

elementen voor de sociologische ontleding van de sociale zekerheid

H. Deleeck

INLEIDING

De kritiek op de sociale zekerheid en het probleem van haar hervorming is actueel in alle West-Europese landen.

In deze bijdrage wordt gepoogd — in tegenstelling tot de vaak eenzijdig juridisch en financiële benadering door vele beleidsinstanties — het sociale zekerheidsgebeuren te plaatsen in het raam van de globale sociale verandering, en een synthese te geven van de eigentijdse sociale, politieke en economische determinanten van de evolutie van het sociale zekerheidssysteem. Het is ook op deze achtergrond dat de resultaten van het empirisch onderzoek naar doelmatigheid en ondoelmatigheid van de sociale zekerheid, moeten gelezen worden (1).

Het begrip sociale zekerheid

De sociale zekerheid kan omschreven worden als de specifieke instelling gericht op het verschaffen van financiële bestaanszekerheid in de industriële samenleving. Zij behoort tot de eigen bestaansvorm ervan, omdat zij risico's ondervangt die eigen zijn aan de industriële produktiewijze (loonderving in geval van ziekte, ouderdom, en werkloosheid) en aan de hiermee verbonden technologische vooruitgang (bv. geneeskundige verzorging); deze risico's overstijgen het individueel vermogen tot sparen en zelfbescherming, en zijn daardoor sociaal problematisch geworden. Zij deelt in de organisatievormen van de arbeid in de ontwikkelde samenleving, en is verplichtend vanwege de overheid (publiekrechtelijk) opgelegd. Deze collectieve organisatie van bijdragen en van uitkeringen kan men, aspectueel, noemen: een collectieve afzondering en toewijzing van een deel van de arbeidsopbrengst; een systeem van sociale verzekeringen (met een blijvende relatie tussen bijdrage en uitkeringen, maar door de overheid georganiseerd); een vernieuwing van het loonbegrip (gemutualiseerd of gesolidariseerd loon; uitgesteld loon), gedwongen sparen. Zij is een onderdeel van het sociaal beleid in de welvaarts- of verzorgingsstaat die aan zijn inwoners een aantal basisvoorzieningen waarborgt, als collectieve voorwaarden van individuele welvaart en welzijn. Een essentieel doel ervan is de inkomensherverdeling, d.i. het verwezenlijken van inkomensoverdrachten van minder naar meer door sociale omstandigheden benadeelde burgers; dit noemt men de horizontale inkomensherverdeling. De verticale inkomensherverdeling, d.i. inkomensoverdrachten van rijkere naar armen wordt door sommigen als wenselijk geïngesteld of zelfs, in het bredere raam van het sociaal beleid, als middel-doel ervan gezien.

Naarmate de opbouw van de verzorgingsstaat vordert gaat men over van de oorspronkelijke sociale verzekeringen naar het sociale zekerheidssysteem, als onderdeel van een geheel de samenleving gestalte gevend sociaal beleid *Gesellschaftspolitik*, met een verzwakking van de band tussen bijdragen en uitkeringen, en met een inschakeling van het systeem der uitkeringen in de sectorale beleiden betreffende gezondheidszorg, gezin,



bejaarden, tewerkstelling, enz. Deze sociale zekerheid gaat bovendien in de moderne economie een essentiële plaats innemen als middel om de effectieve vraag te verhogen en daardoor de volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, en als ingebouwde stabilisator in periodes van neergaande conjunctuur.

Grondtypes van sociale zekerheidssystemen

In verband met hun oorsprong en historische evolutie onderscheidt men doorgaans het continentale of Bismarckiaanse, en het angelsaksische of Beveridgiaanse type. Het continentale type, aangetroffen in de meeste West-Europese landen, vertoont volgende kenmerken :

- ontstaan als sociale verzekeringen, aansluitend bij het arbeidscontract ;
- georganiseerd per beroepscategorie (loon- en weddetrekkenden, zelfstandigen, overheid) , later opgenomen in het geheel van de arbeidsverhoudingen, met paritair beheer en met betrokkenheid van de vakbonden en van de ziekenfondsen bij de uitvoering ;
- met als doel vervangingsinkomens te voorzien (verzekering voor werknemers) ;
- met evenredigheid tussen de risico's, de bijdragen en de uitkeringen ;
- gefinancierd door werkgevers- en werknemersbijdragen en door een overheids-subsidie ;
- met als gevolg een inkomensherverdeling binnen bepaalde sociale beroepscategorieën, en met name een herverdeling van de loonmassa.

Het angelsaksisch systeem wordt aangetroffen in Engeland, in de Scandinavische landen, alsmede in vroegere Britse kolonies, en vertoont volgende kenmerken :

- ontstaan uit de armenzorg ;
- eenheidssysteem voor de ganse bevolking, in het raam van de nationale politiek ;
- met als doel minimum-inkomens te voorzien (teneinde de armoede uit te roeien, later gezien in samenhang met volledige werkgelegenheid en economische stabiliteit) ;
- met forfaitaire minimale uitkeringen ;
- gefinancierd uit algemene belastingsgelden en forfaitaire bijdragen ;
- met als gevolg een nationale inkomensherverdeling.

Alhoewel de grondtypes in de onderscheiden landen bewaard gebleven zijn is er toch enige vermenging en convergentie ontstaan, voornamelijk dan in de zestiger jaren. De systemen evolueerden in de zin van voortdurende uitbreiding van het aantal betrokken subjecten tot alle inwoners, van de uitbreiding van de gedekte risico's, en van de gelijkvormigheid der uitkeringen voor alle burgers ; wat Perrin doet zeggen dat de fundamentele evolutie gaat in de richting van respectievelijk universaliteit, algemeenheid en eenheid.

Wat bepaalt de groei der sociale zekerheidsstelsels ?

De quantitative en kwalitatieve groei der sociale zekerheidsstelsels in de industriële samenlevingen wordt aangeduid door de vaststelling dat het percentage van het nationaal inkomen besteed aan de sociale zekerheid toeneemt al naargelang van de stijging van het inkomen per hoofd (dus de welvaart).

Deze groei wordt blijkbaar door een groot aantal economische, sociale, politieke en culturele determinanten veroorzaakt. Als factoren van sociaal-economische aard gelden de salariering, d.i. het toenemend aandeel van personen met het statuut van loon- of weddetrekkenden in de beroepsbevolking, alsmede de tertiarisering, d.i. de toename van het aandeel van de personen tewerkgesteld in de administratie, het onderwijs en de dienstverlening, en de daarmee samenhangende levenswijze en arbeidsrechtelijk statuut. Verder is er de veroudering van de bevolking (versterkt door de neiging tot verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd), samen met de verlenging van de scolariteit; en ten slotte de technologische vooruitgang in de gezondheidszorg. Al deze factoren hangen samen met voortschrijdende economische groei, wat Wilensky ertoe brengt deze laatste, en niet het politieke regime, als de overwegende determinerende structurele factor te beschouwen. (2) Een tweede reeks van factoren zijn van institutioneel-politieke aard en houden verband met het besluitvormingsproces (en met name met de rol van de sociale partners hierin), met de functie van het onrechtstreekse loon, alsmede met de bureaucratisering van de onderscheiden sociale zekerheidssectoren. Ten derde wordt de bestaanszekerheidsproblematiek beïnvloed door een aantal sociologische factoren, in negatieve zin, door de toename van het aantal alleenstaanden en één-ouder-gezinnen, in positieve zin door de toename van het dubbele gezinsinkomen door de beroepsarbeid van de gehuwde vrouw.

Een absolute grens aan de groei van de sociale zekerheid kan vanzelfsprekend niet aangegeven worden met een bepaald percentage van het nationaal inkomen. De aanwezigheid van zulke grens (die naar onze mening in de meeste West-Europese landen benaderd is) kan wel blijken uit de groeiende weerstand van de bevolking tegen een verdere toename van het onrechtstreekse loon en van de belastingen of van beiden (af te leiden, rechtstreeks, uit opiniepeilingen, maar vooral, onrechtstreeks, uit de toename van de lastenontduiking), uit de nadelige specifieke weerslag van de stijgende sociale lasten op de tewerkstelling, uit de onduidelijkheid van de inkomensverdeling die door het groot volume weinig selectieve uitkeringen bewerkt wordt, alsmede uit de kennelijke verspilling die door de zeer snelle kwantitatieve groei van sommige sociale overheidssectoren veroorzaakt wordt.

Veranderingen in de sociale functies : van sociale verzekeringen naar sociale zekerheid (3)

De brede doelstellingen van de sociale zekerheid zijn : de inkomensgelijkheid via herverdeling en de sociale integratie. De wijze waarop deze doelstellingen institutioneel gestalte aannemen evolueert in het raam van de sociale verandering.

De verslapping van de band tussen uitkeringen en arbeidsprestatie en tussen risico's en bijdragen, de verschuivingen van het systeem in de zin van universaliteit en algemeenheid, de inschakeling van de uitkeringen in een meer globaal sectoraal en categoriaal sociaal beleid, en niet in het minst de voortdurende stijging van nominale en reële inkomens der beroepsbevolking, hebben meegebracht dat over deze sociale uitkeringen niet meer uitsluitend of hoofdzakelijk kan geredeneerd worden op grond van het begrip der sociale verzekeringen.

De reeds vernoemde Perrin (4), één van de zeer weinige schrijvers van een sociologische theorie van de sociale zekerheid, onderscheidt twee periodes in de maatschappelijke



ontwikkeling van de industriële samenleving met eigen gevolgen voor het sociale zekerheidssysteem : initiële periode is een fase van opsplitsing van de maatschappij die resulteert in een sterke klassestructuur en wordt gekenmerkt door een concentratie van productiemiddelen en door kapitaalaccumulatie ; het stelsel der sociale zekerheid neemt hier de vorm aan van sociale verzekeringen, die de integratie van de arbeidersklasse in de samenleving beogen. De tweede periode wordt gekenmerkt door een sterkere organisatie van de verschillende sociale groepen, door verdere differentiatie van de beroepen, door de vooruitgang van de techniek, door de ontwikkeling van de consumptie-maatschappij en van een nieuwe sociale stratificatie ; het geldende stelsel hier is de sociale zekerheid, die de integratie van alle economische actieven in de samenleving nastreeft.

Wil zij haar integratieve functie behouden, dan zal de sociale zekerheid thans, meer dan tot nu toe gebeurde, rekening moeten houden met de differentiële sociale posities van waaruit de verschillende sociale categorieën het universeel systeem benaderen.

Meer bepaald staat thans de integratie van bepaalde sociale categorieën, vooral (maar niet alleen) van economisch niet-productieven, zoals huisvrouwen, gehandicapten en sociaal onaanpasten, centraal als opgave. Hierop wordt verder uitvoerig teruggeko-

men.

In de toekomst zal de maatschappij evolueren naar een massa-organisatie met rationele planning en een streven naar uniformiteit, gelijkheid en anonimiteit ; de sociale zekerheid zal de nadelen van deze kenmerken (waaraan zij zelf ook onderhevig is) moeten kunnen ondervangen.

Kaufmann (5) onderzocht het subjectieve zekerheidsgevoel in de samenleving en de rol die de sociale zekerheid daarin speelt. In de vroegere samenlevingen zaten de burgers ingekapseld in een hecht samenlevingsverband gefundeerd op een coherent wereldbeeld, waar iedereen zijn plaats wist. In onze huidige tijd is precies die alomvattende "kosmos" weggefallen en vindt men nog enkel geborgenheid in zijn persoonlijke omgeving. Als het individu daarbuiten treedt moet het zijn zekerheid betrekken uit bepaalde abstracte, formele, garanties ; enkel een evenwichtige zelfverzekerde persoonlijkheid is hiertoe in staat. Kaufmann peilde naar de verwachtingen die verschillende mensen hebben ten aanzien van maatschappelijke instituties. Nu blijkt er een sterke correlatie te bestaan tussen een negatieve houding tegenover de sociale zekerheid als zekerheidsverschaffende institutie van onze samenleving, en een geringe scholingsgraad. Een voldoende opgeleid persoon zal de sociale zekerheidssystemen in vertrouwen tegemoet treden en precies door die ingesteldheid zal de institutie haar functie ook vervullen, nl. zekerheid verschaffen. Dienovereenkomstig besluit Kaufmann dat men, om de bestaanszekerheid effectiever te maken, beter meer geld zou besteden aan de scholing dan wel aan verhoogde uitgaven voor de sociale zekerheid. *Selbstsicherheit* leidt tot *System-sicherheit*, en niet omgekeerd.

Sociale zekerheidsbeleid

1. Sociale behoeften en doelstellingen van het sociaal beleid zijn geen objectieve gegevens, maar het resultaat van een maatschappelijk proces van beeldvorming, behoeftenformulering, erkenning en beantwoording ervan in politieke termen, institutionalise-

ring en bureaucratisering. In de naoorlogse periode werd het sociale zekerheidsbeleid (in België) hoofdzakelijk bepaald door de sociale partners en kwam het tot stand in het raam van de arbeidsverhoudingen (6). De vakverenigingen en de ziekenfondsen traden op als erkende probleem- en oplossingsformuleerders. Het beleid is meer gegroeid uit concrete revendicaties dan uit een globale visie op lange termijn ; een feitelijke consensus en een afwezigheid van effectieve grote tegenstellingen heeft de quantitative uitgroei in de hand gewerkt. Dit beleid bleef verbonden met het begrip arbeid : uitkeringen en organisatievormen waren vooral afgestemd op de typische werknemers-situatie, waardoor de positie van hen die op de rand of buiten het productieproces stonden, minder rechtstreeks aan bod kwam. Zo was bv. onze sociale zekerheid niet afgestemd op de bestrijding van de moderne armoede. Het probleem van de financieringsmiddelen, in laatste instantie te verschaffen via de sociale partners, stond meer centraal dan de vraag naar de doelmatige aanwending ervan ; door het bestaan van het onrechtstreeks loon werd trouwens een belangrijk nieuw element in de loononderhandelingen ingevoerd. De uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid werd grotendeels ingebouwd in het pluralistisch bestel van de werknemersorganisaties ; hierdoor werd de dienstverlening en het maatschappelijk werk ideologisch en geografisch gedeconcentreerd.

De regeringen hebben veeleer een volgende dan een leiding gevende rol gespeeld. De bijdrage (en zelfs het bestaan) van het wetenschappelijk onderzoek is zeer beperkt gebleven, ook wat betreft de vaststelling van behoeften en van doelmatigheid van het stelsel. De wetgeving, niet harmonieus en zeer complex, draagt vaak de sporen van korte-termijn-reacties op sociale revendicaties. Ten slotte maakt de institutionele scheiding tussen de verschillende sociale zekerheidssectoren een globaal beleid mogelijk ; bovendien werkte deze de zelfstandige uitgroei van elke sector in de hand. Dit proces van besluitvorming en de ermee verbonden beleidsresultaten, kunnen verstaan worden als een onderdeel van de geregulariseerde klassenstrijd-verhoudingen waarbij de organisaties van werkgevers centraal staan, veel meer dan de nationale overheid die, als verantwoordelijke voor het algemeen welzijn, noch de financiële noch de politieke middelen heeft om een eigen beleid te voeren. Dit besluitvormingspatroon werd gesteund door de overvloedige economische groei tijdens de zestiger jaren, welke de werking van de overleg-economie vergemakkelijkte ; de zwakkere economische groei tijdens de tachtiger jaren, samen met de toename van uitgaven wegens uitwendige oorzaken (werkloosheid, veroudering), zullen wellicht een ander besluitvormingspatroon noodzakelijk maken. Van uit het beschreven besluitvormingspatroon kwamen de vragen naar de sociale doelmatigheid van het ganse sociale zekerheidssysteem, en naar de weerlagen ervan op het totale samenlevingsgebeuren, moeilijk aan de orde.

2. In de naoorlogse periode heeft de sociale zekerheid een enorme quantitative groei (sommigen zeggen zelfs overgroei) gekend ; in procenten van het nationaal inkomen uitgedrukt, was deze groei in alle landen zelfs van 1970 tot 1974 nog hoger dan tijdens de periode 1960-1970. Inhoudelijk is de evolutie gekenmerkt door een bijna parallelle uitgroei van alle soorten uitkeringen ; kennelijke prioriteiten treden niet sterk naar voor ; in die zin is het gevoerde beleid — achteraf bekeken — conservatief te noemen. Wel heeft zich in België enige heroriëntering afgetekend vanaf 1970, ten gunste van de laagste inkomensstrekkers.

Ondanks problemen en kritieken hebben globale hervormingsvoorstellen nooit aanleiding gegeven tot een diepgaand politiek gesprek.



3. Bijzondere aandacht verdient de specifieke rol gespeeld door het onrechtstreeks loon (werkgevers- en werknemersbijdragen) in de vorming van de totale loonkost. Deze bijdragen zijn niet zonder meer een proportionele verhoging van de rechtstreekse loonkosten (ook niet na afschaffing van de loongrens), om twee redenen : het proces dat leidt tot bijdrageverhoging is een *politiek* beslissingsproces, waarbij de economische verantwoording vaak naar het achterplan verschoven wordt. Een bijdrageverhoging staat gelijk met een *algemene*, en aan alle bedrijven verplicht opgelegde loonkostverhoging, los van de individuele productiviteitssituatie van de onderneming, dit in tegenstelling tot de meeste rechtstreekse looneisen. Anders gezegd, zonder S.Z.-bijdragen zou de macro-economische loonkost even groot (kunnen) zijn, maar *anders gestructureerd zijn* en anders verdeeld liggen over de ondernemingen. De S.Z. is aldus een element van *geuniformiseerde loonkostverhoging*. Bovendien is het een *specifieke verzwaring van de arbeidskost*, waardoor de kapitaalkosten relatief goedkoper worden ; dit, nogmaals, niet ten gevolge van bedrijfseconomische maar van extra-economische en met name politieke beslissingen. Verscheidene empirische studies wijzen op de *verschillen in kostprijstructuur* tussen bedrijfstakken en ondernemingen *veroorzaakt* door het *systematisch* dunder maken van de arbeidskost door de S.Z., en op de substitutie van arbeid door kapitaal (met als gevolg dalende tewerkstelling) welke ten minste gedeeltelijk hiervan het gevolg is (7). Euzeby argumenteert, o.i. ten onrechte, dat de sociale zekerheidsbijdragen enkel als onderdeel van de globale arbeidskost een probleem vormen. Integendeel, theorie en empirie tonen aan dat er wel een specifiek probleem bestaat. Meestal wordt voorgesteld dat een berekening van de bijdragen op de toegevoegde waarde een meer neutrale belastingsbasis zou bieden ; de moeilijke technische uitvoerbaarheid hiervan is een ander probleem.

Sociale zekerheid, inkomensverdeling en armoede

1. De sociale zekerheid mag niet zozeer gezien worden als een correctie achteraf op een gegeven verdeling, door middel van externe instrumenten zoals belastingen en S.Z.-bijdragen, dan wel als een autonome factor van het verdelingsproces in een geëvolueerde maatschappij. Hierdoor komt niet een herverdeling tot stand, in de zin van afnemen van de enen en geven aan de anderen, maar een van in de oorsprong andere verdeling dan vroeger. Zij moet gezien worden in het raam van de diepgaande verandering die het begrip *inkomen* — en dus ook het verdelingsproces — vooral sedert 1945 heeft ondergaan. De inkomens- of welvaartpositie van een huishouden is het eindresultaat van verschillende bestanddelen, namelijk : inkomen uit arbeid (en vermogen) (primaire inkomensverdeling), verminderd met inkomensverlagende en kostprijsverhogende belastingen en met sociale zekerheidsbijdragen ; vermeerderd met inkomensoverdrachten (sociale zekerheids- en andere sociale uitkeringen) (secundaire inkomensverdeling) ; en met een aandeel in de publieke goederen en diensten (gedeeltelijk deelbaar en aldus toerekenbaar, gedeeltelijk zuiver collectief en moeilijk toerekenbaar) (tertiaire inkomensverdeling).

Men heeft aldus te maken met twee verdelingskringlopen, nl. de markteconomische, waar inkomens gevormd en verdeeld worden op basis van de aanbrengrer (ook reeds georganiseerde) productiefactoren, naar aanleiding van een productie gericht op een koopkrachtige vraag ; en de politiek-economische kringloop, waar sociale voorzieningen (uitkeringen, goederen en diensten) geproduceerd en verdeeld worden, op grond van een behoeftenformulering en van een toewijzing die gebeuren doorheen het proces

van sociale en politieke besluitvorming. Hiervan is de sociale zekerheid een belangrijk onderdeel, en er werd reeds gewezen op het extra-economisch karakter van de besluitvorming terzake. Tengevolge van allerlei maatschappelijke krachten worden de inkomens en voordelen van de sociale sector eveneens onbillijk verdeeld; elders hebben wij dit verschijnsel het *Matteüeffect* in het sociaal beleid genoemd, naar een vaak door onderzoekers geciteerde tekst uit het Matteüs-Evangelie: "Aan wie heeft zal gegeven worden en hij zal overvloed hebben, maar van wie weinig bezit zal ook dat nog afgenomen worden".

Door de toename van de taak van de overheid is het *volume* der sociale uitgaven zeer groot geworden, maar hieraan beantwoordt niet in dezelfde mate een *herverdeling*, omdat deze uitgaven in wezen *niet gericht zijn* op bepaalde inkomenscategorieën, en omdat overigens het aantal bij dit proces betrokken burgers steeds vergroot en allenomvattend is geworden. De politiek-economische kringloop betekent in wezen veeleer een andere verdelingswijze dan een *herverdeling* in de zin van een omverping der bestaande inkomens- en welvaartsverhoudingen. Er zijn twee factoren die de onbillijke verdeling in de collectieve of gesocialiseerde sector in de hand werken, nl. de differentiële participatie en de politieke determinanten van de productie der collectieve voorzieningen. Het aanbod der sociale uitkeringen is principieel *universeel* of quasi-universeel, d.w.z. het richt zich in principe tot gans de bevolking. Het gebruik dat ervan gemaakt wordt is evenwel *differentieel* in de zin van een grotere geneigdheid tot opname van sommige uitkeringen door hogere categorieën, en dit zowel door de manier waarop ze *aan de bevolking aangeboden* worden als door de verschillende maatschappelijke posities van waaruit ze *benaderd* worden (8). Het West-Europees sociaal beleid van het type verzorgingsstaat is inderdaad opgezet en uitgebouwd in functie van het vormingsniveau, van de aspiraties, van het cultuurpatroon en het waardensysteem van de dominante middengroepen van onze samenleving; het sluit aan bij hun arbeidssituatie, levenswijze en levensstandaard; het drukt zich uit in een hun geëigende taal, administratie en bureaucratische vorm. Dit kan geïllustreerd worden door de verdeling der kinderbijslagen die aansluit bij de sociaal ongelijke duur van het schoolbezoek (9), door de verdeling van de gezondheidszorgen die aansluit bij de ongelijke levensstandaard en het peil der verzorging, door de ongelijke pensioenen die aansluiten bij het beroepsstatuut. Universaliteit der voorzieningen en principieel gelijke kans tot toegang leiden aldus opnieuw tot stilzwijgende ongelijkheden, dit wegens de *differentialiteit* van de maatschappelijke posities (vooral bepaald door opleiding, beroep en inkomen) van waaruit op de collectieve voorzieningen beroep kan gedaan worden. Hierdoor wordt de mogelijkheid geopend, althans in een samenleving met een gemiddeld hoge levensstandaard en een groot aandeel sociaal inkomen, om inkomensoverdrachten te doen plaats vinden op grond van sociaal sterkere posities, en daardoor ten nadele van de anderen.

Een tweede verklaring van de scheeftrekking houdt verband met de wijze waarop sociale behoeften en doelstellingen in een samenleving vastgesteld worden, en tot de productie van bepaalde sociale voorzieningen besloten wordt. De politiek-economische kringloop kan gezien worden als een strijd tussen georganiseerde en geïnstitutionaliseerde sociale groepen, met het oog op de productie van collectieve voorzieningen die zoveel mogelijk afgestemd zijn op hun belangen, waarden en levenswijze. Deze strijd speelt zich af in een welbepaald institutioneel kader, nl. de overlegeconomie met het tweezijdig monopolie van de sociale partners, en de parlementaire democratie, met regering, parlement en partijen die steunen op het kiezersgedrag. Hierbij wegen de be-



langen en de druk van de modale werknemers, veeleer van het tertiair type, en van de middenlaagkiezer het zwaarst door.

2. De verticale inkomensverdeling (d.i. de inkomensverplaatsingen van hogere naar lagere primaire inkomenscategorieën of omgekeerd) is veeleer gering, en de richting hoogst onzeker omwille van deze twee afremmende factoren: het bestaan en het niveau van de loongrens, die maakt dat de hoge inkomenscategorieën niet evenredig méér bijdragen dan de lagere, en een sociologische factor die meebrengt dat de hogere inkomenscategorieën verhoudingsgewijze méér uitkeringen opnemen dan de lagere (bijvoorbeeld in de sectoren geneeskundige verzorging en kinderbijlagen). De horizontale herverdeling (d.i. inkomensverplaatsingen tussen sociale categorieën die in verschillende levensomstandigheden verkeren) is zeer omvangrijk, en richt zich (binnen de groep van actieven) naar gezinnen met kinderen, maar vooral van de groep der actieven naar de groep der niet-actieven, inzonderheid de bejaarden. Aldus sluit deze horizontale herverdeling terzelfdertijd een verticale herverdeling in ten gunste van hen die geen of bijna geen primair inkomen hebben. Hier treffen we dus de eigenlijke zin van de sociale zekerheid aan als instrument van structurering van een *andere* verdeling; per saldo zouden alleen de niet-actieven winnaars zijn. De scheefftrekkingen in de verdeling der sociale zekerheidsuitkeringen gelden evenwel niet alleen in de verticale maar ook in horizontale zin. Horizontaal en verticaal zijn abstracties, en in werkelijkheid omvat de horizontale verdeling, althans voor een deel, een omgekeerde verticale verdeling (bv. voor de kinderbijlagen: ten gunste van kinderrijke gezinnen, maar de hogere inkomenscategorieën hebben relatief meer schoolgaande kinderen (10)).

3. In onze samenleving is de inkomensongelijkheid niet een globaal maar een gelocaliseerd verschijnsel. Het problematisch aspect ervan situeert zich in de staart van de inkomensreeks, nl. bij de laagste twee inkomensdecielen, vaak aangeduid met de term *moderne armen*. Omgekeerd is (naar P. Townsend) armoede de zachtere term waarmee de *hedendaagse vorm der inkomensongelijkheid* aangeduid wordt. Armoede verwijst naar een toestand van *relatieve sociale deprivatie*, d.w.z. naar een ruime bevolkingsgroep die, in onze concrete, globaal welvarende West-Europese samenleving, een inkomens- en welvaartpeil, een deelname aan consumptie en aan cultuur kent, welke min of meer ver verwijderd blijft van deze van de gemiddelde (modale), toonaangevende bevolkingscategorieën.

Deze blijvende vorm der inkomensongelijkheid en met name het inkomensstekort der laagste categorieën is geen louter economische aangelegenheid, maar verwijst naar en is een indicator van de dieperliggende blijvende sociale ongelijkheid; is een gradueel multi-dimensioneel verschijnsel waarvan de bestanddelen zijn: laag inkomen zowel primair als secundair; lage inkomensverwervende eigenschappen (onderwijsniveau en tewerkstelling); ongunstiger huisvesting en gebruik van collectieve goederen en diensten; zwakker culturele deelname en administratief vermogen.

De economische groei heeft het welvaartspeil van alle bevolkingscategorieën verhoogd, maar de afstanden bleven bestaan, zij het op een hoger niveau; het verdelingsvraagstuk betreft precies de relatieve afstanden. De laagste inkomensstrekkers (in de primaire, maar ook in de secundaire verdeling d.w.z. na herverdeling) zijn samengetrokken bij de niet-actieven en bij de actieven, die zich op de rand van het productieproces bevinden. Men vindt ze bij bejaarden, bij langdurig zieken of werkonbekwamen, bij langdurig of

blijvend werklozen, die tevens op vele terreinen kenmerken van sociale zwakheid vertonen. Uit ons empirisch onderzoek blijkt dat de waarschijnlijkheid én de graad van ontoereikend inkomen bepaald worden, niet door één losstaand feit of situatie (social accident of sociaal voorval), maar door een onderlinge samenhang van kenmerken die werken in de zin van sociale zwakheid, zodanig dat een sociaal voorval (werkloosheid, ziekte, ouderdom) in deze omstandigheden leidt tot een duurzame ongunstige inkomenspositie. Deze kenmerken zijn : sociale afkomst, niveau van schoolse vorming, beroepsqualificatie, sector van tewerkstelling en beroep, beroepsstatuut (arbeider, bediende, overheidspersoneel) ouderdom (generatieverschijnsel). Wie laag scoort op deze kenmerken is in belangrijkste mate (sociaal) gedetermineerd om als actieve (in de primaire inkomensverdeling) én als niet-actieve (in de sociale zekerheid) tot de laagste inkomenscategorieën te behoren. Van hieruit wordt het begrijpelijk dat een ongunstige situatie in de primaire verdeling in belangrijke mate *samen gaat* met een ongunstige situatie in de secundaire. De sociale zekerheid is het specifieke instrument om aan tijdelijk of blijvend niet-actieven een vervangingsinkomen te verschaffen, maar men stelt in alle West-Europese landen vast dat, ondanks de zeer grote omvang van de aangewende middelen, deze niet bij machte is de inkomenskloof van de laagste 10 % à 20 % inkomensstrekkers te dempen. Ook na de toerekening van de sociale zekerheidsuitkeringen blijft een ruim gedeelte van de bevolking op afgetekende afstand beneden het toonaangevend inkomen van deze bevolking (11). Dit is geen veroordeling van het sociale zekerheidsstelsel, wel een evaluatie van de inkomensherverdelende werking ervan, die ontoereikend is t.a.v. de laagste inkomenscategorieën, omdat de sociale zekerheid veeleer bij de bestaande ongelijkheden aanleunt dan er tegen ingaat ; een zwakke situatie op de arbeidsmarkt gaat veelal samen met een zwak sociale zekerheidsstatuut, en wie uitsluitend van de sociale zekerheid moet leven bevindt zich, precies door de te lage bedragen van deze uitkeringen, in de categorie der laagste inkomensstrekkers resp. der zogenaamde armen.

De bestaansonzekerheid van uit de bevolking bekeken.

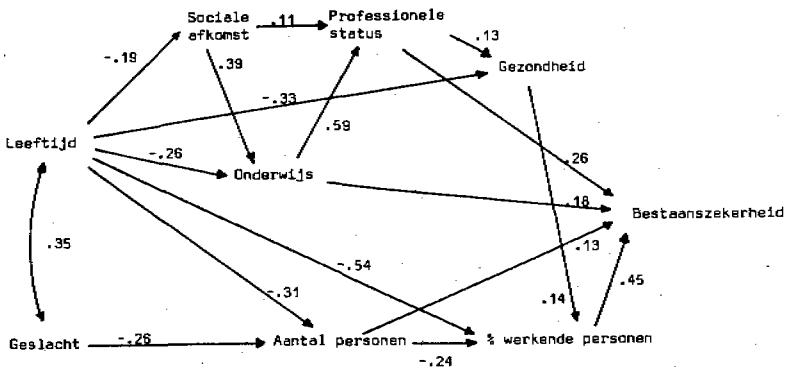
1. Van uit dit theoretisch raam werd door het Centrum Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen) empirisch onderzoek naar de bestaansonzekerheid en de doelmatigheid van het sociale zekerheidsstelsel ondernomen (12). De doelmatigheid wordt hier niet beoordeeld op grond van de hoeveelheid ingezette middelen (input), maar op basis van het resultaat ervan voor de bevolking, dit is voor de individuele huishoudens (output). Deze benaderingswijze *van onder uit* levert een ander beeld op dan datgene waarmee de beleidsverantwoordelijken gewoon zijn te werken. Het verschil tussen beide gezichtspunten – bevolking en overheid – is in zekere zin van kenmethodologische aard, maar werpt tevens een licht op de wijze waarop de overheid de bestaansonzekerheidsproblematiek benadert. Zij werkt met wetten en uitkeringen, en daarop gebaseerde ambtelijke statistieken die de bestaanszekerheidsproblematiek willen vatten vanuit een reeks van los van mekaar staande, gefractioneerde sociale voorvallen *social accidents* in hoofde van een aantal geïsoleerde individuen. *In de sociale werkelijkheid, (in tegenstelling tot de administratieve) wordt de financiële bestaansonzekerheidsituatie evenwel bepaald door sociale voorvallen in samenhang met andere factoren van de sociale situatie, en met name met factoren van sociale zwakheid, en dit alles beleefd binnen een gunstig of ongunstig huishoudelijk verband, bepaald o.a. door de samenstelling van het gezin en de aanwezigheid van slechts één ofwel meerdere inkomens.*



2. Inhoudelijk vereist de beoordeling van de doelmatigheid van de sociale zekerheid een norm; wij gebruiken hiervoor een reeks van *sociale levensminimuminkomens* per gezinstype, inductief afgeleid uit de levenssituatie en de opinies van de betrokken bevolkingscategorieën. De uitslagen van ons onderzoek op representatieve steekproef (5.419 huishoudens in 1976-1977) laten toe de bestaanszekerheidstoestand respectievelijk het sociale zekerheidssysteem te beoordelen naar zijn *resultaten* (aantal bestaansonzeker en intensiteit per sociale categorie; effect van de sociale uitkeringen per categorie; volume bijkomende financieringsmiddelen om alle huishoudens financieel bestaanszeker te maken); naar zijn oorzaken (het determinantenmodel); naar zijn *aangewende middelen* (met als indicator de onderscheiden uitkeringen in verhouding tot het nationaal inkomen per hoofd). Het aantal huishoudens dat in financiële bestaansonzekerheid verkeert, m.a.w. over een totaal inkomen beschikt beneden het sociaal levensminimum van zijn gezinstype, bedraagt 24% van het totaal aantal huishoudens, wat meer is dan doorgaans aangenomen wordt. Zelfs bij verstrenging van de sociale levensminimumsnorm tot drie-vierde van zijn oorspronkelijk berekende waarde, blijft nog 8% van de huishoudens in financiële bestaansonzekerheid. Deze globale aantallen zijn in zekere zin misleidend omdat de bestaansonzekerheid niet gelijkmatig over de ganse bevolking gespreid is, maar samengetrokken ligt (en dus procentueel uitgesproken hoger is) bij categorieën die, enerzijds, niet actief zijn (gepensioneerden, werk- onbekwamen, werklozen) of op de rand van het arbeidsproces staan, en, anderzijds, gekenmerkt worden door een aantal sociale zwakheden.

Uit het determinantenmodel blijkt dat de bestaansonzekerheid wordt bepaald door een samentreffen in een huishoudelijk verband van sociale voorvallen en verderliggende oorzaken. De sociale zekerheidswetgeving daarentegen werkt met gefractioneerde risico's, en houdt geen rekening met de specifieke omstandigheden waarin huishoudens en de individuele leden die er deel vanuit maken, verkeren. De rol van de inkomensaanbrenger – en dit is in veruit de meeste gevallen het gezinshoofd – voor het huishouden staat centraal. Bestaansonzekerheid wordt immers vooral veroorzaakt door een sociaal voorval dat het gezinshoofd en/of de enige inkomensaanbrenger treft. De aard van het voorval of sociale voorvallen die andere gezinsleden treffen, zijn van bijkomend belang. Wanneer het gezinshoofd of de voornaamste inkomensstrekker aangewezen is op een vervangingsinkomen wordt de bestaanszekerheid bepaald door de aanwezigheid van een ander inkomen in het huishouden. Het *huishouden* vormt m.a.w. het eerste essentiële terugvalmechanisme. Verder wordt bestaansonzekerheid bepaald door de *sociale status* van het huishouden; zij wordt veroorzaakt door het samengaan van een sociaal voorval met een reeks negatieve sociale kenmerken, met name op het stuk van beroepsstatuut, onderwijsniveau, leeftijd en sociale afkomst. *Bestaansonzekerheid – ook bij aanwezigheid van een uitgebreid sociaal verzekeringsstelsel – lijkt aldus verbonden te blijven met de bestaande sociale stratificatie en sociale ongelijkheid.*

3. In het licht van deze structuur der bestaansonzekerheid kan de *overdoelmatigheid, de doelmatigheid en de ondoelmatigheid* van het sociaal zekerheidstelsel begrepen worden. Uit onze gegevens blijkt dat bijna de helft van de huishoudens reeds bestaanszeker is zonder sociale zekerheid, dat 27% van de huishoudens bestaanszekerheid verwerft dankzij de sociale zekerheid, en dat 24%, zelfs na tussenkomst van het sociale zekerheidssysteem, bestaansonzeker blijft. Natuurlijk speelt het primaire inkomen hierin mee. Dit beeld verandert wanneer men zich beperkt tot de huishoudens die één of meerdere vervangingsinkomens ontvangen, en wordt nog ongunstiger wanneer men



zich beperkt tot de huishoudens die uitsluitend van de sociale zekerheid moeten leven : bijna de helft van hen blijft bestaansonzeker ; en dit geldt nog voor 17 % van hen bij aanwending van een strengere drie-vierde norm. Aantal huishoudens (in %) naar bestaanszekerheid, voor en na S.Z.-uitkeringen (1976)

	Totale bevolking	Huishoudens met vervangingsinkomens	Huishoudens met uitsluitend vervangingsinkomen
Steeds bestaanszeker	49	19	0
Bestaanszeker na S.Z.-uitkering	27	48	54
Blijft bestaansonzeker			
100 % van de norm	24	33	46
75 % van de norm	8	12	17
In % van totaal aantal huishoudens	100	42	24

De overgrote meerderheid van de bevolking geniet bestaanszekerheid, mede dankzij het systeem van de sociale zekerheid. Daarnaast is er echter een minderheid die bestaansonzeker blijft. Bovendien is deze minderheid sterk gelokaliseerd bij degenen die niet (meer) tewerkgesteld zijn en geen ander primair inkomen hebben, die derhalve uitsluitend aangewezen zijn op de sociale zekerheid om te kunnen leven. Dit leidt tot het paradoxale besluit nl. dat voor hen die uitsluitend zijn aangewezen op de sociale zekerheid de kans op bestaansonzekerheid veel hoger ligt.

De ambtelijke statistieken leiden, zoals reeds gezegd, tot een bedrieglijke visie op de bestaanszekerheidsproblematiek. De meeste uitkeringen kunnen immers gecumuleerd worden met arbeids- of vervangingsinkomen van andere leden uit het huishouden, zodat ook huishoudens die zonder sociale zekerheidsuitkering bestaanszeker zouden zijn, blijven genieten van uitkeringen. Op grond van extrapolatie kan men bij voorbeeld schatten dat van de 300.000 Belgische werkloosheidsuitkeringstrekkers ongeveer 60.000 uitsluitend van deze uitkering moeten leven, als alleenstaanden of als gezinshoofden



zonder andere inkomens in het huishouden ; van deze categorie zou 70 % bestaansonzeker zijn, niet alleen omdat de uitkeringen te laag zijn, maar evenzeer omdat deze categorie over heel de lijn negatieve kenmerken cumuleert (hoge leeftijd, ongunstige beroepsqualificatie, ongunstig beroepsstatuut, enz.)

4. *Ieder huishouden objectief bestaanszeker maken* zou op de goedkoopste manier kunnen gebeuren door een selectieve verhoging van het ontoereikende inkomen, d.w.z. door alleen aan die huishoudens die bestaansonzeker zijn een hoger inkomen te bezorgen waardoor ze de bestaanszekerheidsnorm bereiken. Het optrekken van de inkomens van alle Belgische huishoudens tot het peil van de sociale levensminima zou op basis van extrapolatie in 1976 39,5 miljard BF gekost hebben, hetzij 1,85 % van het nationaal inkomen ; met de strengere normen van 75 % van deze minima zou dit 8,9 miljard BF hebben bedragen, hetzij 0,42 % van het nationaal inkomen. Mits een optimale selectiviteit ten voordele van de bestaansonzekereren zouden er dus relatief weinig financiële middelen nodig zijn om de moderne armoede uit te bannen. We stoten hier echter op het zware probleem dat de relatief goedkope oplossing langs selectieve uitkeringen strijdig is met de principiële voorkeur voor universalistische sociale zekerheidsmaatregelen, die uit de geschiedenis van de Welvaartsstaat en uit de structuur van het sociaal en politiek besluitvormingsproces naar voor treedt.

SLOTBESCHOUWING

In deze bijdrage werd een veelheid van elementen, allen zeer kort, voorgesteld, met betrekking tot het begrip sociale zekerheid, types van systemen, determinanten van hun groei, doelstellingen, functies, beleidsvorming en beleidsresultaten. Zoals Guido Gezelle zou ik thans willen zeggen : "k Houd op ; een andere dichte nu eens iets op Boerke Naas." Het is inderdaad verwonderlijk en jammer én voor de sociologie én voor de sociale zekerheid dat dit onderwerp vanuit de specifieke hoek der sociologische theorie zo weinig effectieve aandacht krijgt.

SAMENVATTING

Sedert Bismarcks tijd is de sociale zekerheid gegroeid van een bescheiden reeks sociale verzekeringen tot het specifiek systeem van algehele bestaanszekerheidswaarborging van de industriële samenleving, integraal element tevens van de arbeidsverhoudingen. Naast de juridische en economische aspecten van deze evolutie verdienen de sociologisch en institutionele determinanten ervan te weinig aandacht.

Uit onderzoek (1976) blijkt dat, ondanks het grote volume der ingezette middelen, een vrij groot deel van de bevolking financieel bestaansonzeker blijft, d.w.z. een inkomen heeft beneden inductief opgestelde minimum-inkomensnormen. Deze bestaansonzekerheid is bovendien bepaald door de bestaande sociale stratificatie (determinantenmodel). De relatieve ondoelmatigheid van de sociale zekerheid (anders gezegd : van het inkomensverherdelingssysteem) kan verklaard worden, sociaal, door de levenswijze van de onderscheiden categorieën die leidt tot ongelijke deelname aan het stelsel der sociale voorzieningen ; politiek door de inhoud en de vorm van het proces van besluitvorming dat leidt tot een systeem van sociale voorzieningen veeleer gericht op de brede middenlagen van de bevolking dan op de onderste lagen. Dit is een illustratie van het zgn. Mattheuseffect. Deze interpretatie van het sociale zekerheidsgebeuren leidt tot een bepaalde visie op het beleid inzake de hervorming ervan.

ABSTRACT

Since Bismarck, social security has evolved from a modest number of social assurances towards the specific system of total subsistence security in the industrial society, which is an integral part of labour relations.

Besides the juridical and economic aspects of this evolution, the sociological and institutional determinants get too little attention. According to research it appears that, in spite of the consideration amount of employed means, quite a large part of the population remains with an insufficient subsistence wage, which means that they have an income less than inductively set up minimum income standards.

Moreover, this subsistence insecurity is determined by social stratification (determinants model).

The relative inexpedientness of social security (i.e. income redistribution system) can be explained in social terms, by the way of living of the different categories which leads to unequal participation in the social provision system, politically, by the contents and form of the decision making process which leads to a system instead of the lowest strata of society. This is an example of the so-called Mattheus effect.

This interpretation of social security leads to a certain vision concerning its reformation.

NOTEN

1. Deze thema's worden uitvoerig behandeld in H. DELEECK, J. BERGHMAN, P. VAN HEDDEGEM en L. VEREYCKEN, *De sociale zekerheid tussen droom en daad - theorie, onderzoek, beleid, Deventer/Antwerpen, Van Loghum-Slaterus, 1980, 374 blz.*
2. H.L. WILENSKY, *The Welfare State and Equality*, Berkely, University of California Press, 1975, blz. 151.
3. Deze titel gebruikt G. VELDKAMP voor zijn inaugurale rede : G. VELDKAMP, *Afscheid van de verzekeringsgedachte*, Deventer, Kluwer, 1978.
4. G. PERRIN, Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles, *Revue française de sociologie*, 1967, p. 299-324.
5. F.X. KAUFMANN, *Sicherheit als soziologisches und sozial-politisches Problem*, Stuttgart, F. Enke Verlag, 1970, blz. 396.
6. Uitvoering behandeld in H. DELEECK, *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, 1977, blz. 266-270.
7. H. DELEECK en M. DE DECKER en J. HUYBRECHS, Financiering van de Sociale Zekerheid door bijdragen berekend op de toegevoegde waarde der Belgische ondernemingen in plaats van op het loon, in *Cahiers Economiques de Bruxelles*, no. 72, 4 trim. 1976 en no. 73, 1 trim. 1977 ;
M. FRANK, Substitution de la valeur ajoutée aux salaires comme base de calcul des cotisations des employeurs à la sécurité sociale, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, no. 72, 1976, blz. 437-448 ;
N.H. DOUBEN, Sociale premiedruk : een gevarieerde last, in *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1976, nr. 7-8, blz. 424-434 ;
H. CASPERS en C. DE NEUBOURG, Financiering van de sociale zekerheid in Nederland ; werkgelegenheid, problemen en alternatieven, paper, 1979. Commissariat au plan, *Assiette de charges sociales et industrie de main d'oeuvre*, rapport remis au premier ministre, 1977.
8. J.M.M. RITZEN, e.a., *Profijt aan de Overheid*, 's Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, S.C.P.-cahier nr. 12, 1977, 138 blz. ; zelfde vaststelling voor België in bijlage van vermeerd werk van H. DELEECK, e.a., *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, 1980.
9. Het beleidsprobleem van universaliteit versus selectiviteit werd theoretisch en empirisch onderzocht door B. DAVIES en M. REDDIN, *Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy*, Londen 1978 ; als causale factoren van het niet-opnemen van universele sociale voorzieningen vermelden zij : machteloosheid, gebrek aan kennis van het rechtssysteem, en gebrek aan motivering om beroep te doen op de voorziening.
10. Ik wil kritiek voorkomen door te onderstrepen dat het hier gaat om de analyse van de verdeling der sociale zekerheidsgelden, niet van het dalend inkomen per verbruikseenheid veroorzaakt door de aanwezigheid van kinderen in een gezin.



11. Dit alles wordt eveneens betoogd in het monumentale werk van P. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, London, 1979, met empirische gegevens in dezelfde zin als deze van ons onderzoek.
12. Uitgevoerd in het raam van het Nationaal Onderzoek, programma Sociale Wetenschappen, zie H. DELEECK, e.a., *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, Deventer/Antwerpen, Van Loghum-Slaterus, 1980.