

WORDT 2004 EEN VERLOREN JAAR?

ZATERDAG 3 JANUARI 2004

Frank Vandenbroucke en Johan Vande Lanotte

Wordt 2004 een “verloren jaar” omdat noodzakelijke beslissingen op de lange baan geschoven worden? De vraag wordt gesteld, en niet ten onrechte. Politici en vakbonden staan voor verkiezingen en tijdens verkiezingscampagnes komen moeilijke beslissingen niet tot stand. Dat is geen schande maar de problemen die zich stellen worden intussen niet minder belangrijk. De vergrijzing is één van die problemen. Ze stelt ons voor moeilijke keuzes en er rest ons niet zoveel tijd om knopen door te hakken. Toch hoeft 2004 geen verloren jaar te worden. Wat op het eerste gezicht een dilemma is, vormt ook een opportuniteit. Mits grondige beleidsvoorbereiding, kan 2004 een scharnierjaar worden waarin we beslissende keuzes maken voor de toekomst.

Een enquête van Het Nieuwsblad leert dat vele mensen zich zorgen maken over de pensioenen en de prijs van de rusthuizen. We kunnen de mensen zekerheid bieden als tijdens het komende jaar doordachte beslissingen vallen op drie terreinen die geheel of gedeeltelijk federale bevoegdheid zijn: (1) het budget; (2) de arbeidsmarkt; (3) de afstemming van het zorgaanbod op een ouder wordende bevolking. Naast deze drie domeinen is er ook een vierde waarvoor het wettelijke kader sinds 1 januari vastligt, maar waar de actie nog moet volgen: de democratisering van aanvullende pensioenen via het sociaal overleg. Samen zijn het vier sporen waarop vooruitgang nodig is, als we een sociaal antwoord willen bieden op de uitdagingen van de vergrijzing.

Tegenover de mensen die zich zorgen maken zou het oneerlijk zijn te beweren dat het beleid het antwoord op de vergrijzing reeds gegeven heeft. Dat is niet zo. Om de pensioenen veilig te stellen hebben opeenvolgende Belgische regeringen sinds het begin van de jaren '90 wel een budgettaire strategie ontwikkeld. Door volgehouden budgettaire discipline zou de budgettaire last van de overheidsschuld zo sterk moeten verminderen dat er op toekomstige begrotingen ruimte ontstaat om méér uit te geven aan pensioenen. Om deze strategie geloofwaardig te maken werd het Zilverfonds opgericht. Hoe groot moet de budgettaire inspanning zijn om het Zilverfonds te voeden? Volgens de Hoge Raad voor Financiën en de Studiecommissie voor de Vergrijzing moeten we vanaf 2011 gedurende 8 jaar een begrotingsoverschot aanhouden van 1,5% van het BNP en in het Zilverfonds storten. Deze doelstelling is haalbaar. Tot en met 2002 was de structurele verbetering van de begroting op schema. Vanaf 2003 zorgen de opeenvolgende slechte groeicijfers ervoor dat tijdelijke meevallers nodig zijn om in 2003 en 2004 op koers te blijven. De grote uitdaging bestaat erin om vanaf 2005 opnieuw een duurzaam structureel evenwicht te realiseren, en dan geleidelijk naar het in 2011 vereiste overschot te gaan. Deze opgave zal niet gemakkelijk zijn. Bovendien roepen de lange termijn scenario's van de Hoge Raad en de Studiecommissie voor de Vergrijzing twee bijkomende vragen op die een grondig politiek debat verdienen, misschien grondiger dan de discussies die we tot nu toe gewijd hebben aan de adviezen van deze instellingen. De eerste vraag heeft betrekking op de gezondheidszorg: welk groeipad moeten we voorzien op de langere termijn en hoe kan de gezondheidszorg binnen dit groeipad blijven? De tweede vraag heeft betrekking op de budgettaire marges die overblijven voor andere maatschappelijke problemen, na het verrekenen van de kosten van de vergrijzing: hoe groot zijn deze marges? De Hoge Raad en de Studiecommissie zouden stof kunnen leveren om het politieke debat over deze vragen te voeden. Eén conclusie is alvast duidelijk: naast het budgettaire spoor moet ook een werkgelegenheidsspoor lopen. Veel meer mensen moeten aan het werk gaan en de gemiddelde loopbaan zal langer moeten duren, als we een fatsoenlijke welvaartsstaat willen behouden.

Inzake werkgelegenheid zitten we in ons land niet op het goede spoor: de Belgische werkgelegenheidsgraad ligt sterk beneden het Europese gemiddelde. De mate waarin we afwijken van andere landen wordt onderschat. Neem de gemiddelde lengte van onze loopbanen: voor mannen in

België gemiddeld 36,5 jaar, in Frankrijk 37,2 jaar, in Duitsland 42, in Nederland 43,5, in Denemarken 43, in Zweden 43,9 en in Noorwegen 45,7 jaar. Het verschil tussen België (en Frankrijk) en de andere landen is onhoudbaar: het is onmogelijk om de beste pensioenen en gezondheidszorg van de wereld te willen en tegelijkertijd de kortste loopbanen. En het verschil tussen België/Frankrijk en andere landen is niet marginaal; het is zeer aanzienlijk. Ook andere feiten illustreren “de Belgische uitzondering”. Neem de werkgelegenheid van allochtonen. In België is 30,7% van de niet-Europese bevolking van 15 tot 64 jaar aan het werk; in Europa ligt de werkgelegenheidsgraad voor niet-Europeanen gemiddeld op 52,6%. De kloof tussen België en de tweede slechtste leerling van de Europese klas op dit terrein, Frankrijk, is enorm: in Frankrijk bedroeg de werkgelegenheidsgraad van niet-Europeanen 43,2%, d.w.z. 13 procentpunten meer dan in België. Maar ook Frankrijk doet het niet goed qua participatie van allochtonen, en kan dus best niet als voorbeeld dienen voor debatten over integratiebeleid. In landen als Denemarken, Nederland en Duitsland ligt de werkgelegenheidsgraad voor niet-Europeanen rond de 50%. De werkloosheidscijfers vormen het spiegelbeeld van deze droevige situatie: in België bedroeg de werkloosheid onder niet-Europeanen in 2002 33,5%, dat is het dubbele van het Europese gemiddelde. Discriminatie maakt het voor allochtonen onmiskenbaar moeilijker op de arbeidsmarkt, en moet bestreden worden. Maar kan het verschil tussen België en andere landen verklaard worden door een verschil in discriminatie? Er spelen vermoedelijk andere factoren, zoals: problemen in het onderwijs; een te rigide arbeidsmarkt waarin bedrijven aanwervingen zo lang mogelijk vermijden, zeker van sollicitanten die in de ogen van werkgevers teveel “onbekenden” inhouden; onvoldoende mobiliteit van werkzoekenden; onvoldoende begeleiding van werkzoekenden; en een te zwakke opvolging van mensen die werkloos zijn, waardoor sommigen het gevoel krijgen dat de werkloosheidsuitkering een recht is waartegenover geen plicht staat. Dezelfde redenen verklaren vermoedelijk waarom ook andere groepen – zoals jongeren – slecht scoren op onze arbeidsmarkt. En waarom België – na Italië – het land is met de grootste subregionale verschillen in werkloosheidsgraad van heel Europa. En ze verklaren waarschijnlijk ook het Brusselse drama: massieve werkloosheid, terwijl er in de onmiddellijke omgeving van Brussel in normale economische tijden tekort aan arbeidskrachten is. We schrijven “vermoedelijk” omdat we veronderstellingen formuleren. Over dit dramatische verschil tussen België en de andere Europese landen is dringend beleidsvoorbereidend onderzoek nodig.

Als we de vergrijzing goed willen opvangen dan moet ook de organisatie van de gezondheidszorg aangepast worden. Een goed evenwicht is nodig tussen het aanbod van acute zorg en het aanbod van chronische zorg. Het aanbod van acute zorg moet daarbij kritisch bekeken worden (is elke nieuwe techniek overal nodig?). Dat veronderstelt ook dat investeringen in ouderenzorg prioriteit krijgen. Indien er de gepaste prioriteit aan gegeven wordt, dan is het bijvoorbeeld mogelijk om tijdens deze legislatuur de zgn. “reconversie” van rustoordbedden helemaal af te werken, waardoor in alle rusthuizen de financiering aangepast wordt aan de personeelsbehoefte bij zwaar zorgbehoevenden. Aanpassen aan de vergrijzing veronderstelt ook dat de eerste lijn zo georganiseerd wordt dat “thuis blijven zolang men dat wenst” een reële optie is voor mensen. Zorg voor chronisch zieken en voor zorgafhankelijke ouderen zal de hoofdmoot uitmaken van het werk in de eerste lijn. De huidige solopraktijken zullen zich inschakelen in netwerken of fusioneren tot groepspraktijken als ze de groeiende nood aan voortdurende beschikbaarheid willen beantwoorden. De relatie tussen eerste lijn en gespecialiseerde zorg moet kantelen: nu zijn de huisartsen nog teveel de uitvoerders van de voorschriften van specialisten, geënt op de acute zorg, terwijl in chronische zorg de specialist en het ziekenhuis eerder ondersteuners moeten zijn, aangestuurd door de vraag vanuit de eerste lijn. De overgang tussen thuis en een instelling moet omkeerbaar worden. Dat vraagt allemaal dat de thuiszorg beter wordt gestructureerd en een gelijkwaardige partner wordt tegenover ziekenhuizen en rusthuizen. Buiten de eigenlijke zorgverlening, veronderstelt het “thuis blijven zolang ouderen dat wensen” dat de persoonlijke diensteneconomie echt van de grond komt (vandaar ook het belang van de dienstencheques) en dat buurtwinkels in dorpskernen leefbaar blijven voor zelfstandige uitbaters. Lokaal beleid speelt een bijzonder belangrijke

rol als we een samenleving willen op maat van de oudere: met nog meer aandacht voor de zwakke weggebruiker, voor lokaal openbaar vervoer, voor het onderhouden van contactmogelijkheden...

Hoger schreven we dat het antwoord op de vergrijzing nog niet "gegeven" is. Naast de uitdagingen die we opsomden is er een bijkomende: de pensioenen van morgen moeten beter zijn dan de pensioenen van vandaag, want met de pensioenen van vandaag zullen de actieve senioren van morgen vaak niet tevreden zijn. De aspiraties van wie vandaag op pensioen gaat liggen al heel wat hoger dan de aspiraties van vorige generaties gepensioneerden. Voor de actieve senioren van vandaag betekent de pensionering de voortzetting of zelfs het begin van heel wat activiteiten, waarvoor voldoende koopkracht nodig is. Tegelijkertijd komen er meer pensioenen van het type "alleenstaande" (berekend aan 60%) en minder "gezinspensioenen" (berekend aan 75%), omdat meer vrouwen een eigen pensioen zullen hebben. Het effect daarvan is paradoxaal: alhoewel de gepensioneerde koppels van de toekomst in absolute termen gemiddeld een veel hoger pensioeninkomen zullen hebben dan de gepensioneerde koppels van vandaag, zal de kloof tussen hun pensioeninkomen en hun laatst verdiende loon toch toenemen. Deze trends gaan zich doorzetten. Zelfs als de eerste pensioenpijler zijn werk goed doet, dan nog zullen de actieve senioren van morgen méér verwachten. Een (gelukkige) minderheid voorziet vandaag al een aanvulling via de tweede pensioenpijler. Er zijn dus niet alleen verbeteringen nodig in de eerste pensioenpijler, maar ook een democratisering van de tweede pijler, zodat iedereen toegang krijgt tot een aanvullend pensioen bovenop een fatsoenlijk wettelijk pensioen.

Er is geen tijd te verliezen want deze uitdagingen komen nu snel op ons af. Maar, zoals gezegd, we staan voor een verkiezingsjaar. Natuurlijk mag de activiteit van de federale regering niet stilvallen; aan een hele reeks dossiers moet doorgewerkt worden. Nochtans liggen bepaalde kwesties – zoals het einde van de loopbaan, grondige hervormingen op de arbeidsmarkt – zo gevoelig dat ze pas na de syndikale en politieke verkiezingen beslecht kunnen worden. Wat op het eerste gezicht een probleem is, kan echter ook een opportuniteit vormen. We hebben een half jaar de tijd, niet alleen om de hele publieke opinie te overtuigen dat een moeilijk maar oplosbaar probleem voorligt – we staan niet voor een rampscenario –, maar ook om het overleg daarover grondig voor te bereiden. We geven enkele voorbeelden. De jaarlijkse verslagen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing en de Hoge Raad voor Financiën verschijnen rond juni. Aan hen kan gevraagd worden om niet alleen hun jaarlijkse rapporten te actualiseren, maar ook stof te leveren voor de vragen die we hoger stelden. De Studiecommissie kan bijzondere aandacht besteden aan het einde van de loopbaan. Aan de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid kan gevraagd worden om de oorzaken van "het Belgische verschil" inzake arbeidsmarktprestaties verder te analyseren. De Minister van Sociale Zaken kan laten onderzoeken welke bijzondere voorzorgen nu moeten genomen worden om ons zorgaanbod af te stemmen op de vergrijzing. Hij kan samen met de Minister van Werk onderzoeken welk vervolg best komt op het meerjarenplan voor de non-profitsector, dat in 2000 onderhandeld werd met de werkgevers en de werknemers van die sector en in 2005 afloopt. Dit zou best gebeuren op basis van een kritische evaluatie van het meerjarenplan 2000-2005, en ook in het licht van de vergrijzings- en werkgelegenheidsproblematiek. Tegen einde juni kan al dit materiaal klaar liggen. Op basis daarvan kan een meerjarenplan 2005-2007 uitgetekend worden, waarin voor elk spoor (het budgettaire spoor, het werkspoor, het zorgspoor, het spoor van de wettelijke en aanvullende pensioenen) aangegeven wordt wat strikt noodzakelijk en wat wenselijk is. Vanzelfsprekend gebeurt dit best in overleg met het maatschappelijke middenveld. Als we willen, wordt 2004 zo een scharnierjaar waarin we op basis van grondige beleidsvoorbereiding beslissende maatschappelijke keuzes kunnen maken.

Het jaar 2004 biedt een opportuniteit om drie bijkomende redenen. Ten eerste, laat het afsluiten van nieuwe regeerakkoorden voor de Gewesten en Gemeenschappen toe om ook op hun domein het ouderenbeleid te actualiseren. Niet alleen de eigen bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen

zijn hierin immers erg belangrijk (welzijn, huisvesting, ruimtelijke ordening...), zij spelen ook een rol in de uitbouw van het zorgaanbod en de volksgezondheid. Bovendien maakt de vorming van nieuwe regeringen het mogelijk om de Interministeriële Conferentie voor Ouderenbeleid, die tijdens de afgelopen legislatuur in het vooruitzicht gesteld werd, echt op te starten, op basis van tussen de federale en de andere regeringen overeengekomen doelstellingen. Een goed ouderenbeleid vergt immers afstemming van het beleid op alle bevoegdheidsniveaus.

Het nieuwe jaar biedt een opportuniteit om een tweede reden: na de zomer starten de besprekingen voor een nieuw interprofessioneel akkoord tussen vakbonden en werkgevers. Niet alleen de werkgelegenheid, maar ook de ontwikkeling van aanvullende pensioenen, hervormingen op de arbeidsmarkt (zoals de eenmaking van het statuut van arbeiders en bedienden)... komen daar aan de orde, als de partners dat willen. Politieke beslissingen en sociaal overleg kunnen dus optimaal op elkaar afgestemd worden, zeker wanneer dit tijdens de eerste helft van 2004 wordt voorbereid door studiewerk van instanties zoals de Hoge Raad voor Financiën, de Studiecommissie voor de Vergrijzing, de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. Ten derde, vormt 2004 een opportuniteit omdat we aan het begin staan van een economische herleving. We moeten van deze heropleving gebruik maken om structurele hervormingen door te voeren, zowel op het budgettaire spoor als op het werkspoor. Een heropleving mag geen excuus vormen om minder in te grijpen; zij maakt het integendeel gemakkelijker om noodzakelijke hervormingen door te voeren.

Het jaar 2004 biedt dus een unieke kans. De verkiezingscampagnes mogen en kunnen de federale regering niet stilleggen, maar besluitvorming op gevoelige domeinen wordt wel moeilijker. De gevolgen van de vergrijzing opvangen is zo'n moeilijk domein. Maar precies op dit terrein kunnen de federale regering, de Gewest- en Gemeenschapsregeringen, de sociale partners... vanaf juni samen aan een nieuwe lei beginnen. Het is een kans die kan gegrepen worden, maar ook verprutst. De welvaartstaat is zoals een tanker op de zee. Een supertanker van koers laten veranderen vergt een ingewikkeld maneuver. De hele bemanning overtuigen dat de koers moet wijzigen en het maneuver goed voorbereiden zijn twee voorwaarden om te slagen.

Frank Vandenbroucke & Johan Vande Lanotte