

België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa

Samenvatting van de Pacificatie-lezing, uitgesproken op 11 november in Breda; de volledige lezing is te vinden op www.pacificatielezingen.org

Frank Vandenbroucke

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Globalisering, digitalisering, Europa: we sturen niet maar ondergaan, en groeiende ongelijkheid is het onvermijdelijke gevolg. Is dat zo? Neem België en Nederland, twee kleine, open economieën: je zou verwachten dat die nog meer dan anderen de impact van globalisering ondergaan. Dat blijkt niet. We zien groeiende ongelijkheden, maar minder dan elders. De middenklasse houdt redelijk stand. Globalisering en europeanisering maken ook geen eenheidsworst van ons. Het sociale bestel van België en Nederland is en blijft zeer verschillend. De vaststelling is niet nieuw: kleine staten beschikken over een sterk aanpassingsvermogen wanneer ze hun kleine schaal combineren met goed sociaal overleg. Het Nederlandse Poldermodel is vaak geroemd als voorbeeld bij uitstek van deze kwaliteit.

Onze verschillen zijn interessant, want we kunnen er uit leren. Neem de armoedecijfers: het Belgische debat daarover heeft iets ritueels en stemt moedeloos. De vergelijking met onze noorderburen levert pertinente vragen op. Waarom is er in Nederland minder armoede bij mensen die jonger zijn dan 60? De verklaring van het verschil situeert zich *volledig* in de categorie 'huishoudens waarvan de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn', en met name in de categorie 'huishoudens met kinderen waarvan de volwassenen zeer weinig aan het werk zijn'. Met of zonder kinderen, huishoudens die een zwakke band hebben met de arbeidsmarkt lopen bij ons een groter armoederisico dan in Nederland. Dat is niet verrassend: de Nederlandse bijstand is beter. Maar niet alleen is het armoederisico binnen deze groep in België hoger, de groep zelf is ook groter: in België zijn er meer gezinnen met kinderen waarvan de ouders zeer weinig aan het werk zijn. Dat laatste vormt de hoofdbrok van de verklaring voor de betere Nederlandse armoedecijfers. Ons arbeidsmarktprobleem situeert zich meer in Wallonië en Brussel dan in Vlaanderen. Maar dat is geen reden voor Vlaamse zelfgenoegzaamheid. De uitkeringen zijn ook in Vlaanderen laag, en de financiële kloof tussen gezinnen die sterk staan op de arbeidsmarkt en gezinnen die zwak staan op de arbeidsmarkt is – vergeleken met vaststellingen daarover in andere landen – diep. Een brede benadering van armoede, waarbij niet alleen inkomen maar ook gezondheid, opleiding, huisvesting en niet-materiële factoren in beeld komen, toont groeiende kansarmoede bij de jongste kinderen in Vlaanderen.

De droevige vaststelling dat we veel Belgische huishoudens tellen zonder werkende volwassenen, hangt samen met de positie van laaggeschoolden. Ook daarin verschillen onze landen: laaggeschoolden hebben in Nederland vaker een job, alhoewel het zeer dikwijls om deeltijdse jobs gaat. Moeten we het Nederlandse model overnemen?

De Nederlandse arbeidsmarkt: een bewegend doel

Het Poldermodel dankt zijn faam aan de spectaculaire daling van de werkloosheid in de jaren '80 en '90. Onderhandelingen, coördinatie en consensusvorming waren daarin cruciaal. Nederland heeft ook een traditie van 'grote hervormingen'; het Belgische verhaal is er altijd een van kleine stappen.

Dit wil niet zeggen dat er in Nederland geen conflicten waren, noch dat hervormingen altijd volgens plan verliepen: een idyllisch beeld moeten we daar niet over hebben. De kern van het economische succes lag bij de volgehouden loonmatiging, op basis van het Akkoord van Wassenaar van 1982. Matiging leidde tot een ongezien handelsoverschot, een mercantiel succes dat in Europa zijn gelijke niet kent. De minimumlonen werden nog meer gematigd dan de gemiddelde lonen. Het loonaandeel in het nationaal inkomen daalde en de loonongelijkheid nam toe. Het groeiende aantal tweeverdieners ondersteunde echter de koopkracht van de gezinnen; vrouwen gingen op grote schaal aan het werk in deeltijdarbeid. Op het niveau van de gezinnen bleef de inkomensongelijkheid – na een stijging in de jaren '80 – beperkt.

Vandaag verschilt Nederland van andere landen niet alleen door het deeltijdwerk. Nederland heeft een van de meest flexibele arbeidsmarkten van Noordwest-Europa. Flexibiliteit was een belangrijk politiek thema in de jaren '90, maar ook de sociale partners manifesteerden zich uitdrukkelijk: hun Flexakkoord van 1996 legde de basis voor latere wetgeving. Voor vast personeel zou er meer flexibiliteit en minder zekerheid komen, en voor flexibel personeel minder flexibiliteit en meer zekerheid. De flexibiliteit nam een enorme vlucht, in die mate dat de sociale partners in 2013 stelden dat de flexibiliteit 'doorgeschoten' was. Ondanks het blijvende belang van het cao-overleg in Nederland, is het Poldermodel zijn greep op deze dynamiek verloren.

Nederland heeft een omvangrijk segment van laagbetaalde jobs: 18% van de Nederlandse lonen ligt lager dan twee derden van het doorsneeloon; in België gaat het om minder dan 4%. Het verschil is groot bij mensen die jonger zijn dan 30: in Nederland werkt 47% van hen met een laag loon; bij ons gaat het om 13%. Minimumlonen voor jongeren liggen in Nederland veel lager dan minimumlonen voor mensen van 21 jaar of ouder. In België bestaat er sinds 2015 geen onderscheid meer tussen minimumlonen voor 18-jarigen en minimumlonen voor oudere werknemers. Het is dus niet verbazend dat de werkzaamheidsgraad uitermate hoog is bij Nederlandse jongeren – vaak studenten die bijklussen –, terwijl ze in België laag is. Het is niet zo dat laagbetaalde jobs stevast leiden tot 'werkende armen': in vele gevallen worden deze jobs uitgeoefend door mensen die een huishouden vormen met anderen die een beter betaalde job hebben, en beschikken ze zo over een goed gezinsinkomen. Dit wil niet zeggen dat dit model geen neveneffecten heeft; daarover dadelijk meer.

Moet België dit model kopiëren? Redenen voor de betere Nederlandse armoedecijfers waren al zichtbaar vanaf het begin van de jaren '90, voor de flexibiliteit 'doorschoot': er waren minder gezinnen waar niemand aan het werk was, en dat verschil – in het voordeel van Nederland – werd in de loop van de jaren '90 steeds groter. De inkomensbescherming voor gezinnen zonder werk was beter in Nederland dan in België. Daar hoort meteen een kanttekening bij: vandaag is de Nederlandse bijstand nog steeds beter dan de Belgische bijstand, maar het verschil is minder groot geworden. Nederland zette in de jaren '90 vooral in op werk, terwijl de uitkeringen minder genereus werden; in de jaren '90 was er ook een erosie van de uitkeringen in België, maar minder sterk.

In het Nederlandse beleid zaten ook kiemen van grotere ongelijkheid tussen de actieven. De volgehouden loonmatiging en het verlagen van de laagste loonschalen leidde tot een grotere loonspanning, omdat hogere lonen in de praktijk minder gematigd werden. De combinatie van deeltijdse jobs met voltijdse jobs zorgde voor een herverdeling over gezinnen, maar tegelijkertijd groeiden de inkomens van tweeverdieners sterker dan de inkomens van eenverdieners. Het resultaat was niet dat de ongelijkheid sterk toenam, tenminste niet zoals die traditioneel gemeten

wordt. Maar wie de aandacht toespitst op de hoogste en de laagste inkomens, ziet wel groeiende ongelijkheid.

Op een bepaald ogenblik botst men op een plafond: het lijkt er op dat het percentage Nederlandse gezinnen waar niemand werkt een bodem bereikt heeft op het einde van de jaren '90. In België en Nederland zien we nu een gelijkaardig patroon in de ontwikkeling van armoede: ze neemt stelselmatig toe, niet voor de groep gezinnen waar de volwassenen 'zeer veel' of 'veel' aan het werk zijn, maar wel voor de groep gezinnen waar de volwassenen 'zeer weinig' aan het werk zijn. Nederland vertrekt van een betere uitgangspositie, maar de beweging gaat nu wel in dezelfde richting.

Toenemende ongelijkheid tussen hoogste en laagste inkomens is niet het enige neveneffect van dit op loonmatiging en hyper-flexibiliteit gebaseerde groeimodel. Cok Vrooman bracht in kaart hoe 35 jaar verandering in de sociale bescherming en arbeidsmarkt zekerheden heeft afgebouwd: 'meedoen in onzekerheid' treft sommige sociale groepen zwaarder dan anderen. Het is ook de vraag of het op grote schaal bijklussen van studenten maatschappelijk een goede keuze is: ik zie België niet graag in deze richting bewegen.

Het besef dat meer en meer mensen geconfronteerd worden met onzekerheid waar ze niet voor kiezen, is – veel meer dan ongelijkheid – een beleidsthema geworden. In navolging van Rutte II kondigt Rutte III nieuwe maatregelen aan om een evenwicht te vinden tussen 'zekerheid' en 'flexibiliteit'. Of deze maatregelen voldoende krachtig zijn, durf ik niet zeggen. Ze illustreren wel het breed gedeelde besef dat de arbeidsmarktflexibiliteit in Nederland te ver gaat. Maar misschien is een grondigere bezinning nodig over het onderliggende groeimodel. De capaciteit van het Poldermodel loopt niet meer in de pas met ontwikkelingen in economie, arbeidsmarkt en politiek en is aan vernieuwing toe is, zo luidt de conclusie van een aantal Nederlandse onderzoekers: "De traditionele *storyline* dat een internationaal concurrerend bedrijfsleven gestimuleerd door loonmatiging het recept is voor een goed functionerende economie en arbeidsmarkt, voldoet niet meer. Er is meer aandacht nodig voor het stimuleren van de binnenlandse consumptie, voor het terugdraaien van de groeiende ongelijkheid en voor het aanpakken van de private schulden en de kwetsbaarheid voor schokken in het internationale financiële systeem. Ook moet meer prioriteit worden gegeven aan het verhogen van baankwaliteit, productiviteit en innovatie."

Keuzes voor de toekomst: een Europees debat

Het Nederlandse voorbeeld toont dat het mogelijk is om mensen die niet aan het werk zijn financieel beter te beschermen dan België het doet. Onze uitkeringen zijn te laag. Niet toevallig staat activering ook al vele jaren hoog op de Nederlandse agenda. Interessant is dat dit gebeurt in een uitdrukkelijk gedecentraliseerd kader, met een grote rol voor gemeenten. In België is in 2015 een decentralisering doorgevoerd van het actieve arbeidsmarktbeleid naar de Gewesten, en tegelijkertijd wordt in stilte een groeiend onderdeel van het sociale beleid *de facto* gedecentraliseerd naar de gemeentebesturen. Die stille decentralisering is het resultaat van het toenemende gewicht van het leefloon in de bescherming van mensen zonder werk. Er is geen debat over de vraag hoe van dit nieuwe, gedecentraliseerde landschap een succes kan gemaakt worden in termen van armoedebestrijding en integratie op de arbeidsmarkt, en hoe de bestuurskracht van gemeentebesturen ondersteund en ingebed kan worden in netwerken.

Onze noorderburen zijn hervormers. Ze slaan daarin nogal eens door, maar je kan niet ontkennen dat het met allerlei overleg gepaard gaat. Planmatig hervormen gebeurt bij ons niet. Kan een meer flexibele arbeidsmarkt met een lagere loonkost voor laaggeschoolden in België kansen creëren voor mensen die nu niet aan het werk geraken, maar zonder 'door te schieten' zoals in Nederland? Kan je met een meer ambitieuze *tax shift* de loonkost van laaggeschoolden verder verlagen, zonder de inkomens van wie laaggeschoold werk verricht aan te tasten? Daarover is een open debat wenselijk. Voor alle duidelijkheid: mensen die reeds 4/5^{de} werken de mogelijkheid bieden om 'flexibel' bij te klussen, zet hierbij geen zoden aan de dijk. Daarnaast moet meer geïnvesteerd worden in duurzame jobs in sociale werkplaatsen en verwante initiatieven. De markt biedt meer mogelijkheden dan wij benutten, maar het Vlaamse beleidsmotto dat iederéén moet 'doorstromen' naar de markt is naïef.

Flexibiliteit moet niet verketterd worden maar is geen doel op zich. Welvaartsstaten moeten zorgen voor stabiliteit: macro-economische stabiliteit, maar ook een zekere stabiliteit in het leven van mensen. De twee hangen samen: de bescherming van het inkomen van mensen die hun werk verliezen, creëert een macro-economische schokdemper. Hoe stabiliteit en flexibiliteit zich met elkaar verhouden, is de kern van het debat over de toekomst van de muntunie. In de Europese Werkgelegenheidsstrategie stond de idee centraal dat de lidstaten van de muntunie flexibele arbeidsmarkten nodig hadden, en dat flexibiliteit en individuele zekerheid konden samengaan door het ontwikkelen van individuele vaardigheden en activering. Lidstaten kregen te horen dat ze hun sociaal overleg vooral moesten decentraliseren. Vandaag waait een andere wind in de Europese Commissie: de muntunie heeft nood aan automatische stabilisatoren, misschien wel een herverzekering van nationale werkloosheidsverzekeringen op het niveau van de eurozone; er is stabiliteit nodig in het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen, en de Duitse en Nederlandse lonen zouden sterker moeten stijgen; daarom is gecoördineerd loonoverleg nuttig (eerder dan loutere decentralisatie); in alle lidstaten zijn fatsoenlijke minimumlonen en een adequate werkloosheidsverzekering nodig, en iedere Europeaan die werkt zou toegang moeten hebben tot sociale zekerheid. Een heel ander geluid!

Hoe stellen België en Nederland zich op in dit Europese debat? Het regeerakkoord van Rutte III wil de deur sluiten voor ongeveer alle concrete oplossingen die de Europese Commissie suggereert om de muntunie te stabiliseren op basis van een of andere vorm van begrotingssolidariteit. Daarmee maakt Nederland het zich moeilijk om een creatieve rol te spelen in Europese onderhandelingen. De Belgische positie is onduidelijk: als stabilisering van de Muntunie méér solidariteit vergt, dan geeft ook de NVA niet thuis. In de jaren '90 traden de Benelux-landen samen op als bruggenbouwers in Europa. Deze traditie is in de jaren 2000 verloren gegaan. Nochtans blijven Nederlanders en Belgen goed geplaatst om samen deze rol te spelen: de Belgen hebben meestal wel wat begrip voor de Fransen, de Nederlanders begrijpen de Duitsers. Eerder dan een defensieve rol is dan een proactieve rol nodig. En men moet correct inschatten hoe nationale sociale vraagstukken thuishoren in een breder Europees debat. Ik ben soms verbijsterd over de omgang van Nederlandse *public intellectuals* met dit Europese debat: alsof de Nederlandse eigenheid in gevaar is bij elke poging om meer solidariteit, en daardoor meer stabiliteit, tot stand te brengen in Europa.

De verschillen tussen Nederland en België illustreren nochtans dat de Europese Unie geen eenheidsworst maakt van de lidstaten. Ze zal dat ook in de toekomst niet doen. Maar het debat over onze sociale toekomst is ten dele wel een Europees debat. Kleine welvaartsstaten kunnen succesvol zijn in de Europese Unie, maar ze mogen niet 'klein' zijn in hun visie op de Europese Unie. De Unie

biedt een kader waarin we van elkaar kunnen leren: we doen dat te weinig. Maar er is meer. België en Nederland spelen vandaag in het Europese sociale debat, elk op hun eigen manier, vooral defensief. Hervormingen zijn nodig opdat de muntunie de lidstaten zou dienen in een sociale kerntaak: zorgen voor stabiliteit. Een defensieve koers ten aanzien van de Europese Unie is geen veilige koers, maar op termijn een riskante koers.