

**DE NIEUWE SOCIALE KWESTIE GEWIKT EN
GEWOGEN. EEN KRITISCHE ANALYSE VAN EEN
ACADEMISCH MODEBEGRIIP**

Jan Manssens

1. INLEIDING

De Nieuwe Sociale Kwestie is een nieuwkomer in het sociaal-wetenschappelijk debat. Het begon met Pierre Rosanvallon's "La Nouvelle Question Sociale" (1995). Samen-gevat stelt Rosanvallon in dat werk dat de welvaartsstaat in de jaren '90 in een fundamentele crisis is verwickeld omdat solidariteit en sociale verzekering uit elkaar groeien.

Rosanvallon publiceerde zijn werk in Parijs en al snel druppelde het in Brussel. De Belgische, en dan vooral de Vlaamse sociale wetenschappers zijn hem gevolgd en lijken in de Nieuwe Sociale Kwestie een nieuwe dada te hebben gevonden. Het aantal onderzoeken en artikels dat focust op de Nieuwe Sociale Kwestie is sterk toegenomen. Intussen mogen we al spreken van een debat. In deze bijdrage willen we dat Vlaamse debat eens onder ogen nemen. Mogen we eigenlijk wel spreken van een coherent concept dat door de verschillende onderzoekers cumulatief wordt opgebouwd? Is er een eenheid te ontwaren in de analyses? Is de plotse opgang van het begrip m.a.w. meer dan een mode?

Om het debat te schetsen, beschrijven we de verschillende onderzoeken en invalshoeken. Daarbij confronteren we de soms tegenstrijdige bevindingen met elkaar. Het aanduiden van de zwakke plekken, de interne consistenties zal ongetwijfeld leiden tot verdere discussie. Dat is dan ook onze beweegreden: een bijdrage leveren aan de verfijning van het begrip. Opdat de Nieuwe Sociale Kwestie als begrip een toekomst zou hebben, is meer eenvormige invulling ervan noodzakelijk. Een containerbegrip heeft zelden heuristische kracht, een welomlijnd concept des te meer.

Een geënceneerd debat

Vooraf willen we er meteen op drukken dat het hieronder geschetste debat door ons 'geënceneerd' is. Daarmee bedoelen we enerzijds dat de besproken auteurs geen echt (geschreven) debat voerden: we groeperen de uitgangspunten en spelen ze zélf tegen elkaar uit wanneer er sprake is van incompatibiliteit. Anderzijds delen we dezelfde auteurs soms in bij verschillende perspectieven waar we dat nuttig achten om de verschillende aspecten van hun benadering recht te doen. Bovendien bespreken we ook auteurs die de term Nieuwe Sociale Kwestie zélf niet gebruiken. Dat doen we omdat ze aanleunen bij een bepaald perspectief en zo het denken erover mee vorm geven. We zullen dan uitdrukkelijk vermelden dat ze zelf het concept niet hanteerden om ze niet ongegrond te beschuldigen van een lichtzinnig gebruik van de term.

2. DE VELE GEZICHTEN VAN DE NIEUWE SOCIALE KWESTIE: FACETTEN VAN EENZELFDE BEGRIP OF EEN BONT ALLEGAARTJE?

Het debat over de Nieuwe Sociale Kwestie wordt in Vlaanderen gevoerd in wetenschappelijke en populariserende artikels. In dit deel willen we de verschillende benaderingen op een rijtje zetten. De mate waarin de perspectieven met elkaar rijmen, zal uitwijzen of de artikels een gemeenschappelijk uitgangspunt hebben zodat de Nieuwe Sociale Kwestie verschijnt als een concept met verscheiden facetten, dan wel of we te maken hebben met een modebegrip waaronder niet-compatibele stellingen worden gegroepeerd.

Grosso modo onderscheiden we de volgende invalshoeken in het debat:

- de Nieuwe Sociale Kwestie als de toegenomen voorspelbaarheid van sociale risico's en de negatieve effecten daarvan op de solidariteit.
- de Nieuwe Sociale Kwestie als de marginalisering van laaggeschoolden. Aansluitend hierbij vinden we de Nieuwe Sociale Kwestie zowel terug als de culpabilisering van laaggeschoolden in een meritocratische samenleving, als in de vorm van een onvoldragen onderwijsdemocratisering.
- de Nieuwe Sociale Kwestie als de dualisering tussen werkenden en uitkerings-trekkers.
- de Nieuwe Sociale Kwestie als een maatschappelijk zingevings- en burgerschaps-probleem.

Deze vier perspectieven zullen we hieronder meer gedetailleerd toelichten en van commentaar voorzien. Deze voorstelling van de Nieuwe Sociale Kwestie als een problematiek in meervoud, sluit niettemin toch een aantal verwante problemen uit. Zo beschouwen we de achterstelling van etnische groepen en de daaruitvolgende groei van een nieuwe onderklasse in onze maatschappij, niet als een element van de Nieuwe Sociale Kwestie, hoewel in Nederland bijvoorbeeld de term daarvoor wel wordt gebruikt (Tinnemans, 1994).

Daarnaast onderscheiden we de Nieuwe Sociale Kwestie ook van de financiële en ideologische crisissen die respectievelijk ontstonden in de 2^{de} helft van de jaren '70 en vanaf de jaren '80 en die vandaag nog altijd belangrijke uitdagingen vormen voor de welvaartsstaat (Rosanvallon, 1995: 7-12). Dossiers als de toekomstige financiering van de Sociale Zekerheid die geen arbeidsuitstoot met zich brengt; het probleem van de werkloosheidsvallen; de negatieve gevolgen van een te enge focus op loonarbeid; de divergerende noden in de Sociale Zekerheid; de verdeling tussen publieke en private organisatie van de Sociale Zekerheid; etc.: het zijn stuk voor stuk hete hangijzers, maar we beschouwen ze niet als elementen van de Nieuwe Sociale Kwestie omdat ze eerder de modaliteiten dan de fundamenten van de welvaartsstaat betreffen. Ook de invulling van de Nieuwe Sociale Kwestie als een crisis van de basisinstituties van onze welvaartsstaat laten we buiten beschouwing: de wel heel omvattende interpretatie van de Nieuwe Sociale Kwestie die bijvoorbeeld door Geldof wordt gegeven, gaat ons te ver (Geldof, 1997; van Berkel & Hindriks, 1991).

2.1. De weggerukte sluier of de toegenomen voorspelbaarheid

2.1.1. De kernidee

Voor Rosanvallon onderscheidt de Nieuwe Sociale Kwestie zich van de financiële en de ideologische crisissen omdat ze het fundament van de welvaartsstaat, i.e. de spontane solidariteit, ondergraaft. Daarom noemt hij het een crisis van filosofische orde: het wezen van de welvaartsstaat staat op het spel (Rosanvallon, 1995, 8). Welk is nu dat fundament van de welvaartsstaat? Dat is de solidariteit tussen de burgers. Die solidariteit ontstaat echter niet bewust vanuit een sociaal contract maar wel onbewust, als een positief neveneffect van de collectieve verzekering tegen sociale risico's. Risico's zijn per definitie onvoorspelbare gebeurtenissen: we weten niet wie er wanneer door getroffen zal worden. Dan is de vraag hoe en in welke mate we ons daartegen collectief willen indekken?

In zijn zoektocht naar de grondslagen voor een rechtvaardige samenleving kwam Rawls aanzetten met *the veil of ignorance*, de sluier van onwetendheid (Rawls, 1971). Om een billijke maatschappelijke orde te bekomen, zo suggereerde Rawls, moet je jezelf denkbeeldig hullen in de sluier van onwetendheid: onwetend over je geslacht in die samenleving, je huidskleur, je leeftijd, je talenten, je familiebanden, je vermogen, enzovoort. Hij argumenteerde dat je dan logischerwijze voldoende hoge sociale bescherming zou voorzien. Immers, je wist bijvoorbeeld niet of je inkomensverwervende capaciteiten hoog dan wel verwaarloosbaar klein zouden zijn. In het laatste geval zou je graag verzekerd zijn van een voldoende hoge uitkering. En dus zou je ook bereid zijn om aanzienlijke sociale bijdragen te betalen.

Met deze denkoefening legde Rawls meteen het fundament bloot van elk collectief verzekeringsstelsel: het sociaal diversifieerbare karakter van het risico. Rosanvallon neemt het beeld van de sluier over (Rosanvallon, 1995: 54) en stelt dat mensen risico's slechts vrijwillig collectief verzekeren wanneer er onzekerheid bestaat over wie er zal door worden getroffen. In dat geval gaat het verzekeringsmotief spontaan over

in solidariteit. En zo was het ook. Elchardus omschrijft het treffend: "de solidariteit reed als het ware zwart op de verzekering" (Elchardus & Debusscher, 1996: 29). De sluier verbreedde de horizontale verzekering en inspireerde tot verticale solidariteit tussen alle sociale klassen. Maar zodra een risico (min of meer) voorspelbaar wordt, is het strikt genomen geen risico meer en verwasemt de verzekeringsidee: je bent niet bereid een verzekeringspremie te betalen voor iets waarvan je vooraf weet dat je er gespaard van zal blijven, en omgekeerd zal een verzekeringsmaatschappij niet bereid zijn om je voor een bepaald risico te verzekeren als vaststaat dat je er sowieso zal door getroffen worden (1).

Met de voortschrijdende genetische ontcijfering en het groeiende belang van cognitieve vaardigheden in onze kennismaatschappij, worden de typische sociale risico's die in de welvaartsstaat op collectieve wijze werden verzekerd, steeds meer voorspelbaar. En dus steeds minder sociaal verzekerbaar, waardoor de solidariteit verwasemt en de welvaartsstaat wankelt (Vandeveld, 1998: 30).

Zo weten we dat scholing een voorspellende factor is voor het werkloosheidsrisico: laaggeschoolden zijn vaker en langer werkloos. De voorspellende kracht van scholing voor het werkloosheidsrisico en het stabiele karakter van de factor, rukken de sluier van onwetendheid weg. Werkloosheid is voor vele laaggeschoolden voorspelbaar geworden. Vroeger was het een toevallig, nu is het een voorspelbaar ongeluk (Elchardus e.a., 1996). Er is niet langer sprake van een gelijk belang bij laag- en hooggeschoolden om bijdragen te doen aan het werkloosheidsstelsel. "Het sociaal systeem komt m.a.w. in een situatie waarin de hooggeschoolden weten dat ze meer bijdragen aan het systeem dan wat ze er ooit van zullen ontvangen" (Pelleriaux, 1998: 17). Hooggeschoolden zijn "redistributieve verliezers" in "een gespannen solidariteit" (Vlek, 1997: 261). "Het collectieve belang ... brokkelt af" (Cantillon & Marx, 1995: 32). "Werkloosheid [...] wordt [...] minder een ongeluk of een risico, maar in grotere mate een 'voorspelbaar ongeluk' waarop de notie van 'risico' niet meer van toepassing is" (Elchardus & Debusscher, 1996: 28).

De kerngedachte is dat de legitimiteit van het werkloosheidsstelsel op deze manier wordt uitgehold omdat de solidariteit als verzekeringsneveneffect mee oplost. Verschillende auteurs zijn dan ook al op zoek naar een andere basis om de solidariteit te verankeren en zo het gelijkheidsstreven in de maatschappij te vrijwaren. Daarbij zou er een verschuiving moeten komen van eigenbaat-denken naar meer altruïstische gevoelens (Elchardus, 1997: 11-12).

2.1.2. Twee opmerkingen

De toegenomen voorspelbaarheid van sociale risico's en de negatieve impact daarvan op de solidariteit in de welvaartsstaat, is de 'harde kern' van de Nieuwe Sociale Kwestie en het debat erover. Rosanvallon drukte daar als *founding father* sterk op.

De beschouwingen over de toegenomen voorspelbaarheid betreffen vooral de werkloosheid, maar houden daar niet bij op. Ook de ziekteverzekering zal in de toekomst af te rekenen krijgen met de toegenomen genetische kennis en dus de voorspelbaar-

heid van ziektes en afwijkingen (Elchardus & Debusscher, 1996: 28). Risicoselectie is nu reeds een belangrijk wapen in de zoektocht naar winstmaximalisatie bij privé-verzekeringen. Naarmate die fijner wordt, zullen de 'slechte risico's' op de verplichte collectieve ziekteverzekering worden afgewenteld (Berghman, 1998: 227-228) (2). Marktonwikkelingen wijzen erop dat de grootste omwenteling eerst de ziekteverzekering te beurt zal vallen. De genetische ontcijfering van bepaalde ziektes zal die al snel doen veranderen van onzeker risico in zekere aan- of afwezigheid. Dan zal geen enkele privé-maatschappij nog een verzekering willen afsluiten voor iemand waarvan de toekomstige ziekte nu al onomstotelijk vaststaat. Alles wijst erop dat dat moment niet veraf is. Dan blijft er alleen nog maar de collectieve verzekering die al worstelt met een financiële crisis. Een gelijkaardig probleem doet zich voor in de sector van de pensioenen. Een toenemende voorspelbaarheid van ziektes en afwijkingen leidt tot een betere kennis van de individuele levensverwachting. Iemand die quasi zeker weet dat hij geen vijftig jaar zal worden, zal in een omslagstelsel geen pensioenbijdragen willen doen. De tweede pensioenpijler (op bedrijfs- of sectoraal niveau) en de derde (puur privaat) met een kapitalisatiegrondslag zullen daar wel bij varen, weliswaar in de veronderstelling dat het gekapitaliseerde bedrag van de overledene beschikbaar komt voor de onmiddellijke nabestaanden. In dit scenario leidt de toegenomen voorspelbaarheid m.a.w. tot een sluipende desolidarisering van de pensioenverzekering.

Twee opmerkingen zijn hier op hun plaats:

Ten eerste schenkt het debat in Vlaanderen onevenredig veel aandacht aan de negatieve gevolgen van de toegenomen voorspelbaarheid voor de werkloosheidsverzekering, en worden de sectoren van de pensioenen en de ziekteverzekering veel minder belicht. Kortom: als de Nieuwe Sociale Kwestie onze welvaartsstaat ondergraaft, moeten we onze aandacht dan niet eerder richten op de sectoren waar de eerste klappen vallen? Deze opmerking kan misschien nog terzijde worden geschoven, zeggende dat alle sectoren aandacht verdienen, maar onze tweede opmerking is fundamentele: wordt de solidariteit in de werkloosheidsverzekering eigenlijk wel bedreigd door een toegenomen voorspelbaarheid?

Er zijn empirische elementen die vragen doen rijzen bij de stap die Rosanvallon en enkele Vlaamse auteurs zetten tussen de toegenomen voorspelbaarheid van het risico en de teloorgang van de solidariteit. De toegenomen voorspelbaarheid van werkloosheid op basis van scholing zou leiden tot geringere solidariteit van de hooggeschoolden, de zogenaamde redistributieve verliezers. Uit empirisch onderzoek van de Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen aan de RUG is gebleken dat het met de afbrokkelende solidariteit van de hooggeschoolden niet zo'n vaart loopt: "de principes van het stelsel van werkloosheidsverzekering worden in grote mate door de Vlaamse werknemers in de privé-sector gesteund" (Verhue e.a., 1997: 29). Om dat te begrijpen moeten we een onderscheid maken tussen risico en gevaar. *Risico* is de kans dat een gevaar (met daaraan verbonden een bepaalde schade) zich voordoet. Het risico voor de hooggeschoolden is klein, zo blijkt uit de statistieken. Het *gevaar* is de totale schade die iemand oploopt wanneer het risico zich realiseert. De totale schade voor hooggeschoolden bij werkloosheid is groot: ze verliezen relatief meer dan andere categorieën wanneer ze zonder werk vallen. "Wanneer zij op de inkomensladder naar beneden kijken, dan worden ze met dat vooruit-

zicht als het ware door hoogtevrees bevangen," schrijft Spinnewijn (Spinnewijn, 1996: 43). Ondergraaft de toegenomen voorspelbaarheid van de werkloosheid de bijdragebereidheid van de hooggeschoolden dan toch niet? Dat is inderdaad het beeld dat dit onderzoek ons geeft: "ook voor de hoger geschoolden blijft de solidariteit belangrijk" (Verhue e.a., 1997: 29). Het probleem in de werkloosheidsverzekering situeert zich dus, althans volgens de RUG-onderzoekers, elders.

Het probleem voor de werkloosheidsverzekering is niet zozeer de toegenomen voorspelbaarheid en een afbrokkelende solidariteit, maar de geringe hoogte van de uitkeringen. Een werkloosheidsvergoeding is in wezen een schadebetaling (voor het weggefallen inkomen), maar in België is die onvoldoende hoog om van een schadeherstel te kunnen spreken. De band tussen de betaalde premie en de ontvangen uitkering is in België zeer zwak. De verzekeringsdimensie (billijkheid naar verdienste) in de werkloosheidsverzekering heeft stelselmatig moeten inboeten ten voordele van de solidariteitsdimensie (billijkheid naar behoefte). In een vergelijking met onze buurlanden wordt dat duidelijk: "in de Belgische werkloosheidsverzekering bereiken verzekerden de loongrenzen reeds met een loon a rato van 78% van het modale loon. In de Nederlandse, Duitse en Franse werkloosheidsverzekering liggen de loongrenzen op respectievelijk 1,5 maal, 1,7 maal en 6 maal het modale loon. De netto-vervangingsratio's liggen in het Belgisch stelsel dan ook gevoelig lager dan in de buurlanden" (De Lat-houwer, 1996: 2). De selectiviteit is in de loop der jaren sterker geworden ten nadele van de universaliteit en de bijdrageplafonds zijn voor werknemers en ambtenaren doorbroken zonder een optrekking van de bovenminimale bescherming. Uit het RUG-onderzoek blijkt dáár het grootste probleem te liggen: de afbrokkelende verzekeringsgedachte. "Er bestaat ook bij de hoger geschoolden een reële (en op dit ogenblik onbevredigde) behoefte aan een betere verzekeringsdekking." Verhue besluit dat van het herstellen van de verzekeringsdimensie de politieke houdbaarheid van het stelsel afhangt (Verhue e.a., 1997: 29). Ook Cantillon ziet in de grenzen aan de selectiviteit en de vrijwaring van de verzekeringsgedachte een belangrijke beleidsaanbeveling. Voor sommige takken van de Sociale Zekerheid oordeelt zij dat het evenwicht tussen verzekering en solidariteit "thans reeds verbroken is" (Cantillon, 1999: 259). Spinnewijn treedt haar bij met empirisch materiaal waaruit blijkt dat de legitimiteit van de Sociale Zekerheid voor de bijdragebetalende hooggeschoolden met een voorspelbaar klein risico op werkloosheid, gelegen is in het verzekeringskarakter (Spinnewijn, 1996: 39).

2.1.3. Voorlopig besluit

Het hier besproken empirisch onderzoek lijkt erop te wijzen dat de onmiddellijke bedreiging van de Sociale Zekerheid niet komt van de toegenomen voorspelbaarheid van het sociaal risico. Of beter: dat de bedreiging in de sector van de werkloosheidsverzekering niet komt van de toegenomen voorspelbaarheid. Hoewel dit als de Nieuwe Sociale Kwestie wordt omschreven, lijkt er toch een meer urgent probleem te bestaan: de aantasting van de verzekeringsgedachte. Dat plaatst de Nieuwe Sociale Kwestie als de meest fundamentele bedreiging van de welvaartsstaat in een ander perspectief. Vertrekkende vanuit Rosanvallons verhaal worden er, zonder veel reke-

ning te houden met het verschil tussen risico en gevaar, dramatische voorspellingen gedaan met betrekking tot de werkloosheidsverzekering. Hoewel de solidariteit inderdaad onder druk staat omdat het verzekeringskarakter van de Sociale Zekerheid té sterk werd gereduceerd (een indirecte bedreiging), heeft dat meer te maken met vervangingsratio's dan met een toename van de voorspelbaarheid. Het is minder dramatisch omdat vervangingsratio's manipuleerbaar zijn, in tegenstelling tot de onafwendbare evolutie naar grotere voorspelbaarheid. Het scheelt een pak: het ene vergt een bijsturing van de modaliteiten, het andere is niet minder dan een fataliteit.

Voor de pensioenen en de ziekteverzekering geldt een ander verhaal: daar lijkt de toegenomen voorspelbaarheid wel degelijk de Sociale Zekerheid te ondergraven, maar dan via een ander mechanisme. In tegenstelling tot bij de werkloosheidsverzekering wordt de legale pijler bij ziekte sterk aangevuld door de private sector. Dáár zorgt de toegenomen voorspelbaarheid tot een versnelde uitstoot van risicogeveallen die steeds meer een maatschappelijke probleemgroep gaan vormen. Uiteindelijk zal de gemeenschap dit sociaal probleem moeten opvangen en dat zal onherroepelijk wegen op de financierbaarheid van de collectieve verzekering die daardoor nog minder aantrekkelijk wordt. Nu al zien we hoe soms noodzakelijke behandelingen in de ziekteverzekering niet meer collectief gedekt worden, hoe steeds meer prestaties slechts terugbetaald worden door extralegale aanvullende verzekeringen, enzovoort. De geringe dekkingkracht van de ziekteverzekering drijft mensen naar de extralegale pijler en de collectieve solidariteit is er de dupe van. Voor de pensioenen geldt dat alleen een kapitalisatiestelsel waarbij derden kunnen genieten van de gedane bijdragen, de bijdragebereidheid van personen met een geringe levensverwachting op peil kan houden. Tegen 2010 zal de druk op de eerste pensioenpijler door de vergrijzing zo groot zijn dat de intergenerationele solidariteit zwaar op de proef zal worden gesteld. De toegenomen voorspelbaarheid van de individuele levensverwachting zal die solidariteit nog meer onder druk zetten.

2.2. De marginalisering van de laaggeschoolden

2.2.1. De kernidee

De Nieuwe Sociale Kwestie wordt in de Vlaamse academische literatuur ook vaak gelijkgesteld met de marginalisering van de laaggeschoolden (Cantillon, 1999; Cantillon & Marx, 1995; Elchardus, 1994; Elchardus & Debusscher, 1996; Maes, 1996; Marx e.a., 1999; Pelleriaux, 1998; Verhue e.a., 1997). "Het ziet ernaar uit dat de kloof tussen hoger en lager geschoolden in onze samenleving [...] misschien wel de voornaamste vorm van segmentatie wordt," stelt Cantillon. Die kloof is "belangrijker dan om het even welke andere traditionele maatschappelijke breuklijn" (Cantillon e.a., 1998: 785). Elchardus ziet in de nieuwe politieke breuklijn die hij ontwaart een nieuw "rond onderwijs en cognitieve handelingsbekwaamheid gecentreerd klassenconflict" (Elchardus & Debusscher, 1996: 31). In feite is de grote aandacht voor de scholingsproblematiek een afgeleide van de toegenomen voorspelbaarheidsthese: een lage opleiding verhoogt het werkloosheidsrisico en vermits opleiding een stabiele factor over de tijd is, groeit hiermee de voorspelbaarheid van het werkloosheidsrisico.

Deze invulling van de Nieuwe Sociale Kwestie als een scholingsprobleem volgt de initiële afwijzing van de "rudimentaire vorm van de 'nieuwe sociale kwestie'" (Marx, 1997: 43), d.w.z. de afwijzing van de dualiseringstheorie tussen actieven en niet-actieven in de periode 1985-1992. In deze bijdragen was de scholingsdimensie nog afwezig: de auteurs dissecteerden de ongelijkheid met de tewerkstellingsscalpel, maar niet met die van het onderwijsniveau (zie punt 2.3). Het is pas wanneer men daartoe overgaat en grote verschillen met betrekking tot het afhankelijkheidsrisico vaststelt tussen laag- en hogeschoolden, dat de Nieuwe Sociale Kwestie bestaansrecht krijgt. Wat men dan ziet, is wel degelijk een probleem voor het stelsel: de structurele kwetsbaarheid van de laaggeschoolden die uiteindelijk leidt tot hun marginalisering in de welvaartsstaat (Marx e.a., 1999). Niet het hebben van een baan of niet, maar het scholingsniveau is doorslaggevend voor de maatschappelijke situatie van mensen en aan de impact van het scholingsniveau kan de Sociale Zekerheid weinig veranderen.

De marginalisering van de laaggeschoolden is in België sterk zichtbaar op de arbeidsmarkt. In 1992 lag de tewerkstellingsgraad voor de laaggeschoolden slechts op 51,5% terwijl 87,3% van de hogeschoolden tewerkgesteld was (Marx e.a., 1999: 176). Een enorme kloof. Bovendien blijken laaggeschoolden niet alleen vaker maar ook langer werkloos te blijven. Tevens is het éénverdienerschap oververtegenwoordigd bij de laaggeschoolden. Voeg daarbij het fenomeen van de sociale homogamie en de kloof verwijdt zich nog: laaggeschoolden cumuleren de nadelen, hogeschoolden de voordelen. De arbeidsmarktmarginering zou zich dan via het inkomensmechanisme vertalen in hogere armoedecijfers en grotere kansen op sociale uitsluiting.

2.2.2. *Vaardigheden en diploma's zijn twee verschillende zaken*

De argumenten om de scholingsdualisering te duiden als de Nieuwe Sociale Kwestie lijken sluitend. Pelleriaux merkt echter terecht op dat het "erg moeilijk [is] die stelling hard te maken." Niet alleen moet er een relatie worden gelegd tussen het scholingsniveau en werkloosheid, armoede en uitsluiting. Bovendien moet er ook worden aangetoond dat die relatie vandaag sterker speelt dan voorheen (Pelleriaux, 1998: 1).

Na empirisch onderzoek blijkt de relatie tussen scholingsniveau en werkloosheid alvast minder onbetwist dan hierboven aangehaald en lijkt er een belangrijk onderscheid te moeten gemaakt worden tussen kwalificaties (diploma's) en vaardigheden (arbeidsmarktvaardigheden als kunnen lezen, schrijven, interpreteren, maar ook onder gezag kunnen werken, arbeidsritme hebben, betrouwbaar zijn). Met het eerste heeft België een probleem: "het scholingsniveau van de Belgische bevolking is immers opvallend laag in de OESO-context" (Marx e.a., 1999: 190), maar met de vaardigheden is het heel wat beter gesteld. De marginalisering geldt vooral m.b.t. de zeer laag geschoolden (alleen lager onderwijs) terwijl de tewerkstellingssituatie van de overige laaggeschoolden (lager secundair ASO/BSO/TSO) er in de periode 1976-1992 zelfs op vooruitging (Marx e.a., 1999: 178). Het gaat zeker niet op om over dé laaggeschoolden te spreken.

Onmiddellijk stellen we ons dan ook vragen bij de veronderstelde relatie tussen laaggeschoold zijn en een verhoogd armoederisico. Die relatie wordt in de empirie niet bevestigd (Marx e.a., 1999: 181-183) want ook hier gaat het slechts om de categorie van zeer laag geschoolden. Uit de analyse door Gijselinckx voor de periode 1985-1992 blijkt dat de categorie van laagst geschoolden 3,4 keer meer kans hebben dan gemiddeld om langdurig bestaansonzeker te zijn, maar dat dit voor de overige laaggeschoolden slechts 0,7 keer de gemiddelde kans betreft (Gijselinckx, 1998: 35-36).

Tevens moeten we ons - voordat we al te fatalistische uitspraken doen m.b.t. de marginalisering van de laaggeschoolden - de vraag stellen of het probleem van de vaardigheden bij de laagst geschoolden niet te remediëren is met zwaardere onderwijsinspanningen, bijvoorbeeld in de vorm van individuele leerlingenbegeleiding? Of moeten we vaststellen dat het tekort aan vaardigheden minder aan de opleiding ligt dan wel een sociaal-culturele oorsprong heeft? Hebben we m.a.w. te maken met een bepaald attitudecomplex dat specifieke problemen schept en dat aan de basis ligt van zowel een verminderd schoolpresteren als een slechte arbeidsmarktpositie? Dan stelt zich echter onmiddellijk een causaliteitsvraag: is het slechte school- en arbeidsmarktpresteren het gevolg van een bepaalde attitudecluster, of is dat complex van attitudes het gevolg van een langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt?

2.2.3. *Te veel meritocratie of te weinig onderwijsdemocratisering?*

De invulling van de Nieuwe Sociale Kwestie als een scholingsprobleem gaat ook stevast gepaard met reflecties over de negatieve gevolgen van een meritocratische maatschappij. De culpabilisering van de laaggeschoolden voor hun werkloosheid, armoede of bestaansonzekerheid ligt voor de hand nu de samenleving iedereen gelijke kansen geeft op onderwijs. Armoede of werkloosheid zijn niet langer gevolgen van bepaalde "sociale condities. Het worden consequenties van een persoonlijke keuze en van een persoonlijk falen" (Elchardus, 1997: 8). Vandaag worden kansarmen gezegd dat ze "uitgesloten worden [door] hun eigen fout, en dat ze dus niet moeten klagen" (Pelleriaux, 1998: 17). De onderwijsdemocratisering leidde ons naar een meritocratische maatschappij die laaggeschoolden culpabiliseert, en volgens Pelleriaux is het "begrijpelijk dat laaggeschoolden zich afkeren van het publieke, politiek cynisch worden en een utilitair mensbeeld ontwikkelen." Onmiddellijk belanden we "in een cultuurstrijd en een nieuwe breuklijn tussen hoog- en laaggeschoolden." Een verre-gaande conclusie.

De conclusie frappeert des te meer omdat ze verwerkt is in een stuk over de onderwijsdemocratisering waarin uitgebreid gewag wordt gemaakt van de nog steeds bestaande sociale ongelijkheid in het onderwijs. Kortom: de democratisering is onvolbracht. De bovenstaande beschrijving van een meritocratie kan inderdaad de toets met de realiteit niet doorstaan: uit onderzoek blijkt dat meer dan wordt aangenomen de schoolprestatie van kinderen (ook) nog steeds sterk afhangt van niet-cognitieve factoren zoals de sociale afkomst. "Wij zijn geen echt meritocratische samenleving," zegt Elchardus (Elchardus, 1997: 7). Zelfs zwakbegaafde kinderen uit de welstellende klasse kunnen blijven rekenen op ondersteuning (Pelleriaux, 1998: 15) terwijl het risico op schoolvertraging vooral voor kinderen uit de lagere sociale categorieën zeer hoog is gebleven (Tan, 1998: 23). De vele pleidooien voor een hernieuwde onderwijsdemocratisering verraden de nog steeds grote impact van de sociale klasse op iemands scholingskansen (Cantillon, 1999; Deleek, 1998; Elchardus, 1997; Geldof, 1997; Gijssels, 1998; Maes, 1996; Marx e.a., 1999; Nicaise, 1995; Pelleriaux, 1998; Tan, 1998; Vranken e.a., 1998). Deleek pleit voor een hernieuwde onderwijsdemocratisering en ziet daarin "een nieuw groots maatschappelijk project" als strijd tegen de Nieuwe Sociale Kwestie. Pelleriaux ziet de Nieuwe Sociale Kwestie nu net in het verlengde van die democratisering!

2.2.4. *Voorlopig besluit*

Als de notie van toegenomen voorspelbaarheid het geraamte van de Nieuwe Sociale Kwestie is, dan geeft de scholingsproblematiek er in Vlaanderen vlees aan. Het is de concrete invulling van het filosofische probleem. Iemands onderwijsniveau is vandaag de spreekwoordelijke kristallen bol waarin we iemands sociaal risicoprofiel en dus levenskansen kunnen lezen. Omwille van de filosofische aard van Rosanvallon's stelling is de Nieuwe Sociale Kwestie al gauw in deze meer concrete, empirisch toetsbare gedaante verschenen. Door met cijfers in het scholingsdebat onomstotelijk de relatie tussen een lage opleiding en een hoog werkloosheidsrisico te bewijzen,

geeft men het denken en het verdere onderzoek over de Nieuwe Sociale Kwestie meteen bestaansrecht.

Een kritische analyse leert ons echter dat de relatie tussen het scholingsniveau en het werkloosheidsrisico verre van onomstotelijk is. Eigenlijk geldt het verband slechts voor een kleine groep van zeer laag geschoolden en niet voor de grote groep. Vandaag weten we bovendien nog niet of het tekort aan vaardigheden bij die kleine groep te verhelpen is met een verhoogde onderwijsinspanning, dan wel of er een culturele (en dus moeilijk te manipuleren) oorzaak aan ten grondslag ligt. Daarvoor is er nood aan nieuw onderzoek, maar intussen dwingen de cijfers om minder algemene uitspraken te doen over het verband tussen opleiding en werkloosheid.

Het debat is al even onhelder wanneer onder de Nieuwe Sociale Kwestie zowel de onvoltooide onderwijsdemocratisering als de culpabilisering van laaggeschoolden in een meritocratische maatschappij wordt verstaan. Het eerste verwijst naar achterstelling en dualisering op basis van sociale klasse; het tweede verwijst naar achterstelling op basis van het behaalde scholingsniveau. Voor het eerste bestaan er empirische argumenten maar gaat het over een typisch voorbeeld van de oude sociale kwestie. Voor de culpabilisering van laaggeschoolden in een meritocratische maatschappij geldt dan weer het omgekeerde: het is een plausibel voorbeeld van een nieuw sociaal probleem in een meritocratische samenleving, maar de empirie leert ons dat die samenleving vandaag niet bestaat. Onderzoek over de onvoldragen onderwijsdemocratisering valt m.a.w. meer onder de noemer van de oude sociale kwestie dan onder de nieuwe. En de culpabiliseringsthese is een potentieel 'Nieuwe Sociale Kwestie'-probleem dat verdere aandacht verdient maar de meritocratische samenleving die er de oorzaak van zou zijn, is nog veraf.

2.3. De toenemende dualisering tussen werkenden en uitkeringstrekkers

2.3.1. De kernidee

De Nieuwe Sociale Kwestie is als term voor het eerst gebruikt als omschrijving voor de toenemende welvaarts kloof tussen werkenden en uitkeringstrekkers. Volgens Geldof situeert het ontstaan van de terminologie zich in het midden van de jaren '70 toen de toenmalige CDU-Minister van Sociale Zaken Geißler *Die Neue Soziale Frage* publiceerde (Geldof, 1998: 217). Rosanvallon wordt m.a.w. vandaag als de vader van de Nieuwe Sociale Kwestie beschouwd, *niet* omdat hij de term uitvond, *wél* omdat hij er een nieuwe invulling aan gaf. Sinds Rosanvallon verwijst de term naar de toegenomen voorspelbaarheid van sociale risico's en het effect daarvan op de solidariteit, daarvoor verwees de term naar de dualisering op basis van tewerkstelling. Hoewel Rosanvallons invulling vandaag als referentiepunt geldt, wordt er rond de 'oude' Nieuwe Sociale Kwestie nog steeds onderzoek verricht.

Geißler sprak midden jaren '70 over de uitsluiting van zwakke groepen in het sociaal beleid omwille van de werknemersgerichtheid ervan. De welvaartsstaat had ondanks haar explosieve ontwikkeling bepaalde groepen achtergelaten en de enorme sociale-

zekerheidsinspanningen hadden de bestaansonzekerheid voor welbepaalde risicogroepen niet kunnen wegnemen. Ten gronde verwijst dit alles naar de armoedeproblematiek en de persistentie ervan bij het optrekken van de bodem (minimu munitkeringen). Hoe performant is de Sociale Zekerheid m.a.w.? Hoe doeltreffend is ze? In welke mate kan de pre-transfer armoede en/of bestaansonzekerheid worden gereduceerd door de Sociale Zekerheid?

2.3.2. *Verwarring tussen een 'rudimentaire' nieuwe sociale kwestie' en een 'nieuwe' nieuwe sociale kwestie*

Voor het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen heeft een traditie in dit soort onderzoek. Het CSB ging met haar enquêtes op zoek naar empirische gronden voor de wijdverspreide gedachte dat de economische crisis sinds de jaren '70 de welvaarts kloof tussen arm en rijk vergrootte en dat de armoede in absolute en relatieve cijfers zou zijn toegenomen. Voor de periode 1985-1992 bleken voor deze dualiseringsthese echter geen gegronde bewijzen te bestaan. Meer nog, het Belgische stelsel van Sociale Zekerheid slaagde er voor die periode in om de pre-transfer ongelijkheid naar behoren te reduceren en de dualisering tegen te gaan. De sociaalzekerheidstransfer zorgde in de specifieke sociale context van die periode - waarbij de vervangingsuitkering meer en meer als een aanvullend inkomen op gezinsniveau verschijnt - voor een stabiliteit van de ongelijkheid in België. "De empirie verwierp [...] de dualiseringsthese" (Cantillon & Andries, 1995). En Marx verwerpt dan ook deze "rudimentaire vorm van de 'nieuwe sociale kwestie'" wegens gebrek aan aanwijzingen van een dramatische toename van de inkomensongelijkheid (Marx, 1997: 43). Al gauw werd de Belgische Sociale Zekerheid in het maatschappelijk debat als zeer performant omschreven. De CSB-cijfers toonden aan dat de inkomensongelijkheid tussen actieven en niet-actieven niet toenam, en dat werd door de vakbonden meteen aangegrepen om al te voortvarend ingrijpen in dat incrementeel tot standgekomen, complexe geheel van sociale rechten en plichten af te wenden (ABVV, 1995; ACV, 1995).

De meest recente sociale indicatoren (Cantillon e.a., 1999) gaan echter een andere richting uit. Voor het eerst sinds de CSB-metingen begonnen in 1976 is er een lichte toename van de dualisering tussen mensen met een arbeidsinkomen en personen met een vervangingsuitkering. Het belang van de Sociale Zekerheid blijft groot: 54% van de huishoudens genieten van één of andere vervangingsuitkering, 35% van de Belgische huishoudens ontsnapt bovendien door die vervangingsuitkering aan armoede. Door de toename van éénoudergezinnen, éénverdieners en vooral van alleenstaanden worden de vervangingsuitkeringen echter steeds minder doelmatig. De toename van de pre-transfer inkomensongelijkheid mag dan al minder zijn dan tijdens de periode 1985-1992, de Sociale Zekerheid kan ze in tegenstelling tot vroeger niet langer om buigen. De reductie van de armoede en de bestaansonzekerheid is niet meer wat ze was: de Sociale Zekerheid is minder performant geworden. De grenzen aan de doelmatigheid doen zich gevoelen.

De evolutie in de CSB-artikels waarin men eerst de 'rudimentaire' Nieuwe Sociale Kwestie afwijst om de Nieuwe Sociale Kwestie later te omarmen (zie punt 2.2), loopt

gelijk met de intellectuele zoektocht van het CSB naar de empirische gronden van (vaak proto-wetenschappelijke) uitspraken over de sociale ongelijkheid. Zo onderzocht het CSB de wijdverspreide stelling over de toenemende sociale ongelijkheid tussen actieven en niet-actieven, en wees die af. *Ja*, de pre-transfer ongelijkheid nam toe (omdat de welvaart van de actieven sneller steeg), maar *nee*, na de socialezekerheidstransfer hield de dualiseringsthese geen steek meer. Vanaf 1976 tot 1985 daalde de dualisering zelfs, en in de periode 1985-1992 bleef ze stabiel. Kortom, de Sociale Zekerheid doet het uitstekend, ze dempt en remt de sociale ongelijkheid. Deze wetenschap moet de 'armoede-inflatie' waarover Deleeck ooit sprak, tot haar ware proporties herleiden (Van Dam & Van den Bosch, 1997: 16). Weg met de 'rudimentaire' of 'oude' Nieuwe Sociale Kwestie! Het graafwerk laat immers geen onderliggende breuklijn zien.

Maar de stemmen uit de samenleving verstommen niet en blijven hameren op toenemende sociale spanning. Buitenlandse studies bevestigen dit verhaal over toenemende sociale ongelijkheid. Hoe kunnen deze verhalen over een verharding van de sociale ongelijkheid rijmen met de stabiele armoede- en bestaansonzekerheidscijfers? Vanuit deze intellectuele nood gaat het CSB op zoek naar andere breuklijnen dan die van de tewerkstelling. Rosanvallon wijst de weg met 'zijn' Nieuwe Sociale Kwestie: de nieuwe sociale ongelijkheid moet worden gezocht in een stabiele factor die het toekomstige sociale risico kan voorspellen. Het onderwijsspeel wordt op de cijfers losgelaten en blijkt inderdaad een verklarende factor te zijn voor de uitkeringsafhankelijkheid van mensen. *La 'nouvelle' Nouvelle Question Sociale est arrivée*. Deze keer is men op ander terrein gaan spitten en heeft men de eerste scheuren van een toekomstige maatschappelijke breuklijn blootgelegd. Verder onderzoek bevestigt het verhaal: de recente sociale indicatoren ondersteunen de Nieuwe Sociale Kwestie-these. De 'oude' Nieuwe Sociale Kwestie is dood, leve de 'nieuwe' Nieuwe Sociale Kwestie! De vroege ontdekking van de nieuwe maatschappelijke breuklijn en het feit dat het CSB er al snel empirische ruggensteun aan geeft, stimuleert het onderzoek terzake.

In 1999 worden op basis van de nieuwe enquêtécijfers de vroegere analyses gerepliceerd en blijkt de 'oude' Nieuwe Sociale Kwestie echter te snel te zijn begraven. In de periode 1992-1997 is er wel degelijk sprake van een toegenomen dualisering tussen actieven en niet-actieven. Zoals gezegd moet de verklaring daarvoor vooral worden gezocht in de principiële en technische onmogelijkheid om de uitkeringselectiviteit nog te verhogen. De empirie van het laatste decennium legitimeert m.a.w. de (proto-wetenschappelijke) schreeuw om grotere aandacht voor de toenemende ongelijkheid tussen actieven en niet-actieven. En dus komt de performantie van de Sociale Zekerheid weer op tafel en de mate waarin de doelmatigheid nog kan worden opgedreven. En dus heeft de dualiseringsthese toch weer bestaansrecht! Deze keer maakt men echter niet de vergissing om de dualisering tussen actieven en inactieven als een Nieuwe Sociale Kwestie te omschrijven.

2.3.3. Voorlopig besluit

Het is een verwarrend verhaal maar we kunnen het nu kaderen. Vandaag begrijpen we dat toen Marx sprak over de "rudimentaire vorm van de Nieuwe Sociale Kwestie" dat hij het toen over iets anders had dan wat er nu onder de Nieuwe Sociale Kwestie wordt verstaan. Rosanvallon's Nieuwe Sociale Kwestie is geen verfijning van die zogenaamde "rudimentaire Nieuwe Sociale Kwestie", hij doelt op iets totaal anders, op iets fundamenteeler. Het is zeer verwarrend dat de dualiseringstheorie toen als een (weliswaar rudimentaire) Nieuwe Sociale Kwestie werd omschreven. Rosanvallon drukt er trouwens in de beginregels van zijn boek al op dat 'zijn' Nieuwe Sociale Kwestie fundamenteel verschilt van de concepten in het klassieke uitsluitingsdebat. Maar uit de vergelijking van vroegere en meer recente artikels zou de onterechte indruk kunnen ontstaan dat auteurs als Cantillon en Marx hun vroegere argumenten tegen het bestaan van de Nieuwe Sociale Kwestie inslikten en zich nu plots wél in het Nieuwe Sociale Kwestie-kamp thuis voelen. De waarheid is dat hun aanvankelijke artikels over de performantie van de Sociale Zekerheid handelden en hun latere over de chronische kwetsbaarheid van laaggeschoolden. In de eerste artikels verzetten ze zich tegen de wijdverspreide idee dat de Sociale Zekerheid te weinig performant is, in de latere ondersteunen ze de stelling dat de Sociale Zekerheid bedreigd is omdat scholing meer en meer als predictor van uitkeringsafhankelijkheid verschijnt. Hoewel de Sociale Zekerheid twee keer ter discussie staat, gaat het over totaal verschillende zaken, maar er is een goede verstaander voor nodig om het fundamentele onderscheid te maken. Hoewel onterecht is de verwarring wel begrijpelijk, zeker wanneer dezelfde auteurs in de twee discussies optreden én ze op basis van recent cijfermateriaal hun vroegere uitspraken over de 'rudimentaire Nieuwe Sociale Kwestie' moeten nuanceren.

We onthouden er vooral uit dat het onderzoek naar dualisering tussen actieven en niet-actieven in de welvaartsstaat een probleem is dat eigenlijk niet thuis hoort in het debat over de Nieuwe Sociale Kwestie. Het is een perspectief dat tijdelijk onder deze noemer werd geplaatst maar er geen affiniteit mee heeft: de dualisering is het gevolg van een verminderde socialezekerheidsperformantie maar de fundamentele van de welvaartsstaat blijven onaangeroerd. De Nieuwe Sociale Kwestie daarentegen ondergraaft de mogelijkheidsvoorwaarden van een collectieve verzekering tegen sociale risico's en daarmee de welvaartsstaat. Dit onderscheid was een voldoende reden geweest om de dualiseringstheorie bij voorbaat al uit te sluiten van bespreking in deze bijdrage, ware het niet dat ze zo expliciet in het debat in Vlaanderen aanwezig is geweest. In feite is ze in deze vorm eerst verschenen.

2.4. Een maatschappelijk zingevings- en burgerschapsprobleem

2.4.1. *De kernidee*

De Nieuwe Sociale Kwestie wordt ook omschreven als een maatschappelijk zingevingsprobleem. De geschetste problematiek is samengevat de volgende: hoe kunnen we in onze productieve, hoogtechnologische welvaartsstaat een zinvol leven geven aan de oneerbiedig omschreven groep van "normale overbodigen", de *surnuméraires* die economisch gezien niet langer nodig zijn" (Diels, 1998: 621). Daarmee wordt bedoeld op de omvangrijke groep die geen of weinig talenten heeft die markteconomisch gevaloriseerd kunnen worden en wiens welvaart slechts gewaarborgd kan worden door massale middeleninzet via afroming van de lonen van de productieven en de winsten van de bedrijven? Historisch heeft elke samenleving te kampen gehad met individuen die niet in het gangbare productieproces konden worden ingeschakeld, maar in de huidige West-Europese samenleving is het probleem van een andere orde. Niet alleen is de groep van "economisch overbodigen" (Marx, 1997: 243) nog nooit zo groot geweest, bovendien verergert het wegvallen van de traditionele informele opvangverbanden de situatie.

2.4.2. *Een bekommernis voor mensen en een bekommernis voor de maatschappij*

Wanneer we over de Nieuwe Sociale Kwestie lezen als een maatschappelijk zingevingsprobleem, stoten we in feite op de fundamentele motivatie voor het geleverde onderzoek. Het is de bekommernis voor de ontplooiingskansen van iedere persoon in onze welvaartsstaat en een bekommernis voor de stabiliteit van die welvaartsstaat die het onderzoek voortdrijven. Er zit dus zowel een menselijke als een politiek-maatschappelijk aspect aan vast.

Ten eerste is er de menselijke bekommernis om éniemand het recht te geven zich als mens te ontplooiën. Deze bekommernis groeit in kracht nu de gedachte dat een vervangingsinkomen bij werkloosheid volstaat om zich te kunnen integreren, plaats heeft moeten maken voor het besef dat arbeid meer is dan het verwerven van een inkomen (Berghman, 1998; Elchardus e.a., 1996; Geldof, 1997; Van Steenberge & Delanote, 1999). Het in 1995 gepubliceerde Algemeen Verslag over de Armoede en de dynamiek die er rond ontstond is eveneens doorspekt met pleidooien voor echte garanties inzake de grondwettelijke rechten van elke burger (Aendenboom, 1997; Geldof, 1997; Neirinckx, 1995; Nicaise, 1995).

Ten tweede is er het politiek-maatschappelijk aspect: wat is de houdbaarheid van een samenleving met een grote groep mensen die in wezen als 'sociaal overbodigen' staan geboekstaafd? (Cantillon & Marx, 1995: 33-34) Elchardus stelt dat "een brede bevolkingsgroep in zijn relatie tot de samenleving" door deze problematiek wordt getroffen, "ook als er geen sprake is van daadwerkelijke sociale uitsluiting of armoede" (Elchardus & Debusscher, 1996: 29). Berghman noemt dit het ruimtelijk aspect van de schadetheorie van werkloosheid: de impact "op de cohesie en stabiliteit van de

samenleving" (Berghman, 1998: 227-228) (3). In welke mate zullen de attitudes van de langdurig uitgesloten convergeren met die van hen die zichzelf wel autonoom kunnen realiseren? Auteurs die zich hierover buigen zijn geneigd om deze vraag negatief te beantwoorden. Elchardus gewaagt van een nieuwe politieke breuklijn waarbij deze groep tendeert naar het stemmen voor extreem-rechts en naar "politieke vervreemding zoals die tot uiting komt in niet-stemmen, blanco en gewild ongeldig stemmen" (Elchardus & Debusscher, 1996: 32). Niet alleen de (partij-) politieke vervreemding krijgt hierbij aandacht maar ook de ruimere maatschappelijke aliënantie, zoals we die o.m. terugvinden in de zeer lage participatie van de beschreven groep in het maatschappelijk middenveld. Voor deze auteurs is de toestand vanuit democratisch oogpunt dermate urgent dat ze in één beweging ook pleiten voor een nieuwe invulling van het burgerschap waarbij de *civil society* een cruciale rol krijgt toebedeeld (Elchardus & Debusscher, 1996; Elchardus & Hooghe, 1996; Huyse & Meireman, 1996) (4).

2.4.3. Voorlopig besluit

De bekommernis om de sociale rechten van de mens en de cohesie van onze welvaartsstaat is de drijvende kracht achter het Nieuwe Sociale Kwestie-onderzoek. De bedreiging van de sociale cohesie en van de individuele ontplooiingskansen ondanks de democratische procedure die iedereen in staat stelt om op de meest egalitaire wijze politiek te participeren (Elchardus & Hooghe, 1996), ondanks het uitgebreide sociale-zekerheidsstelsel en de sociale bijstand, liggen aan de basis van Rosanvallons stelling dat de Nieuwe Sociale Kwestie anders is dan de klassieke problemen van de welvaartsstaat. Het is een fundamenteel probleem. Niet alleen omdat het de spontane solidariteit ondergraaft, maar ook omdat het een breuklijn vormt tussen zeer uiteenlopende attitudeclusters die de vertaling zijn van de verschillende antwoorden die mensen geven op de vraag "wie ben ik?". In het nu al klassieke artikel *Gekaapte Deugden* beschrijft Elchardus hoe er een nieuwe politieke breuklijn ontstond op basis van uiteenlopende attitudecomplexen met hooggeschoolden aan de ene kant en laaggeschoolden aan de andere (Elchardus, 1994). Het feit dat ook hier weer scholing de cruciale factor blijkt, kan volgens sommigen geen toeval zijn. Hoe de relatie nu juist loopt tussen enerzijds minder schoolpresteren en slechte arbeidsvaardigheden en anderzijds een bepaalde attitudecluster, is echter nog onduidelijk. In elk geval bevat de zogenaamde nieuw-rechtse cluster (waar de meeste laaggeschoolden in zitten) ethnocentrische en autoritaire attitudes die we kunnen beschouwen als plausibele reacties op hun leefomgeving waarin het sociale-risicogehalte aanzienlijk hoger ligt dan voor hooggeschoolden. Onzekerheid in de sociale realiteit gaat m.a.w. samen met gevoelens van politieke onzekerheid en de vorming van egocentrische, defensieve attitudes.

3. CONCLUSIE

3.1. De nieuwe sociale kwestie: een multidimensionaal concept

Onze vraag of de plotse opgang van de Nieuwe Sociale Kwestie in de sociale wetenschappen méér is dan een mode, verdient een genuanceerd antwoord.

Ten *eerste*, is het duidelijk dat de Nieuwe Sociale Kwestie een substantieel begrip is. Er bestaat wel degelijk zoiets als dé Nieuwe Sociale Kwestie. De harde kern van het concept wordt gevormd door Rosanvallons notie van de toegenomen voorspelbaarheid van sociale risico's en het negatieve effect daarvan op de solidariteit die de welvaartsstaat schraagt. De chronische kwetsbaarheid van laaggeschoolden is er de maatschappelijke illustratie van. De gevolgen voor de vrijwaring van het recht op ontplooiing voor elke burger en voor de sociale cohesie van de welvaartsstaat, zijn de maatschappelijke vraagstukken die ermee samengaan. Deze drie facetten - toegenomen voorspelbaarheid van risico, marginalisering van laaggeschoolden en een nieuwe maatschappelijke breuklijn - zijn de elementen van de Nieuwe Sociale Kwestie. Deze drie facetten vormen inhoudelijk en cumulatief het begrip. Ze verwijzen naar een nieuw en fundamenteel maatschappelijk vraagstuk en onderscheiden zich van de nog steeds bestaande financiële en ideologische socialezekerheidsvraagstukken. Zoals gezegd bij de inleiding van punt 2 moeten we deze consequent conceptueel van de Nieuwe Sociale Kwestie blijven onderscheiden omdat ze te maken hebben met de modaliteiten van de welvaartsstaat. Het onderbrengen van deze panoplie aan sociaal-economische problematieken onder de noemer van de NSK zou het concept doen verwateren tot een containerbegrip zonder de minste heuristische kracht.

Ten *tweede*, de toenemende ongelijkheid tussen actieven en uitkeringstrekkers is géén element van de Nieuwe Sociale Kwestie. Het is zeer verwarrend dat de eerste Nieuwe Sociale Kwestie-publicaties spraken over de zogenaamde 'rudimentaire Nieuwe Sociale Kwestie' wanneer de materiële dualiseringstheze werd beschreven. Aangezien de dualiseringstheze (toen) werd verworpen kon er geen sprake zijn van een Nieuwe Sociale Kwestie (5). Later wordt het begrip echter gerehabiliteerd zoals hierboven beschreven: met de introductie van de factor opleiding krijgt de Nieuwe Sociale Kwestie plots bestaansrecht. De ontstane verwarring kan alleen worden begrepen door de dualiseringstheze strikt van de Nieuwe Sociale Kwestie te onderscheiden.

Samengevat mogen we stellen dat de Nieuwe Sociale Kwestie als academisch concept haar plaats verdient als de term voldoende zuinig wordt gebruikt. Hiermee bedoelen we dat de plotse opgang van het begrip om een fundamenteel probleem van onze welvaartsstaat te beschrijven, niet mag worden 'misbruikt' door andere financiële of ideologische problemen onder dezelfde krachtig klinkende noemer te brengen. De vlag moet de lading dekken. Het gevaar is niet denkbeeldig dat men tracht andere problemen (terug) onder de aandacht te brengen door het met een trendy academisch begrip als de Nieuwe Sociale Kwestie te verbinden. Dat zet ten gronde geen zoden aan de dijk en discrediteert in zekere zin de Nieuwe Sociale Kwestie. Het onderzoek erover is gebaat bij conceptuele klaarheid en dus beperking.

3.2. Belangrijke vragen verdienen een antwoord

Hoewel we de Nieuwe Sociale Kwestie als een relevant academisch concept erkennen - waarbij we wel pleiten voor een omzichtig gebruik van de term - blijven er toch nog enkele belangrijke vragen die een antwoord verdienen. We zetten die vragen zoals we die in punt 2 onderscheidde op een rijtje.

Ten *eerste*, wat de toegenomen voorspelbaarheid betreft die de spontane solidariteit tussen de bijdragen betalende hooggeschoolden en bijdragen ontvangende laaggeschoolden zou ondergraven. Uit aan de RUG uitgevoerd empirisch onderzoek blijkt dat de legitimiteit van de Sociale Zekerheid minder bedreigd wordt door een afnemende solidariteit dan wel door het tekort aan verzekering. Vanzelfsprekend knaagt een afbrokkelende verzekeringsrelatie ook aan de solidariteit, maar dat doet geen afbreuk aan het feit dat de solidariteit an sich niet bedreigd is. Het empirisch onderzoek doet dan ook vragen rijzen bij de validiteit van de centrale stelling. Is het wel zo dat hooggeschoolden zich minder kwetsbaar voelen voor de sociale risico's? Willen ze inderdaad niet langer hun sociale risico's collectief verzekeren? Of kort gezegd: hoe kan de centrale stelling over de toegenomen voorspelbaarheid van sociale risico's worden verzoend met de empirische vaststelling dat de solidariteitsbereidheid van de minst kwetsbaren intact is? Bestaat er m.a.w. ander empirisch onderzoek die deze basisgedachte wél bevestigt? Zijn de bevindingen van de RUG-ploeg voldoende robuust of kunnen ze op basis van ander materiaal worden gecontesteerd?

Ten *tweede*, vragen we ons af of scholing wel een voldoende sterke predictor is om te spreken over de marginalisering van de laaggeschoolden? Hoewel de attitudes van hoog- en laaggeschoolden inderdaad zo divergent zijn dat spreken over een culturele en politieke breuklijn terecht is, kunnen er toch opmerkingen worden gemaakt bij het zogenaamde aangetoonde verband tussen scholing en werkloosheid. De empirie leert ons dat de relatie slechts steek houdt voor de laagst geschoolden, d.w.z. die mensen die een groot gebrek aan arbeidsmarktvaardigheden hebben. Hoe is dat te rijmen met de stelling over de marginalisering van de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt? Een interessante vraag is dan welke de culturele en politieke attitudes zijn van de laaggeschoolden die geen groter werkloosheidsrisico lopen dan gemiddeld (dus niet de *laagst* geschoolden)?

Ten *derde*, wat de uitspraken over het onderwijs en de Nieuwe Sociale Kwestie betreft: hoe kunnen de verhalen over een onvoltooide democratisering en een meritocratische samenleving met elkaar worden verzoend? We mogen de onvoltooide onderwijsdemocratisering niet als een onderdeel van de Nieuwe Sociale Kwestie zien (het verwijst naar klassengebonden kansen en dus naar de oude sociale kwestie), maar het is wel de feitelijke toestand. Dat een meritocratisch onderwijssysteem (en dus samenleving) kan leiden tot de culpabilisering van laaggeschoolden, is plausibel. Het hangt bovendien nauw samen met de Nieuwe Sociale Kwestie, want het heeft betrekking op het niet langer collectief willen dragen van (chronische) sociale kwetsbaarheid, maar het is geen realiteit. Anders gezegd: ofwel is er een probleem van onvoltooide onderwijsdemocratisering en is er nog geen sprake van een Nieuwe Sociale Kwestie, ofwel is er een probleem van culpabilisering van laaggeschoolden in een meritocrati-

sche samenleving en is er wél een Nieuwe Sociale Kwestie. De empirie wijst op het eerste.

We moeten ons afvragen of de Nieuwe Sociale Kwestie vandaag niet *sterker* leeft in de academische wereld dan in de realiteit. Rosanvallons hypothese leidde in België tot intensief sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat de embryonale aanwezigheid van de Nieuwe Sociale Kwestie bevestigde. Deze embryonale aanwezigheid heeft intussen geleid tot levensgrote uitspraken gebaseerd op de verwachte draagwijdte van de Nieuwe Sociale Kwestie. De vraag is dan of we kritisch moeten zijn over al te voorbarige uitspraken, of integendeel gelukkig met de snelle analyses van wat in de komende jaren tot een groot maatschappelijk probleem zal uitgroeien.

VOETNOTEN

- (1) Tenzij de risicopremie de (quasi zekere) schade zou evenaren, maar waarom zou je dan de moeite doen een verzekering te nemen?
- (2) Berghman spreekt hierbij welis waar over de Nieuwe Sociale Kwestie.
- (3) We merken op dat Berghman hierbij niet spreekt over de Nieuwe Sociale Kwestie.
- (4) In tegenstelling tot Elchardus spreekt Huyse hierbij niet expliciet over de Nieuwe Sociale Kwestie.
- (5) Bij de publicatie van de meest recente sociale indicatoren blijkt de materiële dualisering in de periode 1992-1997 dan weer wél een feit.

BIBLIOGRAFIE

- ABVV (1995), 'Sociale zekerheid: verleden, heden en toekomst', pp. 53-66, in: MINISTERIE VAN SOCIALE VOORZORG (ed.), *Werknemers en werkgevers: van eisen naar samenlevingsprojecten*. Brussel: Bruylant.
- ACV (1995), 'De sociale zekerheid is heel goed en perfect betaalbaar', pp. 39-51, in: MINISTERIE VAN SOCIALE VOORZORG (ed.), *Werknemers en werkgevers: van eisen naar samenlevingsprojecten*. Brussel: Bruylant.
- AENDENBOOM, I. (1997), 'Democratie en participatie. Democratie is meer dan algemeen stemrecht. Participatie is meer dan een stoel bezetten', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 88(11): 997-1002.
- BERGHMAN, J. (1998), 'Werpt Sociale Zekerheid een dam op tegen armoede? Ontwikkelingen en uitdagingen', pp. 223-253, in: J. VRANKEN, E.A. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting*. Leuven: Acco.
- CANTILLON, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Uitgeverij Pelckmans.
- CANTILLON, B. & M. ANDRIES (1995), 'De dualiseringstheorie hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 86(6): 523-544.

-
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995), 'De Nieuwe Sociale Kwestie', *Samenleving en Politiek*, 2(7): 28-34.
- CANTILLON, B., e.a. (1998), 'De Nieuwe Sociale Kwestie. De marginalisering van de laaggeschoolden', *Streven*, 65(9): 785-796.
- CANTILLON, B., e.a. (1999), *Sociale Indicatoren 1976-1997*. Antwerpen: UFSIA - CSB.
- DE LATHOUWER, L. (1996), 'Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering', *CSB-Berichten*, 1996(6): 1-32.
- DELEECK, H. (1998), 'Democratisering onderwijs is nieuwe taak voor maatschappij', *De Standaard* 28-05-1998.
- DIELS, D. (1998), 'Arbeidssamenleving op meervoudige leest', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 89(8): 613-628.
- ELCHARDUS, M. (1994), 'Gekaapte deugden. Over de nieuwe politieke breuklijn en de zin van limieten', *Samenleving en Politiek*, 1(1): 20-27.
- ELCHARDUS, M. (1997), 'De diensteneconomie organiseren. De voorspelbare nieuwe sociale ongelijkheid weggommen', *Samenleving en Politiek*, 4(10): 5-12.
- ELCHARDUS, M. & M. DEBUSSCHER (1996), 'Aspecten van de nieuwe sociale kwestie', *Samenleving en Politiek*, 3 (extra nummer): 25-33.
- ELCHARDUS, M. & M. HOOGHE (1996), *Verder zonder middenveld? Alternatieven voor het maatschappelijk middenveld als intermediatiezone tussen burger en overheid*. Brussel: VUB - TOR.
- ELCHARDUS, M., e.a. (1996), *Voorspelbaar ongeluk: over de letsels die werkloosheid nalaat bij mannen en hun kinderen*. Brussel: VUBPress.
- GELDOLF, D. (1997), 'Blijvende uitsluiting en armoede: onaanvaardbare toestand', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 88(11): 943-961.
- GELDOLF, D. (1998), 'Armoede in de risicomaatschappij van de 21ste eeuw', pp. 211-222, in: J. VRANKEN, e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- GIJSELINCKX, C. (1998), 'Bestaansonzekerheid in dynamisch perspectief', *Bevolking en Gezin*, 27(1): 17-43.
- HUYSE, L. & K. MEIREMAN (1996), *Het middenveld als leverancier van burgerschap. Een probleemstelling*. Leuven: K.U.Leuven.
- MAES, J. (1996), 'Armoede, gezin en individu in de nieuwe sociale kwestie', *Samenleving en Politiek*, 3 (extra nummer): 43-48.
- MARX, I. (1997), 'De hervorming van de welvaartsstaat. Politiek in een tijdperk van verhoogde verwachtingen', *Samenleving en Politiek*, 4(5): 38-44.
- MARX, I., e.a. (1999), 'De sluipende marginalisering van laaggeschoolden', pp. 175-194, in: B. CANTILLON (ed.), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Uitgeverij Pelckmans.
- NEIRINCKX, P. M. (1995), 'Het algemeen verslag over de armoede: betekenis en opvolging', pp. 182-195, in: J. VRANKEN, e.a. (eds.), *Jaarboek Armoede. 1995*. Leuven: Acco.
- NICAISE, I. (1995), 'Armoede en menselijk kapitaal', *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 89(3): 231-244.
- PELLERIAUX, K. (1998), 'De keerzijde van de onderwijsdemocratisering', *Onderzoeksnota Onderzoeksgroep TOR-VUB (TOR 1998/43)*: 21.

-
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'état providence*. Paris: Editions du Seuil.
- SPINNEWIJN, F. (1996), 'Solidariteit, verzekering en inkomensmobiliteit', *Samenleving en Politiek*, 3(6): 38-46.
- TAN, B. (1998), Blijvende sociale ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs, *CSB Berichten/UFSIA* (pp. 32). Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- TINNEMANS, W. (1994), 'De Nieuwe Sociale Kwestie. Sociale ongelijkheid langs etnische scheidslijnen.', *Tijdschrift voor de Sociale Kwestie* (12): 4-10.
- VAN BERKEL, R. & T. HINDRIKS (1991), *Uitkeringsgerechtigden en vakbeweging: over de modernisering van het arbeidsbestel*. Utrecht: Van Arkel.
- VAN DAM, R. & K. VAN DEN BOSCH (1997), *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA.
- VANDEVELDE, T. (1998), 'De sociale zekerheid verzekerd? Over het sociaal contract', *Samenleving en Politiek*, 5 (speciaal nummer): 30-34.
- VAN STEENBERGE, J. & L. DELANOTE (1999), *Maak er werk van*. Brugge: Die Keure.
- VERHUE, M., e.a. (1997), *De kloof tussen laag- en hooggeschoolden en de politieke houdbaarheid van de Belgische werkloosheidsverzekering: een empirische analyse*. Gent: Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen RUG.
- VLEK, R. (1997), *Inactieven in actie. Belangenstrijd en belangenbehartiging van uitkeringstrekkers in de Nederlandse politiek 1974-1994*.
- VRANKEN, J., e.a. (1998), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.

