Investeren in kansengroepen: het Europese beleid (deel 1)

BART VANHERCKE
directeur Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE)
IDES NICAISE
hoofd onderzoeksgroep onderwijs en levenslang leren KU Leuven (HIVA/Faculteit PPW)
WOUTER SCHEPERS
onderzoeker onderwijs en levenslang leren KU Leuven (HIVA)

Eén jaar extra investering in het kleuteronderwijs heeft een duidelijke impact op de latere onderwijsresultaten van jongeren, zo blijkt uit recent onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Die betere onderwijsresultaten hebben op hun beurt een duidelijk aantoonbaar effect op de bestaanszekerheid van de betrokkene doorheen haar/zijn hele latere leven. Daarenboven zou de positieve impact van investeren in voor- en vroegschoolse educatie (gericht op kinderen tussen 2 en 6 jaar) voor kansarme kinderen en hun familie tweemaal zo groot zijn dan bij kinderen die uit kansrijke gezinnen komen. Voor de overheid is de boodschap duidelijk: beleg uw geld in kansengroepen, het brengt op lange termijn een veelvoud op.

In dit nummer, en in de vijf volgende, bekijken we het armoedebeleid in Vlaanderen door deze roze bril. Nou ja, het zal niet altijd even rooskleurig blijken. Vooral als je keuzes moet maken tussen investeren in kansarme en kansrijke kansengroepen, degene die meestal al kunnen genieten van een aantal Matteüs-effecten.

In dit nummer schetsen we de oorsprong van het sociale investeringsdiscours. We beginnen bij het Europese beleid. In de volgende nummers zoomen we in op Vlaanderen, en zullen respectievelijk de vóór- en vroegschoolse educatie, het onderwijs, jeugdgaranties, huisvesting en 'actief ouder worden' de revue passeren.

EUROPA (EEN BEETJE) BEKEERD?

Na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 – en vooral nadat de euro aan het wankelen ging, legden de EU-lidstaten zichzelf een orthodox budgettair en monetair beleid op, met zware besparingen die onder andere de sociale sector en de gerechtigden op sociale uitkeringen troffen. Terwijl snoeien in de sociale uitgaven in het algemeen al op gemengde gevoelens wordt onthaald, uiten heel wat institutionele en niet-gouvernementele sleutelactoren zware kritiek op de geplande bezuinigingen in sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het Europees Netwerk Armoedebestrijding (European Anti-Poverty Network, EAPN) was er van overtuigd dat een grootschalig programma voor sociale investeringen in onderwijs, gezondheid en maatschappelijke dienstverlening en een betere sociale bescherming essentieel zijn om het vertrouwen van ondernemers en consumenten op korte en middellange termijn te herstellen (Duffy, 2012).

De OESO bevestigt dat investeringen in menselijk kapitaal een must zijn om de toenemende ongelijkheid in de nasleep van de crisis om te buigen. Dankzij een gericht bijscholingsbeleid kunnen – voornamelijk laaggeschoolde – werknemers hun productiviteitspotentieel en (toekomstige) inkomsten opkrikken (OESO, 2011). Volgens Eurochild (2012) hebben flink wat lidstaten al concrete beloften gedaan inzake investeringen in jonge kinderen, maar zijn ze er alsnog niet in geslaagd de kwaliteit en toegankelijkheid van diensten voor jonge kinderen te verbeteren.

De OESO bevestigt dat investeringen in menselijk kapitaal een must zijn om de toenemende ongelijkheid in de nasleep van de crisis om te buigen. Dankzij een gericht bijscholingsbeleid kunnen – voornamelijk laaggeschoolde – werknemers hun productiviteitspotentieel en (toekomstige) inkomsten opkrikken.

De Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Europese Parlement pleitte daarop voor de uitwerking van een 'Sociaal Investeringspact' in een Europese strategie om de crisis het hoofd te bieden. De Commissie argumenteerde dat zo'n pact de maatschappelijke en economische doelstellingen van de Europa 2020 strategie intrinsiek kan verzoenen. Sociale uitgaven moeten dus niet louter als een budgettaire last worden gezien, maar veeleer als een investering die in de toekomst een fors rendement zal opleveren (Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken, 2012).

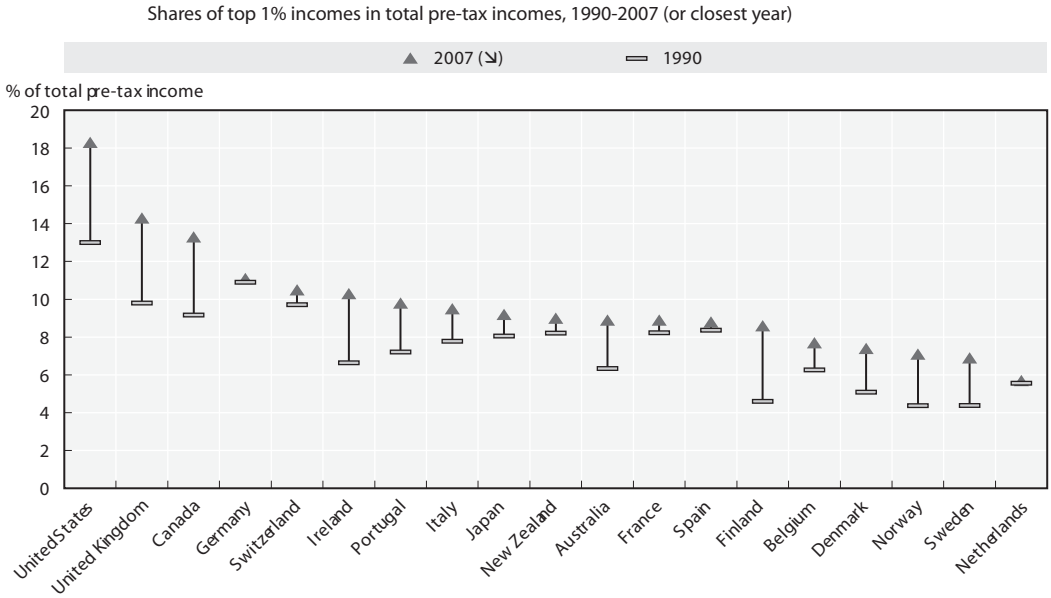
De Europese Commissie haakte in februari 2013 met haar Sociaal Investeringspakket (SIP) op dit rapport in. De inclusieve dimensie van de Europese groeistrategie indachtig, pleit de Com-

missie voor meer investeringen in menselijk kapitaal via voorschoolse educatie, de agenda voor nieuwe vaardigheden (*New Skills Agenda*), een actief arbeidsmarktbeleid (met onder meer jeugdgarantieprogramma's), de sociale economie, een preventief gezondheidsbeleid en revalidatie, actieve vergrijzing en een meer gerichte en intelligente besteding van sociale uitgaven. De Europese Commissie spoort de lidstaten aan om hun sociale uitgaven op peil te houden en belooft om 25% van alle steun uit de Structuurfondsen te besteden aan sociale investeringen en 20% van de budgetten van het Europees Sociaal Fonds aan armoedebestrijding. Het SIP wil de huidige en toekomstige reële mogelijkheden (*capabiliteiten*)[1] van mensen versterken en hun kansen om te *participeren* aan de maatschappij en de arbeidsmarkt verhogen.

Er worden twijfels geuit of de sociale-investeringsaanpak degenen die het meeste risico lopen op armoede of sociale uitsluiting daadwerkelijk kan ondersteunen.

Sindsdien lijkt het discours over sociale investeringen aan invloed te winnen. In de Jaarlijkse Groeianalyse (2016) spoort de Europese Commissie de lidstaten aan om hun sociale investeringen op te krikken. Belangrijk hierbij is dat de verwijzing naar sociale investeringen gebeurt onder de sectie waarin de Commissie het heeft over het aanzwengelen van investeringen in het

Figure 12. The share of top incomes increased, especially in English-speaking countries



Note: 2007 values refer to 2006 for Belgium, France and Switzerland; 2005 for Japan, Netherlands, New Zealand, Portugal, Spain and the United Kingdom; 2004 for Finland; and 2000 for Germany and Ireland. Countries are ranked by decreasing shares in the latest year.
Source: Chapter 9, Figure 9.A2.2.

De OESO zag dat in de periode 1990-2007 de top 1% een aanzienlijk groter deel van de totaalinkomsten verwierf in vergelijking met de rest van de bevolking (vóór belastingen). In België bleef de stijging nog beperkt.

algemeen. Dit toont aan dat sociale investeringen volgens de EU-instanties een wezenlijk deel uitmaken van de kern van investeringen. Concreet wordt verwezen naar investeringen in de zorg, kinderopvang, huisvestingssteun en rehabilitatiediensten om mensen te versterken en zich beter in de arbeidsmarkt kunnen inschakelen (Europese Commissie, 2015).

De achteruitgang in sociale investering wordt niet alleen wordt waargenomen in de landen die het hardst zijn getroffen door de crisis, maar ook in landen die als succesvoller worden beschouwd en die een goed ontwikkeld sociaal investeringsbeleid hebben.

"SOCIALE INVESTERING", ZEI U?

"Sociale Investering" is een vlag die heel wat ladingen dekt. En dat is geen toeval: onduidelijke woorden zijn nuttig wanneer er geen fundamentele overeenkomst is over de boodschap. Zo heeft de term "sociale investeringsstrategie" een heel specifieke betekenis in het Verenigd Koninkrijk van David Cameron: daar nam de coalitieregering van Conservatieven en Liberaal-democraten sinds 2010 het initiatief om sociale organisaties kapitaal te verschaffen waarmee ze zowel maatschappelijk als financieel rendement kunnen behalen[2]. In een Europese context - bijvoorbeeld in de teksten van de Europese Commissie of de Raad van Ministers – heeft de term een heel andere betekenis, al is er nog geen eenduidigheid over wat de term 'sociale investering' precies inhoudt. Langzaam maar zeker ontstaat toch de consensus dat sociale investering kan worden beschouwd als '*een reeks beleidsmaatregelen en instrumenten die investeringen in menselijk kapitaal bevorderen en de capaciteit van de mensen versterken om deel te nemen aan het sociale en economische leven alsook aan de arbeidsmarkt*'. We voegen daar graag de bedenking aan toe dat ook investeringen in sociaal kapitaal (het verenigingsleven), publieke diensten en de social profit sector tot de sfeer van sociale investeringen behoren. Die toevoeging wordt – naargelang de kleur van de politieke bril - wel eens over het hoofd gezien in het Europese discours.

Sinds de eeuwwisseling kreeg de sociale investeringsaanpak veel belangstelling in de wetenschappelijke wereld: ondersteunend, maar ook kritisch. Sommige wetenschappers voerden sterke argumenten aan ten gunste van een "Sociaal Investeringspact" voor de EU (Vandenbroucke et al., 2011). Anderen trokken het conceptuele en politieke nut van het sociale-investeringsparadigma in twijfel, of legden de nadruk op mogelijke spanningen tussen de principes van sociale investering en de principes van sociale bescherming (Vandenbroucke met Vanhercke, 2014). Er werden ook twijfels geuit of de sociale-investeringsaanpak degenen die het meeste risico lopen op armoede of sociale uitsluiting daadwerkelijk kan ondersteunen.

ONDERZOEK VAN NATIONAAL BELEID

Eind 2015 onderzochten onafhankelijke deskundigen - voor de eerste keer sinds de lancering van de Europese strategie - systematisch of de lidstaten inderdaad gevolg gaven aan de oproep van de EU om prioriteit te geven aan sociale investeringsstrategieën. Het rapport "*Sociale Investering in Europa: een studie van nationale beleidsinitiatieven*" (Bouget et al., 2015), dat werd geproduceerd door het European Social Policy Network (ESPN[3]), is dan ook een belangrijke stap bij het geven van handen en voeten aan het quasi-concept sociale investering, dat de richting van toekomstige beleids-

interventies vorm kan geven en daarom belangrijk is voor beleidsmakers.

Bouget et al. laten zien dat veel Europese landen[4] zijn begonnen met het moderniseren van hun socialebeschermingssystemen in de richting van meer sociale investering. Minstens even belangrijk is dat zowel het niveau van deze investering als de dynamiek van de hervormingen, onderling heel erg verschilt tussen de landen. Drie groepen landen kunnen in het bijzonder worden onderscheiden:

- 13 landen - waaronder België, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Zweden[5] - handhaven een reeds lang uitgebouwde investeringsaanpak op meerdere sociale beleidsterreinen;
- 9 landen - waaronder Hongarije, Spanje, Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk[6] - die tot nu toe geen expliciete of overkoepelende sociale-investeringsaanpak ontwikkelen, vertonen een toenemend bewustzijn in sociale investering, en zijn begonnen met het toepassen van een sociale-investeringsaanpak op enkele specifieke sociale beleidsdomeinen;
- In de resterende 13 landen - waaronder Bulgarije, Griekenland, Italië, Roemenië en Tsjechië[7] - heeft de sociale-investeringsaanpak tot op heden geen significante plaats verworven in de nationale beleidsagenda. Sommige van deze landen lijken op welbepaalde sociale beleidsdomeinen (enigszins) te bewegen in de richting van sociale investering terwijl ze hun - in sommige gevallen onvolwassen - welvaartssystemen ontwikkelen.

Vooral de terugval binnen de werkloosheidsverzekering en de bescherming van het minimuminkomen (zowel inzake lengte als toereikendheid) baart het meest zorgen: een goede inkomensbescherming moet precies bestaansonzekere gezinnen toelaten om te blijven investeren in hun eigen toekomst.

BUDGETTAIRE CONSOLIDATIE: PROCESSIE VAN ECHTERNACH

Een zorgwekkend aspect dat Bouget et al. uitvoerig documenteert is de blijvende impact van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende beleidsomgeving, die wordt gedomineerd door budgettaire consolidatie. Deze context - waarin het primaire doel is de openbare begrotingstekorten te verminderen door het beperken van (onder andere sociale) uitgaven – heeft in een aantal landen geleid tot een duidelijke *achteruitgang* in de ontwikkeling van de sociale investeringsaanpak. Cruciaal is dat deze achteruitgang in sociale investering niet alleen wordt waargenomen in de landen die het hardst zijn getroffen door de crisis, maar ook in landen die als succesvoller worden beschouwd en die een goed ontwikkeld sociaal investeringsbeleid hebben.

Deze bevinding is zorgwekkend wanneer men vaststelt dat landen die een goed gevestigde sociale investeringsaanpak hadden (en die deze tijdens de economische crisis hebben behouden) ook de landen zijn waar de economie het minst onder de crisis heeft geleden; en die het succesvolst zijn geweest bij het beschermen van mensen tegen armoede en sociale uitsluiting, zoals onlangs werd benadrukt door het Comité voor sociale bescherming van de EU.

Bouget et al. identificeren *vier belangrijke manieren* waarop een eenzijdige focus op budget-

taire consolidatie en het ontbreken van sociale impactevaluatie (*social impact assessments*) van hervormingen hebben geleid tot negatieve effecten op het gebied van sociale investeringen:

- Budgettaire consolidatie heeft, ten eerste, geleid tot bezuinigingen op publieke en sociale uitgaven, waaronder bestaande sociale investeringen; deze besparingen hebben al geleid tot vermindering van de beschikbaarheid en/of kwaliteit van bestaande programma's;
- De besparingen hebben geleid tot een selectiever beleid waar meer voorwaarden aan verbonden zijn. Dit leidt tot nieuwe vormen van sociale uitsluiting;
- Budgettaire consolidatie heeft ten derde geleid tot uitstel of zelfs afstel van nieuw beleid dat investeert in menselijk en sociaal kapitaal;
- Ten vierde wordt onder het label 'activering' vaak gemakshalve de voorkeur gegeven aan goedkope, dwingende of sanctionerende maatregelen die gericht zijn op het aansturen van individueel gedrag, eerder dan aan echte investeringen die het menselijk kapitaal verhogen.

De terugval van de sociale investeringen vindt plaats in een waaier van beleidsdomeinen: actief arbeidsmarktbeleid, gezinsbeleid, onderwijs, ouderenzorg en langdurige zorg, en ten slotte toegang tot gezondheidszorg. Maar het is vooral de terugval binnen de *werkloosheidsverzekering en de bescherming van het minimuminkomen* (zowel inzake lengte als toereikendheid) die het meest zorgen baart: een goede inkomensbescherming moet precies bestaansonzekere gezinnen toelaten om te blijven investeren in hun eigen toekomst. Ze maken dus deel uit van een goed sociaal investeringspakket. Het beeld is niet zwart-wit: bezuinigingen in bepaalde sectoren van het sociaal investeringsbeleid gaan in sommige Europese landen hand in hand met verbeteringen in andere sectoren. Maar de algemene tendens is duidelijk die van sociale desinvestering onder druk van de – mede door Europa aangevoerde - bezuinigingen.

In veel Europese landen werd veel meer bezuinigd op investeringen in kinderen en gezinnen dan op de bescherming van ouderen.

VOORUITZICHTEN

Eén van belangrijkste conclusies in de pan-Europese studie van Bouget et al. is de noodzaak om de lasten van de besparingen billijk te verdelen, zowel tussen de generaties als binnen sociale groepen. In veel Europese landen werd veel meer bezuinigd op investeringen in kinderen en gezinnen dan op de bescherming van ouderen.

Europese fondsen spelen al een aanzienlijke rol in het ondersteunen van een sociale-investeringsaanpak in bepaalde lidstaten. Dit is duidelijk een positieve ontwikkeling die we verder moeten aanmoedigen, in het bijzonder in het licht van de groeiende verschillen inzake armoede en sociale uitsluiting binnen de EU. Het is dan ook van wezenlijk belang dat het ondersteunen van sociale investeringen een integraal onderdeel wordt van de ‹Europese sokkel van sociale rechten' die de Europese Commissie in maart 2016 op tafel zal leggen.

Ten slotte nog dit: als het werkelijk de bedoeling van de Europese Commissie is om via nationale hervormingen "*grotere sociale samenhang en meer sociale convergentie*" te promoten, dan

moet élk economisch beleid worden getoetst op de bijdrage die het levert aan het verwezenlijken van de sociale en economische doelstellingen van de EU. Het bevorderen van sociale investeringen zou een essentieel onderdeel moeten worden van het Europees Semester en het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI). De landenspecifieke Aanbevelingen die Europa elk jaar richt aan de lidstaten vormen de eerste test van het vermogen van de EU (Europese Commissie en lidstaten) om een duidelijk pro-sociaal investeringsdiscours te handhaven - en daarmee haar engagement uit te drukken voor een "zorgzaam Europa" waar de burgers kunnen op rekenen. Het is daarom teleurstellend dat, terwijl ongeveer 1 op de 4 mensen in de EU met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd, amper 6 landen aanbevelingen krijgen om de armoede aan te pakken. Europa: dit moet beter. ■

Terwijl ongeveer 1 op de 4 mensen in de EU met armoede of sociale uitbuiting worden bedreigen, krijgen amper 6 landen aanbevelingen om de armoede aan te pakken.

Noten

1. De term '*capabilities*' is afkomstig uit de moderne welvaartstheorie van Amartya Sen e.a.: capabilities zijn de keuzeruimtes van individuen in verschillende levensdimensies. Niet zozeer de feitelijk gerealiseerde functioneringsniveaus, maar de potentieel haalbare functioneringsniveaus zijn daarbij van belang.
2. Zie https://www.gov.uk/government/collections/social-investment.
3. Het door de EU gefinancierde ESPN werd in juli 2014 gelanceerd. Het omvat 35 landen: de 28 EU-lidstaten en zeven andere Europese landen: IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Republiek Macedonië, Servië, Turkije en Zwitserland.
4. Het onderzoek omvat 35 Europese landen en heeft daarom een bereik dat veel verder gaat dan de EU. Het maakt gebruik van de nationale bijdragen voorbereid door de 35 landenteams van het ESPN, die gedownload kunnen worden op de website van de commissie.
5. De volledige groep omvat AT, BE, CH, DE, DK, FI, FR, IS, LI, NL, NO, SE en SI.
6. De volledige groep omvat CY, ES, HU, IE, LU, MT, PL, PT en UK.
7. De volledige groep omvat BG, CZ, EE, EL, HR, IT, LT, LV, MK, RO, RS, SK en TR.

Referenties

Bouget D., Frazer H., Marlier E., Sabato S. and Vanhercke B. (2015), '*Social Investment in Europe: A study of national policies*', European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission.

Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Europees Parlement (2012), *Draft report on Social Investment Pact as a response to the crisis*, Brussels: European Parliament, 9 p.

Duffy, K. (2012), *Getting out of the crisis together – Alternative approaches for an inclusive recovery*, Brussels: European Anti-Poverty Network, 65 p.

Eurochild (2012), *A shared European approach to quality in early childhood services*, Brussels: Eurochild, 25 p.

Europese Commissie (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Brussels: DG Empl., 23p.

Europese Commissie (2015), *Jaarlijkse groeianalyse 2016: Het herstel versterken en de convergentie bevorderen*, Brussel, Europese Commissie, 18p.

OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris: OECD Publishing, 390 p.

Vandenbroucke, F. met Vanhercke, B. (2014), *A European Social Union. 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the Friends of Europe High-Level Group on 'Social Union'*, Brussels: Friends of Europe.

Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. and Palier, B. (2011), '*The EU Needs a Social Investment Pact*', OSE Paper Series, Opinion paper No.5, May.