

LEVENSLANG BESCHERMD

LEVENSLANG BESCHERMD

Griet Provoost
Stephanie Steylemans

BOEK I

Een leidraad sociale bescherming
voor sociaal en maatschappelijk werk

OWL PRESS
LEGAL

INHOUD

VOORWOORD	16
LEESWIJZER	18
KADERING VAN HET ONTSTAAN EN DE OPBOUW VAN SOCIALE BESCHERMING	22
 I. DE WELVAARTSSTAAT	 37
HOOFDSTUK 1. DE WELVAARTSSTAAT: KADERING EN HISTORIEK	38
Inleiding	40
1. Opbouw van de Belgische welvaartsstaat (± 1850–1970)	40
2. Crisis van de Belgische welvaartsstaat (1970–1990)	44
3. Overgang naar de actieve welvaartsstaat (1990–2000)	47
4. De actieve welvaartsstaat in België (2000–heden)	50
5. Kritische kanttekeningen bij de actieve welvaartsstaat	54
6. Casusgerichte oefeningen	58
HOOFDSTUK 2. ARMOEDE EN UITSLUITING	60
Inleiding	66
1. Conceptuele verheldering van het begrip ‘armoede’	68
2. Omvang en evolutie in België en Vlaanderen	72
3. Oorzaken van armoede	76
4. Gevolgen van leven in armoede	81
5. Waarom armoedebestrijding een kerntaak is van de overheid	84
6. Armoedebeluid in België	88
7. Stakeholders in het armoedebeluid	92
8. Implicaties voor het sociaal werk	96
9. Casusgerichte oefeningen	100

HOOFDSTUK 3. ACTIVERING	102
Inleiding	108
1. Wat begrijpen we onder ‘activering’?	110
2. Hoeveel ‘te activeren personen’ zijn er?	113
3. Theoretische en ideologische visies op activering	117
4. Oorzaken van afstand tot de arbeidsmarkt	121
5. Obstakels voor succesvolle activering	125
6. Gevolgen van de focus op activering	130
7. Waarom is het voor een overheid nuttig en nodig om te werken aan activering?	133
8. Het Belgische activeringsbeleid: bevoegdheden, instrumenten en tendensen	137
9. Stakeholders in het activeringsbeleid: rollen, belangen en spanningen	140
10. Reflectie en toekomstperspectieven: de grenzen van activering en alternatieve denkpistes	144
11. Casusgerichte oefeningen	150
 HOOFDSTUK 4. HUISVESTING	 152
Inleiding	157
1. Huisvesting als cruciaal element van sociale bescherming	160
2. Visie van de overheid op wonen	162
3. Institutionele organisatie van het woonbeleid in België	165
4. Knelpunten in de Belgische wooncontext	167
5. Oorzaken van de wooncrisis	171
6. Gevolgen van de brede woonproblematiek	174
7. Hoe gaat de Belgische overheid om met de woonproblematiek?	177
8. Stakeholders in het woonbeleid en hun rol	180
9. Dak- en thuisloosheid, woonbegeleiding en het spanningsveld tussen woonrecht en eigendomsrecht	183
10. Slotbeschouwing	186
11. Casusgerichte oefeningen	188

HOOFDSTUK 5. TOEGANKELIJKHEID EN NON-TAKE-UP	192
Inleiding: toegankelijkheid als structurele voorwaarde van sociale rechten	198
1. Theoretisch en conceptueel kader: sociale rechten, toegang en welvaartsstaat-transformaties	201
2. Drempels als systemisch fenomeen: een meerlagige analyse	205
3. Non-take-up als uitkomst én symptoom van structurele ontoegankelijkheid	211
4. Beleidsimplicaties en mogelijke oplossingen: naar een toegankelijker sociaal beschermingssysteem	214
5. Conclusie: toegankelijkheid als toetssteen voor sociale rechtvaardigheid	219
6. Casusgerichte oefeningen	222
 2. SOCIALE BESCHERMING VAN GEBOORTE TOT ARBEIDSMARKT	227
 HOOFDSTUK 1. EEN KIND VERWELKOMEN	228
Inleiding	234
1. Ouderschap: begripsafbakening en maatschappelijke context	234
2. Ouderschap en geboorte binnen het socialezekerheidsrecht	242
3. Beschermingsregelingen per sociaal statuut	245
4. Vergelijking en aandachtspunten	252
5. Conclusie	255
6. Impact van moederschapsrust en ouderschapsgerelateerde verlofstelsels op vakantierechten en pensioenopbouw	256
7. Ouderschap en geboorte buiten (of aan de rand van) de Belgische sociale zekerheid	260
8. Casusgerichte oefeningen	264
 HOOFDSTUK 2. GEZINSBIJSLAG	268
Inleiding	273
1. Situering en begripsafbakening van de gezinsbijslag	273
2. Gezinsbijslag in een gefederaliseerde context	274
3. Gezinsbijslag en de sociaalrechtelijke basisstatuten	276
4. De gezinsbijslag in Vlaanderen: het Groeipakket	277
5. Samenloopregels: gezinsbijslag en andere sociale rechten	278
6. Wettig verblijf als toekenningvoorwaarde	279

7. Rechtsbescherming en betwisting	279
8. Onderscheid gezinsbijslag en gewaarborgde gezinsbijslag in België	280
9. Betekenis en relevantie voor de professionele praktijk	282
10. Casusgerichte oefeningen	287
 HOOFDSTUK 3. WANNEER EEN KIND ZIEK IS	294
Inleiding	299
1. Afbakening van het begrip ‘ziek kind’	300
2. Het ‘ziek kind’ binnen het Belgische socialezekerheidsrecht	303
3. De invloed van het sociaal-professionele statuut van de ouders	306
4. De onderhoudsplicht van ouders tegenover kinderen in het Belgische burgerlijk recht	309
5. Het Bijzonder Solidariteitsfonds (BSF) binnen de ziekteverzekering	311
6. Synthese en aandachtspunten voor de praktijk	314
7. Casusgerichte oefeningen	317
 HOOFDSTUK 4. EEN KIND MET EEN BEPERKING	318
Inleiding	322
1. Bevoegdheidsverdeling	322
2. Minderjarigen met een beperking	322
3. Meerderjarigen met een beperking	323
4. Toekenningcriteria	323
5. Verantwoordelijkheid van de diverse actoren	324
6. Conclusie	325
7. Casusgerichte oefeningen	326
 HOOFDSTUK 5. NA DE SCHOOLBANKEN	328
Inleiding	334
1. Afbakening van het begrip ‘schoolverlater’	334
2. Schoolverlaters binnen de Belgische sociale zekerheid	337
3. Het statuut van jobstudent na het schoolverlaten	340
4. De studietoelage en schooltoeslag bij schoolverlaten	342
5. De mogelijke aanvraag van een leefloon door een schoolverlater	347
6. Conclusie en aandachtspunten voor de praktijk	352
7. Casusgerichte oefenvragen	354

HOOFDSTUK 6. WERKEN ALS STUDENT	356
Inleiding	362
1. Begripsafbakening: wat verstaan we onder studentenarbeid?	364
2. Studentenarbeid en het Belgische socialezekerheidsrecht	366
3. Studentenarbeid en het Belgische arbeidsrecht	369
4. Studentenarbeid binnen de drie basisstatuten	373
5. De fiscale gevolgen van studentenarbeid	375
6. De impact van studentenarbeid op het Groeipakket	378
7. Slotbeschouwing: studentenarbeid als scharnier tussen opleiding, arbeid en sociale bescherming	382
8. Casusgerichte oefeningen	384
 3. SOCIALE BESCHERMING IN DE ARBEIDSACTIVE LEVENSFASE	 387
HOOFDSTUK 1. PRECAIRE ARBEIDSSTATUTEN	388
Inleiding	394
Situering en begripsafbakening	395
1. Typologie van preciaire arbeidsstatuten in België	397
2. Kenmerken van preciaire arbeidsstatuten inzake arbeidsrechtelijke bescherming	400
3. Kenmerken van sociale bescherming	403
4. Criteria voor kwalificatie als precair arbeidsstatuut	406
5. Strategieën voor individuen om sociale bescherming te maximaliseren	409
6. Actoren in de sociale bescherming	411
7. Rol van sociaal werkers	414
8. Spanningsvelden en actuele ontwikkelingen	417
9. Casusgerichte oefeningen	438
 HOOFDSTUK 2. BETAALDE VAKANTIE	440
Inleiding	447
1. Situering: jaarlijkse vakantie als onderdeel van sociale bescherming	449
2. Historische ontwikkeling van de regeling in België	453
3. Basisstructuur van het huidige systeem van jaarlijkse vakantie	456
4. Verschillen volgens sociaal statuut	460

5. Toegang tot het recht op betaalde vakantie	464
6. Situaties met onvoldoende opgebouwde vakantierechten	467
7. Opnemen en organiseren van vakantie	470
8. Situaties waarin vakantie niet kan worden opgenomen	474
9. Actoren in het systeem van jaarlijkse vakantie	477
10. Recente ontwikkelingen en beleidsdebatten	481
11. Rol van sociaal werk in dit domein	485
12. Conclusie: jaarlijkse vakantie als sociaal recht in een veranderende arbeidsmarkt	488
13. Casusgerichte oefeningen	490
 HOOFDSTUK 3. VERLOF: STELSELS EN MOGELIJKHEDEN	492
Inleiding	497
1. Situering: plaats van verlofstelsels binnen de sociale bescherming	499
2. Doelstellingen van de overheid	502
3. Toepassingsgebied: wie kan gebruik maken van deze stelsels?	504
4. Systematisch overzicht van de verlofstelsels	506
5. Vergelijkend overzicht en synthese	517
6. Cumulatie en opeenvolging van verlofstelsels	521
7. Gevolgen voor de socialezekerheidsrechten	523
8. Praktische toepassing voor sociaal werkers	526
9. Conclusie en kritische reflectie	530
10. Casusgerichte oefeningen	534
 HOOFDSTUK 4. WERKLOOSHEID EN INKOMENSBESCHERMING	536
Inleiding	543
1. Werkloosheid als sociaal risico	544
2. Juridische en institutionele situering	546
3. Toegangsvoorwaarden tot het recht op werkloosheidsuitkeringen	549
4. Vormen van werkloosheid en uitkeringsstelsels	552
5. Berekening en duur van de werkloosheidsuitkering	557
6. Rechten en plichten van de werkzoekende	560
7. Samenhang met andere socialezekerheidsrechten	565
8. Maatschappelijke en beleidsmatige discussies	571
 9. De rol van de sociaal werker binnen het werkloosheidsstelsel	577
10. Slotbeschouwing	580
11. Casusgerichte oefeningen	582

HOOFDSTUK 5. BESCHERMING BIJ BEDRIJFSSLUITING	584
Situering binnen het thema werkloosheid	589
1. Ontstaan en doelstelling van het Fonds Sluiting Ondernemingen	589
2. Kernopdrachten en tussenkomsten van het Fonds Sluiting Ondernemingen	590
3. Doelgroep en toepassingsgebied	590
4. Voorwaarden voor een beroep op het Fonds Sluiting Ondernemingen	591
5. Aanvraagprocedure en administratieve afhandeling	591
6. Betekenis voor de sociaal werker en begeleiding van cliënten	592
7. Plaats van het Fonds Sluiting Ondernemingen binnen het bredere netwerk van actoren	592
8. Conclusie: het Fonds Sluiting Ondernemingen als vangnet bij werkloosheid door faillissement	593
9. Casusgerichte oefeningen	594
 HOOFDSTUK 6. HET LEEFLOON ALS LAATSTE VANGNET	596
Inleiding	603
1. Situering: het leefloon binnen het Belgische systeem van sociale bescherming	604
2. Historische ontwikkeling van de maatschappelijke bijstand	607
3. Het recht op maatschappelijke integratie: inhoud en instrumenten	612
4. Toegangsvoorwaarden tot het leefloon	615
5. Procedure, onderzoek en rechtsbescherming	620
6. Personen zonder (voldoende) sociale rechten	623
7. Het leefloon en activering	626
8. Actoren binnen het domein van maatschappelijke integratie	629
9. Relatie met andere sociale rechten en voorzieningen	633
10. Recente ontwikkelingen en beleidsdebatten	637
11. Rol van de sociaal werker in het domein van het leefloon	640
12. Kritische reflectie en afsluitende beschouwing	644
13. Casusgerichte oefeningen	648

4. BESCHERMING WANNEER WERKEN NIET (MEER) KAN	651
 HOOFDSTUK 1. ZIEKTE EN INVALIDITEIT	652
Inleiding	659
1. Situering binnen de Belgische sociale zekerheid	660
2. Conceptuele afbakening van het domein	664
3. Toegang tot de ziekte- en invaliditeitsverzekering	667
4. Rechten en voordelen binnen de regeling	677
5. Actoren en institutionele organisatie	683
6. Recente evoluties en actuele beleidsuitdagingen	687
7. Rol van de sociaal werker binnen dit domein	691
8. Kritische reflectie en maatschappelijke betekenis	694
9. Bijkomende casusgerichte oefeningen bij de PGO-startcasus	701
10. Casusgerichte oefeningen	702
 HOOFDSTUK 2. ARBEIDSONGEVALLEN	704
Inleiding	711
1. Situering binnen de sociale bescherming	712
2. Juridische definitie van arbeidsongeval	715
3. Soorten arbeidsongevallen	718
4. Actoren binnen het systeem van arbeidsongevallen	721
5. Rechten en plichten van de betrokken actoren	727
6. Vaststelling en erkenning van het arbeidsongeval	731
7. Vergoeding en terugbetaling van kosten	733
8. Vergelijking met andere stelsels van arbeidsongeschiktheid	737
9. Preventie en welzijn op het werk	741
10. Rol van de sociaal werker	743
11. Kritische reflecties en actuele uitdagingen	747
12. Casusgerichte oefeningen (verdieping) bij de PGO-startcasus	750
 HOOFDSTUK 3. BEROEPSZIEKTEN	752
Inleiding	758
1. Situering van beroepsziekten binnen het stelsel van sociale bescherming	759
2. Afbakening en begripsomschrijving	762
3. Beroepsziekten versus andere stelsels van arbeidsongeschiktheid	765

4. Het duale systeem van erkenning van beroepsziekten	769	10. Recente tendensen en uitdagingen	887
5. Soorten vergoedingen en aard van de ongeschiktheid	773	11. Pensioenhervormingen van de laatste 15 jaar	892
6. Preventieve en curatieve maatregelen	776	12. Actuele beleidsplannen (regering-De Wever)	894
7. Specifieke regeling inzake asbestgerelateerde ziekten	780	13. Rol van de sociaal werker	897
8. Procedurele aspecten en rol van de sociaal werker	783	14. Reflectie en toekomstperspectieven	899
9. Maatschappelijke en beleidsmatige reflecties	787	15. Casusgerichte oefeningen	902
10. Casusgerichte oefeningen	798		
HOOFDSTUK 4. LEVEN MET EEN BEPERKING	800	HOOFDSTUK 2. INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN	942
Inleiding	807	Inleiding	947
1. Situering van de bescherming van personen met een beperking	808	1. Situering: de plaats van inkomensbescherming voor ouderen binnen de sociale bescherming	948
2. Structuur van de bescherming: een meerlagig systeem	812	2. Historische ontwikkeling van de inkomensbescherming voor ouderen	952
3. Federale bescherming van personen met een beperking	815	3. Doel en inhoud van de inkomensgarantie voor ouderen	956
4. Vlaamse bescherming en ondersteuning	818	4. Toekenningsvoorwaarden en doelgroep	960
5. Doelgroepen en toegangsvoorwaarden	822	5. Controle, herziening en terugvordering van rechten	964
6. Rechten en voordelen verbonden aan de erkenning	826	6. Verhouding tot andere inkomensbronnen en sociale uitkeringen	967
7. Actoren in het domein van de bescherming van personen met een beperking	829	7. Institutionele organisatie en betrokken actoren	970
8. Recente evoluties en beleidsontwikkelingen	833	8. Recente ontwikkelingen en beleidsuitdagingen	973
9. Rol van de sociaal werker in dit domein	841	9. Rol van sociaal werkers in het domein van de inkomensbescherming voor ouderen	978
10. Conclusie	844	10. Conclusie	982
11. Casusgerichte oefeningen	847	11. Casusgerichte oefeningen	984
5. SOCIALE BESCHERMING OP LATERE LEEFTIJD	849	HOOFDSTUK 3. OUDER WORDEN MET EEN BEPERKING	986
HOOFDSTUK 1. HET PENSIOEN: OPBOUW EN HERVORMING	850	Inleiding	992
Inleiding	857	1. Situering: veroudering, beperking en sociale bescherming	993
1. Situering binnen de sociale bescherming en het maatschappelijk belang	859	2. Beschermingslandschap voor oudere personen met een beperking	995
2. Historische ontwikkeling van het pensioenstelsel	861	3. Doelgroep en toegang tot de bescherming	1000
3. Concept en structuur van de pensioenbescherming	864	4. Toekenningsvoorwaarden	1004
4. Het wettelijk pensioen: rechten en vormen	867	5. Rechten en voordelen	1009
5. Differentiatie naar sociaal-professioneel statuut	871	6. Actoren binnen dit domein van sociale bescherming	1011
6. Minimumbescherming en armoedepreventie	875	7. Recente ontwikkelingen en maatschappelijke uitdagingen	1015
7. Aanvullende pensioenen	878	8. Rol van de sociaal werker	1022
8. Individueel pensioensparen en de vierde pijler	881	9. Conclusie	1024
9. Institutionele actoren en governance	884	10. Casusgerichte oefeningen	1028

6. PROCEDURES, FRAUDE EN SANCTIES
IN SOCIALE BESCHERMING

1031

HOOFDSTUK 1. ADMINISTRATIEVE SANCTIES EN BOETEN

1032

Inleiding

1035

1. Situering: sanctionering binnen de sociale bescherming

1036

2. Begripsafbakening en juridisch kader

1039

3. Typologie van administratieve sancties en boeten

1043

4. Bevoegde actoren en instellingen

1047

5. Verloop van de administratieve sanctieprocedure

1050

6. Uitvoering van sancties en boeten

1054

7. Gevolgen van administratieve sanctionering

1056

8. Rechtsbescherming en beroepsmogelijkheden

1059

9. Rol van de sociaal werker

1062

10. Kritische reflecties en actuele tendensen

1065

11. Casusgerichte oefeningen

1068

HOOFDSTUK 2. GERECHTELIJKE PROCEDURES
BINNEN DE SOCIALE BESCHERMING

1070

Inleiding

1073

1. Situering: gerechtelijke rechtsbescherming binnen
de sociale bescherming

1074

2. Bevoegde rechtscolleges en hun organisatie

1076

3. Toegang tot de rechter

1079

4. Verloop van de procedure voor de arbeidsrechtbank

1081

5. Rol van het arbeidsauditoraat

1084

6. De uitspraak en het einde van de procedure

1088

7. Rechtsmiddelen

1091

8. Juridische bijstand en toegang tot het recht

1093

9. Toegang tot justitie voor kwetsbare groepen

1096

10. Kritische reflecties en actuele tendensen

1098

11. Casusgerichte oefeningen

1102

HOOFDSTUK 3. SOCIAAL STRAFRECHT, ONTWIJKING EN
SOCIALE FRAUDE IN BELGIË

1104

Inleiding

1108

1. Situering: sociale fraude en sociaal strafrecht binnen
de sociale bescherming

1109

2. Historische ontwikkeling van het sociaal strafrecht

1111

3. Begripsafbakening en draagwijdte van het sociaal strafrecht

1113

4. Structuur en indeling van het sociaal strafrecht

1116

5. Typologie van sociale misdrijven

1119

6. Sociaal strafrecht versus (al)gemeen strafrecht

1121

7. Samenloop van sociaal strafrecht en gemeen strafrecht

1125

8. Actoren in het sociaalstrafrechtelijk veld

1128

9. Raakvlakken met andere domeinen van bijzonder strafrecht

1132

10. Handhaving, opsporing en sanctionering in de praktijk

1135

11. Recente tendensen en beleidsmatige aandachtspunten

1138

12. Rol van de sociaal werker in het kader van sociaal strafrecht

1140

13. Conclusie: sociaal strafrecht als scharnier tussen bescherming
en sanctionering

1143

14. Casusgerichte oefeningen

1145

Terminologielijst

1148

Afkortingenlijst

1156

Lijst van beginselen

1157

VOORWOORD

Dit boek verblijdt me.

En wel om een drietal redenen.

Vooreerst, Griet Provoost en Stephanie Steylemans hebben hun schouders gezet onder hun Magnus opus. Twee vriendinnen die elkaar hebben leren kennen op het arbeidsauditoraat van Antwerpen delen hier meer dan 20 jaar ervaring en expertise rond de heel uiteenlopende en soms complexe wereld van arbeidsrecht, sociale zekerheid en sociale bijstand.

Voorts spreekt dit boek de studenten aan in het hoger onderwijslandschap. Griet en Stephanie voelen perfect de finaliteit aan van de rol van een hogeschool in onze maatschappij. Hogescholen zorgen voor inzetbare hooggeschoolden, lossen problemen en uitdagingen op in het werkveld, scholen professionals bij en zorgen voor sociale mobiliteit en impact.

Met *Levenslang Beschermd* richten Griet en Stephanie zich op het brede scala aan actieve en toekomstige sociale en maatschappelijke werkers. Ze starten steeds vanuit de praktijk met zeer hedendaagse casussen en bieden dan handvaten aan voor eerstelijns hulpverlening vanuit een sterke juridische basis.

Hun aanpak is daarbij gelaagd en complementair. Over meer dan een eeuw hebben we in België een unieke welvaartsstaat uitgebouwd. Deze welvaartsstaat is niet alleen uniek, maar ook zeer complex en biedt dikwijls maar een gedeeltelijk antwoord op de vele uitdagingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan of het nu gaat over toegang tot dit systeem, armoede in al zijn facetten, sociale uitsluiting of menswaardige huisvesting. Telkens gaan Griet en Stephanie de uitdaging aan: een duidelijke praktijkcase, gevolgd door het uitdagen van de lezer met een reeks zeer concrete vragen en aansluitend een gefundeerd goed uitgewerkte juridische onderbouwing.

Levenslang Beschermd is ook levenslang leren. Wetgevingen veranderen soms sneller dan ons lief is. Via de QR-codes in het boek kunnen de lezers steeds de actualiteit volgen en is dit boek ook een cursus die zich jaarlijks aanpast.

Ten derde en niet onbelangrijk. Griet is docent aan de Thomas More Hogeschool waar ze de vakken Maatschappelijk werk in de actieve welvaartsstaat, Toepassingen Sociale Zekerheid en Sociale Bijstand in de praktijk doceert. Ze doet dit volledig rond het acroniem LEFV. LEFV staat voor Lef, Energie en Focus op een fundament van Vertrouwen. Samen met Stephanie een boek schrijven met deze unieke insteek vraagt lef, veel energie en een grote focus. Maar de basis blijft vertrouwen: vertrouwen in de collega's met wie ze samenwerken binnen en buiten de hogeschool, vertrouwen in een maatschappij die steeds op zoek is naar antwoorden op de uitdagingen in onze welvaartsstaat, vertrouwen in de vele studenten en medewerkers in het werkveld die dagelijks met de uitdagingen van *Levenslang Beschermd* bezig zijn.

Ik heb er alle vertrouwen in dat Griet en Stephanie geslaagd zijn in hun missie.

Veel succes toegewenst.

Erik Clinck
Voorzitter bestuursorgaan
Thomas More hogeschool

LEESWIJZER

Dit boek vertrekt vanuit een probleemgestuurde benadering van leren. Elk hoofdstuk opent met een praktijkgerichte casus die aansluit bij situaties waarmee sociaal werkers en andere professionals binnen het brede domein van sociale bescherming worden geconfronteerd.

De startcasus bij ieder hoofdstuk vormt het vertrekpunt voor het leerproces. Studenten en andere lezers worden uitgenodigd om eerst zelfstandig na te denken over de geschetste problematiek, relevante actoren te identificeren en mogelijke antwoorden of oplossingsrichtingen te formuleren. Op die manier wordt bestaande kennis geactiveerd en ontstaat daarnaast mogelijk een concrete leerbehoefte die richting geeft aan de verdere studie en verwerking van het hoofdstuk.

Na de verkenning van de casus wordt de noodzakelijke theoretische en historische achtergrond aangereikt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de sociale bescherming, de onderliggende beleidskeuzes en de belangrijkste concepten, regelgeving en instituties. Deze theoretische verdieping biedt de lezer een kader om de probleemstelling uit de casus beter te begrijpen en tevens kritisch te analyseren.

Vervolgens krijgen lezers de gelegenheid om de verworven inzichten toe te passen aan de hand van bijkomende casusoefeningen en meerkeuzevragen, die hoofdzakelijk zijn ondergebracht bij het online beschikbare oefenmateriaal. Deze opdrachten ondersteunen niet alleen de verwerking van de leerstof, maar stimuleren ook het vermogen om kennis te vertalen naar diverse, concrete beroepssituaties. Daarnaast worden doorheen het boek voortdurend verbanden gelegd tussen de hoofdstukken. Sociale bescherming vormt immers een complex en meerlagig geheel waarin verschillende regelingen, rechten en voorzieningen elkaar beïnvloeden. Door deze verbanden expliciet te maken, wordt de lezer aangemoedigd om de leerstof niet als afzonderlijke onderdelen of silo's te analyseren, maar te benaderen als een geïntegreerd systeem.

De keuze voor een probleemgestuurde aanpak sluit aan bij hedendaagse inzichten over leren in het hoger onderwijs. Hogeschoolstudenten verwerven niet alleen kennis, maar ontwikkelen ook analytische, reflectieve en probleemoplossende vaardigheden. Door te vertrekken vanuit authentieke situaties leren zij complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken vanuit verschillende invalshoeken en leren zij theorie verbinden met praktijk. Dit bevordert een diepgaand begrip van de leerstof en bereidt studenten voor op de uitdagingen van hun toekomstige beroepspraktijk.

Voor professionals in het werkveld biedt deze aanpak eveneens een meerwaarde. De casussen sluiten aan bij reële vraagstukken waarmee de brede groep eerstelijns hulpverleners wordt geconfronteerd in hun dagelijkse praktijk. Hierdoor fungeert het boek niet enkel als een theoretisch naslagwerk, maar ook als een doelmatig instrument voor professionele reflectie en permanente vorming. De combinatie van praktijkvoorbeelden, theoretische duiding en toepassingsgerichte oefeningen ondersteunt professionals bij het actualiseren van hun kennis en het versterken van hun handelingsbekwaamheid binnen een voortdurend evoluerend landschap van sociale bescherming.

Naast de inhoud van het boek vindt de lezer ook ondersteuning in een ruim aanbod aan aanvullende bronnen. Doorheen de verschillende hoofdstukken worden via de QR-codes talrijke verwijzingen opgenomen naar relevante wetenschappelijke literatuur, naar beleidsdocumenten en verdiepende achtergrondinformatie. Deze bronnen bieden de mogelijkheid om thema's verder uit te diepen en kennis te verbreden voorbij de kerninhoud van het boek. Daarnaast wordt systematisch verwezen naar de toepasselijke regelgeving en naar de bevoegde overheidsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verschillende takken van sociale bescherming. Op die manier krijgt de lezer niet alleen inzicht in de theoretische fundamenteën van het sociaal beschermingssysteem, maar ook in de juridische en institutionele context waarbinnen de sociale bescherming functioneert. Aangezien sociale bescherming voortdurend

in beweging is onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, beleidskeuzes en wetswijzigingen, wordt, waar dit relevant is, eveneens aandacht besteed aan de actuele ontwikkelingen. De opgenomen verwijzingen stimuleren studenten en professionals om informatie kritisch te raadplegen, wetgeving correct te interpreteren en zich blijvend te informeren over veranderingen binnen de sociale bescherming. Hierdoor vormt het boek niet enkel een leerinstrument, maar ook een toegangspoort tot verdere kennisverwerving en professionele expertise.

Ter ondersteuning van docenten is aanvullend didactisch materiaal beschikbaar dat aansluit bij de opbouw en doelstellingen van het boek. Dit omvat extra oefenmateriaal waarmee studenten de leerinhouden verder kunnen inoefenen en verdiepen. Daarnaast worden hulpmiddelen aangeboden voor de begeleiding van het probleemgestuurd onderwijs, waaronder uitgewerkte richtlijnen en ondersteunende documenten die het leerproces van studenten faciliteren. Ook voor de evaluatie zijn kant-en-klare instrumenten beschikbaar, zodat docenten op een consistente en doelgerichte manier de verwerving van kennis, inzichten en vaardigheden kunnen beoordelen. Deze aanvullende materialen beogen de implementatie van de probleemgestuurde aanpak te ondersteunen en dragen bij tot een kwaliteitsvolle leer- en onderwijsomgeving.

Tot slot wensen we enkele praktische aandachtspunten mee te geven met betrekking tot het taalgebruik en de terminologie in dit boek. De inhoud richt zich op het brede werkveld van het sociaal en maatschappelijk werk, waarin uiteenlopende beroepsprofielen actief zijn. Om de leesbaarheid en eenduidigheid te bevorderen, wordt doorheen het boek consequent gebruikgemaakt van de term *sociaal werker* als algemene aanduiding voor professionals die actief zijn binnen dit domein. Hiermee wordt geenszins afbreuk gedaan aan de diversiteit aan functies, rollen en beroepsbenamingen die binnen het werkveld bestaan.

Om dezelfde reden wordt voor het leesgemak gebruikgemaakt van de persoonlijke voornaamwoorden *hij*, *hem* en *zijn*. Deze verwijzingen hebben uitsluitend een stilistische functie en staan steeds voor personen met elke genderidentiteit.

Daarnaast wordt in het boek gekozen voor een terminologie die aansluit bij de gangbare wetgeving, beleidsdocumenten en wetenschappelijke literatuur. Hierdoor kunnen bepaalde begrippen voorkomen die vanuit hedendaagse perspectieven mogelijk minder inclusief of minder courant aanvoelen. Waar dit relevant is, worden dergelijke termen gebruikt omdat zij een specifieke juridische, beleidsmatige of historische betekenis hebben. Zo wordt bijvoorbeeld naast de term *beperving* ook de term *handicap* gehanteerd wanneer deze aansluit bij de gebruikte terminologie in regelgeving, onderzoek of institutionele contexten.

Tot slot wordt aandacht besteed aan begrippen die in het dagelijkse taalgebruik vaak als synoniemen worden beschouwd, maar die binnen het domein van de sociale bescherming een verschillende betekenis kunnen hebben. Waar dergelijke nuances van belang zijn voor een correct begrip van de leerstof, worden de onderscheiden begrippen expliciet toegelicht. Zo wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen termen als *kinderbijslag* en *gezinsbijslag*, die in de praktijk vaak door elkaar worden gebruikt, maar niettemin verwijzen naar verschillende historische of institutionele contexten. Op deze manier beoogt het boek zowel terminologische nauwkeurigheid als een helder begrip van de complexe realiteit van de sociale bescherming.

We wensen u veel leer- en leesplezier met het boek en zijn online aanvullingen.

Scan deze QR-code als je op de hoogte wil blijven van eventuele updates bij dit boek.



KADERING VAN HET ONTSTAAN EN DE OPBOUW VAN SOCIALE BESCHERMING

1. Wat is sociale zekerheid?

Precies omschrijven wat sociale zekerheid is, blijkt niet zo eenvoudig. Hoewel sociale zekerheid een van de belangrijkste componenten is van ons bruto binnenlands product¹ bestaat er geen eenduidige definitie van wat sociale zekerheid is. Dit vloeit ook voort uit het feit dat er verschillende visies bestaan over het doel, de opvatting en ook de bestanddelen van de sociale zekerheid.

Voor sommigen moet sociale zekerheid enkel voorzien in een minimale bescherming, terwijl voor anderen sociale zekerheid net een zo ruim mogelijke bescherming moet bieden. Dient de sociale zekerheid om alleen maar het inkomensverlies van de burgers (en wie zijn dat dan?) te dekken, of moeten ook andere kosten worden meegerekend? Een steeds terugkerende discussie draait rond het basisstandpunt of sociale zekerheid enkel curatief moet optreden, dus wanneer een bepaald sociaal risico zich heeft voorgedaan, dan wel of de sociale zekerheid ook een sterke preventieve rol mag vervullen, zodat het sociale risico of een verergering van de sociale situatie kan worden vermeden of minstens beperkt. Moet de overheid enkel tussenkomen wanneer de grenzen van de familiale solidariteit zijn bereikt?

Wie het begrip ‘sociale zekerheid’ grondig wil kunnen beheersen binnen een historische achtergrond, kan niet om twee iconische figuren heen. Twee van de grote socialezekerheidsmodellen blijven immers verbonden met hun naam: Otto von Bismarck en William Beveridge.

Het was Bismarck, de Duitse kanselier, die aan het einde van de 19^{de} eeuw een sociaal model vooropstelde, voornamelijk ingegeven vanuit de vrees voor een socialistische revolutie als gevolg van de erbarmelijke sociale omstandigheden in die tijd. Het Bismarckiaanse model omvatte een sociale verzekering, betaald op basis van bijdragen op het loon, waarbij de arbeiders bepaalde uitkeringen konden verkrijgen bij sociale risico's. Het zijn dus de werkenden (arbeiders) die onder dit systeem zijn verzekerd. Ook de vakbonden en de mutualistische kassen kregen een rol toebedeeld in de organisatie en de uitbouw. Een ander typisch kenmerk van dit model is dat de uitkeringen, die traditioneel worden toegekend op een universele basis zonder onderzoek naar de staat van

¹ Het Federaal Planbureau deelde in juli 2025 haar vooruitzicht mee dat de sociale uitgaven tussen 2024 en 2070 stijgen van 25,8% van het bbp tot 27,5% van het bbp. In vergelijking met het verslag van 2024 stijgen ze aanzienlijk minder als gevolg van de maatregelen die de federale regering-De Wever voorziet op vlak van sociale uitkeringen, in het bijzonder de pensioenen.

behoefte, loongerelateerd zijn. Dit laatste wil zeggen dat de hoogte van de uitkeringen over het algemeen een bepaald percentage bedraagt van het loon. Dit systeem is een van de belangrijkste modellen van sociale zekerheid. De Belgische sociale zekerheid is hieraan bijzonder schatplichtig. Ook zij is voornamelijk gebaseerd op een socialeverzekeringsidee dat is gericht op werknemers, al zijn bepaalde regelingen uit de sociale zekerheid intussen ook uitgebreid tot andere categorieën.

Een tweede model ontwikkelde zich later als gevolg van de ‘Grote Depressie’ in de jaren dertig van de twintigste eeuw. Deze crisis raakte niet enkel de werkenden, maar de hele bevolking. In Amerika en in Groot-Brittannië ontstond de idee van een sociale zekerheid die zich niet meer enkel beperkte tot de werkenden, maar voortaan zou gelden voor de hele bevolking. De fundamentele doelstelling was een minimumuitkering te garanderen, zonder verband met het verdiende arbeidsinkomen en ook zonder verschil tussen werknemers en andere categorieën van de bevolking, en dit alles onder rechtstreeks beheer van de overheid. In tegenstelling tot loongerelateerde uitkeringen kiest dit systeem soms voor degressieve en ook voor forfaitaire uitkeringen. Elke persoon die in het betrokken land woont, is dan ook gedekt door de sociale zekerheid, waardoor het toepassingsgebied voornamelijk wordt bepaald door de woonplaats. Een type-kenmerk is ook dat bij sommige uitkeringen een onderzoek naar de bestaansmiddelen plaatsvindt. Dit model, dat bekend zou worden onder de naam “het Beveridge-plan”, werd door William Beveridge gelanceerd in de jaren 1940 in Groot-Brittannië en zou – naast Groot-Brittannië – voornamelijk een grote invloed hebben in de Scandinavische landen.

Feit is dat de hedendaagse modellen van sociale zekerheid deze twee opvattingen combineren. In die zin wil de sociale zekerheid enerzijds een minimumbescherming bieden aan alle burgers en anderzijds het arbeidsinkomen beschermen van diegenen die (enkel) van hun arbeid moeten leven. Daarnaast is het stelsel ook een vorm van geïnstitutionaliseerde solidariteit. Deze speelt zich af op verschillende vlakken:

- Iedereen die kan werken en geld kan verdienen, moet bijdragen betalen aan de sociale zekerheid, dus ook voor de niet-actieven in de maatschappij. De overheid vult deze inkomsten nog aan vanuit fiscale ontvangsten. Zo wordt een budget bijeengebracht voor de sociale zekerheid, dat moet toestaan dat solidariteit wordt gewaarborgd en dat eenieder de steun krijgt die nodig is. Het gaat om een solidariteit tussen actieven en niet-actieven.
- Er is verder een aspect van solidariteit tussen generaties en binnen generaties. Zo is er de intergenerationele solidariteit, die typisch is voor de pensioenverzekering. De actieven van vandaag staan een deel van hun loon af waarmee de pensioenen worden betaald van de ouderen die vandaag niet meer actief

zijn. Daarnaast is er een intragenerationele solidariteit: binnen een generatie storten mensen bijdragen die worden uitgekeerd aan mensen van dezelfde generatie, die nood hebben aan bijkomende financiële middelen, bijvoorbeeld werkenden voor werklozen, gezonden voor zieken, gezinnen zonder kinderen voor gezinnen met kinderen.

- Omdat het systeem op termijn betaalbaar moet blijven, moet het kunnen worden gefinancierd door voldoende mensen die regelmatig en zo lang mogelijk bijdragen blijven betalen. De solidariteit uit zich ook in het feit dat deze bijdragen, zeker bij werknemers, een vast percentage uitmaken van het loon, ongeacht de hoogte van dit loon. Daarnaast, en in tegenstelling tot de bijdragen, worden bij de berekening van de loongerelateerde uitkeringen wel loongrenzen (loonplafond) gehanteerd. Het is dus niet omdat er meer bijdragen worden betaald, er hogere uitkeringen worden toegekend. Dit laatste is tot op zekere hoogte relatief, omdat uit onderzoek blijkt dat in de welvaartsstaat de begoede burgers proportioneel meer sociale zekerheid genieten dan de minder begoede burgers (het zgn. mattheuseffect).²

Via de sociale zekerheid verzekert de overheid de gehele bevolking bij bepaalde sociale risico's. Traditioneel gaat het om diverse sociale voorzieningen: gezondheidszorg of geneeskundige verstrekkingen, arbeidsongeschiktheid bij ziekte, moederschap, invaliditeit, arbeidsongevallen en beroepsziekten, ouderdom (het ouderdomspensioen en het overlevingspensioen), vroegtijdig overlijden, kinderlast en werkloosheid. Vandaag wordt ook nog een tiende categorie vermeld: de Vlaamse zorgverzekering.

Samengevat: het begrip sociale zekerheid in de brede betekenis staat voor het geheel van sociale voorzieningen dat tot doel heeft aan burgers op elk ogenblik van hun bestaan minstens een bestaansminimum te waarborgen.

² Het mattheuseffect is de sociologische vakterm voor het feit dat hogere inkomensgroepen relatief gezien meer voordeel halen uit sociale voorzieningen dan lagere inkomensgroepen.

2. Het ontstaan van het socialezekerheidsstelsel in België

Het Belgische socialezekerheidsstelsel is niet in één dag ontstaan. Onze sociale zekerheid is het resultaat van verscheidene evoluties die zich de voorbije 150 jaar hebben voorgedaan. Van de verschillende periodes die het socialezekerheidsstelsel heeft door- gemaakt, zijn er nog steeds kenmerken aanwezig. Een paar voorbeelden:

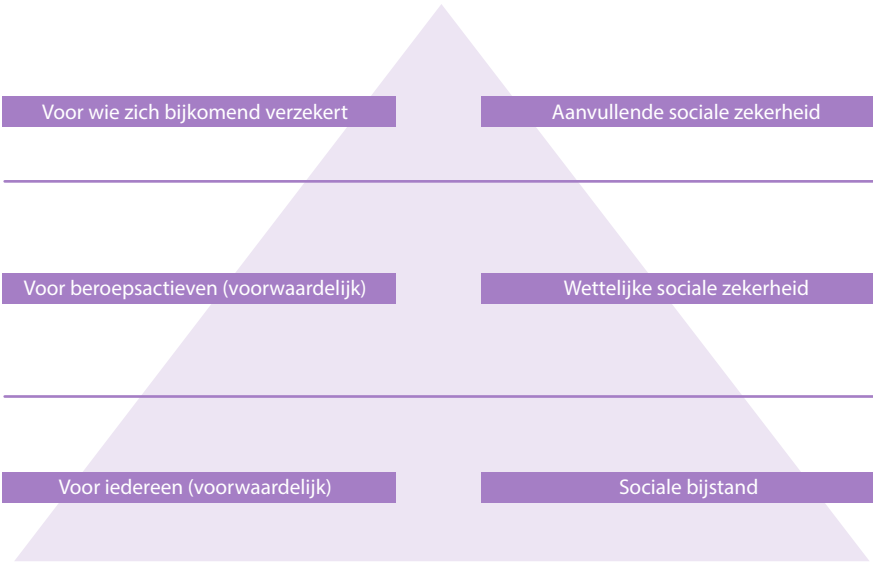
- In de tweede helft van de 19^{de} eeuw vond de Industriële Revolutie plaats. De arbeiders in de fabrieken kregen daarbij plots te maken met allerlei problemen die ze voordien niet hadden gekend, zoals arbeidsongevallen, ziekte en werkloosheid. Werknemers creëerden daarom de zogenaamde ‘Maatschappijen voor Onderlinge Bijstand’, zelf opgerichte verzekerings- kassen die een uitkering uitbetaalden aan de aangesloten werkers die niet langer een eigen inkomen uit arbeid kregen door een risico dat zich had voorgedaan. Aanvankelijk waren dit privé-initiatieven. Later werden deze maatschappijen omgevormd tot mutualiteiten. Pas op het einde van de 19^{de} eeuw, kregen deze mutualiteiten ook overheidstoelagen. De plaatselijke mutualiteiten groepeerden zich nadien in landsbonden, die we tot vandaag nog kennen.
- Begin 1900 kwam er de verplichte verzekering tegen arbeidsongevallen. Na de Eerste Wereldoorlog werden werknemers verplicht zich te verzekeren voor rust- en overlevingspensioenen, beroepsziekten, gezinsbijslag en betaald verlof³. Tijdens het interbellum, de periode tussen de twee wereldoorlogen, werd ook de eerste wet op het gewaarborgd inkomen voor personen met een handicap ingevoerd.
- In 1944 werd een Sociaal Pact ondertekend door de werknemerssyndicaten en de werkgeversorganisaties. Dit steunde op twee grote pijlers, namelijk de sociale vrede tussen de werknemers- en werkgeversorganisaties en de solidari- teitsgedachte.
- Dit Sociaal Pact betekent eigenlijk de geboorte van de Belgische sociale zekerheid.
- Hierdoor kwamen er enkele vernieuwingen in het sociale systeem, zoals:
 - het verplichte karakter van alle sociale verzekeringen (ook de werkloos- heids- en ziekte- en invaliditeitsverzekering) voor alle werknemers;
 - de toename van de uitkeringen;

3 Nu bekend als ‘jaarlijkse betaalde vakantie’. Zie verder bij deel 3, hoofdstuk 2.

- de oprichting van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid⁴ als centraal orgaan om de bijdragen te innen;
- het paritair beheer van de sociale zekerheid, dat wil zeggen door de werk- nemers en de werkgevers samen.
- Mettertijd evolueerde de sociale zekerheid van een gewone verzekering tegen sociale risico’s naar een waarborg voor bestaanszekerheid voor iedereen. Denk aan de invoering van de Wet van 1974 inzake het bestaansminimum⁵.
- Sinds 1 januari 2019 is de kinderbijslag niet langer een federale bevoegdheid. De regionale overheden kunnen sindsdien een eigen systeem uitwerken ter vervanging van de kinderbijslag⁶.

3. De gelaagde opbouw van sociale bescherming

De sociale bescherming heeft een *piramidale structuur*.



Figuur 1. De piramidale structuur van de sociale bescherming

4 De voorloper van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).
5 Vandaag de RMI-Wet. Zie verder bij deel 3, hoofdstuk 6 over leefloon.
6 In Vlaanderen werd gekozen voor een inkanteling in het gezinsbeleid. Zie verder bij deel 2, hoofdstuk 2.

Onderaan de piramide bevindt zich een (basis-)beschermingsmechanisme voor de gehele bevolking, voornamelijk gekenmerkt door de sociale bijstand.

De laag daarboven is de eigenlijke, wettelijke sociale zekerheid die een bescherming biedt tegen de hoger genoemde sociale risico's, en dit in de eerste plaats voor de werkende bevolking (werknemers, zelfstandigen en tot op zekere hoogte ook ambtenaren). Doorheen de jaren zorgde specifieke wetgeving ervoor dat in de sociale zekerheid ruimere bevolkingsgroepen met werkenden werden gelijkgeschakeld. Verder werd ook voorzien in afgeleide rechten, zoals in de ziekteverzekering zodat op die manier bijna de gehele bevolking in een bescherming is voorzien.

Boven deze wettelijke pijler van de sociale zekerheid bevindt zich een derde laag, met wat men noemt de complementaire regimes of aanvullende stelsels. Deze systemen willen een bijkomende bescherming bieden bovenop de uitkeringen die door de wettelijke stelsels worden verstrekt. Ze zijn beperkt tot de werknemers van een bepaald bedrijf of van een bepaalde sector, en worden ook meestal ingericht via collectieve arbeidsovereenkomsten.

Technisch gesproken, behoren ze niet echt tot de sociale zekerheid, omdat zij niet onder de verantwoordelijkheid van de overheid worden georganiseerd. Ze worden vaak ook de extralegale voordelen genoemd. Sommige van deze complementaire stelsels zijn collectief, zoals groepsverzekeringen. Andere betreffen dan weer individuele voorzieningen waarmee individuen hun socialezekerheidspositie willen versterken (bv. het individuele pensioensparen). Dergelijke aanvullende stelsels impliceren evenwel dat de traditionele solidariteitsgedachte achter het socialezekerheidsstelsel onder druk komt te staan. Dat er verder wordt ingespeeld op een dekking van sociale risico's via diverse aanvullende verzekeringen en uiteenlopende privémechanismen doet dan ook vragen rijzen over de doelstellingen en de manier waarop de sociale zekerheid vandaag wordt georganiseerd.

4. De organisatie van de sociale zekerheid

4.1. De verschillende instellingen

De bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid gebeurt door een amalgaam van instellingen, zowel vanuit de overheid als via private meewerkende instellingen.

Voor velen lijkt dit een doolhof. Dit maakt het soms moeilijk voor sociaal verzekerden om de aanspraak op hun rechten te realiseren. Deze ingewikkelde structuur is grotendeels te verklaren door de historische ontwikkeling van de sociale zekerheid. Bij het ontwerp van de moderne sociale zekerheid, kort na de Tweede Wereldoorlog zoals hoger werd vermeld, werd ervoor gekozen om voort te bouwen op de bestaande organisaties en instellingen (zoals de verschillende bijstandskassen en mutualistische organisaties). Deze kregen dus verder een cruciale rol bij de uitvoering van de sociale zekerheid, eerder dan een nieuw volledig door de overheid beheerd stelsel uit te bouwen. Dit verklaart waarom verschillende private meewerkende organisaties ook (nog steeds) dienst doen als uitbetalingsorganisatie in de sociale zekerheid.

De beheer- en uitvoeringstaak in de Belgische sociale zekerheid blijft in de eerste plaats toegewezen aan een aantal openbare instellingen van sociale zekerheid. Deze worden gekenmerkt door een eigen rechtspersoonlijkheid en een zekere vorm van (paritair) zelfbeheer door vertegenwoordigers van de sociale partners en andere betrokkenen, maar wel onder toezicht van de overheid.

Voor de werknemers zijn de belangrijkste openbare instellingen van sociale zekerheid de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en het Federaal Agentschap voor Beroepsrisico's (FEDRIS). Voor de zelfstandigen kunnen we verwijzen naar het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ). De Federale Pensioendienst (FPD) is de uitbetalingsinstelling van de pensioenen in het werknemers-, zelfstandigen- en ambtenarenstelsel.

Een belangrijke socialezekerheidsinstelling is bovendien de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Deze recentere openbare instelling (opgericht in 1990) wordt bestuurd door vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties, en is belast met het beheer van de gegevensuitwisseling tussen de onderscheiden openbare instellingen van sociale zekerheid die bij de werking en de uitvoering van de sociale zekerheid zijn betrokken. Hier werd het gebruik van de elektronische identiteitskaart

ontwikkeld om de rechten van een verzekerde binnen de ziekteverzekering te bepalen.⁷ De bedoeling is de vroeger vaak voorkomende cumulatieve en naast elkaar bestaande gegevensverzamelingen te vermijden en de uitwisseling van sociale gegevens vlotter te laten verlopen om zo beter sociale diensten te verlenen.

Naast deze publieke instellingen is er in de Belgische sociale zekerheid een aparte rol weggelegd voor de private meewerkende instellingen. Mutualistische bewegingen speelden al een belangrijke rol bij de bescherming van de arbeiders op het einde van de negentiende eeuw, zoals we eerder hebben gezien. Deze private organisaties werden gemachtigd of erkend om taken binnen de sociale zekerheid te vervullen. Via de machtiging verkrijgen ze de mogelijkheid om dienst te doen als uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid. De meest bekende zijn de ziekenfondsen (juridisch gezien de landsbonden), ook wel bekend als 'mutualiteiten' en verder de uitbetalingskassen van de drie erkende vakbonden in de werkloosheidsverzekering.

Vele van die private meewerkende instellingen leunen van oudsher ideologisch sterk aan bij de klassieke grote politieke stromingen. Om die reden koos de overheid ervoor om naast de private instellingen ook een openbaar alternatief te voorzien in de vorm van de openbare hulpkassen. Die mogelijkheid moet de sociaal verzekerde toelaten om vrij te kunnen kiezen en ook een beroep te doen op instellingen die geen politieke binding of ideologische achtergrond hebben. Voor de ziekteverzekering wordt die rol vervuld door de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) en voor de werkloosheidsverzekering door de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HWV).

Daarnaast bestaan er ook nog een groot aantal instellingen van private aard die worden erkend om betrokken te zijn bij de werking van de sociale zekerheid, zonder echter als uitvoeringsorgaan op te treden. De belangrijkste zijn de sociale secretariaten, die in naam en voor rekening van hun aangesloten werkgevers de formaliteiten vervullen waartoe de werkgevers zijn gehouden, zoals de betaling van de socialezekerheidsbijdragen aan de RSZ. Zij zijn mandataris van de werkgever: het is deze laatste die tegenover de RSZ verantwoordelijk is voor fouten die het sociaal secretariaat als mandataris zou hebben gemaakt.

7 Wanneer de zorgverlener (bv. een arts of een vroedvrouw) prestaties verstrekt, moet deze de verzekerbaarheid van de patiënt kunnen raadplegen. Op basis van de rechten van de patiënt voor de terugbetaling bepaalt die het persoonlijke aandeel (remgeld) dat de patiënt moet betalen voor de betrokken prestatie. Het elektronische identiteitsbewijs wordt gebruikt voor de correcte identificatie van de sociaal verzekerde. De gegevens worden niet overgedragen op een elektronisch identiteitsbewijs, maar zijn online beschikbaar in de databank van de ziekenfondsen.

4.2. Regionalisering van de sociale zekerheid

Verder moet ook de ontluikende regionale structuur van de sociale zekerheid worden vermeld. Sociale zekerheid wordt traditioneel beschouwd als een nationaal bindmiddel en kent bovendien een complexe institutionele verankering. Dit impliceert dat het uitbouwen van socialezekerheidsregelingen op het regionale vlak geen evidentie is en botst op ruime weerstand. De uitbouw van de Vlaamse zorgverzekering is hiervan een voorbeeld. Dit heeft aanleiding gegeven tot verschillende klachten en vragen aan het Grondwettelijk Hof⁸ en ook aan het Europees Hof van Justitie. Hierbij werd gevraagd in welke mate een dergelijke Vlaamse regelgeving geen inbreuk betekende op de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de deelstaten.

Doorheen verschillende staatshervormingen zijn sommige elementen van de Belgische sociale zekerheid geregionaliseerd. Met de zesde staatshervorming werd een heel belangrijke tak van de sociale zekerheid als de gezinsbijslagen een nieuwe bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten (Vlaamse Gemeenschap, Waalse Gewest en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). In Vlaanderen werd vanaf 2019 tevens een nieuw kinderbijslagsysteem met de naam Groeipakket ingevoerd, als deel van het ruimere gezinsbeleid. De nieuwe publieke Vlaamse uitbeter heet FONS.

Daarnaast behoren nog een aantal andere aspecten van de sociale zekerheid tot de bevoegdheid van de regionale overheden. Zo is enerzijds het zorgbudget bedoeld voor diverse groepen (o.m. ouderen met een zorgnood en personen met een handicap) en zijn anderzijds de mobiliteitshulpmiddelen geregionaliseerd. Ingevolge de zesde staatshervorming is bovendien een aantal onderdelen uit de federale ziekteverzekering overgeheveld naar de deelstaten. Het gaat om de bevoegdheden op het vlak van de revalidatieovereenkomsten, de revalidatieziekenhuizen, de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen en de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging, net als de rust- en verzorgingstehuizen en de woonzorgcentra voor bejaarden.

8 Het Grondwettelijk Hof heeft zich op vraag van de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Regering uitgesproken over de uitbouw van de Vlaamse zorgverzekering in verschillende arresten. In het arrest nr. 11/2009 van 21 januari 2009 heeft het Hof zich uitgesproken over vernietigingsberoepen die werden ingesteld tegen het Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999. Dit betreft de wijzigingen die de zorgverzekering betreft, die door de Waalse Regering als discriminatoir worden beschouwd.

5. De financiering van de sociale zekerheid

Aan elke burger wordt op een of andere manier sociale zekerheid verschaft van in de wieg tot in de kist. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitgaven voor de sociale zekerheid een aanzienlijk percentage uitmaken van het bbp (bruto binnenlands product).

De financiering hiervan vraagt dan ook heel wat geldmiddelen. De huidige Belgische sociale zekerheid wordt gefinancierd door vier bronnen.

Veruit de belangrijkste financieringsbron zijn de bijdragen op het loon. In het stelsel van de werknemers komen deze bijdragen zowel van de werkgevers als van de werknemers. Ze zijn uniform en proportioneel maar zijn daarentegen niet progressief. Dat een werknemer meer verdient, wil dus niet zeggen dat het percentage aan bijdragen stijgt. De werknemers- en werkgeversbijdragen bedragen samen ongeveer 38 %, waarvan 25% ten laste van de werkgever en 13,07% gedragen door de werknemer. Het betreft een eenheidsbijdrage zonder specifieke bestemming voor een bepaalde sector van de sociale zekerheid. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) wijst de opbrengst ervan toe aan de onderscheiden regelingen volgens de financieringsbehoeften van de verschillende sectoren van de sociale zekerheid (het zogenaamd globaal beheer).

In realiteit lopen de verschuldigde bijdragen soms op tot boven de 40 % door de toevoeging van allerlei bijzondere bijdragen. Langs de andere kant gelden ook heel wat bijdrageverminderingen of zelfs -vrijstellingen voor bepaalde doelgroepen of specifieke looncomponenten (zie hierna).

De normale socialezekerheidsbijdragen worden berekend op het brutoloon van de werknemer. Loon is het geld waarop een werknemer door zijn dienstbetrekking recht heeft ten laste van een werkgever. Voor heel wat looncomponenten bestaan echter bijzondere regelingen die vaak neerkomen op een lager tarief of zelfs een volledige vrijstelling van normale socialezekerheidsbijdragen.⁹ Hoe minder aspecten worden beschouwd als loon voor de betaling van de normale socialezekerheidsbijdragen, hoe kleiner de grondslag wordt waarop bijdragen kunnen worden berekend en dus waarmee de sociale zekerheid kan worden gefinancierd.

⁹ Bijvoorbeeld winstbewijzen, persoonlijk gebruik van een salariswagen, tarifaire voordelen, allerhande cheques zoals maaltijd-, cultuur-, sport-, ecocheques. De federale overheid neemt zich voor om deze laatste categorie in de toekomst sterk te beperken.

De werkgever (of zijn sociaal secretariaat) zorgt ervoor dat deze bijdragen (via inhoudingen vooraf) worden doorgestort, zodat de werknemer – net zoals de ambtenaar – zelf niet voelt dat ook hij een bijdrage betaalt uit eigen zak. De totale loonkost is de optelsom van het brutoloon van een werknemer (het nettoloon plus werknemersbijdragen en de bedrijfsvoorheffing) en de werkgeversbijdragen berekend op het brutoloon. Vanuit politieke hoek worden regelmatig initiatieven genomen om voor bepaalde categorieën van werknemers (bv. jonge werknemers, eerste aanwervingen, langdurige werklozen, ouderen, arbeidsduurvermindering, ook personen met een beperking of een arbeidshandicap ...) een bijdragevermindering toe te staan. De bedoeling hiervan is om de tewerkstelling van die groepen te stimuleren en uiteraard ook om de algemene werkgelegenheidsgraad op te krikken.

Als tweede bron kunnen een aantal alternatieve financieringsvormen worden opgesomd, die vaak quasi-fiscale of parafiscale bijdragen worden genoemd. Deze genereren indirect ook inkomsten voor de sociale zekerheid. Sommige kunnen eerder als een vorm van belasting worden beschouwd. Een voorbeeld is de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid die in 1994 werd ingevoerd om de sociale zekerheid bijkomend te financieren. Het bedrag van de bijdrage is afhankelijk van het netto jaarlijks belastbare inkomen en het gezinsinkomen. De bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid wordt sinds 1 april 2022 geleidelijk afgebouwd. Daarnaast zijn er bijdragen op pensioenstorting die een werkgever doet met het oog op het aanvullend pensioen of de solidariteitsbijdragen die worden geïnd op het loon van studenten. Daarnaast bestaan ook bepaalde geïmponeerde taksen zoals een aanvullende premie op de aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen (bij een ongeval komt de ziekteverzekering immers tussen), of een vergoeding betaald door de farmaceutische industrie per presentatievorm van farmaceutische specialiteiten en generieke producten als ze in aanmerking komen voor terugbetaling. Ook worden bepaalde (zuiver) fiscale inkomsten bestemd voor de financiering van de sociale zekerheid, zoals een deel van de opbrengst van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en een deel van de opbrengst van de roerende voorheffing. Als de opbrengst van de btw, respectievelijk de roerende voorheffing niet volstaat, is een voorafname mogelijk van de accijnzen op tabak.

De derde financieringsbron zijn de overheidsfinanciën, met name de federale schatkist. Ook de (federale) overheid komt nog voor een belangrijk gedeelte tussen in de uitgaven van de sociale zekerheid. De basisdotatie bestaat uit een nominaal bedrag dat jaarlijks wordt aangepast aan het groeipercentage van de gemiddelde gezondheidsindex en aan een vergrijpingscoëfficiënt. Daarnaast is er een evenwichtsdotatie die is bedoeld

om het begrotingsevenwicht te garanderen en waarvan de toekenning afhankelijk is van bepaalde voorwaarden.¹⁰

Ook het socialezekerheidsstatuut van de zelfstandigen wordt gefinancierd door enerzijds overheidssubsidies en alternatieve financiering en anderzijds de bijdragen van de zelfstandigen zelf, naast enkele specifieke financieringskanalen.

Zelfstandigen moeten zich aansluiten bij een van de sociale verzekeringskassen erkend door de minister bevoegd voor de Middenstand. Dit zijn vzw's die belast zijn met het innen en het doorstorten aan de overheid van de sociale bijdragen en het toekennen van bepaalde prestaties. De bijdragen worden berekend op het fiscale bedrijfsinkomen. De hoogte van de bijdragen bij zelfstandigen bedraagt 20,50% op het gedeelte van de geraamde netto belastbare beroepsinkomsten van het bijdragejaar dat onder de tussendrempel blijft en 14,16 % op de schijf van het bedoelde beroepsinkomen van het bijdragejaar die zich situeert tussen het intermediaire bijdrageniveau en de maximumgrens. Op beroepsinkomsten boven de maximumgrens betalen zelfstandigen (in tegenstelling tot de werknemers en de ambtenaren) geen bijdragen meer voor de sociale zekerheid.

6. De sociale bijstand

Wie helemaal geen of onvoldoende bestaansmiddelen¹¹ heeft, kan onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op minimale uitkeringen of op de sociale bijstand. Deze uitkeringen moeten de aanvrager ervan in staat stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Het betreft het domein van de maatschappelijke integratie door een leefloon toe te kennen, door de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), en het stelsel van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en de maatschappelijke dienstverlening vanwege het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).

¹⁰ Een van de nieuwste pistes om het overheidsbudget beter beheersbaar te houden, is het verminderen van de evenwichtsdotatie voor de sociale zekerheid.

¹¹ Deze grenzen worden vastgelegd in de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en de Omzendbrief van 16/01/2026 betreffende de wijziging van artikel 34 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement inzake het recht op maatschappelijke integratie.

In wat volgt, staan we eerst stil bij de uitbouw van de (actieve) welvaartsstaat. Daarna gaan we dieper in op de sociale zekerheid en de sociale bijstand in hun diverse aspecten. We ordenen de analyse van de sociale bescherming op basis van de levensfasen, van ouderschap tot de bescherming op oudere leeftijd.

LITERATUUR

Scan deze QR-code om de literatuur uit dit hoofdstuk te raadplegen.



DEEL 1

DE WELVAARTS- STAAT

DEEL 1

1.

DE WELVAARTSSTAAT:
KADERING EN
HISTORIEK



Inhoudsoverzicht

INLEIDING	40
1. OPBOUW VAN DE BELGISCHE WELVAARTSSTAAT (± 1850–1970)	40
2. CRISIS VAN DE BELGISCHE WELVAARTSSTAAT (1970–1990)	44
3. OVERGANG NAAR DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT (1990–2000)	47
4. DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT IN BELGIË (2000–HEDEN)	50
5. KRITISCHE KANTTEKENINGEN BIJ DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT	54
6. CASUSGERICHTE OEFENINGEN	58
Casus 1 – Activering en structurele ongelijkheid	58
Casus 2 – Armoede en ‘wederkerigheid’	58
Casus 3 – Ongelijke toegang tot gezondheidszorg	58
Casus 4 – Onderwijs en gelijke kansen	58
Casus 5 – Mobiliteit en participatie	59

Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een historisch en kritisch overzicht van de ontwikkeling van de Belgische welvaartsstaat, vanaf de negentiende eeuw tot heden. Eerst wordt de geleidelijke opbouw van de sociale bescherming geschetst tegen de achtergrond van industrialisering, sociale strijd en economische transformaties. Daarbij komt de institutionele uitbouw van de sociale zekerheid aan bod, met bijzondere aandacht voor het Sociaal Pact van 1944 en de ontwikkeling van de naoorlogse verzekeringsstaat. Vervolgens wordt ingegaan op de crisis van de welvaartsstaat vanaf de jaren zeventig, waarbij economische stagnatie, structurele werkloosheid en budgettaire druk aanleiding gaven tot hervormingen en een heroriëntering van het sociaal beleid.

Daarna wordt de overgang belicht naar de actieve welvaartsstaat in de jaren negentig, gekenmerkt door een groeiende nadruk op activering, arbeidsmarktparticipatie en sociale investering. Aansluitend wordt de hedendaagse actieve welvaartsstaat geanalyseerd, met aandacht voor responsabilisering, wederkerigheid, decentralisering en de rol van arbeidsmarkt- en welzijnsactoren. Tot slot bevat het hoofdstuk een kritische reflectie op de spanningen en beperkingen van dit model, onder meer met betrekking tot uitsluiting, structurele ongelijkheid, *non-take-up* van rechten en de verhouding tussen solidariteit en individuele verantwoordelijkheid.

De theoretische bespreking wordt afgesloten met casusgerichte oefeningen die studenten uitnodigen om de besproken concepten toe te passen op concrete maatschappelijke situaties.

1. Opbouw van de Belgische welvaartsstaat (± 1850–1970)

De Belgische welvaartsstaat is niet het product van één enkel hervormingsmoment, maar het resultaat van een lange historische ontwikkeling die teruggaat tot de negentiende eeuw. Hoewel het Sociaal Pact van 1944 vaak wordt beschouwd als het officiële beginpunt van de moderne Belgische sociale zekerheid, moet dit moment worden begrepen als de institutionele bekroning van een geleidelijk proces van sociale strijd, economische transformatie en politieke verandering.

De opbouw van sociale bescherming hangt nauw samen met de industrialisering, de opkomst van nieuwe sociale risico's, de groei van de arbeidersbeweging en de impact van oorlogen en crisissen. De welvaartsstaat kan dan ook worden gezien als een maatschappelijk antwoord op de vraag hoe solidariteit kan worden georganiseerd binnen een moderne industriële – tot vandaag hoogtechnologische en meer mondiale – samenleving.

Vanaf het midden van de negentiende eeuw onderging België een snelle industrialisering. Het land behoorde tot de eerste geïndustrialiseerde staten op het Europese continent en kende een sterke groei in sectoren zoals steenkoolwinning, staalproductie en textielnijverheid. Deze economische expansie ging gepaard met verstedelijking en de vorming van een omvangrijke arbeidersklasse. Tegelijk bracht de industrialisering nieuwe vormen van sociale kwetsbaarheid met zich mee. Arbeid werd vaak uitgevoerd in gevaarlijke omstandigheden, met lange werkdagen, lage lonen en weinig bescherming tegen ziekte of ongevallen. Arbeidsongevallen waren schering en inslag in de mijnen en fabrieken, terwijl ziekte of werkloosheid onmiddellijk tot armoede konden leiden. In deze context ontstond het besef dat armoede en sociale onzekerheid niet louter individuele problemen waren, maar structurele risico's verbonden aan de nieuwe economische organisatie van de samenleving.

In de eerste fase van sociale bescherming speelde de staat nog slechts een beperkte rol. Armenzorg was voornamelijk lokaal georganiseerd en sterk verbonden met liefdadigheid en kerkelijke initiatieven. De hulpverlening had een moraliserend karakter en was vaak gebaseerd op het onderscheid tussen 'waardige' en 'onwaardige' armen. Tegelijkertijd ontstonden er ook initiatieven van arbeiders zelf, zoals mutualiteiten en onderlinge hulpkassen, die ondersteuning boden bij ziekte of overlijden. Deze vormen van zelforganisatie waren belangrijke voorlopers van de latere sociale zekerheid. Ook vakbonden groeiden in deze periode uit tot cruciale actoren. Zij beperkten zich niet tot loononderhandelingen, maar eisten ook sociale wetgeving en erkenning van sociale rechten.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw begon de Belgische staat geleidelijk meer verantwoordelijkheid op te nemen voor sociale bescherming. Een belangrijke mijlpaal was de Wet op de arbeidsongevallen van 24 december 1903, die een verplichte verzekering invoerde voor arbeidsongevallen in de private sector. Deze wet betekende een fundamentele stap omdat zij erkende dat arbeidsrisico's niet enkel een individuele verantwoordelijkheid waren, maar collectief moesten worden opgevangen. In de daaropvolgende jaren kwamen ook maatregelen tot stand die bijvoorbeeld kinderarbeid beperkten en arbeidsomstandigheden reguleerden. De sociale bescherming bleef echter

fragmentair en ook beperkt tot specifieke groepen van werknemers. Er bestond nog geen geïntegreerd systeem van sociale zekerheid, maar eerder een verzameling van afzonderlijke regelingen.

De Eerste Wereldoorlog vormde een belangrijke breuklijn in de ontwikkeling van het Belgische sociaal beleid. De oorlog bracht massale ontwrichting, armoede en onzekerheid met zich mee. De bevolking werd geconfronteerd met voedseltekorten, werkloosheid en een algemene crisis van bestaanszekerheid. Deze ervaringen versterkten het besef dat sociale bescherming noodzakelijk was om maatschappelijke stabiliteit te waarborgen. Na de oorlog leidde dit tot belangrijke politieke hervormingen, waaronder de democratisering van het stemrecht. De arbeidersbeweging kreeg meer invloed en sociale hervormingen kwamen prominenter op de politieke agenda.

Tijdens het interbellum werden verdere stappen gezet richting sociale zekerheid, maar de ontwikkeling bleef nog onzeker en onvolledig. De economische crisis van de jaren 1930 leidde tot massawerkloosheid en maakte duidelijk dat de bestaande systemen onvoldoende waren om structurele sociale problemen op te vangen. Werkloosheid werd een massafenomeen en de druk op de overheid om tussen te komen nam toe. Tegelijk groeide het inzicht dat sociale bescherming niet enkel een kwestie was van individuele verzekering, maar ook van collectieve solidariteit en staatsverantwoordelijkheid.

De Tweede Wereldoorlog betekende uiteindelijk een kantelpunt in de institutionele opbouw van de Belgische welvaartsstaat. De oorlogservaringen maakten duidelijk dat een structureel en nationaal georganiseerd systeem noodzakelijk was om sociale risico's op te vangen. Tijdens de oorlog begonnen werkgevers- en werknemersorganisaties al te onderhandelen over een nieuw sociaal contract voor de naoorlogse samenleving. Dit leidde tot het Sociaal Pact van 1944, dat algemeen wordt beschouwd als het fundament van de moderne Belgische welvaartsstaat. Het pact verankerde het principe dat werknemers via bijdragen sociale rechten opbouwden, terwijl zij in ruil bescherming kregen tegen risico's zoals ziekte, werkloosheid en ouderdom. Tegelijk werd de rol van de vakbonden erkend, wat het Belgische overlegmodel institutioneel verankerde.

Een essentieel gevolg van het Sociaal Pact was de uitbouw van een nationaal systeem van sociale zekerheid. In 1944 werd ook de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) opgericht, die instond voor de centrale inning en verdeling van de sociale bijdragen. Dit was een cruciale stap in de professionalisering en uniformering van het systeem. In de jaren die volgden, werden de belangrijkste takken van de sociale zekerheid verder ontwikkeld. De ziekte- en invaliditeitsverzekering kreeg een wettelijke basis via de

Wet van 9 augustus 1963, die het verplichte systeem van ziekteverzekering structureel organiseerde. Ook de pensioenregelingen werden verder uitgebouwd en gestandaardiseerd, door de ontwikkeling van werknemerspensioenen als onderdeel van het bredere sociale zekerheidsstelsel. Kinderbijslag werd eveneens een belangrijke pijler van het naoorlogse systeem, als instrument om gezinnen te ondersteunen en sociale herverdeling te organiseren.

De naoorlogse welvaartsstaat was sterk gebaseerd op een verzekeringslogica. Sociale rechten waren in grote mate gekoppeld aan arbeid en bijdragen, wat betekende dat vooral werknemers binnen het formele arbeidsmarktstelsel bescherming genoten. Dit systeem van collectieve solidariteit was bijzonder succesvol in de context van de sterke economische groei van de jaren 1950 en 1960. De zogenaamde 'Golden Sixties' werden gekenmerkt door stijgende werkgelegenheid, groeiende productiviteit en toenemende overheidsinkomsten. Hierdoor was er voldoende financiële draagkracht om sociale bescherming uit te breiden en te verdiepen.

Toch kende dit model ook duidelijke grenzen. Omdat sociale rechten vooral waren verbonden aan arbeid, bleven bepaalde categorieën buiten het systeem vallen, zoals mensen zonder arbeidsverleden of personen in extreme armoede. Deze blinde vlek van de verzekeringsstaat zou later leiden tot de ontwikkeling van aanvullende bijstandssystemen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het ontstaan van het OCMW via de Wet van 8 juli 1976, dat als lokaal vangnet moest dienen voor personen die niet of onvoldoende beschermd waren binnen de klassieke sociale zekerheid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Belgische welvaartsstaat tussen de industrialisering van de negentiende eeuw en de uitbouw van het naoorlogse systeem een diepgaande transformatie heeft doorgemaakt. De welvaartsstaat ontstond uit sociale strijd, economische ontwikkeling en maatschappelijke schokken, met het Sociaal Pact van 1944 als institutioneel keerpunt. De periode tot 1970 wordt gekenmerkt door een sterke uitbreiding van sociale zekerheid, gedragen door economische groei en sociaal overleg, maar ook door blijvende uitdagingen rond uitsluiting en de nood aan aanvullende vormen van sociale bescherming.

2. Crisis van de Belgische welvaartsstaat (1970–1990)

De periode 1970–1990 vormt in België een duidelijke cesuur in de geschiedenis van de welvaartsstaat. Waar de naoorlogse decennia tot omstreeks het einde van de jaren zestig in het teken stonden van economische expansie en de geleidelijke uitbouw van sociale bescherming, werd het sociaal model vanaf de jaren zeventig geconfronteerd met een samenloop van economische schokken, structurele arbeidsmarktproblemen en demografische veranderingen. De kern van de crisis was niet dat de sociale zekerheid als principe verdween, maar dat haar naoorlogse groeilogica – een steeds breder wordend stelsel gefinancierd door een groeiende werkgelegenheid en een stijgende loonmassa – steeds moeilijker houdbaar werd in een context van stagnatie, stijgende werkloosheid en oplopende overheidsfinanciën.

De internationale oliecrisis van 1973 en 1979 fungeerden als katalysator voor deze omslag. In België, dat sterk afhankelijk was van energie-intensieve industrie, vertaalden de prijsstijgingen zich in hogere productiekosten, afnemende concurrentiekracht en een druk op de industriële tewerkstelling. Dit viel samen met bredere structurele transformaties die vaak worden samengevat als de-industrialisering: traditionele sectoren zoals steenkool, staal en textiel kwamen onder zware druk te staan, waardoor regio's met een industriële geschiedenis werden geconfronteerd met bedrijfssluitingen, herstructureringen en langdurige werkloosheid. Het sociaal risico 'werkloosheid' verschoof daardoor van een tijdelijk conjunctureel probleem naar een meer structurele toestand, met een groeiende groep langdurig werkzoekenden als zichtbaar gevolg.

Deze arbeidsmarktverslechtering had onmiddellijke repercussies voor de welvaartsstaat. In een verzekeringsstelsel dat historisch sterk steunde op bijdragen uit arbeid, leidden een dalend aantal werkenden en een stijgend aantal uitkeringsgerechtigden onvermijdelijk tot spanningen. De sociale uitgaven namen toe, niet alleen via de werkloosheidsverzekering maar ook via ziekte en arbeidsongeschiktheid, die in tijden van zwakke arbeidsmarkten mee evolueerden door selectieprocessen en uitstroommechanismen. Tegelijk bleef het systeem in België relatief genereus in de zin dat het recht op werkloosheidsuitkeringen in de kern niet strikt beperkt was in de tijd, wat de discussie over 'passiviteit' en 'afhankelijkheid' van uitkeringen mee voedde. Dat kenmerk, historisch verbonden aan het naoorlogse compromis, werd in de crisisjaren vaker problematisch voorgesteld vanuit een budgettaire en arbeidsmarktlogica.

De budgettaire dimensie van de maatschappelijke crisis werd in de jaren tachtig bijzonder scherp. België kende toen een sterke stijging van de overheidsschuld en een hardnekkig begrotingstekort. In die context groeide 'sanering' uit tot een centraal beleidsdoel, met belangrijke ingrepen die zich niet louter beperkten tot fiscale maatregelen maar ook doorwerkten in de sociale uitgaven, bijdragenstructuren en indexeringsmechanismen. De saneringspolitiek van de opeenvolgende regeringen-Martens, met Jean-Luc Dehaene als een van de sleutelfiguren in sociaal-economisch beleid, wordt in de economische literatuur vaak geanalyseerd als een poging om de openbare financiën te stabiliseren en de kostenstructuur van de economie te beheersen, via ingrepen die de sociale zekerheid rechtstreeks in de kern raakten.

Het maatschappelijk debat over de 'crisis van de verzorgingsstaat' was in België dan ook zowel financieel als normatief geladen. Enerzijds ging het over betaalbaarheid: de vraag of een stelsel dat in de jaren vijftig en zestig kon groeien dankzij hoge tewerkstelling en productiviteitsstijging, nog dezelfde expansie kon aanhouden in tijden van stagflatie en werkloosheid. Anderzijds ging het over de rol van de staat en de burger: sociale bescherming zou te weinig prikkels geven tot arbeidsdeelname, waardoor het systeem steeds vaker als 'te passief' werd beschouwd. In deze periode verschijnen in beleid en publieke discussie steeds vaker begrippen die later kernwoorden worden van activering, zoals verantwoordelijkheid, beschikbaarheid, controle en re-integratie.

De beleidsreacties in de jaren 1970–1990 kunnen daarom worden begrepen als een verschuiving van expansie naar beheersing. Het ging niet om één hervormingswet die alles hertekende, maar om een reeks maatregelen die stelselmatig de groei van uitgaven moesten afremmen, de financiering moesten versterken en de koppeling tussen uitkeringen en arbeidsmarktgedrag nadrukkelijker maakten. In juridische en beleidsmatige overzichten van die periode wordt duidelijk hoe ingrepen in uiteenlopende takken van de sociale zekerheid parallel verliepen: aanpassingen in bijdragen, wijzigingen in uitkeringsvoorwaarden, en maatregelen die de verhouding tussen de staat, sociale partners en uitvoeringsinstellingen herdefinieerden.

Een concreet voorbeeld van de saneringslogica is het gebruik van ingrepen in loonindexering en sociale bijdragen om de financiering van de sociale zekerheid te 'stutten'. In commentaren op het beleid van de jaren tachtig wordt verwezen naar herhaalde indexsprongen in de periode 1984–1987 als onderdeel van een breder pakket dat de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën moest ondersteunen. In dezelfde lijn past ook de discussie over de plafonnering en hertekening van de bijdragen op hogere lonen, die in die periode mee verklaart waarom de financiering van de sociale zekerheid

steeds vaker als knelpunt werd geïdentificeerd. Zulke maatregelen illustreren hoe de crisis niet alleen leidde tot besparingen aan de uitgavenkant, maar ook tot structurele discussies over wie bijdraagt, op welke basis en met welke verdelingsgevolgen.

Naast budgettaire beheersing won ook een tweede beleidslijn aan belang: de idee dat sociale zekerheid sterker moest aansluiten bij het arbeidsmarktbeleid. In de crisisjaren groeide de aandacht voor opvolging van werkzoekenden, controle van beschikbaarheid en het actiever sturen van trajecten richting werk. Hoewel de ‘actieve welvaartsstaat’ als expliciet paradigma pas later, vooral vanaf (het einde van) de jaren negentig en 2000, zijn volle vorm zou krijgen, werden de conceptuele bouwstenen ervan in deze periode gelegd. Het zou dan gaan om een heroriëntatie waarbij bescherming tegen inkomensverlies niet verdwijnt, maar wel vaker wordt gekoppeld aan gedragseisen, begeleiding of verwachtingen over re-integratie. Dat idee sluit aan bij analyses die benadrukken dat opvolging en controle in België historisch mede functioneren als tegengewicht voor het openeindekarakter van de werkloosheidsverzekering.

Belangrijk is ook dat de crisisjaren samenvielen met een institutionele hertekening van België. De staatshervormingen vanaf 1970 en vooral de tweede (1980) en derde (1988–1989) hervorming veranderden de bevoegdheidsverdeling en hadden implicaties voor het sociaal-economisch beleid. De Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 die nog steeds geldt als kerninstrument van de tweede staatshervorming, formaliseerde de werking en bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten. De hervormingen van 1988–1989 breidden bevoegdheden verder uit, wat ook de bestuurlijke context voor het arbeidsmarktbeleid veranderde.

Dit institutionele kader is van belang omdat het mee verklaart waarom arbeidsbemiddeling en opleiding in toenemende mate regionaal zouden worden georganiseerd, terwijl de sociale zekerheid als regelgeving en kernfinanciering federaal bleef.

Die verschuiving werd concreet zichtbaar in de totstandkoming van regionale diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding tegen het einde van de jaren tachtig. In Wallonië en Vlaanderen werden de publieke tewerkstellingsdiensten uitgebouwd als regionale instrumenten. Volgens historische overzichten vormde 1989 daarbij een scharnierjaar waarin elke regio een eigen dienst vormgaf, met de VDAB in Vlaanderen en Le Forem in Wallonië, en in Brussel de ORBEM, de voorloper van Actiris. Voor Vlaanderen sloot dit aan bij de regelgeving die de organisatie van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding structureerde, zoals het Besluit van de Vlaamse Executieve van 21 december 1988.

Deze institutionele herschikking is meer dan louter administratief van aard: ze creëert ruimte voor een beleid dat sterker inzet op matching, opleiding en begeleiding, precies de instrumenten die later kernachtig met activering worden verbonden.

Samenvattend kan de periode 1970–1990 worden begrepen als een crisisfase waarin de Belgische welvaartsstaat niet werd afgebouwd tot een restvoorziening, maar wel fundamenteel werd herijkt. De stijgende werkloosheid en de economische stagnatie deden de sociale uitgaven toenemen en zetten de financieringsbasis onder druk, terwijl de oplopende overheidsschuld en begrotingsproblemen een sanering tot beleidsprioriteit maakten. In die context groeiden maatregelen die enerzijds de uitgavengroei moesten beheersen en anderzijds de band tussen sociale bescherming en arbeidsmarktparticipatie versterkten. Tegelijk legden de staatshervormingen en de uitbouw van regionale arbeidsmarktinstellingen de bestuurlijke fundamenten voor een actiever arbeidsmarktbeleid. De crisis van de jaren zeventig en tachtig is daardoor niet alleen een periode van beperking, maar vormde ook een cesuur en een overgangsmoment waarin de latere actieve welvaartsstaat inhoudelijk en institutioneel werd voorbereid.

3. Overgang naar de actieve welvaartsstaat (1990–2000)

De jaren negentig vormden in België een cruciale overgangsperiode in de ontwikkeling van de welvaartsstaat. Waar de voorgaande decennia vooral werden gekenmerkt door crisisbeheer, budgettaire sanering en de beheersing van sociale uitgaven, kwam in de periode 1990–2000 een nieuw beleidsparadigma steeds duidelijker op de voorgrond. De Belgische welvaartsstaat bleef bestaan als systeem van sociale bescherming, maar de nadruk verschoof geleidelijk van passieve inkomensgarantie naar activering, arbeidsmarktparticipatie en sociale investering. Deze overgang was niet enkel het gevolg van binnenlandse hervormingen, maar moet ook worden begrepen tegen de achtergrond van Europese beleidsontwikkelingen en een verdere federalisering van de Belgische staat.

In de nasleep van de economische crisis van de jaren zeventig en tachtig bleef België geconfronteerd met structurele werkloosheid, een hoge overheidsschuld en met blijvende druk op de financiering van de sociale zekerheid. Het klassieke naoorlogse model, gebaseerd op een relatief stabiele industriële arbeidsmarkt en een verzekeringslogica van bijdragen en rechten, werd steeds minder vanzelfsprekend in een

economie die evolueerde van een productie-economie naar een diensteneconomie, met flexibilisering en ook langdurige werkloosheid. In deze context groeide de overtuiging dat sociale bescherming niet alleen moest compenseren voor inkomensverlies, maar ook moest bijdragen aan re-integratie en maatschappelijke participatie. Werk werd opnieuw centraal geplaatst als kernmechanisme van sociale integratie en als noodzakelijke voorwaarde voor de duurzaamheid van het sociaal model.

Deze beleidsverschuiving werd in belangrijke mate beïnvloed door de Europese Unie. Vanaf de jaren negentig ontwikkelde de EU een steeds actievere rol in de coördinatie van sociaal-economisch beleid, vooral via de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Werkgelegenheid werd een centrale prioriteit binnen het Europese integratieproject, niet alleen om economische competitiviteit te versterken, maar ook om sociale cohesie te waarborgen. Het idee dat sociale uitgaven niet enkel een kost waren maar ook een investering in menselijk kapitaal, vond geleidelijk ingang. Deze benadering werd later expliciet geformuleerd in de Lissabon-strategie van 2000, waarin de EU het doel stelde om de meest competitieve kenniseconomie ter wereld te worden, met een sterke koppeling tussen economische groei, werkgelegenheid en sociale inclusie. Hoewel de Lissabon-strategie formeel het begin van de jaren 2000 markeerde, weerspiegelde zij beleidsontwikkelingen die reeds in de jaren negentig in België werden voorbereid.

Het concept van de sociale investeringsstaat werd in deze periode steeds invloedrijker. De kern van deze visie is dat de welvaartsstaat niet enkel bescherming biedt tegen risico's, maar ook actief investeert in de capaciteiten van burgers via opleiding, begeleiding en inzetbaarheid. De nadruk komt te liggen op levenslang leren, activering van werkzoekenden en het versterken van participatiekansen. Deze benadering betekent een belangrijke verschuiving in de legitimatie van sociaal beleid: sociale zekerheid blijft bestaan, maar wordt meer gekoppeld aan verwachtingen rond participatie en verantwoordelijkheid.

Binnen België vertaalde deze overgang zich concreet in hervormingen van het werkloosheids- en tewerkstellingsbeleid. Werkloosheid werd steeds minder beschouwd als een toestand die enkel recht gaf op een uitkering, en steeds meer als een situatie die actieve opvolging en begeleiding vereiste. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) speelde hierbij een belangrijke rol, door een versterking van controlemechanismen rond beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De idee dat sociale rechten gepaard gaan met verplichtingen werd in de jaren negentig geleidelijk sterker, wat later zou uitmonden in het principe van wederkerigheid dat zo kenmerkend is voor de actieve welvaartsstaat.

Een belangrijk institutioneel kader voor deze ontwikkelingen was de verdere federalisering van België. De staatshervormingen van de jaren tachtig hadden reeds een aantal bevoegdheden verschoven naar de gewesten en gemeenschappen, maar in de jaren negentig werd deze evolutie nog verdiept. De vierde staatshervorming van 1993, vastgelegd in de grondwetsherziening die België officieel tot een federale staat maakte, had dan ook belangrijke implicaties voor het arbeidsmarktbeleid. De gewesten kregen een steeds centralere rol in tewerkstelling, opleiding en arbeidsbemiddeling, terwijl de sociale zekerheid grotendeels federaal georganiseerd bleef. Dit leidde tot een institutioneel complex maar betekenisvol model waarin activering en begeleiding steeds vaker regionaal vorm kregen.

In Vlaanderen werd de VDAB uitgebouwd als centrale actor in arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding, terwijl in Wallonië FOREM deze rol vervulde en in Brussel Actiris (opvolger van ORBEM) instond voor de regionale arbeidsmarktwerking. Deze instellingen werden niet enkel administratieve uitvoerders, maar ontwikkelden zich tot kernspelers in het activeringsbeleid, met instrumenten die werkzoekenden moesten begeleiden naar opleiding, werkervaring en duurzame tewerkstelling. De regionalisering maakte bovendien een beleid mogelijk dat meer was gericht op maatwerk en lokale arbeidsmarktnoden, al creëerde zij tegelijk verschillen in aanpak tussen de gewesten.

De jaren negentig zagen ook de opkomst van nieuwe beleidsinstrumenten die later typisch zouden worden voor de actieve welvaartsstaat. Trajectbegeleiding werd een belangrijk middel om werkzoekenden niet enkel uitkeringen te verstrekken, maar hen actief te ondersteunen en op te volgen in hun zoektocht naar (duurzaam) werk. Individuele actieplannen werden ingevoerd als instrumenten om de rechten en plichten van werkzoekenden te formaliseren en om begeleiding en controle te combineren. Ook tewerkstellingspremies en gesubsidieerde arbeid werden sterker ingezet om werkgevers aan te moedigen kwetsbare groepen aan te werven en om langdurig werklozen opnieuw kansen te bieden op de arbeidsmarkt.

Deze beleidsinstrumenten illustreren een fundamentele verschuiving in de verhouding tussen burger en overheid. In het klassieke naoorlogse model werd de burger vooral beschouwd als een gerechtigde binnen een verzekeringssysteem: wie bijdroeg, had recht op bescherming wanneer sociale risico's zich voordeden. In het activeringsmodel van de jaren negentig werd de burger steeds meer gezien als actieve deelnemer aan de samenleving, met een individuele verantwoordelijkheid om inzetbaar te blijven en te participeren via arbeid of opleiding. De overheid nam daarbij een dubbelrol op: zij

bood ondersteuning en investeerde in capaciteiten, maar verwachtte ook inspanning en naleving van de voorwaarden.

Toch betekende deze overgang geen afschaffing van de sociale zekerheid. De Belgische welvaartsstaat bleef in essentie bestaan als vangnet tegen inkomensverlies en sociale risico's. De kern van de verandering lag eerder in de heroriëntering van doelstellingen: sociale bescherming werd niet langer uitsluitend opgevat als compensatie, maar ook als instrument om sociale integratie en economische participatie te bevorderen. Dit vormde de basis voor het beleid dat vanaf de jaren 2000 expliciet zou worden aangeduid als 'actieve welvaartsstaat'.

Samenvattend kan worden vermeld dat de periode 1990–2000 een scharniermoment vormde in de Belgische welvaartsstaatsgeschiedenis. Europese beleidsinvloeden, blijvende economische druk en institutionele hervormingen droegen bij aan een verschuiving van passieve bescherming naar activering en sociale investering. Nieuwe instrumenten zoals trajectbegeleiding, individuele actieplannen en regionale arbeidsbemiddelingsdiensten markeerden de opkomst van een beleidslogica waarin participatie centraal staat. De overgang naar de actieve welvaartsstaat betekende daarmee niet het einde van solidariteit, maar wel een herdefiniëring ervan, waarbij rechten steeds sterker verbonden werden met plichten en maatschappelijke deelname.

4. De actieve welvaartsstaat in België (2000–heden)¹

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw wordt het Belgische sociaal beleid in toenemende mate gekenmerkt door het paradigma van de actieve welvaartsstaat. Waar de naoorlogse welvaartsstaat vooral was opgebouwd rond inkomensbescherming via sociale zekerheid, en waar de crisisdecennia van de jaren zeventig en tachtig leidden tot budgettaire beheersing en herstructurering, komt vanaf 2000 een nieuw evenwicht tot stand tussen sociale bescherming en sociale activering. De actieve welvaartsstaat combineert, zoals hierboven aangegeven, het klassieke vangnet van sociale zekerheid met beleidsmatige nadruk op participatie, inzetbaarheid en sociale investering. Het doel is niet enkel het bestrijden van armoede door inkomensoverdracht, maar ook het

versterken van burgers zodat zij via arbeid, opleiding en maatschappelijke deelname zelf bijdragen aan hun welzijn en sociale integratie.

De actieve welvaartsstaat wordt vaak begrepen als een antwoord op de uitdagingen van een postindustriële samenleving. Globalisering, technologische verandering, flexibilisering van arbeid en demografische vergrijzing plaatsen de klassieke sociale zekerheid onder druk. Tegelijk groeit de overtuiging dat langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt niet alleen een economisch probleem is, maar ook een sociaal risico dat leidt tot marginalisering, armoede en verlies aan maatschappelijke cohesie. In deze context wordt werk steeds sterker beschouwd als een centrale hefboom van sociale inclusie. Sociale bescherming blijft noodzakelijk, maar wordt steeds vaker gekoppeld aan activeringstrajecten die burgers moeten ondersteunen én stimuleren om te participeren aan de arbeidsmarkt.

Een kernkenmerk van de actieve welvaartsstaat is de nadruk op activering. Werkzoekenden worden niet enkel ondersteund via uitkeringen, maar ook begeleid en opgevolgd. De verhouding tussen rechten en plichten verschuift daarbij. Sociale steun wordt in toenemende mate afhankelijk van voorwaarden (conditionaliteit), zoals beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, sollicitatie-inspanningen en deelname aan opleiding, trajectbegeleiding of heroriëntering.

Dit komt duidelijk tot uiting in de hervormingen van het werkloosheidsbeleid vanaf het begin van de jaren 2000. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) versterkte het systeem van opvolging en controle, via de activering van het zoekgedrag van werkzoekenden. De periode 2004–2014 wordt vaak aangeduid als een fase van intensieve activering, waarin werkzoekenden meer systematisch werden opgevolgd en sancties mogelijk werden bij onvoldoende inspanningen. Dit illustreert hoe de actieve welvaartsstaat niet enkel inzet op ondersteuning, maar ook op responsabilisering.

Naast controle en voorwaarden omvat activering ook investeringen in mensen. De actieve welvaartsstaat sluit aan bij de sociale investeringslogica die vanaf de jaren 2000 in Europa sterk aan belang wint. In deze benadering worden sociale uitgaven niet louter gezien als kostenposten, maar als investeringen in menselijk kapitaal die op lange termijn bijdragen aan economische groei en sociale cohesie. Beleidsdomeinen zoals onderwijs, kinderopvang, gezondheidsbevordering en levenslang leren worden daardoor centrale pijlers van sociale bescherming. Investeren in vroege ontwikkeling, opleiding en inzetbaarheid wordt beschouwd als een preventieve strategie die sociale risico's moet beperken voordat zij zich manifesteren in langdurige werkloosheid of armoede.

¹ Zie ook verder in dit deel bij hoofdstuk 3 over activering.

Een belangrijk element in deze periode is ook de verdere responsabilisering van burgers. In de actieve welvaartsstaat wordt de burger steeds vaker aangesproken als een actor die zelf verantwoordelijkheid draagt voor zijn inzetbaarheid en participatie. Sociale problemen worden minder uitsluitend geïnterpreteerd als collectieve risico's die door de staat moeten worden gecompenseerd, en meer als uitdagingen waarbij individuele inspanningen en gedragsverwachtingen een rol spelen. Deze evolutie roept belangrijke normatieve vragen op over solidariteit en sociale rechtvaardigheid, maar vormt tegelijk een centrale pijler van het hedendaagse sociaal beleid.

Het principe van wederkerigheid is nauw verbonden met deze responsabilisering. Sociale rechten blijven bestaan, maar worden steeds sterker gekoppeld aan plichten. Het idee dat burgers een tegenprestatie leveren voor sociale steun krijgt meer gewicht, zowel in de werkloosheidsverzekering als in de sociale bijstand.

Dit komt bijzonder duidelijk tot uiting in de evolutie van de OCMW's. Waar het OCMW oorspronkelijk vooral werd opgevat als een vangnet voor wie buiten de sociale zekerheid viel, verschoof de rol van deze instellingen in de periode 2010–2020 steeds meer richting activering en maatschappelijke integratie. Het recht op maatschappelijke integratie, verankerd in de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, koppelt het leefloon expliciet aan de mogelijkheid van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI). Dit juridisch kader illustreert hoe bijstand niet langer enkel inkomenssteun is, maar ook een instrument van activering.

De actieve welvaartsstaat wordt bovendien gekenmerkt door decentralisering. De uitvoering van het activeringsbeleid ligt steeds meer bij regionale en lokale actoren, zoals VDAB, FOREM, Actiris en de OCMW's. Deze decentralisering sluit aan bij de bredere federalisering van België en maakt een meer gedifferentieerd beleid mogelijk dat inspeelt op lokale arbeidsmarktnoden. Tegelijk creëert dit ook variatie tussen gemeenten en regio's, waardoor de toegang tot deze begeleiding en ondersteuning niet altijd uniform is. Lokale besturen spelen een steeds belangrijkere rol in sociale activering, via tewerkstellingsprojecten, sociale economie en integratietrajecten.

Een belangrijk beleidsmoment in de ontwikkeling van de actieve welvaartsstaat is het Generatiepact van 2005. Dit pact was een antwoord op de vergrijzing en de stijgende pensioenlasten en had als doel de werkzaamheidsgraad te verhogen en mensen langer aan het werk te houden. Het Generatiepact stimuleerde maatregelen die vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt moesten beperken en arbeidsparticipatie van oudere werk-

nemers moesten versterken. Hiermee werd duidelijk dat de actieve welvaartsstaat niet enkel gericht is op werklozen, maar ook op bredere categorieën binnen de bevolking, met als doel de draagkracht van het sociale systeem te verzekeren en te verbreden.

Sinds de jaren 2010 wordt de sociale investeringslogica verder verdiept. Beleidsinvesteringen in kinderopvang, onderwijs, opleiding en mobiliteit worden steeds sterker verbonden met de doelstelling om armoede en sociale uitsluiting preventief te bestrijden. Preventie wordt daarbij een belangrijk uitgangspunt. In plaats van enkel inkomensverlies te compenseren nadat risico's zich voordoen, richt beleid zich op vroege interventie om langdurige problemen te vermijden. Dit sluit aan bij internationale ontwikkelingen waarin de welvaartsstaat steeds vaker wordt voorgesteld als een investeringsstaat, die kansen creëert voor haar burgers en die sociale risico's probeert te voorkomen.

De actieve welvaartsstaat in België is echter geen homogeen of onomstreden model. De combinatie van bescherming en activering creëert spanningen tussen ondersteuning en controle, tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. Hoewel activering kansen kan bieden op integratie via arbeid, bestaat ook het risico dat kwetsbare groepen (zoals alleenstaande ouders, laagopgeleiden, anderstalige nieuwkomers en NEET-jongeren) die moeilijk kunnen participeren, onder druk komen te staan of uitgesloten worden. De actieve welvaartsstaat blijft daarom een dynamisch en debatgeladen sociaal model, waarin beleidskeuzes voortdurend balanceren tussen economische duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de periode vanaf 2000 wordt gekenmerkt door de institutionalisering van de actieve welvaartsstaat in België. Sociale bescherming blijft bestaan als fundament, maar wordt steeds meer aangevuld met activeringsmechanismen, investeringen in menselijk kapitaal, wederkerigheid en decentralisering. Belangrijke hervormingen zoals het activeringsbeleid van de jaren 2000, het Generatiepact van 2005 en de evolutie van de OCMW's waaronder het recht op maatschappelijke integratie tonen aan hoe arbeid en participatie centraal zijn komen te staan in het hedendaagse sociaal beleid. De actieve welvaartsstaat vormt daarmee het dominante kader waarin België vandaag solidariteit organiseert, maar ook de context waarin nieuwe sociale spanningen en uitdagingen zichtbaar worden.

5. Kritische kanttekeningen bij de actieve welvaartsstaat

De actieve welvaartsstaat vormt sinds het begin van de eenentwintigste eeuw het dominante beleidsparadigma binnen de Belgische sociale bescherming. Dit model combineert klassieke vormen van sociale zekerheid en sociale bijstand met een sterke nadruk op activering, participatie en sociale investering. Het uitgangspunt is dat sociale bescherming niet enkel moet compenseren voor inkomensverlies, maar ook moet bijdragen aan de versterking van burgers, zodat zij via arbeid, opleiding en maatschappelijke participatie hun welzijn kunnen verbeteren. Hoewel deze evolutie belangrijke positieve ambities bevat, roept zij tegelijk fundamentele vragen op over solidariteit, inclusie en sociale rechtvaardigheid. Een kritische reflectie is noodzakelijk om te begrijpen welke spanningen ontstaan wanneer sociale rechten steeds sterker worden gekoppeld aan plichten en wanneer arbeid de centrale norm van sociale integratie wordt.

Een eerste positieve evolutie binnen de actieve welvaartsstaat is de grotere aandacht voor participatie en empowerment. Waar de klassieke verzorgingsstaat burgers vooral benaderde als gerechtigden die bescherming ontvingen tegen sociale risico's, legt het activeringsmodel meer nadruk op het versterken van mogelijkheden en capaciteiten. Beleidsinstrumenten zoals trajectbegeleiding, opleiding en arbeidsbemiddeling zijn erop gericht mensen niet enkel financieel te ondersteunen, maar hen ook perspectieven te bieden op duurzame integratie. Dit sluit aan bij de sociale investeringslogica, die sociale uitgaven beschouwt als investeringen in menselijk kapitaal. In België is deze benadering zichtbaar in het belang dat wordt gehecht aan levenslang leren, de uitbreiding van kinderopvang en maatregelen die inzetbaarheid moeten verhogen. Het beleid verschuift daarmee van louter inkomenscompensatie naar preventie en inclusie, waarbij men tracht sociale uitsluiting te vermijden vóór zij zich structureel vastzet.

Daarnaast wordt de actieve welvaartsstaat gekenmerkt door een sterkere samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen. Sociale problemen worden steeds minder benaderd als geïsoleerde kwesties, maar eerder als multidimensionale uitdagingen waarin werk, onderwijs, welzijn en gezondheid met elkaar zijn verbonden. Lokale actoren zoals OCMW's, arbeidsbemiddelingsdiensten en welzijnsorganisaties werken vaker samen in geïntegreerde trajecten. Dit weerspiegelt een breder streven naar beleidscoherentie, waarbij sociale inclusie niet enkel via inkomenssteun, maar via een combinatie van begeleiding, dienstverlening en activering wordt nagestreefd.

Tegelijk brengt dit model belangrijke spanningen met zich mee. Een centrale kritiek betreft het risico op uitsluiting en stigmatisering van personen die niet kunnen voldoen aan de norm van arbeidsparticipatie. Activering vertrekt vaak vanuit het uitgangspunt dat werk de belangrijkste weg is naar sociale integratie. Voor veel burgers kan arbeid inderdaad bescherming bieden tegen armoede en sociale uitsluiting. Maar niet iedereen beschikt over dezelfde mogelijkheden om te participeren. Personen met chronische gezondheidsproblemen, een beperking, mentale kwetsbaarheid of complexe sociale levensomstandigheden lopen het risico om als 'niet actief' of 'onvoldoende inzetbaar' te worden beschouwd. Hierdoor kan activering een normerend karakter krijgen, waarbij kwetsbaarheid minder wordt erkend als sociaal risico en meer wordt geïnterpreteerd als individuele tekortkoming.

Deze spanning wordt versterkt door het principe van de wederkerigheid, dat steeds prominenter aanwezig is in het Belgische sociale beleid. Sociale rechten blijven bestaan, maar worden vaker gekoppeld aan verplichtingen en gedragsverwachtingen. De idee van 'rechten in ruil voor plichten' vertaalt zich concreet in (striktere) controlemechanismen en sanctioneringsmogelijkheden. In de werkloosheidsverzekering bijvoorbeeld is de opvolging van werkzoekenden door de RVA de voorbije decennia aanzienlijk geïntensiveerd, met sancties bij onvoldoende zoekgedrag. Ook binnen de bijstand is wederkerigheid juridisch verankerd. De RMI-Wet bepaalt dat het leefloon gepaard kan gaan met een GPMI, waardoor ondersteuning wordt verbonden aan activeringstrajecten. Hoewel deze benadering kan bijdragen aan re-integratiekansen, kan zij ook leiden tot druk, onzekerheid en een gevoel van controle op mensen die reeds in een kwetsbare positie verkeren.

Een bijkomende kritische dimensie betreft de ongelijke toegang tot participatie door structurele drempels. De actieve welvaartsstaat veronderstelt dat burgers in staat zijn om kansen te benutten via opleiding en arbeid, maar deze kansen zijn ongelijk verdeeld. Armoede blijft in België een hardnekkig en structureel probleem, dat vaak intergenerationeel wordt doorgegeven. Mensen in armoede beschikken doorgaans over minder middelen om te investeren in opleiding, mobiliteit of gezondheid(szorg), waardoor activeringstrajecten niet altijd haalbaar zijn.² In dergelijke situaties volstaat het niet om enkel responsabilisering te benadrukken, omdat de basisvoorwaarden voor participatie ontbreken.

² Zie hierna bij hoofdstuk 2 over armoede.

Ook toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting vormt steeds vaker een cruciale structurele drempel. Woonzekerheid is een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke participatie, maar zowel de private huurmarkt als de sociale woningmarkt kennen belangrijke problemen. Hoge huurprijzen, discriminatie en beperkte woonkwaliteit op de private markt maken het voor kwetsbare groepen moeilijk om stabiel te wonen. Tegelijk zijn er lange wachtlijsten en een structureel tekort aan sociale woningen. Woonproblemen versterken financiële stress en bemoeilijken activering, omdat onzekerheid over huisvesting vaak andere levensdomeinen ontwricht.

Daarnaast blijft ook de toegang tot gezondheidszorg ongelijk verdeeld. Hoewel België beschikt over een verplichte ziekteverzekering via het RIZIV, bestaan er belangrijke financiële en praktische drempels voor de gezondheidszorg. Remgelden, supplementen en wachtlijsten kunnen ertoe leiden dat kwetsbare groepen zorg – en zeker preventie – uitstellen of vermijden, waardoor ze in een nog moeilijker gezondheidssituatie terechtkomen. Gezondheidsproblemen hebben bovendien een directe impact op inzetbaarheid en arbeidsmarktparticipatie. Dit maakt duidelijk dat activering niet los kan worden gezien van de bredere sociale determinanten van gezondheid.

Ook onderwijs, dat binnen de sociale investeringslogica een sleutelrol speelt, blijft een domein van ongelijke kansen. Ondanks formele toegankelijkheid toont onderzoek aan dat schoolloopbanen nog steeds sterk samenhangen met sociale achtergrond. Kwetsbare groepen hebben minder toegang tot kwaliteitsvolle opleidingstrajecten en ervaren vaker vroegtijdige schooluitval. Hierdoor reproduceert ongelijkheid zich in arbeidsmarktkansen, waardoor activering niet voor iedereen dezelfde mogelijkheden creëert.

Een ander bijzonder belangrijk probleem binnen de actieve welvaartsstaat is de toeneemende non-take-up van sociale rechten. Non-take-up verwijst naar het fenomeen waarbij mensen die recht hebben op sociale voordelen of ondersteuning, deze niet opnemen. Dit kan het gevolg zijn van complexiteit van regelgeving, administratieve barrières, gebrek aan informatie of schaamte en wantrouwen tegenover instanties. In een systeem dat steeds meer voorwaarden en trajecten bevat, wordt van burgers verwacht dat zij zelf hun weg vinden in een ingewikkeld landschap van rechten, plichten en procedures. Dit leidt tot onderbescherming, opnieuw vooral bij de meest kwetsbare groepen. Non-take-up vormt daardoor een paradox binnen een welvaartsstaat die inclusie nastreeft, maar waarin toegang tot rechten nog steeds niet vanzelfsprekend is.³

De actieve welvaartsstaat roept bijgevolg uiteindelijk fundamentele vragen op over het evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. Enerzijds kan activering emancipatorisch werken door mensen kansen te bieden op participatie en zelfredzaamheid. Anderzijds bestaat het risico dat activering omslaat in disciplinerende, waarbij sociale bescherming steeds minder onvoorwaardelijk wordt en waarbij kwetsbaarheid onvoldoende wordt erkend. De uitdaging voor het Belgische sociaal beleid bestaat erin om activering te combineren met een blijvende bescherming van mensen die niet kunnen participeren, en om structurele drempels zoals armoede, woononzekerheid, gezondheidsongelijkheid en onderwijskansen daadwerkelijk aan te pakken.

De conclusie lijkt dan ook te zijn dat de actieve welvaartsstaat belangrijke positieve ambities bevat, met de nadruk op participatie, preventie en sociale investering. Tegelijk creëert dit model nieuwe spanningen rond uitsluiting, controle en ongelijkheid. Kritische reflectie blijft daarom essentieel om te verzekeren dat sociale bescherming in België niet enkel duurzaam, maar ook rechtvaardig en inclusief blijft.

3 Zie verder bij hoofdstuk 5 over toegankelijkheid en non-take-up.

6. Casusgerichte oefeningen

Casus 1 – Activering en structurele ongelijkheid

Sarah is 45 en werkte jarenlang in een textielfabriek. Na een herstructurering verloor ze haar job. Ze krijgt begeleiding via de VDAB, maar de enige beschikbare opleidingen zijn digitaal en op afstand. Sarah heeft beperkte digitale vaardigheden en geen laptop. De consulent verwacht dat ze ‘meer initiatief toont’ om werk te vinden.

- Welke spanning binnen de actieve welvaartsstaat illustreert deze situatie?

Casus 2 – Armoede en ‘wederkerigheid’

Mohamed ontvangt een leefloon van het OCMW. Hij moet deelnemen aan een traject ‘maatschappelijke integratie’ dat vrijwilligerswerk omvat. Hij doet zijn best, maar moet ook zorgen voor zijn zieke moeder. De maatschappelijk werker overweegt om in zijn verslag te adviseren het leefloon tijdelijk te verminderen omdat hij niet genoeg uren presteert.

- Welke kritiek op de actieve welvaartsstaat wordt hier zichtbaar?

Casus 3 – Ongelijke toegang tot gezondheidszorg

Nadine is alleenstaande moeder met een laag inkomen. Ze stelt medische zorgen uit omdat ze het remgeld niet kan betalen en geen auto heeft om naar het ziekenhuis te gaan. Haar huisarts verwijst haar naar een specialist, maar de wachttijd is zes maanden.

- Wat zegt deze casus over de relatie tussen sociale bescherming en gezondheidsongelijkheid in de actieve welvaartsstaat?

Casus 4 – Onderwijs en gelijke kansen

Lina groeit op in een kansarm gezin. Ze volgt deeltijds beroepsonderwijs en werkt halftijds in een winkel. Haar trajectbegeleider zegt dat ‘iedereen zijn eigen toekomst maakt’, maar ze krijgt weinig ondersteuning om verder te studeren.

- Hoe weerspiegelt deze situatie een beperking van het ‘gelijke kansen’-principe binnen de actieve welvaartsstaat?

Casus 5 – Mobiliteit en participatie

Patrick woont in een landelijke gemeente en verloor zijn rijbewijs om medische redenen. Hij krijgt een werkervaringsplaats aangeboden, maar die is enkel bereikbaar met de auto. De consulent zegt dat ‘motivatie het belangrijkste is’ en verwacht dat hij zelf een oplossing vindt.

- Wat toont deze casus aan over de voorwaarden voor participatie in de actieve welvaartsstaat?

LITERATUUR

Scan deze QR-code om de literatuur uit dit hoofdstuk te raadplegen.



EXTRA OEFENINGEN

Scan deze QR-code om de extra oefeningen bij dit hoofdstuk te raadplegen.

