

H. Deleecq

*Sociale overheidsuitgaven en  
sociale ongelijkheden in de verzorgingsstaat*

1. De overheid als centrale (her)verdeler

1.1. De aangroei van het volume der sociale overheidsuitgaven is wellicht een van de belangrijkste kenmerken van de Westerse verzorgingsstaat. Tevens moet men evenwel vaststellen dat, althans voor een deel van deze uitgaven, de opname scheef verdeeld ligt en dat duurzame ongelijkheden blijven bestaan. Dit kan worden verklaard aan de hand van socio-culturele verschillen, die een differentiële deelname aan de sociale voorzieningen (vooral de collectieve) veroorzaken, alsmede aan het verloop van de besluitvorming, waardoor aan bepaalde behoeften meer belang gegeven wordt dan aan andere. De verzorgingsstaat heeft aldus tot grotere gelijkheid geleid, maar minder en anders dan vroeger verwacht werd.

Deze bijdrage omvat twee gedeelten: een voorstelling van empirische gegevens omtrent de scheve verdeling (§ 2) en de verklaring van deze verdeling alsmede een evaluatie van het sociaal beleid in de verzorgingsstaat (§ 3). In een laatste paragraaf worden een aantal prioriteiten voor het beleid aangeduid.

1.2. De voortschrijdende socialisatie van het nationaal inkomen (tot ongeveer de helft) is de meest treffende uitdrukking van de diepgaande veranderingen die zich sedert 1945 hebben voorgedaan.

Deze socialisatie was in de Westerse landen niet gericht op de uitbouw van de functie van de staat als zodanig, noch op het opleggen van een verplicht bestedingspatroon ; wezenlijk diende zij ter financiering van de sociale overheidsuitgaven, vooral voor onderwijs enerzijds, en voor sociale zekerheid en gezondheidszorgen anderzijds. In België (en hetzelfde geldt voor alle Westeuropese landen) steeg het aandeel van de belastingen in het bruto binnenlands produkt van 19,1 % in 1960 tot 31,7 % in 1983; het aandeel van de sociale zekerheidsbijdragen van 7,2 % tot 13,4 %; beiden samen van 26,3 % tot 45,1 %. Van de totale overheidsuitgaven ging in België (1977) twee derde naar sociale doelstellingen (16 % naar onderwijs en cultuur; bijna 50 % naar sociale zekerheid en gezondheid); met ruim de helft van het nationaal inkomen afgedragen aan de overheid, gaat 42 % naar sociale doelstellingen (10 % naar onderwijs en cultuur; 32 % naar sociale zekerheid en gezondheid) (Deleecq, 1983).

In het raam van het sociaal beleid van de verzorgingsstaat komt een nieuw type van welvaartsverdeling naar voor, waarvan de elementen schematisch als volgt kunnen samengevat worden.

De welvaart van een huishouden wordt bepaald door vier verschillende bestanddelen: 1) het bruto-inkomen uit arbeid en vermogen (primaire inkomensverdeling); 2) de afdrachten aan de overheid (belastingen en sociale zekerheidsbijdragen); 3) de inkomensoverdrachten in geld, waarover het huishouden vrij kan beschikken (overwegend sociale zekerheid) (secundaire inkomensverdeling); 4) de collectieve goederen en diensten, waarvan een aantal niet individueel toerekenbaar zijn (bv. landsverdediging, centrale administratie), andere wel (bv. onderwijs, gezondheidszorgen, culturele infrastructuur) (tertiaire inkomensverdeling). In de secundaire verdelingssfeer gaat het nog steeds over vrij beschikbare geldinkomens; in de tertiaire over collectieve goederen en diensten waarvan het gebruik te nemen of te laten is.

De nieuwe inkomensstructuur heeft, naast de markteconomie, aan politieke en sociale instellingen een centrale plaats in de besluitvorming over de inkomensverdeling gegeven; de beide verdelingskringlopen kennen hun eigen mechanismen. Het uiteindelijk resultaat van beide samen (dus de tertiaire inkomensverdeling vergeleken met de primaire) moet evenwel

Tabel 1 : Sociale begroting voor België (1977)

	% van totale begroting	% van Nationaal Inkomen
<u>Onderwijs, cultuur &amp; recreatie</u>	15.9	10.4
- Algemeen, wetenschap. onderz.	1.5	1.0
- Onderwijs	12.9	8.4
- Cultuur en recreatie	1.6	1.0
<u>Sociale voorzieningen &amp; Volksgezondheid</u>	48.5	31.5
- Algemeen, wetenschap. onderz.	0.4	0.3
- Ziekte	11.6	7.5
- Invaliditeit, gebrek	3.3	2.1
- Arbeidsongevallen, beroeps- ziekte	1.8	1.1
- Ouderdom, nabestaanden	17.1	11.1
- Moederschap	0.3	0.2
- Gezin	6.1	4.0
- Arbeidsbemiddeling, beroeps- oriëntatie, mobiliteit	0.4	0.3
- Werkloosheid	3.7	2.4
- Diversen (o.a. onderstand)	1.5	1.0
- Volksgezondheid	2.3	1.5
<u>Volkshuisvesting &amp; Ruimte- lijke Ordening</u>	1.2	0.8
<u>Totaal</u>	65.6	42.6

Bron : Deleeck, 1983 : 67.

veeleer beschouwd worden als een andere verdelingswijze dan als een herverdeling. De secundaire inkomensverdeling is immers sedert lang reeds veel meer dan een sociale correctie op de primaire. Herverdeling betekent een wijziging van de inkomens- of welvaartsspreiding ten gunste van de lagere inkomenscategorieën en ten koste van de hogere. Het geheel van de sociale overheidsuitgaven leidt uiteindelijk niet eenduidig tot dat resultaat omdat een ruim deel van de sociale voorzieningen opgenomen wordt door de huishoudens die ze met hun belastingen en bijdragen gefinancierd hebben. Aan de bijdragezijde leidt het samengaan van de in feite - wegens ontduiking en onderschatting - afgevlakte progressiviteit van

de personenbelastingen (rechtstreekse belastingen) met de niet-progressieve verbruiksbelastingen (onrechtstreekse belastingen) en met de in België tot in 1982 begrensde sociale zekerheidsbijdragen tot een globale belastingsverdeling die veeleer proportioneel dan progressief is, met uitzondering voor de hoogste inkomenscategorie.

In deze bijdrage gaat de aandacht uitsluitend naar de opnamezijde. Hoe ligt het profijt uit de overheidsuitgaven over de bevolking verdeeld? Hoe worden de ongelijkheden uit de primaire verdeling veranderd door de secundaire en door de tertiaire verdeling?

De sociale overheidsuitgaven hebben ongetwijfeld het globaal niveau van de sociale bescherming en van de minimale bestaanszekerheid aanzienlijk verhoogd en het gebruik van onderwijs, gezondheidszorgen en huisvesting op een aanzienlijk hoger peil gebracht; daarin ligt de voortreffelijkheid van de verzorgingsstaat. Maar per slot van rekening zijn zij minder gelijkmakend dan vaak gedacht wordt. Door de universele aard van de geboden voorzieningen en ook door de culturele, vaak naar de middenklasse georiënteerde, vorm waarin de voorzieningen aangeboden worden, sluit het sociaal beleid in feite veelal bij de bestaande sociale stratificatie aan. Dit vindt mede zijn grond in het besluitvormingsproces; de verzorgingsstaat kan trouwens ook omschreven worden als een bepaald type van besluitvorming.

Wie een zwakke positie inneemt in de primaire verdeling, staat doorgaans ook zwak in de secundaire en in de tertiaire verdeling; de socialisatie van de helft van het nationaal inkomen leidt niet noodzakelijk tot een gelijkere verdeling ervan. In het sociaal beleid wordt te weinig rekening gehouden met de sociaal-culturele verschillende uitgangspunten die leiden tot verschillend verbruik van sociale voorzieningen, wat blijvend en duidelijkst tot uiting komt in de sociaal verschillende onderwijsdeelname en in de verschillende consumptie van gezondheidszorgen (met trouwens het voortbestaan van sociaal verschillende sterftcijfers).

1.3. Het onderzoek beschrijft de feitelijke richtingen waarin de sociale voorzieningen over de onderscheiden bevolkingscategorieën verdeeld worden. Hierbij werd volgende systematiek aangehouden.

(a) Deze beschrijving betreft zowel de participatie (het al dan niet opnemen van een voorziening) als de omvang van het opgenomen profijt (het bedrag of de kostprijs van de opgenomen voorziening).

(b) Deze beschrijving van de verdeling gebeurt telkens aan de hand van twee classificatiecriteria: de verdeling over inkomenscategorieën (decielenverdeling, d.w.z. de indeling van de huishoudens naar inkomenshoogte in tien categorieën van elk tien procent) en de verdeling over sociale categorieën (socio-professionele verdeling). De beschouwing van de verdeling over inkomenscategorieën (decielenverdeling) verdient meest aandacht, niet alleen omdat ze de duidelijkste meting toelaat. De socio-professionele categorieën zijn inderdaad vaak minder duidelijk afgelijnd en vormen per slot van rekening geen gave ordinale schaal, d.w.z. geen volgehouden doorlopende rangorde van laag naar hoog. Het blijkt bovendien zowel dat hogere socio-professionele categorieën samenvallen met hogere inkomenscategorieën, als dat binnen de onderscheiden socio-professionele categorieën de inkomenshoogte telkens weer een determinerende factor is voor de opname van collectieve goederen.

De resultaten van deze onderzoeken betreffende België werden gepubliceerd in H. Deleeck, J. Berghman, L. Vereycken, P. Van Heddegem, De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie - onderzoek - beleid, 1980 en H. Deleeck, J. Huybrechs en B. Cantillon, Het Mattheüseffect: de verdeling van de sociale overheidsuitgaven, 1983.

Voor detaillering over begrippen, methodologie en empirie zij daarnaar verwezen. De resultaten van deze onderzoeken zijn zeer vergelijkbaar met het Nederlandse Profijt van de Overheid, 1977 en 1981, van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Een overzicht van een aantal andere onderzoeken werd gegeven in H. Deleeck (1977). Enkele bijzonder belangrijke publicaties zijn Wilensky (1975); Morisson en Cazenave (1977); Reynolds en Smolensky (1977); Moskovitch en Droover (1981); Le Grand (1982) en Leroy (1983).

Terloops zij opgemerkt dat deze empirie hier ter illustratie gegeven wordt waarbij evenwel volgende waarschuwingen gelden. De ontleding van de verdeling der sociale uitgaven beschouwt alleen de uitkeringszijde, niet de bijdragenzijde; zij is uitwendig beschrijvend, niet evaluerend in functie van een norm van minimale behoeften, o.a. in verband met de gezinsamenstelling en het kinderaantal; zij houdt geen rekening met andere doelstellingen of effecten der sociale uitgaven. Dit doet o.i. geen afbreuk aan de illustratieve betekenis der vaststellingen (bevestigd door buitenlands onderzoek), maar maant aan

tot voorzichtigheid in de interpretatie. Om op dit gebied tot vaste kennis te komen moet er nog veel onderzoek gedaan worden, met deugdelijker materiaal en met een meer allesomvattende methodologie.

## 2. Feitelijk vastgestelde verdelingstendenties

### 2.1. Globaal beeld

Bij de studie van de weerslag der sociale overheidsuitgaven op de welvaartsverdeling blijkt spoedig dat hierbij twee soorten voorzieningen met een zeer verschillende verdelingsverloop moeten onderscheiden worden, enerzijds de sociale goederen en diensten, anderzijds de vervangingsuitkeringen van de sociale zekerheid.

De sociale goederen en diensten zijn duidelijk ongelijk over de bevolking verdeeld: de hogere sociale categorieën nemen per huishouden meer profijt ervan op dan de lagere. Deze ongelijke verdeling doet zich voor bij alles wat samenhangt met het gebruik van onderwijs (met inbegrip van kinderbijslagen). Zij doet zich ook voor, maar minder uitgesproken, in de sectoren sociale huisvesting en gezondheidszorgen en bij de culturele en sportvoorzieningen, maar deze laatste zijn minder omvangrijk. De vervangingsuitkeringen van de sociale zekerheid (dus niet de kinderbijslagen en de gezondheidszorgen) kennen een enigermate andere verdelingswerking. Zij worden vooral door de laagste inkomenscategorieën opgenomen. De overgrote meerderheid van de niet-meer-actieven, de langdurig arbeidsongeschikten en de werklozen behoren inderdaad tot de laagste inkomenscategorieën die op hun beurt bijna uitsluitend uit deze bevolkingsgroepen zijn samengesteld. Bovendien zijn de sociale zekerheidsuitkeringen structureel vooral gericht naar werknemers, wat niet het geval is met de collectieve goederen en diensten, die voor de ganse bevolking worden opgezet. Over geheel de bevolking en naar inkomenscategorieën gezien (verdeling van het totaal profijt) vertonen beide domeinen dus een verschillend en zelfs tegengesteld verdelingspatroon. Men zou voorlopig kunnen besluiten dat beide domeinen per saldo met elkaar in evenwicht blijven.

Dit globaal beeld wordt geïllustreerd door onderstaande grafiek betreffende Nederland en België; de gelijkenis tussen beiden is treffend.

De verschillende verdelingswerking is verbonden met de eigen doelstellingen en doelgroepen die gelden voor elk van beide domeinen als met de eigen manier waarop deze beide domeinen aansluiten bij de sociale marktposities van de afnemers van voorzieningen.

De sociale goederen en diensten richten zich in algemene regel naar actieven of kinderen van actieven. Dit verwijst naar horizontale herverdeling, maar deze hangt systematisch samen met de verticale: de actieven behoren tot hogere inkomenscategorieën dan de niet-actieven. De vervangingsuitkeringen van de sociale zekerheid daarentegen richten zich in overwegende mate naar niet-meer of tijdelijk niet-actieven; het grootste gedeelte van deze bevinden zich in de lagere inkomenscategorieën (1).

Wanneer wij een aantal specifieke sectoren van naderbij bekijken, wordt de richting en de omvang der ongelijke verdeling duidelijker.

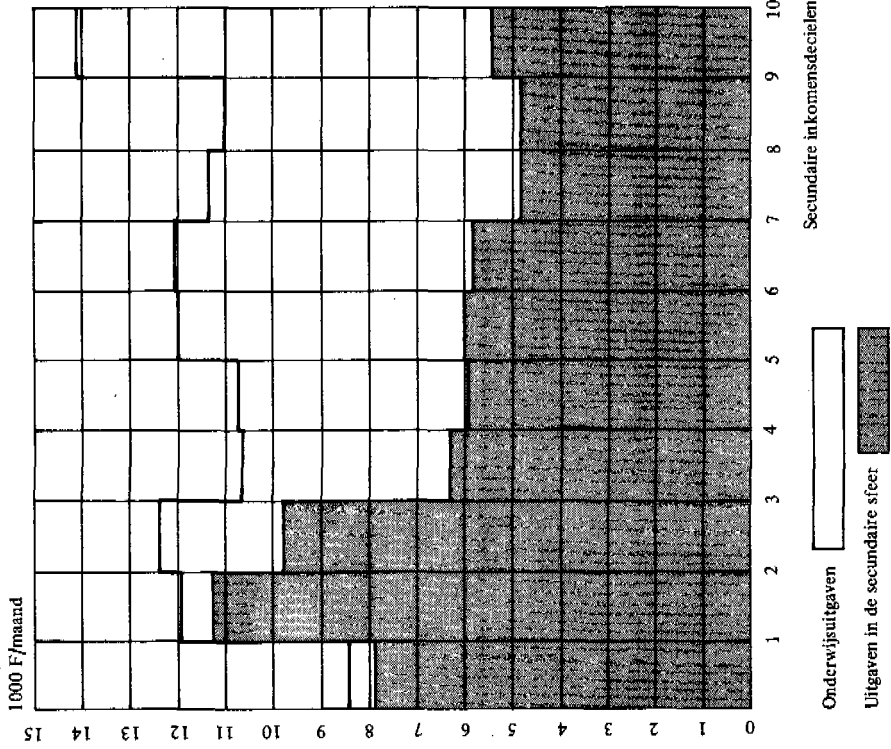
## 2.2. Onderwijs en daarmee samenhangende voorzieningen

Met het volgen van onderwijs hangen een aantal belangrijke sociale voorzieningen samen, nl. kinderbijlagen en belastingsvermindering volgens kinderlast voor iedereen; daarenboven, studiebeurzen voor sommigen (juister: voor velen). Van bij de aanvang kan dan ook gewezen op de kwantitatief en sociaal zeer belangrijke rol van het onderwijs in de secundaire en tertiaire verdeling.

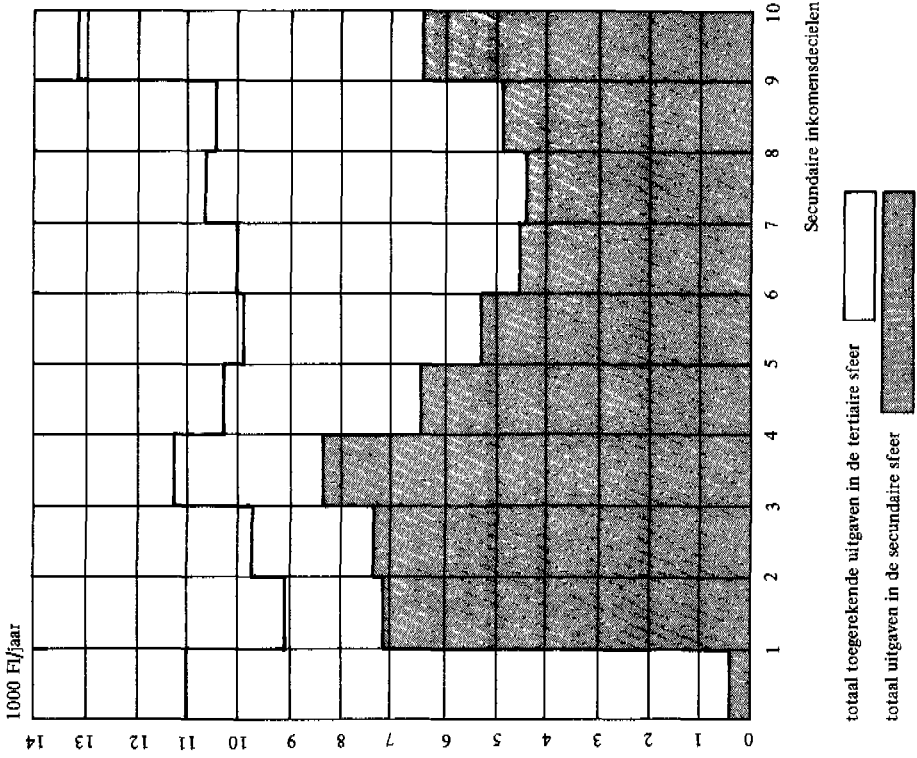
De participatie aan en het profijt opgenomen uit onderwijs (d.w.z. van de onderwijsuitgaven) zijn ongelijk verdeeld ten gunste van hogere sociale categorieën en hogere inkomenscategorieën. Deze vaststelling is niets anders dan de kwantificering van de ontoereikende graad van democratisering van het onderwijs, met name op het niveau van hoger secundair, hoger en vooral universitair onderwijs. De andere voorzieningen sluiten aan bij deze ongelijkheid; dit geldt, vanzelfsprekend, voor de universele voorzieningen, nl. kinderbijlagen en belastingsvermindering, maar ook voor de selectieve, nl. de studietoelagen.

Grafiek 1 : Verdeling van uitgaven in de secundaire en tertiaire sfeer naar secundaire inkomensdecielen – uitgaven per huishouden

a) Vlaanderen (1976)



b) Nederland (1977)



1. Directe onderwijsvoorzieningen, kinderbijslag vanaf 14 jaar & studietoelagen.
2. Vervangingsinkomens en kinderbijslag – 14 jaar.

Bron : Deleuk, Huybrechs, Cantillon, 1983:368-369.



Deze ongelijke verdeling wordt veroorzaakt door drie sociale factoren : de ongelijke deelname aan het onderwijs (de hogere categorieën hebben niet zozeer biologisch meer kinderen, maar meer fiscale kinderen of onderwijskinderen); de ongelijke duur van de onderwijsdeelname (langer studeren en meer hernemen); en ongelijke keuze van de studierichting (de hogere categorieën volgen gemiddeld duurdere richtingen).

De deelname aan het onderwijs verloopt, voor de lagere sociale categorieën, ononderbroken in dalende lijn vooral vanaf het hoger secundair onderwijs. In het hoger onderwijs zijn kinderen van arbeiders (nagenoeg de helft van de lagere schoolbevolking) sterk ondervertegenwoordigd maar deze ondervertegenwoordiging is groter aan de universiteit dan in het hoger onderwijs buiten de universiteit. Anderzijds zijn de hoger onderwijsstudenten geconcentreerd in de hoogste inkomensdecielen. De ongelijke verdeling van de onderwijsuitgaven over de bevolking is dus afhankelijk van de inkomenshoogte en van de socio-professionele categorie waartoe het gezin behoort, in deze zin dat binnen elke socio-professionele categorie het gemiddeld bedrag aan opgenomen onderwijsuitgaven stijgt met het inkomen, en dat de hoogste inkomens geconcentreerd zijn in de hoogste socio-professionele categorieën.

Deze ongelijke deelname en profijtopname is nauw verbonden met de bestaande sociale stratificatie, en derhalve niet zozeer vanuit financiële dan wel vanuit socio-culturele factoren te verklaren. Zo is er bv. een sterke samenhang tussen de participatie aan het hoger onderwijs en de onderwijskwalificatie van de vader. Deze factoren zijn evenwel moeilijk vatbaar voor rechtstreekse beleidsingreep. De studiebeurzen zijn dat wel, maar in hun geheel sluiten ze meer bij de bestaande ongelijke deelname aan dan deze te doorbreken.

De verdeling van de studietoelagen voor het hoger en universitair onderwijs over het geheel van de bevolking is ongelijk. De participatie valt anders uit dan men zou verwachten: de participatie neemt toe tot het zevende inkomensdeciaal en vermindert daarna in lichte mate. Nochtans zijn de verschillen in participatie van de onderscheiden inkomenscategorieën niet erg groot. Enerzijds zijn er in de hogere categorieën meer "onderwijskinderen", d.w.z. virtuele studiebeursaanvragers; anderzijds is de selectiviteit (dit zijn de toekenningsvoorwaarden) niet streng genoeg om de studiebeurzen effectief voor te behouden voor de lagere categorieën. Door het grote aantal ontvangers (een vierde van de universiteitsstudenten en de helft van de hogeschoolstudenten buiten de universiteit) worden de studiebeurzen een quasi-universele voorziening, die de democratisering begeleidt maar niet veroorzaakt. Binnen de

groep van de ontvangers is er een kleine, duidelijk begunstigde groep. Deze is afkomstig uit lagere sociale categorieën en is de wezenlijke doelgroep van het systeem. Het grote aantal van de ontvangers krijgt nagenoeg gelijke, beduidend lagere, bedragen.

Zowel bij de gesalarieerden als bij de zelfstandigen ligt het gemiddeld aantal kinderen dat recht geeft op kinderbijslagen hoger bij stijgend inkomen en bij stijgende socio-professionele categorie.

De verdeling der kinderbijslagen sluit rechtstreeks aan bij de ongelijke deelname aan het onderwijs. In deze zin zijn de kinderbijslagen te beschouwen als een soort universeel studieloon. Binnen het stelsel der kinderbijslagen grijpt een omgekeerde herverdeling plaats (d.w.z. van laag naar hoog).

Hogere socio-professionele categorieën en vooral hogere inkomensstrekkers (tot en met het hoogste inkomensdeciel) nemen meer profijt op wegens belastingsvermindering voor personen ten laste. De herverdelende werking die uitgaat van de progressiviteit van het belastingssysteem wordt door de belastingsvermindering dus tegengewerkt. Men mag aannemen dat het matige gelijkheidsbevorderend effect van de studiebeurzen gecompenseerd wordt door het tegengesteld effect van de belastingsvermindering.

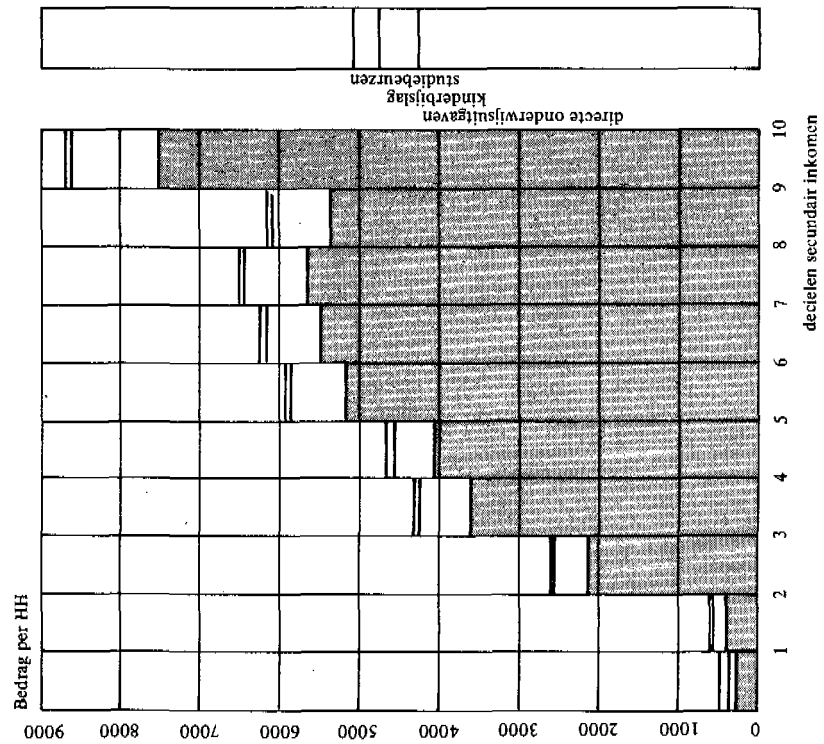
De grafische voorstelling van de systematisch ongelijke verdeling van de gecumuleerde bedragen van onderwijskosten, kinderbijslagen, belastingsvermindering en studiebeurzen illustreert de samenhang van de universele en van de selectieve voorzieningen met de onderwijsdeelname, weze het in mindere mate voor laatstgenoemd type van voorzieningen. De selectieve voorzieningen compenseren de directe en de universele niet.

Dit beeld wordt enigszins gemilderd maar niet fundamenteel gewijzigd, wanneer men de eenvoudige decielenverdeling vervangt door een gestandaardiseerde decielenverdeling, d.w.z. waarbij de inkomens gerelateerd werden tot een normatief sociaal minimuminkomen in functie van het type van huishouden en het aantal samenstellende personen. Het grootste profijt gaat dan naar het vijfde tot en met achtste deciel in plaats van, oplopend, naar het tiende deciel.

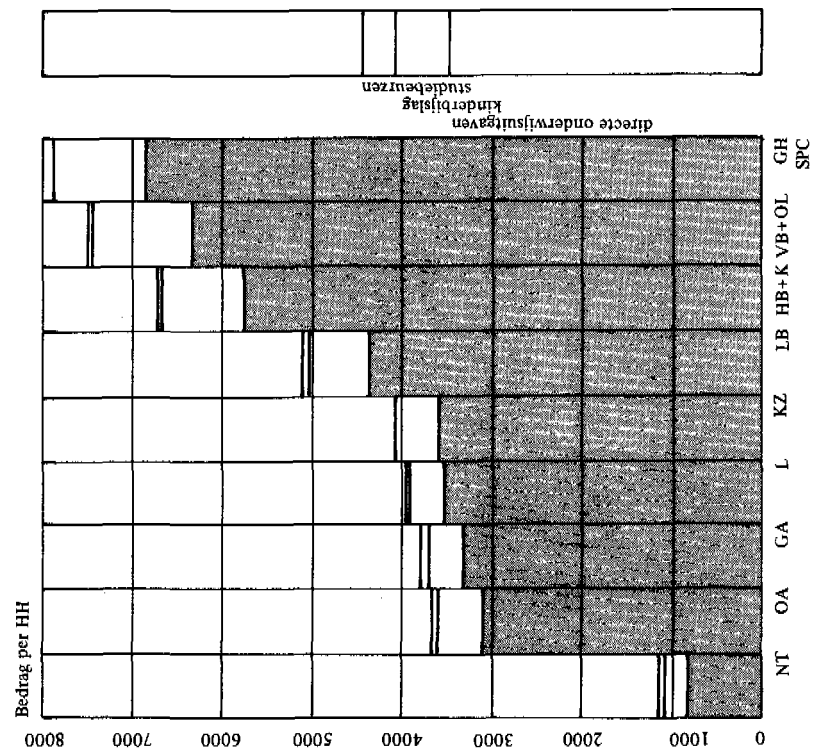
De ongelijke verdeling van de directe onderwijsuitgaven en van de universele voorzieningen is zo belangrijk (en de compenserende werking van de studiebeurzen zo gering) dat de totale

Grafiek 2 : Verdeling van de totale onderwijsuitgaven

a. Verdeling over decielen secundair inkomen



b. Verdeling over socio-professionele categorieën



Bron : Deleuk, Huybrechts, Cantillon, 1983:352-353.

inkomensverdeling na toerekening van alle onderwijsuitgaven ongelijker is dan voor de toerekening ervan. Dit blijkt uit de vergelijking van de ongelijkheidsmaten voor en na de onderwijsuitgaven. In 1976 was de Gini-coëfficiënt 0,319 na tegenover 0,302 voor; de Theil-coëfficiënt 0,164 na tegenover 0,147 voor.

De onderwijssector, ruim één vierde van de sociale uitgaven, illustreert treffend het sociale mechanisme van de verdeling der universele sociale uitkeringen en goederen. Hieruit blijkt tevens dat de onvoltooide democratisering van het onderwijs naast de kansongelijkheid kwantitatief een zeer zware betekenis heeft voor de totale inkomensverdeling.

Uit alle gegevens blijkt het belang van deze zogenaamde onderwijskinderen in het verdelingsproces. Daaruit mogen geen overhaaste conclusies worden getrokken: het hebben van kinderen "ten laste" is geen oorzaak van verrijking. Met name zullen de uitkeringen in de meeste gevallen niet opwegen tegen de uitgaven die het onderhoud van kinderen meebrengt voor het individuele gezinsbudget. Wel nemen de gezinnen uit hogere categorieën meer op uit het geheel van deze voorzieningen dan gezinnen uit lagere categorieën, wegens hun hogere participatie aan het onderwijssysteem.

### 2.3. Sociale huisvesting

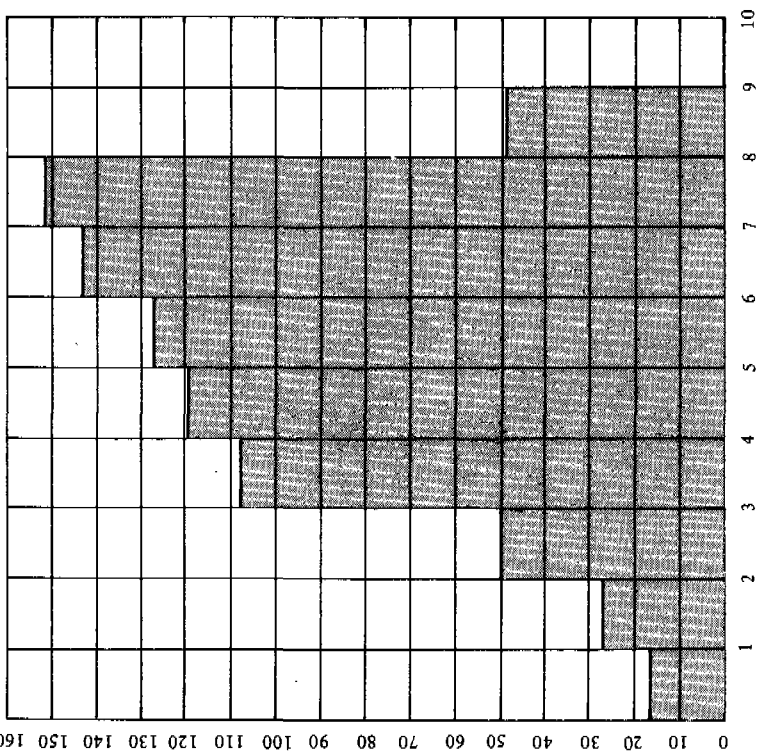
Over het geheel van de bevolking is de participatie aan, en dienovereenkomstig het profijt opgenomen uit de premieregelingen voor sociale eigendomsverwerving, scheef verdeeld. De oververtegenwoordiging van de hogere inkomenscategorieën valt samen met een oververtegenwoordiging van de lagere socio-professionele categorieën; dit wijst er op dat voornamelijk de hoogste inkomensstrekkers uit de lagere sociale categorieën van deze regelingen gebruik maken.

Binnen de groep der participanten daarentegen is er geen begunstiging van de lagere sociale of inkomenscategorieën; de gemiddelde premiebedragen zijn in alle categorieën nagenoeg gelijk.

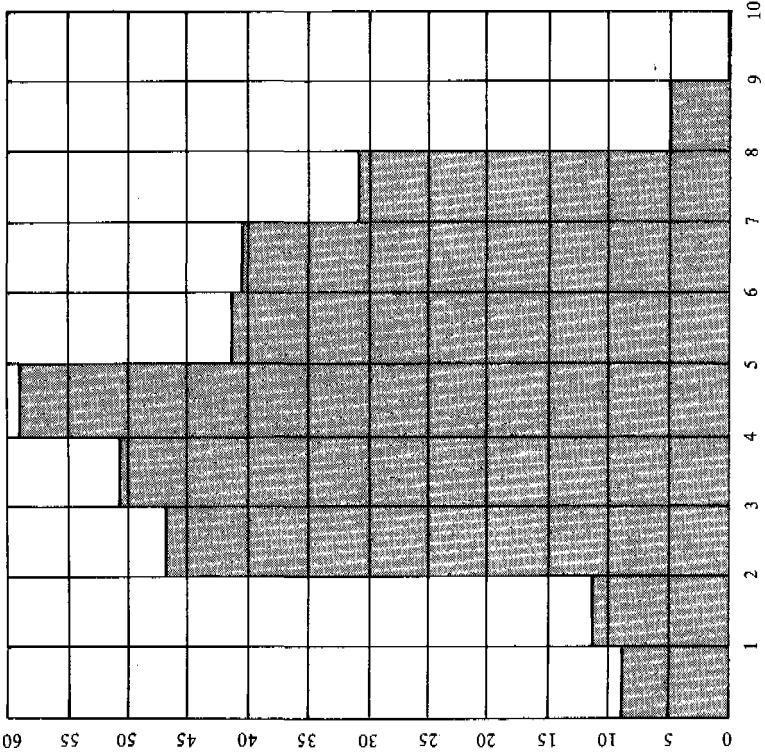
De sociale eigendomsverwerving is het voorbeeld bij uitstek (samen met de studiebeurzen) van een selectieve sociale voorziening, waarbij de voordelen, op grond van wettelijke bepalingen betreffende toegelaten inkomensgrenzen, voorbehouden zouden moeten blijven aan lagere inkomensgroepen. In feite

Grafiek 3 : Overzicht van de verdeling van bouw- en aankooppremies (1978)

a. Totaal profijt uit bouwpremies per inkomensdeciel



b. Totaal profijt uit aankooppremies per inkomensdeciel



Bron : Deleuk, Huybrechts, Cantillon, 1983:354,356.

lukt deze selectiviteit niet en behoren de kopers van collectief gebouwde woningen en meer nog de individuele bouwers met premie relatief meer tot de hogere en zelfs tot de hoge inkomenscategorieën. Hoe is dit mogelijk ? De feitelijke toegangs-drempel voor de sociale eigendomsverwerving ligt zeer hoog (grond-, bouw-, lenings- en fiscale kosten) zodat men noodzakelijk over ruime eigen middelen moet kunnen beschikken. In vergelijking daarmee is de premie zelf relatief laag; aldus wordt hij door kandidaateigenaars veeleer als bijkomend voordeel meegenomen dan dat hij mindervermogene potentiële eigenaars in staat zou stellen eigenaar te worden. De inkomensgrenzen zelf liggen zeer hoog: drie vierden van de bevolking komen voor de premie in aanmerking (met de verhoging van 1982 is dit zelfs 94 % geworden).

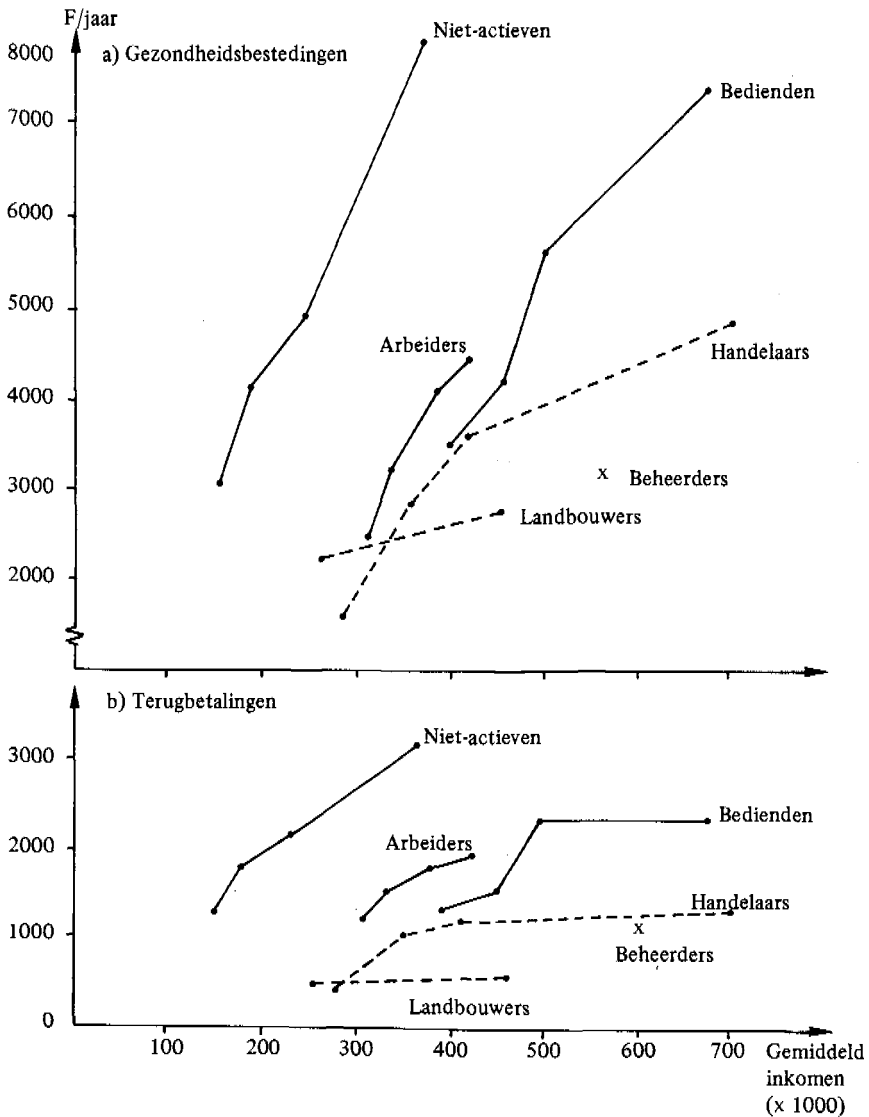
De sociale eigendomsverwerving blijft aldus noodzakelijk beperkt, om financiële en om sociaal-culturele redenen, tot de relatief hogere inkomenscategorieën, zij het van arbeiders en lagere bedienden; de anderen zijn aangewezen op de sociale huursector of op de niet-gesubsidieerde eigendomsverwerving (verwerving bestaande woning) van een woning van mindere kwaliteit. Indien men een groter aantal uit de lagere inkomenscategorieën tot de sociale eigendom zou willen brengen, dan zouden de inkomensgrenzen moeten verlaagd worden én de gemiddelde premies aanzienlijk verhoogd worden. Het weinig selectief karakter van de sociale huisvestingspremies voor bouw of aankoop wordt trouwens geïllustreerd door het feit dat het aandeel van de premie-ontvangers in de totale eigendomsverwerving in België groot is. Van het totaal aantal eigenaars in de Belgische bevolking heeft ongeveer 25 % zijn eigendom met een premie verworven (gezinsbudgetenquête 1978-79).

Op grond van de vaststelling dat de sociale eigendomsverwerving niet ten goede komt aan de lagere maar wel aan de middencategorieën, mag nog niet besloten worden dat het sociaal huisvestingsbeleid uiteindelijk ondoelmatig zou zijn. Door een voldoende aanbod van redelijke middenklaswoningen (door sociale huisvesting) kan de globale woningmarkt geharmoniseerd en ruimte tot doorstroming geschapen worden. De indirecte effecten van de overheidssubsidiëring kunnen aldus sociaal belangrijker zijn dan de directe.

#### 2.4. Gezondheidszorgen

In het geheel van de sociale voorzieningen nemen de gezondheidszorgen een bijzondere plaats in; het zijn universele

Grafiek 4 : Gezondheidsbestedingen en terugbetalingen door de mutualiteit – per verbruikseenheid (1) – naar beroepsniveau en jaarinkomen



Bron : Gezinsbudgetenquête 1973-74 ; N.I.S. (1975) en (1977). Eigen berekeningen.

(1) Uitgaven of terugbetalingen gedeeld door gemiddeld aantal verbruikseenheden per waarnemingseenheid.

maatregelen waarvan het verbruik evenwel, tenminste ten dele, geacht kan worden af te hangen van de ernst van ziekteverschijnselen. Vaak werd evenwel de sociale gebondenheid van de standaard van verzorging en van het ziektegedrag aangetoond, zoals ook mortaliteit en morbiditeit per sociale categorie verschillen.

Het onderzoek toont een stelselmatige toename aan van de huishoudelijke uitgaven voor gezondheidszorgen bij hoger inkomen. Het evenbeeld van deze ongelijke bestedingen wordt teruggevonden bij de terugbetalingen van de ziekenfondsen. Verder blijkt dat de lagere socio-professionele categorieën en de lagere inkomenscategorieën vooral op een huisarts beroep doen. Hogere socio-professionele categorieën en inkomenscategorieën raadplegen veeleer een specialist. Tandverzorging komt eveneens meer voor bij hogere categorieën. Hogere socio-professionele categorieën en inkomenscategorieën gaan bovendien eerder preventief te werk. Ten slotte is er een oververtegenwoordiging van lage socio-professionele categorieën bij de consumptie van ziekenhuisverzorging en van heelkunde, wat wijst op ernstiger aandoeningen en gezien kan worden in verband met hun hogere morbiditeit en mortaliteit.

Het algemeen beeld is dus dat de hogere sociaal-economische lagen, de personen met hogere inkomens, hoger opleidingsniveau en hogere beroepsstatus, gemiddeld niet alleen (en niet zozeer) kwantitatief meer, maar ook (en vooral) kwalitatief betere zorgen verbruiken. Dit beroep op betere zorgen gaat samen met een lagere mortaliteit (en wellicht ook lagere morbiditeit). Hieruit blijkt het belang van het socio-cultureel verschijnsel van de perceptie van de gezondheid: de hogere sociaal-economische lagen doen vlugger beroep op de gezondheidszorgen (meer specialisten, minder ziekenhuis).

## 2.5. Cultuur, recreatie en vrijetijdsbesteding

Van collectieve voorzieningen betreffende de jeugd (openbare speelpleinen, vakantiekoloniën en jeugdherbergen), volksopleiding en recreatie (openbare bibliotheken, openbare discotheken), sport (openbare sportinrichtingen en zwembaden) en kunsten (bezoeken van musea, schouwburgen, concerten, balletten, opera's, kunstvoorstellingen en kunsttentoonstellingen) neemt het gebruik (alsmede de frequentie ervan) in België systematisch toe bij hoger socio-professioneel niveau,



hoger inkomen en hoger onderwijspeil. Rekent men de kostprijs van deze voorzieningen aan de gebruikers toe dan blijken de hogere socio-economische categorieën het grootste profijt uit deze voorzieningen te halen.

## 2.6. Sociale zekerheid

De uitkeringen van de sociale zekerheid richten zich specifiek naar de vervanging van weggevallen inkomens of de compensatie van bijzondere lasten. Hun verdeling zal derhalve wezenlijk anders verlopen dan deze van de collectieve goederen en diensten ; zij behoren trouwens tot de secundaire en niet tot de tertiaire inkomensverdeling.

Over heel de bevolking en naar inkomenscategorieën bekeken, nemen de sociale zekerheidsuitkeringen eerst af van de lagere naar de hogere inkomenscategorieën en zijn daarna vrij gelijkmatig verdeeld. Onder dit globaal verschijnsel gaan tegengestelde bewegingen schuil als men de afzonderlijke soorten uitkeringen bekijkt. De vervangingsinkomens nemen doorlopend af, maar de kinderbijslagen nemen stelselmatig toe; wat meebrengt dat het totaal sociale zekerheidsinkomen vanaf het vijfde deciel nagenoeg gelijkmatig verloopt, met zelfs een lichte stijging in het tiende deciel. De lagere inkomensdecielen omvatten voor een groot deel gepensioneerden, alsmede langdurige werklozen en zieken. Omgekeerd gaan de pensioenen overwegend naar de laagste decielen, de werkloosheidsuitkeringen en de ziekte-uitkeringen ook, maar reeds minder. De kinderbijslagen daarentegen gaan meer naar de hogere decielen.

Onderzoeksresultaten voor Nederland geven hetzelfde beeld (hierbij zij, onderzoekstechnisch, opgemerkt dat daàr het eerste deciel voornamelijk studenten omvat, zonder inkomen noch uitkering).

De cijferresultaten van de verdeling der uitkeringen illustreren hoe de horizontale en de verticale verdelende werking van de sociale zekerheid systematisch vervlochten zijn. Zij gaan in belangrijke mate enerzijds naar huishoudens van niet-actieven, inz. bejaarden, anderzijds naar huishoudens met kinderen, op grond van de sociale levensomstandigheden van deze huishoudens (horizontale herverdeling). Maar uit de aard van deze sociale levensomstandigheden bevinden deze huishoudens zich op bijzondere plaatsen van de inkomensverdeling nl. enerzijds veeleer onderaan, anderzijds veeleer bovenaan (verticale inkomensverdeling). In feite bestaan de eerste twee decielen

voor negen tienden en het derde deciel voor de helft uit gepensioneerden; dienovereenkomstig zullen vervangingsinkomens voor actieven bij hogere decielen terecht komen.

Wanneer men spreekt over omgekeerde verticale herverdeling, dan geldt dit hoofdzakelijk voor uitkeringen die in principe op gelijke wijze over alle inkomenscategorieën zouden kunnen verdeeld liggen, met name de terugbetalingen van de gezondheidszorgen, de kinderbijslagen en, minder, de werkloosheidsuitkeringen. In feite zullen ook deze uitkeringen in enige mate samenhangen met de plaats van het huishouden in de sociale levenscyclus.

De verdeling van de sociale zekerheidsuitgaven over de socio-professionele categorieën toont in zekere mate de horizontale herverdelende werking van de sociale zekerheid aan: de verzekerde risico's (althans wat de vervangingsinkomens betreft) zijn rechtstreeks meer verbonden met sociale arbeidssituaties dan met inkomenssituaties. De verdeling ervan is dan ook structureel bepaald: het stelsel der werknemers is (op grond van specifieke risico's) breder uitgebouwd dan dat van de andere beroepscategorieën, en wordt trouwens hoofdzakelijk gefinancierd uit bijdragen op de lonen.

Tabel 2 : Verdeling van uitkeringen van een aantal sociale zekerheidsregelingen

Decielen	Nederland (1977) bruto inkomen (a)	Vlaanderen (1976) secundair inkomen (b)
1	1,2	10,7
2	14,9	15,3
3	14,6	13,7
4	14,0	9,4
5	11,7	8,8
6	9,1	9,1
7	8,6	8,8
8	9,1	7,6
9	7,4	7,5
10	9,4	8,8
Totaal	100	100

(a) Arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid, pensioen, kinderbijslag en sociale bijstand.

Bron : van Herwaarden en de Kam, 1981.

(b) Vervangingsuitkeringen en kinderbijslag.

Bron: C.S.B., 1976.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat een aantal ongelijkheden hun oorsprong vinden in de quasi-sociale sector van de "fringe benefits" of extra-legale regelingen, met name van aanvullende privé-verzekeringen, groepsverzekeringen per onderneming en voordelen toegekend in het raam van bedrijfstakgewijze afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten (Fondsen voor Bestaanszekerheid).

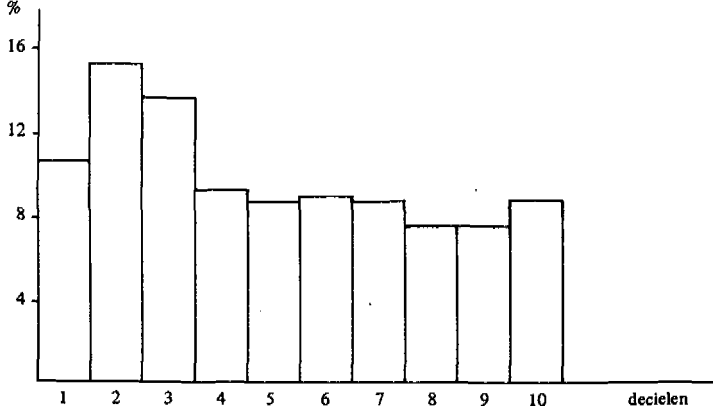
De bijkomende voordelen die verstrekt worden ter aanvulling van de werkloosheidsuitkeringen, pensioenen en gezondheidsvoorzieningen vertekenen het beeld van de officiële sociale zekerheidsbarema's in grote mate; en deze vertekening geschiedt zeer verschillend ten gunste van de hogere inkomens-trekkers van de privé-sector of ten gunste van hen die een voldoende hoog inkomen hebben om aanvullende privé-verzekeringen af te sluiten. De begrenzing van de meeste vervangingsuitkeringen tot een maximumbedrag, op relatief laag niveau, maakt dat het wettelijk stelsel in feite de rol speelt van (min of meer voor iedereen gelijke) basisvoorzieningen. De differentiatie van de sociale inkomens, die dichter aansluiten bij de primaire inkomensverdeling, wordt dan bewerkt door de extra-wettelijke voordelen.

Naast de vraag naar de feitelijke verdeling der sociale zekerheidsuitkeringen rijst deze naar de doelmatigheid ervan. In ons onderzoek (Deleeck, 1980) werd als norm genomen het feit dat (en de mate waarin) het inkomen van de huishoudens, ten gevolge van deze uitkeringen, uitsteeg boven een sociaal levensminimuminkomen. Dit laatste werd inductief bepaald voor tien huishoudelijke types verschillend naar activiteitsgraad en samenstelling.

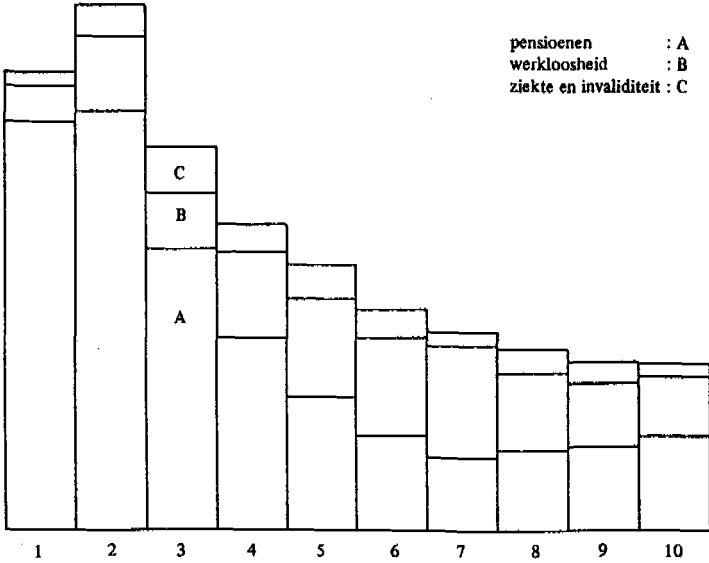
Deze gegevens illustreren verscheidene aspecten van de sociale zekerheid: relatieve overdoelmatigheid, doelmatigheid, maar ook ondoelmatigheid, vooral voor de huishoudens die er uitsluitend moeten van leven.

Grafiek 5 : Verdeling der sociale zekerheidsuitkeringen (1976)

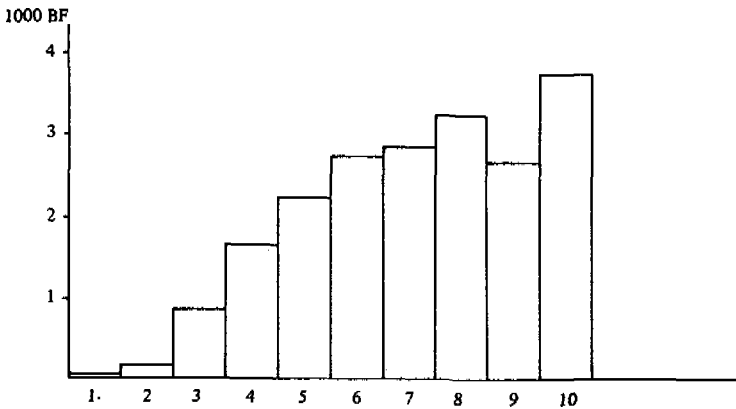
a) Alle uitkeringen (in % van het totaal)



b) Gemiddeld bedrag opgenomen uit vervangingsinkomens per deciel (alle gezinnen) in BF/maand. (1982)



c) Kinderbijslagen (in 1000 BF per maand per huishouden)



Tabel 3 : Aantal huishoudens (in %) naar bestaanszekerheid, voor en na de SZ-transferten (1976)

Procentueel aantal huishoudens naar bestaanszekerheid, voor en na SZ-transferten	Totaal aantal huishoudens	Huishoudens met vervangingsinkomen	Huishoudens met uitsluitend vervangingsinkomen
Bestaanszeker voor transfert	49	19	0
Bestaanszeker na transfert 100%-norm (75%-norm)	27 (43)	48 (69)	54 (83)
Bestaansonzeker na transfert 100%-norm (75%-norm)	24 (8)	33 (12)	46 (17)
Totaal	100	100	100
% van totaal aantal huishoudens	100	42	24

Bron: C.S.B., 1976.

### 3. Verklaring van de ongelijke verdeling der sociale overheidsuitgaven

#### 3.1. Een anders gestructureerde verdeling

In het raam van de verzorgingsstaat en samengaan met het algemeen verhoogd welvaartspeil en de veranderde sociale levensomstandigheden is een anders gestructureerde verdeling ontstaan. Het eindresultaat hiervan is wel dat de groter geworden groep van niet-actieven veel meer dan voorheen een aandeel in de welvaart gekregen heeft, maar niet zozeer dat de relatieve verschillen in de uitgangsposities (en dus de spreiding van de sociale levenskansen) hierdoor wezenlijk zouden verkleind zijn. Het globaal niveau van de sociale bescherming en het gebruik van onderwijs, gezondheidszorgen en huisvesting liggen op een aanzienlijk hoger peil ; maar daarbinnen blijven grote ongelijkheden bestaan.

Vele onderzoeken stellen inderdaad vast dat het systeem der sociale voorzieningen wel horizontaal herverdelend werkt (d.w.z. welvaartsverschuivingen teweegbrengt tussen categorieën die in verschillende sociale verbruikssituaties verkeren) maar dat de verticale inkomensstructuur (ongelijke posities op de inkomensladder) daardoor niet ten gronde gewijzigd wordt. Het verschijnsel van de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven werd door ons omschreven onder de benaming van Matteüeffect: onder invloed van een aantal factoren van politiek-institutionele en van sociaal-culturele aard vloeien vele voordelen van het sociaal beleid, verhoudingsgewijze en tendentieel, meer naar de hogere sociale categorieën dan naar de lagere (2).

De ongelijke verdeling van de sociale voorzieningen (uitkeringen en collectieve goederen) moet begrepen worden in het raam van een algemene theorie van de inkomensverdeling in een verzorgingsstaat, wat insluit dat men oog heeft voor de politieke en sociaal-culturele determinanten van de voortbrenging en van het gebruik van de sociale voorzieningen. De verdeling van de sociale goederen is het gevolg van een besluitvormingsproces waardoor de politiek sterkst georganiseerde groepen, sociale voorzieningen gericht op het belang van hun leden weten tot stand te brengen. Zij is eveneens het gevolg van sociaal-cultureel verschillende uitgangsposities die de toegang tot en het gebruik van universeel of quasi-universeel aangeboden voorzieningen bevorderen of belemmeren. Deze differentiële participatie geldt voor de universele voorzieningen, maar eveneens binnen de selectieve.

Het gevolg van dit alles is dat, ondanks een zeer sterke expansie van het volume van de sociale sector, het uiteindelijke verdelingspatroon hierdoor niet diepgaand verstoord werd. Men zou, naar analogie met Pareto, kunnen spreken van een constante van de uiteindelijke verdeling (rechtstreeks inkomen plus sociale en collectieve voorzieningen), waarbij duidelijkheidshalve moet worden onderstreept dat het in West-Europa gaat over een ongelijke verdeling op een hoog niveau van welvaart. Het systeem der sociale voorzieningen zou dus in zekere mate de bestaande sociale en culturele ongelijkheden reproduceren d.w.z. bestendigen. De toegenomen omvang van de sociale sector sluit niet per se een grotere herverdelende werking in. Vanzelfsprekend moet de verdeling van de baten afgewogen worden tegenover de verdeling van de lasten, maar dit geldt ook in omgekeerde richting.

### 3.2. De determinanten van de groei van de sociale overheidsuitgaven

In onze samenleving hebben zich een aantal diepgaande sociale veranderingen voorgedaan, vooral sedert de tweede wereldoorlog, waardoor het volume van de sociale uitgaven noodzakelijkerwijze werd opgedreven. Deze veranderingen zijn: de salariëring van de beroepsbevolking (waardoor het aantal beschermde personen samen met het aantal beschermde sociale risico's voortdurend toenam); de tertiarisering van de beroepsbevolking (met verhoogd beroep op onderwijs en gezondheidszorgen); de veroudering van de bevolking (pensioenen en gezondheidszorgen); de scolarisatie van de bevolking. De laatstgenoemde twee betekenen tevens een inkrimpend aandeel van de actieven in de totale bevolking. De jongste jaren voegen zich hierbij de lasten van de structurele werkloosheid (wat niets anders is dan de verdeling van een massale sociale kost over de ganse bevolking), alsmede van het toenemend aantal arbeidsongeschikten. In zijn belangwekkend onderzoek kwam Wilensky (1975) dan ook tot het besluit dat het peil van de sociale overheidsuitgaven bepaald werd, niet zozeer door het politieke regime dan wel door de hoogte van het nationaal inkomen per hoofd en door de veroudering van de bevolking die beide in relatie staan tot de ouderdom van het proces van industrialisatie.

Het gewicht van de vernoemde sociale veranderingen is zo zwaar dat de sociale overheidsuitgaven onontwikkbaar sterk moesten stijgen; daaruit volgt tevens dat de inperking van deze uitgaven, omwille van de feitelijke structurele determinanten ervan, bijna niet mogelijk is. De gestegen sociale voorzieningen maken precies het wezenlijk bestanddeel uit van de gestegen welvaart (met name grotere bestaanszekerheid, betere gezondheidszorgen, langer onderwijs, enz.).

Ook worden in het raam van dit sociaal beleid de negatieve effecten en de menselijke kosten van de sterke groei, van de arbeidsverdeling en van de snelle technologische ontwikkeling door het bedrijfsleven afgewenteld op de totale samenleving; ze zijn derhalve mede een oorzaak van de sterke stijging der sociale overheidsuitgaven. Deze negatieve effecten zijn, o.a.: de vroegtijdige economische slijtage van de arbeidskracht, waardoor zich in alle landen een stelselmatige toename van het aantal arbeidsongeschikten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor doet, alsmede een vervroegde opruststelling; de werkloosheid in geval van massale conjuncturele of structurele moeilijkheden in de bedrijven. Wat de werknemers van de

privé-sector betreft worden deze kosten, in het raam van de geïnstitutionaliseerde arbeidsverhoudingen, afgewenteld op de groepssolidariteit van deze beroepscategorie, wat mede een oorzaak is van de sterke stijging van het onrechtstreeks loon. Deze feitelijke solidariteit is de basis van de sociale vrede en terzelfdertijd van de machtspositie van de sociale partners in de overlegdemocratie.

De sociale overheidsuitgaven zijn dus zowel de begeleidende elementen van een hooggeorganiseerde, technologische en op welvaartsvermeerdering gerichte samenleving, als de bestanddelen van deze verhoogde welvaart. Tevens ondervangen zij collectief de sociale kosten van dit welvaartsstreven. Het streven naar grotere gelijkheid van welvaart en levenskansen (grotere verticale inkomensgelijkheid), buiten het vergemeenschappelijken van de sociale kosten, wat strekt tot grotere horizontale inkomensgelijkheid, is evenwel niet inherent aan het grootste deel van de sociale overheidsuitgaven. Zij verhogen het gemiddeld welvaartspel maar zijn niet per se gericht op een grotere spreiding ervan. Dat is trouwens ook de wezenlijke betekenis van de principiële universaliteit van de overgrote meerderheid dezer uitgaven. In deze zin kan men stellen dat van veranderingen in de spreiding van de inkomensverwervende eigenschappen in de primaire verdeling een meer fundamentele invloed uitgaat in de zin van grotere gelijkheid dan van de totaliteit van de sociale overheidsuitgaven ; Tinbergen heeft dit theoretisch verwoord in Income Distribution (1975).

### 3.3. Differentiële participatie en sociaal-culturele verschillen

Deze scheve verdeling kan vastgesteld worden in functie van het opleidingsniveau, de beroepsgroep en het inkomen, drie factoren die trouwens in hoge mate samengaan. Deze factoren moeten gezien worden als indicatoren van de oorzaken van de scheve verdeling, niet als de oorzaken zelf. Zij verwijzen, aan de opname-zijde, naar de socio-culturele gelaagdheid van de samenleving. Uit de aard van hun sociale en culturele positie (hoger ontwikkelingspeil, hogere aspiraties, hogere standaard van verzorging, meer zelfbeschikkingsvermogen, meer "Selbstsicherheit") zijn hogere lagen, voornamelijk van het tertiaire type, geneigd tot intensiever gebruik van de gelegenheden, geboden door de sociale goederen en diensten.

Het aanbod ervan is trouwens op zijn beurt geconcipieerd en georganiseerd in een vorm die deze goederen en diensten meer richt naar de sociaal-cultureel hogere lagen.



"In education generally, as also in the cases of the health services, housing and the welfare of the old and disadvantaged, the social cultural and environmental obstacles to equality of opportunity between families of different backgrounds proved to be much more deep-rooted than was sometimes realized." (Sleeman, 1973: 97)

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. Ten eerste is ons sociaal beleid opgezet en uitgebouwd in functie van het vormingsniveau, van de aspiraties, van het cultuurpatroon en het waardensysteem van de dominante middengroepen van onze samenleving. Ten tweede sluit het aan bij hun arbeidssituatie, levenswijze en levensstandaard. Ten derde drukt het zich uit in een hun geëigende taal, administratief-bureaucratische vorm. Dit kan geïllustreerd worden door de verdeling der kinderbijslagen die aansluit bij de sociaal ongelijke duur van het schoolbezoek, 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.

Bij de tweede genoemde factor dient opgemerkt dat vele sociale voorzieningen (bv. onderwijs en sociale huisvesting) feitelijk enkel bereikbaar zijn voor sociale bevolkingscategorieën, gekenmerkt door een relatief hoge inkomenspositie in de markt-economische sector. De derde genoemde factor wijst op het cultureel aspect van communicatie en organisatie, alsmede op de sociaal gedifferentieerde graad van bureaucratisch vermogen. Het sociaal beleid bedient zich van de taal en de vormen eigen aan de middenlaagcultuur. De juridische vormgeving en de wijze waarop de administratie haar taak uitvoert en complementair hiermee de onwetendheid en de terughoudendheid (drempelvrees is hiervan slechts een aspect) van de lagere lagen van de bevolking, maken dat de voorzieningen vaak minder dan in verhouding tot de behoeften bij deze lagen terecht komen.

De universele (en in belangrijke mate ook de selectieve) sociale beleidsmaatregelen hechten zich dus aan de differentiële sociaal-culturele posities van diegenen die er gebruik van maken. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat dit beleid geen resultaten kan behalen die beduidend afwijken van de

bestaande sociale stratificatie: het universeel karakter van de sociale voorzieningen maakt de scheve verdeling mogelijk en onvermijdelijk. Daardoor wordt het volume van opname van voorzieningen wettelijk onbegrensd. Dit geldt absoluut voor de collectieve voorzieningen; in de regelingen voor vervangingsinkomens zijn meestal maximum bedragen voorzien, die zorgen voor een onrechtstreekse selectiviteit. De selectiviteit van sommige regelingen (bv. sociale huisvesting, studiebeurzen) heeft daartegenover slechts een beperkt resultaat, vooreerst omdat het aantal selectieve regelingen in het geheel van het sociaal beleid van zeer geringe omvang is en verder omdat in feite deze selectiviteit niet behoorlijk werkt. De lagere lagen genieten ervan maar de hogere participeren méér en nemen meer profijt op; enkel de hoogste lagen worden geweerd. De selectiviteit wordt tegengewerkt door het te hoge peil van de inkomensgrenzen (waardoor een zeer ruim deel van de bevolking toegang krijgt), door de eisen (kosten) gesteld vanuit de markeconomische sector (bv. studeren, bouwen) en door sociaal-culturele hinderpalen. De selectiviteit is derhalve meer begeleidend voor het individueel initiatief dan dat ze dit uitlokt.

Aldus zijn we beland bij een kernvraagstuk van het sociaal beleid, nl. de spanning tussen selectiviteit en universaliteit. De universaliteit beoogt de niet-discriminatie tussen individuen, of nog, het wegnemen van het stigmatiserend karakter van een voorziening door deze toe te kennen op grond van het objectief feit van een sociale behoefte of risico, en niet op grond van de subjectieve situatie van inkomensontoeikendheid of sociale onbekwaamheid. De universaliteit behoort tot het wezenlijke van de verzorgingsstaat, maar ze heeft blijkbaar tot averechtse resultaten geleid, wellicht omdat de vaders van de verzorgingsstaat operationeel meer gewicht hechtten aan ongelijke financiële situaties dan aan ongelijke sociaal-culturele situaties. Dertig jaren later is het gewicht van laatstgenoemde duidelijker geworden. Indien men aan de hand van de sociale overheidsuitgaven een grotere gelijkheid zal willen bereiken, dan zal binnen het universeel systeem een veel grotere mate van selectiviteit moeten uitgebouwd worden. Maar deze herverdelingsoperatie stuit precies op de sociale en politieke weerstanden van de middenste en hogere lagen, zoals verder nog zal gezegd worden.

De kracht van de scheve verdelingsbewegingen ligt in het cumulatief effect ervan. En meer dan men zich vroeger voorstelde, sluiten de secundaire maar vooral de tertiaire verdeling aan bij de primaire.

### 3.4. Sociale uitgaven en politieke besluitvorming

De verzorgingsstaat is een type van besluitvorming over de schepping en verdeling van welvaart. Over een toenemend aandeel van de nationale rijkdom wordt beslist in het raam van instellingen die de politieke economie belichamen. In feite is men in de meeste Westeuropese landen geëvolueerd naar een overleg- of consensusdemocratie (of democratisch corporatisme); een regime waarin de regeringen het te voeren beleid bepalen op grond van een akkoord met de sociale partners d.w.z. de vertegenwoordigers van de officieel erkende organisaties van werkgevers en van werknemers. De leidinggevende rol van de regeringen werd hierbij verzwakt, en de betrokkenheid van het parlement in hoge mate uitgeschakeld. Het gevolg hiervan werd (samen met sociale vrede) een onbeheerste groei van de sociale overheidsuitgaven (resp. stijging van het onrechtstreeks loon). De vraag naar de doelmatigheid ervan kwam weinig ter sprake (noch politiek noch in onderzoek). Er ontwikkelde zich een sociale marktconcurrentie, waarbij de sociale organisaties onder mekaar strijd leverden om overheidsbeslissingen (omtrent sociale uitkeringen en goederen) af te dwingen in functie van de belangen van hun leden. Dit proces van overlegdemocratie met sterke uitgavenstijging kon lange tijd ondervangen worden door de sterke economische groei. Sedert 1973 gaat het evenwel meer over noodzakelijke keuzen wegens beperkingen, werkt de overlegdemocratie minder goed, en stelt men in vele landen een versterking van het regeringsoptreden vast. De overlegdemocratie heeft vaak de economie van de onbetaalde rekening bedreven (Van den Doel, 1980). De bevolking is zich overigens te weinig ervan bewust dat men voor moderne welvaartselementen zoals onderwijs, gezondheidszorgen en recreatieterreinen ofwel prijzen ofwel belastingen moet betalen.

In vele onderzoeken werd het kwantitatief belang van de "middle class voter" aangetoond, als verklarende factor voor de toewijzing van lasten en voordelen van het overheidsbeleid. De politieke partijen, maar ook de sociale beroepsorganisaties en de overheidsadministraties hanteren ideaaltypische doelstellingen en werken trouwens met organisatievormen en communicatiemiddelen die aansluiten bij de waarden, de levenswijze en de taal van de middenste en hogere bevolkingscategorieën. Derhalve drukt de bestaande sociale stratificatie haar stempel op inhoud en vorm van het sociaal beleid, via politieke getalverhoudingen maar misschien nog meer via de technostructuur van deze organisaties.

De hoge belastingsdruk ten nadele van de hogere lagen kan door dezen enkel duurzaam aanvaard worden in de mate dat zij, in ruil hiervoor, een stelsel van sociale voorzieningen ontwikkeld zien dat hen een voldoende aandeel in het profijt van de overheid laat opnemen. Mishra (1979: 111) laat terecht opmerken dat de afwezigheid van herverdeling de politieke voorwaarde is voor de uitbouw van een uitgebreid net van sociale voorzieningen. De toenemende weerstand van de hogere groepen, sedert enige jaren, tegen de verdere uitbouw en tegen de integrale instandhouding ervan (bij afnemende groei van de rechtstreeks beschikbare inkomens) toont trouwens aan dat de politieke grenzen van deze aanvaardbaarheid bereikt zijn.

### 3.5. De doelmatigheid van het sociaal beleid

Tegenover de verdeling van de enorm toegenomen lasten staat de verdeling van de enorm toegenomen baten, met name de sociale uitkeringen en de sociale goederen. Maar ook deze batenverdeling werkt niet eenzinnig in de richting van een grotere inkomensgelijkheid, althans niet wanneer met het geheel van de posten rekening wordt gehouden; dat ondanks haar grote omvang.

Van hieruit rijzen twee vragen omtrent de doelmatigheid van het gevoerde sociaal beleid: welk is de invloed van de sociale zekerheid op de bestaanszekerheid van de bevolking, en hoe komt het dat, ondanks het hoge volume van de sociale uitgaven, de armoede blijft bestaan? Het sociologisch onderzoek over de verdeling van de sociale voorzieningen beschrijft feitelijke verdelingen; een oordeel over doelmatigheid veronderstelt wetenschappelijk verantwoordbare criteria. In ons onderzoek hebben wij de bestaanszekerheid beoordeeld aan de hand van een vergelijking van het feitelijk inkomen van een huishouden met een (voor tien categorieën verschillend) sociaal levensminimuminkomen. Andere metingen omtrent de armoede en het globaal effect der inkomensoverdrachten werden verricht door Fiselier (1976), OECD (1976), Beckerman (1979), S.C.P. (1981), Townsend (1979).

De sociale zekerheid lijkt doelmatig voor een ruim deel van de bevolking, maar ondoelmatig voor een aanzienlijke minderheid. Door het laag peil van de sociale uitkeringen blijven de huishoudens die hiervan uitsluitend moeten leven in een situatie van bestaansonzekerheid, dit wil zeggen beneden een behoer-

lijk minimaal inkomenspeil. Een belangrijk deel van de bejaarden, langdurig zieken en gehandicapten, werklozen, en gebroken gezinnen verkeren in deze situatie.

In ons onderzoek werd vastgesteld dat de sociale zekerheidsuitkeringen ontoereikend zijn in hoofdzaak voor gezinnen die er uitsluitend moeten van leven, d.w.z. in gezinnen met slechts één arbeidsinkomen. Dieper kijkend stelt men vast dat deze bestaansonzekerheid niet toevallig over de bevolking verspreid is, maar gelocaliseerd bij sommige categorieën en bepaald door kenmerken van sociale zwakheid: laag onderwijsniveau, lage beroepskwalificatie en ongunstige sector van tewerkstelling, lage sociale afkomst, hogere leeftijd. Aldus is de werkloosheid in alle Europese landen een sociaal zeer selectief verschijnsel; hoe lager men geschoold is en hoe lager men op de sociale ladder staat, des te meer kans men heeft om werkloos te worden en het langer te blijven.

Van daaruit stoten we op het probleem van de moderne armoede, door Townsend terecht genoemd: de eigentijdse vorm van de inkomensongelijkheid.

Het problematisch karakter van de inkomensongelijkheid in onze landen ligt inderdaad niet bij de rijkdom van de top, maar bij het achterblijven van de staart (Commissie E.G., 1981). De armoede, de groep van huishoudens die zich bevinden op een onaanvaardbare afstand van de gemiddelde levensstandaard en consumptie (relatieve deprivatie) wordt geschat op 10 à 15 % van de bevolking. Deze armoede, doorgaans gemeten aan de hand van geldinkomensmaatstaven (wettelijk of wetenschappelijk vastgestelde armoedegrens of "poverty-line") is geen aangelegenheid van geld alleen maar een multidimensioneel verschijnsel; zij is niet toevallig en individueel, maar sociaal-structureel en sociaal-cultureel bepaald. Deze huishoudens hebben een te gering of geen primair inkomen, of een te laag sociaal inkomen; bovendien wonen zij slecht, hebben zij een laag niveau van schoolse vorming, en gaan hun kinderen niet lang naar school; hun tewerkstelling is zwak en met slechte vooruitzichten; zij hebben een lage standaard van geneeskundige verzorging; zij zijn weinig geïntegreerd in het moderne organisatieleven en hebben weinig zin voor administratie. Zij participeren weinig aan het sociaal en cultureel leven, en hebben een gering aandeel in de door het sociaal beleid beschikbaar gestelde goederen. Bovendien wordt deze situatie voortgezet van ouders op kinderen.

Vaak wordt het onderwijs beschouwd als de strategische factor om de ongelijkheid te doorbreken. In principe is dat ook zo: het is een van de weinige middelen waarmee de overheid de inkomensverwervende en de sociale hoedanigheden van de

individuele burgers kan versterken. In feite is het gebruik van het onderwijs (zowel de toegang, de richting en de duur, als de latere vruchten ervan) op zijn beurt sociaal bepaald; voor de sociale levenskansen lijkt de culturele inhoud van het gezinsmilieu in laatste instantie determinerend. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de onderwijsuitgaven en de hiermee gecumuleerde voorzieningen veruit (slechts op verre afstand gevolgd door uitgaven voor gezondheid en volkshuisvesting) verantwoordelijk zijn voor de scheve verdeling der tertiaire inkomens ten gunste van de hogere sociale categorieën.

#### 4. De crisis van de verzorgingsstaat

De verdeling van de sociale voorzieningen in de verzorgingsstaat is niet eenzinnig en trouwens zeer ondoorzichtig ; treffend zegt Leroy (1983:184) dat in de plaats van de onzichtbare hand van de markt, vaak de blinde hand van de overheid gekomen is. Het algemeen welvaartspeil is enorm gestegen en de sociale voorzieningen hebben daarin een essentiële rol gespeeld. Of, anders gezegd, gelet op de sociaal-demografische veranderingen (niet-actieven) en op de technische kostprijs van een aantal moderne goederen (onderwijs, gezondheid), mag men aannemen dat de ongelijkheid thans veel groter zou zijn indien deze goederen volgens de markteconomische verhoudingen zouden verdeeld worden. Maar de verdeling van de sociale voorzieningen staat niet los van de bestaande sociale en culturele stratificatie; de secundaire en tertiaire inkomensverdeling staat dus niet los van de primaire. Aldus maakt een herverdelingsbeleid niet erg veel kans om de ongelijkheden fundamenteel te wijzigen; de "perverse effecten" van zulk beleid zijn vaak sterker dan de verbaal gehuldigde doelstellingen.

De vraag die overblijft is inderdaad wat men zou kunnen doen indien men meer gelijkheid zou willen bereiken (W.R.R., 1977). De mogelijkheden van een beleid terzake zijn marginaal, maar in deze marginale graad van veranderingsmogelijkheid ligt de volheid van de taak van de overheid.

Vooraf moet men zich meer bewust worden van de mechanismen die de verdeling van de overheidsuitgaven bepalen. Het sociologisch onderzoek (en de moeilijke vulgarisatie ervan middels handboeken en tijdschriften die ook door anderen dan

sociologen gelezen worden) kan hiertoe grote diensten bewijzen. Voor de overheden van de Vlaamse Gemeenschap ligt hier een kans te grijpen, maar het is te vrezen dat men deze zal laten voorbijgaan. Ik moge hier tot vervelens toe pleiten voor de organisatie van beleidsgeoriënteerd onderzoek in Vlaanderen, met grote interuniversitaire projecten, liefst in het raam van een Sociaal en Cultureel Planbureau (in Nederland werkzaam sedert 1973) of hoe men het ook moge noemen. Ook in Duitsland werd baanbrekend werd verricht o.a. door het project SPES ("Social Policy Decision-Making and Indicator System"). (Zapf, 1977 en Ballerstedt, 1979). In vele landen zorgt de overheid voor een officieel sociaal verslag. De aanzet in België werd gegeven door het Planbureau (1979 en 1981).

De verzorgingsstaat is in crisis, en dit is zowel een crisis van de doelstellingen als een crisis van de middelen.

Helaas kijkt men vooral naar de crisis van de middelen, die sedert 1973 duidelijk geworden is: "we kunnen de verzorgingsstaat niet meer betalen". Deze stelling kunnen wij niet zonder meer bijtreden. De oorzaak van onze benaderde financiële toestand is niet te zoeken, in hoofdzaak, bij een te hoog sociaal uitgavenpatroon dat eigen zou zijn aan de verzorgingsstaat, maar wel bij de slechte gang van de economie in heel de wereld, en de werkloosheid die hiervan het gevolg is. Met een "normale" werkloosheidsgraad van ongeveer drie procent zouden zowel de staatsbegroting als de sociale zekerheidsbegroting in evenwicht zijn (V.W.E.C., 1983). Vanzelfsprekend blijft de vraag hoe de sociale uitgaven moeten aangepast worden aan de verminderde middelen; maar deze vraag staat niet los van een andere vraag, nl. hoe de lasten van de crisis over de bevolking moeten verdeeld worden. Men moet er zich eerlijk rekenschap van geven dat de mogelijkheid van massale inkrimping van sociale uitgaven veeleer beperkt is (wegens het noodzakelijk karakter van de uitgaven voor het onderwijssysteem, de pensioenen, de werkloosheid). Een overdracht van deze uitgaven naar de gezinnen (privatisering) is slechts verplaatsing en geen wezenlijke besparing.

De aanpassing van de uitgaven aan de middelen zal veeleer moeten verlopen door het scherp stellen van prioriteiten en het aanvaarden van posterioriteiten (d.w.z. doelstellingen waaraan men bewust minder geld wil besteden). De cruciale vraag hierbij is in welke mate de werkende bevolking bereid zal zijn méér te betalen ten gunste van de niet-werkenden (vooral bejaarden, arbeidsongeschikten en werklozen zonder ander inkomen). De roep naar meer selectiviteit steunen wij van harte, maar dit sluit in dat sommige (vele) relatief welvarenden minder zullen ontvangen of meer betalen.

De bestuurbaarheid van de verzorgingsstaat moet verbeterd worden. Dit veronderstelt een technisch beter management in de overheidsbesturen, een grotere eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoeringsdiensten, en een versterking van het politiek gezag. Met dit laatste wordt geenszins gedacht aan een autoritair optreden, wel aan een regering die leidinggevend is, op grond van wat haar meerderheid beschouwt als het algemeen welzijn. Dit sluit het sociaal overleg geenszins uit, maar maakt het mogelijk de groepstegenstellingen (en de mede door de corporatieve consensusedemocratie veroorzaakte onbeheerste groei der sociale uitgaven) te overschrijden.

## NOTEN

- (1) Horizontale herverdeling betekent dat welvaartselementen overgedragen worden tussen sociale categorieën die zich bevinden in verschillende leef- of verbruiksomstandigheden; het doel ervan is tegemoet te komen aan sociaal erkende omstandigheden of lasten, ceteris paribus, d.w.z. in abstractie van een streven naar grotere inkomensgelijkheid. De verticale herverdeling zal letten op overdrachten tussen ongelijke inkomenscategorieën. Dit zijn nuttige abstracties; in de werkelijkheid zullen horizontaal en verticaal mekaar vaak doorkruisen of samen-vallen.
- (2) De term "Matteüseffect" verwijst naar een vaak geciteerde tekst uit het Evangelie van Matteüs, hoofdstuk 13, vers 12: "Want aan wie heeft, zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar van wie niet heeft, zal ook ontnomen worden wat hij bezit".