

GEEF DE EUROPESE UNIE EN BELGIE EEN SOCIAAL INVESTERINGSACT

De Morgen, 21 mei 2011

Frank Vandenbroucke

Wint de lange termijn of wint de korte termijn? Wint nationaal sentiment of wint nationale rationaliteit? Voor die dubbele knoop staat de Europese Unie. Maar ook België ligt in zo'n dubbele knoop. *Parlons vrai*.

Het klimaat, de pensioenen, onderwijs... eisen beleid dat vele jaren wordt volgehouden. Het gaat om investeringen waarvan het rendement slechts na geruime tijd duidelijk wordt. In de strijd tegen de opwarming hoeft dat geen betoog. De investeringskost voor een koolstofarme economie is aanzienlijk, de klimaatschade zou veel aanzienlijker kunnen zijn – maar die schade is voor onze kinderen en kleinkinderen. Dat geldt ook voor sociaal beleid. Hier is dé uitdaging de demografie: we leven langer, en tegelijkertijd stroomt een veelkleurige groep kinderen onze scholen in. Dus moeten we investeren in onderwijs en kinderopvang, snel langer beginnen werken, activeren,... èn de overheidsschuld verminderen. Onderwijs en kinderopvang voorzien vanzelfsprekend in een behoefte hier en nu; maar de belangrijkste *return* is niet voor morgen. Modern sociaal beleid is investeringsbeleid *par excellence*. Er is vertrouwen nodig in regeringen die zo'n beleid voorstellen: het publiek wordt aangesproken op een inspanning; de opbrengst van die inspanning is er niet meteen. Wanneer het vertrouwen in politici laag is en verkiezingsuitslagen snel wisselen, overheerst de korte termijn.

Europese lessen

Dat sociaal beleid investeringsbeleid is, is geen nieuwe gedachte. De Lissabon-strategie die de EU in 2000 afsprak was daarvan doordrongen. We zijn tien jaar verder. Heeft het sociale investeringsrecept, met zijn klemtoon op activering, gewerkt? Een gemakkelijke vraag is dit niet. In sommige landen ging activering gepaard met sterke achteruitgang van werkloosheids- en bijstandsuitkeringen; in andere landen was dat minder het geval. In sommige lidstaten leidde activering naar slecht betaalde mini-jobs, in andere landen niet. "Sociaal investeren" bleek geen eenduidig verhaal, maar vatbaar voor interpretaties. Toch kunnen we al enkele lessen trekken. De werkgelegenheid is de voorbije 15 jaar in Europa veel sterker toegenomen dan in de VS. Hervormingen op de arbeidsmarkt, zoals bepleit in de Lissabon-strategie, hebben daartoe bijgedragen. Men moet daar niet minnetjes over doen. Anderzijds is er geen vooruitgang in de sociale doelstellingen die in 2000 op de Lissabon-agenda stonden, zoals armoedebestrijding. Groeiende werkgelegenheid heeft structurele ongelijkheid niet verminderd. Veel van de nieuwe jobs zijn terecht gekomen in gezinnen waar al iemand aan het werk was. Het aantal mensen dat leeft in gezinnen waar niemand werkt – en dat heb ik het niet over gepensioneerden – is niet gedaald. De groeiende kinderarmoede vindt daar een verklaring. Als activering gepaard gaat met slechtere uitkeringen, maar het aandeel van de gezinnen die daarmee leven, daalt niet, dan krijg je meer armoede. Het gaat over alleenstaande ouders, over mensen die omwille van gebrek aan scholing of persoonlijke problemen ver van de arbeidsmarkt staan, het gaat over vijftigers die werkloos geworden zijn... Als activerend sociaal investeringsbeleid voor deze mensen geen oplossingen biedt, dan faalt het. Nu geloof ik dat volgehouden activering wél kan slagen in die opdracht. Dat veronderstelt dat consequent geïnvesteerd wordt in kinderopvang, onderwijs, (her)scholing, en dat

je daarmee iederéén bereikt, ook mensen in de marge van de samenleving. Het veronderstelt ook dat het inkomen van mensen met laagbetaalde jobs – vaak de enige uitweg voor gezinnen die verstaan van de arbeidsmarkt – wordt ondersteund. Intussen maakt de vergrijzing meer uitgaven nodig voor zorg en pensioenen. Dat allemaal verzoenen, is een hele opdracht.

Een en ander betekent dat in het sociale beleid evenwicht nodig is tussen “investeren” en “beschermen” en dat herverdeling belangrijk blijft. Als de samenleving doorsneden wordt door grote ongelijkheden, kan je van sociaal investeringsbeleid geen succes maken. In het onderwijs is dit duidelijk: ongelijke thuissituaties leiden tot ongelijke onderwijskansen. Een andere Europese les is dat een sociaal investeringsbeleid ambitieus en samenhangend moet zijn. Een sociale investeringsstrategie is een *pakket* waarbij het geheel sterker is dan de som van de delen. Half werk leidt tot minder dan halve resultaten. Dat is met name voor België een belangrijke les.

De pijnlijkste les van de voorbije jaren is dat een sociale investeringsstrategie alléén niet volstaat, omdat het – in economenjargon uitgedrukt – een loutere aanbodstrategie is. De ineensstorting van de economie na de bankencrisis heeft in één klap veel weggeveegd van de vooruitgang die de EU geboekt had inzake werkgelegenheid. De banken reguleren en macro-economische evenwichten bewaken had ook op de Europese agenda moeten staan. Sociaal investeringsbeleid moest verankerd zijn in robuust budgettaire, financieel en macro-economisch beleid. Intussen is algemeen aanvaard dat Europa een economisch bestuur nodig heeft. De Commissie en de Raad hebben een strengere bewaking van het budgettaire en macro-economische beleid op tafel gelegd, het zgn. Europese Semester. Het Europese Parlement heeft daarop in april bijstellingen voorgesteld: in die voorstellen wordt de budgettaire aanpak realistischer, omdat hij ook rekening zou houden met het onvermijdelijke effect van bv. stijgende werkloosheidsuitgaven tijdens een conjunctuurcrisis; de economische aanpak wordt evenwichtiger, omdat niet alleen naar loonkostencompetitiviteit zou gekeken worden maar naar een heel scorebord, met aandacht voor sociale indicatoren en respect voor overleg.

Een Europees sociaal investeringspact

Toch ben ik niet gerust gesteld. Het risico blijft dat we een budgettaire en economisch beleid krijgen, dat sociale investeringspolitiek alleen nog lippendienst bewijst. Wat nu op de agenda moet, is een Europees sociaal investeringspact. Dit betekent onder meer dat de mooie doelstellingen van de opvolger van de Lissabon-strategie, EU2020 (investeren in innovatie, investeren in onderwijs om drop-outs te verminderen en het hoger onderwijs verder uit te bouwen, armoede en werkloosheid bestrijden...) verankerd moeten in de toepassing van het Europese Semester. De Europese Raad van juni vormt een eerste test: zullen de sociale doelstellingen van EU2020 even zwaar doorwegen in de beoordeling van de lidstaten als de budgettaire cijfers?

Er is nog een pijnpunt. Zonder collectieve aanpak van risico's die de nationale regeringen lopen op de financiële markten blijft de Eurozone een fragiele constructie, zo toont Paul De Grauwe aan. Zo'n collectieve aanpak – met name via de uitgifte van gezamenlijke Euro-obligaties – impliceert niet dat je de verantwoordelijkheid van nationale regeringen om financieel orde op zaken te zetten, wegneemt. Het betekent dat je een evenwicht tot stand brengt tussen disciplineren en ondersteuning, tussen “wortel” en “stok”. Omdat hun banken en de financiële markten verweven zijn, hebben ook lidstaten die sterk staan op de markten, zoals Duitsland, belang bij zo'n gezamenlijke, supranationale aanpak. De Duitse weerstand tegen de uitgifte van Euro-obligaties kan

alleen uitgelegd worden als kortzichtig nationaal sentiment, niet als rationeel inzicht in het Duitse nationale belang. Het nationale belang is vandaag het best gediend met een supranationale verdediging. De mensen die nu roepen dat de Unie geen “transferunie” mag worden (wat deze voorstellen overigens niet voorzien), dat iedereen zelf zijn potje moet koken, beseffen best dat hun verlamdende druk het doembeeld van een steeds onevenwichtiger Unie alleen dichterbij brengt.

Landen die vandaag in moeilijkheden zitten – met name Griekenland, Portugal, maar ook Italië - zijn deels landen die tijdens de voorbije jaren te weinig vooruitgang boekten in de ombouw van hun sociaal beleid naar een sociaal investeringsbeleid, die te weinig hervormd hebben inzake arbeidsmarkt en pensioenen. Precies daarom spreken Anton Hemerijck, Bruno Palier en ik over een sociaal investerings“pact”: de EU heeft nood aan een *deal* waarbij alle lidstaten het pad opgaan van budgettaire discipline en sociaal investeringsbeleid, maar daarbij ook ondersteund worden. Het pad dat we bepleiten, loopt niet over rozen: een sociaal investeringsbeleid is een hervormingsbeleid. Men moet de inwoners van landen waar nu dramatische ingrepen gebeuren, kunnen overtuigen dat die ingrepen tot beterschap en tot stabiliteit kunnen leiden. Precies daarom moet de blijvende fragiliteit van de Eurozone aangepakt worden. Zo niet, riskeren we vicieuze cirkels van uitzichtloos saneren en deflatie; dat het sociale investeringsperspectief dan volledig uit beeld verdwijnt, hoeft geen betoog.

Europa ligt dus in een dubbele knoop. Kortzichtige nationalistische druk in noordelijke lidstaten en Duitsland maakt het nog moeilijker – nog moeilijker dan het *sowieso* al is – om de bevolking in zuidelijke lidstaten te overtuigen dat een werkzame uitweg mogelijk is, dat er een hoopvol perspectief blijft bestaan op de langere termijn. Omdat we de lange termijn niet overtuigend op de agenda krijgen, blijven we gevangen van de korte termijn, roepend dat we vooral geen “transferunie” moeten worden. Terwijl dat niet eens op de agenda staat. Uiteindelijk verliezen we daar allemaal aan.

De Belgische knoop

Ons land ligt ook in zo’n dubbele knoop. Mijn pleidooi voor een “sociale staats hervorming” vertrok enkele jaren terug uitdrukkelijk van de vaststelling dat België halfslachtige stappen zette naar sociaal investeringsbeleid. De idee was dat het federale niveau zich moest toeleggen op de “beschermingsagenda” (pensioenen met name), terwijl de deelregeringen sterker gewapend moesten worden (maar ook meer geresponsabiliseerd) voor de “investeringsagenda”. Vandaar het voorstel om het activeringsbeleid volledig over te hevelen naar de Gewesten, en hen daarvoor te responsabiliseren. Vandaar veel aandacht voor de financiële draagkracht van het federale niveau. Het publieke debat over de staats hervorming is intussen ver verwijderd van die inspiratie. Responsabilisering is vereenzelvigd met fiscale autonomie, wat een onvruchtbaar amalgaam schept: een dotatiestelsel kan even responsabiliserend werken als fiscale autonomie, als je dat dotatiestelsel tenminste zo wil opvatten. En fiscale autonomie – een op zichzelf legitiem want democratiserend idee – is vereenzelvigd met één specifieke techniek, de zgn. *split rate*, waarvan we weten dat die enige praktische problemen stelt. Dat is geen reden om het democratische punt van fiscale autonomie op te geven, maar wel om de uitgangspunten in het oog te houden, *back to basics*.

België is te veel een transferunie, zoveel is zeker. De vraag is hoe je op termijn minder een transferunie wordt, en meer een beschermings- en investeringsunie, d.w.z. een geheel waarbij het federale niveau duurzaam kan beschermen omdat de andere niveaus vooruitziend investeren. Een

staatshervorming kan daar toe bijdragen, als ze toelaat om zowel de beschermingsagenda als de investeringsagenda béter aan te pakken. Maar de sociale investeringsagenda vraagt méér dan staatshervorming. *Parlons vrai*. Nu moeten we beslissen hoe het pensioenstelsel er op lange termijn uitziet. Dat betekent dat je het ook moet hebben over de wettelijke pensioenleeftijd, binnen pakweg 20 jaar: niet dat je mensen moet verbieden om dan op hun 65^{ste} te stoppen met werken, wel dat je mensen die op hun 22^{ste} begonnen zijn, tegen dan moet aanmoedigen, als ze dat wensen en kunnen, om pas op pensioen te gaan op hun 67^{ste}. Een flexibele pensioenleeftijd dus, in functie van de lengte van de loopbaan. De pensioenleeftijd biedt houvast, biedt een zekerheid. Als we zekerheid willen bieden op lange termijn, zullen we de *betekenis* van sommige zekerheden moeten herdefiniëren. Dat lukt niet, als we de gevangenen zijn van de korte termijn.

De problemen van de 21^{ste} eeuw kunnen we niet oplossen met recepten van de 19^{de} eeuw. De “natiestaat” is een voorbeeld: doorborduren op de natiestaat is noch voor de Europese Unie noch voor Vlaanderen een toekomst. Een starre definitie van een pensioenleeftijd is een ander voorbeeld. De politici die de komende weken met elkaar aan tafel zitten in de EU of in België, zullen niet alleen gebaande paden maar ook versleten denkbeelden moeten verlaten. We voelen ons veilig op die paden, we beheersen de retoriek van die denkbeelden perfect, maar ze leiden naar onontwarbare knopen.

Frank Vandenbroucke, Anton Hemerijck, Bruno Palier, *The EU needs a social investment pact*, www.ose.be/EN