



**De sociale investeringsstaat:
enkele kritische overwegingen
bij een nieuw beleidparadigma**

Bea Cantillon
Veerle De Maesschalck

Oktober 2012

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2012/6104/03

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Drie valkuilen van de sociale investeringsgedachte	5
2.1 Het credo van de gelijke kansen	5
2.2 Het credo van de betaalde arbeid.....	7
2.3 Weinig houvast voor een zorgzame samenleving.....	7
3. Sociale investering en herverdeling	10
3.1 Het herverdelingsvraagstuk	10
3.2 Nieuwe Mattheuseffecten	11
4. Wederkerigheid en verdienste	13
5. Beschermen en investeren zijn niet altijd complementair	14
5.1 Bescherming minimuminkomens versus activering.....	15
5.2 Activerend gezinsbeleid	15
5.3 Cash versus in-kind.....	16
6. Enkele besluitende overwegingen	16
Bibliografie	17

1. Inleiding

In het midden van de jaren 1990 deed de sociale investeringsgedachte haar intrede in het intellectuele en politieke discours rond de hervorming van rijke, ontwikkelde welvaartsstaten. Ze vormde snel het dominante referentiekader voor het herdenken van het sociale beleid in functie van een verander(en)de socio-economische context. Met de opkomst van de sociale investeringsgedachte lijkt een nieuwe fase in de ontwikkeling van de naoorlogse welvaartsstaat aangebroken (Hemerijck, 2011). Hoewel er in de literatuur geen overeenstemming bestaat over de mate waarin er ook echt sprake is van een werkelijke omslag naar een sociale investeringsstaat met een volwaardig onderliggend paradigma (Morel et al., 2012; Hemerijck, 2012), bestaat er algemene consensus dat de investeringsgedachte richtinggevend is geweest voor de beleidsroute die rijke, ontwikkelde welvaartsstaten sinds het midden van de jaren 1990 hebben gevolgd.

De sociale investeringsgedachte ontwikkelde zich tegen de achtergrond van veranderende socio-economische en demografische omstandigheden, en in een klimaat van budgettaire beperkingen. Ten eerste leefde de sterke overtuiging dat welvaartsstaten toe waren aan een grondige modernisering. Zowel de doelstellingen als de instrumenten van sociaal beleid moesten worden geherdefinieerd in functie van de nieuwe sociale risico's en de maatschappelijke en individuele behoeften die de evolutie naar een postindustriële samenleving met zich meebracht. Ten tweede drongen er zich – tegen de achtergrond van structurele werkloosheid, hoge uitkeringsafhankelijkheid en vertraagde economische groei – hervormingen van welvaartsstaten op, teneinde hun financiële houdbaarheid te verzekeren (Morel et al., 2012; Cantillon, te verschijnen).

Ofschoon de idee van een sociale investeringsstaat als blauwdruk voor de welvaartsstaat van morgen zeer uiteenlopende invullingen kent (b.v. Giddens, 1998; Esping-Andersen et al., 2002, Vandenbroucke en Vleminckx, 2011), is het uitgangspunt hetzelfde, namelijk het onvermogen van de naoorlogse welvaartsstaat om een adequaat antwoord te bieden op de intrede van nieuwe sociale risico's, en het onvermogen om in te spelen op de nieuwe eisen die de omschakeling naar de kenniseconomie met zich meebrengt (Morel et al., 2012). Een grote mate van overeenstemming is er ook over de richting waarin de heroriëntatie van het sociale beleid moet plaatsvinden, namelijk een sterkere focus op menselijk kapitaal en arbeidsmarktintegratie. Er gelden echter verschillende opvattingen over de beleidsingrediënten¹ en -instrumenten die bijdragen tot een succesvolle sociale investeringsstrategie, alsook over de mate waarin een investeringsbeleid een substituut kan zijn voor het klassieke verhaal van sociale bescherming. Terwijl sommigen argumenteren dat de moderne welvaartsstaat evenzeer op sociale bescherming als op investering moet berusten (Vandenbroucke en Vleminckx, 2011; Esping-Andersen et al., 2002), lijken anderen te geloven dat sociale investering de klassieke recepten van de naoorlogse welvaartsstaat volledig kan vervangen (Giddens, 1998).

¹ Sociale uitgaven in de vorm van uitkeringen dan wel dienstverlening, het belang van positieve en negatieve rechten en plichten, gelijke kansen vs. uitkomsten, etc. (Morel et al., 2011).

Los van de nuanceverschillen in het intellectuele discours heeft de opkomst van de sociale investeringsgedachte de beleidsfocus sinds de jaren 1990 doen verschuiven van “passieve inkomensbescherming en -compensatie ex-post” naar een grotere inzet op de investering in de socio-economische weerbaarheid van burgers via een proactief activerend beleid. De klassieke ingrediënten van het naoorlogse sociale beleid werden in deze periode in meerdere of mindere mate aangevuld met een beleidsinstrumentarium dat is toegespitst op het stimuleren van betaalde arbeid, op de investering in ieders talenten en het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorgtaken. Aldus kan gesteld worden dat de klassieke opvatting inzake sociale bescherming “van de wieg tot het graf” een nieuwe dimensie heeft gekregen.

De vraag is wat deze omslag in denken en beleid voor de klassieke streefdoelen van armoedebestrijding en inkomenshervreiding, maar vooral welke implicaties dit heeft voor de zwaksten in onze samenleving. Door de opgang van de investeringslogica (en de onderliggende socio-economische veranderingen) is immers een spanning ontstaan tussen de oude idealen van *ex post* armoedebestrijding en inkomenshervreiding en die van sociale investering *ex ante* (lapidair uitgedrukt met de metafoer van de hangmat en de trampoline). Als beleidshervormingen gepaard gaan met een meer stringente opvatting van sociale bescherming, komt solidariteit in een meer spanningsvolle relatie met individuele verantwoordelijkheid en wederkerigheid. Daarbij is het niet ondenkbaar dat de sociale investeringslogica herverdelingsmechanismen in de weg staat en de vermindering van inkomensongelijkheden en armoede bemoeilijkt. Sommigen – zoals Jenson en Saint-Martin in volgend citaat – gaan zover te stellen dat armoede en ongelijkheid ‘as such’ niet problematisch zijn: “high rates of inequality, low wages, poor jobs or temporary deprivation are not a serious problem in and of themselves: they are so only if individuals become trapped in those circumstances or if they foster anti-social, exclusionary behaviours, such as criminality, dropping out and so on” (Jenson and Saint-Martin, 2003). Zonder zover te gaan, heeft ook Esping-Andersen geargumenteed dat de ongelijkheid *an sich* niet het probleem is, wel de afwezigheid van sociale mobiliteit (Esping-Andersen et al., 2002). De vraag is dus in welke mate en onder welke voorwaarden een sociaal beleid dat geënt is op de sociale investeringsgedachte sociale herverdeling – en dus een vermindering van de inkomensongelijkheden – toelaat.

Het is echter niet evident om een antwoord te vinden op de vragen of en in welke mate actuele welvaartsstaten effectief invulling hebben gegeven aan een coherente investeringsagenda, en het is nog moeilijker te achterhalen wat de mogelijke impact ervan is geweest op inkomensarmoede en ongelijkheid. Trends in inkomensongelijkheid zijn immers het resultaat van vele dynamische processen. Welvaartsarrangementen hebben bovendien ook reeds een effect op de primaire inkomensverdeling (Van Kersbergen en Hemerijck, 2012). Wellicht is het ook nog te vroeg voor empirische antwoorden. Ten eerste is het, zoals gezegd, nog lang niet duidelijk in welke mate de sociale investeringsgedachte reeds werkelijk ingang heeft gevonden in het sociale beleid van de individuele welvaartsstaten (Morel et al., 2012). Ten tweede is het nog moeilijk te beoordelen in welke mate de beleidsvertaling van de sociale investeringsgedachte spoort met het intellectuele fundament. Misschien kent de feitelijke omzetting van de notie “sociale investering” wel een veel engere of bredere invulling dan oorspronkelijk bedoeld. Tot slot – en dit is misschien wel het meest doorslaggevende punt – is het nog te vroeg om de mogelijke impact en resultaten van een sociale investeringsstrategie te

kunnen inschatten. De omslag naar een sociaal beleid met een sterke focus op sociale investering vraagt immers veel tijd. Zo zullen de resultaten van het gelijkkansenbeleid in het onderwijs pas na één generatie zichtbaar kunnen worden. Dit verklaart wellicht dan ook de afwezigheid van empirische literatuur m.b.t. tot de inhoud, implementatie en het succes en of falen van sociaal investeringsbeleid (Morel et al., 2012).

Toch zijn er enkele empirische vaststellingen te maken met betrekking tot de periode vóór de financiële en economische crisissen (Cantillon, 2011; Cantillon en Vandenbroucke, te verschijnen). In de ontwikkelde Europese welvaartsstaten zijn de armoede en ongelijkheid sedert de tweede helft van de jaren 1990 zeker niet afgenomen, ondanks de economische groei, de nog relatief goede demografische parameters en het politieke streven naar minder armoede. Ofschoon er verschillen zijn tussen landen, is de werkintensiteit binnen gezinnen toegenomen, een gevolg van de tewerkstellingsgroei (Corluy en Vandenbroucke, 2012). De pre-transfer armoede (dat wil zeggen armoede voordat de sociale herverdeling in rekening is gebracht) is overeenkomstig gedaald. Deze gunstige evolutie werd echter tenietgedaan door een minder sterke herverdeling en een sociale bescherming die minder adequaat werd. Daardoor steeg de armoede vooral bij gezinnen met een lagere werkintensiteit. In de Scandinavische landen – die impliciet of expliciet model staan voor het investeringsparadigma – is de armoede zelfs consistent *toegenomen*. Voor deze landen zijn er goede redenen om aan te nemen dat dit minstens voor een deel samenhangt met een neerwaartse druk op de uitkeringen van de sociale zekerheid, in het bijzonder voor werkarme gezinnen (Cantillon et al., 2012).

In deze bijdrage trachten we een intellectuele oefening te maken van wat een doorgedreven sociale investeringslogica voor de meest kwetsbaren in onze samenleving kan impliceren. Ofschoon we niets willen afdoen aan het belang en de noodzaak van een sociale investeringsagenda denken we dat er grote inherente gevaren verbonden zijn aan een eenzijdige invulling ervan. Meer algemeen denken we dat wat sommigen de “investeringsstaat” zijn gaan noemen, niet in de plaats kan en mag komen van het veel diepere en ruimere concept van de “welvaartsstaat”.

2. Drie valkuilen van de sociale investeringsgedachte

2.1 *Het credo van de gelijke kansen*

Binnen het bredere levensloopperspectief dat de sociale investeringsgedachte vooropstelt, moeten ongelijkheden niet zozeer “geremedieerd” worden via de inzet op gelijke uitkomsten, maar veeleer voorkomen worden door een proactief gelijkkansenbeleid. Het uitgangspunt is dat een proactief investeringsbeleid dat vroeg in de levensloop inzet op het creëren van kansen in de toekomst vruchten zal afwerpen. Sociale uitsluiting vindt immers vaak haar oorsprong in gebeurtenissen of omstandigheden die zich vroeg in de levensloop voltrekken. Bovendien luidt het argument dat een remediërende benadering van de klassieke welvaartsstaat (waarbij een vroegtijdig falen in de levensloop slechts op een later tijdstip wordt ondervangen) een grote maatschappelijke kost met zich meebrengt. Ofschoon deze uitgangspunten vanzelfsprekend erg waardevol en belangrijk zijn, dreigen zij – indien

gegrondvest in een te optimistische investeringslogica – te weinig rekening te houden met de grote hardnekkigheid van sociale verschillen en de uitkomsten daarvan voor de levenskansen van individuen die tot verschillende sociale groepen in de samenleving behoren. Meer dan een eeuw historisch, sociologisch, economisch en psychologisch onderzoek laat inderdaad weinig twijfel bestaan over hoe bepalend sociale contextuele factoren voor ieders levenskansen zijn. Aan sociologen moeten we niet vertellen dat naast de cognitieve capaciteiten en andere talenten die elk individu genetisch meekrijgt, ook het opleidingsniveau van de ouders en hun socio-economische en culturele achtergrond cruciale factoren zijn in de verdeling en ontwikkeling van de individuele levenskansen. De impact van deze factoren veranderen weinig doorheen de tijd, als in een ‘constant flux’ (Erikson en Goldthorpe, 1992). Met andere woorden: hoezeer de samenleving er ook naar streeft om voor iedereen van bij de geboorte gelijke maatschappelijke kansen te creëren, het rugzakje dat elk individu bij aanvang van zijn individuele levenspad met zich meekrijgt, blijft grondig verschillen in termen van talenten en kansen, - afhankelijk van de individuele socio-economische context waarin men start.

Aansluitend daarbij zijn ook de sociale risico's die zich voordoen tijdens de levensloop ongelijk verdeeld over de verschillende groepen in de samenleving. Sociale risico's als werkloosheid en ziekte blijven een sterk selectief gegeven: zij treffen de zwakkere socio-economische groepen significant meer dan de sterkere, zelfs in de landen die erin slagen een grote mate van gelijkheid te realiseren (O'Neill en Sweetman, 1998; Feinstein, 1993; Pintelon et al., 2011). Er blijkt een sterke sociale gradiënt aanwezig te zijn, niet alleen wat betreft de spreiding van de sociale risico's die zich in een verhoogd armoederisico vertalen, maar ook in de mate waarin dergelijke risicovolle gebeurtenissen zich ook daadwerkelijk omzetten in een armoedesituatie (Vandecasteele, 2010) en in de duurtijd van deze armoedeperiodes (Whelan et al., 2003; Dewilde, 2008).

Er zijn belangrijke aanwijzingen dat sociale risico's in alle welvaartsstaattypes – ook in de meest egalitaire Scandinavische landen – een sterke mate van sociale gelaagdheid vertonen (Pintelon et al., 2011), en dus overal in belangrijke mate bepaald worden door de sociale achtergrond waarin individuen opgroeien. Het zijn dus geenszins louter individuele risico's die toevallig zouden samenhangen met de levensloop van mensen. De vaststelling dat het determinerende karakter van sociale achtergrondkenmerken (voor de individuele levenskansen en sociale risico's) een universeel en erg hardnekkig gegeven is, moet de verwachting mildereren inzake de slaagkansen van een sociaal investeringsbeleid dat hoofdzakelijk op een gelijkheid van kansen inzet. Ofschoon de ambities om gelijke kansen te realiseren niet groot genoeg kunnen zijn, is er realisme nodig, en moeten overtrokken verwachtingen vermeden worden.

De impact van sociale achtergrondkenmerken op de levenskansen en sociale risico's verloopt in de hedendaagse welvaartsstaat in belangrijke mate via het opleidingsniveau van het individu en de sociale klasse waarin het zich bevindt. Het is dan ook niet verrassend dat de nadruk in de sociale investeringsgedachte in de eerste plaats op het realiseren van gelijke onderwijskansen ligt. Desondanks blijft het onderwijs het beleidsdomein bij uitstek waar de sociale ongelijkheden zeer hardnekkig blijven. Niet toevallig wordt daarom steeds meer aandacht besteed aan het belang van kinderopvang voor de allerjongsten. Hoewel de impact hiervan op lange termijn moeilijk valt in te schatten, zijn er empirische aanwijzingen voor de

veronderstelling dat investeren in onderwijs zeer vroeg in de levensloop sociale ongelijkheden kan uitvlakken. Maar ook hier moeten de verwachtingen getemperd worden: er blijven belangrijke sociale gradiënten bestaan in het gebruik van kinderopvang, en bovendien zijn er redenen om aan te nemen dat de segregatiemechanismen die bepalend zijn voor de ongelijkheden in het kleuter- en in het leerplichtonderwijs, ook spelen in de organisatie van de kinderopvang.

2.2 *Het credo van de betaalde arbeid*

De sociale investeringsgedachte beoogt een inclusieve samenleving, waarin de participatie van haar burgers zo hoog mogelijk is. Daarbij wordt zeer sterk, zo niet uitsluitend, ingezet op betaalde arbeid als het middel bij uitstek om die maatschappelijke insluiting te realiseren. Er zijn inderdaad goede redenen om de activiteitsgraden te verhogen. Zo leidt het weinig twijfel dat een verhoging van het aantal betaalde arbeidsplaatsen zich in belangrijke mate kan vertalen in een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid, en op die manier bijdraagt tot de financiële houdbaarheid van het verdelingsstelsel. Tegen de achtergrond van een verouderende samenleving en een krimpende beroepsbevolking is dat ontegensprekelijk van wezenlijk belang. Bovendien vormt betaalde arbeid in de hedendaagse welvaartsstaat een belangrijk instrument voor sociale integratie. Het niet verrichten van betaald werk houdt in een geïndividualiseerde samenleving immers het gevaar in dat aansluiting wordt verloren met het bredere maatschappelijke gebeuren. Het zou echter verkeerd zijn om maatschappelijke erkenning, sociale aansluiting en de uitbouw van sociaal kapitaal terug te voeren tot het verrichten van betaalde arbeid, en daarbij het economische nut van informele activiteiten en hun “verbindende waarde” te onderschatten. Daarom is het belangrijk dat informele arbeid en mantelzorg gevaloriseerd worden, ten gronde vanwege de inherente waarde ervan, en in het bijzonder omdat dit type arbeid vaker bij sociaal zwakkere groepen terug te vinden is. Zo blijkt het voor maatschappelijk zwakkere huishoudens minder evident om betaalde arbeid en zorg te combineren. Niet enkel zijn de marktalternatieven voor deze groepen moeilijker (financieel) toegankelijk, maar deze gezinnen blijken relatief ook grotere zorgbehoeften te hebben, en dat terwijl ze door hun lagere verdienpotentieel ook hogere opportuniteitskosten hebben. We komen daar later op terug.

2.3 *Weinig houvast voor een zorgzame samenleving*

De sociale investeringsfilosofie vertrekt van het idee van het socio-economische, weerbare individu, dat door een optimale benutting van talenten en kansen op een succesvolle wijze – en liefst via betaalde arbeid – maatschappelijke aansluiting vindt. Als dusdanig veronderstelt het een grote maakbaarheid van individuele levenstrajecten, en is een belangrijke rol weggelegd voor de noties individuele verantwoordelijkheid en wederkerigheid. De investeringsgedachte is echter weinig richtinggevend voor de levenstrajecten waarin deze uitgangspunten een minder evidente toepassing vinden als gevolg van individuele en maatschappelijke factoren of gebeurtenissen. In een context van bijvoorbeeld ouderen- of gehandicaptenzorg, of wanneer het meer algemeen over individuen gaat die zwaar gekwetst zijn door het leven, kan de notie “investering” – wat een ‘return on investment’ impliceert –

niet het enige richtinggevende principe zijn. Welke rol de samenleving moet of kan vervullen ten aanzien van diegenen voor wie de toeleiding naar de arbeidsmarkt, het ontwikkelen van (de vereiste) talenten of de combinatie van betaalde arbeid met zorgtaken geen evidentie vormt (of zelfs onmogelijk is), voor die vraag biedt het investeringsconcept weinig houvast. Illustratief is onder meer het feit dat de adequaatheid van de sociale bescherming voor hen die (bijvoorbeeld omwille van een handicap, ziekte of leeftijd) niet geactiveerd kunnen worden, in de sociale investeringsliteratuur zo goed als buiten beschouwing blijft.

De zorg voor personen met een handicap vormt een illustratie van de wijze waarop een sociaal beleid dat te sterk en te eenzijdig geënt is op de sociale investeringsgedachte, tekortschiet. Wat betekenen immers de noties talenten, verantwoordelijkheid of wederkerigheid in de context van personen met een zeer zware handicap of voor gezinnen die in dit kader zorgarbeid opnemen? Hoe maakbaar zijn de levenstrajecten in functie van de maatschappelijke insluiting die de sociale investeringsgedachte beoogt? En dreigt een beleid dat eenzijdig gefocust is op het investeringsparadigma (het “burgerschapmodel” in de taxonomie van de sector van personen met een handicap) geen te zware last te leggen op de zwaksten?

Uit de feiten leren we alvast dat een handicap een sterk verhoogd risico op financiële armoede en sociale uitsluiting inhoudt. Dat geldt in de eerste plaats voor de personen met een handicap zelf. In de Europese Unie geeft drie procent van de bevolking op beroepsactieve leeftijd aan dat ze een handicap hebben (Europese Unie, 2012). Deze groep maakt echter meer dan 9% uit van de totale populatie met een verhoogd armoederisico (Europese Unie, 2012). Uitgedrukt in absolute aantallen hebben circa 6,5 miljoen mensen die in Europa in armoede leven, een of andere handicap (Europese Commissie, 2010b:5). Het verhoogde armoederisico geldt bovendien evenzeer voor hen die in dit kader zorgtaken op zich nemen. Dat blijkt onder meer uit de oververtegenwoordiging in de populatie armen van individuen die geen betaalde maar zorgarbeid verrichten, bijvoorbeeld voor een kind met een beperking of andere zorgafhankelijke personen (Europese Unie, 2010).

Dat een handicap zich zowel voor de persoon in kwestie als voor hen die in dit kader zorgtaken opnemen in een verhoogd armoederisico vertaalt, kent een aantal directe oorzaken. De meest evidente oorzaken zijn wellicht de ontoereikendheid van de inkomensvervangende uitkeringen en de substantiële kosten waarmee de betrokkenen geconfronteerd worden. De meer indirecte verklaringen zijn echter zeker zo relevant. De volgende vaststellingen moeten dat verduidelijken.

Ten eerste is het opleidingsniveau van personen met een handicap en hun ouders globaal genomen lager dan gemiddeld (OECD, 2010). Ten tweede kennen gezinnen waarin een persoon met een handicap leeft, doorgaans een lagere werkintensiteit. Zo blijkt het hebben van kinderen met een handicap een sterk negatieve impact te hebben op de arbeidsdeelname van moeders (Gordon et al., 2007; Ghysels en Van Vlasselaer, 2008). Voor veel gezinnen volstaat een lagere dan gemiddelde werkintensiteit niet om uit de armoede te blijven. In een tijdperk waar tweeverdienerschap de norm is, is de kans groot dat de afwezigheid van een tweede inkomen zich vertaalt in een verhoogd armoederisico. In de context van zorg voor personen met een handicap stemt dat tot nadenken, als men bijvoorbeeld weet dat de

relationele stress en derhalve de kans op echtscheiding bijzonder groot is, wanneer men de zorg heeft over kinderen met een gedragsstoornis (Bennet en Hay, 2007; Kersh et al., 2006; Ghysels en Van Vlasselaer, 2008).

Deze vaststellingen geven aan dat gezinnen waarin een persoon met een handicap leeft, over het algemeen een zwakker socio-economisch profiel vertonen en – met hun gemiddeld lagere werkintensiteit, een lager opleidingsniveau en een grotere kans om te moeten leven van één inkomen – sociale risico's met een verhoogd armoederisico dreigen te cumuleren. Wanneer we in het spoor van Martha Nussbaum (2006) nadenken over de ingrediënten van een sociaal rechtvaardige samenleving, vertrekkend van de situatie van personen met een handicap, stoten we dus op de inherente onvolkomenheden en tekortkomingen van het investeringsparadigma: het credo van de betaalde arbeid als weg naar sociale integratie, het credo van de gelijke kansen, en het feit dat het investeringsparadigma weinig houvast biedt om vorm te geven aan een zorgbeleid voor de zwakkeren in de samenleving.

Hier rijzen inderdaad belangrijke normatieve kwesties, die we met een eenzijdig investeringsverhaal niet kunnen oplossen. Waar ligt de individuele verantwoordelijkheid van de laag opgeleide, gescheiden, niet werkende moeder, die met sociale insluiting geconfronteerd wordt omdat ze zelf voor haar gehandicapt kind wil zorgen? Wat is voor haar een aanvaardbare werkintensiteit? Moeten zorg- en huishoudelijke taken in deze context financieel gewaardeerd worden, en zo ja, onder welke voorwaarden? Of kiest de samenleving voor een model waarin de mantelzorg in verbondenheid volledig plaatsmaakt voor geformaliseerde “ondersteuning”?²

Deze vragen illustreren hoe een te enge opvatting van de sociale investeringsgedachte het gevaar op een te instrumentele invulling van herverdeling(sbeleid), zorg en bescherming inhoudt, en derhalve op het ontstaan van nieuwe Mattheuseffecten (cf. infra). Het dreigt een te grote en eenzijdige nadruk te leggen op de noties van individuele verantwoordelijkheid, autonomie en wederkerigheid, en op economische, gemonetariseerde activiteiten, waardoor het kan leiden naar een invulling van een sociaal beleid dat tekortschiet in de zorg voor en de bescherming van de zwakkeren in de samenleving.

De sociale investeringsgedachte vormt ontegensprekelijk een belangrijke en relevante aanvulling op het klassieke naoorlogse denken rond adequate sociale bescherming en de meer concrete beleidsvertaling ervan. Een al te sterk voluntaristisch beleid van activering en sociale investering kan echter bedreigend zijn voor de meest kwetsbaren in onze samenleving. Dat is dan ook de reden waarom de sociale investeringsgedachte niet het enige noch het belangrijkste motief mag zijn voor een inclusief sociaal beleid, hoe belangrijk de toegevoegde waarde ervan ook is.

² Vanuit het perspectief van autonomie en vrijheid wordt in het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van ‘ondersteuning’ gesproken in plaats van ‘zorg’.

3. Sociale investering en herverdeling

3.1 *Het herverdelingsvraagstuk*

Sociale bescherming, herverdeling en zorg voor de zwaksten in de samenleving maken de kern uit van het klassieke welvaartsstaatsdiscours. De sociale grondrechten die bij de uitbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat werden geïntroduceerd, moesten burgers (sociale) zekerheid bieden, en uitkomstengelijkheid waarborgen. Passieve uitkeringssystemen die burgers (inkomens)bescherming boden tegen sociale risico's, maar die tezelfdertijd ook voor een zekere mate van herverdeling zorgden, vormden daarvan de belangrijkste beleidsvertaling. De noties gelijkheid en verdeling namen een belangrijke plaats in bij de ethisch-normatieve onderbouwing van de naoorlogse verzorgingsstaat (Hemerijck, 2012; Jenson, 2012).

Met het sociale investeringsperspectief en de nadruk op gelijkheid van kansen bestaat het gevaar dat ook de aandacht voor het herverdelende karakter van sociale uitgaven – zoals beschreven in Julian Le Grand's klassieker *The strategy of equality* (1982) en in Deleeck et al. *Het Mattheuseffect* (1983) – naar de achtergrond verdwijnt. Dat wordt versterkt door de nadruk op individuele verantwoordelijkheid, waardoor de verantwoordelijkheid inzake sociale uitkomsten van de overheid naar het individuele niveau dreigt te verschuiven. Omdat individuen verondersteld worden om verantwoordelijk om te springen met de kansen die hen geboden worden, kan voor overheden een vrijgeleide ontstaan om minder aandacht te besteden aan sociale herverdeling (Taylor-Gooby, 2011). De ethische principes van de welvaartsstaat en de herverdelende mechanismen die daaruit voortvloeien, dreigen daardoor uit de aandacht van beleidsmakers en academici weg te glijden. Het beleidsdiscours en de talloze wetenschappelijke publicaties over de werking van hedendaagse welvaartsstaten observerend, kunnen wij ons niet van de indruk ontdoen dat veel beleidsverantwoordelijken zich vooral lijken te focussen op de potentiële kortetermijneffecten die een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en het bewerkstelligen van gelijke kansen met zich meebrengen (Esping-Andersen, 2009; Heckman, 1974). Wetenschappelijk onderzoek bestudeert en analyseert dan weer in eerste instantie en met veel ijver de effectiviteit van een activerend beleid en de invloed van kinderopvangfaciliteiten op de arbeidsmarktparticipatie van vaders en moeders (Card et al., 2010; Kenworthy, 2010; Bonoli, 2011; Lewis 2009; Michel en Mahon, 2002). Het onderzoek naar het armoedereducerende effect van sociale zekerheid, en naar de herverdelende impact van sociale uitgaven, is daarmee naar de achtergrond verdwenen. Dat is te begrijpen vanuit het feit dat het nieuwe beleidsparadigma ervan uitgaat dat een effectief sociaal investeringsbeleid de socio-economische weerbaarheid en zelfredzaamheid van individuen op zo'n manier versterkt, dat ze zelf in staat zijn om hun welzijn te realiseren (bv. door het genereren van marktinkomen, het benutten van opleidingskansen enz.) en dat herverdeling derhalve overbodig wordt (cf. Jenson en Saint-Martin, 2003; Jenson, 2012).

3.2 Nieuwe Mattheuseffecten

Prima facie zijn er goede redenen om te denken dat sociale investeringsuitgaven relatief meer ten goede komen aan de socio-economisch sterkere groepen in de samenleving. Door de blijvende sociale gelaagdheid van nieuwe en oude sociale risico's (werkloosheid en de combinatie van arbeid en gezin in respectievelijk de lagere en hogere socio-economische groepen) en de moeilijke toeleiding van sommige groepen naar de arbeidsmarkt, doen er zich wellicht – weliswaar onbedoeld – perverse verdelings- en nieuwe Mattheuseffecten voor. Een aantal overwegingen met betrekking tot het (actieve) arbeidsmarktbeleid illustreert dat. Sociaal investeringsbeleid is voornamelijk gericht op de verhoging van de arbeidsmarktparticipatie. Daartoe introduceert het onder andere maatregelen om betaalde arbeid aantrekkelijker te maken, maar ook om de combinatie van arbeid en zorgtaken te vergemakkelijken. Beleidsmaatregelen die daartoe moeten bijdragen (zoals kinderopvang) zullen *a fortiori* in de eerste plaats diegenen ten goede komen die reeds aan het arbeidsproces deelnemen of gemakkelijk toegang vinden tot de arbeidsmarkt, namelijk tweeverdieners die zich bovenaan op de inkomensverdeling bevinden. Aangezien armoede vooral hoog is in gezinnen waarin niemand betaalde arbeid verricht, mag men veronderstellen dat het directe armoedereducerende effect (op het niveau van de samenleving) van deze “nieuwe” sociale uitgaven beperkter is dan dat van het klassieke stelsel van vervangingsuitkeringen.

In de redenering van de sociale investeringsgedachte ligt het nut van deze benadering in de veronderstelling dat “de anderen” op termijn volgen: het activeringsbeleid – zo wordt aangenomen – zal ervoor zorgen dat ook de sociaal zwakkeren aan het arbeidsproces zullen deelnemen, en dat daardoor het aandeel werkarme gezinnen zal afnemen. Als het activeringsbeleid succesvol is en ervoor zorgt dat jobs bij werkarme gezinnen terechtkomen, zou de armoede moeten afnemen en ook diegenen die ver van de arbeidsmarkt af staan, echt van arbeidsondersteunende maatregelen kunnen genieten. De feiten leren echter dat dit maar gedeeltelijk het geval is geweest. Werkarme gezinnen hebben minder dan verwacht genoten van de tewerkstellingsgroei. Nieuwe jobs kwamen meer terecht bij werkrijkere gezinnen (zie Corluy en Vandenbroucke, 2012). Ook in de verdeling van jobs was en is er dus een Mattheuseffect werkzaam. Dat heeft ten eerste te maken met het feit dat het werkloosheidsrisico in toenemende mate een selectief gegeven is geworden (Marx, 2007). Ten tweede is ook de toeleiding van vrouwen (en vooral moeders) naar de arbeidsmarkt de voorbije decennia een proces in verschillende snelheden geweest: hooggeschoolde vrouwen zijn nu massaal aanwezig op de arbeidsmarkt, *ook als ze kinderen hebben*. Laaggeschoolden volgen daarentegen het emancipatieproces met zeer grote vertraging, *vooral als ze kinderen hebben* (Cantillon et al., 2001; Ghysels en Van Lancker, 2009). In beide gevallen vormen sociale achtergrondkenmerken (en het opleidingsniveau in het bijzonder) de cruciale bepalende variabele. In de mate dat – zoals in het verleden in vele landen van de Europese Unie is gebleken (Cantillon en Vandenbroucke, te verschijnen) – de groei van de tewerkstelling slechts in beperkte mate toekomt aan gezinnen met een zwak socio-economisch profiel (i.c. werkarme huishouden) of deze gezinnen meer dan gemiddeld getroffen worden door een economische crisis, zijn er dus goede redenen om aan te nemen dat het armoedereducerende effect van arbeids(markt)gerelateerde maatregelen niet zo sterk zal zijn als verwacht. In de mate dat – in de strijd tegen afhankelijkheidsvallen – bovendien ook de generositeit van de klassieke

inkomensvervangende arrangementen afneemt, zullen de perverse verdelingseffecten nog versterken.

De empirische evidentie geeft inderdaad aan dat de generositeit van sociale uitkeringen aan de onderkant van de sociale beschermingssysteem (bijstand, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslagen voor lage inkomens) in veel landen is afgenomen, en dat de armoede bij werkarme gezinnen is toegenomen (Cantillon et al., 2012). We weten ook dat, uitgedrukt per gespendeerde euro, klassieke sociale uitgaven in de vorm van inkomenstransfers efficiënter zijn in termen van armoedebestrijding dan wanneer wordt geïnvesteerd in collectieve diensten zoals onderwijs, gezondheidszorg en kinderopvang (Verbist en Matsaganis, te verschijnen). Dat is zeker het geval als men arbeidsgerelateerde uitgaven (zoals kinderopvang) vergelijkt met transfers voor individuen die zich buiten het circuit van de betaalde arbeid bevinden (bijvoorbeeld verhoogde kinderbijslagen voor langdurig werklozen). Ofschoon veel afhangt van het design van de beleidsinstrumenten,³ is het geoorloofd te denken dat arbeidsgebonden sociale uitgaven minder herverdelend zijn dan inkomensvervangende sociale uitkeringen.

Mits een aangepaste beleid is het ongetwijfeld mogelijk de genoemde perverse verdelingseffecten te milderen. Dat vereist echter een adequate beleidsfocus en voldoende inzicht in de verdelingseffecten van beleid (cf. Ghysels en Van Lancker, 2011).

Hoewel Mattheuseffecten in de geschiedenis van de welvaartsstaat steeds hebben bestaan (Goodin; 1986, Deleeck et al., 1983; Merton, 1968;), manifesteren ze zich vandaag anders dan in het verleden. Terwijl Mattheuseffecten vroeger veeleer onbedoelde gevolgen waren van beleid (bijvoorbeeld de ondervertegenwoordiging van lagere sociale groepen in het onderwijs), verschijnen zij nu deels, zoals vroeger, als 'collateral damage' van tewerkstellingsbeleid, maar deels ook als het gevolg van een weloverwogen neerwaartse druk op sociale uitkeringen. Van de strijd tegen werkloosheidsvallen middels lagere uitkeringen zijn werkarme gezinnen (en veelal lager geschoolden uit lagere sociale groepen in de samenleving) het eerste slachtoffer. Anderzijds moet werken aantrekkelijker worden gemaakt, en daarvan profiteren uiteraard diegenen die werk hebben. De investeringsliteratuur heeft de neiging om deze effecten van beleid te minimaliseren of zelfs goed te praten, omdat men ervan uitgaat dat dit de prijs is die tijdelijk betaald moet worden voor een strategie die uiteindelijk succesvol zal zijn in het uitvlakken van sociale en intergenerationele ongelijkheden (zie bovenstaand citaat van Jenson en Saint-Martin). Echter, zo leert het onderzoek over de democratisering van het onderwijs, de sociale stratificatie is zo hardnekkig dat enig mogelijk effect zich slechts op zeer lange termijn zal laten voelen (Breen et al., 2009). Het is dus zeer belangrijk om het bestaan van Mattheuseffecten te herkennen en correct te identificeren.

³ In Vlaanderen wordt het progressieve effect van de inkomensgebonden bijdragen voor de kinderopvang bijvoorbeeld volledig tenietgedaan door het federale systeem van belastingverminderingen.

4. Wederkerigheid en verdienste

Wanneer de maatschappelijke focus steeds nadrukkelijker op gelijke kansen komt te liggen, wordt verwacht dat mensen de geboden kansen optimaal benutten en dat ieder daarin de volledige verantwoordelijkheid neemt, ook de zwakkeren in de samenleving. Om individuen te stimuleren verantwoordelijk om te gaan met de geboden kansen, wordt het beleid meer en meer voorzien van sturingsmechanismen. Een geheel aan prikkels en sanctionerende maatregelen⁴ moet individuen aansporen tot het gewenste verantwoordelijke gedrag (Gilbert en Van Voorhis, 2001). Financiële straffen opgelegd aan ouders van spijbelaars zijn daarvan een voorbeeld (Cantillon en Van Lancker, 2012). Cruciaal is echter de invulling van de notie “verantwoordelijkheid”. Levensomstandigheden, sociale achtergrondkenmerken en levensloopgebeurtenissen kunnen het voor een individu in de feiten en de opvattingen immers moeilijk maken om zich “verantwoordelijk” te gedragen en op de gewenste manier met de maatschappelijke kansen die hen worden geboden om te gaan. Of in de woorden van Nussbaum: “Suffering is not typically ennobling: more often it can deform or main the personality” (Nussbaum, 2001:411). De vraag is hoe de samenleving hiermee omgaat. In een enge opvatting van de notie “individuele verantwoordelijkheid” zullen vooral de zwakkeren het voorwerp uitmaken van de disciplinerende maatregelen die in het sociale beleid worden geïntroduceerd. Individuele verantwoordelijkheid zou dan wel eens zoveel wederkerigheid kunnen impliceren dat het voor de minder weerbaren in de samenleving moeilijk wordt om eraan te voldoen. Om die redenen moeten de notie van individuele verantwoordelijkheid en de disciplinerende maatregelen die daaruit voortvloeien in sociaal beleid met een grote omzichtigheid benaderd worden. In de dagelijkse realiteit is de scheidingslijn tussen het gedrag of de aspiraties waarvoor een individu verantwoordelijk kan worden gehouden (bijvoorbeeld zijn ambities of inspanningen) en de “omstandigheden” die het voor een individu buiten zijn/haar wil moeilijk maken om zich verantwoordelijk te gedragen (bijvoorbeeld sociale achtergrondkenmerken), minder scherp dan wordt voorgesteld door gelijkheidsdenkers met een sterke voorkeur voor individuele verantwoordelijkheid.⁵

Wil sociaal beleid dat is ingegeven door de sociale investeringsgedachte geen nieuwe vormen van sociale uitsluiting creëren, dan moet de notie van individuele verantwoordelijkheid en het beleid waarvoor het de basis vormt (de sturingsmechanismen inbegrepen), met een voldoende dosis mededogen worden ingevuld, zoals terecht benadrukt in het oeuvre van Martha Nussbaum: “A compassionate society is one that takes the full measure of the harms that can befall citizens beyond their own doing: compassion thus provides a motive to secure to all the basic support that will undergrid and protect human dignity” (Nussbaum, 2001:414). Een blijvend bewustzijn van de sociale gradiënt in de verdeling en invulling van talenten, kansen en sociale risico’s is daarbij noodzakelijk.⁶ Een uitkeringstrekker dreigt anders almaar minder gezien te worden als een slachtoffer of een legitieme gebruiker van sociale zekerheidsgelden, maar eerder als iemand die misbruik maakt van het systeem. Hierin schuilen overigens twee bijkomende gevaren. Doordat regelingen vaak uitgaan van de notie “berekende burger” bestaat ten eerste het gevaar op een ‘selffulfilling prophecy’: individuen zouden zich wel eens precies door zulke regelingen en het discours dat errond gevoerd wordt “berekend” kunnen

⁴ Denk aan de voorwaardelijkheid van schooltoelagen en de boetes voor spijbelaars.

⁵ Dworkin (1981a,b), Sen (1980, 1992), Arneson (1989), Cohen (1989), en Roemer (1993, 1998).

⁶ Deze kwestie verdient ook aandacht bij de sturing van instellingen en bij internationale verhoudingen.

gaan gedragen (Le Grand, 1997).⁷ Ten tweede bepaalt de institutionele context (instituties en regelgeving) in belangrijke mate de geldende opvattingen inzake ‘deservingness’, individuele verantwoordelijkheid en bij uitbreiding van solidariteit. Derhalve bepaalt het ook de welwillendheid om bij te dragen aan het systeem.⁸ Of zoals Nussbaum (2001:419) stelt: “The judgement of no desert is also shaped by laws and institutions... public policies toward the predicament of a group can decisively affect the perception of this role incurring the predicament.” Een welvaartsstaat die te sterk inzet op “investering” en “responsabilisering” en het soort maatregelen dat zij impliceren, dreigt een hardere aanschijn te krijgen, in het bijzonder voor de meest kwetsbaren.

5. Beschermen en investeren zijn niet altijd complementair

Er is in de hedendaagse welvaartsstaat overduidelijk nood aan een beleid dat zorgt voor meer sociale insluiting, via het promoten van betaalde arbeid, het versterken van de individuele socio-economische weerbaarheid en een verhoogde inzet op gelijke kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. We argumenteerden echter dat een slecht of simplistisch begrepen sociale investeringsidee dreigt voorbij te gaan aan enerzijds het belang van sociale achtergrondkenmerken als determinant voor de maatschappelijk spreiding van kansen, mogelijkheden, talenten en sociale risico’s en anderzijds aan het herverdelingsvraagstuk. De sociale investeringsgedachte kan en mag daarom niet als het belangrijkste leidmotief van sociaal beleid worden gedefinieerd. Een samenleving die bezorgd is om de sociale insluiting van alle maatschappelijke groepen, heeft naast proactieve ondersteunende maatregelen ook nood aan een zuivere (niet louter instrumentele) agenda van sociale bescherming, herverdeling en zorg. Maar de beschermings- en investeringsagenda’s zijn niet altijd compatibel. Een deel van de sociale investeringsliteratuur gaat te gemakkelijk uit van win-situaties, zonder de onvermijdelijke ‘trade-offs’ te erkennen.

Het gelijktijdig inzetten op een proactief activerend beleid én op de zorg/sociale bescherming van in het bijzonder de zwaksten in de samenleving, plaatst welvaartsstaten immers voor belangrijke maatschappelijke en beleidskeuzes die noch normatief, noch in termen van budgettaire uitgaven en (sociale) uitkomsten neutraal zijn. Een activerende maar tevens zorgzame samenleving vergt van welvaartsstaten een grote financiële inspanning. Tegen de achtergrond van de veroudering en de huidige budgettaire beperkingen moet daarom meer dan ooit ingezet worden op een efficiënte aanwending en verdeling van middelen. Dat behelst moeilijke maatschappelijke keuzes.

⁷ Een voorbeeld zouden we kunnen vinden bij professoren. Doordat zij nu ‘geprikkeld’ worden om veel te publiceren zullen ze misschien minder investeren in goed lesgeven.

⁸ Wanneer studietoelagen teruggevorderd worden van ouders van spijbelende kinderen, en wanneer dat door de media wordt uitvergroot, zal de publieke opinie steeds meer overtuigd geraken van tekortschietende verantwoordelijkheden bij sommige ouders.

5.1 Bescherming minimuminkomens versus activering

Adequate minimuminkomensbescherming is een belangrijke voorwaarde voor directe armoedebestrijding en voor een doeltreffende sociale investeringsstrategie (Vandenbroucke, 2012). Hemerijck (2012) stelt in deze zin: “‘social protection’ and ‘social promotion’ should be understood as the indispensable twin pillars of the new social investment welfare edifice.” Deels vanwege de spanningsvolle relatie tussen adequate minima en activeringsbeleid enerzijds en deels vanwege de niet geringe kost van het verhogen van de minima anderzijds, is het vinden van een juist evenwicht in de praktijk echter lang niet vanzelfsprekend. Ten eerste is het uitbouwen van een systeem van adequate minimuminkomensbescherming niet goedkoop: de kost van het optrekken van de Belgische minima tot het niveau van de Europese armoedegrens mag geraamd worden op 4% van het inkomen van de gezinnen die zich boven de armoedegrens bevinden (Vandenbroucke et al., 2012). Bovendien verhoogt een adequate minimuminkomensbescherming het risico op afhankelijkheidsvallen: indien de bijstandsminima gelijkgetrokken zouden worden tot op het niveau van de Europese armoedegrens, dan zouden zij zeer dicht aanleunen tegen de netto minimumlonen (Cantillon en Van Mechelen, 2011). De introductie van een minimuminkomen dat toelaat een menswaardig leven te leiden, is derhalve conditioneel op de vermindering van het aantal werkarme gezinnen in een stringente opvolging van de arbeidsbereidheid. Ofschoon er in de jaren 2000 enkele inhaalbewegingen waren werden de voorbije 20 jaren echter gekenmerkt door een belangrijke erosie van de meeste minima in de sociale zekerheid. Dit gebeurde ondanks de afname in het aandeel werkarme gezinnen en ondanks het ontvouwen van activeringsbeleid. In de feiten primeerde bij ons, net als in alle andere ontwikkelde welvaartsstaten de logica van de sociale investering boven dat van de bescherming.⁹

5.2 Activerend gezinsbeleid

De uitbouw van initiatieven inzake kinderopvang en stelsels van ouderschapsverloven past in de logica van de sociale investeringsgedachte om ook gezinnen (lees: ouders met kinderen) te activeren. Kinderbijslagen en zorgverloven passen eerder in het klassieke denken rond sociale bescherming. Studies inzake het gebruik en de verdelingseffecten van gezinsmaatregelen (zie onder meer Van Lancker en Ghysels, te verschijnen) tonen aan dat de klassieke gezinsmaatregelen meer de ten goede komen aan lage inkomensgroepen. Het omgekeerde geldt voor het gebruik van ouderschapsverloven en kinderopvang. De keuze die een samenleving maakt voor een van beide modellen is dus niet neutraal, niet in de opvatting maar ook niet in termen van verdelingsuitkomsten.¹⁰ Afgaande op evolutie van de uitgaven voor kinderbijslag en voor kinderopvang geldt ook hier een duidelijke voorrang aan de investeringslogica.¹¹

⁹ Vandenbroucke en Vleminckx (2011) hebben dit een trilemma genoemd, waarmee egalitaristen zich geconfronteerd zien wanneer zij trachten hun objectieven te realiseren binnen het denkkader van de sociale investeringsstaat, namelijk zorgen dat (1) werklozen niet arm zijn, (2) administratieve controlemechanismen niet buitensporig wegen op de individuele (keuze)vrijheden, en (3) er met het oog op het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid voldoende jobgroei wordt gerealiseerd.

¹⁰ Zie het recente politieke debat in Duitsland over het instellen van een uitkering voor thuisblijvende moeders.

¹¹ Zie Meeusen, L. en A. Nys (2012), *Are new social risk expenditures crowding out the old?*, CSB Working Paper 12/08. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.

5.3 *Cash versus in-kind*

Binnen het sociale investeringsparadigma wordt veel nadruk gelegd op het uitbouwen van collectieve dienstverlening in het onderwijs of de kinderopvang. Hoewel deze “in-kind”-vorm van sociale uitgaven zeker herverdelend is en het ook erg belangrijk is om ze collectief te organiseren, halen lagere inkomensgroepen hier in mindere mate voordeel uit dan uit directe sociale transfers (Verbist en Matsaganis, te verschijnen). Hetzelfde geldt voor de uitgaven inzake gezondheidszorgen die in de toekomst ongetwijfeld verder zullen toenemen. Tegen de achtergrond van beperkte middelen rijzen hier weerom enkele belangrijke maatschappelijke ‘trade-offs’.

6. Enkele besluitende overwegingen

De literatuur inzake sociale investering en het Europese beleidsdiscours dat daarop geënt is, leggen sterk de nadruk op het productieve aspect van het sociaal beleid (“social policy as a productive factor”). De beleidsdilemma’s die zich stellen bij de praktische uittekening van een sociaal investeringsbeleid dat ook bescherming en zorg voor de zwakkeren in de samenleving insluit, blijven daarbij onderbelicht. Met bovenstaande voorbeelden hebben we willen aantonen dat sociale herverdeling en investering niet altijd elkaars bondgenoten zijn, zeker niet op de korte en middellange termijn. Tegen de achtergrond van de verouderingskost en in het licht van de hierboven beschreven ‘trade-offs’, kan er daarom moedeloosheid ontstaan bij diegenen die bekommerd zijn om armoedebestrijding. Is er beleidsruimte beschikbaar om beslissende stappen te zetten op het vlak van armoedebestrijding? Drie overwegingen kunnen hierbij richtinggevend zijn:

Ten eerste: ofschoon de armoede er al vele jaren in stijgende lijn gaat, vormen de Scandinavische landen nog steeds een illustratie van hoe lage armoedegraden kunnen worden gerealiseerd met hoge (vrouwelijke) tewerkstellingsgraden, een performant economische bestel, een genereuze sociale bescherming en een zorgzaam omgaan met personen met een handicap.

Ten tweede komt armoede in alle landen significant meer voor bij werkarme gezinnen. Naargelang de definitie bedraagt hun aandeel 10% tot 20 % van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. Voor België (met ongeveer 20% werkarmen) is er dus zeker een marge om het aandeel werkarme gezinnen te verminderen. Daarnaast moet het ook mogelijk zijn om voor de overblijvende groep een adequate minimuminkomensbescherming te voorzien. Een efficiënt beleid en goede activeringsmaatregelen zijn daarvoor wel noodzakelijke randvoorwaarden.

Ten derde worden sociale uitgaven niet steeds efficiënt aangewend. In het verleden werd reeds veelvuldig aangetoond dat sociale bestedingen negatief correleren met armoede. Maatregelen ter bestrijding van armoede vereisen met andere woorden aanzienlijke herverdelende inspanningen (zie onder meer Cantillon en Vandenbroucke, te verschijnen). Maar er zijn grote verschillen in de efficiëntie van de ingezette middelen, en België behoort in Europa niet tot de voorbeeldlanden.

Bibliografie

- Arneson, R. (1989). 'Equality and equal opportunity for welfare', *Philosophical Studies* 56, 77-93.
- Atkinson, A.B., & E. Marlier (2010). *Income and Living Conditions in Europe*. Eurostat Statistical books. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2785/53320.
- Bennet, K.S., & D.A. Hay (2007). 'The role of family in the development of social skills in children with physical disabilities', *International Journal of Disability, Development and Education* 54(4), 381-397.
- Bonoli, G. (2011). Transformations of the Welfare State. Small States, Big Lessons', *Swiss Political Science Review* 17:497-499.
- Breen, R., R. Luikx, W. Müller, & R. Pollak (2009). 'Non-Persistent Inequality in Educational Attainment: Evidence from Eight European Countries', *American Journal of Sociology* 114(5), 1475-1521.
- Cantillon, B., J. Ghysels, N. Mussche, & R. Van Dam (2001). 'Female employment differences, poverty and care provisions', *European societies* 3(4), 447-469.
- Cantillon, B., A. De Ridder, E. Vanhaecht, & G. Verbist (2011). (Un)desirable effects of output funding for Flemish universities, *Economics of education review*, p.1059-1072.
- Cantillon, B., & N. Van Mechelen (2011). 'Tussen droom en daad... over armoedebestrijding, minimuminkomensgarantie en het Europese sociale model', *Tijdschrift voor sociologie* 32(3/4), 439-469.
- Cantillon, B. (2011). 'The paradox of the social investment state', *Journal for European Social Policy*, 21(5).
- Cantillon, B. (2012). 'Virtuous cycles or vicious circles? The need for an EU agenda on protection, social distribution and investment', in B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).
- Cantillon, B., & F. Vandenbroucke (2012). *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).
- Cantillon, B., & W. Van Lancker (2012). 'Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?', *Journal of social policy* 41 (4), 657-675.
- Cantillon, B., N. Van Mechelen, O. Pintelon, & A. Van den Heede (2012). *Household Work Intensity and the Adequacy of Social Protection in the EU*. CSB Working Paper no. 12/04. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Card, D., J. Kluver, & A. Weber (2010). Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *The Economic Journal* 120, F452-F477.
- Cohen, G. (1989). 'On the currency of egalitarian justice', *Ethics* 99,906-44.

- Corluy, V., & F. Vandenbroucke (2012). *Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis*. CSB Working Paper no. 12/06. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Deleeck, H., J. Huybrechs, & B. Cantillon (1983). *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer, 379p.
- Dewilde, C. (2008). 'Armoede over de Levensloop' [Poverty across the life-cycle], in J. Vranken et al. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2008*. Leuven: Acco.
- Dworkin, R. (1981a). What is equality? Part 1: Equality of welfare', *Philosophy and Public Affairs* 10, 185-246.
- Dworkin, R. (1981b). What is equality? Part 2: Equality of resources', *Philosophy and Public Affairs* 10, 283-345.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, & J. Myles (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 288p.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press, 200p.
- Erikson, R., & J.H. Goldthorpe (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. University of Oxford.
- Europese Commissie (2010a). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication COM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- Europese Commissie (2010b). *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*. COM (2010). Brussels: European Commission.
- Europese Unie (2012). *Employment and Social Developments in Europe 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi: 10.2767/44905.
- Feinstein, J.S. (1993). 'The relationship between socio-economic status and health: A review of the literature', *Milbank Quarterly* 71, 279-322.
- Ghysels, J., & W. Van Lancker (2009). *Emancipatie in twee snelheden opnieuw bekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en Europa*. Berichten / UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Ghysels, J., & W. Van Lancker (2011). The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children', *Journal of European social policy* 21(5), 472-485, ISSN 0958-9287.
- Ghysels, J., & W. Van Lancker (2012). 'Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries', in B. Cantillon & F. Vandenbroucke (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).
- Ghysels, J., & E. Van Vlasselaer (2008). 'Child well-being in Flanders: a multidimensional account', *Social indicators research: an international and interdisciplinary journal for quality-of-life measurement* 89 (2), 283-304.
- Giddens, A. (1998). 'The social investment state', in A. Giddens (ed.), *The Third Way: Renewal of Social Democracy*, 99-128. Cambridge: Polity Press.

- Gilbert, N., & R. Van Voorhis (2001). *Activating the unemployed: A comparative analysis of work oriented policies*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Goodin, R. (1986). *Protecting the Vulnerable. A Re- Analysis of Our Social Responsibilities*. University of Chicago Press.
- Heckman, J.J. (1974). Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort', *The Journal of Political Economy* 82(2), S136-S163.
- Hemerijck, A. (2011). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2012). 'Two or three waves of welfare state transformation?', in N. Morel, P. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press, p. 33-60.
- Jenson, J. (2012). 'Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment', in N. Morel, P. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press.
- Jenson, J., & D. Saint-Martin (2003). New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state', *Canadian Journal of Sociology* 28(1), 77-90.
- Kenworthy, L. (2010). Labour Market Activation', in F. Castles, S. Leibfried et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Kersh, J., T.T. Hedvat, P. Hauser-Cram, & M.E. Warfield (2006). The contribution of marital quality to the well-being of parents of children with developmental disabilities', *Journal of Intellectual Disability Research* 50(12), 883-893.
- Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*. London: George Allen and Unwin.
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, J. (2009). *Work-family balance, gender and policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marx, I. (2007). *A New Social Question? On Minimum Income Protection in the Postindustrial Era*. Amsterdam University Press.
- Merton, R.K. (1968). The Matthew Effect in Science: The Reward and Communication Systems of Science are Considered', *Science* 159(3810):56-63.
- Michel, S. & R. Mahon (2002). *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. New York: Routledge.
- Morel, N., B. Palier, & J. Palme (2012). 'Beyond the welfare state as we knew it', in N. Morel, B. Palier, & J. Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press.
- Morel, N., B. Palier, & J. Palme (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press.
- Nussbaum, M. (2001). *Upheavals of Thought: The Intelligence of Emotions*. Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2006). *Grensgebieden van het recht. Over sociale rechtvaardigheid*. Amsterdam: Ambo.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. The Belknap Press of Harvard University Press.

- O'Neill, D., & O. Sweetman (1998). Intergenerational Mobility in Britain: Evidence from. Unemployment Patterns', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 60(4), 431-447. DOI: 10.1111/1468- 0084.00108
- OECD (2010). *Education at a Glance 2010*. OECD Indicators. Paris.
- Pintelon, O., B. Cantillon, K. Van den Bosch, & C. Whelan (2012). 'The Social Stratification of 'Old' and 'New' Social Risks', *Journal for European Social Policy* (te verschijnen).
- Roemer, J. (1993). A pragmatic theory of responsibility for the egalitarian planner', *Philosophy and Public Affairs* 22, 146-166.
- Roemer, J. (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, A. (1980). 'Equality of what?', in A. Sen (ed.), *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.
- Sen, A. (1992). *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- Taylor-Gooby, P. (2011). 'Opportunity and solidarity', *Journal of Social Policy* 40(3), 453-470.
- Vandecasteele, L. (2010). 'Poverty trajectories after risky life events in different European welfare regimes', *European Societies* 12(2), 257-278.
- Vandecasteele, L. (2010). 'Life course risks or cumulative disadvantage? The structuring effect of social stratification determinants and life course events on poverty transitions in Europe', *European Sociological Review*.
- Vandenbroucke, F., & K. Vleminckx (2011). 'Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policymakers', *Journal of European Social Policy* 21(5), 450-471.
- Van Kersbergen, K., & A. Hemerijck (2012). 'Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State', *Journal of Social Policy*, 41, 475-492. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279412000050> Published online: March 2012.
- Verbist, G., & M. Matsaganis (2012). 'The redistributive capacity of services in the EU', in B. Cantillon, & F. Vandenbroucke (eds.), *For Better For Worse, For Richer For Poorer. Labour Market participation, social redistribution and income poverty in the EU*. Oxford University Press (te verschijnen).
- Whelan, C.T., R. Layte, B. Maitre, B. Gannon, B. Nolan, D. Watson, & J. Williams (2003). *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2001 Living in Ireland Survey*. Dublin: Economic and Social Research Institute.