

J. Berghman & J. Vranken

*De Belgische variant :  
enkele krachtlijnen\**

1. Situatiebepaling

In zijn ondertussen klassiek geworden onderzoek naar de "structurele en ideologische wortels van de overheidsbestedingen" gaat Wilensky in twee fasen te werk. In een eerste fase zoekt hij naar de factoren die de groei van de verzorgingsstaat als maatschappelijk stelsel verklaren; in een tweede fase analyseert hij de oorzaken van de "indrukwekkende verschillen inzake sociale overheidsbestedingen" tussen de tweeëntwintig koplopers (1975: 50).

Het economische ontwikkelingspeil, uitgedrukt in B.N.P. per hoofd, is volgens zijn bevindingen de cruciale oorzaak van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, die hij bepaalt als "van overheidswege gewaarborgde minimumstandaarden inzake inkomen, voeding, gezondheid en onderwijs, die aan elke burger als een recht worden toegekend en niet omwille van liefdadigheid" (1975: 1). Dit economische ontwikkelingspeil zal evenwel hoofdzakelijk waargenomen worden doorheen de factoren demografische ontwikkeling (aangroei van het aantal bejaarden en vermindering van het economisch belang van kinderen) en

programmadynamiek (naar hogere uitkeringen en verruiming van het aantal gedekte risico's en personen). Verschillen in politiek systeem, in economisch systeem en in ideologie voegen geen of zeer weinig verklarende waarde toe aan dit model (1975:47-49).

De verschillen tussen de ontwikkelde verzorgingsstaten worden door Wilensky verklaard aan de hand van een aantal variabelen die hijzelf tot de "middle range" rekent. De verzorgingsstaat zal des te meer ontwikkeld zijn en de verzorgingsstaatieologie des te invloedrijker, naarmate een gecentraliseerde overheid zich bevindt tegenover een grote, sterk georganiseerde arbeidersklasse met een bescheiden graad van sociale mobiliteit en naarmate ze meer in staat is deze arbeidersklasse te mobiliseren; in een samenleving waar de middenklasse enerzijds de belastingsdruk niet als onrechtvaardig beoordeelt, vergeleken met degene die op de rijkere weegt en waar ze anderzijds geen grote sociale afstand met de armen ervaart; waar het belastingsstelsel weinig zichtbaar is, ervaringen met zelfstandige arbeid gering zijn en particuliere verzorgingsstelsels beperkt in belang.

De zeer grote gedetailleerdheid van dit verklarende model mag ons nochtans niet uit het oog doen verliezen dat Wilensky, ondanks zijn aandacht voor de stratificatiedimensie, de institutionele factor buitenspel zet; institutionele factor die bij uitstek de aandacht van de socioloog zal trekken.

Met institutionele factor bedoelen we het geheel van instellingen doorheen dewelke aan de verzorgingsstaat vorm gegeven wordt, die in de ene samenleving hoofdzakelijk lokale administraties van de centrale overheid zijn maar in andere samenlevingen een grote mate van zelfstandigheid bezitten omdat zij zich in handen van particuliere instanties of van een lokale beslissingsbevoegdheid bevinden. Datgene dus wat door Van Doorn (1978:21) genoemd wordt de verzorgingsmaatschappij, "het maatschappelijke middenveld tussen staat en burger, waar onderwijs en gezondheidszorg, rechtshulp en maatschappelijk of cultureel welzijnswerk zich bewegen, binnen het kader van het staatsbestel maar evenzeer volgens een eigen beleidslogica en in eigen institutionele verbanden", een "relatief autonoom gebied, waarop de overheid weinig greep heeft en waarvan de burger zich afhankelijk weet". Dit is dus een andere verzorgingsmaatschappij dan degene die Wilensky bedoelt wanneer hij het heeft over een "welfare society" (1975:116-119), waarmee hij een verder stadium in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat aanduidt, waarin het klassieke gegarandeerde minimum-

pakket inzake inkomen, voeding, gezondheid, huisvesting en onderwijs wordt vervolledigd door een leefbare omgeving.

In deze bijdrage zouden we een aantal bouwstenen willen aandragen voor een eerste overzicht van wat de verzorgingsstaat in België omvat. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de dimensie "verzorgingsstaat", zonder evenwel de dimensie "verzorgingsmaatschappij" te verwaarlozen.

In een eerste deel worden een aantal statistische reeksen en kerngetallen voorgesteld, waarbij de toestand van de Belgische verzorgingsstaat tevens zeer summier in een internationale context geplaatst wordt. In een tweede deel wordt dan de institutionele dimensie te berde gebracht. De bespreking van deze institutionele dimensie zal niet gebeuren aan de hand van een chronologisch verhaal over de op- en uitbouw van de verzorgingsstaat, maar via de voorstelling van een aantal krachtlijnen. Meer in het bijzonder wordt ingegaan op een aantal verschuivingen die zich hebben voorgedaan enerzijds in de principes die aan de basis liggen van het sociale zekerheidsstelsel en anderzijds in de respectievelijke rol van overheid en sociaal-economische organisaties bij het vormgeven aan de verzorgingsstaat, in wat tegenwoordig een systeem van "corporate democracy" of corporatieve democratie wordt genoemd (zie ondermeer Akkermans en Nobelen, 1983) maar wat in de nationale literatuur nog best bekend is onder de benaming "overlegeconomie".

Voor de lezer die reeds langer bezig is met de studie van de verzorgingsstaat in het algemeen en van de Belgische verzorgingsstaat in het bijzonder, zal deze bijdrage betrekkelijk weinig nieuws bevatten. Voor haar of hem is ze dan ook uitdrukkelijk bedoeld als een opfrissing ; voor de minder beslagen lezer wil ze een houvast bieden bij de lezing van de volgende bijdragen, die elk dieper graven naar de fundamente van het verzorgingsgebouw.

## 2. De Belgische verzorgingsstaat in internationaal perspectief

Deze vergelijking is beperkt tot de sociale zekerheidsprogramma's tegen inkomensverlies die financieel én institutioneel ongetwijfeld het zwaartepunt vormen van de Westeuropese verzorgingsstaten. (1)

1. België is sedert de tweede wereldoorlog steeds een van de koplopers geweest inzake het aandeel van de sociale bestedingen in het bruto binnenlands produkt; pas in de jaren zeventig valt het enigszins terug. Zweden en Nederland komen dan naar voren; twee landen die pas in 1962/1963 de score bereikten waarop België reeds in 1949 zat (11,9 %).
2. De jaarlijkse stijgingspercentages, uitgedrukt in procentpunten, zijn evenwel zeer ongelijk van jaar tot jaar.

Tabel 1 : Evolutie van het aandeel van de sociale bestedingen in het B.B.P.

a) <u>daalde in</u>	b) <u>steeg buitengewoon sterk in:</u>
1951	-
-	1952, 1953°
1955, 1956	-
-	1958°, 1959°
1960, 1962, 1964	-
-	1965°, 1967, 1968°
1969	-
-	1972°, 1973°, 1974, 1975°, 1976, 1977°

(°) In bijna alle jaren dat het aandeel sterk steeg, lag dit stijgingspercentage boven het Europese gemiddelde.

Enige cyclische beweging is dus onmiskenbaar aanwezig : periodes waarin het aandeel van de sociale bestedingen in het B.B.P. daalde (1955-56; 1960-64), wisselen af met periodes waarin dit aandeel steeg (1952-53; 1965-68; 1972-77). Opmerkenswaardig is wel dat deze periodes langer worden.

3. Gegeven het hoge startniveau en de hoge groeivoet van de sociale bestedingen behoort België, met Zweden, Nederland, Frankrijk en Denemarken tot een selecte club van hoogontwikkelde verzorgingsstaten.
4. De Belgische verzorgingsstaat kan ook op een aantal meer specifieke kenmerken vergeleken worden met de andere Europese landen, met name voor wat betreft het aandeel van de verschillende programma's in het sociaal zekerheidsstelsel, de financieringswijze en de institutionele vormgeving (de cijfers hebben betrekking op 1977).

5. Vergeleken met het Europese gemiddelde, nemen pensioenen (25.2 % t.o.v. 36.5 %) en sociale bijstand (4.6 % t.o.v. 9.2 %) een geringer aandeel in van het totale pakket. Ziekte- en invaliditeitsverzekering, overheidspersoneel en oorlogsrenten zitten op dit gemiddelde. Aan kinderbijdragen (12.1 % t.o.v. 5.8 %), werkloosheid (10.9 % t.o.v. 4.8 %) en ongevallenverzekering (3.8 % t.o.v. 1.8 %) wordt meer aandacht besteed in België dan elders in Europa.
6. Inzake financieringswijze kan België een soort van Europees modaal type genoemd worden: 18.1 % van de bijdragen wordt door de verzekerden betaald, 41.7 % door de werkgevers en 35.3 % door de overheid. Europees liggen deze verhoudingen 18.7 - 38.6 - 36.9. Andere landen waar de financieringslast vooral bij overheid en werkgevers ligt, zijn Finland, Italië en Frankrijk. Samen met laatstgenoemde twee landen en met Oostenrijk en de D.B.R. bezit België overigens een sociaal zekerheidssysteem met een sterke betrachting van statusgarantie: het stelsel is opgedeeld in een veelvoud van beroepsgerichte categorieën die in de regel inkomensverbonden uitkeringen bevatten.
7. In welke mate is de ontwikkeling van het aandeel van sociale bestedingen in het B.B.P. te verklaren vanuit de politieke constellatie, in casu vanuit de partijpolitieke samenstelling van de regering ? Het blijkt dat tijdens "rechtse" regeringen (die tot 1977 gedurende 13 jaar aan het bewind waren) het aandeel van de sociale bestedingen met gemiddeld .76 procentpunt gestegen is (en zelfs met .91 gedurende coalities), in periodes met "linkse" regeringen of met centrum-linkse regeringen (gedurende 15 jaar aan het bewind) daartegenover met slechts .28 en .26. Het algemeen gemiddelde stijgingspercentage bedroeg gedurende de periode 1949-1977 0.50 procentpunten.

Daarmee vertoont België een patroon dat van het Europese gemiddelde afwijkt, alhoewel ook Noorwegen, Denemarken en Oostenrijk een gelijkaardig beeld vertonen; in deze landen evenwel zijn rechtse partijen slechts een beperkt aantal jaren aan het bewind geweest.

8. Een belangrijke vaststelling in de studie van Alber is dat de landen met een sterke stijging van het aandeel van sociale bestedingen het economisch beter hebben gedaan gedurende de eerste crisisperiode van 1970 tot 1977 dan landen met een minder sterke stijging. België behoort tot eerstgenoemde kategorie, samen met Zweden, Denemarken,

Frankrijk en Nederland. Ze vertonen gedurende deze periode alle een combinatie van hogere economische groeivoeten, relatief lage inflatievoeten, een relatief lage overheidsschuld in termen van het B.B.P., en zeer lage schuldaflossingsverplichting, lage aangroei van de overheidsschuld en afname van de openbare schuldquota.

### 3. De sociale bestedingen van de Belgische overheid : hun ontwikkeling en hun samenstelling

Dat er in de Belgische context met recht en reden gesproken wordt over een verzorgingsmaatschappij heeft niet alleen te maken met de vérgaande rol van particuliere instellingen en organisaties in deze samenleving en met de verzuiling die daarmee gepaard gaat. Ook de manier waarop de overheid zelf opgetreden is in de opbouw van de Belgische verzorgingsstaat heeft steeds meer geleken op de opvulling van de maatschappelijke ruimte tussen overheid en individuele burger dan wel op het opbouwen, versterken en uitbouwen van een centraal geconcipieerde, georganiseerde en bestuurd verzorgingsstaat. Een niet onbelangrijk aspect van dit fenomeen is dat de overheid haar aandacht steeds gericht heeft naar een of ander deelterrein van het verzorgingsgebouw en dat ze daarbij in niet geringe mate door de sociale partners en door een aantal organisaties in het maatschappelijke middenveld beïnvloed werd.

Zo hebben de pensioenen, de kinderbijslagen, het onderwijs, de gezondheidszorg, de ziekteverzekering, de minimuminkomens op een of ander ogenblik centraal gestaan in het overheidsbeleid ; elk afzonderlijk of enkele tegelijkertijd. Maar zelden of nooit was het sectoriële beleid zodanig geïntegreerd dat van een of andere vorm van algemeen sociaal beleid sprake kon zijn. Zoals men zich tot voor kort bijvoorbeeld ook geen vragen stelde over het sociale zekerheidsbeleid maar slechts begaan was met incrementele beleidsvoering in elk van de deelsectoren.

Eén en ander maakt begrijpelijk waarom er over de Belgische verzorgingsstaat zo weinig allesomvattend, synthetisch statistisch materiaal beschikbaar is. Het statistisch materiaal dat dan toch voorradig is (2) kent enkele belangrijke beperkingen : het verschaft slechts jaarlijkse informatie vanaf 1960 ; voor de voorliggende jaren is enkel informatie beschikbaar voor 1950 en

1955. Deze informatie komt bovendien eerst met veel vertraging ter beschikking ; zij geeft slechts inzicht in de uitgaven van de centrale overheid en omvat dus niet wat door de lokale overheden uit eigen middelen wordt uitgegeven. Ze bevat evenmin de uitgaven van de sociale zekerheid voor zover deze uit bijdragen zijn gefinancierd en geeft helemaal geen zicht op wat langs niet-overheidsinitiatieven in de sfeer van de verzorgingsstaat wordt gepresteerd.

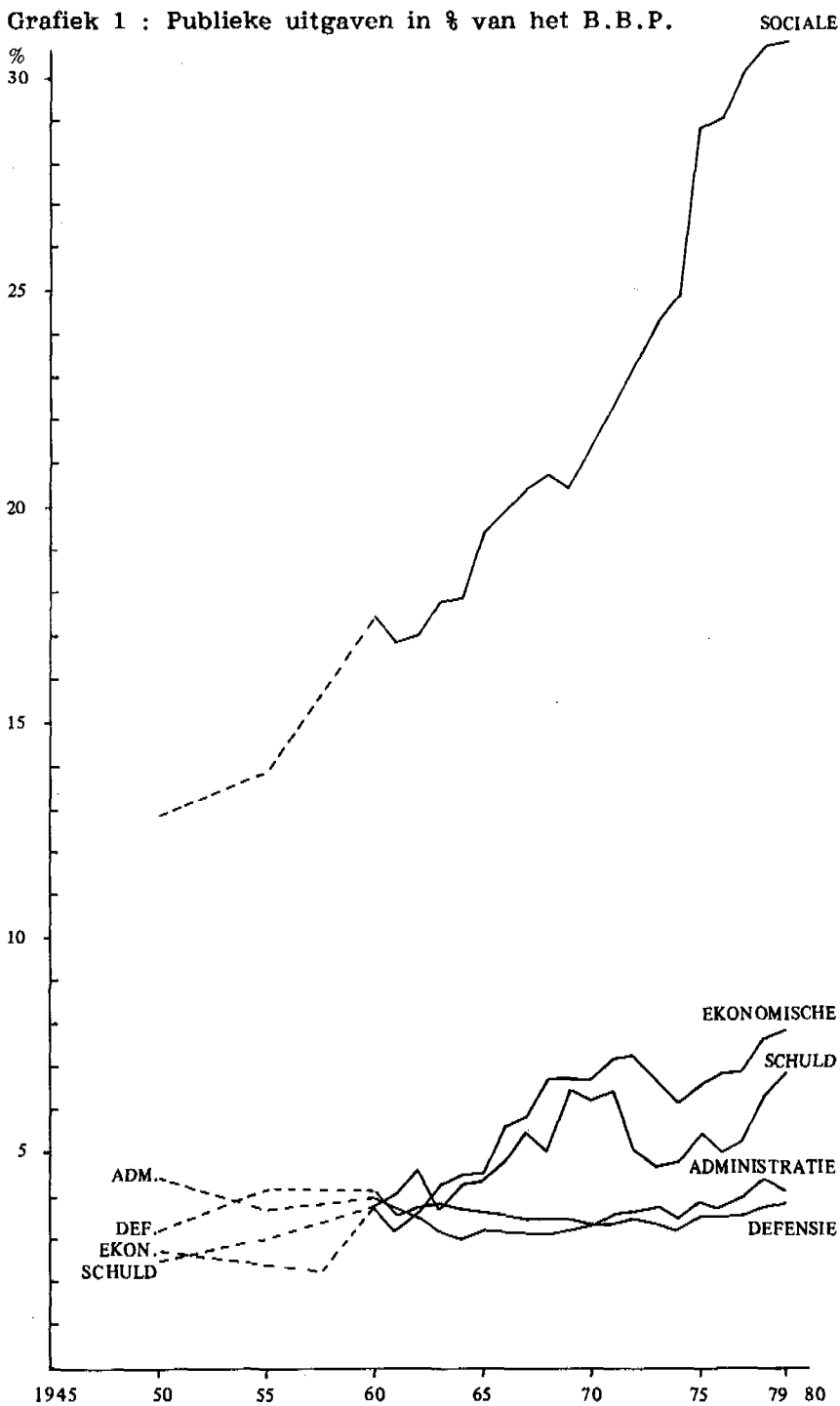
Ten slotte is de wijze waarop de oorspronkelijke posten van de overheidsbegrotingen werden gehergroepeerd slechts ten dele geëxpliciteerd. Uitgaande van de beschikbare economische en functionele hergroepering, maar na aanvulling met wat geweten is voor de sociale zekerheid (3) werden een aantal tabellen en daarbij horende grafieken opgesteld die alvast de belangrijkste krachtlijnen van de na-oorlogse evolutie van de Belgische verzorgingsstaat aangeven (4).

Achtereenvolgens worden in deze paragraaf behandeld : de ontwikkeling van het aandeel van de sociale uitgaven in de nationale huishouding en van het aandeel van de verschillende componenten van deze sociale uitgaven (inkomenswaarborg, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting) in respectievelijk de nationale huishouding (B.B.P.) en het totaal van de sociale uitgaven. Veranderingen binnen de functie "inkomenswaarborg" krijgen uitvoeriger aandacht, ondermeer omwille van het relatieve belang van deze functie binnen het geheel van de sociale uitgaven ; deze veranderingen worden geanalyseerd op hun componenten (potentieel rechthebbenden, effectief verzorgden, relatieve uitkeringshoogte).

### 3.1. Het relatieve belang van de sociale uitgaven in de nationale huishouding

Grafiek 1 toont dat het relatieve belang van de sociale uitgaven in de nationale huishouding meer dan verdubbeld is sinds 1950. Vertegenwoordigden de uitgaven voor de verzorgingsstaat in 1950 slechts 13 % van het bruto binnenlands product (B.B.P.), dan maakten zij er op het einde van de zeventiger jaren reeds 31 % van uit. Het zou echter verkeerd zijn om het toenemend beslag dat de publieke uitgaven leggen op het binnenlands produkt enkel te willen toeschrijven aan de stijging van de sociale uitgaven. Ook de overheidsuitgaven met een economisch oogmerk en deze voor aflossing van de schuld

Grafiek 1 : Publieke uitgaven in % van het B.B.P.





vertonen een opmerkelijke stijging, vooral vanaf het einde der vijftiger jaren (economische expansiewetgeving). Het relatief belang van de uitgaven voor algemene administratie en defensie vertonen een constante tot licht dalende trend.

### 3.2. Het relatieve belang van de componenten van de sociale uitgaven in de nationale huishouding

Uit een verdere opsplitsing van de sociale uitgaven, die in grafiek 2 is weergegeven, blijkt dat het toenemend beslag van de verzorgingsstaat op de nationale middelen niet uitsluitend kan toegeschreven worden aan één of andere deelsector. Zowel bij de functie "inkomenswaarborg" - waaronder alle transfer-inkomens werden samengebracht die in een vrij beschikbaar inkomen voorzien, en waaronder dus de onderstandsuitkeringen en de vervangingsuitkeringen van de sociale zekerheid vallen - als bij de functie "onderwijs" en bij de functie "gezondheidszorgen" - een samenbrengen van de middelen die worden besteed aan medische infrastructuur en aan terugbetaling van de gezondheidszorgen - stelt men een belangrijke stijging vast. De functie "sociale huisvesting", die over de ganse periode een bescheiden plaats houdt, vertoont daarentegen slechts een aarzelande toename van haar relatief belang.

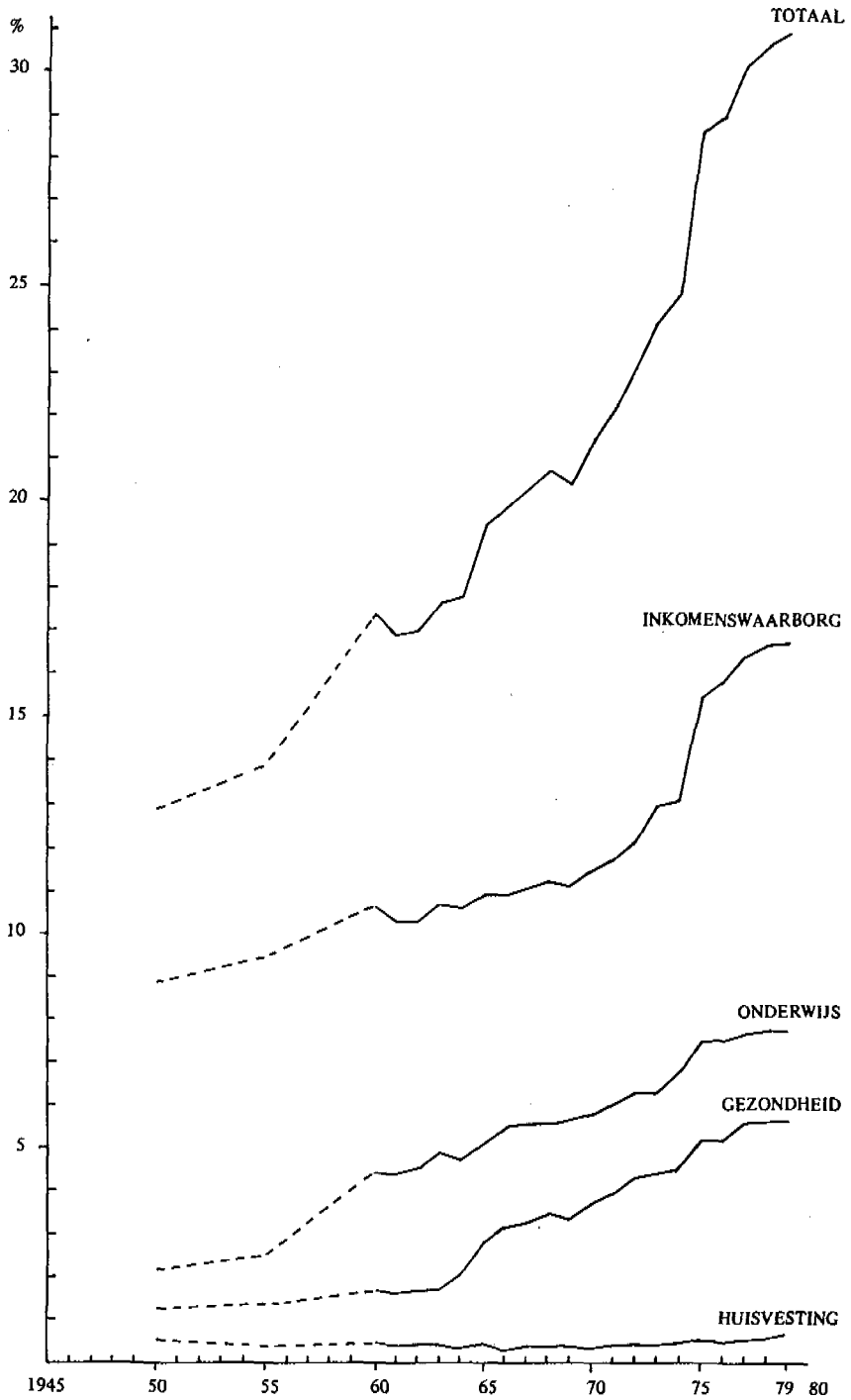
Met enige reserve voor de sociale huisvesting kan men dan stellen dat alle belangrijke onderdelen van de sociale overheidsuitgaven reeds vroeg een toenemend deel van de nationale middelen hebben geclaimd en samen verantwoordelijk zijn voor de uitbouw van een geheel dat men nadien onder de noemer verzorgingsstaat heeft samengebracht.

### 3.3. Ontwikkeling van de verschillende componenten in de sociale uitgaven

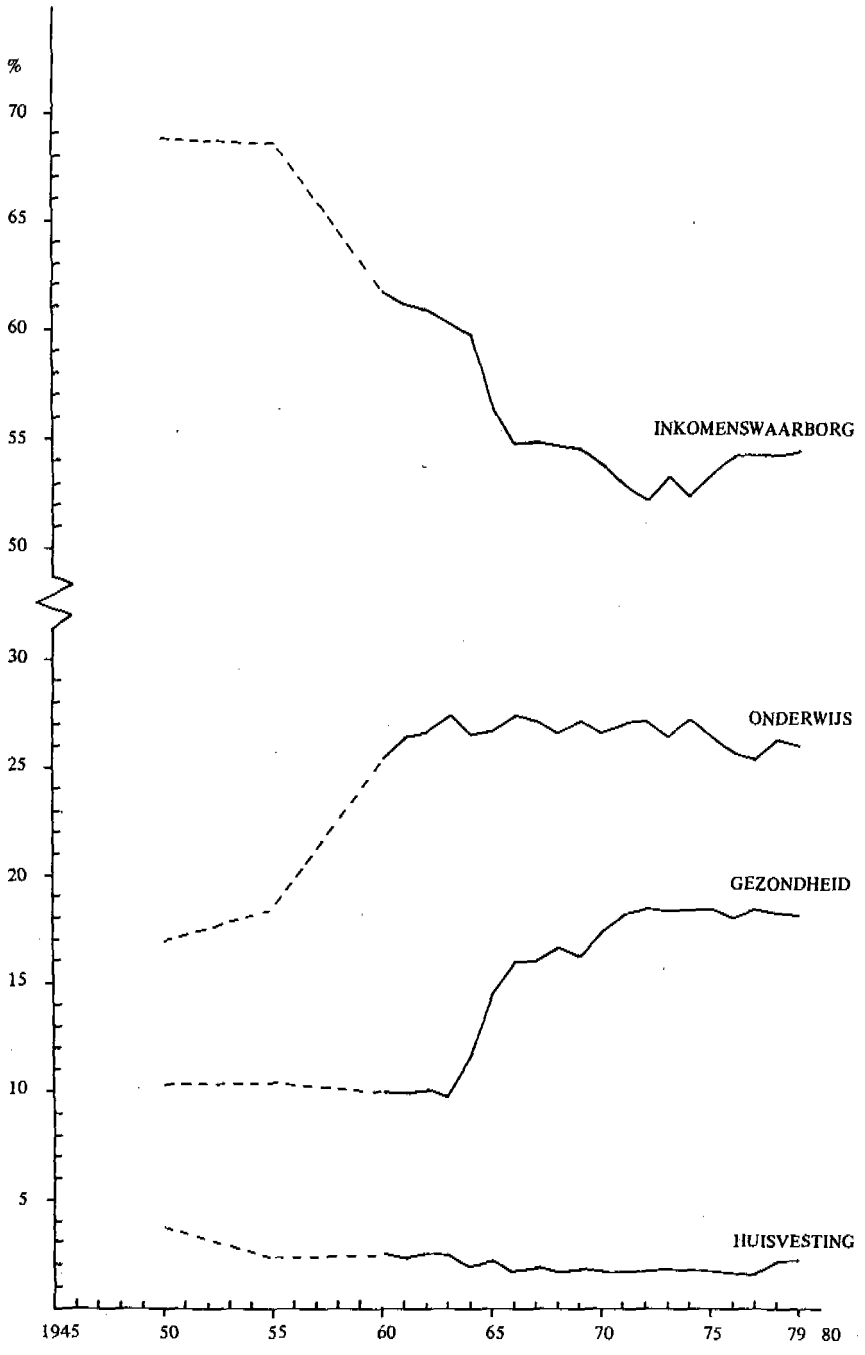
Bekijkt men het geheel van de sociale uitgaven op zich, en dus niet langer in relatie tot het B.B.P. of tot de andere overheidsuitgaven, dan blijkt dat gedurende de na-oorlogse periode binnen de verzorgingsstaat veranderingen in prioriteitsstelling vastgesteld kunnen worden.

Grafiek 3 illustreert deze verschuivingen.

Grafiek 2 : Sociale uitgaven in % van het B.B.P.



Grafiek 3 : Procentuele opsplitsing van de sociale uitgaven naar functie



Als men louter voortgaat op het aandeel van de sociale overheidsuitgaven dat naar de functie "sociale huisvesting" ging, blijkt dat deze nooit een uitgesproken prioriteit van de naoorlogse Belgische verzorgingsstaat is geweest. Het aandeel dat in 1950 nog naar sociale huisvesting toevloede met het oog op de wederopbouw, verminderde over de conjunctuurgolven heen in de zestiger jaren en groeit eerst terug in de tweede helft van de zeventiger jaren (crisisbestrijding). Naar zijn feitelijk effect is het relatief beperkte middelenvolume dat voor de functie sociale huisvesting wordt ingezet evenwel misleidend omdat de sociale uitkeringen in deze sector in grote mate een investeringskarakter hebben. Omwille van het hun eigen vermenigvuldigingseffect kan men ze dan ook bezwaarlijk vergelijken met de inkomensvervangende of -verhogende uitkeringen uit andere sectoren van de verzorgingsstaat die een groter onmiddellijk beslag op de lopende sociale begroting leggen.

Binnen het sociale uitgavenpakket nam de functie "gezondheidszorgen" oorspronkelijk een erg constant aandeel in. De wetgeving die in de eerste helft van de zestiger jaren werd uitgewerkt (de zogenaamde "Eenheidswet" van 1961 en de Wet Leburton van 1963) bood blijkbaar een kader om in de loop van de volgende jaren een toenemend aandeel van de sociale uitgaven naar deze functie te laten vloeien. In de loop van de zeventiger jaren werd dit relatief aandeel opnieuw gestabiliseerd.

Voor de functie "onderwijs" situeerde de grote stijging zich in de tweede helft van de vijftiger jaren (schoolpakt). In het daaropvolgend anderhalf decennium schommelde haar aandeel rond 26-27 % van de totale sociale uitgaven. Het einde van de zeventiger jaren lijkt het begin van een dalende trend aan te kondigen.

De functie "inkomenswaarborg" ten slotte was en blijft veruit de grootste "slokop" van de sociale uitgaven, ondanks een merkelijke daling van haar relatief aandeel tussen 1955 en 1966. De grote prioriteit die onmiddellijk na de tweede wereldoorlog - in het verlengde van het ontwerpakkoord voor sociale solidariteit - aan de sociale zekerheid werd gegeven, verklaart het grote aandeel dat deze functie tot in het midden van de vijftiger jaren te beurt viel. Eerst vanaf het midden van de zeventiger jaren is er terug een volgehouden opwaartse trend waar te nemen.

Vooraleer verder in te gaan op de evolutie binnen de functie inkomenswaarborg, moet gewezen op het fenomeen dat inzake

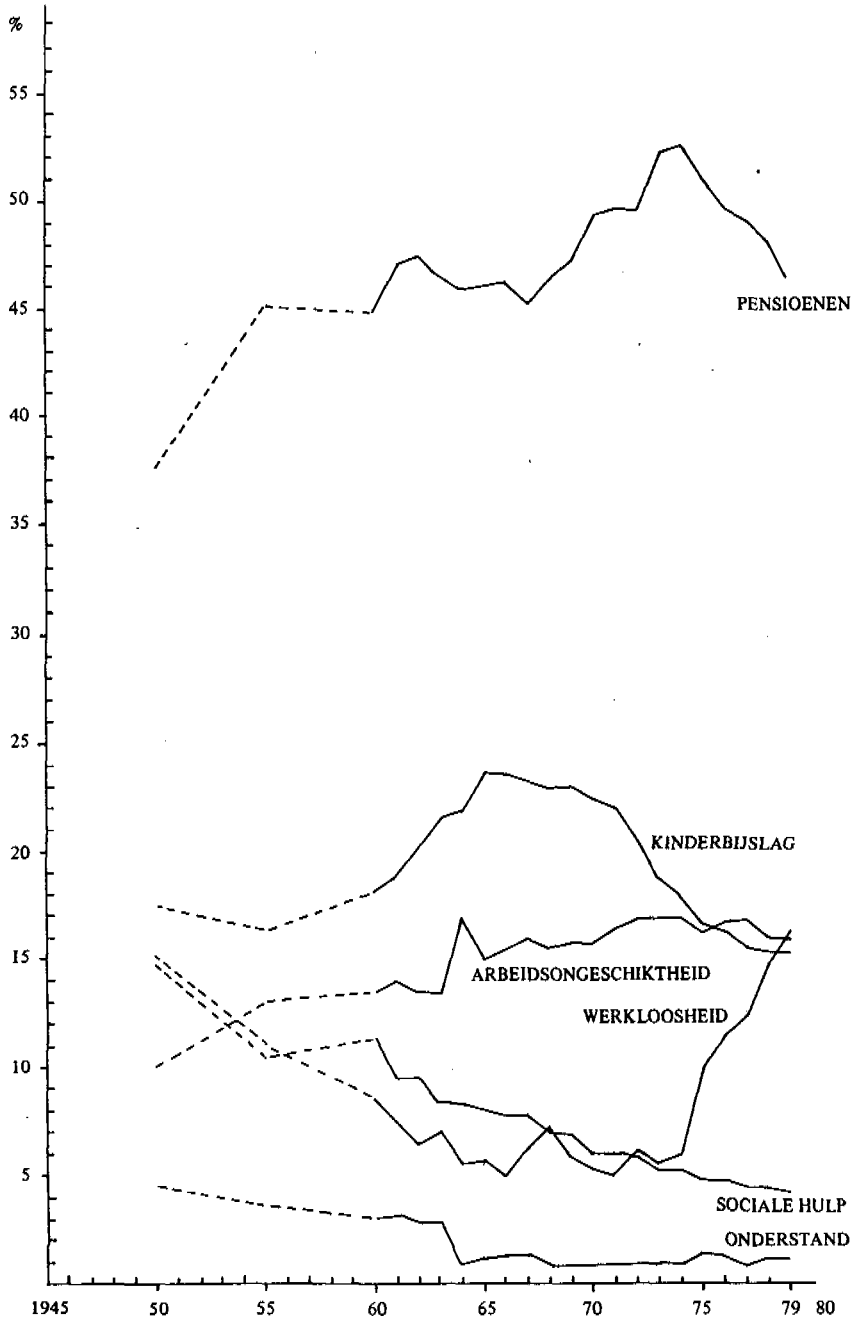
de verschuiving van prioriteiten in de verzorgingsstaat een duidelijke chronologie aanwezig is. Uit de analyse van de evolutie in het toegekende volume blijkt dat de beleidsvoering onmiddellijk na de tweede wereldoorlog ondubbelzinnig prioriteit heeft gegeven aan de inkomenswaarborg, en met name aan de sociale zekerheid. Sedert de tweede helft van de vijftiger jaren verschuift het accent daarentegen van het verschaffen van hoofdzakelijk inkomenswaarborg naar het ruimer beschikbaar stellen van collectieve goederen en diensten. Deze ontwikkeling begint met het onderwijs en in de eerste helft van de zestiger jaren gebeurt iets analoogs met de gezondheidssector. Sociale huisvesting blijft al die tijd constant inzake haar aandeel in de sociale uitgaven (5). De relatieve posities die in het midden van de zestiger jaren zijn ingenomen blijven daarna grosso modo ongewijzigd. De verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen (of misschien beter : tot voor kort kenden) is, zoals Rome, niet in één dag gebouwd. Zij vond haar vrij stabiele bedding eerst twintig jaar na de tweede wereldoorlog. Het is dan ook misleidend de periode van wat wij de verzorgingsstaat zijn gaan noemen gelijk te stellen aan de na-oorlogse periode. Wel is het zo dat het belangrijkste onderdeel van de verzorgingsstaat reeds onmiddellijk na de tweede wereldoorlog werd gemodelleerd. Maar ook dat onderdeel, de inkomenswaarborg, vertoonde sindsdien nog enige dynamiek.

#### 3.4. Veranderingen binnen de functie "inkomenswaarborg"

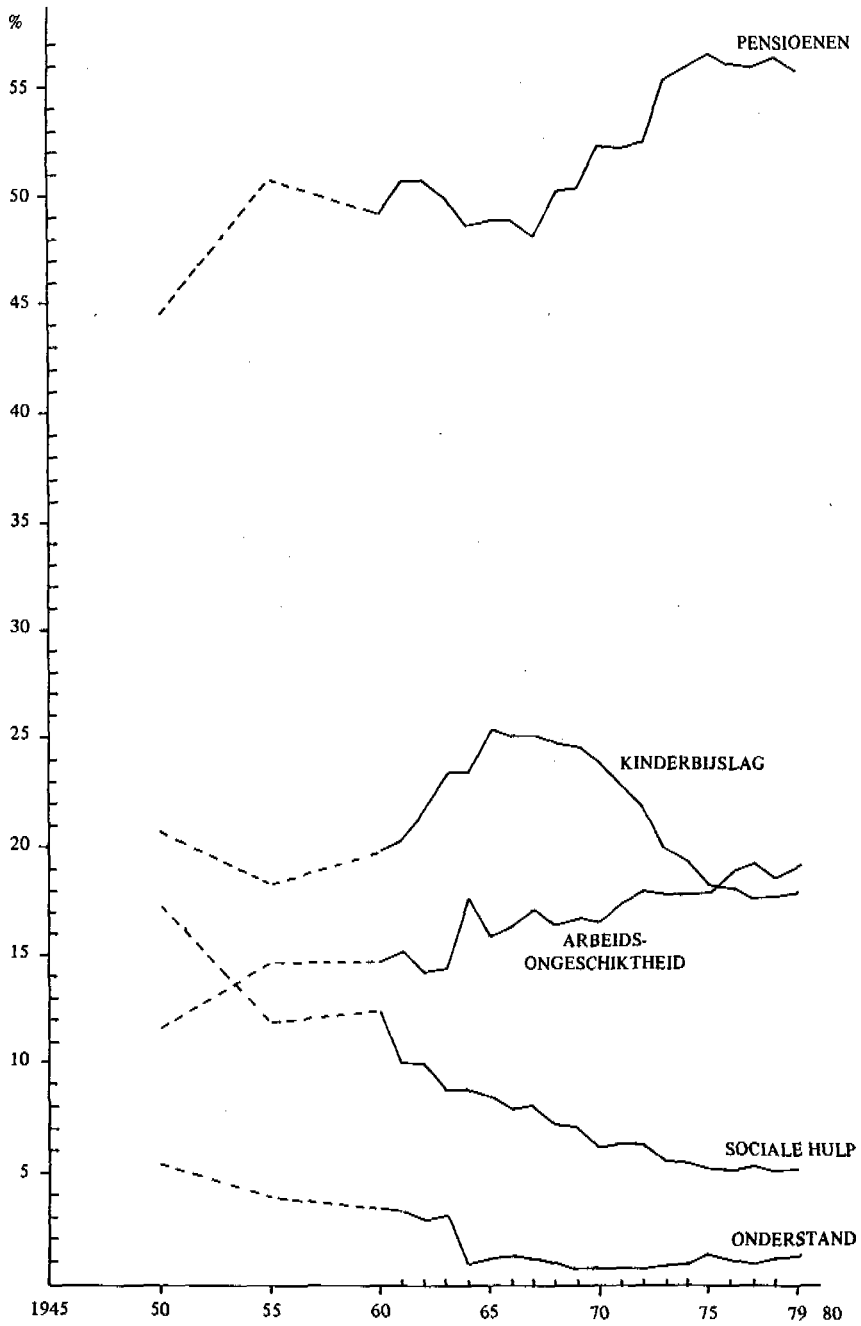
Grafiek 4 toont de evolutie die zich binnen de functie "inkomenswaarborg" afspeelde. Over de ganse periode beschouwd en globaal gesproken is het aandeel van de sectoren "onderstand" en "sociale hulp" gedaald, het aandeel van de sector "arbeidsongeschiktheid" is daarentegen gestegen. De sectoren "pensioenen" en "kinderbijslag" kenden een minder eenduidige evolutie. De sector "werkloosheid" ten slotte vertoont een duidelijk U-vormig verloop.

De functie "sociale hulp" omvat grotendeels pensioenen voor oorlogsslachtoffers. Het is dan ook logisch dat het aandeel dat besteed wordt aan deze functie aanhoudend daalt. Doordat evenwel ook die uitkeringen voor minder-validen die niet afhankelijk zijn van een bestaansmiddelenonderzoek onder deze functie opgenomen zijn, zal de daling van het aandeel van "sociale hulp" geleidelijk minder sterk worden.

Grafiek 4 : Procentuele opsplitsing van de totale uitgaven voor inkomenswaarborg (incl. werkloosheid) naar sector.



Grafiek 5 : Procentuele opsplitsing van de totale uitgaven voor inkomenswaarborg (excl. werkloosheid) naar sector



Ook de functie "onderstand", waaronder alle uitkeringen vallen, die aan een bestaansmiddelenonderzoek gebonden zijn, neemt oorspronkelijk aanhoudend af. De uitbouw van betere sociale zekerheidsrechten met o.a. een pensioensysteem voor zelfstandigen waren verantwoordelijk voor deze daling. In de zeventiger jaren zorgden de gewaarborgde minimum-uitkeringen voor een herleving, die evenwel vrij gering bleef omdat de toen ingestelde minimum-uitkeringen veeleer een duidelijk en minder discretionair kader boden dan wel meer gerechtigden of hogere uitkeringen garandeerden.

Zoals dit het geval was voor de gezondheidszorgen, vertonen ook de "arbeidsongeschiktheidsuitkeringen" - die de primaire arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsuitkeringen en de uitkeringen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten omvatten - een forse groei in het begin van de zestiger jaren. De reden daarvoor lag in vrij ingrijpende wijzigingen in de wetgeving bij het begin van de jaren zestig. Verdere wetgeving op het vlak van de beroepsziekten en van de arbeidsongevallen voor de werknemers en de uitbouw van de ziekteverzekering voor zelfstandigen zullen het gestegen aandeel later consolideren.

Het dalend aandeel van de werkloosheidsuitkeringen tot 1970 is het spiegelbeeld van de economische hoogconjunctuur en de toenemende tewerkstelling in deze periode die op quasi volledige tewerkstelling uitloopt. De loonkoppeling van de uitkeringen, maar vooral de stijgende werkloosheid vanaf het midden van de jaren zeventig keren deze trend totaal om: reeds in 1978 wordt aan werkloosheidsvergoedingen eenzelfde aandeel van de inkomenswaarborgende sociale uitgaven besteed als aan arbeidsongeschiktheid en aan kinderbijslagen.

Door de herinvoering van loongekoppelde pensioenen voor de werknemers, de toename van het aantal bejaarden en het instellen van een verplichte pensioenverzekering voor de zelfstandigen vertoont het aandeel van de pensioensector een stijging tot in het begin van de zestiger jaren. Na enkele jaren van teruggang zal deze trend vanaf het einde van genoemd decennium hernemen door de verhoging en het welvaartsvast maken van de pensioenbedragen. De recente dalende trend is misleidend en is vooral het gevolg van het stijgend aandeel van de werkloosheidsuitkeringen.

Grafiek 5 die werd opgesteld zonder rekening te houden met de uitgaven voor werkloosheid, toont veeleer een stabilisatie voor de pensioensector in de tweede helft van de zeventiger jaren.



Het vrij stabiele aandeel van de kinderbijslagen zal pas in de vroege jaren zestig stelselmatig verhogen omwille van een verruiming van het aantal rechtgevendende kinderen en het optrekken van de uitkeringen. Onder invloed van de demografische evolutie zal het aandeel van deze sector evenwel vrij snel terug afnemen. Dat de daarbijkorende collectieve voorziening onderwijs zulke afname niet vertoont, kan vooral toegeschreven worden aan de gevolgen van het schoolpakt en aan de stijgende participatiegraad in het hoger onderwijs, hetgeen gemeenzaam als de "democratisering van het hoger onderwijs" wordt aangeduid.

Samenvattend kan worden gesteld dat de speelruimte die oorspronkelijk werd geboden door de daling in de sectoren onderstand, sociale hulp en werkloosheid, bewust of onbewust benut werd voor consolidatie van de sectoren pensioenen en kinderbijslag en voor de forse uitbouw van de sector arbeidsongeschiktheid. De stijgende financieringsbehoeften voor de werkloosheidsuitkeringen in de jaren nadien viel vooral in het nadeel uit van de kinderbijslagsector maar niet van de pensioen- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, althans niet tot in de late zeventiger jaren. Het laattijdig beschikbaar komen van het vereiste statistisch materiaal verhindert ons spijtig genoeg om de analyse ook voor de meest recente jaren door te trekken.

### 3.5. Verklarende factoren voor de evoluties binnen de functie inkomenswaarborg

Uit de korte beschrijving en analyse die vooraf gaat, blijkt reeds dat de ontwikkelingen in de respectievelijke aandelen van de sectoren van de functie "inkomenswaarborg" bepaald zijn door een stel van factoren. Een aantal onder hen kan enkel in kwalitatieve termen beschreven worden ; hun resultaten evenwel kunnen gevangen worden aan de hand van een drietal ratio's die ontwikkeld werden door de OESO en die sedertdien klassiek geworden zijn in het onderzoek naar de verzorgingsstaat (OECD;1976). Het betreft :

- de "demografic ratio", die de ontwikkeling in het aantal potentieel rechthebbenden aangeeft (bijv. het aandeel van de bejaarden in de totale bevolking) ;
- de "eligibility ratio", zijnde een kengetal dat uitdrukt welk deel van de potentieel rechthebbende bevolking effectief door een van de stelsels gedekt is (bijv. het aantal pensioengerechtigden t.o.v. het aantal bejaarden) ; en

- de "transfer ratio", die de relatieve uitkeringshoogte uitdrukt (bijv. het gemiddeld pensioenbedrag als % van het BBP/hoofd).

De OESO-methodologie heeft met name tot doel om na te gaan welke wijziging in het uitgavenvolume van een bepaalde sector kan toegeschreven worden aan respectievelijk demografische evoluties, veranderingen in het toepassingsgebied of wijzigingen in de uitkeringshoogte.

Voor België hebben wij deze benadering voor zover mogelijk toegepast om de jaarlijkse ontwikkeling in de belangrijkste sociale zekerheidssectoren uit te klaren (6). De synthese van deze analyse vindt men in tabel 2. Uit de cijfers blijkt duidelijk dat de evolutie van het uitgavenvolume over de totale beschouwde periode heen, slechts op marginale wijze werd beïnvloed door de demografische ontwikkeling. Het zijn wijzigingen in de "eligibility ratio" en in de "transfer ratio" die de veranderingen in het uitgavenvolume verklaren.

Met uitzondering van de sector van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen zou het evenwel verkeerd zijn zich blind te staren op deze algemene gemiddelden, waarachter heel wat variatie schuilgaat.

Voor de pensioensector toont tabel 3 dat verschillende periodes kunnen onderscheiden worden. Meer bepaald voor het stelsel van de werknemers wordt een eerste periode gekenmerkt door een hoge gemiddelde jaarlijkse toename van het uitgavenvolume. Alhoewel deze toename vooral wordt veroorzaakt door de uitbreiding van het toepassingsgebied (ten gevolge van de veranderingen in de pensioenwetgeving in de vijftiger jaren), spelen toch ook de demografische evolutie en de stijging van de gemiddelde uitkeringshoogte een rol. In het midden van de zestiger jaren (tweede periode) zal de uitholling van de pensioenbedragen de evolutie van het uitgavenvolume afremmen, en voor de stelsels van zelfstandigen en overheidspersoneel zelfs doen resulteren in een relatieve achteruitgang. Gedurende de eerste helft van de zeventiger jaren (derde periode) wordt de uitkeringshoogte echter terug op niveau gebracht. In combinatie met een toegenomen aantal uitkeringsgerechtigden zorgt deze verhoging van het uitkeringsniveau voor forse verhogingen in het uitkeringsvolume. Bij het begin van de huidige crisis (vierde periode) blijft het toepassingsgebied zich verder uitbreiden. Voor de werknemers wordt het effect ervan echter afgezwakt door de demografische evolutie, en voor de zelfstandigen door de relatieve uitholling van de uitkeringen. Voor het stelsel van het overheidspersoneel zorgt de combinatie

van deze negatief inwerkende factoren zelfs voor een relatieve daling van het uitkeringsvolume.

Tabel 2 : Analyse van de gemiddelde jaarlijkse wijziging in het uitgavenvolume - synthese

	gemiddelde jaar- lijkse wijziging in uitgavenvolume	gemiddelde jaarlijkse verwachte wijziging op basis van wijzigingen in	demogr. ratio	eligi- bility ratio	transfer ratio
<u>pensioenen</u>					
werknemers (56-78)	.144	.004	.132	.009	
zelfstandigen (62-78)	.034	-.002	.033	.003	
overheidspersoneel (65-77)	.030	-.013	.067	-.019	
<u>kinderbijslag</u>					
werknemers (50-77)	.035	-.001	.024	.012	
zelfstandigen (51-76)	.008	.000	-.003	.012	
<u>werkloosheid</u>					
werknemers (50-78)	.054	.002	.012	.047	
- periode (50-73)	-.027	-.0005	-.011	.002	
- periode (74-78)	.442	.015	.124	.272	
<u>ZIV-uitkeringen</u>					
werknemers (66-78)	.053	.005	.006	.042	
zelfstandigen (71-78)	.009	.000	-.001	.009	

Tabel 3 : Analyse van de gemiddelde jaarlijkse wijziging in het uitgavenvolume - pensioensector

	gemiddelde jaar- lijkse wijziging in uitgavenvolume	gemiddelde jaarlijkse verwachte wijziging op basis van wijzigingen in	demogr. ratio	eligi- bility ratio	transfer ratio
<u>Synthese</u>					
werknemers (56-78)	.144	.004	.132	.009	
zelfstandigen (62-78)	.034	-.002	.033	.003	
overheidsper- soneel (65-77)	.030	-.013	.067	-.019	
<u>1° periode</u>					
werknemers (56-61)	.182	.028	.126	.026	
<u>2° periode</u>					
werknemers (62-68)	.053	.019	.107	-.073	
zelfstandigen (62-68)	-.006	.002	.018	-.025	
overheidsper- soneel (65-68)	-.022	.013	-.010	-.025	
<u>3° periode</u>					
werknemers (69-74)	.197	.005	.135	.055	
zelfstandigen (69-74)	.103	.000	.040	.060	
overheidsper- soneel (69-74)	.099	.003	.019	.076	
<u>4° periode</u>					
werknemers (75-78)	.168	-.057	.181	.055	
zelfstandigen (75-78)	-.002	.013	.047	-.033	
overheidsper- soneel (75-77)	-.040	-.078	.262	-.200	

Veranderingen in het toepassingsgebied speelden in de pensioensector steeds een belangrijke, en met een korte uitzondering in het ambtenarenstelsel, ook steeds een positieve rol. De marginale invloed van de demografische evolutie die uit de synthesecijfers spreekt, is een combinatie van een licht positieve invloed t.e.m. het midden van de zeventiger jaren en van een negatieve impact nadien. De beperkte invloed die afgelezen wordt uit de synthesecijfers m.b.t. de uitkeringshoogte is het gevolg van een afwisseling van periodes met een stijgende en van periodes met een dalende relatieve uitkeringshoogte.

Ook voor de kinderbijslagsector, zo leert tabel 4, gaat achter de globaal marginale invloed van de demografische evolutie een oorspronkelijk positieve invloed schuil die ditmaal vanaf het midden van de zestiger jaren omslaat in een negatieve invloed.

Zowel in het stelsel voor werknemers als in dit voor arbeiders wordt de sterkste invloed uitgeoefend door de evolutie in de relatieve uitkeringshoogte. Bij de werknemers krijgt men weer een alternerende beweging. Dit wijst er andermaal op dat men de uitkeringsbedragen gedurende een aantal jaren ongemoeid liet, waardoor een relatieve uitholling ontstond (1ste en 4de periode), om ze vervolgens weer op peil te brengen (2de, 3de en 5de periode). In het stelsel van de zelfstandigen krijgt men, met een korte uitzondering voor de jaren 1955-56, daarentegen steeds een positieve invloed, omwille van de aangehouden poging om de uitkeringsbedragen op te trekken tot op het niveau van deze uit het stelsel der werknemers.

Het is ook in deze tweede periode (1955-56) dat de "eligibility ratio" voor de werknemers een remmende, negatieve invloed heeft op het uitgavenvolume. Voor alle andere periodes oefent de evolutie van het toepassingsgebied in dit stelsel een belangrijke positieve invloed uit. Door de toenemende salariëring van de actieve bevolking neemt het toepassingsgebied van de kinderbijslagregeling voor zelfstandigen daarentegen af en bevordert een daling van het middelenvolume dat in deze sector werd ingezet.

De sector van de werkloosheidsuitkeringen laat zich eenvoudiger samenvatten (tabel 2). Men kan er twee periodes onderscheiden. De periode van 1950 tot 1973 wordt gekenmerkt door een beperkte, jaarlijks gemiddelde afname van het ingezette relatief middelenvolume, wat vooral te danken is aan een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden als gevolg van de economische voorspoed, die tegelijkertijd ook bijdroeg tot een stijgend aantal tewerkgestelden.

Tabel 4 : Analyse van de gemiddelde jaarlijkse wijziging in het uitgavenvolume - kinderbijslagsector.

	gemiddelde jaar- lijkse wijziging in uitgavenvolume	gemiddelde jaarlijkse verwachte wijziging op basis van wijzigingen in	demogr. ratio	eligi- bility ratio	transfer ratio
<u>Synthese</u>					
werknemers (50-77)	.035	-.001	.024	.012	
zelfstandigen (51-76)	.008	.000	-.003	.012	
<u>1° periode</u>					
werknemers (50-54)	-.000	.009	.032	-.041	
zelfstandigen (51-54)	.023	.002	-.002	.024	
<u>2° periode</u>					
werknemers (55-56)	.077	.014	-.020	.084	
zelfstandigen (55-56)	-.018	.003	-.004	-.017	
<u>3° periode</u>					
werknemers (57-65)	.106	.017	.024	.064	
zelfstandigen (57-65)	.009	.002	-.003	.010	
<u>4° periode</u>					
werknemers (66-72)	-.031	-.010	.028	-.048	
zelfstandigen (66-72)	.003	-.001	-.003	.008	
<u>5° periode</u>					
werknemers (73-77)	.020	-.038	.031	.026	
zelfstandigen (73-76)	-.013	-.006	-.005	.025	

Een tweede periode loopt vanaf 1974 en wordt gekenmerkt door een explosie van het ingezet middelenvolume. De redenen daarvoor zijn gekend: een samenspel van een toename van de actieve bevolking ("demografic ratio"), een groeiend aantal werklozen ("eligibility ratio"), en een stijgende gemiddelde uitkeringshoogte ("transfer ratio"). Laatstgenoemde stijging kan verklaard worden door de geleidelijke overgang vanaf 1971 van forfaitaire naar loongekoppelde werkloosheidsuitkeringen. Daarbij dient tevens opgemerkt dat de werkloosheidssector de enige sector is waarin een vermeldenswaard gecombineerd effect van "eligibility ratio" en "transfer ratio" tot uitdrukking komt. De gemiddelde jaarlijkse wijziging die men onder invloed van dit gecombineerd effect mocht verwachten in de evolutie van het ingezette middelenvolume bedroeg  $-.017$  voor de eerste periode en  $.029$  voor de tweede periode. Dit laatste positief effect wijst erop dat steeds meer werknemers uit beter betaalde jobs werkloos worden. Gelet op de loonkoppeling die ondertussen werd ingebouwd in de berekening van de uitkeringsbedragen betekende een stijging van het aantal werklozen meteen ook een stijging van de gemiddelde uitkeringshoogte.

De ontwikkelingen in de sector van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen ten slotte komen volledig in de synthesetabel tot uitdrukking; verdere opsplitsingen in periodes zijn hier overbodig. Enkel in het stelsel voor werknemers oefenen de demografische evolutie en de evolutie van het aantal gerechtigden enige noemenswaardige invloed uit. Desondanks is ook hier de evolutie van de relatieve uitkeringsbedragen de doorslaggevende factor, net zoals in het stelsel van de zelfstandigen.

Wanneer we het respectievelijke belang van de verschillende factoren over alle sectoren heen nagaan, dan blijkt dat de invloed van de demografische factor beperkt was. In de sectoren waarin hij toch meespeelde, met name bij pensioenen en kinderbijlagen, was die invloed oorspronkelijk positief en werd hij nadien negatief. De evolutie van het aantal uitkeringsgerechtigden en van de uitkeringshoogte hadden met andere woorden de grootste impact. De uitkeringshoogte speelde een dominerende rol bij de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en recent ook in de werkloosheidssector. Ook bij de kinderbijlagen speelde hij een decisieve, afwisselend stimulerende en remmende rol; afwisselende rol die ook bij de pensioensector teruggevonden wordt. De evolutie van het middelenvolume dat werd ingezet in laatstgenoemde sector werd net zoals in de werkloosheidssector echter vooral bepaald door de evolutie van het aantal gerechtigden.

Opmerkenswaardig is dus dat de variabele die relatief onafhankelijk van beleidsmaatregelen de evolutie van het ingezette middelenvolume had kunnen bepalen, met name de demografische evolutie, globaal genomen slechts een bijkomende rol heeft gespeeld. Ook de variabele waarvan de evolutie bij uitstek het gevolg is van bewuste beleidsingrepen, namelijk de relatieve uitkeringshoogte, kan bezwaarlijk als hoofdverantwoordelijke voor het stijgend middelenvolume worden aangewezen. Met uitzondering voor de sector ziekte- en invaliditeitsuitkeringen werd immers slechts geprobeerd om de oorspronkelijke relatieve uitkeringshoogte te beveiligen. Opmerkelijk is daarentegen de invloed die van ontwikkelingen in het toepassingsgebied uitgaat. Meer bepaald in de pensioen- en werkloosheidssector stelt men belangrijke uitbreidingen van het toepassingsgebied vast die niet in de eerste plaats moeten toegeschreven worden aan een uitdrukkelijk beleid in deze richting. Zij waren veeleer het gevolg van evoluties die men onvoldoende had onderkend of voor onmogelijk had gehouden, met name de sterke toename van het aantal gerechtigden naarmate de pensioenverzekering haar overgangsregeling ontgroeide en de sterke aangroei van het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen ten gevolge van de economische crisis.

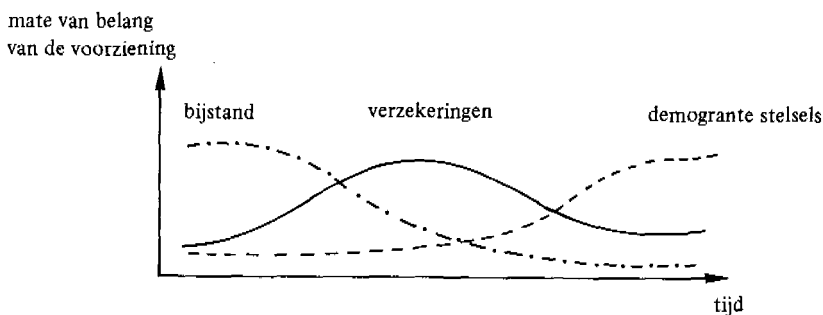
Globaal genomen blijft de evolutie van het middelenvolume dat besteed werd aan de voorzieningen voor inkomenswaarborg ontegensprekelijk het gevolg van een samenspel van factoren. De wijze waarop deze factoren hebben ingewerkt duidt er evenwel op dat dit deel van de verzorgingsstaat veeleer in een "spell of absence" tot het massale beslag op de nationale middelen is gekomen dan dat zulks het gevolg zou zijn geweest van een doelbewuste politiek.

In die zin verschaft een betere kennis van de factoren die het ingezette middelenvolume hebben bepaald ongetwijfeld een beter zicht op wat de verzorgingsstaat is en hoe deze in dit land vorm gekregen heeft. Maar met deze beschrijvende analyses is nog geen maatschappelijke verklaring gegeven van de vastgestelde ontwikkelingen. Elementen voor zulke bredere inbedding worden aangereikt in de twee volgende paragrafen over "sociale bijstand en sociale verzekeringen" en over de "overlegeconomie".



#### 4. Sociale bijstand en sociale verzekeringen (7)

Vanuit een progressief ontwikkelingsmodel van de samenleving kan men een zeer duidelijke relatie tussen de sociale bijstand en de sociale verzekeringen als zekerheidsverschaffende instellingen uittekenen : eerstgenoemde vorm is gedoemd om te verdwijnen, als erfstuk van een voorbije maatschappijvorm ; de sociale verzekeringen bereiken samen met het industrieel kapitalisme hun hoogtepunt. Dit laatste impliceert overigens dat, eens het kapitalisme tekenen van verval begint te vertonen - dat is, wanneer zijn eigen aard vervaagt doordat er in toenemende mate wezensvreemde elementen worden aan toegevoegd -, andere vormen van zekerheidsverschaffing zullen ontstaan, die meestal met de verzamelnaam "democrant" worden aangeduid (8). Het vereenvoudigde model ziet er dan als volgt uit :



In welke mate treffen we de onderscheiden types van stelsels aan in de Belgische context en hoe hebben ze zich sedert de negentiende eeuw ontwikkeld ?

Het opvallende inzake de Belgische toestand is wel dat inzake de ontwikkeling van beide stelsels (bijstand en sociale verzekeringen) de verwachte tijds kloof aanwezig is ; dat met name het stelsel van de bijstand pas tot volledige ontwikkeling komt op het ogenblik dat de sociale verzekeringen voet aan wal krijgen. Inderdaad : op dezelfde dag dat de wet van 10 maart 1925 op de openbare onderstand voorziet in de oprichting van één C.O.O. (Commissie voor Openbare Onderstand) in elke

gemeente, wordt voor de bedienden een verplicht verzekeringsstelsel voor pensioenen ingevoerd ; voor arbeiders was dit drie maanden vroeger gebeurd (9). De daaropvolgende jaren zullen overigens een keerpunt vormen in de uitbouw van een stelsel van sociale verzekeringen dat minstens even belangrijk is als de meer geciteerde na-oorlogse besluitwet. Op 24 juli 1927 wordt de wet op de schadeloosstelling van de beroepsziekten gepubliceerd, de wet van 4 augustus 1930 maakt de kinderbijslagregeling verplicht voor alle werknemers en op 8 juli 1936 wordt een betaalde jaarlijkse vakantieregeling ingevoerd in het merendeel van de commerciële en industriële sectoren. Opvallend aan laatstgenoemde regelingen is dat ze volledig gedragen moeten worden door de werkgevers.

Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat reeds voor de eerste wereldoorlog, namelijk in 1912, de toenmalige regering Ch. de Broqueville (een homogeen katholieke regering) een wetsontwerp neerlegde waardoor een ouderdoms- en een ziekte- en invaliditeitsverzekering verplicht zou gesteld worden voor alle werknemers die minder dan 2.400 frank per jaar verdienden ; hetgeen deze wet van toepassing zou hebben gemaakt op een ruime meerderheid van de toenmalige gesalarieerde bevolking. Het uitbreken van de eerste wereldoorlog heeft deze eerste aanzet tot een onvervalst sociaal zekerheids-systeem evenwel een vroege dood doen sterven.

De bestaande sociale verzekeringen zijn een mengsel van drie verschillende rationaliteiten :

- de onderlinge bijstand
- het uitgesteld loon
- de verantwoordelijkheid van de overheid.

De idee van onderlinge bijstand, oorspronkelijk ongetwijfeld een uitloper van de feodale, ambachtelijke coöperatiegedachte (onderlinge hulp in tijden van nood), werd alras aangepast aan de noodwendigheden van het industrieel-kapitalistische tijdvak. Ook voor ongeschoolde arbeiders kwamen ze in voege, onder impuls van zowel de christelijke als de socialistische arbeidersbeweging, en ze braken uit hun veeleer passieve rol van het hulpverleners aan noodlijdenden (ziekte, invalide of bejaarde leden) om via het opzetten van stakingskassen de middelen te verzamelen om tot economische en sociale actie over te gaan.

De overheid heeft vrij vroeg het nut van deze initiatieven ingezien, althans in de mate dat ze beperkt bleven tot het opvangen van behoeftesituaties. Zo krijgen bij wet van 3 april

1851 de maatschappijen voor onderlinge bijstand rechtspersoonlijkheid - een hele vooruitgang t.o.v. de wet Le Chapelier, die dit soort verenigingen verboden had.

Vanaf 1891 worden aan de maatschappijen van onderlinge bijstand die hun leden aansluiten bij de Lijfrentekas (opgericht bij wet van 8 mei 1850) premies toegekend door het Ministerie van Arbeid, premies die subsidies worden (voor de verzekerden zelf én voor de maatschappijen) door de wet van 10 mei 1900. Deze maatschappijen zullen overigens ertoe aangezet worden om het lokale vlak te overstijgen, waardoor een beter beheer en een meer aanvaardbare spreiding van de risico's mogelijk wordt. In 1906 ontstaat zo de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten en in 1912 het Nationaal Verbond der Socialistische Mutualiteiten.

Bij de socialistische arbeidersbeweging zal de idee van onderlinge bijstand van langsom minder als leidraad gaan dienen bij het formuleren van sociale eisen. In de plaats van dit model dat op de interne solidariteit van de arbeidersbevolking beroep doet, komt een veeleer conflictueel model dat ervan uitgaat dat de patroons, die uiteindelijk de vruchten van de arbeid plukken, alléén verantwoordelijk zijn voor de sociale zekerheid van de arbeiders die ze tewerkstellen.

Er wordt dan ook gestreefd naar het veralgemenen en verhogen van de werkgeversbijdragen in de sociale verzekeringen die het daglicht zien (cfr. de reeds vermelde kinderbijslagregeling, de jaarlijkse vakantie, maar voorzeker ook de arbeidsongevallen- en beroepsziektenregelingen).

Naast een stelsel van openbare bijstand ontstaat er dus reeds voor de tweede wereldoorlog een systeem van sociale verzekeringen, waarbinnen een ontwikkeling merkbaar is van vrije verzekering over gesubsidieerde vrije verzekering naar verplichte verzekering (Deleeck, 1980:24). Parallel daarmee vermindert het belang van de nu eengemaakte openbare bijstand, omdat voor een aantal risico's een vangnet gespannen wordt dat althans de arbeiders uit de ergste armoede houdt: de zelfstandigen vallen inderdaad enkel onder de kinderbijslagregeling (1937) nadat in datzelfde jaar het in 1930 ingestelde pensioenstelsel voor zelfstandigen terug afgeschaft wordt. De diepe economische depressie van de dertiger jaren zorgt er nochtans voor dat de nood aan openbare bijstand nog een tijd acuut blijft. Ten aanzien van de massale werkloosheid schiet elk verzekeringsstelsel te kort, zodat hier het beginsel van steunverlening terug ingebouwd wordt met alle ermee verbonden kenmerken (onderzoek naar de staat van behoefte, scherpe controle en zware straffen).

De angst voor een terugkeer van deze massale werkloosheid en voor de ermee verbonden dreiging voor de bestaande maatschappelijke ordening hebben ongetwijfeld een cruciale rol gespeeld bij de uitbouw van een alomvattend, samenhangend en genereus stelsel van sociale zekerheid. De basisconsensus was inderdaad reeds bereikt gedurende het overleg na de staking van 1936, als resultaat waarvan de kinderbijslag veralgemeend werd en de jaarlijkse betaalde vakantie voor werknemers ingesteld. De voorbereidende besprekingen voor de verdere uitbouw worden reeds gedurende de tweede wereldoorlog gevoerd, tussen in België achtergebleven vakbondsleiders, patroons en andere vooraanstaanden, en leidden tot een ruime consensus over de inrichting van de Belgische samenleving na het einde van de oorlog. Dit "ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit" dat in 1944 geparafeerd werd, is ongetwijfeld richtinggevend geweest voor de economische en sociale verhoudingen gedurende de volgende decennia (10). De voorstellen die binnen dit "sociaal pakt" geformuleerd werden, waren verrijkend : zo voorzag men op sociaal vlak een veralgemeende sociale zekerheid, nationale gezondheidsinstellingen, een nationale dienst voor sociale bijstand.

Het rapport van Beveridge over "Social Insurance and Allied Services" (1942) heeft met andere woorden bij de uitbouw van de Belgische sociale zekerheid een vrij geringe rol gespeeld, alhoewel de "Commission Belge pour l'étude des problèmes d'après-guerre" die door de Belgische regering in ballingschap werd opgericht wel door deze gedachtengang beïnvloed werd. Enkel op het einde van de jaren zestig beginnen een aantal Beveridgeaanse opvattingen wortel te schieten in kringen die over de sociale zekerheid beleids- en beslissingsbevoegdheid hebben.

Na de tweede wereldoorlog zullen de twee aangeduide instituties, sociale zekerheid en openbare onderstand, naast elkaar blijven voortbestaan. Hun relatieve positie zal evenwel veranderen, zowel ten gevolge van externe factoren (economische ontwikkeling bv.) als door systeem-interne veranderingen. We zullen ons hier tot laatstgenoemde beperken: de andere komen elders aan bod.

De belangrijkste ontwikkelingen binnen het stelsel van sociale zekerheid betreffen de uitbreiding van het toepassingsgebied, zowel voor het aantal gedekte categorieën als voor het aantal opgenomen risico's.

Oorspronkelijk is het sociale zekerheidssysteem enkel van toepassing op werknemers in enge zin, dat zijn arbeiders en bedienden die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn. Geleidelijk aan worden ook andere categorieën werknemers opgenomen waarbij als enige voorwaarde de "tewerkstelling onder gezag" wordt gesteld. Het eindpunt van deze evolutie is de wet van 27 juni 1969, die aan de uitvoerende macht de bevoegdheid geeft om het toepassingsgebied uit te breiden tot zogenaamde "marginale werknemers", dit zijn personen die onder dezelfde omstandigheden arbeid verrichten als de andere werknemers maar die zich in een toestand van schijnbare of sporadische onafhankelijkheid bevinden. Opvallend daarbij is dat in genoemde wet de mogelijkheid wordt voorzien dat bepaalde categorieën slechts onder een aantal regelingen van de sociale zekerheid gebracht worden, wat te maken heeft met de soms zeer specifieke situatie waarin deze categorieën zich bevinden. Was de idee van een systeem van sociale zekerheid bij het begin beperkt tot de werknemers, nadien wordt ook voor zelfstandigen een gelijklopend stelsel ontworpen, althans ter dekking van die risico's die in de typische arbeidssituatie voor zelfstandigen voorkomen : pensioenregeling (1956) en gezondheidszorgen (1967) die samen met de reeds bestaande kinderbijslagregeling (1937) ondergebracht wordt in het "sociaal statuut der zelfstandigen" (1967). In 1971 worden deze voorzieningen uitgebreid met een arbeidsongeschiktheidsregeling.

Binnen elke sector van de sociale zekerheid is het toepassingsgebied verruimd geworden; dat is: de definitie van het gedekte risico is uitgebreid geworden. Dat gebeurde ondermeer door een betere coördinatie tussen verschillende stelsels en reglementeringen (bv. in de pensioensector), door de opname van steeds meer verstrekkingen in het pakket van terugbetaalbare zorgen voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering (ZIV), door de verbreding van de notie "rechtgevende kinderen" en de verhoging van het niveau van bijzondere toelagen in de kinderbijslagregeling, door het inrichten van bijkomende niet-financiële voordelen (vakantieverblijven, kinderkribben), door meer aandacht voor tewerkstellingsbeleid onder de vorm van beroepsopleiding, herscholing en plaatsing in de werkloosheidsregeling, door het uitbreiden van het aantal erkende beroepsziekten en in de grotere nadruk op de preventie ervan.

Daarbij is de kwaliteit van de dekking ook verbeterd, vooral doordat het inkomen dat aan de gerechtigden wordt uitgekeerd korter bij het gemiddelde inkomen van de bevolking is komen te liggen. Dit blijkt uit de verhoudingscijfers die in tabel 5 worden gegeven.

Tabel 5 : Enkele indicatoren van bestaanszekerheid in België  
(1950-1981): sociale zekerheidsuitkeringen in % van  
het Nationaal Inkomen per hoofd.

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981
<u>1. Primaire arbeids- ongeschiktheid</u> (werknemers, stat. gemiddelde)	72,7	67,9	76,1	72,7	65,0	80,9	81,0	83,6
(zelfstand., stat. gemiddelde)	-	-	-	-	-	44,3	41,6	42,7
<u>2. Invaliditeitsuit- kering</u> (werknemers, stat. gemiddelde)	49,1	54,9		59,6	58,7	69,3	76,2	79,9
(zelfstand., stat. gemiddelde)	-	-	-	-	-	44,6	43,3	45,3
<u>3. Pensioenen</u> (werknemers, stat. gemiddelde)	-	-	55,4	53,2	50,5	53,7	56,5	-
(zelfstand., alg. gemid. theoretisch)	-	-	-	26,1	24,3	33,9	28,6	-
<u>4. Werkloosheid</u> (gemiddelde uit- kering)	69,1	54,2	64,6	57,1	49,6	72,9	66,9	70,3
<u>5. Arbeidsongeval</u> (100 %)		78,6	83,7	79,9	101,1	117,0	116,1	121,9
<u>6. Tegemoetkoming</u> <u>minder-validen</u> (gewone tegemoet- koming 100 %)								
oud stelsel	-	42,1	52,8	45,3	44,9	51,1	49,2	51,6
nieuw stelsel	-	-	-	-	-	64,9	70,8	74,3
<u>7. Gewaarborgd inko- men bejaarden</u> (en recht op be- staansminimum)								
(gezinshoofd)	-	-	-	-	30,7	40,9	53,3	55,9
(alleenstaande)	-	-	-	-	20,5	29,8	38,4	40,3

Bron : Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.

Tot de verbetering van deze verhouding hebben ondermeer een aantal wetgevende maatregelen bijgedragen, zoals de aanpassing van de uitkeringen aan de evolutie van de index der consumptieprijzen (vanaf 1959, veralgemeend in 1971) en het welvaartsvast maken van de bedragen (1974).

In de loop van de jaren zestig groeit geleidelijk aan het bewustzijn dat belangrijke bevolkingscategorieën nog verstoken blijven van bestaanszekerheid, ondanks de merkelijke uitbreiding van het toepassingsgebied ratio personae van de sociale zekerheid. Deze bekommernis gaat duidelijk uit van een ander beeld van de sociale zekerheid dan datgene wat in 1944 en in de decennia daarna aan de grondslag van het Belgische stelsel heeft gelegen.

In plaats van dit zogenaamde continentale (Bismarckiaanse) perspectief breekt een kwarteeuw na datum het Angelsaksische (Beveridgiaanse) perspectief door, dat ernaar streeft om aan elk burger een (eventueel minimaal) inkomen te garanderen. De lacunes in de bestaande sociale wetgeving worden opgevuld door de instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden (wet van 1 april 1969), door het in het leven roepen van een vrijwillige verzekering voor "nog niet gedekte personen" voor geneeskundige zorgen (K.B. van 28 juni 1969), door het instellen van een gewaarborgde kinderbijslag - op het niveau van de kinderbijslag voor zelfstandigen mét inkomensonderzoek - (wet van 20 juli 1971), door het invoeren van een nieuw systeem van tegemoetkomingen voor minder-validen bevattende een bestaansminimum met daarenboven belangrijke invaliditeitssupplementen (wet van 27 juni 1969 en K.B. van 24 december 1974), en last but not least door het vestigen voor iedere Belg (en een jaar later ook voor bepaalde categorieën van vreemdelingen) van een afdwingbaar Recht op een Bestaansminimum (R.B.M.), evenwel voorbehouden voor personen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken en niet in staat zijn om deze door eigen inspanning of door een beroep op de sociale zekerheidsuitkeringen te verwerven.

Het onderzoek naar de bestaansmiddelen werd toevertrouwd aan de Commissies voor Openbare Onderstand, die voorts ook belast werden met het administreren van de uitkeringen en met het financieren ervan ; de helft van het bedrag van dit R.B.M. wordt door de nationale overheid terugbetaald. Administratief wordt dit Recht op een Bestaansminimum dus niet gehecht aan het sociale zekerheidsstelsel maar blijft het bij het Ministerie van Volksgezondheid, dat met de voorgedij over de C.O.O. belast is.

Deze C.O.O.'s zullen een jaar later omgevormd worden tot O.C.M.W.'s (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn), die als hoofdpdracht meekrijgen het verzekeren van een vanwege de bevolking afdwingbaar recht van zowel materiële als immateriële maatschappelijke dienstverlening (wet van 8 juli 1976). Dit is een belangrijke taakuitbreiding vergeleken met de vroegere C.O.O.'s, die zich beperkten tot het verlenen van financiële en materiële steun aan de meest behoeftigen en terzake over een volledig discretionnaire bevoegdheid beschikten. Van het O.C.M.W. daarentegen wordt verwacht dat het zich tot de gehele bevolking richt en aandacht heeft voor "het welzijn" van de ganse bevolking. Alhoewel voor een vewezenlijking van deze genereuze doelstelling tot nog toe de financiële en personele middelen ontbroken hebben, evenals de politieke wil van de verantwoordelijken, is deze wet wellicht het hoogtepunt in de naoorlogse evolutie naar een verzorgingsstaat toe. Wat zich daarna heeft afgespeeld, is veeleer een begin van afbraak van deze verzorgingsstaat.

##### 5. De overlegeconomie (11)

Strikt genomen is het niet correct om over de Belgische verzorgingsstaat te spreken. Het sociale gebouw dat we met deze term plegen aan te duiden is namelijk in zeer belangrijke mate tot stand gekomen buiten direct overheidsingrijpen om, in tegenstelling tot wat gebeurde in het Britse prototype van de "welfare state" en tevens in Nederland, waar een traditie bestaat van zelfstandig optreden van de overheid inzake sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden. Op dat vlak sluit de Belgische ervaring nauwer aan bij de besluitvormingssystemen van landen als Zweden, Oostenrijk en Frankrijk, waar de zogenaamde "overlegeconomie" eveneens een sleutelfactor was bij de uitbouw van wat dan veeleer als een verzorgingsmaatschappij kan bestempeld worden.

Overlegeconomie is hierbij dus geen synoniem voor geplande economie (12) maar duidt op het fenomeen dat het uittekenen van de krachtlijnen van het sociale en economische beleid gebeurt in onderling overleg tussen de organisaties van werkgevers en werknemers. Daarbij is de overheid welwillend toeschouwer en soms zelfs gedwongen uitvoerder (Deleeck, 1977 : 237) zolang de eigen belangen (bv. het geplande beleid) niet in het gedrang komen.



Dit is dan ook de reden waarom overleg over sociale zekerheid meestal drieledig van aard was, in tegenstelling met het overleg over arbeidsvoorwaarden. De overheid is immers, vanaf het begin, financieel direct betrokken bij de financiering van het stelsel, in casu voor wat betreft de ziekteverzekering en de werkloosheid (veertiger en vijftiger jaren). Daardoor wordt de sociale zekerheid aan de jaarlijkse begrotingsvoorstellen gekoppeld en dus directer en grondiger bepaald door de politieke constellaties en de politieke agenda van het ogenblik dan wanneer enkel de sociale partners de lasten gedragen zouden hebben.

Alhoewel zulk overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid reeds plaatsvond voor de tweede wereldoorlog, zal het pas na 1944 op een geformaliseerde manier - dit is regelmatig en volgens bepaalde procedures - gebeuren. De basis daarvoor werd gelegd gedurende deze wereldoorlog, zowel in het buitenland als in België zelf, waar een aantal patroons, vakbondsmensen, hoge ambtenaren en politici het reeds genoemde "Ontwerp van overeenkomst voor sociale solidariteit" uitwerkten.

Wachten heel wat van de inhoudelijke voorstellen nog steeds op hun verwezenlijking, het paritair overlegstelsel dat in dit ontwerp voorzien werd is ondertussen stevig uitgebouwd geraakt, formeel op basis van de wet van 20 september 1948 houdende de organisatie van het bedrijfsleven. Weliswaar niet volgens eenduidige criteria, want soms zijn er twee, soms drie gesprekspartners (werkgevers en werknemers met of zonder de overheid), soms hebben ze enkel adviserende bevoegdheid, soms beslissingsbevoegdheid ; daarenboven hebben ze betrekking op een verscheidenheid van domeinen - het sociale, het economische én het financiële - en op verschillende niveaus - dat van de onderneming, van de sector, van de regio en van de natie. Vanzelfsprekend zullen we in deze bijdrage enkel op die aspecten van het overlegstelsel ingaan, die direct betekenisvol zijn voor de verzorgingsstaat, dat zijn m.a.w. de overlegstructuren m.b.t. het sociale.

Dit is op het eerste gezicht niet zo'n moeilijke opdracht, omdat de Belgische overlegstructuur van hoog tot laag opgedeeld is in een economisch en een sociaal segment. Nationaal zijn er de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (C.R.B.) en de Nationale Arbeidsraad (N.A.R.); sectorieel de Bedrijfsraden en de Paritaire Comités (P.C.). Enkel op het vlak van de onderneming is er vermenging van beide dimensies in de Ondernemingsraad (O.R.); de Comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen hebben een duidelijk sociale opdracht.

Een verklaring voor deze opsplitsing ligt wellicht in de houding van de partijen bij het overleg en dan inzonderheid van het patronaat om bepaalde onderwerpen systematisch niet voor onderhandelingen vatbaar te stellen. Deze onderwerpen betreffen de structuur zelf van het economische systeem, zoals de produktie- en arbeidsorganisatie, die de patroons buiten het inspraaksysteem wilden houden (Rigaux, 1983: 631-632).

Op het vlak van de onderneming dragen de Comitees voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen ongetwijfeld bij tot het voorkomen van arbeidsongevallen en beroepsziekten en tot het verbeteren van de algemene arbeidsomstandigheden, hoe weinig preventief en planmatig hun activiteiten ook gebeuren. Relevante bevoegdheden van de Ondernemingsraad betreffen o.m. de beroepsopleiding, de omscholing en de tewerkstelling in de onderneming; opmerkenswaard is dus dat de bevoegdheid van de raad groter is in sociale aangelegenheden dan in financieel-economische.

Op sectorieel vlak behandelen de Paritaire Comités de zogenaamde "sociale aangelegenheden", dat zijn aangelegenheden betreffende lonen, sociale voordelen (o.m. bestaanszekerheid, sociale wetgeving, werknemersstatuut, vervoerskosten, kredieturen, pensioenen) en arbeidsvoorwaarden. Op bepaalde punten (lonen, zekere arbeidsvoorwaarden) is het advies van de PC zelfs bindend voor de betrokken overheid. De resultaten van hun werking blijven evenwel beneden wat mogelijk is, onder meer doordat er eensgezindheid moet zijn alvorens een regeling bindende kracht kan krijgen. Daarnaast wordt een gebrek aan controle en sancties vastgesteld, benevens de negatieve effecten van de reeds vermelde scheiding tussen het economische en het sociale.

Op nationaal niveau zijn de sociale organen meestal strikt paritair samengesteld. Dit betekent dat in de Nationale Arbeidsraad en ook in de beheersorganen van de Rijksfondsen en Rijksdiensten voor de verschillende takken van de sociale zekerheid (ziekte en invaliditeit, arbeidsvoorziening en werkloosheid, ongevallen en beroepsziekten, pensioenen, kinderbijlagen, enz.) evenveel vertegenwoordigers van de patroons en van de vakbonden aanwezig zijn. De bevoegdheid van deze beheersorganen, die meestal adviserend is maar soms ook reglementerend, wordt in de werkelijkheid afgezwakt door o.m. gebrekkige controle- en sanctioneringsmogelijkheden. Dit neemt niet weg dat hun impact op het maatschappelijk gebeuren groot is, wat verklaard kan worden doordat ze o.m. grote patrimonialia reglementeren en soms zelfs beheren, weze het uiteindelijk

onder de voorgedij van de bevoegde minister (meestal deze van Sociale Zaken).

Een bijzondere plaats op nationaal vlak neemt de Nationale Arbeidsraad in, die naast de bevoegdheid om collectieve arbeidsovereenkomsten met een interprofessioneel karakter te sluiten, ook een zeer ruime adviesbevoegdheid heeft en daarvan in de loop der jaren ook ruim gebruik maakte. Ondermeer inzake de loonpolitiek, het gewaarborgd weekloon, de ondernemingsluitingen en de arbeidsduur is het regeringsbeleid in belangrijke mate door haar adviezen gericht geworden. Nochtans is het zo dat de belangrijkste besprekingen over sociale en economische kwesties steeds plaats grepen via rechtstreekse contacten met de sociale partners of in het recenter opgerichte Nationaal Comité voor Economische Expansie.

Ook op regionaal vlak bestaat sedert 24 maart 1980 gestructureerd overleg. Met de oprichting van het Vlaams Economisch en Sociaal Comité (VESOC) wilde de Vlaamse Executieve een permanent contact leggen tussen haarzelf en de sociale gesprekspartners op het vlak van het Vlaamse Gewest. Het VESOC heeft overlegbevoegdheid inzake alle materies waarover in de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen (GERV) van gedachten wordt gewisseld, alle materies die behoren tot de bevoegdheid van de Executieve zelf en alle nationaal gebleven materies voor zover eensgezindheid bestaat tussen de gesprekspartners omtrent hun bespreekbaarheid. In feite wordt hier weinig ruimte gelaten voor regionalisering van het sociaal beleid, vermits sociale zekerheid en arbeidswetgeving nationaal blijven.

Pas op het einde van de jaren vijftig waren de politieke en economische voorwaarden vervuld om tot een goede werking van deze overlegstructuur te komen. Het initiële enthousiasme volstond inderdaad niet om de situatie van schaarste en crisis te overstijgen die kenmerkend was voor de eerste vijftien jaren na de oorlog. Wat ook vandaag weer duidelijk wordt, kan reeds afgelezen worden uit de korte geschiedenis van de Belgische verzorgingsstaat: dat overleg tussen patroons en vakbonden alleen slagen kan wanneer de koek die verdeeld kan worden voldoende groot is en wanneer het vooruitzicht bestaat dat die koek in de loop van de volgende jaren stelselmatig zal aangroeien. Alhoewel de eerste tekenen van een gemeenschappelijke visie reeds midden van de jaren vijftig aanwezig zijn (5 mei 1954: Gemeenschappelijke Verklaring over de Produktiviteit; geregelde contacten tussen overheid, vakbonden en werkgevers buiten de opgerichte adviserende organen om vanaf

1955), toch wordt deze kentering in de sociale verhoudingen pas in 1959 openbaar gemaakt tijdens een gemeenschappelijke vergadering van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad (Van Acker, 1977: 60-61).

De dan bereikte sociaal-economische consensus wordt geïnstitutionaliseerd in het Bureau voor Economische Programmatie (de voorloper van het Economisch Planbureau) en in het Nationaal Comité voor Economische Expansie (1960). Vanaf 1968 zijn de bijeenkomsten van dit NCEE gewijd aan alle vraagstukken van sociale en economische aard; het sociaal-economisch beleid van de regering wordt er door de werkgeversorganisaties en de vakbonden besproken.

Sedert een aantal jaren is deze overlegeconomie minder soepel beginnen draaien. Twee factoren zijn daarvoor verantwoordelijk, die niet helemaal uit elkaar zijn af te leiden en waarvan de eerste sedert 1968 in werking treedt, de tweede pas een vijftal jaren later. Enerzijds is er een groeiend bewustzijn van de syndicale organisaties van de grenzen van het overlegsysteem: voor het afdwingen van structurele veranderingen moeten andere wegen bewandeld worden, die fundamenteel conflictueel van aard zijn. Tot het ontstaan van dit inzicht hebben niet in het minst bijgedragen de mijnstakingen in Limburg, de sociale onrust van begin 1970 en de economische achteruitgang van Wallonië. Anderzijds heeft de aanhoudende crisis opnieuw een toestand geschapen die kort bij de voorwaarden voor een zero-sum-game aanleunt: geen volledige tewerkstelling, geen of zeer weinig economische groei, hoge inflatie. Wat de ene partij wint, gebeurt ten koste van de andere partij.

Typisch daarvoor is dat men in de Paritaire Comités sedert 1973 nog zelden tot een unaniem advies komt over belangrijke inhoudelijke en zelfs over minder belangrijke technische aangelegenheden, dat een belangrijk initiatief als de Driedledige Tewerkstellingsconferentie in 1976 praktisch is vastgelopen. Naast de groeiende spanningen tussen de patroons en de vakbonden is er daarenboven de eigen koers die de overheid wil varen ter bestrijding van de crisis, hetgeen sedert 1976 tot uitdrukking komt en in de jaren tachtig verworvenheid wordt.

Vanaf 1976 en inzonderheid in de jaren tachtig is de overheid inderdaad stelselmatig beginnen in te grijpen, niet enkel in de sociale zekerheid, maar ook in de loonvorming en de werkgelegenheid. De verantwoording daarvoor werd gevonden in het uitzonderlijk karakter van de toestand : de verzorgingsstaat

kon niet op hetzelfde peil gehouden worden wegens de hoge en sterk stijgende werkloosheid en een dito begrotingstekort. De regering beslist via volmachten, weze het dat meestal enig overleg met de zg. "sociale gesprekspartners" aan zulke beslissing voorafgaat of er op volgt, ter bespreking van de uitvoeringsmodaliteiten.

Via dit stelsel van volmachten is de overheid in de voorbije jaren een steeds centralere plaats in deze overlegstructuur gaan innemen. Zo heeft ze de vrije loonvorming en de loonindexering aan de bevoegdheid van de sociale gesprekspartners onttrokken. Tevens heeft ze, na het mislukken van het nationaal en interprofessionaal overleg, het collectief overleg op sectoraal en op ondernemingsniveau inzake tewerkstelling en inlevering naar zich toe getrokken. Een illustratie van deze toenemende greep van de overheid op het collectief overleg is het tot stand komen van driedelige overeenkomsten in het kader van de experimenten met arbeidstijdregelingen, domein waarbinnen de overheid tevoren nooit volwaardige contractant was. Een van de opmerkelijke gevolgen van deze grotere overheidsbemoeienis is dat het zwaartepunt van het interprofessionele overleg naar het sectoriële en ondernemingsvlak teruggedrongen wordt. Dit is een ontwikkeling binnen de overlegeconomie, die niet onvergelykbaar is met de "terugkeer" naar het lokale - of beter : naar de basiseenheden - in het sociale veld. Gezin en onderneming, gemeente en sector krijgen terug de plaats en de erbij horende taken toebedeeld die in de zich ontwikkelde verzorgingsstaat geleidelijk aan overgenomen werden door instellingen die op nationaal vlak werkzaam waren. Op dit nationale vlak vergroot de overheid stelselmatig haar greep, zowel voor wat betreft het toewijzen van de financiële middelen als voor wat de regeling van de activiteiten aangaat.

### Besluit

Het is vrij moeilijk en wellicht ook niet zeer relevant om slotbeschouwingen te formuleren vanuit de veelheid van gegevens die in deze analyse van de Belgische variant van de verzorgingsstaat samengebracht werden. Ondanks enkele pogingen tot interpretatie, is deze bijdrage aan dit themanummer daarvoor te beschrijvend gebleven en tevens té beperkt tot een aantal elementen van de Belgische verzorgingsstaat, hoe wezenlijk deze dan ook mogen zijn.

Vergeleken met het merendeel van de andere Westeuropese verzorgingsstaten, is België ongetwijfeld méér verzorgingsmaatschappij dan verzorgingsstaat ; dit ondanks het feit dat inzake het aandeel van de sociale overheidsbestedingen in de nationale huishouding, België steeds een van de koplopers is geweest. Deze middelen worden evenwel, meer dan elders, verdeeld via institutionele kanalen die tot het maatschappelijke middenveld gerekend kunnen worden. Dit middenveld is in het bestek van voorgaande bijdrage geanalyseerd aan de hand van het fenomeen "overlegeconomie", wat tegenwoordig met de term "corporatieve democratie" wordt aangeduid. Maar inzake deze karakteristiek wordt de Belgische samenleving hoe langer hoe meer verzorgingsstaat : de rol van de overheid neemt toe, ondanks alle streven naar bepaalde segmenten van het politieke, sociale en economische bestel naar een "minimal state". Als er een middenveld is dat wél geleidelijkaan uitgebouwd wordt, dan moeten we naar het fenomeen van de regionalisering wijzen. Althans op het vlak van de welzijnszorg (de zogenaamde gepersonaliseerde materies) nemen de regionale overheden de bevoegdheden van de nationale overheid over.

Een aantal van deze verschuivingen kunnen niet los gezien worden van het afbouwen van een aantal rechten, wat in feite tot uitdrukking komt in het vervangen van universele voorzieningen door selectieve voorzieningen. Dat dit niet noodzakelijk zo moet, kan theoretisch aangetoond worden. Het omzetten van dit inzicht in de beleidspraktijk is de cruciale voorwaarde om de ontwikkeling naar een demogrant stelsel van verzorgingsstaat te verzekeren.

Tabellen bij grafieken 1 en 2

Publieke uitgaven in % van B.B.P.

	B.B.P.	Admini- stratie	Defensie	Sociale	Econo- mische	Schuld
1950	345.0	4.4	3.3	13.0	2.7	2.6
51	392.9					
52	402.8					
53	407.5					
54	424.3					
55	451.1	3.8	4.2	13.9	2.4	3.1
56	479.5					
57	508.7					
58	512.8					
59	531.1					
1960	563.9	4.0	4.1	17.5	3.9	3.8
61	600.2	3.8	3.7	16.9	3.2	4.1
62	642.7	3.5	3.8	17.0	3.7	4.7
63	691.1	3.2	4.0	17.8	4.3	3.8
64	773.4	3.1	3.8	17.9	4.6	4.4
65	842.1	3.3	3.7	19.4	4.6	4.7
66	906.1	3.2	3.6	19.9	5.6	4.8
67	970.6	3.2	3.5	20.3	5.9	5.5
68	1038.4	3.2	3.5	20.7	6.9	5.1
69	1151.3	3.3	3.5	20.4	6.9	6.6
1970	1280.9	3.3	3.3	21.3	6.8	6.2
71	1402.3	3.6	3.5	22.3	7.3	6.5
72	1566.0	3.7	3.5	23.3	7.4	5.0
73	1780.7	3.8	3.4	24.3	6.7	4.6
74	2092.6	3.4	3.2	25.0	6.2	4.7
75	2313.0	3.9	3.7	28.8	6.5	5.5
76	2626.3	3.8	3.6	29.2	6.8	5.1
77	2843.6	4.0	3.6	30.3	7.0	5.3
78	3057.1	4.5	3.9	30.8	7.8	6.4
79	3261.1	4.1	3.9	30.9	7.8	7.0

Sociale uitgaven in % van B.B.P.

	B.B.P.	Inkomens- waarborg	Onderwijs	Gezondheid	Huisves- ting
1950	345.0	8.9	2.2	1.3	.5
51	392.9				
52	402.8				
53	407.5				
54	424.3				
55	451.1	9.5	2.6	1.4	.3
56	479.5				
57	508.7				
58	512.8				
59	531.1				
1960	563.9	10.8	4.5	1.8	.4
61	600.2	10.3	4.5	1.7	.4
62	642.7	10.4	4.5	1.7	.4
63	691.1	10.7	4.9	1.7	.4
64	773.4	10.7	4.8	2.1	.3
65	842.1	11.0	5.2	2.8	.4
66	906.1	10.9	5.5	3.2	.3
67	970.6	11.2	5.5	3.3	.4
68	1038.4	11.3	5.5	3.5	.4
69	1151.3	11.2	5.6	3.3	.4
1970	1280.9	11.5	5.7	3.8	.4
71	1402.3	11.8	6.1	4.1	.4
72	1566.0	12.2	6.4	4.3	.4
73	1780.7	13.0	6.4	4.5	.4
74	2092.6	13.1	6.8	4.6	.5
75	2313.0	15.4	7.6	5.3	.5
76	2626.3	15.8	7.6	5.3	.5
77	2843.6	16.4	7.7	5.6	.5
78	3057.1	16.7	7.8	5.6	.7
79	3261.1	16.8	7.8	5.6	.7



Tabellen bij grafieken 3 en 4

Procentuele opsplitsing van de sociale uitgaven naar  
functie

	Inkomens- waarborg	Onderwijs	Gezondheid	Huisvesting
1950	68.8	17.1	10.3	3.8
51				
52				
53				
54				
55	68.7	18.6	10.4	2.3
56				
57				
58				
59				
1960	61.8	25.6	10.0	2.6
61	61.2	26.4	10.1	2.4
62	60.8	26.6	10.1	2.5
63	60.2	27.6	9.8	2.4
64	59.7	26.6	11.7	1.9
65	56.6	26.7	14.5	2.2
66	54.9	27.4	16.1	1.6
67	54.9	27.1	16.0	1.9
68	54.8	26.8	16.7	1.7
69	54.7	27.2	16.3	1.8
1970	54.0	26.7	17.6	1.7
71	52.9	27.2	18.2	1.7
72	52.4	27.3	18.6	1.8
73	53.6	26.2	18.4	1.8
74	52.5	27.3	18.4	1.8
75	53.6	26.3	18.4	1.8
76	54.3	25.9	18.1	1.7
77	54.3	25.4	18.6	1.7
78	54.2	25.3	18.4	2.2
79	54.6	25.1	18.1	2.2

Procentuele opsplitsing van de totale uitgaven voor  
inkomenswaarborg (incl. werkloosheid) naar functie

	Pen- sioenen	Werk- loosheid	Onder- stand	Kinder- bijslag	Arbeidson- geschiktheid	Sociale hulp
1950	37.6	15.2	4.7	17.6	10.0	14.8
51						
52						
53						
54						
55	45.2	11.1	3.6	16.4	13.1	10.6
56						
57						
58						
59						
1960	44.9	8.7	3.1	18.1	13.6	11.6
61	47.1	7.4	3.2	18.9	14.1	9.3
62	47.6	6.4	2.9	20.3	13.5	9.3
63	46.4	7.0	2.9	21.9	13.3	8.3
64	45.9	5.6	1.0	22.3	17.0	8.2
65	46.0	5.7	1.2	24.0	15.1	8.0
66	46.4	4.9	1.3	23.9	15.7	7.7
67	45.2	6.2	1.2	23.6	16.2	7.6
68	46.6	7.2	1.0	22.9	15.4	6.8
69	47.5	5.9	.8	23.1	15.9	6.8
1970	49.6	5.3	.8	22.5	15.8	6.0
71	49.6	5.0	.7	21.9	16.7	6.1
72	49.2	6.3	.7	20.6	17.2	6.0
73	52.4	5.5	.9	18.8	17.1	5.3
74	52.6	6.1	1.0	18.2	16.9	5.2
75	51.0	9.9	1.5	16.6	16.3	4.8
76	49.7	11.5	1.1	16.1	16.9	4.7
77	49.1	12.6	1.0	15.6	17.1	4.7
78	48.2	14.8	1.1	15.4	16.0	4.4
79	46.7	16.2	1.2	15.3	16.1	4.4

## NOTEN

- (\*) Beide auteurs danken Rudy Marynissen van harte voor zijn waardevolle hulp bij verwerking van het statistisch materiaal.
- (1) De gegevens voor deze paragraaf zijn ontleend aan Jens, Alber, Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in West-Europa, 1949-1977, in Zeitschrift für Soziologie, 1983, april, 93-118. De cijfers gaan tot en met 1977.
  - (2) Ministerie van Financiën, De evolutie der uitgaven van de centrale overheid sinds 1950 volgens de functionele en de economische hergroeperingsoptiek, in Documentatieblad, 1978, 1: 25-301 en 1982, 1-2: 95-236 en gegevens verstrekt door de studiedienst van de administratie van de begroting en de controle op de uitgaven (Ministerie van Financiën).
  - (3) Verwezen zij naar Ministerie van Sociale Voorzorg, Statistisch Jaarboek van de sociale zekerheid, Brussel, jaarlijks, naar Idem, Algemeen Verslag over de sociale zekerheid, Brussel, jaarlijks en voor de afzonderlijke sociale zekerheidssectoren naar de jaarverslagen van de betrokken rijksdiensten.
  - (4) De tabellen werden gegroepeerd aan het einde van deze bijdrage.
  - (5) Hierbij geldt evenwel een voorbehoud. Wanneer met de zgn. "tax-expenditures" in de sector huisvesting rekening zou gehouden worden, zou het beeld terzake wel eens grondig kunnen verschillen.
  - (6) Noteer dat de oefening voorlopig slechts kon uitgevoerd worden over onvolledige tijdsspannen. Dit was uitgesproken het geval voor de pensioenregeling van het overheidspersoneel en voor de sector van de ziekte- en invalideitsuitkeringen.
  - (7) Voor meer materiaal raadplege men o.m. Berghman J., Theorie van de sociale zekerheid. Bijdrage tot de sociaal-politieke theorie van de sociale zekerheid met een toepassing op de pensioensector. Doctoraal proefschrift, Wilrijk U.I.A. 1981, deels overgenomen in : Deleeck H., Berghman, J., Van Heddegem P., Vereycken L., De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie-onderzoek-beleid. Deventer/Antwerpen, Van Loghum Slaterus, 1980, 374 p.

- (8) "Demogrant" verwijst naar het ter beschikking stellen van voorzieningen als een recht voor alle burgers, d.i. zonder dat er voorwaarden van bestaansmiddelenonderzoek of bijdrage gesteld worden ; deze voorzieningen worden gefinancierd uit algemene middelen.
- (9) Voor mijnwerkers werd de pensioenverzekering reeds verplicht gemaakt door de wet van 5 juni 1911.
- (10) De tekst van dit ontwerp is gepubliceerd in het Arbeidsblad, 1945, jan.-mrt., blz. 9-19.
- (11) Deze paragraaf is gebaseerd op :
- Van Outrive L., Sociaal-economische machtsstructuren in België, in Machtsgroepen in de samenleving. Leuven, Davidfonds, 1973: 41-68.
  - Beeckmans J. en E. Henderickx, Sociale kaart van de arbeidsverhoudingen in België, in Tijdschrift voor Sociologie, IV (1983), nr. 1-2, 39-53.
  - Van Acker G., Ontwikkeling van de overlegeconomie, in Dertig jaar Belgische arbeidsverhoudingen. Deventer, Kluwer, 1977.
  - Slomp H., België : naar "Nederlandse toestanden" ?, in Akkermans T. en Nobelen P.W.M. (red.), Corporatisme en verzorgingsstaat. Leiden, Stenfert Kroese, 1983, 143-169.
  - Rigaux M., Het Belgisch stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen en de tewerkstellingsproblematiek: een beknopte juridische schets, in Werkgelegenheid voor de jaren tachtig. Referaten van het zestiende Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres. Gent, Vereniging voor Economie, 1983, 627-659.
- (12) Zoals dat het geval is bij J. Geluck, Overlegeconomie. Antwerpen-Utrecht, S.W.U., 1968.