

---

**Voor wat hoort wat**

---



---

**VOOR WAT  
HOORT  
WAT  
NAAR EEN NIEUW  
SOCIAAL CONTRACT**

**PATRICK  
JANSSENS**

**MET  
BIJDRAGEN  
VAN  
BEA  
CANTILLON  
EN  
FRANK  
VANDENBROUCKE**

**DE BEZIGE BIJ ANTWERPEN**

**INLEIDING**

De fundamenten  
van de welvaartsstaat

---

Patrick Janssens

7

**WEDERKERIGHEID:  
NIET VANZELFSPREKEND,  
WEL HARD NODIG**

---

Frank Vandenbroucke  
i.s.m. Kim Lievens

---

19

Geen gelijkheid zonder  
verantwoordelijkheid

21

Wederkerigheid in de  
nieuwe welvaartsstaat

26

Europese lessen uit de  
sociale investeringspraktijk

33

De nieuwe welvaartsstaat  
in België

37

Het Belgische  
activeringsmodel

46

Resultaten van het acti-  
veringsbeleid: enkele feiten

64

Wederkerigheid,  
landelijk en lokaal

70

## VOOR WAT HOORT WAT

---

Patrick Janssens

---

77

Voor wat hoort wat  
in Antwerpen

78

Het leefloon als opstap  
naar zelfstandigheid

81

Inburgering: geen straf  
maar een kans

93

Alles begint op  
de schoolbanken

102

Sociale huisvesting:  
een waardevol goed

111

Vrijwillige hulpverlening  
volstaat niet

119

Voor wat hoort wat: een groter  
draagvlak voor ons sociaal beleid

128

## OVER WEDERKERIGHEID, SOLIDARITEIT EN BESCHEIDENHEID

*Enkele kritische kanttekeningen bij  
het 'voor wat hoort wat'-discours*

---

Bea Cantillon

---

133

De omslag in gedachten

134

De welvaartsstaat als rationeel  
antwoord op economische  
en sociale transitie

136

De drie grote spanningsvelden

140

Veertig jaar crisis en heroriëntering:  
op weg naar de 'investeringsstaat'

144

Resultaten op het vlak van  
werk, ongelijkheid en armoede

153

Solidariteit en  
bescheidenheid in beleid

161

Dank

165

Bibliografie

166



---

**INLEIDING  
DE FUNDAMENTEN  
VAN DE WELVAARTSSTAAT**

---

Patrick Janssens

We leven in een uitzonderlijke samenleving. Nooit eerder en nergens anders dan in enkele landen van West-Europa heeft er zo'n massale en gestructureerde vorm van solidariteit bestaan als in onze welvaartsstaat. En als er al gesproken wordt over de crisis van die welvaartsstaat, dan heeft het niet zozeer te maken met de basisfilosofie ervan als wel met twijfels of het systeem voldoende bestand is tegen de uitdagingen van de toekomst. Zullen we de kosten van de vergrijzing kunnen betalen? En hoe gaan we om met de nieuwe sociale kwestie: het toenemende belang van scholing en dus de grotere kwetsbaarheid van wie onvoldoende geschoold is? Maar als burgemeester van Antwerpen maak ik me nog grotere zorgen over een ander soort crisis van de welvaartsstaat. Elke dag merk ik – zowel in gesprekken met Antwerpenaars als in het leidende politieke discours – dat het draagvlak voor onze unieke solidariteit afbrokkelt. Velen vinden dat ons sociaal systeem te genereus en te duur geworden is. Bovendien groeit de ergernis tegenover misbruiken of onvoldoende persoonlijk engagement van individuele burgers. Helaas wordt het discours vaak in zeer simplistische termen gevoerd.

In een stad staat de politiek dicht bij de burger. Nergens zijn de successen en het falen van ons beleid in het algemeen en van ons sociaal beleid in het bijzonder meer zichtbaar dan in een stad. En in Antwerpen geldt dat zo mogelijk nog harder, omdat we er meestal als eerste geconfronteerd worden met sociale verandering en de problemen die daarmee gepaard gaan. In de jaren 1970 en 1980 bestudeerde ik de samenleving, eerst als student aan de universiteit, later als medewerker van de vermaarde professor en senator Herman Deleeck. Nu, dertig jaar later, zie ik als burgemeester dagelijks hoe onze samenleving écht functioneert en evolueert. Dikwijls word ik enthousiast van die confrontatie met de stedelijke realiteit. Als ik kijk naar de stedenbouwkundige ontwikkeling van Antwerpen bijvoorbeeld: Park Spoor Noord, de ontwikkeling van nieuwe stadswijken als het Militair Hospitaal en het Eilandje... Maar soms maakt de realiteit me bezorgd. En over de toekomst van ons sociaal beleid in het algemeen en in de stad in het bijzonder ben ik zeer bezorgd. Ondanks de grote rijkdom van onze stad slagen we er maar moeilijk in een aantal problemen aan te pakken: kansarmoede, de uitval in het onderwijs, de leefbaarheid in onze sociale huisvestingscom-



plexen, het grote aantal leefloontrekkers van vreemde origine... En dat terwijl er veel middelen besteed worden aan de bestrijding van die sociale problemen.

De twijfels over de financiële draagkracht van ons systeem, gekoppeld aan het krimpend draagvlak voor solidariteit en de voortdurende sociale problemen vormen een grote bedreiging. Willen we die afwenden, dan moeten we er eerst en vooral voor zorgen dat elke euro juist besteed wordt en tot resultaten leidt. Dat kan alleen als ieder van ons zijn verantwoordelijkheid neemt. We moeten als samenleving verder durven investeren in sociaal beleid, maar diegenen die daar de vruchten van plukken (en dat zijn we allemaal op een of andere manier) moeten ook hun verantwoordelijkheid opnemen. Dat is een heel evident uitgangspunt dat we in Antwerpen al een hele tijd in de praktijk proberen te brengen. Maar dat is niet eenvoudig. Ons sociaal systeem is zo ingewikkeld en zo anoniem geworden dat het niet vanzelfsprekend is om het principe van de wederkerigheid (wie iets krijgt, moet daar ook iets voor gedaan hebben of voor terugdoen) er nog in te herkennen. De sociale voordelen waar we allemaal zo gretig gebruik van maken, lijken ondertussen even natuurlijk als de lucht die we inademen. Niets is minder waar. Onze sociale welvaartsstaat is quasi uniek in de wereld en allesbehalve vanzelfsprekend.

Als we het draagvlak voor dat sociaal model weer willen versterken, dringt een grondige reflectie zich op. Die moet gebaseerd zijn op voldoende kennis van hoe ons systeem werkt en hoe het tot stand is gekomen. Daarom zult u in dit boek heel wat geschiedenis en algemene filosofie vinden. Maar evenzeer moeten we oog hebben voor hoe dat systeem in de praktijk werkt en vooral hoe het nog beter kan. Daarom zult u ook veel voorbeelden uit de praktijk vinden, vooral wanneer we het hebben over de Antwerpse ervaringen. De stad is immers het best mogelijke laboratorium om nieuwe uitdagingen te ontdekken en te onderzoeken hoe we die – met vallen en opstaan – kunnen aanpakken.

## Hoe de welvaartsstaat werkt

---

Ongeveer de helft van het nationaal inkomen in België gaat naar belastingen en sociale bijdragen. Het overgrote deel daarvan (40 % van het nationaal inkomen) wordt gebruikt voor sociaal beleid in de ruime zin van het woord: 20 % gaat naar socialezekerheidsuitgaven (werkloosheidsuitkeringen, pensioenen, kinderbijslag, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen), 10 % naar onderwijs en nog eens 10 % naar gezondheidszorg. De overheid is dus niet zozeer een grote slokop dan wel een grote herverdelers die het merendeel van zijn inkomsten teruggeeft aan de burger in de vorm van uitkeringen of sociale voorzieningen. Het maatschappelijk draagvlak van dat systeem is vanzelfsprekend afhankelijk van de mate waarin diegenen die zichzelf zien als nettobijdrager ervaren dat de middelen op een rechtvaardige en doeltreffende manier worden besteed.

Professor Herman Deleeck noemt in zijn magnum opus *De architectuur van de welvaartsstaat* drie maatschappelijke langetermijntrends waaraan de organisatie van de traditionele welvaartsstaat niet is aangepast:

- de gewijzigde arbeidsmarkt, waar met name het belang van scholing enorm is toegenomen;
- de veroudering van de bevolking, waardoor de mensen langer pensioenuitkeringen ontvangen en langer nood hebben aan – vaak dure – zorg;
- de emancipatie van de vrouw, die het aanbod op de arbeidsmarkt en de vraag naar gezinsondersteunende diensten sterk heeft verhoogd.

Deleeck wees op een paradigmawissel bij de aanvang van de 21ste eeuw: er zou hoe langer hoe minder aandacht gaan naar uitkeringen en hoe langer hoe meer naar wederinschakeling in het arbeidsproces. De ‘actieve welvaartsstaat’ was geboren. En ook al was die term op zich in onze nieuwsgezinde politieke omgeving geen lang leven beschoren, de basisidee dat er meer inspanningen nodig waren om zoveel mogelijk mensen aan de arbeidsmarkt te laten participeren, is niet meer terug te schroeven. Langzaam maar zeker wint de

overtuiging veld dat tegenover de grote gulheid van ons sociaal beleid een grotere verantwoordelijkheid staat vanwege de individuele burger dan dikwijls wordt aangenomen. En dat werd hoog tijd. Zo was het trouwens ook altijd bedoeld. Laten we eens in herinnering brengen wat de fundamenteen zijn van ons sociaal systeem.

Typisch voor de welvaartsstaat, zeker in ons land, is dat hij gegroeid is vanuit vrijwillige verzekeringen, dikwijls voor bepaalde beroepsgroepen of sectoren. Langzaam maar zeker werd dat amalgaam van vrijwillige verzekeringen veralgemeend tot een verplicht systeem van **sociale zekerheid**. Dat geldt met name voor de inkomensvervangende en -aanvullende uitkeringen. Aan de basis van ons sociaal zekerheidsstelsel ligt dus de idee dat bijdragen recht verlenen op uitkeringen wanneer een bepaald risico (werkloosheid, ziekte...) zich voordoet. Zonder een voldoende lange periode van bijdragen is er geen recht op een uitkering. En zelfgekozen werkloosheid wordt ook bestraft (wie zelf ontslag geeft, moet een wachttijd doorlopen vooraleer hij een werkloosheidsuitkering krijgt).

Bovendien is de werkloosheidsuitkering in principe altijd afhankelijk geweest van 'arbeidsbereidheid', de wil om geschikt werk te aanvaarden. Onze samenleving en arbeidsmarkt zijn de voorbije decennia zo fundamenteel gewijzigd dat die arbeidsbereidheid niet meer op dezelfde manier ingevuld kan worden als in de industriële maatschappij waarin onze werkloosheidsverzekering vorm kreeg. Scholing is bijvoorbeeld veel belangrijker geworden in onze kennismaatschappij, wat voor laag- of ongeschoolden bijzondere handicaps met zich meebrengt. Bovendien is de snelheid waarmee beroepskennis en expertise evolueren enorm toegenomen, wat ook de risico's en vereiste flexibiliteit (bijvoorbeeld inzake levenslang leren) voor (hoog)geschoolden verhoogt. Werkbereidheid kan vandaag dan ook niet anders dan ook de bereidheid tot bij- of herscholing inhouden. Net zoals de toegenomen mobiliteit (zowel op lokaal als globaal vlak) niet anders kan dan een grote(re) bereidheid tot verplaatsing met zich meebrengen.

Naast de sociale zekerheid staat een systeem van **sociale voorzieningen** inzake onderwijs, huisvesting, welzijnszorg en bijstand dat gefinancierd wordt uit de algemene middelen (de belastinginkomsten). Vanuit stedelijk perspectief is het ook relevant te verwijzen

naar het bijzonder gefragmenteerde karakter van al wat onder de noemer welzijnszorg en/of sociaal werk valt: bijzondere jeugdzorg, kinderopvang en opvoedingsondersteuning, maatschappelijk werk, onthaal en integratie van nieuwkomers en allochtonen, opvang van dak- en thuislozen, buurtwerk... Gelukkig is de overheid niet de enige actor op dat terrein. Ook het 'middenveld' is er bijzonder actief binnen het algemene beleidskader dat door de verschillende overheden wordt gereguleerd en gesubsidieerd.

Door die veelheid aan gespecialiseerde vormen van hulpverlening en de strikte interpretatie van het beroepsgeheim zijn de betrokken organisaties bij de overheden en het middenveld vooral met hun eigen specialiteit bezig, maar missen we een totaalbeeld van de situatie waarin de geholpen gezinnen of individuen zich bevinden. Bijgevolg wordt er ook onvoldoende resultaat geboekt. Het Vlaamse decreet rond Lokaal Sociaal Beleid legt de lokale overheden op om de samenwerking tussen alle diensten te optimaliseren, maar de middelen die daartegenover staan zijn onvoldoende. Neem daarbij nog de basisfilosofie van vele professionals uit de sector die geloven dat hun cliënten alleen op vrijwillige basis geholpen kunnen worden, en je begrijpt dat de resultaten die geboekt worden op het terrein niet altijd in verhouding zijn tot de ingezette middelen. Zeker als het gaat om probleemsituaties met grote maatschappelijke gevolgen (intrafamiliaal geweld, problematische opvoedingssituaties, drugsverslaving...) moeten we dan ook een en ander in vraag durven stellen.

Het **bijstandssysteem** vraagt een aparte vermelding. Het gaat voornamelijk om het zogenaamde leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen (voor mensen met een te laag pensioen). In tegenstelling tot het socialezekerheidssysteem is de band tussen bijdragen en uitkeringen hier onbestaande, aangezien de financiering volledig uit de belastinginkomsten komt (en dus niet uit bijdragen). Bovendien is het recht op leefloon en gewaarborgd pensioen afhankelijk van een onderzoek naar de bestaansmiddelen. Wie voldoende inkomsten of vermogen heeft, kan niet op bijstand rekenen.

In dat verband zag Deleeck één belangrijke langetermijntrend over het hoofd die fundamentele gevolgen heeft voor ons hele sociaal systeem. De globalisering en de nieuwe vormen van migratie die daarmee gepaard gaan, bieden nieuwe kansen voor het systeem

---

maar betekenen evenzeer een bedreiging. In de mate dat door migratie de actieve bevolking aangroeit – en migranten effectief economisch actief zijn in het officiële circuit en bijdragen en belastingen betalen – kan dat de draagkracht van ons sociaal systeem vergroten. In de mate echter dat de migratie rechtstreeks of onrechtstreeks leidt tot meer mensen die uitkeringen ontvangen uit het bijstandssysteem of die een beroep doen op sociale dienstverlening (onderwijs, gezondheidszorg...) zonder dat belastingen of bijdragen worden betaald, vormt dat een bedreiging van ons systeem. Dat is geen morele maar een puur economische vaststelling. En een relevante: in Antwerpen is vandaag meer dan 60 % van de leefloontrekkers via een of andere vorm van migratie ons land binnengekomen.

## Een nieuw sociaal contract

---

De verworvenheden van de welvaartsstaat lijken ons vandaag vanzelfsprekend. De moeizame totstandkoming – met sociale, economische en politieke schokken – is grotendeels uit ons collectieve geheugen gewist. Zowel het feit dat de helft van het nationaal inkomen ‘in beslag wordt genomen’ als het feit dat we de tegenwaarde ervan vrijwel gratis terugkrijgen in de vorm van financiële uitkeringen of sociale dienstverlening lijkt vanzelfsprekend. De link tussen beide wordt niet meer gelegd. Ons sociaal beleid wordt bovendien verhoudingsgewijs steeds minder gefinancierd door rechtgevendende bijdragen en steeds meer door algemene middelen. Langzaam maar zeker zijn we daardoor de sociale uitkeringen en voorzieningen impliciet gaan beschouwen als een pakket vanzelfsprekende garanties waarop men een vorm van gratuit recht heeft. En dat geldt voor alle duidelijkheid op alle terreinen van de welvaartsstaat en in alle lagen van de bevolking. Dat stuitend gebrek aan wederkerigheid toont zich onder meer in de vanzelfsprekendheid waarmee sommige ouders hun kinderen een dagje vroeger thuishouden van school om de files bij de vakantie-uittocht te vermijden, maar ook in de agressie waarmee het OCMW-personeel geconfronteerd wordt als ze een uitkering weigeren. Of nog: de evidentie waarmee een groot deel van de bevolking zich tot de peperdure spoeddienst van een ziekenhuis wendt voor problemen waarbij de huisarts evengoed kan helpen.

Je hoort daarom weleens een pleidooi om het systeem van voorzieningen, hun financieringen en vooral de ingebouwde (en forse) solidariteit beter uit te leggen aan de bevolking. Zodat die er de zeldzame waarde (weer) van inziet. Vanuit pedagogisch en historisch standpunt is daar veel voor te zeggen, maar de kans op succes lijkt klein. Een spijbelende tiener is niet noodzakelijk onder de indruk van het argument dat het onderwijs waarvan hij wegvlucht, handenvol geld kost aan de werkende belastingbetaler. En hij is wellicht nog minder onder de indruk van het feit dat zijn grootouders op dezelfde leeftijd al aan het werk waren en weinig kans hadden om te spijbelen. Wie langdurig werkloos is door een gebrek aan scholing, heeft waarschijnlijk weinig boodschap aan de les dat onze

sterk uitgebouwde werkloosheidsverzekering mee verantwoordelijk is voor onze hoge loonkost en een bijzondere vorm van solidariteit is tussen werkenden en werklozen. De huurder van een sociale woning vindt zijn huurkosten wellicht veeleer aan de hoge kant in plaats van zich te realiseren hoezeer die gesubsidieerd wordt door de samenleving. En zo kunnen we nog wel even doorgaan.

Als de welvaartsstaat niet langer kwetsbaar wil zijn voor het karikaturale verhaal dat wie werkloos is, niet wil werken ('want er is toch werk genoeg'), dat alle leefloontrekkers 'profiteurs' zijn en dat alcoholverslaafden gewoon moeten stoppen met drinken, dan is er meer nodig dan een belerend discours. We zullen toch op een meer open en moedige manier duidelijk moeten maken aan al wie ontvanger is van ons genereuze sociale systeem dat het niet gaat om gratuite rechten, maar dat er ook verantwoordelijkheden mee gepaard gaan. Als onze welvaartsstaat zijn draagvlak wil bewaren, hebben we dus een nieuw soort sociaal contract nodig: uitkeringen en voorzieningen kunnen niet langer gezien worden als iets waarop men een absoluut recht heeft, maar moeten erkend worden als schaarse middelen die worden ingezet om mensen zo volwaardig mogelijk aan onze samenleving te laten participeren. Tegenover het recht op die schaarse middelen staat de morele verplichting om ook actief mee te werken aan die participatie.

Tegenover het recht op gratis onderwijs staat de leerplicht, en dus een forse aanpak van het spijbelen. Tegenover de werkloosheidsuitkering staat niet alleen de verplichting om gepast werk te aanvaarden, maar ook de verplichting om alle kansen te grijpen die worden geboden om de kans op gepast werk zo groot mogelijk te maken (beroepsopleidingen, sollicitatietrainingen, mobiliteit...). Tegenover het leefloon staat een vergelijkbare verplichting die verder gaat dan 'werkbereidheid'. Ook het volgen van opleidingen, Nederlandse taallessen en begeleidingstrajecten kunnen voorwaarden zijn die aan het leefloon worden gekoppeld. Tegenover het recht op sociale huisvesting staat op zijn minst de verantwoordelijkheid om respect te tonen voor die sociale woning en haar omgeving. Misschien controversiëler maar evenzeer te verdedigen: het verminderen van de vrijblijvendheid in de welzijnssector. Tegenover het leefloon voor een alcohol- of drugsverslaafde kan de verplichting

staan om bestaande behandelingen ook effectief te volgen. Opvoedingsondersteuning moet opgelegd kunnen worden in gezinnen waar systematisch gespijeld wordt of waar de kinderen overmatige overlast of onveiligheid veroorzaken. Kortom: voor wat hoort wat.

In Antwerpen huldigen we dat ‘voor wat hoort wat’-principe de laatste tien jaar meer en meer. Het OCMW was de eerste om het te vertalen naar lokaal beleid en ondertussen is het verankerd in vrijwel alle terreinen van het stedelijk beleid. De resultaten zijn bemoedigend en geven aan dat we op de ingeslagen weg verder moeten gaan. Soms moeten we daarvoor ons eigen beleid verder uitbouwen. In andere gevallen hebben we meer steun – of wetgevende initiatieven – nodig vanuit het bovenlokale beleid. In andere gevallen moeten we onze samenwerking met partners uit het middenveld verbeteren.

Met dit boek willen we die stedelijke visie kaderen binnen de algemene evolutie van het sociaal beleid. Aan Frank Vandenbroucke vroeg ik een reflectie vanuit bovenlokaal perspectief. Hoe past onze aanpak in de evolutie naar een meer actieve welvaartsstaat zoals die in België en Vlaanderen vorm krijgt? Ik vroeg hem waar mogelijk de aanpak in Antwerpen te situeren tegen die achtergrond. Als gewezen federaal minister van Sociale Zaken en Vlaams minister van Arbeid en Onderwijs gaf hij mee vorm aan een meer actieve invulling van onze welvaartsstaat. Veel van wat we in Antwerpen doen, gebeurt binnen het raamwerk dat Frank in die hoedanigheid ontwikkelde. Bovendien schreef hij een doctoraat over sociale rechtvaardigheid. Zijn visie stoelt dus op meer dan solide theoretische fundamenten. In een tweede deel schets ikzelf aan de hand van een aantal concrete beleidsterreinen (activering van leefloontrekkers, inburgering, onderwijs, sociale huisvesting en sociale hulpverlening) de Antwerpse ervaringen. Aan Bea Cantillon vroeg ik als afsluiter een reflectie bij onze aanpak. Hoe situeert ons beleid zich tegen de al dan niet gewijzigde academische inzichten over de welvaartsstaat? Wat zijn de mogelijkheden en risico's van onze benadering? In welke mate strookt het Antwerpse beleid met de emanciperende doelstelling die we expliciet nastreven? Maar evenzeer: wat zijn de risico's wanneer we vervallen in een te eenzijdige disciplinerende van de maatschappelijk zwakkeren? Bea was mijn collega aan de Universi-



---

teit Antwerpen, eerst als student en nadien als medewerker van professor Herman Deleeck aan het Centrum voor Sociaal Beleid. Zij bleef actief bij het Centrum en volgde Deleeck op. Ondertussen is Bea een academisch en moreel baken inzake sociaal beleid. Met zijn drieën delen we een grote eensgezindheid over de doelstellingen van het sociaal beleid. De voorbije jaren hebben we ook veelvuldig van gedachten gewisseld over de manieren om die doelstellingen te bereiken. En daarover zijn we het niet altijd eens. Dit boek is tegen die achtergrond te begrijpen.



---

**WEDERKERIGHEID:  
NIET VANZELFSPREKEND,  
WEL HARD NODIG**

---

Frank Vandenbroucke  
i.s.m. Kim Lievens

Patrick Janssens nodigde me uit om het bredere kader te schetsen waarin het Antwerpse sociale beleid geplaatst kan worden. Ik vertrek daarbij van een eenvoudig uitgangspunt: een principieel pleidooi voor gelijkheid. Daarbij duikt meteen ook ‘verantwoordelijkheid’ op. Gelijkheid en verantwoordelijkheid zijn immers keerzijden van dezelfde medaille. Deze vaststelling leidt tot de idee van wederkerigheid, een woord dat niet zo gemakkelijk in de mond ligt, maar waarvoor ik niet meteen een beter alternatief heb. Vervolgens leg ik uit dat wederkerigheid een vanzelfsprekend principe is – of toch lijkt – in een klassieke opvatting over sociale zekerheid, maar minder vanzelfsprekend is in het sociale beleid van de 21ste eeuw. Of beter, vandaag is het in de praktijk van het sociale beleid minder gemakkelijk om dat principe in enkele eenvoudige spelregels te vertalen. Het wederkerigheidsprincipe zelf blijft echter hard nodig in de ‘nieuwe welvaartsstaat’ van de 21ste eeuw.

Deze nieuwe welvaartsstaat is onder meer – maar niet uitsluitend – een investeringsstaat. Het sociale beleid van de 21ste eeuw moet in belangrijke mate een investeringsbeleid zijn, omdat we nog meer dan vroeger moeten investeren in menselijk kunnen. Met ‘menselijk kunnen’ verwijs ik niet alleen naar opleiding en onderwijs, maar ook naar sociale vaardigheden, naar weerbaarheid, naar creativiteit... Dat is geen nieuwe gedachte: ze maakt opgang sinds het midden van de jaren 1990. Ik ga daarom kort in op de vraag welke lessen we kunnen trekken uit de ‘sociale investeringsstrategie’ die de Europese Unie al meer dan tien jaar bepleit. Vervolgens heb ik het over België en Vlaanderen. Maakte ons land een overgang naar een nieuwe welvaartsstaat, met een sterk sociaal investeringsbeleid, activering en aan nieuwe noden aangepaste dienstverlening? Zonder diep in te gaan op deze vraag, illustreer ik met enkele cijfers dat het antwoord alleszins een zekere paradox moet verklaren. Ik ga wat grondiger in op het model van activering dat de voorbije tien jaar in ons land gestalte kreeg. Het stedelijk beleid komt daarin aan bod; mijn belangrijkste vaststelling is dat de opdracht van stedelijk beleid in ons land op dit punt in zekere zin nog een onbeschreven blad is.

Op het einde van dit hoofdstuk keer ik terug naar het uitgangspunt: wederkerigheid. Ik zie daarin voor de stad een voorname rol: ze moet een ‘verbindingsstad’ worden, die investeert in sociale samenhang.

## Geen gelijkheid zonder verantwoordelijkheid

---

Het is onrechtvaardig dat mensen benadeeld worden ten opzichte van andere mensen – dat ze armer zijn, dat ze minder comfortabel leven, dat ze minder keuzemogelijkheden hebben, dat ze minder kansen krijgen om zich te ontplooien... – door eigenschappen of omstandigheden waarvoor ze zelf niet verantwoordelijk zijn. Dit uitgangspunt klinkt misschien vanzelfsprekend. Maar wie hiervan vertrekt, kan niet anders dan veel onrechtvaardigheid vaststellen in de samenleving: grote verschillen in levensstandaard en grote verschillen in kansen, die met de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van mensen niets te maken hebben. Wie mijn uitgangspunt deelt, moet opkomen voor veel meer gelijkheid in de samenleving.

Nu kun je niet uitleggen wat dit gelijkheidsbeginsel betekent als je niet duidelijk maakt voor welke omstandigheden mensen niet persoonlijk verantwoordelijk zijn en voor welke omstandigheden dat wel zo is. Met andere woorden, een pleidooi voor gelijkheid veronderstelt een heldere scheidingslijn tussen de verantwoordelijkheid van het individu en de verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Ik geef een triviaal voorbeeld. Een vader verdeelt zijn erfenis over zijn twee zonen, die wel dezelfde opvoeding hebben genoten maar erg verschillend zijn. De oudste is sober en zuinig en tevreden met de kleine dingen des levens. Hij kan daar heel wat meer ‘geluk’ uit puren dan de jongste, die elke dag champagne en kaviaar nodig heeft om gelukkig te zijn. Als de vader zijn erfenis netjes in twee verdeelt, zal de oudste daarmee dus veel gelukkiger zijn dan de jongste. Het resultaat is een vorm van ongelijkheid – in geluk. Nu vinden we geluk belangrijk: we zouden willen dat mensen evenveel kansen aangereikt krijgen om gelukkig te zijn. Maar toch twijfelt niemand eraan dat het gelijkheidsbeginsel in dit geval gerespecteerd is. Veronderstel nu dat de zonen wél dezelfde consumptiegewoonten hebben, maar de oudste is perfect gezond en de jongste is sinds zijn geboorte verlamd en heeft allerlei hulpmateriaal nodig. Als de vader de erfenis gelijk verdeelt, dan vinden we nu wellicht dat het gelijkheidsbeginsel geschonden is. Waarom? Omdat we afwijkingen qua smaak meestal zien als individuele verantwoordelijkheid – bijvoorbeeld omdat we dit rangschikken onder ‘vrije

wil'. Maar fysieke afwijkingen ziet haast niemand als eigen verantwoordelijkheid.

Dit voorbeeld illustreert dat gelijkheid, verantwoordelijkheid en solidariteit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Streven naar gelijkheid is *per definitie* verantwoordelijkheidsgevoelig, anders komen we bij absurde recepten uit ('gelijkheid vereist dat de vader meer geld geeft aan de zoon die behept is met een dure smaak'). Omgekeerd, als je individuele verantwoordelijkheid belangrijk vindt, dan moet je consequent solidair zijn met wie getroffen wordt door omstandigheden buiten zijn of haar wil. Eigen verantwoordelijkheid begint en eindigt ergens; wie dat niet ziet, maakt van individuele verantwoordelijkheid een grenzeloos begrip, en dus een loos begrip.

Mijn redenering doet een beroep op enige logica. Maar de solidariteit die deze logica ondersteunt, is geen natuurwet. Het is een houding die steunt op wederkerigheid. Wederkerigheid veronderstelt dat mensen in staat zijn zich 'in elkaars schoenen' te plaatsen en te beseffen dat de minder goede positie van sommigen niet het gevolg is van hun eigen, vrijwillige keuze, maar van omstandigheden buiten hun wil. Wederkerigheid houdt in dat je bereid bent om je eigen verantwoordelijkheid te nemen om mensen te helpen die het minder goed hebben door omstandigheden buiten hun verantwoordelijkheid. Met deze wat omslachtige formulering wil ik aangeven dat wederkerigheid een actieve houding is, die iets vergt van iederéén. In moderne welvaartsstaten wordt veel wederkerigheid georganiseerd en gefinancierd door de overheid, via het heffen van belastingen bijvoorbeeld. Een rechtvaardige samenleving vereist echter ook een zin voor wederkerigheid in het dagelijkse gedrag, met name in hoede van mensen die door het lot *goed* bedeed zijn. Dat laatste heb ik vroeger sterk beklemtoond in een boek over sociale rechtvaardigheid en individuele ethiek (Vandenbroucke, 2001a).

Het verhaal van de vader en zijn twee zonen is vanzelfsprekend uitermate simplistisch. In het geval van de 'dure smaak' slaat de weegschaal waarop persoonlijke verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid gelegd worden, helemaal door naar persoonlijke verantwoordelijkheid; bij de aangeboren handicap slaat de weegschaal helemaal door naar collectieve verantwoordelijkheid. Kansen missen en daardoor achterop geraken is in de werkelijke

wereld heel vaak een moeilijk te ontwarren combinatie van eigen verantwoordelijkheid en omstandigheden ('omgevingsfactoren'). De weegschaal slaat zelden helemaal door; hoe je ze afstelt en beoordeelt is een maatschappelijke conventie, een sociaal contract. Maar wie denkt het zonder weegschaal te kunnen doen – omdat hij elke gemiste kans vertaalt als individuele schuld of omdat hij elke gemiste kans ziet als schuld van de samenleving – maakt een grote fout.

Sociaal beleid toetsen aan de eisen van rechtvaardigheid is complex, niet alleen omdat de weegschaal zelden helemaal doorslaat. Er is een bijkomende moeilijkheid: wat keuzes zijn voor ouders – keuzes waarvoor je ze misschien verantwoordelijk wilt houden – zijn voor hun kinderen omstandigheden – omstandigheden waarvoor je de kinderen níét verantwoordelijk wilt houden. Opgroeien in armoede is een recept voor mislukking op school en in het leven, waartegen je kinderen wilt beschermen, zélf al zou je denken dat de ouders in sommige gevallen deels verantwoordelijk zijn voor het geringe inkomen van hun gezin. In een samenleving die kinderen gelijke kansen wil geven, zul je de weegschaal daarom vaak herbekijken – omwille van de kinderen.

Aandacht voor individuele verantwoordelijkheid impliceert niet dat je meedogenloos bent voor menselijk falen. Mensen moeten meer dan één kans krijgen. Sterker, we kunnen niet alle problemen waarmee we geconfronteerd worden in het sociale beleid vatten vanuit het beginsel 'gelijkheid met verantwoordelijkheid'. Sommige gevolgen van individuele keuzes – keuzes waar mensen wel degelijk verantwoordelijk voor zijn – zijn zo dramatisch, de kwetsbaarheid die eruit voortvloeit is zo fundamenteel, dat we deze gevolgen toch willen rechtzetten. De dienst spoedgevallen die twee zwaargewonden binnenkrijgt, zal zich bijvoorbeeld niet de vraag stellen wie het verkeersreglement gerespecteerd heeft en wie niet. Die vraag komt hoogstens achteraf, bij het financiële plaatje van het ongeval. Hetzelfde geldt voor heel wat andere beslissingen op het sociale domein, waar men de vraag 'hoe ben je in deze situatie geraakt' niet stelt. De weegschaal waarop persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid wordt afgewogen, wordt dan gewoon niet gebruikt. Dit aanvoelen heet *mededogen* – een gevoel dat volgens sommigen geen plaats heeft in het strenge domein van de rechtvaardigheid, maar dat domein

aanvult. Ik denk dat 'de kwetsbaren beschermen' wel een onafhankelijke plaats heeft als een eis van rechtvaardigheid wanneer we het hebben over de welvaartsstaat. 'De kwetsbaren beschermen', soms ongeacht de reden van hun kwetsbaarheid, is een taak die de gemeenschap op zich moet nemen, als een positieve verantwoordelijkheid.

Wanneer hanteren we de weegschaal van verantwoordelijkheden en wanneer niet? Op welk principe doen we een beroep in concrete situaties? Het antwoord kun je niet in een formule vatten, omdat de twee uitgangspunten – verantwoordelijkheidsgevoelige gelijkheid enerzijds, de kwetsbaren beschermen anderzijds – niet voortvloeien uit één grondprincipe. We moeten durven erkennen dat zo iets wellicht eigen is aan elke filosofische reflectie. Sommigen zullen wellicht het eerste uitgangspunt meer beklemtonen dan het tweede. Als basisprincipes staan ze eigenlijk op gespannen voet met elkaar, maar misschien zijn het de twee voeten waarmee sociaaldemocraten stevig op de grond moeten blijven staan.

Zo opgevat is gelijkheid geen zaak van gelijke resultaten: we garanderen bijvoorbeeld geen gelijke inkomens onafhankelijk van persoonlijke keuze en inspanning. Toch vereist dit uitgangspunt méér dan wat vaak onder 'gelijkheid van kansen' wordt begrepen, namelijk afwezigheid van discriminatie en gelijke spelregels voor iedereen. Individuele keuzemogelijkheden van mensen worden niet alleen bepaald door de formele spelregels in de samenleving, maar ook door hun natuurlijke aanleg, door talenten die ze al dan niet meegekregen hebben, en door hun eerste levensjaren. Wie iedereen formeel wel dezelfde kansen biedt, maar deze verschillen uit het oog verliest, geeft een eerder enge, meritocratische invulling aan eigen verantwoordelijkheid. Ik denk dat mensen niet verantwoordelijk kunnen gesteld worden voor verschillen in talenten, wel voor wat ze met die talenten doen. Zelfs wanneer er geen enkele vorm van discriminatie zou zijn in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, wanneer er dus een perfecte formele gelijkheid van kansen zou heersen, dan nog blijft het rechtvaardig om zwakke groepen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt extra te steunen, en blijven er sterke argumenten voor herverdeling van inkomens.

Opdat een samenleving gelijkheid – zo opgevat – zou nastreven, en om al deze complexe afwegingen te kunnen maken, moeten men-



---

sen in staat zijn tot wederkerigheid. Ze moeten méér zijn dan *homo economicus*, de mens die alleen zijn individueel belang nastreeft. Wederkerigheid veronderstelt dat mensen in staat zijn tot coöperatief gedrag en tot een dosis altruïsme. Veel wetenschappelijk onderzoek toont aan dat mensen zich in een groepsverband niet spontaan opstellen als *homo economicus*; en wanneer ze vaststellen dat ook anderen coöperatief en altruïstisch gedrag vertonen, kan dat een stabiel patroon worden. Dat vergt wel communicatie en sociale samenhang. Mensen moeten zich dus met elkaar verbonden voelen. Overigens is sociale samenhang op zichzelf ook een mooie zaak: het is wat een groep mensen tot een samenleving maakt, eerder dan een groep losse individuen. Daarover gaat dit boek. Meer bepaald roept het de vraag op wat daarin de rol van stedelijk beleid kan zijn. In dit hoofdstuk schets ik hoe ik het bredere kader daarvoor zie.

## Wederkerigheid in de nieuwe welvaartsstaat

---

Om de uitdaging waar we vandaag voor staan beter te begrijpen is het nuttig een onderscheid te maken tussen enerzijds ‘klassieke sociale risico’s’ en de manier waarop de sociale zekerheid die opvangt, en anderzijds ‘nieuwe sociale risico’s’ en de wijze waarop het sociale beleid daarmee omgaat. Nu is het onderscheid dat ik verder schets wel zo vereenvoudigend dat het de complexe realiteit van de ‘klassieke sociale risico’s’ geweld aandoet. Maar een scherp contrast dient het vervolg van mijn betoog het best.

Met klassieke risico’s bedoelen we bijvoorbeeld: het risico dat je niet meer in je levensonderhoud kunt voorzien omdat een economische crisis toeslaat en je afgedankt wordt door je baas en geen ander werk vindt; het risico dat je niet meer in je levensonderhoud kunt voorzien omdat je ziek wordt; het risico dat je niet meer in je levensonderhoud kunt voorzien omdat je oud wordt... Dat was de kern van ‘de sociale kwestie’ in de 19de eeuw. De sociale zekerheid bood daar een antwoord op. Dat werd opgevat als een collectieve *verzekering* tegen risico’s. Het antwoord op de ‘oude sociale kwestie’ was een verzekeringsparadigma. Terecht heeft men vaak beklemtoond dat dit verzekeringsparadigma niet alleen voor solidariteit zorgde, maar vanuit het welbegrepen eigenbelang van elk individu ook economisch rationeel was – rationeel zonder een beroep op een zin voor solidariteit. Een verplichte collectieve verzekering waarbij risico’s samengevoegd worden, is inderdaad economisch efficiënter dan een stelsel van vrije, private verzekeringen (voor wie mocht twijfelen, de economen die daarvoor het bewijs leverden, kregen de Nobelprijs Economie in het jaar 2001); en tegelijkertijd beantwoordt een verplichte algemene verzekering goed aan het morele principe dat ik eerder geschetst heb. De verzekering trad op vanwege de relatief eenvoudige vaststelling dat mensen het slachtoffer waren van risico’s waarvoor je hen zelf niet verantwoordelijk kon stellen. Nu is de uitdrukking ‘relatief eenvoudig’ nooit van toepassing op sociale regelgeving, maar je zou toch kunnen stellen dat de klassieke sociale risico’s, waarvoor de sociale zekerheid in het midden van de vorige eeuw werd uitgebouwd, zo opgevat en zo ervaren werden. En ook in situaties waar de feitelijke persoonlijke verantwoordelijkheid niet

zo eenduidig was, bleek het mogelijk om de verantwoordelijkheden af te bakenen op basis van eenvoudige spelregels. Een voorbeeld daarvan is de vaststelling van de wettelijke pensioenleeftijd op vijftienzestig jaar (waarna de samenleving de verantwoordelijkheid voor het levensonderhoud overneemt); een ander voorbeeld is de regel dat arbeidsongevallen een verantwoordelijkheid zijn van de werkgever, waarvoor hij zich dient te verzekeren.

Sociale verzekeringen concretiseren zo een bijzonder heldere vorm van wederkerigheid: wie bijdraagt, verwerft rechten. En om het geheel efficiënt te maken – efficiënt in ieders individueel belang – wordt bijdragen in één pot voor iedereen verplicht. Zoals eerder gezegd, vereenvoudig ik het beeld van de klassieke sociale zekerheid sterk: van bij de aanvang was sociale zekerheid méér dan een verzekeringsparadigma en gingen achter het verhaal van ‘verzekering’ ook sterke vormen van zuivere solidariteit schuil, waarbij sommige sociale groepen méér bijdroegen dan ze doorgaans terugkregen, en andere groepen minder bijdroegen dan ze doorgaans terugkregen. Maar zuivere vormen van solidariteit en welbegrepen eigenbelang waren in het verhaal van de sociale verzekeringen zo sterk verweven, dat dit een erg robuust geheel vormde – en nog steeds vormt.

In de loop van de jaren 1990 begon men te spreken over een ‘nieuwe sociale kwestie’. De uitdrukking ‘nieuwe sociale kwestie’ verwees vooral naar de moeilijkheid om mensen met een lage of onaanangepaste scholing duurzaam in te schakelen in de arbeidsmarkt: onaanangepaste scholing was een nieuwe vorm van ‘risico’. Om iedereen toegang te bieden tot een ‘recht op maatschappelijke nuttigheid’ moest een scholings- en integratieprobleem aangepakt worden, zo betoogde bijvoorbeeld de Franse auteur Rosanvallon. Het ging niet om de werkloosheid van arbeiders uit economische sectoren die door een conjunctuurcrisis tijdelijk hun job kwijtraakten en bij een herleving van de conjunctuur veel kans hadden om in dezelfde sector opnieuw werk te vinden: daarvoor biedt een goed stelsel van werkloosheidsuitkeringen een afdoende antwoord. Het ging om een veel fundamenteeler probleem van sociale uitsluiting, waar een ‘verzekeringsparadigma’ niet echt een antwoord op biedt. Het recht op maatschappelijke nuttigheid kun je immers niet vervangen door het recht op een uitkering. Bovendien is de vraag of iemand al dan niet

goed geschoold is, ook afhankelijk van de eigen inspanning, of breder, van de persoonlijke levensloop van mensen. Het gaat hier niet om risico's die mensen treffen zoals de bliksem een huis treft tijdens een onweer; het eigen 'gedrag' speelt een rol.

In de loop van de jaren 1990 begon het beleid ook andere sociale behoeften vast te stellen, met name de combinatie van betaalde arbeid met gezinsverantwoordelijkheid. Sommige auteurs hebben die groeiende behoefte ook gevat onder de noemer 'nieuwe sociale risico's'. Niet alleen lage of onaangepaste scholing is dan een sociaal risico waar mensen mee geconfronteerd worden, maar ook de onmogelijkheid om familiale verantwoordelijkheid en betaalde arbeid te verzoenen. Dat geldt in het bijzonder voor alleenstaande ouders. Maar het geldt ook voor families waarin iemand langdurig afhankelijk wordt van zorg. Langdurige afhankelijkheid van zorg is op zichzelf ook een relatief nieuw gegeven, dat een nieuw sociaal beleid vraagt. Al deze situaties worden een 'risico' in een samenleving waar gezinsverbanden instabieler worden. Maar ook in stabiele gezinnen hebben vrouwen meer dan vroeger nood aan fatsoenlijk betaald werk. In een samenleving waar een dubbel inkomen de norm wordt voor koppels, zijn hoe dan ook uitgebreide voorzieningen nodig voor kinderopvang en bejaardenzorg.

Naast de aandacht voor nieuwe behoeften en nieuwe risico's groeide ook een ander inzicht: het is beter sociale risico's te voorkomen dan ze achteraf te verhelpen. Dat geldt bij uitstek voor de 'nieuwe sociale risico's': door opleiding en activering van werkzoekenden, door investeringen in onderwijs en levenslang leren voorkom je dat mensen zwak staan op de arbeidsmarkt. Investeren in menselijk kapitaal en weerbaarheid is beter dan werkloosheid vergoeden. Onderwijs, opleiding en activering werden gezien als sleutels in een preventief sociaal investeringsbeleid. Breed uitgebouwde kinderopvang moet het niet alleen mogelijk maken dat mannen en vrouwen buitenshuis werken, het is tegelijkertijd een investering in de integratie van kinderen in de samenleving.

De aandacht voor nieuwe sociale risico's en de idee dat er geïnvesteerd moet worden in de weerbaarheid van mensen, leidde ook tot de stelling dat onze welvaartsstaten naast 'uitkeringen' meer 'dienstverlening' moeten ontwikkelen. Als we vrouwen stimuleren

om volwaardig te participeren op de arbeidsmarkt, dan is kinderopvang nodig – en niet alleen een stelsel van loopbaanonderbreking, laat staan alleen maar kinderbijslag. Actief arbeidsmarktbeleid en onderwijs ontwikkel je als dienstverlening, niet op basis van uitkeringen. Met name de bismarckiaanse welvaartsstaten (de verzekeringsstelsels waartoe België historisch behoort) werden beschouwd als ‘cash-heavy’ en te weinig gericht op sociale dienstverlening. De onderzoekers die deze kritiek uitten op de bismarckiaanse traditie, hadden als ideaal het Scandinavische model voor ogen. De verhouding tussen wat Scandinavische landen besteden aan sociale dienstverlening en wat ze besteden aan sociale uitkeringen ligt heel anders dan bij ons. In vergelijking met de bismarckiaanse landen besteden ze verhoudingsgewijs veel meer aan dienstverlening dan aan uitkeringen. Er zijn nog andere verschillen. De bismarckiaanse traditie had veel oog voor de sociale en arbeidsrechtelijke bescherming van de mannelijke kostwinner, die hoofd is van een gezin: sterke ontslagbescherming en genereuze uittredestelsels maken deel uit van dat plaatje, dat in de Scandinavische sociale traditie minder aanwezig is; hoge minimumlonen horen er ook bij. De arbeidsmarkt is goed voor de (traditioneel vooral mannelijke) ‘insiders’, maar minder goed voor de ‘outsiders’.

De nieuwe welvaartsstaat zou dus gekenmerkt worden door antwoorden op nieuwe sociale risico’s, door preventief investeringsbeleid, door meer nadruk op emanciperende dienstverlening, zoals onderwijs en kinderopvang, en door een minder sterke opsplitsing tussen ‘insiders’ en ‘outsiders’ op de arbeidsmarkt. *In zo’n opvatting van sociaal beleid krijgen zowel de overheid als de individuele mensen méér verantwoordelijkheid dan vroeger.* De overheid moet dienstverlening en een sociaal investeringsbeleid ontwikkelen. Tegelijkertijd komt er meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om investeringskansen die hun geboden worden te grijpen. Het verantwoordelijkheidsdebat wordt daardoor gecompliceerder en ook gevoeliger voor zeer uiteenlopende opvattingen over hoe mensen zich moeten gedragen. Het is immers niet zo gemakkelijk om de ‘eigen verantwoordelijkheid’ voor werkloosheid vast te stellen, als het gaat om een probleem van onvoldoende scholing, of om een alleenstaande ouder. Vermoedelijk zullen vele mensen het er wel over eens zijn

dat de overheid degelijk onderwijs moet garanderen en tweedekansonderwijs en bijkomende beroepsopleiding moet aanbieden voor wie niet van de eerste keer met succes op een goed spoor zat, zoals vele mensen de overheid ook verantwoordelijk houden voor kinderopvang. Maar hoe veeleisend je bent inzake de inspanning die je van mensen zelf verwacht, hoe streng je oordeelt en welke consequenties je daaraan verbindt... dat zijn vragen waarop het antwoord nooit 'af' is.

De persoonlijke levensloop van mensen bepaalt sterk of ze gevat worden door de nieuwe risico's. Dat voedt de idee dat sociale (on)gelijkheid in postindustriële samenlevingen eerder biografisch bepaald is dan door sociale klasse. Deze gedachte is niet zonder grond. Toch moet men bij discussies over verantwoordelijkheid een onderscheid maken tussen twee vaststellingen. De eerste vaststelling is dat de gevolgen van de 'nieuwe sociale risico's' toch sterk sociaal bepaald zijn, d.w.z. dat de sociale klasse waarin mensen geboren zijn (en waarvoor je ze niet verantwoordelijk kunt houden) een zeer grote rol blijft spelen. Je mag sociaal beleid in de 21ste eeuw dus niet benaderen alsof er geen sociale stratificatie meer zou zijn in sociale risico's. De sociale bepaaldheid van onderwijsresultaten is daarvan een bekend en droevig voorbeeld. De andere vaststelling is dat de praktische aanpak van deze nieuwe risico's wel vereist dat mensen zélf een stuk verantwoordelijkheid opnemen. Succesvol gelijkekansonderwijs veronderstelt dat mensen de wil hebben om via onderwijs hogerop te geraken, veronderstelt met andere woorden de aspiratie om het goed te doen in het onderwijs. Succesvolle integratie in de arbeidsmarkt veronderstelt dat mensen de ambitie hebben om respect te verwerven via hun werk. Wie de eerste vaststelling uit het oog verliest, komt terug uit bij een model van 'individuele schuld voor armoede', waar de Antwerpse onderzoeker Jan Vranken terecht tegen gewaarschuwd heeft. Vranken beschreef armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen, 'dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan'. Essentieel voor hem was dat dit 'de armen scheidt van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving' en dat ze 'deze kloof niet op eigen kracht kunnen overbruggen'. Ik denk dat dit onverkort juist is. Anderzijds, zou ik daaraan toevoegen, kun je de kloof vaak ook niet overbruggen

*zonder* eigen kracht. Dat is cruciaal in een sociale investeringsvisie: investeringen in menselijk kapitaal renderen niet zonder eigen inbreng.

Zoals ik eerder al aanduidde, is er nog een andere reden waarom simpele spelregels waarmee je de eigen verantwoordelijkheid van mensen ondubbelzinnig zou kunnen afbakenen, niet voor het grijpen liggen. Zelfs al meen je dat de werkloosheid van een alleenstaande ouder, om dat voorbeeld te nemen, in een concreet geval in ruime mate de verantwoordelijkheid is van die ouder, dan nog wil je de kinderen niet tot armoede veroordelen, want armoede is een recept voor een slechte start op school en in het leven. Dit zijn geen eenvoudige afwegingen. Een voorbeeld kan illustreren wat een dergelijke afweging in de praktijk inhoudt – naar mijn aanvoelen althans – en waarom dit altijd moeilijke keuzes blijven. Naar aanleiding van de uitbreiding en verbetering van de schooltoelagen heb ik als minister beslist dat schooltoelagen kunnen teruggevorderd worden van ouders bij ‘recidive’ van hardnekkig spijbelen. Sommige mensen vinden dit hard, omdat je ouders treft voor wie dit geld belangrijk kan zijn en die – zo luidt het argument contra – misschien machteloos staan tegenover het spijbelen van zoon of dochter. Ik denk dat je een dergelijke maatregel, die draait rond bijkomend geld boven op de kinderbijslag, mag nemen als signaal dat je spijbelen een ernstig probleem vindt en op de medewerking van de ouders rekt om het aan te pakken. De band tussen de uitkering en het doel dat ze dient – naar school gaan – is ook bijzonder helder. Hetzelfde kan mijns inziens niet gezegd worden over kinderbijslag, wat de reden is waarom ik het koppelen van kinderbijslag aan (niet) spijbelen altijd een te vergaande piste heb gevonden. Toegegeven, men kan daartegen inbrengen dat schooltoelagen slechts relevant zijn voor het financieel zwakste kwart van de bevolking, terwijl eventuele kortingen op kinderbijslag – als de overheid een financiële sanctie wil treffen – de héle bevolking zouden aangaan. Alles samen genomen blijf ik toch denken dat het conditioneren van schooltoelagen verantwoord en relevant is, als signaal aan de ouders vanuit de onderwijsoverheid. Maar ‘af’ is dit debat nooit.

Kortom, de wederkerigheid van een verzekeringscontract is relatief eenvoudig wanneer de verantwoordelijkheid voor het risico gemakkelijk afgebakend kan worden (door de aard van het risico of

door maatschappelijke conventie, cf. arbeidsongevallen en pensioenleeftijd). De wederkerigheid in de nieuwe welvaartsstaat is een veel complexer verhaal. Wederkerigheid krijgt overigens een bijkomende dimensie in een samenleving die open is en waarin zich dus migranten kunnen vestigen. Als iemand beslist dat hij deel wil uitmaken van onze welvarende samenleving, niet alleen om er te werken maar ook om er in geval van nood te kunnen terugvallen op sociale steun, welke eisen stelt deze nieuwe opvatting over de welvaartsstaat daar dan tegenover?

De uitdrukking ‘sociale investeringsstaat’ wordt meestal verbonden met Giddens, die als ideoloog van de zogeheten Derde Weg de indruk gaf dat sociale investeringen in de plaats zouden kunnen komen van sociale uitkeringen. Preventief investeren in menselijk kapitaal zou beschermen minder belangrijk maken. Vanzelfsprekend moet een succesvol sociaal investeringsbeleid ertoe leiden dat afhankelijkheid van werkloosheids- en bijstandsuitkeringen wordt vermindert. Maar de gedachte dat investeringsprogramma’s sociale uitkeringen op grote schaal kunnen vervangen, is zowel naïef als eenzijdig. De ‘actieve welvaartsstaat’ zoals ik die in 1999 bepleit heb, beklemtoonde nieuwe sociale risico’s en de nood om preventief op te treden en te activeren, maar tegelijkertijd ook de boodschap – *contra* Giddens – dat de klassieke sociale risico’s en adequate sociale uitkeringen noodzakelijk blijven. De ‘actieve welvaartsstaat’ was dus een poging om een ‘én-én-strategie’ te ontwikkelen: de klassieke opdrachten van de welvaartsstaat niet vergeten, maar nieuwe opdrachten toevoegen (Vandenbroucke, 1999, 2001b, 2007). Dat evenwicht was ook essentieel in het pleidooi van de Belgische regering op de Top van Lissabon in 2000, bij het lanceren van de Open Coördinatie rond Sociale Insluiting. En het is dat evenwicht dat in de tweede helft van het decennium in toenemende mate verloren ging in het Europese discours. De Lissabon-strategie legde vanaf 2005 veel eenzijdiger de nadruk op groei en werk, en besteedde minder aandacht aan sociale insluiting.



## Europese lessen uit de sociale investeringspraktijk

---

Dat sociaal beleid investeringsbeleid veronderstelt, is geen nieuwe gedachte. De Lissabon-strategie die de EU in 2000 afsprak was daarvan reeds doordrongen. Is het tien jaar later mogelijk om lessen te trekken uit de praktijk van het sociaal investeringsbeleid?

Een gemakkelijke vraag is dit niet, om twee redenen. Vooreerst was er niet één uniek recept dat in alle Europese landen op uniforme wijze werd toegepast. In sommige landen ging activering gepaard met een aanzienlijke achteruitgang van het peil van de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen; in andere landen was dat minder of niet het geval. In sommige lidstaten leidde het pad van de activering naar slecht betaalde mini-jobs, in andere landen niet. Het sociaal investeringsparadigma is beslist geen eenduidig verhaal, maar integendeel vatbaar voor nogal verschillende interpretaties (zoals mijn bedenkingen bij het werk van Giddens illustreren). De tweede reden waarom het niet eenvoudig is de resultaten van de beoogde koerswijziging te beoordelen heeft te maken met het langetermijnkarakter van sociale investeringen. Verbeteringen in het onderwijs vergen bijvoorbeeld heel veel tijd vooraleer ze vruchten afwerpen.

Toch kunnen we al enkele lessen trekken. Het is nuttig om daarover kort uit te weiden, omdat dit toelaat onze opvatting over sociaal investeringsbeleid te ontdoen van een aantal dubbelzinnigheden en scherper te stellen. Bea Cantillon heeft erop gewezen dat het relatieve succes van het Europese beleid inzake jobcreatie in het vorige decennium toch niet geleid heeft tot de beoogde daling van de armoede in het Europa van de vijftien. Dat falen is onmiskenbaar verbonden met het feit dat het aandeel mensen (kinderen en volwassenen) dat leeft in werk-arme gezinnen niet afgenomen is, ondanks de hoogconjunctuur op de arbeidsmarkt (werk-arme gezinnen zijn gezinnen waar de volwassenen beneden de zestig niet aan het werk zijn). Het tewerkstellingsbeleid heeft de werk-arme gezinnen dus onvoldoende bereikt; nieuwe jobs gingen meer dan evenredig naar gezinnen waar al iemand aan het werk was. Cantillon (2011) verbindt aan de vaststelling van deze feitelijke mislukking twee bijkomende kritische bedenkingen. Zij meent dat het overheidsbeleid minder her-

verdelend is geworden omdat meer middelen gaan naar programma's die vooral een middenklasse van beter geschoolde tweeverdieners helpen, zoals kinderopvang en dienstencheques. Vervolgens stelt ze vast dat in vele landen het activeringsbeleid geleid heeft tot een relatieve achteruitgang van werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Daardoor is de armoede bij werk-arme gezinnen toegenomen. Elders heb ik enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij deze analyse (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011). Ik geloof dat een door-gedreven activerings- en investeringsbeleid noodzakelijk is, en dat het over het algemeen te vroeg is om een definitief oordeel te vellen. Maar ik ben het wel eens met Cantillon dat een hernieuwde aandacht voor *herverdelen* nodig is en dat de sociale investeringsagenda ook door die bril bekeken moet worden.

Op lange termijn kan het sociale resultaat van een activerende investeringsstrategie positief zijn voor de vermindering van armoede en het bevorderen van sociale samenhang. Dat veronderstelt dat de structurele werkloosheid en het aandeel mensen in werk-arme gezinnen daalt, dat voldoende geïnvesteerd wordt in degelijke kinderopvang en hoogstaand onderwijs, en dat het netto-inkomen van gezinnen met laagbetaalde jobs voldoende wordt ondersteund – terwijl het nodig blijft te investeren in gezondheidszorg en zorg en fatsoenlijke pensioenen uit te betalen. Dat is vanzelfsprekend een hele opdracht. Opdat een sociale investeringsstrategie kans zou hebben om daarin te slagen, moet het beleid aan vijf voorwaarden voldoen, die ik hier kort opsom.

Ten eerste is een evenwicht nodig tussen de investeringsagenda en de beschermingsagenda van het sociale beleid. Dat is niet alleen noodzakelijk omdat de zogenaamde 'klassieke' sociale risico's nog prominent aanwezig zijn in onze samenleving en door de vergrijzing nog prominenter zullen worden, dat is ook nodig omdat het zeer moeilijk is voor een sociaal investeringsbeleid om aan iedereen gelijke kansen te bieden in een samenleving die doorsneden wordt door grote ongelijkheden. In het onderwijs is dit bijzonder duidelijk: ongelijke thuissituaties leiden tot ongelijke onderwijskansen. Maar hetzelfde geldt in de gezondheidszorg. Eerder wees ik erop dat gelijkheid níét betekent dat je alle resultaten gelijkmaakt; het gaat erom dat je de mensen reëel dezelfde ontplooiingsmoge-

lijkheden biedt. *Gelijke kansen zijn echter moeilijk te realiseren in een samenleving waarin de bestaande resultaten zeer ongelijk zijn.*

Ten tweede zou onderwijs de invloed van ongelijke thuissituaties op latere levenskansen moeten afzwakken, eerder dan deze te versterken. Om die reden is ons onderwijs toe aan hervorming. Om dezelfde reden moet kinderopvang meer zijn dan het louter opvangen van kinderen en is ook de integrerende en socialiserende kwaliteit ervan erg belangrijk. Nog om die reden is in het algemeen vaak *maatwerk* nodig, en dat zowel in onderwijs en kinderopvang als in andere vormen van sociale dienstverlening. Maatwerk betekent dat maximaal rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden en competenties van mensen die een beroep doen op uitkeringen en/of begeleiding.

Ten derde moet een sociaal investeringsbeleid voldoende ambitieus zijn en samenhangend. 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. Verder stel ik dat dit met name voor België een belangrijke les is.

Ten vierde is een sociale investeringsstrategie geen goedkope optie. Het is niet zo dat je dankzij sociale investeringen allerlei geld uitspaart in klassieke sociale programma's, zoals Giddens en Britse aanhangers van de Derde Weg leken te geloven. Onderwijs, opleiding, activering en kinderopvang van hoge kwaliteit vereisen voldoende middelen. Een sociaal investeringsbeleid staat in de meeste Europese landen dus op gespannen voet met de idee dat de belastingen binnen afzienbare tijd verlaagd kunnen worden. Een brede middengroep (en grootverdieners) moeten bereid zijn en bereid blijven om te betalen voor een sterk uitgebouwde en hedendaagse sociale welvaartsstaat. Tegelijkertijd betekent dit dat de budgettaire kosten van de pensioenen ondanks de vergrijzing niet te hoog mogen oplopen. Langer werken is een sleutel om daarvoor te zorgen.

Zowel de bereidheid om belastingen te betalen als de bereidheid om langer te werken veronderstelt dat een middengroep van werkende mensen ervaart dat 'wederkerigheid' geen loos begrip is en ook bijdraagt tot het tastbare succes van sociale programma's. Waarom zou men betalen voor programma's die de beoogde sociale doelen – zoals integratie van mensen door activering – niet bereiken? Waarom

zou men langer werken als de indruk bestaat dat anderen niet hoeven te werken? Het succes van het investeringsbeleid is met andere woorden zélf een sleutel voor een duurzaam maatschappelijk draagvlak.

Ten vijfde wordt efficiëntie in een tijdperk van permanente budgettaire schaarste meer dan ooit belangrijk. Vaak zal een doordachte vorm van selectiviteit nodig zijn, zowel in het sociale beschermingsbeleid als in het sociale investeringsbeleid.

## De nieuwe welvaartsstaat in België

---

Hebben de Europese welvaartsstaten inderdaad de bocht ingezet naar een 'nieuwe welvaartsstaat'? Daarover is door sociale en politieke wetenschappers heel wat gediscussieerd en de slotsom lijkt te zijn dat het sociale beleid inderdaad in heel wat landen nieuwe wegen is ingeslagen. Wat België betreft overheerst toch de indruk dat in vergelijking met andere landen relatief weinig gewijzigd werd in het bestel. Een antwoord op de vraag in welke mate het Belgische sociale bestel een nieuwe richting is ingeslagen, vergt een grondigere analyse dan mogelijk is in het bestek van deze bijdrage. Ik wil slechts enkele elementen aanstippen, die dienstig zijn voor de rest van mijn betoog.

### Gezinsverantwoordelijkheid en betaald werk

Hebben we in ons land ingezet op de mogelijkheid om betaalde arbeid en gezinsverantwoordelijkheid te verzoenen? Het antwoord op die vraag is ondubbelzinnig ja. Dit was niet alleen een expliciete beleidslijn gedurende vele jaren en op elk overheidsniveau, maar er is ook een duidelijk resultaat. Als men het verschil meet tussen de werkzaamheid van vrouwen met kinderen beneden de zes jaar en de werkzaamheid van vrouwen zonder kinderen, dan scoort België uitzonderlijk goed: daar waar in de meeste landen vrouwen met kleine kinderen minder aan het werk zijn dan vrouwen zonder kinderen, is dat in België niet zo. Integendeel, vrouwen met kinderen zijn in ons land méér aan het werk dan hun vrouwelijke leeftijdsgenoten zonder kinderen.

De tewerkstellingsdynamiek was de voorbije twaalf jaar in ons land ook bijzonder vrouwelijk. De stijgende werkzaamheid was bij ons *uitsluitend* een zaak van vrouwen. De toename van de werkzaamheid bij vrouwen volgde de algemene Europese evolutie, terwijl de mannelijke werkzaamheid minder gunstig evolueerde dan het Europese gemiddelde. Dit resultaat is geen toeval. De werkzaamheid van vrouwen beneden de veertig hangt samen met de beschikbaarheid van kinderopvang. Met meer kinderopvang en een hogere werkzaamheid van vrouwen beneden de veertig hebben we op dit punt duidelijk een verschuiving tot stand gebracht in de richting van het

Scandinavische model. Maar zoals we verder aangeven, is er nog ruimte voor verbetering.

Ook op de andere 'nieuwe sociale risico's' die samenhangen met de wisselende levensloop van mensen, zoals zorgafhankelijkheid, zocht het Belgische en Vlaamse beleid antwoorden. Zeer uitdrukkelijk was dat het geval met de zorgverzekering in Vlaanderen en de ontwikkeling van specifieke, op dergelijke zorg gerichte thematische verlopen.

Of op het nieuwe risico 'lage of onaangepaste scholing' een adequaat antwoord is gegeven, is een andere kwestie: ondanks beleid (selectieve lastenverminderingen, opleiding...) blijft de werkzaamheidsgraad van laaggeschoolden in ons land laag in vergelijking met andere landen. Ik kom daarop terug wanneer ik het heb over de investeringsdimensie van onze welvaartsstaat.

### **Dienstverlening in plaats van cash?**

De vraag of nieuwe ontwikkelingen in het sociale beleid zich eerder zouden moeten toespitsen op dienstverlening in plaats van op uitkeringen is in de beleidsdiscussie in ons land zelden expliciet aan de orde gesteld. Wanneer we kijken naar algemene gegevens, dan stellen we vast dat in België en Vlaanderen tijdens het voorbije decennium veel geïnvesteerd is in dienstverlening, bijvoorbeeld door de verdere uitbouw van de gezondheidszorg en de welzijnssector. In tegenstelling tot wat men misschien zou denken, hebben wij tijdens het voorbije decennium nochtans niet uitzonderlijk méér dan andere landen ingezet op tewerkstelling in deze collectieve dienstverlening. De tewerkstellingsgroei was in vergelijking met andere landen wel sterk in de overheidsadministraties maar niet zo uitgesproken in de sector maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Het verschil tussen België en andere landen is eerder dat de tewerkstelling in de commerciële dienstensector bij ons minder dynamisch is geweest dan in andere landen, waardoor het *relatieve* zwaartepunt van de tewerkstellingsdynamiek bij ons nog meer dan elders in deze gesubsidieerde dienstensectoren lag.

Op basis van de algemene verhouding tussen sociale uitgaven 'in cash' en sociale uitgaven 'in dienstverlening' blijft België behoren tot het type van de welvaartsstaten die 'cash-heavy' zijn. Wanneer we dieper graven dan macrocijfers en kijken naar concrete beleids-

dossiers, dan is het beeld gemengd. De ontwikkeling van de kinderopvang is een voorbeeld van een keuze voor dienstverlening, maar het beleid ter ondersteuning van de combinatie gezin/arbeid heeft ook de vorm aangenomen van nieuwe uitkeringsstelsels (premies voor loopbaanonderbreking). De vraag is dus of we daarin het goede evenwicht bereikt hebben. Bijkomende investeringen moeten mijns inziens gebeuren in kinderopvang, niet in uitbreiding van onderbrekingsregelingen. Kinderopvang maakt het immers mogelijk dat het arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt toeneemt, terwijl bijkomende onderbrekingsuitkeringen boven op wat reeds bestaat vandaag misschien eerder het omgekeerde effect sorteren.

Inzake zorgafhankelijkheid vormde de belangrijkste innovatie van het Vlaamse beleid, de Vlaamse zorgverzekering, een voorbeeld bij uitstek van een keuze voor 'uitkeringen': men had de middelen van de nieuwe zorgverzekering immers ook kunnen besteden aan het verder uitbouwen en toegankelijk maken van thuiszorg en residentiële voorzieningen. In zekere zin zou dat laatste een vrij logische keuze geweest zijn, gezien de bestaande institutionele structuur van ons land. Zonder enig institutioneel probleem (en zonder bijzondere problemen met Europa) had men zowel in het Vlaamse gewest als in Brussel bestaande dienstverlenende voorzieningen kunnen versterken en verbreden. Dat deze keuze niet gemaakt werd, heeft alles te maken met de politieke dynamiek in het institutionele debat: het Vlaamse beleid wilde bewijzen dat het in staat was om een vorm van 'verzekering' uit te bouwen met betrekking tot langdurige afhankelijkheid en de meest zichtbare wijze om dit te doen waren cash-uitkeringen. Dat laatste heeft dan weer geleid tot een federale 'reactie', in de vorm van een versterking van de federale uitkeringen voor zorgafhankelijke bejaarden... Dezelfde politieke dynamiek geldt in zekere zin ook voor het combinatiebeleid arbeid/gezin: het Vlaamse beleid wilde bewijzen dat het niet alleen inzake dienstverlening kon innoveren (kinderopvang), maar ook inzake uitkeringsstelsels (de aanmoedigingspremies), waarmee men zich op het terrein van de federale overheid begaf.

Dit was niet *per se* verkeerd. Ik heb twijfels bij de sociale efficiëntie van de Vlaamse zorgverzekering zoals die er nu uitziet, omdat uniforme uitkeringen niet noodzakelijk overeenkomen met de

hoogte van de individuele noden van mensen, maar ik pleit er niet voor om de keuze voor uitkeringen hier terug te schroeven. De vraag naar de toekomst toe is of we dit patroon telkens weer moeten herhalen, bijvoorbeeld wanneer het gaat over gezinsbijslagen. In het Vlaamse regeerakkoord is sprake van een specifieke Vlaamse kinderbijslag, boven op de federale. Nu het stilaan duidelijk wordt hoe scherp de budgettaire problematiek zich zal stellen, moet men zich de vraag stellen of het niet beter is dat de Vlaamse regering prioritair inspanningen doet voor kinderopvang en schooltoelagen (die zich selectief richten op bestaansonzekere gezinnen), eerder dan voor een nieuwe Vlaamse kinderbijslag die ten aanzien van het federale instrument niet wezenlijk innovatief is. Deze vraag stelt zich overigens zowel in het scenario van een defederalisering van de kinderbijslag (moet deze dan verhoogd worden?) als bij een institutioneel status-quo (is het zinvol een specifieke Vlaamse kinderbijslag in te voeren?). Dergelijke strategische keuzes zijn helaas nooit gemaakt. Maar het is nog niet te laat om dit debat ernstig te beginnen.

### **Investeren in menselijk kapitaal en activeren?**

Hebben we in ons sociaal beleid de klemtoon verlegd van het louter beschermen van mensen naar het investeren in menselijk kapitaal en weerbaarheid? Zo algemeen gesteld is de vraag zeer moeilijk te beantwoorden. In ons land wordt al meer dan twee decennia veel geïnvesteerd in wat internationale statistieken aanmerken als 'actief arbeidsmarktbeleid', en de klemtoon is daarbij geleidelijk verschoven naar wat als het meest interessant wordt beschouwd vanuit een standpunt van activering, namelijk opleiding en persoonlijke begeleiding van werkzoekenden (zeker in Vlaanderen). Verder bespreken we zowel het activeringsmodel als de resultaten ervan grondiger. Wat Vlaanderen betreft mag ook niet gezegd worden dat het onderwijsbudget verwaarloosd wordt. Uit statistieken blijkt ook dat we een vroeger bestaande scholingsachterstand tegenover de andere Europese landen ingehaald hebben. Mensen met lage scholing hebben het echter in toenemende mate moeilijk op onze arbeidsmarkt, zoals we verder ook aangeven.



### Een budgettaire beoordeling

Wanneer we het Belgische beleid beoordelen op basis van de *budgettaire inspanningen* die de verzamelde overheden leveren, ontstaat een paradoxaal beeld. Tabel 1 vat enkele kerngegevens samen.

In tabel 1 maak ik een onderscheid tussen overheidsuitgaven voor 'klassieke sociale risico's' en overheidsuitgaven voor 'nieuwe sociale risico's'. De uitgaven voor klassieke sociale risico's splits ik op in drie categorieën: uitgaven voor gezondheidszorg, pensioenen en 'andere uitkeringen' (werkloosheid, bijstand, vervangingsuitkeringen voor ziekte en invaliditeit, kinderbijslag...). De uitgaven voor nieuwe risico's splits ik op in vijf categorieën: uitgaven voor ouderschapsverlof, ouderenzorg, kinderopvang, actief arbeidsmarktbeleid en basis- en secundair onderwijs. Ik breng zowel het peil van deze uitgaven als hun evolutie in beeld voor België en voor twaalf andere Europese landen, telkens in verhouding tot het bruto binnenlands product (de cijfers vormen dus een percentage van het bbp). De evoluties worden aangegeven in zogenaamde 'procentpunten', wat betekent dat je twee percentages met elkaar vergelijkt. Als je de evolutie van de uitgaven bekijkt, is België een land waar meer dan elders een verschuiving plaatsvond van uitgaven voor klassieke risico's naar uitgaven voor nieuwe risico's, met name voor kinderopvang en onderwijs. Anderzijds blijft het peil van de uitgaven voor klassieke sociale uitkeringen in België relatief hoog, met name voor cash-uitkeringen die niet voor gepensioneerden bestemd zijn; dat België in het totaal meer uitgeeft aan sociaal en onderwijsbeleid dan de EU-12 wordt voor een zeer groot deel verklaard door het verschil wat deze uitkeringen betreft, ondanks het feit dat ze in België merkkelijk gedaald zijn in verhouding tot het bruto binnenlands product. Dat België opvallend veel blijft besteden aan werkloosheidsuitkeringen is de belangrijkste factor daarin. Het vergelijkingspunt ('elders') slaat hier op de gemiddelde cijfers voor twaalf andere EU-landen. Aangezien die landen voor het overige zeer heterogeen zijn, moet de vergelijking met dat gemiddelde met de nodige omzichtigheid gebeuren. Ter illustratie heb ik bij de vergelijking van het gemiddelde van de twaalf andere EU-landen verder opgesplitst tussen Noord-, Zuid- en Continentaal Europa en het Verenigd Koninkrijk. Het is dan interessant om België te vergelijken met zijn conti-

## SOCIALE EN ONDERWIJSUITGAVEN IN % VAN HET BBP

	WIJZIGING 2005-07 T.O.V. 1985-89					
	België	EU12	Noord-EU	Continentaal EU	Zuid-EU	VK
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
(1) Gezondheidszorg	1,26	1,36	0,31	1,25	2,11	1,98
(2) Pensioenen	-0,38	1,20	0,52	0,06	3,11	0,22
(3) Andere uitkeringen	-1,65	-1,08	-1,03	-1,77	-0,24	-1,92
(4) Ouderschapsverlof	0,10	0,06	-0,03	0,06	0,09	0,21
(5) Ouderenzorg	0,19	0,17	0,35	0,05	0,15	0,19
(6) Kinderopvang	0,83	0,46	-0,07	0,72	0,54	0,64
(7) Actief arbeidsmarkt-beleid	-0,04	0,07	0,11	0,09	0,14	-0,36
(8) Basis- en secundair onderwijs	0,57	0,00	-0,27	-0,29	0,28	0,89
(9) Totaal	0,88	2,24	-0,11	0,17	6,17	1,85
(10) Werkzaamheidsgraad	8,51	4,73	-2,87	7,34	8,07	3,78

Rijen (1) tot (8) beschrijven grote publieke uitgavencategorieën voor de belangrijkste sociale functies van welvaartsstaten; rijen (1-3) verwijzen naar de ‘klassieke sociale risico’s’; rijen (4-8) verwijzen naar de ‘nieuwe sociale risico’s’ en ‘investeringsopdrachten’ van de welvaartsstaten. Rij (9) toont het totaal van al deze uitgaven. Rij (10) geeft de werkzaamheidsgraad weer, d.i. het aantal mensen dat aan het werk is in verhouding tot de bevolking tussen vijftien en vierenzestig jaar.

## NIVEAU 2005-07

België	EU12	Noord-EU	Continentaal EU	Zuid-EU	VK
(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)
7,31	6,62	6,36	7,03	6,37	6,77
8,93	8,85	7,09	8,79	11,10	5,40
6,98	4,50	6,29	4,78	3,22	3,15
0,18	0,31	0,62	0,24	0,17	0,28
0,19	0,63	1,72	0,29	0,16	0,55
0,96	1,04	1,68	1,03	0,58	1,05
1,16	0,78	1,20	0,85	0,49	0,36
4,08	3,54	4,07	3,46	3,11	3,98
29,79	26,27	29,02	26,45	25,20	21,54
61,37	67,70	73,67	66,66	63,06	72,48

Bron: Bewerking Vandenbroucke en Vleminckx (2011), waarin men meer gegevens en toelichting van bronnen kan vinden.

Kolommen (a) tot en met (f) geven weer in welke mate de gemiddelde publieke uitgaven, per categorie en in het totaal, voor de jaren 2005-07 hoger of lager lagen dan de gemiddelde uitgaven voor de jaren 1985-89, telkens in procentpunten van het bbp. Een positief getal duidt op een toename, een negatief getal op een afname (in verhouding tot het bbp). Wat de werkzaamheidsgraad betreft, gaat het over de evolutie van de gemiddelde werkzaamheidsgraad tussen 1985-89 en 2005-07. Kolommen (g) tot en met (l) geven het gemiddelde niveau weer van de verschillende uitgavencategorieën voor de periode 2005-07, in procenten van het bbp. 'Noord-EU' staat voor Denemarken, Finland en Zweden; 'Continentaal EU' staat voor Nederland, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg; 'Zuid-EU' staat voor Portugal, Griekenland, Italië en Spanje. 'EU12' is het gemiddelde cijfer voor al deze landen samen.

mentale (bismarckiaanse) familieleden enerzijds en met Noord-Europa anderzijds.

Die vergelijking levert een genuanceerd beeld op. Om er vergaande conclusies uit te trekken, moet men niet alleen naar het niveau van de uitgaven maar ook naar de aard van de uitgaven kijken. Zo lijkt het erop dat de Noord-Europese landen haast evenveel uitgeven aan uitkeringen voor niet-gepensioneerde inactieven als België; in deze landen is er echter veel meer in- en uitstroom uit de werkloosheid (met vaak hogere uitkeringen voor wie pas werkloos is, maar veel minder lange afhankelijkheid van de werkloosheid, in vergelijking met België). Wat de pensioenuitgaven betreft, moet rekening gehouden worden met het feit dat het hier alleen maar om publieke pensioenuitgaven gaat, terwijl voor sommige landen aanvullende pensioenen erg belangrijk zijn.

Enigszins paradoxaal is dus dat België, als je kijkt naar de *verschuiving* van budgetten, iets meer dan andere landen een koerswijziging naar een nieuw model lijkt te hebben ingezet; maar als je kijkt naar het niveau van de uitgaven per deelcategorie, kun je ons land moeilijk als een voorbeeld van een nieuwe, investerende welvaartsstaat beschouwen. De werkzaamheidsgraad vertoont overigens ook dit dubbele beeld. Op zeer lange termijn is de werkzaamheidsgraad in ons land meer gestegen dan het Europese gemiddelde; maar het peil van de werkzaamheidsgraad blijft beduidend beneden dat Europese gemiddelde. Er zijn veel 'nieuwe sociale uitgaven' tot stand gekomen in ons land, maar de afhankelijkheid van klassieke sociale uitkeringen blijft ook hoog.

Wat is de verklaring voor deze paradox? Alleszins moeten we beseffen dat het karakter van het beleid niet alleen af te lezen valt uit de evolutie van budgetten. Vooruitlopend op wat verder volgt, zie ik een dubbele verklaring – naast de vaststelling dat het activeringsbeleid nog verbreed en versterkt kan worden. Ten eerste werd de overgang naar een activerend arbeidsmarktbeleid in ons land rijkelijk laat ingezet, waardoor een grote groep mensen gevangen raakte in moeilijk remedieerbare, langdurige werkloosheid. Ten tweede is onze arbeidsmarkt niet gunstig voor de tewerkstelling van 'outsiders', mensen die niet beantwoorden aan het profiel 'gezond, goed geschoold, tussen vijftwintig en vijfenveertig jaar oud, blank'.

De groepen die uit de boot vallen, zijn bekend: ouderen, laaggeschoolden, allochtonen, mensen met een arbeidshandicap... Economische parameters, zoals arbeidskosten, hoogte van minimumlonen en regulering van de arbeidsmarkt spelen daarin een rol. Ons land heeft de 'familialistische' traditie die eigen was aan de bismarckiaanse erfenis achter zich gelaten met de relatief sterke uitbouw van kinderopvang (zij het dat die nog steeds minder belangrijk is dan in Noord-Europa) en de invoering van allerlei thematische verlopen. Maar de bismarckiaanse traditie van het kostwinnersmodel werkt nog door in de regulering van de arbeidsmarkt, in het voordeel van 'insiders' op de arbeidsmarkt (waar geschoolde vrouwen nu duidelijk bij zijn) en ten nadele van 'outsiders' op de arbeidsmarkt. Zelfs een sterk activeringsbeleid botst op de gevolgen van deze parameters.

## Het Belgische activeringsmodel

---

### **Van een arme naar een rijke(re) opvatting over rechten en plichten**

De effectieve overgang van een passief arbeidsmarktbeleid naar een actief arbeidsmarktbeleid is in ons land zeer laat gebeurd; een echte omslag kwam er pas in 2004. Een moeizaam (maar uiteindelijk wel succesvol) onderhandeld akkoord tussen de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen leidde tot een nieuw en eigen Belgisch model van activering. Tot in 2003 was er van een systematische individuele begeleiding en opvolging van werkzoekenden eigenlijk geen sprake. Wel bestond een sanctiemechanisme waarbij mensen die ‘abnormaal langdurig werkloos’ waren, geschorst werden. Dat was het fameuze artikel 80 uit de werkloosheidsreglementering. In de praktijk trof dit alleen vrouwen die gehuwd waren of samenwonenden met een partner van wie het inkomen een minimumdrempel overschreed, en die geen belangrijke actieve loopbaan achter de rug hadden. Het mechanisme was in die zin niet alleen discriminerend, het sloeg ook blind toe. Deze vrouwen hadden soms nooit enig aanbod van werk of opleiding gekregen, maar vernamen dat ze geschorst zouden worden. Verweer was dan moeilijk. In termen van ‘rechten en plichten’ was dit een arm verhaal: een deelgroep werd aangepakt met een blind sanctiemechanisme, een individueel recht op begeleiding bestond niet. In 2003 was het mijn uitdrukkelijke bedoeling om deze ‘arme’ opvatting van rechten en plichten te vervangen door een ‘rijkere’ opvatting. Artikel 80 werd geleidelijk afgeschaft, waardoor het in ons land gehuldigde principe van werkloosheidsuitkeringen van onbepaalde duur een reële betekenis kreeg voor alle werkzoekenden. Tegelijkertijd werd een nieuw stelsel met betrekking tot de actieve begeleiding en opvolging van werklozen gecreëerd, dat mee de leefbaarheid van het systeem van de werkloosheidsverzekering van onbeperkte duur moest garanderen. De opzet bestond in het beter afstemmen van het instrument van de federale overheid (controle op de beschikbaarheid van werklozen voor de arbeidsmarkt) en de instrumenten van de gewesten en gemeenschappen (arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding), met één gemeenschappelijk doel: ‘zich inspannen om de rechten- en

plichtenbenadering van werklozen te realiseren en zo de werkloosheid te bestrijden en in het bijzonder de langdurige werkloosheid te voorkomen’.

In het nieuwe systeem is de RVA niet alleen bevoegd om de beschikbaarheid van de werklozen voor de arbeidsmarkt te controleren op basis van de informatie van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten, maar kan de RVA ook zelf de zoekinspanningen controleren. Die opvolgingsprocedure voorziet dat een consultant van de RVA de zoekinspanningen van uitkeringsgerechtigde werklozen door middel van individuele gesprekken op welbepaalde tijdstippen controleert. Door de nieuwe procedure lopen alle werklozen die onvoldoende zoeken het risico op een al dan niet tijdelijke verlaging of schorsing van de werkloosheidsuitkering. Een schriftelijke ‘verwittiging’ van de werklozen, dat tegenover de werkloosheidsuitkering ook een plicht staat om werk te zoeken en dat men later gevat zal worden door een opvolgingsprocedure, speelt daarbij een essentiële rol. Het opvolgingstraject wordt wel opgeschort indien een werkloze bepaalde acties van de gewesten en gemeenschappen volgt. Op die manier wordt de begeleiding van de werkloze niet verstoord. Om de administratieve last voor de werkloze zelf tot een minimum te beperken en een eerlijke evaluatie door de RVA mogelijk te maken, voorzag men ook in een meer systematische elektronische gegevensuitwisseling tussen de RVA en de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten.

Wat was het praktische resultaat van dit nieuwe beleid? Het is haast onmogelijk om daar een precies antwoord op te geven, maar recent is wel nuttig wetenschappelijk onderzoek gepubliceerd door Bart Cockx e.a. (Cockx, 2010). Cockx stelt vast dat de verwittigingsbrief op zich een duidelijk effect heeft: de overgang van werkloosheid naar werk wordt erdoor gestimuleerd. Het effect is wel sterker als er een voldoende aanbod is van jobs, wat een mooie illustratie vormt van het feit dat tegenover druk om kansen te grijpen ook een reëel aanbod van kansen moet staan, zoals ik eerder onderstreepte. Uiteindelijk was het globale effect van deze maatregel niet zo belangrijk, omdat de groep werklozen die ermee geconfronteerd werd in de onderzochte periode niet zo omvangrijk was. In 2009, toen het nieuwe systeem op kruissnelheid was, werd maandelijks naar 2,5 %

van de uitkeringsgerechtigde werklozen een ‘verwittiging’ gestuurd. De analyse toont aan dat de daling van de werkloosheid tussen 2004 en 2008 (-23 % bij -50-jarigen) hoofdzakelijk volgt uit de verbetering van de conjunctuur in die periode. De ‘opvolging’ heeft bijgedragen tot tewerkstelling van werklozen, onder meer door het mogelijke ‘dreigingseffect’ dat van de procedure uitgaat, ‘maar gezien het relatief gering aantal werklozen waarop de opvolging van toepassing is en vermits de maatregel over vele maanden gespreid is, mag men de impact van deze maatregel op zich niet overdrijven’. Cockx onderzocht ook de invloed van de gesprekken die de RVA voerde in het kader van de opvolging (zij het alleen voor de Vlaamse werklozen), en ook daar gaat een duidelijk positief effect van uit. Het blijkt niet zo te zijn dat de druk die ontstaat op werklozen om werk te aanvaarden, leidt tot een tewerkstelling in jobs die beduidend minder goed betaald zijn. Cockx besluit hieruit dat de loutere mededeling aan mensen dat tegenover een uitkering ook een plicht staat, een effect heeft, en dat men deze maatregel breder (en dus sneller nadat iemand werkloos is geworden) zou moeten toepassen.

Cockx illustreert ook dat de sancties in het kader van de ‘opvolging’ een groeiend maar beperkt aandeel vormen van het totaal aantal sancties. In 2009 leidde de ‘opvolging’ tot iets minder uitsluitingen dan artikel 80, de maatregel die door de ‘opvolging’ is vervangen, maar enkel toeliet om de uitkeringen voor samenwonenden stop te zetten. Belangrijk is echter de vaststelling dat het globale aantal sancties in de tweede helft van vorig decennium zeer sterk gestegen is, inbegrepen deze die niets met de ‘opvolging’ te maken hebben. Die stijging geldt voor alle gewesten en is vooral in Wallonië opmerkelijk. Die evolutie wordt onder andere verklaard door de verbeterde informatie-uitwisseling tussen de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en de RVA, wat een expliciete doelstelling was van het samenwerkingsakkoord. Het politieke momentum van het akkoord leidde tot een grote bereidheid, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, om werklozen die op een of andere manier niet ingingen op het aanbod van hulp en begeleiding te sanctioneren. Nu is sanctioneren op zich natuurlijk geen doelstelling, maar wel de onderliggende verduidelijking dat een werkloosheidsuitkering niet vrijblijvend is. Los van de vraag wat de impact daarvan was op de



werkgelegenheid (die kan moeilijk anders dan positief zijn, maar de vraag is hoe groot het positieve effect was), was het samenwerkingsakkoord van 2004 erg belangrijk voor de legitimatie van ons werkloosheidsstelsel.

In vele landen wordt het recht op een werkloosheidsuitkering in de tijd beperkt en komt de werkloze in de bijstand terecht (het leefloon in België). Het is eenvoudig om het recht op een uitkering in de tijd te beperken en het is ook gemakkelijk te begrijpen. In ons land is deze keuze niet gemaakt. Er zijn argumenten voor dit Belgische model. Vooreerst argumenten van rechtvaardigheid: we vermijden dat een werkloze die moeite doet om werk te vinden louter op basis van de duur van zijn of haar werkloosheid wordt uitgesloten. Daarnaast is er een beleidsargument: omwille van de uitkering verplichten de bovenlokale overheden zich ertoe om alle werklozen rechtstreeks op te volgen en te blijven opvolgen. Verder wijs ik erop dat net hierdoor ook een niet zo eenvoudige dualiteit ontstaat in het beleid, omdat de lokale overheden verantwoordelijk zijn voor een activeringsspoor dat voor een deel parallel loopt, namelijk de activering van leefloontrekkers.

Werkloosheidsuitkeringen garanderen die in principe onbeperkt zijn in de tijd veronderstelt vanzelfsprekend dat het beleid voldoende nauwgezet, strikt en kordaat is, en dat er tegelijkertijd toch voldoende financiële prikkels zijn om aan het werk te gaan. Aan dat laatste – het vermijden van financiële werkloosheidsvallen – werd ook gewerkt tijdens de voorbije tien jaar, met name door het verbeteren van het netto-inkomen van mensen met een laag brutosalaris. Een en ander blijft een moeilijk evenwicht. Elders heb ik gesteld dat de voorstanders van activering niet mogen ontkennen dat het activeringsbeleid niet ontsnapt aan een zeker *trilemma*: het is niet eenvoudig om er tegelijkertijd voor te zorgen dat (i) werklozen niet in armoede leven, (ii) de administratieve opvolging niet te log en te opdringerig wordt en (iii) de werkgelegenheid toeneemt en de uitkeringsafhankelijkheid vermindert (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011).

Het samenwerkingsakkoord van 2004 heb ik altijd beschouwd als een *second-best* oplossing voor het probleem waar het Belgische arbeidsmarktbeleid mee worstelde sinds de jaren 1980: de institutionele opsplitsing tussen enerzijds de controle op de rechtmatigheid

van werkloosheidsuitkeringen, die federaal bleef, en anderzijds de begeleiding van de werkzoekenden, die een regionale bevoegdheid was geworden. Tot 2004 was er geen effectieve communicatie tussen de ‘sanctionerende’ en de ‘helpende’ hand, waardoor activeringsbeleid onmogelijk was. De ongecontroleerde aangroei van de groep langdurig werkloze mannen en vrouwen (alhoewel voor de laatste groep het artikel 80 wel ingreep, zij het blind) die daaruit voortvloeide, was dramatisch omdat het – met name in Wallonië – op een bepaald ogenblik bijzonder moeilijk werd om voor deze mensen nog een brug naar de arbeidsmarkt te bouwen. Het akkoord vormde een keerpunt, maar een *first-best* oplossing moet controle en begeleiding in één hand brengen. Omdat ik er steeds van uitgegaan ben dat je de werkloosheidsuitkeringen beter op het Belgische niveau laat, ontwikkelde ik na 2004 een nieuw voorstel, waarbij de uitkeringen en normering federaal zouden blijven, maar de uitvoering van activering én controle volledig geregionaliseerd worden. Ik ging ervan uit dat dit beter individueel maatwerk zou mogelijk maken in functie van de individuele problemen van de werkloze: een kordatere aanpak waar nodig, een zachtere aanpak waar aangegeven. Het recente onderzoek van Cockx behandelt dit thema ook. Een volledige regionalisering van de uitvoering van de controle zou volgens Cockx e.a. – in het kader van een homogene federale regelgeving – ‘het voordeel hebben dat de informatieverzameling over de zoekinspanningen en de beschikbaarheid door dezelfde dienst zou gebeuren, wat normaal gezien leidt tot betere informatiedoorstroming en afnemende coördinatiekosten’. Maar de voordelen van een regionalisering komen voor Cockx niet vanzelf. ‘Indien men de controle en de sanctionering op het gewestelijke niveau onderbrengt, betekent dit immers dat het *de facto* de gewesten zijn die de toekenningsduur van de uitkeringen bepalen. Die beslissingen zouden de federale uitgaven voor de werkloosheidsverzekering bepalen, zonder dat de gewesten die moeten financieren.’ Dat is problematisch, schrijft Cockx, en terecht. Het is dan noodzakelijk om de gewesten mee verantwoordelijk te maken voor de gevolgen van hun beleid op de financiering van de federale werkloosheidsverzekering. Een ‘bonus-malus’-stelsel dat gewesten financieel beloont/straft in functie van regionale werkgelegenheidsresultaten, was daarom een essentieel