
Wat België betreft heeft dit te maken met de zeer uitzonderlijke positie van Vlaanderen, die enkel vergelijkbaar is met Slovenië en in minder mate met Oostenrijk. Vlaanderen combineert een zeer hoge werkzaamheidsgraad in de middengroep met een lage werkzaamheidsgraad onder de 50 plussers.

GRAFIEK 9: WERKZAAMHEIDSGRAAD 25-49 JAAR EN 50-64 JAAR
(GEMIDDELDE 2005-2006)



Bron : EUROSTAT

GRAFIEK 10: WERKZAAMHEIDSGRAAD 25-49 JAAR EN 50-64 JAAR
(GEMIDDELDE 1985-1986)



Bron : EUROSTAT

De vergelijking tussen grafiek 9 en 10 toont dat Vlaanderen de afgelopen 20 jaar een bijzonder sterke stijging van de werkzaamheidsgraad in de middengroep kende, van 73 procent in 1986 tot 86 procent in 2006. Deze toename met 13 procentpunten is bijna dubbel zo groot als de gemiddelde stijging in EU12 over dezelfde periode (+ 7 procentpunten). Naast Vlaanderen kende ook Ierland en Nederland een sterke groei van de werkzaamheidsgraad (in personen). Deze groei lag zowel in de middengroep als bij de groep 50-plussers boven de gemiddelde toename in Europa. In Vlaanderen lag de groei van de werkzaamheidsgraad bij de ouderen (+ 10 procentpunten) slechts net boven de gemiddelde werkzaamheidstoename in Europa bij de 50-plussers (+ 8 procentpunten).

Opvallend is dat de werkzaamheidskloof binnen België tussen Vlaanderen en Wallonië enorm is toegenomen in de middengroep, maar kleiner werd in de oudere groep. In de jaren '80 was er in de middengroep amper een verschil in werkzaamheidsgraad tussen Vlaanderen (73 procent) en Wallonië (70 procent). Twintig jaar later is deze kloof bijna 4 maal zo groot: respectievelijk 86 procent en 75 procent. Het groter worden van de kloof tussen Vlaanderen en Wallonië verklaart tegelijkertijd de trendmatig stijgende kloof inzake werkloosheid tussen Vlaanderen en Wallonië.

NOTEN

- 1 Anthony Giddens, 'The Social Investment State', in *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Policy Press, Cambridge, 1998, blz. 99-128.
- 2 Frank Vandenbroucke, *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief*, Garant, Leuven-Apeldoorn, 2000, blz. 134-135.
- 3 Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington, 1975
- 4 Frank Vandenbroucke, *De actieve welvaartsstaat: een Europees perspectief*, Den Uyl lezing 1999.
- 5 We behandelen Vlaanderen en Wallonië in dit kruisdiagram dus alsof het 'landen' zijn. De armoedegraad voor het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest werden berekend aan de hand van de mediaan binnen de respectievelijke gewesten. Met andere woorden: in Wallonië is de relatieve armoede groter, zelfs al is het Waalse mediaaninkomen de benchmark. Indien het Belgische mediaaninkomen wordt genomen dan liggen de armoedegraad voor Vlaanderen op 11 procent en voor Wallonië op 18 procent (FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie – EU – SILC 2004).
- 6 Voor België ligt de armoedegraad onder de 65 plussers op 21 procent tegenover 7 procent in Nederland. Binnen België ligt de armoedegraad in Vlaanderen op 23 procent en in Wallonië op 21 procent (gerekend op de mediaan binnen de gewesten). Indien de mediaan van België wordt genomen ligt de armoedegraad in Vlaanderen op 20 procent en in Wallonië op 23 procent. Ongetwijfeld compenseert het sterk verspreide bezit van de eigen woning lagere pensioenen in België, maar het verschil tussen de Nederlandse en de Belgische situatie is toch zeer frappant (FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie – EU – SILC 2004).
- 7 OECD, *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003* (Paris: OECD, 2004). Voor verdere analyses zie ook de on-line dataset: http://pisaweb.acer.edu.au/oecd_2003/oecd_pisa_data.html
- 8 Sommige OESO-lidstaten, die voor deze analyse minder relevant zijn en sterk afwijkende waarden hebben, zoals Mexico en Turkije, werden in de grafiek weggelaten. Daarom ligt de kruising niet op het OESO-gemiddelde. Voor het OESO-gemiddelde worden alle landen als gelijk geteld; voor 'OESO totaal' dragen alle landen bij in verhouding van hun aantal 15-jarigen die aan onderwijs participeren. Zie: OECD, *Learning for tomorrow's World. First results of PISA 2003* (Paris: OECD, 2004), p. 33.
- 9 De vs vormt om diverse redenen geen echt voorbeeld. Op één belangrijk gegeven, namelijk wetenschappelijke productie, scoren zij natuurlijk zeer goed. Hun hoge wetenschappelijke output wordt echter door een beperkt aantal instellingen gecreëerd, en de ongelijkheid in performantie en kwaliteit van de hoger-onderwijsinstellingen als geheel is dan ook erg groot. Maar het is niet juist om het hoger-onderwijssysteem als geheel performant te noemen. Wat het secundair onderwijs betreft, is de situatie nog slechter. In alle comparatief onderzoek over leerprestaties in het leerplichtonderwijs komt de vs er slecht uit. Dat is de belangrijkste tekortkoming van hun systeem en ook een reden voor grote

zorg bij de beleidsmensen daar. Merkwaardig is in de PISA-resultaten van de vs dat zelfs de 10 procent of 5 procent besten niet bijzonder goed scoren: duidelijk onder het OESO gemiddelde. Door hun grote schaal slagen zij er wel in om de erg goeden te selecteren en te sorteren naar hun topuniversiteiten, waar een hoge prestatie gerealiseerd wordt. Ook door een veel grotere investering in wetenschappelijk onderzoek dan in Europa. Vooral m.b.t. dat laatste aspect mag de EU als minder goed presterend gezien worden t.o.v. de vs in discussies over de kennismaatschappij, maar niet omwille van het onderwijs. Men maakt zich in de vs grote zorgen over de toekomstige evolutie van hun topkwaliteit in wetenschap en onderzoek omdat zij door de lage (en volgens sommigen dalende) kwaliteit van het secundair onderwijs steeds meer instroomproblemen in het hoger onderwijs kennen. Daardoor zakken de colleges af naar het niveau van onze laatste jaren secundair en komen ook de graduate en postgraduate niveaus onder druk.

- 10 Dit diagram is geïnspireerd door het verslag 2006 van de Belgische federale Hoge Raad voor Werkgelegenheid, blz. 83-85. De anciënniteitsdata komen uit P. Auer, J. Berg en I. Coulibay, 'Une main-d'oeuvre stable est-elle bonne pour la productivité?', *Revue Internationale du Travail*, 144, n° 3, 2005.
- 11 Zie daarover ook R. Muffels en R. Luijkx, Job mobility and employment patterns across European welfare states. Is there a 'trade-off' of a 'double-bind' between flexibility and security?, Paper for the TLM.Net conference 'Quality in labour market transactions: a European Challenge', Amsterdam, 25-26 November 2004.
- 12 Bea Cantillon, 'Hoe sociaal en zeker is de sociale zekerheid nog? Reflecties over de toekomst van de sociale zekerheid in België' in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4, 2005, blz. 707-723.
- 13 Margo Trappenburg (2006), *De ethiek van de publieke sector*, Den Uyl lezing, december 2006.
- 14 Dit wordt ook beschreven door Guy Tegenbos in 'The Dutch and Belgian welfare states' te verschijnen in *The Low countries*.
- 15 Isaiah Berlin, *Two concepts of liberty*, Clarendon Press, Oxford, 1958.
- 16 De ruimte ontbreekt om hier veel te zeggen over de verzorgingsagenda. Vlaanderen steekt gunstig af bij Nederland, niet alleen inzake kleuterparticipatie, maar ook inzake kinderopvang. Het is een interessante gedachte dat men kinderopvang en kleuteronderwijs meer vanuit een concept zou moeten denken. Zeker als je er van uit gaat dat je precies heel vroeg sociale ongelijkheid (en invloed van sociaal-culturele gezinsverschillen op leerlingprestaties) kunt te lijf gaan.
- 17 Cijfers uit: F. Kaiser & H. O' Heron, *Myths and methods on access and participation in higher education in international comparison. Thematic report*. (Enschede: CHEPS, 2005). Voor Vlaanderen, niet opgenomen in dit rapport, werden op mijn vraag de percentages door F. Kaiser volgens dezelfde methode berekend (email van 20 december 2006).
- 18 De bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding werden overgeheveld krachtens de bijzondere wet van 8/8/80, maar de concrete operationalisering van deze overheveling, met in het bijzonder de splitsing van de RVA werd pas in de loop van de jaren 1988-1989 afgerond.
- 19 In PISA 2003 wordt sociale ongelijkheid geoperationaliseerd als 'economic, social and

cultural status' (ESCS), en berekend uit drie variabelen die betrekking hebben om de gezinsachtergrond van de getoetste leerlingen: het onderwijsniveau van de ouders, het tewerkstellingsniveau van de ouders en de aanwezigheid thuis van computers, culturele goederen en educatieve hulpbronnen. Deze index neemt – volkomen terecht overigens – dus ook culturele variabelen mee, en is daarom niet altijd goed vergelijkbaar met andere maatstaven van ongelijkheid.

- 20 De onderliggende cijfers werden me ter beschikking gesteld door Andreas Sleicher (hoofd van het PISA-onderzoek bij de OESO) en bewerkt door Prof. Dirk Van Damme. Andreas Sleicher berekent de impact van de *variantie* van de SCE-index op de *variantie* in onderwijsresultaten. Deze door Sleicher berekende impactfactor wordt weergegeven op de verticale as. Op de horizontale as breng ik niet de variantie van de ESCS-index in beeld, maar wel de spreiding, d.w.z. het verschil tussen de 25^{ste} en de 75^{ste} percentielen. Ik doe dit omwille van de vergelijkbaarheid met de kruisdiagrammen in afdeling 4.2, waar ik ook op basis van spreiding werk en niet op basis van variantie. In deze kruisdiagram en in grafiek 8 werd naast Turkije en Mexico ook Portugal weggelaten, omwille van de erg hoge waarde op sociaal-economische en culturele statusongelijkheid.

3 DE VERZORGINGSSTAAT HERWOGEN

Peter van Lieshout

Begin oktober 2006 bracht de WRR het rapport *De verzorgingsstaat herwogen* uit. In dat rapport wordt de vraag beantwoord hoe de verzorgingsstaat de komende decennia zich verder moet ontwikkelen. De ondertitel geeft al een deel van het antwoord weer. Deze ondertitel luidt: *Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Daarmee wordt aangegeven dat de kern van het analyseschema gevormd wordt door een analyse van de functies van de verzorgingsstaat. De ondertitel had ook kunnen heten: Van verzorgen en verzekeren naar verheffen en verbinden. De centrale conclusie luidt immers dat die verschuiving nu aan de orde is. Laat ik uitleggen hoe de WRR erbij kwam om de verzorgingsstaat op deze wijze te analyseren, en laat ik enkele van de kernargumenten presenteren op grond waarvan deze verschuiving bepleit wordt.

Functies

Het analysekader van de WRR is gebaseerd op de vraag welke functies de verzorgingsstaat eigenlijk vervult. Dat impliceert een breuk met de meest gangbare analyses van de verzorgingsstaat: Die gaan eerder over de vraag hoe efficiënt en rechtvaardig de instituties van de verzorgingsstaat zijn. Rechtvaardigheid wordt daarbij meestal geïnterpreteerd als de mate waarin inkomensherverdeling tot stand komt, of minstens als de mate waarin de voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn. Efficiency betekent dat voorop staat hoe een institutie presteert, afgezet tegen de hoeveelheid middelen die er voor worden ingezet. Zeker vanuit de laatste benadering is de afgelopen jaren een indrukwekkende hoeveelheid literatuur verschenen. De werking van de instrumenten van de arbeidsmarkt, de efficiency van het zorgsysteem, de werking van het onderwijssysteem: Ze zijn allemaal uitvoerig geanalyseerd. Een belangrijk deel van de oplossingen wordt meestal gevonden in het verbeteren van de afstemming, aansluiting, prikkelstructuur en coördinatie. Met een dergelijk perspectief is niets mis. De WRR meent echter dat het zinvol is om de komende tijd een ander perspectief centraal te stellen: Dat van de doelen van

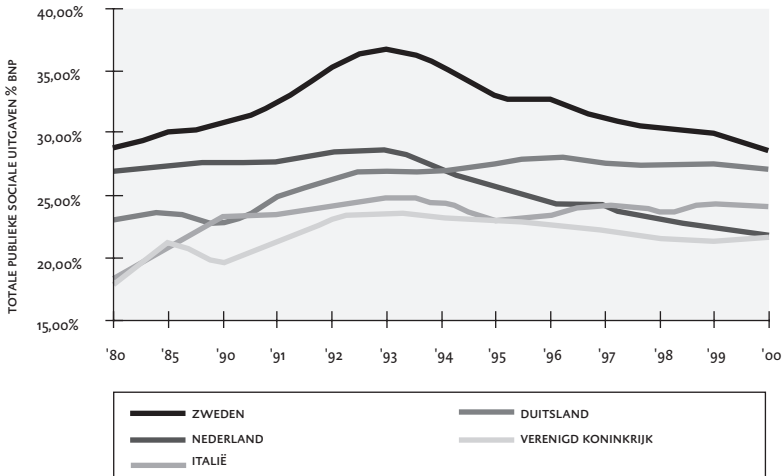
de verzorgingsstaat. Wat doet een verzorgingsstaat eigenlijk, en wat zou hij moeten doen, is daarbij de leidende vraag. Vanzelfsprekend is de vraag wat de doelen zijn – of, preciezer, wat de functies zijn – niet per definitie onomstreden. Dat is in dit geval een voordeel: de WRR wil ook dat er een expliciet debat gevoerd wordt over de vraag wat wij van de verzorgingsstaat willen verwachten. Op grond van een historische analyse komt de WRR tot de stelling dat er vier kernfuncties te onderscheiden zijn: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Die lijst is langer dan de lijst die veelal impliciet wordt gehanteerd. Veel analyses van de verzorgingsstaat beperken zich tot het stelsel van sociale zekerheid, inclusief de instrumenten voor arbeidsmarktbeleid. De vraag wordt dan hoe goed de verzorgingsstaat verzekert, en waar verzekering economische groei in de weg gaat zitten. Vaak wordt daar dan een twee functie mee verbonden: verdelen. De vraag wordt dan hoe verzekering, verdeling en economische groei samen kunnen gaan. De WRR kiest nadrukkelijk een breder perspectief. Ze wijst er op dat ook verzorgen, verheffen en verbinden lang functies waren die karakteristiek zijn voor de verzorgingsstaat. Sterker nog: wie teruggaat naar de kernteksten van de verzorgingsstaat, zoals het *Beveridge-rapport*, moet tot zijn verbazing constateren dat deze functies daar veel prominenter in figureren dan de verzekeringsfunctie. We zijn de laatste decennia, zo is dan ook de stelling, de verzorgingsstaat te veel gelijk gaan stellen met een verzekeringsstaat. De verdelingsfunctie, zo stelt de WRR verder, moet vooral beschouwd worden als een strategie binnen de verbindingsfunctie. Het is geen functie sui generis.

Laten we eens nagaan hoe er de verzorgingsstaat deze functies waarmaakt. Om dat te analyseren wordt in het rapport een veelheid aan materiaal gepresenteerd. Hier zullen we vier saillante gegevens nader de revue laten passeren.

Publieke sociale uitgaven

Een van de eerste parameters die met de verzorgingsstaat in verband worden gebracht, is de omvang van de publieke uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product. Dat heeft alles te maken met het beeld dat de verzorgingsstaat wel erg veel beslag legt op dat binnenlandse product. In tabel 1 is weergegeven hoe zich dat beslag heeft ontwikkeld en hoe het zich verhoudt tot andere landen.

TABEL 1: PUBLIEKE SOCIALE UITGAVEN



Bron: OECD

Uit de tabel blijkt allereerst dat Nederland zijn publieke sociale uitgaven (procentueel) fors heeft teruggebracht. Leken we twintig jaar geleden nog een Scandinavisch land en tien jaar geleden nog een continentaal land als Duitsland, inmiddels lijken we meer een liberaal land als Engeland. Het niveau van de uitgaven ligt zelfs onder het niveau waarop het Kabinet Den Uyl startte in 1973.

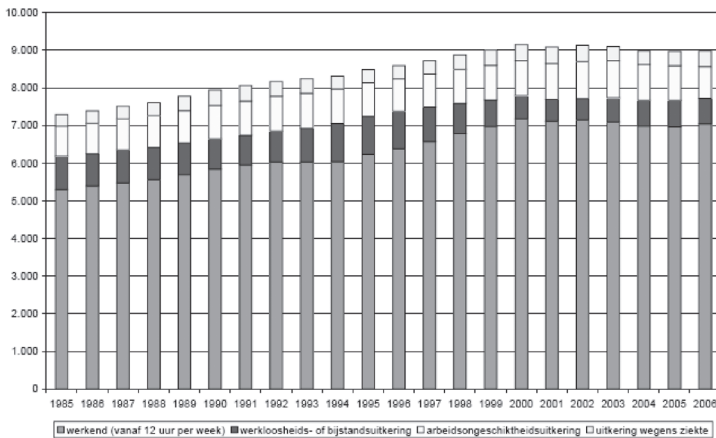
Voor wie de jaren tachtig zag als een correctie op het ongebreidelde Keynesiaanse expansionisme van het Kabinet Den Uyl: Die situatie is hersteld. Hoe is die reductie tot stand gebracht? Die loopt via een aantal lijnen: Er is wat minder geld uitgegeven aan onderwijs en aan defensie, en ook de overdrachten aan bedrijven zijn verminderd (afschaffing van de WIR). Wat ook meehielp, maar niet opgenomen is in deze tabel, is de daling van de lange rente die maakte dat de staatsschuld minder manifest voelbaar was. Veruit de grootste reductie is echter tot stand gebracht door de vermindering van de kosten van de sociale zekerheid. Die zijn gehalveerd. Bedroegen die twintig jaar geleden nog twintig procent van het BBP, nu zijn ze minder dan tien procent. Voor een beperkt deel is

die reductie in de sociale zekerheid tot stand gebracht door verlaging en verkorting van de uitkeringen, maar bovenal is zij gerealiseerd door het volume te beperken. Dat heeft alles te maken met de verhoging van de arbeidsparticipatie, zoals uit het volgende overzicht blijkt.

Arbeidsparticipatie

Nederland heeft een indrukwekkende groei meegemaakt van zijn arbeidsparticipatie. Dat blijkt uit tabel 2.

TABEL 2: ONTWIKKELINGEN BEROEPSBEVOLKING



Bron: CPB

Zoals uit deze tabel blijkt, is de laatste twintig jaar de beroepsbevolking toegenomen van vijf naar zeven miljoen mensen, een stijging met veertig procent. Tegelijkertijd bleef het aantal mensen dat een uitkering kreeg, in absolute zin gelijk. Dat is een mooi resultaat. Het maakt dat Nederland net na Denemarken koploper is als het gaat om arbeidsparticipatie. Dat is tot stand gekomen doordat in de jaren negentig eerst vrouwen massaal tot de arbeidsmarkt toetraden – veel van de nieuwe banen zijn dan ook deeltijdbanen – en de laatste jaren een hele stap gezet is om te zorgen dat de arbeidsparticipatie voor mensen tussen de 55 en 60 hoger wordt. De beleidsopgave ligt nu nog

(slechts) bij de groep tussen de 60 en 65 jaar.

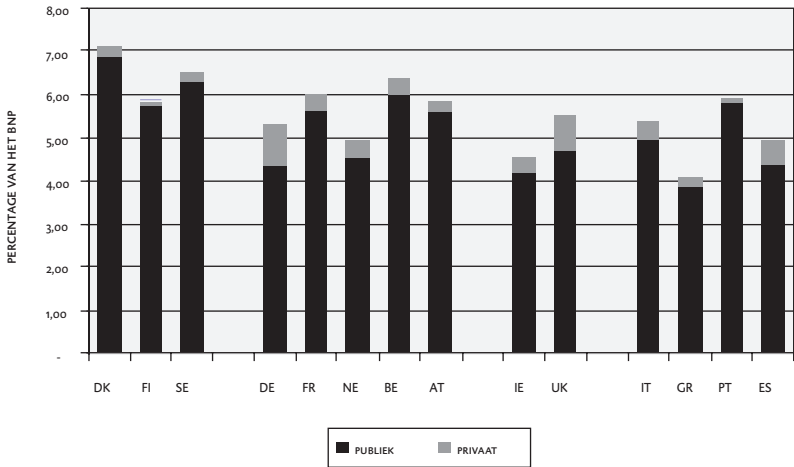
Gewijzigde zelfopvatting

Nederland doet het dus goed als het gaat om de beheersing van de collectieve uitgaven en de verhoging van de arbeidsparticipatie. Hetzelfde geldt voor de vergroting van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Verandert er in een land als Duitsland iedere twee jaar slechts 9 procent van de beroepsbevolking, terwijl dat in de koploper in Europa, de UK, zo'n 23 procent is, in Nederland ligt dat percentage inmiddels op 21. Mede dankzij de wet Flex en Zekerheid en een bloeiend uitzendwezen scoort Nederland ook op deze dimensie niet slecht. Nederland doet het op deze dimensies dan ook veel beter dan daar haar zelfbeeld wil doen geloven. Wij hebben nog steeds het beeld van een te dure en inactieve sociale zekerheid en een verstarde arbeidsmarkt. Dat blijkt dus heel wel mee te vallen. Daar staat tegenover dat ons zelfbeeld over waar we goed in zijn (zorg, onderwijs, tolerantie) ook bijstelling behoeft – zij het in dit geval in de tegenovergestelde richting.

Onderwijs

Op veel parameters gemeten scoort het Nederlandse onderwijs inmiddels matig. Dat blijkt al als we kijken naar de hoeveelheid geld die we er voor uittrekken. In tabel 3 zijn de uitgaven opgenomen. Het blijkt dat we zo'n 20 procent minder uitgeven dan de Fransen of de Duitsers.

TABEL 3: ONDERWIJS



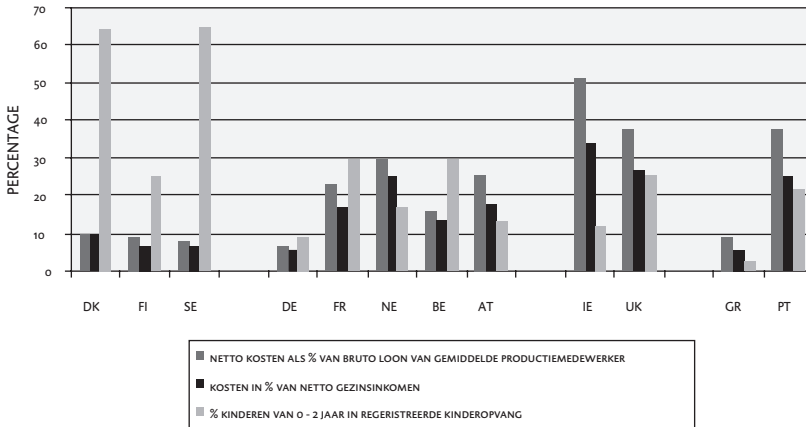
Bron: WRR-rapport *De verzorgingstaat herwogen* (2006)

Overigens krijgen we voor minder geld nog alleszins redelijke prestaties terug: onze gymnasiumleerlingen kunnen bij internationale vergelijkingen nog goed meekomen, onze vmbo-leerlingen al veel minder. Hoe verder op de leeftijds ladder, hoe slechter echter de prestaties. Na Griekenland zijn we koploper in het afleveren van schoolverlaters zonder startkwalificatie. En het aantal jaren dat mensen onderwijs hebben gevolgd, maakt van ons hooguit een Europese middenmoter: we stoppen vrij snel met leren en het percentage mensen met een hbo of wo-achtergrond is in internationaal perspectief laag. Daar komt nog bij dat het begrip ‘wo’ zelfs sterk aan inflatie onderhevig is. Ging het eerst nog om een zesjarige fulltime opleiding, tegenwoordig gaat het om een vierjarige parttime opleiding die studenten in staat moet stellen om minstens 2 dagen per week bijbaantjes te nemen. In de periode daarna is het beeld zo mogelijk nog somberder: Bijna geen enkel land in Europa geeft zo weinig uit aan specifieke opleidingen tijdens de loopbaan van werknemers. Een levenslang leren is in Nederland dan ook vooral beleidsretoriek.

Kinderopvang

Magere investering blijkt ook als we kijken naar de kinderopvang in Nederland. In tabel 4 is opgenomen hoe die opvang gebruikt wordt, en hoe duur ze is, afgezet tegen een modaal (gezins-)inkomen.

TABEL 4: KINDEROPVANG



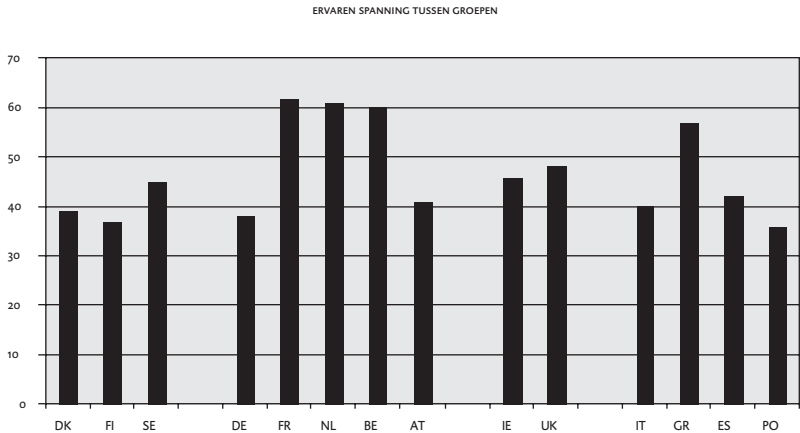
Bron: WRR-rapport *De verzorgingstaat herwogen* (2006)

In Nederland is de kinderopvang laat van de grond gekomen, wordt weinig gebruikt en is duur voor de betrokkenen, zo laat de tabel zich samenvatten. Daar komt bij dat kwaliteitsvergelijkingen inmiddels leren dat de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang ook achterblijft bij wat mogelijk en wenselijk is.

Sociale spanningen

Het beeld van Nederland als een tolerant en open land, geldt al lang niet meer. Sterker nog: op de lijst van landen waarin de ervaren etnische spanning in kaart wordt gebracht, behoort Nederland inmiddels tot de koplopers, zoals blijkt uit tabel 5.

TABEL 5: SOCIALE SPANNINGEN



Bron: WRR-rapport *De verzorgingstaat herwogen (2006)*

In deze tabel gaat het om subjectieve gegevens (de ervaren spanning), maar uit objectieve gegevens (bijvoorbeeld de verhouding allochtone en autochtone werkloze jongeren) komt precies hetzelfde beeld naar voren. Over het ontstaan van deze spanningen valt veel te zeggen. Duidelijk is in ieder geval dat het niet simpel herleid kan worden tot een (taal) achterstand van de betrokkenen: de migranten in Frankrijk waren beter opgeleid en spraken zeker beter Frans dan de migranten in Duitsland Duits spraken of de migranten in Nederland Nederlands. Er zijn blijkbaar ook factoren werkzaam binnen de samenleving die spanningen in stand houden of cultiveren.

Hoe te interpreteren I: strijd tussen groepen

De vraag is natuurlijk hoe deze gegevens geïnterpreteerd moeten worden. De eerste interpretatie is betrekkelijk simpel en rechtlijnig: er zijn beleidssectoren die succesvol zijn veranderd, en er zijn beleidssectoren die zijn verwaarloosd, of zelfs nooit op orde gebracht. Met zo'n analyse kun je een handzaam lijstje maken voor de kabinetsformateur. Nederland heeft zijn publieke uitgaven, zijn activerend stelsel van sociale zekerheid, zijn pensioensysteem en de modernisering van de zorgsector goed op orde. Natuurlijk valt er nog wel wat te wensen:

de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking kan beter, net als die van de zestigplussers. Dat zijn echter relatief hanteerbare opgaven. Daar staat tegenover dat er grote opgaven liggen voor sectoren als het onderwijs, de woningmarkt, de financiering van de vergrijzing en sociale cohesie.

Hoe te interpreteren II: strijd tussen groepen

De tweede interpretatie die de WRR geeft, gaat een slag verder, en redeneert in termen van groepen. Simpel gezegd lijkt Nederland een land dat in de opbouw van zijn verzorgingsstaat meer aandacht heeft besteed aan ouderen dan aan kinderen. Dat de verzorgingsstaat relatief genereus is voor ouderen, blijkt uit de inkomensvoorzieningen: de AOW, maar zeker ook het pensioenstelsel scoort internationaal hoog. Ook de zorgvoorzieningen, in het bijzonder de AWBZ die een belangrijk deel van de zorg voor ouderen financiert, komt er in vergelijking heel goed uit. Daar staat tegenover dat de voorzieningen voor kinderen veel kariger zijn: het onderwijs en de kinderopvang zijn in internationale vergelijking ondergefinancierd en van matige kwaliteit. Hetzelfde beeld geldt bijvoorbeeld voor de relatief korte verlofperiodes die Nederland kent voor bevalling en ouderschapsverlof. Dat Nederland meer in zijn ouderen dan in zijn kinderen heeft geïnvesteerd, heeft meerdere oorzaken. Voor een deel is de ontwikkeling terug te voeren op normatieve opvattingen die diep verankerd zijn in de Nederlandse samenleving: wij moeten goed voor onze ouderen zorgen, zo was, zeker in de wederopbouw, het idee. Voor een deel heeft de ontwikkeling echter ook te maken met het feit dat ouderen vaak eerder zelf betrokken waren bij het nemen van de relevante beslissingen dan kinderen. Zo wordt de herziening van het sociale zekerheidsstelsel na het Museumpleinakkoord gekenmerkt door het feit dat ouderen, in dit geval mensen boven de vijftig, systematisch beter af zijn op het terrein van arbeidsongeschiktheid en (pre-)pensioen dan mensen die onder de vijftig zijn.

Dat Nederland goed voor zijn ouderen zorg, valt te prijzen. Er zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het beeld van de zorgbehoefte oudere, steeds minder adequaat. Feitelijk is het beeld van 'de oudere' minder adequaat. De heterogeniteit van de groep wordt steeds groter. De groep tussen de 55 en 65 wordt steeds actiever

en assertiever, en is steeds minder te vergelijken met de groep broeze ouderen boven de 85. Deze nieuwe ouderen zijn ook steeds kapitaalcrachtiger. Hun vermogen nam het afgelopen decennium met meer dan 100 procent toe, mede door de stijgende huizenprijzen, terwijl het vermogen van de groep tussen de 25 en 35 in dezelfde tijd nog geen 10 procent steeg. Een tweede probleem is dat het steeds duidelijker wordt dat Nederland zich deze onderinvestering in kinderen niet kan permitteren. Een deel van die redenering heeft betrekking op de 'kwaliteit' van de kinderen in het licht van de ontwikkelingen in de economie. Wil Europa straks serieus toegevoegde waarde kunnen blijven creëren in het productieproces, dan is een goed opgeleide beroepsbevolking een must. Een ander deel van de redenering heeft betrekking op de 'kwantiteit' van de kinderen. Bijna overal in Europa woedt inmiddels een debat of er geen actieve bevolkingspolitiek gevoerd moet worden. In veel gevallen is het antwoord daar al op gegeven: sinds enige tijd krijgen Franse vrouwen die een derde kind krijgen, substantieel meer kinderbijslag en extra pensioenjaren. In Nederland wordt dat debat nog niet in die termen gevoerd. Dat heeft alles te maken met het gegeven dat het kindertal hier minder drastisch gedaald is dan in veel andere landen. De kinderrijke gezinnen uit Italië en Spanje zijn in goed een decennium vervangen door gezinnen met 1 kind, terwijl het aantal kinderen per stel in Nederland rond de 1,7 is blijven schommelen. Toch dient zich ook hier de vraag aan of er niet minstens een beleid gevoerd zou moeten worden dat het krijgen van kinderen faciliteert. Goed onderwijs en goede kinderopvang komen zo in een nieuw, pragmatisch, zo niet opportunistisch licht te staan.

Hoe te interpreteren III: weging van functies

Je kunt de verschuivingen echter op nog een manier duiden, namelijk in termen van functies. De achterliggende gedachte is dat het zinvol is, zowel vanuit historisch-analytisch gezichtspunt als vanuit het gezichtspunt van beleidsadvisering, om terug te gaan naar de vraag welke inhoudelijke doelen ten grondslag lagen en moeten liggen aan de verzorgingsstaat. In termen van de WRR: welke functies de verzorgingsstaat vervult en kan en moet vervullen. Zoiets gaat verder dan een analyse in termen van institutionele systemen, want instituties vervullen in de regel meer dan 1 doel. Neem het onderwijs: Dat heeft de evidente functie van kennisoverdracht, maar het heeft evenzeer

een verbindings- en socialisatiefunctie. Omgekeerd geldt dat functies ook door meer dan één institutie worden vervuld: Kennisoverdracht vindt niet alleen op scholen plaats, maar ook in gezinnen en in arbeidsorganisaties. Redeneren in termen van functies gaat over verder dan redeneren in termen van bevolkingsgroepen. De stelling dat kinderen er relatief karig afkwamen in de Nederlandse verzorgingsstaat, is wel correct, maar het is nog correcter om te stellen dat de functie verheffen er slecht vanaf gekomen is, want ook het levenslang leren is onderbedeeld in Nederland, en dat raakt ook de 55-jarige werknemer. Functies zijn dus analytisch bevredigendere concepten. De vraag is vervolgens welke functies er vervuld werden en moeten worden. Op grond van een historische analyse komt de WRR tot de stelling dat dat er vier zijn: Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Sommige van die functies zijn evident, andere worden minder (h)erkend, maar zijn evenzeer van belang. Wie de verschillende observaties uit het begin van deze bijdrage langs de lat van de functies legt, kan niet anders dan constateren dat de functies verzekeren en verzorgen adequaat vervuld zijn. Niet dat er niets meer te wensen valt, en het onderhoud van deze functies spreekt zeker niet voor zich, maar de functies verheffen en verbinden zijn beslist meer verwaarloosd. In nog andere woorden: het zijn met name de functies die bescherming bieden, en die passen bij een gesloten wereld met burgers die daar met moeite zichzelf in staande konden houden, die adequaat geregeld zijn, en het zijn de veel positiever getoonzette functies die te maken hebben met het burgers helpen hun weg te zoeken in een open wereld, die nadere aandacht behoeven.

Hoe verder

De WRR schetst in zijn advies een veelheid van wegen hoe deze nadere aandacht voor verheffen en verbinden inhoud kan krijgen. Het gaat te ver hier die hele beleidscatalogus langs te lopen. Het is ook niet nodig. De voorstellen van de WRR zijn vooral *mogelijke* invullingen – ze zijn in te wisselen voor voorstellen die het doel beter of sneller bereiken. Een opmerking is echter wel van belang. Bij het maken van dergelijke beleidvoorstellen, behoeft vooral de vraag aandacht hoe transformaties vorm kunnen krijgen over een langere periode. Willen verheffen en verbinden van de juiste beleidsinspanningen worden voorzien, dan is duidelijk dat het gaat om transformatiepro-

gramma's die verder reiken dan de vier jaar die een kabinetsperiode (maximaal) duurt. In dat opzicht kan een voorbeeld genomen worden aan transformaties, zoals de wijziging van het pensioenstelsel in Zweden, waarin doelbewust getracht is om het thema tot op zekere hoogte te onpolitiseren, en er een transformatie in gang gezet is die kon rekenen op de steun van alle belangrijke politieke geledingen. Noodzakelijkerwijs is dat dan een compromis, maar wel een effectief compromis, dat het voordeel in zich draagt dat er niet voorafgaand aan iedere verkiezing weer een sfeer gecreëerd wordt van angst en defensieve benaderingen. Dat luistert des te meer waar de transformaties niet alleen regelsystemen omvatten (zoals de sociale zekerheid), maar ook professionele systemen: Die moeten immers op een juiste wijze bij de verandering worden betrokken, en ze moeten zeker niet hun motivatie en inzet kwijtraken – iets wat met traditionele vormen van blauwdrukplanning al snel gebeurt. Lange termijntransformaties van professionele systemen spreken zeker niet voor zich. Wie echter op zich in laat werken hoe Nederland er de afgelopen twintig jaar in geslaagd is om een aantal veranderingen wel door te voeren, kan niet anders dan constateren dat grote veranderingen heel wel mogelijk zijn, ook al lijkt dat vaak niet zo voor wie slechts naar de korte termijn kijkt.

4 JOINING FORCES FOR SOCIAL EUROPA. REASSERTING THE LISBON IMPERATIVE OF 'DOUBLE ENGAGEMENT'²¹

Anton Hemerijck

1 *Social policy as a productive factor*

Ten years ago last week, under the Dutch presidency of the European Union during the first half of 1997, the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment staged a high-level conference, in cooperation with the European Commission, on the theme of *Social Policy as a Productive Factor*. The principle aim of this agenda-setting symposium, held in Amsterdam, was to critically redress the lop-sided view that social policy provisions, however morally commendable, engender negative economic effects. Going against the 'conventional' tide of economic wisdom of a big 'trade-off' between economic efficiency and social justice, Minister Ad Melkert together with his colleagues from other countries, Jacques Delors, and high level policy makers from the European Union, headed by Allan Larson, top academic experts like Gøsta Esping-Andersen and Tony Atkinson, engaged in an intense three-day forum debate to discuss the extent and manner to which social policy provisions can, as 'productive factors', contribute to economic performance in the new era of global competition, European integration, the transformation of the world of work, demographic ageing, and family change.

The character of the debate was one of 'social pragmatism', based on the recognition of a 'deep complementarities' between economic and social policy provisions, and a strong feeling of confidence that, by modernising European social and employment policy systems, normative objectives of social inclusion, fairness and full employment can be made to contribute to economic competitiveness (szw, 1997).

Extensive comparative empirical research has since established that there is no trade-off between macro economic performance and the size of the welfare state, that a large public sector does not necessary

hurt competitiveness, that there is a positive relationship between fertility and high levels of female employment, that labour market flexibility and low poverty more often than not go together with high levels of employment, and finally, that educational achievement in terms of numerical, scientific, and reading proficiency, can be best achieved through educational systems committed to the principle of equal opportunity (Ferrera et al, 2000; Esping-Andersen et al, 2002; Lindert, 2004; Kenworthy, 2004; Ainginger/Guger, 2006; WRR, 2006; 2007).

While the participants of the Amsterdam conference agreed that there is no contradiction or 'trade-off' between economic competitiveness and social justice and cohesion *per se*, they were not naive in claiming that social policy contributes to economic performance *tout court*. There is no perfect marriage of economic prosperity and social progress. The relationship between economic and social policy is conditional! It is of crucial importance to consider the 'fine' structures of social and employment policy systems.

Although comprehensive welfare states are surely not economically dysfunctional, certain policy provisions do have a negative impact on economic dynamics. Excessively generous social security benefits, not backed by activating labour market policies, do undermine work incentives, contribute to a high tax burden, and lead to high gross labour costs.

Policy conditionality also harbours an important temporal dimension. The needs the post-war welfare state addressed, reflected the historically specific risks of the prototypical (male) breadwinner industrial production worker with his wife primarily devoted to family care. Sheltered by Keynesian macroeconomic management, moreover, social policy provisions were relatively free to operate at arm's length from the system of industrial production. Since the 1980s, the internationalization of capital markets has brought out the relative weakness of the national welfare state as a macro-economic and redistributive stabilizer. Since the 1990s, in particular, the transformation of working life and family change gave rise to radically different welfare needs. Among many Continental countries,

the initial response to economic restructuring was to reduce labour supply, especially through early retirement provisions. By contrast, Scandinavian welfare states settled, as early as the 1970s, for a radically different policy response, combining supply side active labour market policies with a demand-side employment expansion in public services. In retrospect, the Scandinavian strategy was more successful in sustaining high employment level than most other mature welfare states on the European continent, with dual earner and dual-career family becoming the new norm (Esping-Andersen, 1990).

The analysis of social policy as a productive factor, in short, heavily relies on empirical data and across time, case-by-case comparisons. We always need to consider the complementary interdependence of the institutions that make up different welfare states. This also requires a temporal focus on the complicated interplay of the relative 'goodness of fit' or synergies between social and employment policy provisions and the changing social and economic imperatives of the day. This, of course, also makes the nature of policy prescription conditional. In his concluding statement to the conference, Minister Melkert stressed that 'there are no ideal models of eternal bliss to copy'. This sobering thought, however, did not imply that it was impossible to learn from each other and take advantage of different countries' experience with social and employment policy reform. On the contrary!

2 *The lisbon spirit of double engagement*

The 1997 Dutch presidency forcefully advocated social policy, also on the basis of the timely employment success of the Netherlands in the mid-1990s, acting as a *productive factor*, while arguing that national welfare systems should be adapted to the new realities of globalization, family change, and technological innovation. The Portuguese presidency of the first half of 2000, further raised the social and economic policy ambitions not only of the member states, but it also put forward a new institutional *modus operandi* for the EU as a whole to contribute to this endeavour.

In terms of policy substance, one of the particular virtues of the Lisbon agenda was that it reinforced the political ambition to increase employment rates as Europe's most important economic and social policy objective. In addition, the Lisbon Agenda placed human capital, research and innovation at the centre of European social and economic policy. The notion of social policy as a productive factor hereby transcended the traditional emphasis on "social protection" towards the function of "social promotion", a dimension of the welfare state which had been neglected in the final quarter of the 20th century (Ferreria et al, 2000).

In terms of institutional innovation, the European Council at Lisbon formally introduced the Open Method of Coordination (OMC) as the 'governance backbone' of the Lisbon Strategy, based on common guidelines to be translated into national policy, combined with periodic monitoring, evaluation and peer review, organized as learning processes and accompanied by indicators as a means of comparing best practices.

The Lisbon Agenda is best captured as an endeavor of what I would like to coin 'double engagement'. In terms of substance, first of all, OMC processes in the areas of employment, social inclusion and health, seek to combine win-win solutions of both economic competitiveness and social progress, in line with the Amsterdam proceedings. Second, institutionally, the Lisbon Strategy is a 'doubly engaging' policy venture, in that OMC processes seeks to interlink domestic policy making and EU coordination, combining common action and national autonomy, beyond the traditional and fairly inflexible Community Method. One of the more surprising institutional advantages of OMC is that subsidiarity ceased to be a zero-sum relation between member states and EU institutions (Maher, 2004). OMC in effect signaled a shift to a much richer and far more constructive notion of subsidiarity (Hemerijck, 2004).

The tie that binds open coordination is not so much values, policy legacies or institutional structures, but rather a common identity in terms of shared problems and concerns (Zeitlin, 2005). Agenda setting in the Lisbon spirit of 'double engagement' proceeds, at the

most general level, by way of rather broad agreements that something should be done. By deliberately suppressing detailed particularities (new competences) at the outset, the spirit of 'double engagement' facilitates policy-makers to pay attention to the big picture of urgent policy problems. As a result, policy makers are better able to define common concerns, and get a better grip on the effects of alternative solutions. In this context, to be sure, a first step is often to invest in relevant and consistent data collection. Once indicators are established, targets can be agreed to in the spirit of 'double engagement'. In turn, targets can take on a life of their own, as we have seen from the European Employment Strategy. Policy making in the spirit of 'double engagement' also gives rise to autonomous policy networks, above and beyond the nation state, of policy institutions and committees, such as the Social Protection Committee, the Employment Committee, the Economic Policy Committee, and the Social Affairs and Labour Council.

The original Lisbon Agenda was very much framed in terms of external economic challenges, in the first place, intensified international competition. During the Belgian presidency of the second half of 2001, Frank Vandenbroucke, the Belgian Minister of Social Insurance and Health Care, invited a group, headed by Gøsta Esping-Andersen, to write a strategic study on what they called a 'new welfare architecture' (Esping-Andersen et al, 2002). According to this group of experts, the most important reason why European systems of social care are overstretched stemmed from the weakening of labour markets and family households as traditional providers of welfare and care. In terms of policy prescription, based on a life cycle perspective on the welfare state, Esping-Andersen supplied an important corrective on the original Lisbon policy framework by underlining the critical importance of gender equality, family policy, child care, and employment security in case of maternity. It was argued that the success of Lisbon strategy will largely be determined by the success in making easier for women (and men) to combine a professional careers with family life (see also: Daly, 2000; Orloff, 2006).

The introduction of OMC seems to have intensified ventures in cross-national policy learning. This is no surprise. For the more similar

the problem loads of European welfare states become in the face of economic internationalization and post-industrial social change, the more policy makers believe they can learn from the experience of others. Moreover, in an external policy environment which has become ever more competitive, policy makers also want to learn from others. Effective social and economic policies, able to muster political legitimacy, come with a competitive advantage. The greater the domestic incentive for policy learning, the easier it is for the different OMC processes to tolerate 'free riders', not interested in learning from others. Because re-election is always an uncertain business, politicians have an incentive to pay attention to all sources of information, not only media coverage and the last opinion poll, but also to comparative policy analysis anchored in the routine operation of the open method of coordination.

3 *Double engagement in reverse*

Since the turn of this century, the European polity has delivered a common currency, created the world's largest internal market, and opened its doors to twelve new members. Notwithstanding these path-breaking achievements, in the shadow of a stagnating euro-zone economy, the Single Market, EMU and the Stability Pact have increasingly been observed as a set of perverse constraints, undermining the domestic fiscal room for manoeuvring, reinforcing sluggish growth most notably the three biggest economies in the European Union.

By the same token, where different OMC processes collided, as external catalysts and selective amplifiers of welfare reform, with national social policy political realities, it was, as Loukas Tsoukalis put it, the latter that almost always prevailed, discrediting the open method of coordination in the process. To be sure, the relative success of agenda setting in the spirit of 'double engagement' and 'constructive subsidiarity' is highly contingent on the extent to which national policy makers see themselves as pursuing parallel or convergent policy goals. In practice, however, OMC processes are far from perfect. Especially, the degree of 'openness' in terms of political exposure

and commitment have to be criticized. OMC practices are particularly poorly integrated in domestic policy processes, public awareness, media coverage, and parliamentary overview. The role of the European Parliament so far has been only considered in advisory terms, while, more seriously, national parliaments have let themselves be marginalized in the process. These problems of political accountability have not been compensated (enough) by other mechanisms of civil society representation and articulation. Without EU-wide political commitment together with a strong sense of urgency for national problem-solving, there is indeed a danger that OMC processes end up in rituals of 'dressing up' existing policies (Ferrera, 2005).

Within only a few years, the Lisbon momentum of 'double engagement' was set in reverse. With EU economy falling further behind its US counterpart, in March 2005, the European Council declared that it was "essential to relaunch the Lisbon strategy and re-focus its priorities on growth and employment". In this context of predicament, we have seen various traditional misjudgements, ill-founded intuitions, and political errors resurface in the EU social policy debate.

In the first place, the revised Lisbon strategy with its focus on economic growth and job opportunities in global competitive markets, settled on a clear hierarchy of economic policy goals over social objectives. Only by increasing economic competitiveness, are we able to fulfil social policy aspirations, was the key message (Sapir, 2003; Kok, 2004).

Second, with the revised Strategy being captured in terms of intensified global competition, now coming from China and India, together with cutting edge innovation from North America, the centrality of family-friendly welfare provision, raised during the Belgian presidency, was side shifted, except for the justified emphasis on 'flexicurity'.

Third, while the 2000 Lisbon Strategy stressed the mutual engagement between the EU and the member states, the reformed Lisbon focus on economics, implicitly suggested that national governments should deal with social policy implications of EU economic regulation. But also domestic policy makers, conscious of protecting their

autonomy, were keen to reinterpret the open method of coordination as the best way to defend and ensure the autonomy of member states, in other words: so as to keep the EU out. National politicians, even worse, opted for a short-sighted political tactic of scapegoating the EU for national welfare reform.

In the heated debate over the future of the European Union in the face of sluggish growth and elusive employment creation, the expression of the 'European social model' was increasingly invoked in policy discussions and political debate (Scharpf, 2002). Initially, during the Greek presidency in the first half of 2003, the aim was to delineate a number of characteristics that set European political economies apart from other geo-political regions in the world, like North-America and South-East Asia. The European social model as something of an ideal or inspiration, which no country in Europe meets in full, but against which achievements can be measured and towards which aspirations can be directed (Hemerijck/Bergman, 2004). By the time of the British presidency, this notion of the 'European social model' as an inspirational and aspiration concept, grounded in deep-seated Christian Democratic and Social Democratic values, gave way to a more perverse battle of real-existing European social models, triggering ideological strife and separating antagonistic advocacy coalitions. On the eve of the British presidency of the second half of 2005, Tony Blair launched a debate over the European social model under the rhetorical question: what is a social model that keeps almost 20 million European out of work? A closer look at the recent French referendum campaign over the Constitutional Treaty clearly revealed two polarized positions. The French version of the European social model, anchored in triad of *liberté*, *égalité*, and *fraternité*, was pitted against a false stereotype of the 'Anglo-Saxon' model of capitalism, allegedly a 'free market without a safety net'. With neo-liberalism acting as a dystopia in many continental European countries, attention quickly turned to the Nordic model as a workable alternative for the heartless world of Anglo-Saxon economy and the failing Continental welfare systems (Aiginger/Guger, 2006). Eventually, also the infamous equity and efficiency trade-off resurfaced in the battle of the European social models. In an influential policy paper, written for the informal ecofin meeting in Manchester in September 2005, the Belgian eco-

nomist André Sapir carved the varieties of European welfare regimes up in four country groups, based on a basket of output indicators on efficiency and equity. The Anglo-Saxon countries performed well on efficiency, but fairly dismal on equity indicators, like relative poverty. While the Continental welfare states, most notably Germany and France, were able to uphold social protection benefits and job security regulation, this went at the expense of high levels of unemployment, low levels of labour force participation, and strong 'insider – outsider' cleavages. The best of all possible worlds of welfare was to be found in the small and open political economies of Scandinavia. The Southern welfare state, notably Italy and Greece, ended up at the bottom end of the efficiency/equity league tables of Sapir (2005).

It is my contention, that this static representation of 'frozen' European social models is at odds with the striking intensity and the comprehensive character of employment and social policy reform in majority of the member states of the European Union in recent decades (Hemerijck/Schludi, 2000; Hemerijck, 2002). Since the late 1970s, all developed welfare states have been recasting the basic policy mix upon which their national systems of social protection were built after 1945. In the process, we have seen the rise and fall, respectively, the Swedish model macroeconomic management of the 1970s, the German 'Rhineland' model of diversified quality production of the 1980s, the Dutch employment miracle of the 1990s. And while today the Celtic Tiger, the Danish Lego-model, the Finnish knowledge economy, figure as model countries to emulate, nothing can guarantee the current best performers will prove effective in responding to the next phase of social and economic turmoil. It is also good to remember that in the late 1980s and early 1990s, it was argued that the fragmented US political economy needed to be recast along European principles of coordinated market economies (Eichengreen, 2007).

4 *European welfare states as evolutionary systems*

Welfare states are not 'static' models but 'evolutionary' systems, whose goals, aims, functions, institutions change over time, albeit

slowly, due to obvious political interests and institutional obstacles (Pierson, 1998; 2001). Comparative assessments should therefore be made in diachronic, dynamic, terms. One should also not forget, that incubation periods before reforms start to pay off in terms of growth and jobs, are extremely long. Usually, incoming governments reap the benefits of painful reforms enacted by their predecessors. If we interpret the welfare state more broadly than social protection, it is possible to paint a broad, cumulatively transformative process of policy change across a number of intimately related policy areas (see; Scharpf/Schmidt, 2000; Hemerijck/Schludi, 2000; Ferrera/Hemerijck, 2003).

In *macro-economic policy*, up to the late 1970s, Keynesian macro-economic policy priorities, geared toward full employment as a principal goal of economic management, prevailed. In the face of stagflation - i.e. the combination of high inflation and rising unemployment - the Keynesian order gave way to a stricter macroeconomic policy framework centred on economic stability, hard currencies, low inflation, sound budgets, and debt reduction, and this with a fair degree of success, especially with the introduction of EMU.

In the field of 'wage policy' a reorientation took place from the 1980s onwards in favour of market-based wage restraint in the face of intensified economic internationalization. In the Netherlands, Ireland and Denmark, the rediscovery of a jobs-intensive growth path was built on social pacts. Likewise, in the 1990s, the EMU entrance exam played a critical role in the resurgence of national social pacts for the hard-currency latecomers Italy, Portugal, and Greece (Fajertag/Pochet, 2000).

In the area of *labour market policy*, in the 1990s the new objective became maximising employment rather than inducing labour market exit, and this implied new links between employment policy and social security. The greater the number of people participating full-time and part-time in the labour market, the greater the contribution they make towards maintaining the affordability of adequate levels of social protection. This was also the key message of the *Jobs, Jobs, Jobs* Report of the Employment Taskforce, chaired by the former Dutch prime-minister Wim Kok (2003).

With respect to *labour market regulation*, empirical evidence from Denmark and the Netherlands suggest that 'flexicure' systems based on minimal job protection but offering decent standards of social protection for the unemployed are best able to bridge the gap between insiders and outsiders (Schmid/Gazier, 2002).

Within the sphere of *social insurance*, the changes in macroeconomic management, wage policy and labour market conditions have resulted in a shift from passive policy priorities aimed at income maintenance towards a greater emphasis on reintegration, also captured by the shift from 'out-of-work' benefits to 'in-work' benefits. At the same time, policy makers in many countries have turned towards *strengthening the minimum income protection* function of the welfare state, coupled with strong activation and reintegration measures to ensure minimum standards of self-reliance.

Late entry into the labour market of youngster, early exit of older workers, together with higher life expectancy confronts many welfare systems with a looming pension financing deficit. In the area of old-age *pensions*, the most important trend is the growth of (compulsory) occupational and private pensions and the development of multi-pillar systems, combining pay-as-you-go and fully funded methods, with relatively tight (actuarial) links between the pension benefits and contributions (Clark/Whiteside, 2003). In Spain restrictions have gone hand in hand with attempt to upgrade minimum pension benefits. Measures to combine work and retirement, with tax allowances, partial pension benefits have been introduced in Denmark and Finland.

Social services have experienced a strong comeback. Spending on childcare, education, health, and elderly care, next to training and employment services, has increased practically everywhere in the European Union over the past decade. Throughout the EU, also leave arrangements are in the process of being expanded, both in terms of time and in terms of the scope of coverage, also to include care for the frail elderly. In addition, female employment is the key to resolving child poverty which is on the rise in most European countries. As the future of welfare state depends on how well we resolve the dilemmas

associated with women's new career preferences, it is impossible to imagine a positive equilibrium without an effective reconciliation of family functions (Hakim, 2000; Orloff, 2006).

In terms of the *financial architecture* of the welfare state, finally, we observe an increase in user financing in the areas of child care, old age care, and medical care. With respect to *taxation*, as a result of intensified competition across the European Union, many EU Member States started to pursue a combination strategy of lower statutory tax rates and a broadening of the tax base.

Many of the reforms surveyed above were unpopular, but a fair amount occurred with the consent of parties in opposition, trade unions and employer organizations. Taking into consideration that it usually takes five to ten years before structural reform start to pay off, we are already beginning to see the first signs of policy redirection in comparative performance statistics. In terms macro-economic performance, we observe a remarkable convergence in terms of price stability and fiscal consolidation. We also observe a similar cross-national convergence with respect to unit labour costs. Expenditure levels on social protection expressed as a percentage of GDP has remained relatively stable. With respect to employment, there has been a large measure of convergence since the 1990s, with practically all mature welfare regimes scoring somewhere between 65 percent and 75 percent activity. This convergent trend is even stronger for the 'prime age' (25-54) group of adult workers. There has also been a general increase in activity rates among older workers in some continental welfare states, most notably the Netherlands, followed by France and Belgium. For younger cohorts, female employment in Southern and Continental Europe, is catching up rapidly to Northern European averages. Today high skilled groups surpass the Lisbon benchmark of 70 percent by about 15 percentage points, independently of welfare regime characteristics. It is the low skilled, more as the result of technological change than of economic internationalisation, whose labour market opportunities are seriously weakened.

5 *Towards a developmental welfare edifice*

The process of reform I have just highlighted involves a cumulative processes, with each reform improving upon the shortcomings of previous measures in one policy area after another. Welfare reform is a highly reflexive and knowledge-intensive process. The reform experience over the past two decades in large part was built on processes domestic (crisis induced) lesson drawing. In addition, I maintain that cross-national social learning in the context of the European Union played a key role in the reform process. And underneath this dynamic cumulative learning process, I would argue, we can observe a remarkable process of 'contingent convergence' of employment and social policy objectives and outcomes, the adoption of increasingly similar policy initiatives, encouraged by the deepening of the EU economic regulation and social agenda, signalling a transition from a corrective and passive welfare state to a more proactive social investment strategy (WRR, 2006).

The normative philosophy under recent labour market reforms is one of reciprocal obligations. Welfare recipients must be obliged to accept employment or training in order to receive benefits, while the state has the obligation to enhance the employability of benefit claimants. By the same token, raising female participation in the labour market is an issue of gender equality and social justice. But I believe that we have to be bolder. I advocate a shift in normative emphasis away from a static notion of distributive justice towards a dynamic normative concern for enabling equality of opportunity across the life course (Vandenbroucke, 2002; Sen, 2001; Diamond, 2006). This implies a re-orientation in social citizenship, away from 'freedom from want' towards 'freedom to act' while continuing to guarantee a 'rich social minimum'. In a recent policy report, the Irish *National and Economic and Social Council* coined the term the 'developmental' welfare state for strategic policy (re)direction of Irish social policy (2005). The term developmental welfare state was chosen for a number of closely related reasons. The task of employment and social policy systems should, first and foremost, be to support the development of each person, with measures tailored to people's capabilities and needs, and thus enabling them to reach their full potential. Second, a key

challenge for all European political economies is to devise a welfare system that not only addresses ‘new’ and ‘old’ social risks adequately, but more so to connect such an endeavour fully with the dynamic economy. In the third place, the developmental welfare state concept does, however, not celebrate economic dynamism as an end in itself, but it terms of a framework for citizens to pursue fuller and more satisfying lives.

The guiding question of the developmental welfare state is: What sort ‘new welfare architecture’ is compatible with international competitiveness, the transformation of working life, the demise of traditional family structures, demographic ageing, fiscal austerity, and EU deepening and widening? By adopting a life course perspective, we are best able to identify the developmental and social promotion character of the new welfare edifice (Supiot, 2001; Esping-Andersen et al, 2002; Jenson/Saint-Martin, 2006; Taylor-Gooby, 2004; Kenworthy, 2004; Maydell, 2006; Schmid, 2006; Hemerijck, 2006).

Child-centered social investment strategy

Since life chances are so over-determined by what happens in childhood, a comprehensive child investment strategy with a strong emphasis on early childhood development is imperative. Access to affordable quality childcare is sine qua non for any workable future equilibrium (Daly, 2000; Orloff, 2006; Jenson, 2006). Childcare demand cannot be adequately met via commercial care markets. In a purely commercial regime, low-income parents will probably not be able to afford quality care. They may respond by placing children in cheap low quality care or by withdrawing the mother from employment. Inaccessible childcare will provoke low fertility, low quality care is harmful to children, and low female employment raises child poverty. The emphasis on early childhood development goes *beyond* the idea that childcare is necessary to allow mother and fathers to reconcile work and family life. A ‘child centred social investment strategy’ is needed to ensure that children will be life-long learners and strong contributors to their societies. More children, educated to perform in a knowledge economy, are needed to keep the economy going for a retiring baby boom generation with high caring needs (Esping-Andersen, 2006).

Human capital investment push

If Europe wishes to be competitive in the new, knowledge-based society, there is an urgent need to invest in human capital throughout the life-course. Considering the looming demographic imbalances we face, we surely cannot afford large skill deficits and high school dropout rates (above 30 percent in Spain, almost 25 percent in the Netherlands and less than 15 percent in Denmark or Sweden). While inequalities are widening in the knowledge economy, this also implies that parents' ability to invest in their children's fortunes is becoming more unequal. Everyone's favourite solution is of course education. If social and employment policies are increasingly aimed at developing the quality of human resources for a high-skill equilibrium, they surely assume the role of 'productive factors'. The revitalisation of both the Irish and the Finnish economy is in part based on increased investments in education, preventing early departure from formal education and training, and facilitating the transition from school to work, in particular school leavers with low qualifications.

Flexicure labour markets for all

The interaction between economic performance and the welfare state is largely mediated through the labour market. The majority of Europe's mature welfare states are confronted with a syndrome of labour market segmentation between 'insiders' and 'outsiders' (Schmid, 2006). As family and gender issues were considered subsidiary during the early stages of post-war welfare state development, post-industrial social and economic change seem to reinforce, this has invoked an over-accumulation of insurance benefits on the side of 'guaranteed' breadwinner workers with quasi-tenured jobs, alongside inadequate protection for those employed in the weaker sectors of the labour market, particularly youngsters, women, immigrants and older low skilled workers. Most likely, labour markets will become ever more flexible. While the boundaries between being 'in' and 'out' of work have been blurred by increases in atypical work, low-wages, subsidized jobs, and training programs, one job is no longer enough to keep low-income families out of poverty. Post-industrial job growth is highly biased in favour of high skill jobs. However, increased labour market flexibility, together with the continuous rise in female employment will, in addition, also encourage the

growth of a sizeable amount of low skill and semi-skilled jobs in the social sector and in personal services. The policy challenge is how to mitigate the emergence of new forms of labour market segmentation through what could be called ‘preventive employability’, combining increases in flexibility in labour relations by way of relaxing dismissal protection, while generating a higher level of security for employees in flexible jobs. Flexible working conditions are often part and parcel of family friendly employment policy provisions. There is a clear relation between the ratio of part-time jobs and female employment growth. But the ability of part-time employment to harmonize careers with family depends very much on employment regulation, whether part-time work is recognised as a regular job with basic social insurance participation, and whether it offers possibilities for career mobility.

Later and flexible retirement

Many of the so-called ‘new social risks’, like family formation, divorce, the elderly becoming dependent on care, declining fertility, and accelerating population ageing bear primarily on young people and young families, signifying a shift in social risks from the elderly to the young. Late entry into the labour market of youngster, early exit of older workers, together with higher life expectancy confronts the welfare state with a looming financing deficit. Two trends justify an adjustment in our thinking about retirement: a) the health status of each elderly cohort is better than that of the last; at present a man aged 65 can look forward to a further 10 healthy years. And, b) the gap between old age and education is rapidly narrowing, so that old people in the future will be much better placed than now to adapt in the coming decades with the aid of retraining and lifelong learning. The education gap between the old and the young will begin to disappear when the baby-boomers approach retirement. Beyond the development of multi-pillar, including both PAYGO (pay-as-you-go) and funded schemes, in the area of *pension policy*, the challenge lies in how to allocate the additional expenditures that inevitably accompany population ageing (Myles, 2002). Of crucial importance remains a general revenue financed first tier pension guarantee with a price index guarantee for the next generation of flexible labour market cohorts. Sustainable pensions will be difficult to achieve unless we

raise employment rates of older workers and raise the retirement age to at least 67 year. Delaying retirement is both effective and equitable. It is efficient because it operates simultaneously on the nominator and denominator: more revenue intake and less spending at the same time. It is inter-generational equitable because retirees and workers both sacrifice in equal proportions, as we are all getting healthier and more educated with each age cohort. Flexible retirement and the introduction of incentives to postpone retirement could greatly alleviate the pension burden. Although there has been a slight increase of part-time work among the elderly, it has been shown that part-time work and participation rates among older people are positively related, there is still little systematic and comprehensive policy activity to enhance the variable opportunity set for older workers. If older worker remain employed ten years longer than is now typically the norm, household incomes will increase substantially. This means less poverty and need for social assistance and greater tax revenue.

Migration and integration through participation

More than before priority should be given to problems of participation and integration of migrants and non-EU nationals, whose rates of unemployment are on average twice that of EU nationals. Integration and immigration policy should have a central place in our discussion about the future of the welfare state, something we failed to do in the past. In our ethnically and culturally diversified societies the welfare state faces a major challenge of ensuring that immigrants and their children do not fall behind. The recent outbreak of violence in the banlieus of the metropolitan cities of France reveals how economic exclusion and physical concentration, reinforces educational underperformance, excessive segregation and a self-destructive spirals of marginalization. The overriding policy lesson is that in the face demographic ageing and in the light of a declining work force, nobody can be left inactive (for long)!

Minimum income support

We cannot assume that early childhood development, human capital push, together with high quality training and activation measures will remedy current and future welfare deficiencies. Hence, in the medium terms it is impossible to avoid some form of passive mini-

imum income support unless we are willing to accept rising household welfare inequalities. An unchecked rise in income inequality will worsen citizens' life chances and opportunities. Greater flexibility and widespread low-wage employment suggests a scenario of overall insecurity for a sizeable group. It is therefore necessary to have an even more tightly woven net below the welfare net for the truly needy to meet minimum standard of self-reliance.

Joint-up governance

One of the most distinctive institutional features of the European welfare *state* has been its public nature. Various developments have been challenging this state-centric edifice of the welfare state in recent years – a challenge often summarised in the emergence of new forms of 'governance' beyond the traditional territorial nation state. Diversified demand in the face of tight budgets makes it increasingly difficult for governments to apply typical uniform rules and procedures and regulations to welfare servicing. Customization of welfare services to meet more diverse needs with transfers and services goes together with institutional devolution, decentralization, liberalization and privatization. There is an increasing recognition that effective social policy formation and implementation today requires 'joined up' governance across government departments, public agencies, private sector organizations, and community association, together with more effective form of policy coordination, including information pooling and feedback, across various functionally differentiated policy areas of activation, social protection, employment activation, and family servicing.

6 *Anchoring a european social narrative*

The expansion of the welfare state and the European economic integration, in the shape and form in which these two processes developed in Western Europe in the second half of the twentieth century, represent two unique historical achievements. Never before in history has democratic social policy innovation and cross-national economic regulation been so effectively used to promote civil liberty, economic prosperity, social solidarity and public well-being, of a kind

that would have been hard to imagine half a century ago. Despite these path-breaking achievements, Europe is currently going through a phase of self-doubt. The negative outcome of the 2005 referenda over the Constitutional Treaty in both France and the Netherlands, signals the 'growing pains' of the shift from an elite-driven, technocratic *diplomatic* to a broader *political Union*. Feelings of political discontent not only put the European economic project into jeopardy, they also negatively affect the effectiveness of national European welfare states in the face of rapid social and economic change. To the extent that European economic integration is seen to destabilize national arrangements for social protection, this is likely to trigger defensive mobilization to close off national welfare systems, with strong elements xenophobia, from external influence. Political elites from all persuasions have since the adoption of the Single Market been all too happy to scapegoat the EU for painful reforms. We are now reaping the fruits of this short-sighted behaviour in the political stalemate over the Constitution (Wallace, 2005).

Throughout the second half of 20th century, European citizens have been keen supporters of both the welfare state and the European Union. The 'loose coupling' of the low politics of European economic integration and the high politics of the expansion and maturation of national welfare states formed a particularly happy equilibrium in an expanding world economy. A virtuous circle of outward economic integration went hand in hand with the expansion of a more inward looking process of welfare state expansion. The question today is whether the old 'separate tracks' economic and social policy equilibrium and strict division of labour between the Common Market and member state welfare competencies can be maintained. I believe not. Since the mid-1980s, issues of work and welfare have become ever more intertwined with processes of European political and economic integration. The Single Market, EMU, and the Stability and Growth Pact have fundamentally recast the boundaries of national systems of social protection, both constraining the autonomy for domestic policy options but also opening opportunities for EU-led multi-level policy coordination. These EU policy provisions have encouraged a thorough re-examination of financial bases of European welfare states, of the quantity and quality of their spending commitments. It is

fair to say that we have entered an era of *semi-sovereign welfare states* (Scharpf, 1999; Leibfried/Pierson, 2000; Saari, 2006).

Today, more than half of Eurobarometer respondents are afraid that European integration may lead to an erosion of social protection benefits and three quarter are anxious about job losses, also due to fear of large scale immigration of cheap labour as a result of the integration process. The good news is that despite the 'no' vote to the referendums on the Constitutional Treaty in two original core countries, in June 2005, 51 percent of the French and 77 percent of the Dutch still believe that 'EU membership is a good thing'. In order to counter tendencies of Europe's national political economies from becoming ever more inward-looking and protectionist, EU political leaders at all levels are required to develop a policy vision on social progress that European citizens are able to support. European citizens are no longer prepared to give a *carte blanche* to their political leaders and EU policy elites on further economic integration or enlargement. A key problem is that the benefits of enlargement for existing members are mostly long-term and intangible – an investment in democracy, security and prosperity in our neighbourhood, while the costs are Usually perceived to be more immediate and concrete. In a time of slow growth and tight fiscal constraints, this is hardly a combination to energize short-sighted politicians and their electorates in favour of the EU. If it is the case that solidarity and social cohesion rank so high in people's preferences and expectations and that the EU is increasingly perceived as a potential threat to such values, then it seems wise not to ignore these sentiments but to openly address these perceptions and worries at the level of the EU. Some explicit social policy compromise must be found at the highest political level, with a view of again reconciling two prime drivers of European social and economic progress: the internal market and the welfare state (Ferrera, 2006). Without providing some sense of direction, social ambition and welfare pride, economic and social reforms are unlikely to make much progress – at both the national and the European levels.

The current political backlash of defensive mobilization around the welfare status quo in many European political economies, I argue, requires a reappraisal and a reassertion of the imperative of 'double

engagement' launched by the Portuguese presidency back in 2000, based on the Amsterdam recognition of the contingent, but deep, complementarity between social and economic policy. But this is not enough. Better life chances are what European citizens care about – and what they expect their elected leaders to promote and safeguard in a more 'social' competitive European economy. This does not imply a watering down of the liberalisation agenda for jobs and growth. Europe needs more growth and better jobs. Thus far national political leaders and leading EU decision-makers have failed to seize and explicate the social narrative underneath the original Lisbon strategy and to weave social ambitions and welfare pride into the political discourse and policy fabric of both the Union and the member states. What is required above the reassertion of the Lisbon spirit of 'double engagement', and here I follow the important work of Maurizio Ferrera, is a firm anchoring or 'nesting' of economic policy in a wider and more socially friendly institutional and discursive framework (2006). It should be made clear that economic objectives are prioritized as vehicles for social progress, i.e. as instruments for expansion of life chances of Europe's citizens and the consolidation of their recalibrating developmental welfare states. The political nesting imperative is urgent. The key question, as Loukas Tsoukalis puts it, is no longer 'how much' Europe we want, but 'what kind' of Europe we can build together (Tsoukalis, 2003).

In 2005, the concept of a so-called Globalization Adjustment Fund was put forward, to complement the structural funds and the European Social Fund, as a swift response to urgent social problems of industrial dislocation through globalization (Tsoukalis, 2006). I am afraid that such a Globalization Adjustment Fund would reinforce traditional beggar-thy-neighbour political lobbying over EU funds for regional adjustment. Humanity, not markets, firms and states, should be at the centre of EU social policy attention. Overall, growth conditions are now more conducive to pursuing developmental welfare reform agendas than they have been for many years, and the challenge is to Use this window of opportunity for reasserting the logic of 'double engagement' to twenty-first century economic and social conditions. From the perspective of the developmental policy strategies, in the face of adverse demography, I would vouch for a 'doubly

engaged' European strategy against child poverty and support for working families, written into a short social declaration for the 50th anniversary of the signing of the Rome Treaty on the 25th of March.

NOTEN

- 21 Lecture to the Conference *Joining Forces for a Social Europe*, organised under the German Presidency of the European Union during the first half of 2007, in Nuremberg, 8 and 9 February 2007.

REFERENCES

- Aiginger, K. And A. Guger (2006) 'The European Socioeconomic Model', in A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.) *Global Europe, Social Europe*, PolityPress, Cambridge.
- Clark, G.L. and N. Whiteside (eds.) (2003) *Pension Security in the 21st century*. Oxford, Oxford University Press.
- Daly, M. (2000) 'A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison', in: F.W. Scharpf and V.A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, P. (2006) 'Social Justice Reinterpreted: New Frontiers for the European Welfare State', in: A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.). *Global Europe, Social Europe*, PolityPress, Cambridge.
- Eichengreen, B. (2006) *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., (2005) *Putting the Horse in Front of the Cart: Towards a Social Model for Mid-Century Europe*, WRR-lecture 2005.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles, (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Fajtag, G. and P. Pochet (eds.) (2000) *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels, etui.
- Ferrera, M. (2005) *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press (forthcoming).
- Ferrera, M. (2006) 'Friends, Not Foes: European Integration and National Welfare States', in: A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.) *Global Europe, Social Europe*, PolityPress, Cambridge.
- Ferrera, M., A. Hemerijck and M. Rhodes (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferrera, M. and A. Hemerijck (2003) 'Recalibrating Europe's welfare regimes', in J. Zeitlin D.M. Trubek (eds.), *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press.
- Hakim, C. (2000) *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2002) 'The self- transformation of the European social model(s)', in G. Esping-Andersen with D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles (2002), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2004) 'Beyond the Double Bind of Social Europe', in: L. Magnussen and B. Strath (eds.). *European Social Citizenship: Preconditions for Future Policies from a Historical*

Perspective, P.I.E.-Peter Lang, Brussels.

- Hemerijck, A. (2006) 'Social Change and Welfare Reform', in: A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.) *Global Europe, Social Europe*, PolityPress, Cambridge.
- Hemerijck, A and M. Schludi (2000) 'Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses', in F. W. Scharpf and V. Schmidt (eds) *Welfare and Work in the Open Economy – From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck, A and J. Bergman (2004) 'The European Social Patromony: Deepening Social Europe through Legitimate Diversity', in: T. Sakellariopoulos, J. Bergman, A. Hemerijck, A. Stergiou, and Y. Stevens (eds.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*, Intesentia, Antwerp, pp. 9-54.
- Jenson, J. and D. Saint-Martin (2006) 'Building Blocks for a New Welfare Architecture: the lego model of active society?', in: *Policy and Politics*, vol. 34, no. 3, pp. 429-51.
- Jenson, J. (2006) 'The European Social Model: Gender and Generational Equality', in: A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.) *Global Europe, Social Europe*, PolityPress, Cambridge.
- Kenworthy, L. (2004) *Egalitarian Capitalism. Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*, New York: Russel Sage Foundation.
- Kok, W. et al. (2003) *Jobs, Jobs, Jobs - Creating More Employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Brussels: European Communities.
- Kok, W. et al. (2004) *Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxembourg: European Communities.
- Leibfried, S. and P. Pierson (2000) 'Social Policy', in: H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, 4th edn., Oxford: Oxford University Press: 267-291.
- Maher, I. (2004) 'Law and the Open Method of Coordination' in: *Zeitschrift für Staats- und Europa-wissenschaften*, pp. 248-263.
- Maydell, B. von (ed.) *Enabling Social Europe*, Berlin: Springer.
- Myles, J. (2002) 'A new social contract for the elderly' in G. Esping-Andersen (ed.) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 130-172.
- National Economic Social Council (NESCC) (2005) *The Developmental Welfare State*, The National Economic Social Council, Dublin nr. 113, May 2005.
- Orloff, A.S. (2006) 'Farewell to Maternalism', in: J.D. Levy (ed.), *The State After Statism*, Cambridge Ma., Harvard University Press.
- Pierson, P. (1998) 'Irrresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States confront Permanent Austerity', in: *Journal of European Public Policy*, 5 (4) : 539-60.
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Sapir, A. et al. (2003) *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*, Report of the Independent High Level Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels, European Communities.
- Saari, J. (ed.) (2006) *The Europeanisation of Social Protection: The Political Responses of Eleven*

- Member States, Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Scharpf, F. W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press 1999.
- Scharpf, F.W. (2002) 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity', in *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, pp. 645-670.
- Scharpf, F.W./Schmidt, V.A. (eds.) (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Volumes, Oxford, Oxford University Press.
- Schmid, G. (2005) 'Social Risk Management through Transitional Labour Markets', (manuscript).
- Schmid, G. and Gazier, B. (eds) (2002) *The Dynamics of Full Employment, Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Glos: Edward Elgar Publishing.
- Sen, A.K. (2001) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- Supiot, (2001) *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*; Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford university Press.
- Tsoukalis, L. (2003) 'What Kind of Europe?', Oxford: Oxford University Press.
- Tsoukalis, L. (2006) 'Economic Reform, Further Integration and Enlargement: Can Europe Deliver', in: A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.). *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge.
- Vandenbroucke, F. (2002) Foreword, 'Sustainable social justice and 'open coordination' in Europe', in G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. VIII–XXIV.
- Wallace, W. (2005) 'A Treaty Too Far', in: *The World Today*, vol. 61, no. 7, July 2005, pp 5-7, London: Chatham House.
- WRR (Netherlands Scientific Council for Government) (2006) *De Verzorgingsstaat Herwogen. Over Verzorgen, Verzkeren, Verheffen en Verbinden*, Report to the Government no. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (Netherlands Scientific Council for Government) (2007) *Investeren in Werkzekerheid*, Report to the Government no. 77, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeitlin, J. (2005) 'The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy', in J. Zeitlin, J. and P. Pochet (eds) (2005), *The Open Method of Coordination in Action; The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles: saltsa, P.I.E.-Peter Lang, pp 447-503.

OVER DE AUTEURS

Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de Tilburgse school voor Politiek en Bestuur, Faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg.

Prof.dr. A.C. Hemerijck is directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar vergelijkende analyse van de Europese verzorgingsstaat bij de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof.dr. P.A.H. van Lieshout is raadslid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Theorie van de zorg aan de Universiteit van Utrecht.

Dr. A.H.G. Rinnooy Kan is voorzitter van de Sociaal-Economische Raad.

Prof.dr. F.I.G. Vandenbroucke is Vice-minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming.

De Nederlanders van morgen leven langer dan die van gisteren. Ze moeten hun brood verdienen in een wereld met meer internationale concurrentie. Ze wonen in een samenleving met meer culturele verschillen. Deze veranderende omstandigheden noodzaken tot groot onderhoud van de verzorgingsstaat. De Sociaal-Economische Raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben de afgelopen maanden nagedacht over waar het met de Nederlandse verzorgingsstaat naartoe moet. De WRR presenteerde eind september 2006 het rapport *De verzorgingsstaat herwogen*. Een unanieme SER schaarde zich in oktober 2006 achter het advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen*. Beide adviezen stonden centraal op een symposium dat de SER en de WRR organiseerden op dinsdag 16 januari 2007, als een handreiking aan het nieuw te vormen kabinet.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

SER Sociaal-
Economische
Raad