



**De politieke houdbaarheid
van een selectief
sociaal beleid:
lessen uit de jaren tachtig.**

M. Andries
L. De Lathouwer

februari 1996

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/1996/6104/02

Inhoud

1.	De functionaliteit van het matteüseffect in de welvaartsstaat-literatuur.....	2
1.1	De middenklasse als verdediger van de universele welvaartsstaat	2
1.2	De Amerikaanse welvaartsstaat als voorbeeld.....	3
1.3	De Australische welvaartsstaat als tegenvoorbeeld	4
2.	Het Belgische sociale zekerheidsbeleid tijdens de jaren tachtig: selectief en doelmatig?.....	6
2.1	Gezinsbijslagen	7
2.2	Werkloosheidsuitkeringen	10
2.3	Bijstandsuitkeringen.....	13
3.	Besluit: een genuanceerde visie op het verband tussen universaliteit, legitimiteit en politieke houdbaarheid.....	14
	BIBLIOGRAFIE.....	16

In het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over de vraag of de uitkeringen van de sociale zekerheid universeel dan wel selectief moeten zijn, d.w.z. voor alle inkomensgroepen en sociale categorieën gelijk beschikbaar dan wel enkel of vooral voor diegenen die er het meest behoefte aan hebben, vormt de opvatting dat selectieve stelsels en voorzieningen lijden onder een gebrek aan legitimiteit en politieke steun vanwege de middenklassen een belangrijk argument. Deze opvatting gaat ervan uit dat enerzijds de middenklassen enkel dié sociale voorzieningen steunen waarbij ze zelf baat hebben, en dat anderzijds de steun van de middenklassen noodzakelijk is opdat sociale voorzieningen een adequaat niveau zouden bereiken en behouden. Selectieve, op de armste of armere bevolkingscategorieën gerichte voorzieningen zouden *ten eerste* nooit tot volle ontwikkeling komen en *ten tweede* het eerst en het meest worden getroffen door besparingen en beperkingen. De middenklassen daarentegen zouden over voldoende politieke, economische en culturele hulpbronnen beschikken om de universele sociale voorzieningen waarvan ze genieten grotendeels van bezuinigingen te vrijwaren. Hieruit volgt dat universele sociale voorzieningen ook vanuit het standpunt van de armsten en van de armoedebestrijding het meest doelmatig zijn.

In een eerste deel van deze tekst wordt dit 'legitimiteitsargument' ten gunste van universele sociale voorzieningen nader besproken, en enerzijds geïllustreerd met een vaak geciteerd voorbeeld (de Amerikaanse welvaartsstaat), doch anderzijds ook genuanceerd met een tegenvoorbeeld (de Australische welvaartsstaat). In een tweede deel wordt getracht om lessen te trekken uit het selectieve sociale zekerheidsbeleid dat in België werd gevoerd tijdens de jaren tachtig (en voortgezet tijdens de jaren negentig). Vergt het feit dat dit besparingsbeleid vooral heeft geraakt aan de uitkeringen voor de hogere inkomensgroepen en niet aan de zwaksten onder de uitkeringstrekkers, een herziening van de wijdverbreide opvatting dat een selectieve sociale zekerheid te weinig legitimiteit geniet om doelmatig te zijn? Of moet deze opvatting veeleer genuanceerd dan verworpen worden, waarbij zich de vraag stelt onder welke voorwaarden en in welke mate selectiviteit batig kan zijn voor de armoedebestrijding? Deze vragen zijn belangrijk, ook in het licht van het huidige beleidsdebat over de hervorming van de sociale zekerheid en de terugdringing van de armoede.

1. De functionaliteit van het matteüseffect in de welvaartsstaat-literatuur

1.1 *De middenklasse als verdediger van de universele welvaartsstaat*

Dat de middengroepen in de samenleving een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming en de ontwikkeling van de westerse welvaartsstaten, werd tijdens de voorbije jaren omstandig aangetoond door o.m. De Swaan (1988), Esping-Andersen (1990), Baldwin (1990) en Van Kersbergen (1995). Volgens een groot aantal auteurs is de rol die de middenklasse speelt echter evenzeer essentieel om de werking en de dynamiek van de hedendaagse verzorgingsstaat te begrijpen. Wellicht werd deze opvatting het sterkst vertolkt door Goodin en Le Grand (1987), die stellen dat 1) de middenklassen in aanzienlijke mate rechtstreekse baat hebben bij de verzorgingsstaat en 2) de middenklassen dié onderdelen van de verzorgingsstaat zullen ondersteunen waarvan ze (volgens eigen perceptie) zelf genieten terwijl ze zullen aandringen op besparingen in dié onderdelen waarvan ze niet genieten (voor een overzicht van aanverwante literatuur, zie Mishra, 1990, p. 40-42). Reeds eerder waren Deleeck, Huybrechs en Cantillon (1983) voor België tot het besluit gekomen dat de verzorgingsstaat onderhevig is aan het zgn. Matteüseffect; d.w.z. dat de voordelen van het sociaal beleid verhoudingsgewijs en tendentieel meer naar de hogere sociale categorieën toevloeien dan naar de lagere (zie ook Deleeck, 1966 en 1977). Dit effect wordt zowel toegeschreven aan politiek-institutionele factoren (de politiek sterkst georganiseerde groepen weten sociale voorzieningen tot stand te brengen in het belang van hun leden) als aan sociaal-culturele factoren (die de toegang en het gebruik van universeel aangeboden voorzieningen bevorderen of belemmeren).

Aan deze vaststelling dat de middenklassen een cruciale rol spelen in de verzorgingsstaat, zowel wat betreft de opname van de sociale voordelen als in de politieke verdediging van de sociale voorzieningen, worden vaak sociaal-politieke consequenties verbonden. Een selectieve (enkel of voornamelijk op armoedebestrijding gerichte) sociale zekerheid zou immers de middenklassen uitsluiten en hen daarom van het stelsel vervreemden. Het gebrek aan politieke steun voor de sociale zekerheid zou (zeker op lange termijn) nadelig zijn voor dié categorieën die het meest op sociale zekerheid aangewezen zijn, met name de meest kwetsbaren in de samenleving. Selectieve uitkeringen zouden niet mee-evolueren met de algemene welvaart en in tijden van recessie en budgettaire krapte onderhevig zijn aan besparingen. Esping-Andersen (1990) drukt dit als volgt uit: *"The risks of welfare state backlash depend not on spending, but on the class character of welfare states. Middle class welfare states, be they social democratic (as in Scandinavia) or corporatist (as in Germany), forge middle class loyalties. In contrast, the liberal, residualist welfare states found in the United States, Canada and, increasingly, Britain, depend on the loyalties of a numerically weak, and often politically residual, social stratum. In this sense, the class coalitions in which the welfare state regime-types were found, explain not only their past evolution but also their future prospects"*. Ook Cantillon (1993) stelt dat het Matteüseffect functioneel is voor de armoedebestrijding: dankzij het universele verzekeringskarakter zou het verdelingssysteem immers kunnen steunen op een voldoende brede legitimiteit die nodig is om aan groepen met een hoog risico of met een laag inkomen een aanvaardbare minimale bescherming te bieden. Schokkaert en Spinnewyn (1995) ontwikkelen een gelijkaardige argumentatie.

De vaststelling dat de middenklassen een belangrijke rol spelen in de functionering en de dynamiek van de verzorgingsstaat voert niet alleen tot het sociaal-politieke inzicht dat ook de hogere inkomenscategorieën bij de verzorgingsstaat een zeker belang moeten hebben, maar ook dat aparte voorzieningen of regels voor de middenklassen enerzijds en voor de armen anderzijds zo veel als mogelijk moeten worden vermeden. Op armoedebestrijding gerichte, d.w.z. middelgetoetste sociale voorzieningen zouden niet alleen leiden tot de stigmatisering van hun doelgroep, maar zouden ook (opnieuw vanwege het gebrek aan steun vanwege de middenklassen) onvoldoende tot ontwikkeling komen, ondoelmatig blijven en onderhevig zijn aan bezuinigingsdruk. Titmuss (1968) stelde reeds dat "*services for the poor*" meestal "*poor services*" zijn en dit argument is vaak herhaald.

1.2 De Amerikaanse welvaartsstaat als voorbeeld

Bij wijze van voorbeeld van het feit dat selectieve sociale voorzieningen een aanzienlijke politieke kwetsbaarheid kennen, wordt vaak verwezen naar de Amerikaanse welvaartsstaat, die bestaat uit "*welfare*" (middelgetoetste uitkeringen die enkel de meest behoeftigen bereiken) enerzijds en "*social security*" (sociale verzekeringen waarbij de middenklassen in aanzienlijke mate baat hebben) anderzijds. Terwijl de eerstgenoemde peiler van het Amerikaanse stelsel blootstaat aan voortdurende kritiek en bezuinigingsdruk, wordt de tweede door de beleidsmakers nagenoeg als onaantastbaar (*'sacrosanct'*) beschouwd (zie o.m. Glazer, 1986; Skocpol, 1987; Weir, Orloff en Skocpol, 1988; Skocpol, 1991; Marmor, Mashaw en Harvey, 1992). Hierbij wordt dan verwezen naar het feit dat de voornaamste middelgetoetste uitkeringen, de AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*, die grotendeels naar eenoudergezinnen gaat) sinds het midden van de jaren zeventig een reële waardevermindering hebben ondergaan, terwijl de niet-middelgetoetste pensioenen in deze periode continu zijn gestegen. De AFDC-uitkeringen daalden reeds scherp vanaf 1965, maar dit werd aanvankelijk gecompenseerd door de introductie van nieuwe bijstandsprogramma's in natura. Vanaf 1975 is het uitkeringsniveau van het totale pakket aan bijstandsvoorzieningen echter achtergebleven bij de prijsontwikkeling. Zo daalde de gemiddelde reële uitkeringshoogte voor een eenverdienersgezin met kinderen tussen 1970 en 1987 met een derde (zie Sawhill, 1988). Terwijl het bezuinigingsbeleid in sterke mate gericht werd op de bijstandsprogramma's bleven de pensioen- en aanverwante voorzieningen van de OASDHI (*Old age Security, Disability and Health Insurance*) gespaard van ingrijpende besparingen. Ook in de momenteel gevoerde bezuinigingsdiscussies blijken de bijstandsvoorzieningen een grotere politieke kwetsbaarheid te kennen dan de sociale verzekeringen (zie Center for Budget and Policy Priorities, 1995).

Het Amerikaanse voorbeeld vormt dan ook een vaak aangehaalde en voor de hand liggende evidentie voor de opvatting dat universele, niet-middelgetoetste voorzieningen de uitkeringstrekkers in het algemeen en de meest kwetsbaren in het bijzonder ten goede komen. Toch behoeft dit voorbeeld enige nuancering. Greenstein (1991) heeft erop gewezen dat sommige selectieve uitkeringen (zoals '*Food Stamps*' en de steun voor behoeftige bejaarden) grotendeels van bezuinigingen gevrijwaard zijn gebleven, terwijl op sommige niet-middelgetoetste sociale voorzieningen (zoals werkloosheids- en arbeidsongeschiktheids-uitkeringen) werd bespaard¹. Een vergelijking tussen AFDC enerzijds en pensioenen

¹ Overigens werden tijdens de regeerperiode van Reagan ook in de pensioentak van '*social security*' besparingen doorgevoerd, met name (in 1983) een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, een

anderzijds gaat dan ook niet helemaal op. Greenstein stelt dat andere elementen dan de universaliteit of selectiviteit van een voorziening van belang zijn om de politieke steun ervoor te verklaren: de vraag of het gaat om een uitkering waarvoor in het verleden werd bijgedragen, de aard van de voorziening (in geld of in natura), de kenmerken van de doelgroep (werkend of niet-werkend, arbeidsgeschikt of arbeidsongeschikt, het klassieke onderscheid tussen 'deserving poor' en 'undeserving poor'). Recent werd deze opvatting bevestigd door Pierson (1995), die onderzoek heeft verricht naar de ontwikkeling van de welvaartsstaat onder Thatcher (Verenigd Koninkrijk) en Reagan (Verenigde Staten). Hij komt (tegen ruim verspreide opvattingen in) tot het besluit dat 1) beide conservatief-liberale regeringen er *niet* in geslaagd zijn de welvaartsstaat te ontmantelen of fundamenteel te hervormen, en 2) er geen rechtlijnig verband bestaat tussen het selectieve dan wel universele karakter van voorzieningen enerzijds en de mate waarin ze door besparingen worden getroffen anderzijds. Voor beide landen geldt dat de politieke houdbaarheid of kwetsbaarheid van sociale voorzieningen zich niet laat verklaren door de mate waarin de middenklassen ervan zijn uitgesloten: *"The standard expectation that the broader electoral appeal of nontargeted programs will make them politically stable, while means-tested programs can easily be whittled away, does not withstand close scrutiny. In both countries, some means-tested programs have been vulnerable; others have not. The same has been true for universal programs. The durability of programs turns on factors more complex than whether or not they are designed for the poor."* Pierson schrijft dit gegeven toe aan verschillende factoren: het feit dat de mogelijkheden om besparingen door te voeren vaak groter zijn in universele dan in selectieve voorzieningen, de ideologische voorkeur van conservatief-liberale regeringen voor selectieve i.p.v. universele sociale voorzieningen, de gevoeligheid van ook deze regeringen voor het argument dat raken aan de uitkeringen voor de armen 'onfair' is. Ook voor Pierson lijkt het onderscheid tussen 'deserving poor' en 'undeserving poor' (en uitkeringstrekkers in het algemeen) belangrijker dan het onderscheid tussen selectieve en universele voorzieningen (zie ook Kaus, 1992).

1.3 De Australische welvaartsstaat als tegenvoorbeeld

De opvatting dat universele, niet-middelgetoetste sociale uitkeringen en voorzieningen de grootste doelmatigheid kennen m.b.t. de armoedebestrijding en dat de vergroting van de selectiviteit in de sociale zekerheid de noodzakelijke legitimiteit van het stelsel in gevaar kan brengen, is tijdens de voorbije jaren niet onbetwist gebleven. De voornaamste disputanten ervan zijn een aantal auteurs die vertrouwd zijn met de Australische welvaartsstaat, die gekenmerkt wordt door een ver doorgedreven selectiviteit: nagenoeg alle sociale uitkeringen in Australië worden slechts uitgekeerd na toepassing van een middelentoets (zie Bolderson en Mabett, 1991; Castles, 1994). Esping-Andersen (1990) rangschikte Australië daarom bij de liberale, residuele welvaartsstaten (samen met o.m. de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk), waarvan wordt aangenomen dat de doelmatigheid (wegens te eenzijdige gerichtheid op armoedebestrijding en onvoldoende betrokkenheid van de middenklassen) beperkt is vergeleken met de continentaal-Europese en Scandinavische welvaartsstaten. Deze catalogisering van de Australische welvaartsstaat is sterk gecontesteerd door Castles en Mitchell (1990). Hun tegenwerping luidt dat selectiviteit in de toekenning van sociale uitkeringen wel degelijk een instrument kan zijn tot inkomensherverdeling (zie ook

wijziging van het indexeringsmechanisme en de invoering van een belasting op de uitkeringen voor gepensioneerden in hogere inkomenscategorieën. Zie Achenbaum (1986), p. 86-99.

Castles en Mitchell, 1993). Elders heeft Mitchell (1991) aangetoond dat de uitkomsten (in termen van armoedebestrijding en herverdeling) van de Australische welvaartsstaat gunstiger zijn dan wat op grond van de (relatief lage) sociale zekerheidsuitgaven zou kunnen worden verwacht en dat dit resultaat kan worden toegeschreven aan het selectieve en dus efficiënte karakter van het stelsel. Ze besluit dan ook met de retorische vraag: "*Taking the case of Australia as an example of what many writers consider as a highly stigmatised system by virtue of its extensive income-testing arrangements, what evidence is there for the existence of dissatisfaction with its welfare state?*", eraan toevoegend dat "*commonly held beliefs regarding different transfer instruments may be out-dated and empirically dubious. We need substantially more empirical research before making judgements in favour or against different transfer instruments or ascribing deleterious effects to the operation of particular instruments*".

Nog meer wordt de aanname dat met het oog op politieke houdbaarheid ook de hogere inkomensgroepen een belang moeten hebben bij de verzorgingsstaat in vraag gesteld door Papadakis (1993). Volgens deze auteur bestaat er een gebrek aan bewijsmateriaal voor de stelling dat de middenklassen gehecht zijn aan de welvaartsstaat in geval van universaliteit en vijandig staan tegenover de welvaartsstaat in geval van selectiviteit. Bovendien stelt hij dat kortzichtig eigenbelang wellicht een onvoldoende verklaring vormt voor het al dan niet steunen van een sociale voorziening: morele oordelen kunnen minstens zo belangrijk zijn (zie ook Offe, 1992). Eventueel kan de politieke steun vanwege de middenklassen een belangrijke factor zijn voor de ontwikkeling of het behoud van een sociale voorzieningen, doch deze steun hoeft niet per se gebaseerd te zijn op onmiddellijk en materieel eigenbelang. Papadakis' empirische evidentie (gebaseerd op opinie-onderzoek bij de Australische bevolking over de legitimiteit van het sociaal beleid en over het politieke debat m.b.t. de verzorgingsstaat) toont aan dat een belangrijk aandeel van de hogere en de middenklassen gunstig staat tegenover overheidstussenkomst op sociaal gebied. Zijn besluit luidt dat ook in een selectieve welvaartsstaat als de Australische het verband tussen de sociale klasse waartoe men behoort enerzijds en de mate waarin men de verzorgingsstaat steunt anderzijds, een complex (d.w.z. niet-mechanisch) karakter heeft.

Een derde Australische bijdrage tot het debat, die ingaat op het gevaar van een 'welfare state backlash' ten koste van de zwakke groepen waaraan een selectieve welvaartsstaat zou bloot staan, wordt geleverd door Whiteford (1994). Aan de hand van een statisch microsimulatie-model toont hij aan dat ondanks het besparingsbeleid dat tijdens de periode 1983-1990 door de Australische Labour-regering werd gevoerd, de ongelijkheid en de armoede niet zijn toegenomen -integendeel. Deze vaststelling moet worden toegeschreven aan het selectieve karakter van het besparingsbeleid: terwijl de middelentoets voor een aantal uitkeringen nog werd verstrengd (zodat minder mensen uit de hogere en middenklassen deze uitkeringen kunnen ontvangen), werden het niveau van de uitkeringen zelf aanzienlijk verbeterd, wat uiteraard aan de lagere inkomenscategorieën ten goede kwam. Via een pakket van maatregelen (m.b.t. de hoogte van de vervangingsuitkeringen, de woonkostensubsidies en de gezinstoelagen) zijn de reële uitkeringsniveaus tijdens de crisisperiode gestegen. Bovendien werd tegelijk sterk geïnvesteerd in het gezinsbeleid, vooral ten gunste van de werkenden met een laag inkomen. Vanaf 1987 wordt het gezinsbeleid selectiever, met hogere maar middelgetoetste gezinsbijslagen en een sterke uitbouw van het '*Family Income Allowance Supplement*' (later '*Family Allowance Supplement*'), een middelgetoetst supplement bij lage lonen (zie Saunders en Whiteford, 1991). Deze vaststellingen relativiseren de opvatting dat in

een selectieve verzorgingsstaat besparingen steeds ten koste zullen gaan van de zwaksten in de samenleving.

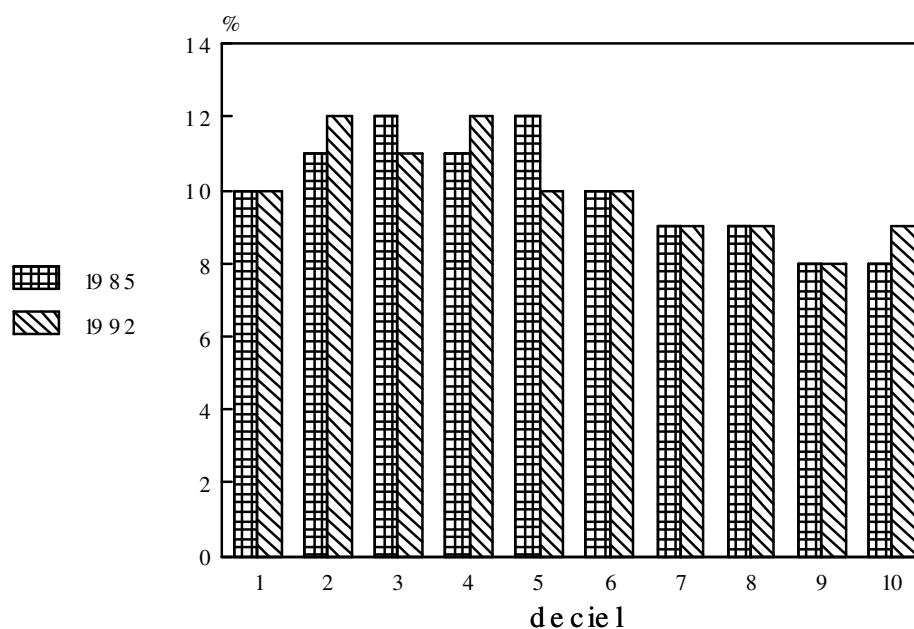
Verscheidende auteurs nemen dus de verdediging op van de selectieve Australische welvaartsstaat. Hierbij passen evenwel een drietal opmerkingen. *Ten eerste* is er ook Australische welvaartsstaat-literatuur die een meer kritische houding aanneemt tegenover het eigen stelsel: zo heeft Bryson (1992) het over "*a poorly developed*" en "*precarious welfare system*", en heeft Saunders (1994) (die gewag maakt van "*the undue and misplaced emphasis given to the poverty alleviation objective*") sterke twijfels bij de politieke houdbaarheid van het stelsel op lange termijn. *Ten tweede* is volgens comparatief armoede- en doelmatigheids-onderzoek (zie Mitchell, 1991; Förster, 1994; Atkinson, Rainwater en Smeeding, 1995) het percentage arme huishoudens in Australië weliswaar lager dan in de Verenigde Staten, maar aanzienlijk hoger dan in de meeste continentaal-Europese en Scandinavische landen. *Ten derde* moet worden benadrukt dat de middelentoets in de Australische sociale zekerheid veeleer een 'rijkdom-toets' dan een 'armoede-toets' is; d.w.z. dat de selectiviteit veeleer tot doel heeft de hoogste inkomensgroepen van sociale uitkeringen uitsluiten dan deze uitkeringen exclusief te richten op de armsten (zie ook Gough, 1994). Dit heeft tot gevolg dat een belangrijk deel van de middenklasse (die zoals vermeld als cruciaal wordt beschouwd voor de brede legitimiteit van de welvaartsstaat) wel degelijk een belang heeft bij een groot aantal sociale voorzieningen (zie Castles, 1994).

2. Het Belgische sociale zekerheidsbeleid tijdens de jaren tachtig: selectief en doelmatig?

Op het recente beleid dat inzake sociale zekerheid in België werd gevoerd is de uitspraak van Offe (1987) van toepassing dat "*in Western Europe at least, cuts in welfare expenditure do not typically occur as the political consequences of 'tax revolts'; they simply 'suggest themselves' as a consequence of changes in macro-economic indicators, and they can be implemented without much political cost in view of the weakness of resistance*". Tijdens de jaren tachtig (en grotendeels verdergezet tijdens de jaren negentig) werd in België inderdaad een besparingsbeleid gevoerd in de sociale zekerheid, veeleer op grond van pragmatisch-budgettaire dan van ideologische motieven. Dit beleid had tot gevolg dat de uitgaven voor sociale bescherming in zekere mate werden verminderd (van 29,3% van het BBP in 1985 tot 27,6% in 1993; bron: Eurostat, 1993), en dit in een periode waarin het aantal uitkeringstrekkers (met name ontvangers van pensioenen en van werkloosheidsuitkeringen) sterk toenam en waarin de uitgaven voor gezondheidszorg een blijvende groeitendens vertoonden (zie Cantillon en Andries, 1995; Andries, 1995/4). Dat tijdens deze periode noch de armoede, noch de inkomensongelijkheid significant toenamen (zie Cantillon, Marx, Proost en Van Dam, 1994) moet enerzijds worden toegeschreven aan een aantal sociaal-demografische veranderingen (zie Cantillon, 1992), maar anderzijds ook aan het selectieve karakter van het gevoerde besparingsbeleid. Zoals we hieronder (aan de hand van het gevoerde beleid inzake gezinsbijslagen, werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen) zullen aantonen wordt dit beleid inderdaad gekenmerkt door het selectieve karakter ervan, in die zin dat uitkeringstrekkers die tot zwakke groepen behoren en/of een hoog armoederisico kennen grotendeels van inleveringen werden gevrijwaard en in sommige gevallen zelfs op aanzienlijke uitkeringsverhogingen konden rekenen.

Dit selectieve karakter van het gevoerde sociale zekerheidsbeleid betekent overigens niet dat de sociale zekerheid als zodanig (in de uitkomst) een selectief karakter heeft gekregen. Dit mag blijken uit *grafiek 1*, waarin de verdeling over de inkomensdecielen van de sociale zekerheidsuitgaven wordt getoond. Hieruit blijkt dat zowel in 1985 als in 1992 een groot aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven terecht komt bij de hogere inkomenscategorieën. Doorheen het crisisbeleid is de sociale zekerheid een geheel van sociale verzekeringen gebleven, die (grotendeels onafhankelijk van de bestaansmiddelen waarover het gezin van de uitkeringstrekker beschikt) uitkeringen verstrekt aan verzekerden bij wie zich een sociaal risico voordoet. Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat België (samen met o.m. Zweden, Frankrijk en Duitsland; en in tegenstelling tot o.m. Australië en het Verenigd Koninkrijk) tot de landen behoort met een zeer universele gelijke spreiding van de sociale zekerheidsinkomens over de inkomensgroepen (zie Atkinson, Rainwater en Smeeding, 1995). Verder is in België de omvang van de sociale bijstand, als meest selectieve sociale zekerheidsvoorziening, relatief beperkt; de recente sterke relatieve toename van het aantal bestaansminimumtrekkers heeft aan dit gegeven nauwelijks iets afgedaan (zie Andries, 1995/1).

Grafiek 1: Verdeling (in %) van de sociale zekerheidsuitgaven over de gestandaardiseerde* inkomensdecielen in 1985 en 1992.



* 'Standaardisering' van de gezinsinkomens betekent correctie ervan voor de gezinssamenstelling. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de OESO-equivalentieschaal. Deze bedraagt 0,66 voor een alleenstaande; 1,0 voor een koppel; 1,25 voor 3 personen; 1,45 voor 4 personen; 1,60 voor 5 personen; + 0,15 voor iedere bijkomende persoon in het huishouden.

Bron: CSB-enquête.

2.1 Gezinsbijlagen

Huishoudens in de bovenste en in de middenlagen van de inkomensverdeling genieten in aanzienlijke mate van het stelsel van gezinsbijlagen: 53% van de uitgaven voor kinderbijlagen komt terecht bij de vijf hoogste gestandaardiseerde inkomensdecielen, 18% bij de twee hoogste decielen (bron: CBS-enquête). Voorstellen om (uit

besparingsoverwegingen of om de uitgaven voor gezinsbijslagen anders te verdelen en aldus de armoede onder gezinnen met kinderen beter te bestrijden) de gezinsbijslagen middelgetoetst te maken of bij het belastbaar inkomen te voegen roepen sterke weerstanden op en blijken een geringe politieke haalbaarheid te kennen. Toch is inzake de gezinsbijslagen tijdens de voorbije vijftien jaar een selectief beleid gevoerd, zij het een beleid van 'selectiviteit binnen universaliteit'.

Gezinsbijslagen zijn tijdens de crisisperiode het voorwerp geweest van diverse besparingsmaatregelen. *Ten eerste* zijn tijdens de periode 1980-1995 de basisbedragen niet aangepast aan de algemene welvaartsontwikkeling. *Ten tweede* waren de gezinsbijslagen (net zoals lonen en vervangingsuitkeringen) tussen 1982 en 1987 het voorwerp van verschillende 'indexsprongen'; d.w.z. dat de automatische aanpassing ervan aan de ontwikkeling van de prijzenindex tijdelijk en gedeeltelijk werd opgeheven. *Ten derde* ondergingen de gezinsbijslagen van 1983 tot 1992 een tijdelijke afhouding van 375 BF (500 BF in 1983) per maand per gezin².

Tegenover deze besparingsmaatregelen staan de verbeteringen die werden doorgevoerd m.b.t. de kinderbijslagen voor 'risicogroepen'; d.w.z. de kinderen van langdurig werkloze, gepensioneerde en invalide gezinshoofden (voor zover hun vervangingsinkomen een bepaalde grens -57.700 BF per maand- niet overschrijdt), die onmiskenbaar een hoog armoederisico kennen (zie Cantillon, Proost en Tan, 1995). *Ten eerste* werden deze gezinsbijslagen vrijgesteld van de hierboven vermelde tijdelijke afhouding. *Ten tweede* werden de verhoogde gezinsbijslagen voor kinderen van invalide gezinshoofden sinds 1980 (voor een eerste kind, jonger dan zes jaar) in reële termen verhoogd met 23%. *Ten derde* werden vanaf 1983 ook voor kinderen van langdurig werkloze en gepensioneerde gezinshoofden verhoogde bijslagen toegekend, die sindsdien een reële verhoging ondergingen met 25%³. Dat de verhoogde gezinsbijslagen voor kinderen van uitkeringstrekkende gezinshoofden effectief terecht komen bij gezinnen die tot de laagste inkomenscategorieën behoren en die een uitgesproken hoog bestaansonzekerheidsrisico kennen (en dat bijgevolg het optrekken van deze verhoogde gezinsbijslagen een doelmatige en doeltreffende bijdrage vormt tot de armoedebestrijding), blijkt uit cijfers van het Centrum voor Sociaal Beleid. Van de gezinnen die in 1992 de verhoogde gezinsbijslag ontvingen behoorde 30% (tegenover 5% bij de gezinnen met gewone gezinsbijslag) tot het laagste gestandaardiseerde inkomensdecil, behoorde 54% (t.o.v. 13%) tot het laagste quintiel, was 42% (t.o.v. 9%) bestaansonzeker volgens de CSB-norm en was 20% (t.o.v. 5%) arm volgens de EG-norm (zie Cantillon, Storms, Verbist en Van den Bosch, 1995).

Daarnaast is er de merkwaardige ontwikkeling van de middelgetoetste 'gewaarborgde gezinsbijslagen'⁴: dit zijn de middelgetoetste gezinsbijslagen voor gezinnen met kinderen die geen recht hebben op bijslagen in de algemene regeling (voor werknemers en

² Rechthebbenden op gezinsbijslag met lage lonen (minder dan 38.857 BF in 1992) en gescheiden bijslagtrekkenden met lage inkomens (zelfde bedrag) konden de inhouding op de kinderbijslag terugvorderen. Tijdens de periode 1984-1992 gebeurde deze terugstorting evenwel voor minder dan 1 procent van de rechthebbenden waarvoor de inhouding werd gedaan.

³ Het aantal kinderen waarvoor in de werknemersregeling een verhoogde kinderbijslag wordt uitbetaald omdat het gezinshoofd gepensionerd, invalide of langdurig werkloos is, bedroeg in december 1994 235.500 of 13% van het totaal. In 1984 ging het nog om 210.100 kinderen of 11,7% van het totaal.

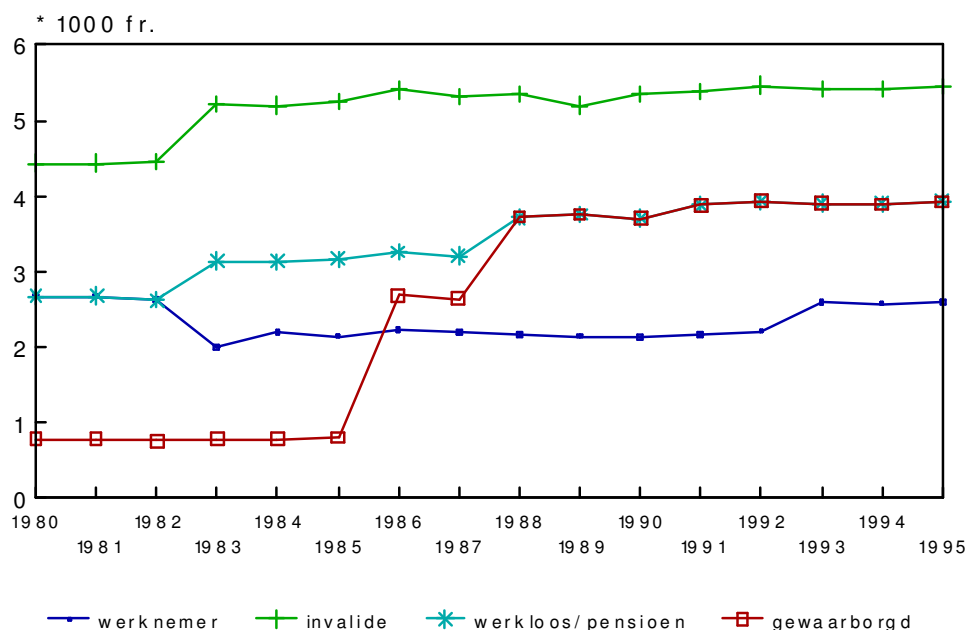
⁴ Deze residuaire en middelgetoetste gezinsbijslagregeling kent slechts een gering aantal gerechtigden: in december 1994 ontvingen 6.400 gezinnen voor 13.300 kinderen gewaarborgde gezinsbijslag.

overheidspersoneel) of in de regeling voor zelfstandigen. Conform met de ongeschreven regel dat niet-contributieve uitkeringen niet hoger kunnen bedragen dan uitkeringen waarvoor bijdragen worden of werden betaald (zie Andries, 1995/2), hadden deze gezinsbijslagen tot 1985 het niveau van de bijslagen in de zelfstandigenregeling (die voor o.m. het eerste kind lager liggen dan de bijslagen in de werknemersregeling). Daarna werden deze bijslagen opgetrokken tot het niveau van de werknemersregeling (in 1985) en van de verhoogde bijslagen voor kinderen van langdurig werkloze en gepensioneerde gezinshoofden (in 1987).

Grafiek 2 toont, voor de werknemersregeling en de gewaarborgde gezinsbijslag, de reële evolutie van de basisbedragen (voor een eerste kind, jonger dan zes jaar) over de periode 1980-1995. Hieruit blijkt dat gewone bijslagen enige koopkracht hebben verloren (-3%), maar dat de bijslagen voor kinderen van invalide gezinshoofden (+23%) en van gepensioneerde of langdurig werkloze gezinshoofden (+47%) sterk zijn verhoogd. De gewaarborgde gezinsbijslag werd tijdens deze periode verviervoudigd.

Ons besluit m.b.t. de gezinsbijslagen luidt dat de Belgische regeringen het universele karakter van de gezinsbijslagen hebben gehandhaafd, maar dat ze tegelijk een beleid hebben gevoerd van 'selectiviteit binnen universaliteit'. Terwijl de gewone gezinsbijslagen onderworpen werden aan een aantal besparingsmaatregelen, ontvingen gezinnen met een niet-tewerkgesteld gezinshoofd (en dus een verhoogd armoede-risico) aanzienlijk hogere gezinsbijslagen. De gezinsbijslagen werden tijdens deze periode ingezet als instrument in het armoedebestrijdingsbeleid.

Grafiek 2: Evolutie van het bedrag (in prijzen van 1995) van de kinderbijslag in de werknemersregeling en het gewaarborgde stelsel: eerste kind, jonger dan zes jaar, 1980-1995.



2.2 Werkloosheidsuitkeringen

Werkloosheidsuitkeringen zijn breed gespreid over de inkomensverdeling, zij het dat ze verhoudingsgewijze veel meer aan de onderste inkomenscategorieën toekomen dan de gezinsbijslagen. Zo vloeide in 1992 36% van de uitgaven naar de 20% armsten, terwijl 40% in de bovenste helft van de welvaartsverdeling terecht kwam (bron: CSB-enquête). Anders dan in de meeste landen zijn de werkloosheidsuitkeringen in België in principe onbeperkt in de tijd, zodat langdurig werklozen niet worden doorverwezen naar een middelgetoetste bijstandsregeling. Dit kenmerk is uiteraard voordelig voor de hogere inkomenscategorieën, die bij langdurige werkloosheid niet door een middelentoets van uitkeringen worden uitgesloten⁵.

Voorstellen om vanuit besparingsoverwegingen de werkloosheidsuitkeringen beperkt te maken in de duur hebben nooit doorgang gevonden; simulaties van een in de duur beperkt recht op werkloosheidsuitkeringen gevolgd door een genereus bijstandsstelsel naar Nederlands voorbeeld wijzen overigens uit dat hierdoor enerzijds de globale financiële doelmatigheid van het stelsel niet zou verslechteren (op voorwaarde van hoge bovenminimale en minimale uitkeringen) maar ook nauwelijks zou verbeteren⁶, en dat anderzijds slechts geringe besparingen zouden worden gerealiseerd (zie De Lathouwer, 1994 en 1996). Veeleer dan dat de duur van het recht op werkloosheidsuitkeringen werd beperkt of dat lineaire inleveringen aan de werklozen werden opgelegd⁷, werd het besparingsbeleid vooral gekenmerkt door een doorgedreven gezinsmodalisering van de uitkeringen. Het instrument van de 'gezinsmodalisering' (veronderstelde behoefte) houdt, in tegenstelling tot een middelentoets (feitelijke behoefte), slechts op forfaitaire wijze rekening met de aanwezige bestaansmiddelen. Het betekent een categoriale differentiatie ten voordele van werklozen die uitsluitend moeten leven van een werkloosheidsuitkering en ten nadele van werklozen die een beroep kunnen doen op andere gezinsinkomsten. Deze laatsten behouden een individueel, doch verminderd uitkeringsrecht.

In april 1981 werd de bestaande tweedeling van de werklozen (met en zonder gezinslasten) vervangen door een driedeling in gezinshoofden (kostwinners in eenverdienersgezinnen, alleenstaande ouders), alleenstaanden (werklozen die alleen leven) en samenwonenden (werklozen die samenleven met gezinsleden die over eigen inkomsten beschikken)⁸. De wettelijke vervangingsratio's (verhouding van de werkloosheidsuitkering tot het vroegere loon) en de minimum-uitkeringen voor deze drie categorieën werden sterk gedifferentieerd, vooral bij langdurige werkloosheid, met de meest gunstige behandeling voor gezinshoofden

⁵ Ander voordeel voor de hogere inkomensgroepen is dat de Belgische werkloosheidsverzekering in aanzienlijke mate uitkeringen verstrekt aan mensen die in oneigenlijke zin werkloos zijn (deeltijds werkenden, loopbaanonderbrekers, werklozen die vrijgesteld zijn van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt). Daar staan evenwel een aantal kenmerken tegenover die nadelig zijn voor werklozen in hogere inkomenscategorieën: het lage niveau van de maximum-uitkeringen (waardoor het stelsel een zwak verzekeringskarakter kent) en de ver doorgedreven gezinsmodalisering. Zie De Lathouwer, 1994 en 1996.

⁶ Verdere analyse wijst uit dat de globale quasi-ongewijzigde doelmatigheid een belangrijke tegengestelde beweging verbergt, waarbij eeninkomensgezinnen aanzienlijk beter zouden worden beschermd terwijl tweeverdieners in hun bestaanszekerheid zouden worden bedreigd.

⁷ Behoudens de wijziging in de berekeningswijze van de werkloosheidsuitkering in 1982. Daar waar het dagloon waarop de werkloosheidsuitkering wordt berekend vroeger 1/25ste vertegenwoordigde van het maandloon, wordt sindsdien 1/26ste gehanteerd. Dit komt neer op een korting van de werkloosheidsuitkering met 3,8% op maandbasis.

⁸ In 1994 was de samenstelling van de volledig werklozen als volgt: 29% gezinshoofden, 14% alleenstaanden, 55% samenwonenden.

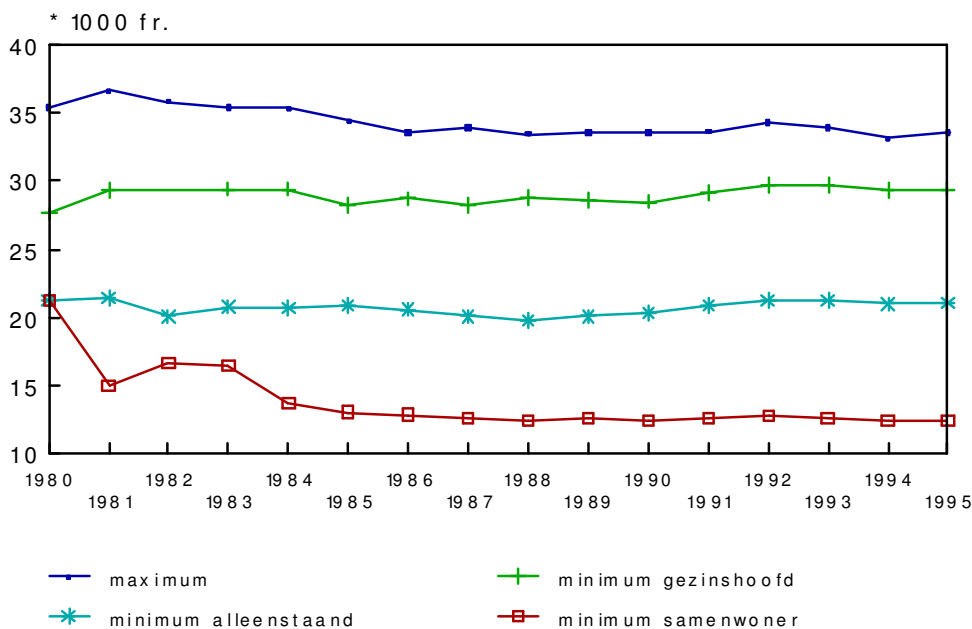
(waarvan het armoede-risico het hoogst is, zie Cantillon en Andries, 1995) en de minst gunstige voor samenwonende werklozen (die geacht worden bescherming tegen bestaansonzekerheid te vinden in gezinsverband). Deze laatsten ontvangen nog slechts forfaitaire uitkeringen bij langdurige werkloosheid (zie ook De Lathouwer, 1995). Ook bij de schoolverlaters werden de uitkeringen, behalve aan de leeftijd, ook gekoppeld aan de gezinssituatie, waarbij alleenstaande en samenwonende schoolverlaters slechts lage wachttuitkeringen ontvangen (zelfs lager dan het bestaansminimum).

In de daaropvolgende besparingsrondes werd deze ingeslagen piste van inleveringen voor samenwonenden verdergezet, terwijl gezinshoofden en alleenstaanden hiervan grotendeels gevrijwaard bleven. De maatregelen van 1986 reduceren enerzijds de bovenminimale uitkeringen voor samenwonenden bij aanvang van de werkloosheid van 60% naar 55% en maken anderzijds het uitkeringsverloop voor samenwonende nog meer degressief: de 'tweede werkloosheidsperiode' (die volgt op een initiële periode van één jaar), waarna alleen nog lage forfaitaire uitkeringen worden toegekend, werd ingekort van één jaar naar zes maanden (weliswaar verlengbaar met drie maanden per jaar arbeidsverleden). Een nieuwe inkorting van de tweede periode volgde in 1993 (van zes tot drie maanden, opnieuw verlengbaar).

Ook het gevoerde indexeringsbeleid werd gekenmerkt door de techniek van de gezinsmodalisering en door selectiviteit in algemene zin. Terwijl reeds vanaf de tweede helft van de jaren zeventig de automatische aanpassing van de uitkering aan de algemene welvaartsontwikkeling werd afgeschaft, werd vanaf het begin van de jaren tachtig de prijsindexering afgezwakt. De lasten hiervan werden evenwel in de eerste plaats gedragen door de bovenminimale uitkeringen, aangezien er voor de minima (met name de minimumuitkeringen voor alleenstaanden en gezinshoofden) werd voorzien in compenserende uitkeringsverhogingen. Ook bij de meest recente ingreep in het indexeringsmechanisme (de vervanging van de 'index der consumptieprijzen' door een 'gezondheidsindex', in 1994) werden de minima voor gezinshoofden en voor alleenstaanden, maar niet voor samenwonenden, bij wijze van compensatie verhoogd.

Grafiek 3 toont de gevolgen van dit selectieve besparingsbeleid voor de hoogte van de minimumuitkeringen voor de drie categorieën. Terwijl de minimum-uitkeringen voor samenwonenden (sinds 1981 het forfaitaire bedrag in de derde werkloosheidsperiode) er sinds 1980 met 41% op achteruit gingen, bleven ze stabiel voor alleenstaanden en werden ze met 7% verhoogd voor gezinshoofden. Het bedrag van de maximum-uitkeringen kende tijdens deze periode een vermindering met 5%, zodat de ruimte tussen minima en maxima aanzienlijk verminderde. Deze evolutie betekent een belangrijke afzwakking van het verzekeringskarakter van het stelsel van werkloosheidsuitkeringen.

Grafiek 3: Evolutie van de minimum- en maximumuitkeringen (in prijzen van 1995) in de werkloosheidsverzekering, 1980-1995.



Dit beleid van 'selectiviteit binnen universaliteit' in de werkloosheidsverzekering heeft vooral geraakt aan de persoonlijke inkomens van vrouwelijke werklozen (die 70% uitmaken van de samenwonende werklozen en 87% van de samenwonende langdurig werklozen met lage forfaitaire uitkeringen) en jonge werklozen (die 48% uitmaken van de samenwonende werklozen) (bron: RVA). Vanuit deze vaststelling werd tegen het gevoerde beleid vooral protest aangekend vanuit feministisch-emancipatorische hoek, waar het herstel wordt gevraagd van de werkloosheidsuitkering als individueel, niet aan de gezinstoestand gebonden recht (zie Nederlandstalige Nationale Vrouwenraad, 1994). Vanuit doelmatigheidsoogpunt (d.w.z. met het oog op de voorkoming en de bestrijding van armoede) kan het gevoerde beleid evenwel als relatief geslaagd worden beschouwd, aangezien inleveringen ten koste van de meeste kwetsbare categorieën onder de werklozen (namelijk diegenen voor wie de werkloosheidsuitkering de enige of voornaamste bron van inkomen is) konden worden voorkomen, en dit zonder dat werklozen massaal werden doorverwezen van de werkloosheidsverzekering naar de sociale bijstand (zie Andries, 1995/1)⁹.

Sinds het einde van de jaren tachtig lijken de grenzen van de besparingen via een verdergaande modalisering van de uitkeringsbedragen bereikt en komt de nadruk meer te liggen op een volumebeleid. Dit gebeurde enerzijds door maatregelen om de instroom van nieuwe uitkeringsgerechtigde werklozen te beperken (verstrenging van de referentie-eisen in 1993), anderzijds om de uitstroom te bevorderen. Een belangrijk instrument hierbij is het artikel 80 in de werkloosheidsreglementering, waardoor werklozen kunnen worden uitgesloten

⁹ Wel geldt de verstrenging in de werkloosheidsreglementering en in de toepassing ervan, zowel wat betreft de voorwaarden om werkloosheidsuitkeringen te kunnen ontvangen (o.m. het vereiste aantal 'gewerkte dagen' binnen de referentieperiode) als wat betreft de sanctionering van werklozen o.m. bij onvoldoende arbeidsbereidheid of bij onbeschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, als één van de oorzaken van de sterke relatieve toename van het aantal bestaansminimumtrekkers. Zie Andries, 1995/3; De Lathouwer, 1996.

van uitkeringen wegens 'abnormaal langdurige werkloosheid'. Ook deze regeling wordt gekenmerkt door selectiviteit, *ten eerste* omdat ze sedert 1987 enkel kan worden toegepast op samenwonende werklozen (dus niet op gezinshoofden en alleenstaanden), *ten tweede* omdat ze niet kan worden toegepast wanneer het jaarlijks gezinsinkomen van de werkloze (exclusief de werkloosheidsuitkering) lager ligt dan een bepaald bedrag (600.000 BF + 24.000 BF per persoon ten laste). Via dit schorsingsartikel wordt de facto een beperking van de uitkeringsduur ingevoerd en een middelentoets geïntroduceerd, zij het op een relatief hoog inkomensniveau en na een lange (doch aan de regionale werkgelegenheidssituatie aangepaste) uitkeringsduur.

2.3 *Bijstandsuitkeringen*

De ontvangers van de residuele en middelgetoetste (dus in aanzienlijke mate selectieve) minimum-uitkeringen vanwege de sociale bijstand (het bestaansminimum, de inkomensvervangende tegemoetkomingen voor gehandicapten, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden) moeten worden beschouwd als de categorie die het meest door armoede wordt getroffen en bedreigd. In de periode 1980-1995 werden nauwelijks¹⁰ maatregelen getroffen die de toegang tot de bijstandsuitkeringen beperken of die een vermindering van de bijstandsbedragen inhielden, integendeel.

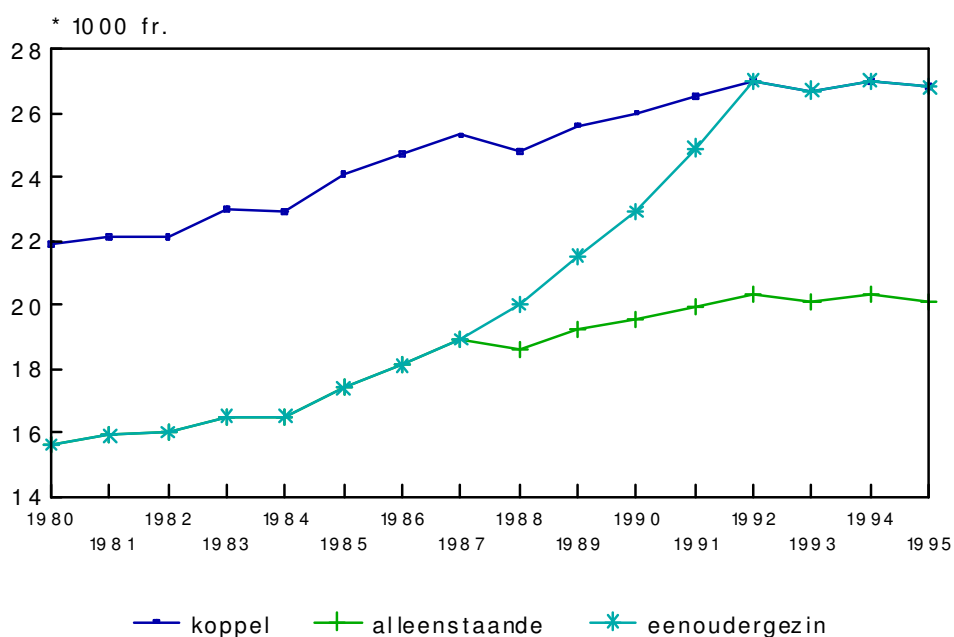
Ten eerste werd de toegang tot het bestaansminimum door diverse maatregelen verruimd, onder meer door de vermindering van de meerderjarigheidsleeftijd van 21 tot 18 jaar (1990) en door de versoepeling van de voorwaarde m.b.t. de duur van het verblijf voor niet-Belgen (1992). Daarnaast werden een aantal maatregelen van kracht om aan daklozen en personen zonder vaste verblijfplaats het recht op het bestaansminimum te waarborgen. Zo werd in 1995 in de bestaansminimumwet de bepaling ingeschreven dat, indien de gerechtigde op het bestaansminimum geen hoofdverblijfplaats heeft, het bestaansminimum moet worden verstrekt door het OCMW van de gemeente waarvan de dakloze blijk geeft van de intentie om er te verblijven; in 1993 was deze bepaling -in het kader van het urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving- voor wat betreft het recht op maatschappelijke dienstverlening reeds ingeschreven in de OCMW-wet. Datzelfde urgentieprogramma voerde bovendien de 'installatietoelage' in: bij het verlaten van een instelling hebben daklozen eenmalig recht op een verhoogd bestaansminimum; het bedrag van de verhoging is gelijk aan dat van de maandelijkse uitkering. Ook de belangrijke hervorming van het stelsel van tegemoetkomingen voor gehandicapten (1987) ging gepaard met een aanzienlijke toename van het aantal rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming (van 65.390 in 1987 tot 99.065 in 1993).

Ten tweede werd de middelentoets (vooral m.b.t. het bestaansminimum) versoepeld: onderhoudsgelden voor kinderen (1988) en studiebeurzen (1991) werden vrijgesteld van de toets; in geval van socio-professionele reïntegratie kan een deel van het arbeidsinkomen (tot 6.757 BF) worden vrijgesteld. Sinds 1995 blijven ook de inkomsten uit werkzaamheden bij een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap buiten de toepassing van de middelentoets.

¹⁰ Tot de uitzonderingen hierop behoren het K.B. nr. 244 (1983) waardoor de OCMW's werden verplicht om uitgekeerde bestaansminima teug te vorderen vanwege verwanten (deze maatregel werd nadien grotendeels ongedaan gemaakt) en een aantal maatregelen om het groeiende aantal gehandicapten met een tegemoetkoming te beheersen.

Ten derde kenden de bijstandsnormen een substantiële verhoging. Dit wordt getoond in grafiek 4: voor koppels was er sinds 1980 een reële verhoging met 22%, voor alleenstaanden met 29%. Het meest gingen eenoudergezinnen met bestaansminimum (die 19% uitmaken van de bestaansminimumtrekkers) erop vooruit: aangezien zij (met een overgangperiode van 1987 tot 1992) overgingen van het bedrag 'alleenstaande' naar het bedrag 'gezin', kende hun minimum-uitkering een reële verhoging met 74%. Wat betreft de bijstandsuitkeringen besluiten we dan ook dat in een periode van besparingen in de sociale zekerheid, de minimum-uitkeringen voor de meest kwetsbare categorieën hierdoor niet werden getroffen en integendeel op aanzienlijke toegangsverruiming en prestatie-verbeteringen konden rekenen (zie Andries, 1995/2 en 1995/3).

Grafiek 4: Evolutie van de bedragen van het bestaansminimum (in prijzen van 1995), 1980-1995.



3. Besluit: een genuanceerde visie op het verband tussen universaliteit, legitimiteit en politieke houdbaarheid

Zoals blijkt uit de voorbeelden in *paragraaf 2* is het niet zo dat het besparingsbeleid dat in België gevoerd werd tijdens de jaren tachtig (en grotendeels verdergezet tijdens de jaren negentig) de armen heeft getroffen en de middenklassen ongemoeid heeft gelaten. Veeleer het tegendeel is waar: bij vrijwel elke besparingsmaatregel werd ernaar gestreefd de meest kwetsbaren en de laagste inkomenscategorieën te ontzien. Tegelijk werden de uitkeringen voor uitkeringstrekkers met een hoog armoederisico (eeninkomensgezinnen met een niet-tewerkgesteld gezinshoofd en bijstandstrekkers) verbeterd. Ons besluit luidt dan ook dat er tijdens de crisisperiode naast een besparingsbeleid ook een armoedebestrijdingsbeleid is gevoerd in de sociale zekerheid. In het geval van de werkloosheidsuitkeringen nam dit

voorkeurbeleid ten gunste van de meest kwetsbaren de vorm aan van het niet of nauwelijks raken aan de uitkeringen van alleenstaanden en gezinshoofden; in het geval van de gezinsbijslagen en de bijslandsuitkeringen zelfs van uitkeringsverhogingen voor de categorieën met een uitgesproken hoog armoederisico.

Deze vaststellingen leiden tot een genuanceerde visie op het verband tussen enerzijds de selectiviteit van het sociaal beleid en anderzijds de brede legitimiteit, politieke houdbaarheid en sociale doelmatigheid van de sociale zekerheid: een vergroting van de selectiviteit gaat niet per se samen met een afname van de doelmatigheid van de sociale zekerheid of met een structurele verzwakking van de positie van de armsten. Twee inzichten dragen tot een dergelijke genuanceerde visie bij.

Ten eerste dat 'selectiviteit' geen eenduidig begrip is, maar een vlag die vele ladingen kan dekken. In brede zin is immers elke uitkering selectief: voor elke bestaande uitkering bestaan er immers regels die bepalen 1) wie deze uitkering kan ontvangen en wie niet, 2) onder welke voorwaarden de uitkering kan worden ontvangen en 3) hoe het bedrag van de uitkering wordt gemodaliseerd naargelang een aantal kenmerken van de uitkeringsstrekker (vroeger loon, huidig inkomen, gezinssituatie, leeftijd, ...). Vandaar dat het nauwelijks een kwestie is of de sociale zekerheid selectief is, maar *hoe* en *in welke mate* ze selectief is (zie o.m. Esping-Andersen, 1990; Mitchell, Harding en Gruen, 1994). Hierbij kan dan een meervoudig onderscheid worden gemaakt: 1) tussen enerzijds categoriale selectiviteit (d.w.z. dat uitkeringen slechts worden toegekend aan wie tot bepaalde -als kwetsbaar beschouwde-categorieën behoort, zoals bejaarden en gehandicapten) en anderzijds inkomensselectiviteit (d.w.z. dat de behoefte wordt gemeten aan de hoogte van het inkomen of het vermogen), 2) tussen enerzijds de beperking van de uitkeringen tot de armsten en anderzijds de afsluiting ervan voor de rijksten, en 3) tussen enerzijds het niet toekennen van de uitkering aan wie verondersteld wordt er geen behoefte aan te hebben en anderzijds de modalisering naar behoefte van het uitkeringsbedrag of 'selectiviteit binnen universaliteit' (*targeting within universalism*) (zie Andries, 1996).

Al deze gradaties en modaliteiten van selectiviteit hebben verschillende consequenties voor de legitimiteit van het sociaal beleid en voor de politieke houdbaarheid ervan. Voor België hebben wellicht de overwegende toepassing van categoriale selectiviteit en van 'selectiviteit binnen universaliteit' bijgedragen tot de aanvaarding van het selectieve besparingsbeleid.

Ten tweede dat de opvattingen met betrekking tot selectiviteit en universaliteit in samenhang moeten worden gezien met andere noties van rechtvaardigheid en billijkheid. Zoals gesteld door Pierson (1995) kan het selectieve of middelgetoetste karakter van een bepaalde voorziening een handicap zijn voor de brede legitimiteit ervan; andere kenmerken van dezelfde uitkering of van de ontvangerspopulatie kunnen evenwel dit negatieve kenmerk compenseren. Cruciaal lijkt hierbij het onderscheid tussen voorzieningen voor '*deserving poor*' enerzijds en voor '*undeserving poor*' anderzijds: in het eerste geval (bijvoorbeeld gehandicapten) kan het beeld dat de publieke opinie heeft van de ontvangerspopulatie een compensatie vormen voor het zwakke politieke gewicht ervan; in het tweede geval (bijvoorbeeld sommige categorieën van bijslandstrekken en werklozen) kan dit beeld het zwakke politieke gewicht nog amplificeren.

Bovendien mag de mate waarin ontvangers van middelgetoetste uitkeringen (gehandicapten, armen, ...) in staat zijn zich politiek of als drukingsgroep te organiseren (al dan niet gesteund door sympathisanten uit de niet-ontvangende middengroepen) niet onderschat worden; er mag

aangenomen worden dat een sterke 'poverty lobby' in staat kan zijn om dreigende besparingen op de uitkeringen voor de armsten af te wenden of om verbeteringen van de middelgetoetste uitkeringen te bewerkstelligen.

Vraag moet dan ook zijn *hoeveel* en *welke* selectiviteit de sociale zekerheid (of wellicht beter, iedere afzonderlijke tak van het sociale zekerheidsstelsel) kan dragen vanuit doelmatigheids-oogpunt. Waar ligt de grens van de solidariteit, waar de betalende middenklasse haar eigen belang als te gering percipieert en in crisistijd aandringt op besparingsmaatregelen die ten koste gaan van de zwakste groepen, waardoor de armoede zou toenemen of verergeren? Het precieze antwoord op deze vraag kan niet gegeven worden, doch het is plausibel dat aan een selectief sociaal beleid zekere politieke grenzen zijn, naast andere grenzen, die zich veeleer situeren in de sfeer van de administratieve en economische efficiëntie (zie De Lathouwer, 1996). De ervaring van het tijdens de jaren tachtig gevoerde beleid relativeert de opvatting dat elke vorm van selectiviteit de positie van de armen structureel verzwakt. Omgekeerd kan hieruit niet worden afgeleid dat een radicaal verderzetten van dit beleid een zekere en doelmatige toekomst voor de sociale zekerheid garandeert.

BIBLIOGRAFIE

- ACHENBAUM, W. (1986), *Social security: visions and revisions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ANDRIES, M. (1995/1), Ontwikkeling Belgische bijstandsregelingen in vergelijkend perspectief, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 2, p. 179-187.
- ANDRIES, M. (1995/2), *Minimumuitkeringen en minimumtrekkers in de Belgische sociale zekerheid*. Bijdrage voor het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres "De sociale zekerheid verzekerd". Brussel, 20-21 oktober.
- ANDRIES, M. (1995/3), *De toename van het aantal bestaansminimumtrekkers in perspectief*. Referaat voor de Algemene Vergadering van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - Afdeling Maatschappelijk Welzijn. Antwerpen, 8 december.
- ANDRIES, M. (1995/4), Inkomensdualisering tussen werkenden en uitkeringstrekkers op actieve leeftijd? In: VAN DER HALLEN, P. (ed.), *Arbeidsmarktonderzoekersdag 1995. Verslagboek*. Leuven: HIVA, p. 27-41.
- ANDRIES, M. (1996), Welke selectiviteit in de sociale zekerheid? In: *Samenleving en politiek*, 1, p. 3-8.
- ATKINSON, A., L. RAINWATER & T. SMEEDING (1995), *Income distribution in OECD countries. Evidence from the Luxemburg Income Study*. Paris: OECD.
- BALDWIN, P. (1990), *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOLDERSON, H. & D. MABETT (1991), *Social policy and social security in Australia, Britain and the USA*. Aldershot: Avebury.
- BRYSON, L. (1992), *Welfare and the state. Who benefits?* Basingstoke: Macmillan Press.
- CANTILLON, B. (1992), De 'zero sum crisis': een verklaring voor de stabiliteit van de inkomens- en welvaartsverdeling in een periode van economische crisis, in: *Maandschrift Economie*, 1, p. 54-76.
- CANTILLON, B. (1993), De beperkingen van de sociale zekerheid, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1, p. 3-41.

- CANTILLON, B., I. MARX, D. PROOST & R. VAN DAM (1994), Sociale indicatoren 1985-1992, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2, p. 497-549.
- CANTILLON B. & M. ANDRIES (1995), De dualiseringsthese hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 6-7, p. 523-543.
- CANTILLON, B., D. PROOST D. & B. TAN (1995), De levensomstandigheden van kinderen. Gezinnen in hun socio-economische context, in: *Welzijnsids*, 18.
- CANTILLON, B., B. STORMS, G. VERBIST & K. VAN DEN BOSCH (1995), *Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslag en belastingaftrek voor kinderen ten laste*. Berichten / UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.
- CASTLES, F. & D. MITCHELL (1990), *Three worlds of welfare capitalism or four?* The Luxemburg Income Study, Working Paper 63.
- CASTLES, F. & D. MITCHELL (1993), Worlds of welfare and families of nations, in: CASTLES, F. (ed.), *Families of nations. Patterns of public policy in Western democracies*. Aldershot, Dartmouth.
- CASTLES, F. (1994), Comparing the Australian and Scandinavian welfare states, in: *Scandinavian political studies*, 1, p. 31-46.
- CENTER FOR BUDGET AND POLICY PRIORITIES (1995), *The Conference agreement on the welfare bill*.
- DE LATHOUWER, L. (1994), Doelmatigheid van werkloosheidssystemen in comparatief perspectief: simulaties van het Nederlandse model voor België, in: *Maandschrift Economie*, 4, p. 267-288.
- DE LATHOUWER, L. (1995), *Netto vervangingsratio's bij werkloosheid voor België en een vergelijking met zes andere Europese landen. Verslag van de belangrijkste onderzoeksresultaten*. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.
- DE LATHOUWER, L. (1996, te verschijnen), *Universaliteit en selectiviteit in de werkloosheidsverzekering*. (doctoraal proefschrift).
- DELEECK, H. (1966), *Maatschappelijke zekerheid en inkomensverdeling in België*. Antwerpen: SWU.
- DELEECK, H. (1977), *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*. Antwerpen: De Nederlandse Boekhandel.
- DELEECK, H., J. HUYBRECHS & B. CANTILLON (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer.
- DE SWAAN, A. (1989), *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- FESTJENS, M. (1993), De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990, in: FRANK, M. e.a. (eds.), *Geschiedenis van de openbare financiën in België, de periode 1980-1990*. Gent: Academia Press.
- FÖRSTER, M. (1994), The effects of net transfers on low incomes among non-elderly families, in: *OECD Economic Studies*, 22, p. 181-219.
- GLAZER, N. (1986), Welfare and "Welfare" in America, in: ROSE, R. & R. SHIRATORI (eds.), *The welfare state. East and west*. Oxford: Oxford University Press.
- GOODIN, R. & J. LE GRAND (1986), *Not only the poor. The middle classes and the welfare state*. Londen: Allen & Unwin.
- GOUGH, I. (1994), *Means tested benefits in a comparative perspective*. The Richard Titmuss Memorial Lecture. Hebrew University of Jerusalem.

- GREENTEIN, R. (1991), Universal and targeted approaches to relieving poverty: an alternative view, in: JENCKS, C. & P. PETERSON (eds.), *The urban underclass*. Washington: Brookings Institution.
- KAUS, M. (1992), *The end of equality*. New York: Basic Books.
- MARMOR, T., J. MASHAW & P. HARVEY (1990), *America's misunderstood welfare. Persistent myths, enduring realities*. New York: Basic Books.
- MITCHELL, D. (1991), *Income transfers in ten welfare states*. Aldershot: Avebury.
- MITCHELL, D., A. HARDING & F. GRUEN (1994), Targeting welfare, in: *The economic record*, 210, p. 315-340.
- MISHRA, R. (1990), *The welfare state in capitalist society. Policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- NEDERLANDSTALIGE NATIONALE VROUWENRAAD (1994), *Naar individuele rechten in de sociale zekerheid? De pensioenen en de werkloosheid in de kijker*. Leuven: Acco.
- OFFE, C. (1987), Democracy against the welfare state? Structural foundations of neo-conservative political opportunities, in: *Political theory*, 3, p. 501-537.
- OFFE, C. (1992), A non-productivist design for social policies, in: VAN PARIJS, Ph. (ed.), *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*. Londen: Verso.
- PAPADAKIS, E. (1993), Class interests, class politics and welfare state regime, in: *British Journal of Sociology*, 2, p. 249-270.
- PIERSON, P. (1995), *Dismantling the welfare state. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAUNDERS, P. & P. WHITEFORD (1991), Assessing recent Australian social security developments and reform proposals, in: GRUEN, F. (ed.), *Australian economic policy. Conference proceedings*. Australian National University.
- SAUNDERS, P. (1994), *Welfare and inequality. National and international perspectives on the Australian welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAWHILL, I. (1988), Poverty in the US: why is it so persistent?, in: *Journal of Economic Literature*, 3, p. 1073-1119.
- SCHOKKAERT, E. & F. SPINNEWYN (1995), Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten, in: DESPONTIN, M. & M. JEGERS (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22ste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*. Brussel: VUBPRESS.
- SKOCPOL, T. (1987), America's incomplete welfare state: the limits of new deal reforms and the origins of the present crisis. In: REIN, M., G. ESPING-ANDERSEN & L. RAINWATER (eds.), *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes*. Armdonk, ME Sharpe.
- SKOCPOL, T. (1991), Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States, in: JENCKS, C. & P. PETERSON (eds.), *The urban underclass*. Washington: Brookings Institution.
- TITMUSS, R. (1968), *Commitment to welfare*. Londen: Allen and Unwin.
- VAN KERSBERGEN, K. (1995), *Social capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*. London: Routledge.
- WEIR, M., A. ORLOFF & T. SKOCPOL (1988), The future of social policy in the United States: constraints and possibilities, in: WEIR, M., A. ORLOFF & T. SKOCPOL (eds.), *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.

WHITEFORD, P. (1994), Income distribution and social policy under a reformist government: the Australian experience, in: *Policy and politics*, 4, p. 239-255.