



De verzadigde sociale zekerheid

Bea Cantillon

November 1992

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/1993/6104/04

Inhoud

1. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid in rijke Westeuropese welvaartsstaten	2
2. Het Matteüseffect op 3 niveaus.....	3
3. Grenzen aan doelmatigheid	7
4. Selectiviteit in universaliteit	21
5. Samenvatting en besluit.....	27
Bibliografie	29

De sociale zekerheid is duur en ingewikkeld geworden en stuit nu op kwantitatieve en kwalitatieve grenzen. De parafiscale druk is zeer hoog, bijna de gehele bevolking kan aanspraak maken op uitkeringen ingeval van sociale ongevallen terwijl de hoogte van de minimumuitkeringen dicht in de buurt is gekomen van de netto-minimumlonen.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de resultaten van de sociale zekerheid enorm zijn. Gemeten met de strenge EG-armoedenorm zorgt zij ervoor dat 80 tot 85% van anders bestaansonzekere gezinnen aan de armoede ontsnapt. Na sociale transfers vertegenwoordigt de overblijvende armoedekloof minder dan 1% van het totaal van de beschikbare inkomens van de gezinnen.

Toch blijft ondanks de sociale zekerheid ruim één vierde van de bevolking bestaansonzeker en 6% arm. Deze cijfers leiden tot het besluit dat het resultaat van de sociale zekerheid nog steeds ontoereikend is. Bovendien lijkt de sociale zekerheid haar middelen zeer inefficiënt in te zetten: minder dan de helft van de beschikbare middelen wordt gebruikt om de armoedekloof te dichten.

De stelling die we in deze bijdrage zullen uitwerken is dat *de ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid van de sociale zekerheid structureel samenhangen met de werking van de sociale zekerheid en derhalve slechts marginaal kunnen worden gecorrigeerd*. Van ingrepen in het sociaal zekerheidsinstrumentarium alléén kan geen kering van het financiële bestaansonzekerheidsprobleem meer verwacht worden. Hiertoe is een geïntegreerde actie op diverse terreinen van het sociaal beleid noodzakelijk, ook en vooral buiten de sociale zekerheid.

Hiermee is niet gezegd dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de sociale zekerheid niet kunnen worden verbeterd. Bij voorstellen voor hervorming van de sociale zekerheid lijkt een principiële doeltreffendheidstoets meer dan ooit noodzakelijk. Simulaties aan het einde van de tekst wijzen uit dat verbeteringen van doelmatigheid en doeltreffendheid d.m.v. een 'selectiviteit binnen de universaliteit'-strategie mogelijk, wenselijk en noodzakelijk zijn.

In een eerste deel wordt de blijvende ontoereikendheid van de sociale zekerheid in rijke West-Europese welvaartsstaten gedocumenteerd. In een tweede deel belichten we de onderliggende factoren van ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid. In een derde deel gaan we - op een dieperliggend niveau - kijken hoe deze factoren structureel samenhangen met de werking van de sociale zekerheid. In een vierde deel besluiten we met beleidsalternatieven.

1. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid in rijke Westeuropese welvaartsstaten

In deze paragraaf bekijken we de resultaten van de sociale zekerheid in Frankrijk, Duitsland, Nederland, UK, Zweden, Noorwegen, België en Luxemburg. Er worden twee bronnen van gegevens gebruikt: de comparatieve doelmatigheidstabellen die het Centrum voor Sociaal Beleid opstelde in het kader van het EUROPASS-project (Deleeck e.a., 1992a-b) en gelijklopende indicatoren die door Mitchell (1991) werden aangemaakt op basis van de comparatieve LIS-datasets. Beide onderzoeken zijn gebaseerd op surveys en gebruikten dezelfde methodologie. De cijfers zijn evenwel niet volledig vergelijkbaar omdat de gebruikte inkomensbegrippen en armoedenormen (licht) van elkaar afwijken.

Het percentage bestaansonzekere huishoudens na transfer als indicator van het eindresultaat van de sociale zekerheid leert dat de sociale zekerheid er nergens in slaagt de bestaansonzekerheid terug te dringen tot onder de 5%. Het percentage huishoudens met een inkomen lager dan de helft van het gemiddelde (EUROPASS) of de mediaan (Mitchell) van het gestandaardiseerd inkomen varieert van 8,2% (UK, Mitchell) tot 6,1% (België, EUROPASS). Zweden en Noorwegen lijken met respectievelijk 5,6 en 5,3% iets beter te presteren (tabel 1).

Ook de doeltreffendheidsmaatstaven leveren verrassend gelijklopende resultaten. De reductie van het (hypothetisch) aantal bestaansonzekereren vóór sociale zekerheid bedraagt in de EUROPASS-studie 80 tot 85% (respectievelijk Luxemburg en België); in de Mitchell-studie variëren de reductiepercentages van 73% (UK) tot 78% (Frankrijk, Duitsland, Nederland). Een iets grotere, maar met de vorige indicator niet steeds consistente, variatie verkrijgt men met de maatstaf die het aandeel aangeeft van de sociale zekerheidsmiddelen die gebruikt worden om de armoedekloof te dichten: voor de Mitchell-landen variëren de cijfers van 51% (Noorwegen) tot 39% (Frankrijk); voor de EUROPASS-landen van 43% (België) tot 37% (Luxemburg).

Tabel 1: Indicatoren van doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid in Frankrijk, Duitsland, Nederland, UK, Zweden, Noorwegen, België en Luxemburg.

	% bestaansonzekere huishoudens * na transfer	% reductie van het aantal bestaansonzekere huishoudens pre-transfer	% van de sociale zekerheid ingezet om de armoedekloof te dichten
Mitchell			
Frankrijk	7,9	78	39
Duitsland	6,8	78	44
Nederland	7,0	78	47
UK	8,2	73	50
Zweden	5,6	85	41
Noorwegen	5,3	83	51
EUROPASS			
België	6,1	85	43
Nederland	7,2	82	41
Luxemburg	7,6	80	37

* huishoudens met een inkomen lager dan de helft van het gemiddelde (EUROPASS) of de mediaan (Mitchell) van het gestandaardiseerde inkomen.

Bron: Mitchell, 1991 en Deleeck e.a., 1992.

In algemene zin leert het comparatief doelmatigheidsonderzoek dat, ondanks grote verschillen in de wijze waarop de sociale zekerheidstransfers worden georganiseerd, geen van de rijke West-Europese welvaartsstaten erin geslaagd is het doelmatigheidsprobleem structureel te keren. Er zijn verschillen in de graad van doelmatigheid en doeltreffendheid, maar uitgaande van de resultaatindicatoren lijkt het niet mogelijk om een doelmatigheidstypologie op te stellen waarin meer en minder doelmatige en doeltreffende systemen zouden kunnen gerangschikt worden. Hiervoor zijn, mede vanwege de normale foutenmarge die in rekening dient gebracht te worden bij de interpretatie van survey-data, de verschillen te gering.

De enige (voorzichtige) conclusie zou kunnen zijn dat een relatief grotere doelmatigheid niet altijd samenvalt met een comparatief grotere doeltreffendheid, en omgekeerd. Zo hebben de Scandinavische landen een wat minder hoog aantal post-transfer bestaansonzekerheden en een hoger reductiepercentage (doelmatigheid); maar Zweden scoort zeer laag (voorlaatste plaats) op de doeltreffendheidsindicator. Omgekeerd combineert het Verenigd Koninkrijk een wat hoger percentage bestaansonzekerheden en een relatief laag reductiepercentage met een efficiënte middeleninzet.

2. Het Matteüeffect op 3 niveaus

Het is een paradoxale vaststelling dat ondanks de grote hoeveelheid middelen besteed aan de sociale zekerheid, het aantal bestaansonzekerheden en, in het scherpste geval, het aantal armen relatief groot blijft. In algemene zin verwijst deze vaststelling naar het door Deleeck geformuleerde Matteüeffect, het feit dat (ook) de middelste en hogere inkomenscategorieën van de sociale zekerheid profiteren en de lagere (te) weinig (zie bv. Deleeck, 1991). Deze categorieën ondervinden vaak administratieve en juridische moeilijkheden om hun rechten te doen gelden, maken te weinig gebruik van hun rechten, hebben te beperkte sociale zekerheidsrechten of ontvangen te lage uitkeringen.

a) De reikwijdte

De eerste uitdrukking van het Matteüeffect vindt men in het enorm grote aantal uitkerings-trekkers: het aantal huishoudens met een vervangingsinkomen varieert van 40% in Nederland tot 50% in België.

Tabel 2: Percentage huishoudens met een inkomen uit arbeid en sociale zekerheid in België, Nederland, Luxemburg en Lorraine.

	België (1988)	Nederland (1986)	Luxemburg (1986)	Lorraine (1986)
Inkomen uit				
- arbeid	65,8	71,2	72,1	73,0
- pensioen	33,2	21,5	36,5	29,4
- werkloosheid	14,3	6,8	1,5	9,0
- ZIV	7,6	9,5	10,2	10,6
- bijstand	0,9	7,6	1,6	1,0
- tot. vervangingsink.	50,5	39,7	45,4	42,8
- kinderbijslag	44,6	41,7	41,8	35,2
- totaal sociale zekerheid	44,6	41,7	41,8	35,2

Bron: EUROPASS, CSB.

Van deze uitkeringstrekkers leeft een groot aantal in gezinnen die bestaanszeker zouden zijn ook zonder uitkeringen, terwijl omgekeerd, een substantieel aantal bestaansonzekere huishoudens geen vervangingsinkomen van de sociale zekerheid geniet en derhalve - vanuit doelmatigheidsstandpunt - hun gezinsinkomen gecompenseerd zouden moeten zien door een sociaal zekerheidsinkomen.

Gemeten met de strenge EG-norm komt in België, Luxemburg en Lorraine meer dan de helft van de uitkeringen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid terecht in huishoudens die deze, voor hun bestaanszekerheid, niet strikt nodig hebben. Nederland scoort iets beter, met resp. 37 en 40% bestaanszekere huishoudens vóór werkloosheids- en arbeidsongeschiktheids-uitkering. Van de pensioenen komt 19% (België en Nederland) tot 27% (Luxemburg) in huishoudens die reeds bestaanszeker zijn zonder die uitkering (tabel 3).

Tabel 3: Percentage huishoudens met vervangingsinkomen bestaanszeker vóór transfer, naar uitkeringstype en gemeten met de EG-norm in België, Nederland, Luxemburg en Lorraine.

	pensioen	werkloosheid	arbeidsongeschiktheid
België, 1985	19,0	54,5	60,5
Nederland, 1986	19,0	40,5	37,1
Luxemburg, 1986	26,9	61,9	50,0
Lorraine, 1986	23,1	68,1	68,8

Bron: EUROPASS, CSB.

Omgekeerd leert de empirie dat - gemeten met dezelfde strenge EG-norm - in een substantiële minderheid van 41% (en in Nederland en Luxemburg zelfs een kleine meerderheid van 51 tot 56%) van de bestaansonzekere huishoudens op actieve leeftijd het gezinshoofd tewerkgesteld is en derhalve geen vervangingsuitkering van de sociale zekerheid heeft. Gezinnen met een tewerkgesteld gezinshoofd hebben gemiddeld weliswaar een lager armoede-risico dan gezinnen met een niet-tewerkgesteld gezinshoofd, maar vanwege de omvang van de groep is hun aandeel in de populatie bestaansonzekereren verrassend groot (tabel 4).

Tabel 4: Samenstelling van de populatie bestaansonzekere huishoudens naar activiteit van het gezinshoofd en gemeten met de EG-norm (exclusief huishoudens met bejaard gezinshoofd) in België, Nederland, Luxemburg en Lorraine.

	België 1985	Nederland 1986	Luxemburg 1986	Lorraine 1986
gezinshoofd is				
- tewerkgesteld	41,2	51,3	55,6	49,2
- niet tewerkgesteld	58,8	48,7	44,4	50,7
- totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: EUROPASS, CSB.

b) De hoogte van de bescherming

Naast het probleem van de reikwijdte stelt zich vanuit doelmatigheidsstandpunt het probleem van - voor sommigen - te lage en - voor anderen - te hoge uitkeringen. Dit heeft te maken met, eensdeels het loongekoppelde karakter van de bescherming en, anderdeels met het feit dat de voorziene minima aan de lage kant zijn, vooral voor de gezinnen die er uitsluitend van

moeten leven. Dit probleem van te lage minima wordt nog versterkt door de koppeling van de minimale vervangingsuitkeringen aan vroegere arbeidsprestaties of bijdragebetalingen. Hierdoor zijn de op zich al lage gewaarborgde uitkeringen al vlug te laag voor 'onregelmatige werknemers' of 'niet-normaal tewerkgestelden'.

In het bestaande sociale zekerheidssysteem vindt men op drie plaatsen minimumuitkeringen: de minimale vervangingsinkomens, voorzien in de sociale verzekeringsregelingen, de nationaal gewaarborgde minimumuitkeringen en de discretionaire geldelijke steunverlening die door de OCMW's worden uitgekeerd. Van deze minimumuitkeringen mag worden aangenomen dat ze bedoeld zijn om aan iedereen een inkomen te waarborgen dat toelaat menswaardig te leven. Nochtans stellen we vast dat de uitkeringshoogte van de voorziene minimumuitkeringen te laag blijft. Zelfs vergeleken met strenge minimumnormen (i.c. de EG-armoedelijk) *blijven de bijstandsminima in België te laag voor alle gezinstypes, uitgezonderd de alleenstaanden*. Hetzelfde geldt voor gezinnen in Luxemburg en Frankrijk en voor de gezinnen met kinderen in Nederland (tabel 5).

Tabel 5: De wettelijk gewaarborgde minimuminkomens in % van de EG-armoedelijk in België, Nederland, Luxemburg en Frankrijk.

	België	Nederland	Luxemburg	Frankrijk (Lorraine)
	1985	1986	1986	1986
alleenstaande bejaarde	109	131	110	81
bejaard koppel	85	110	88	69
alleenstaande actieve	109	127	110	81
koppel actieven	85	111	88	70
koppel + 1 kind	70	92	75	66
koppel + 2 kinderen	67	81	68	63
koppel + 3 kinderen	69	74	60	62
eenouder + 1 kind	79	124	80	81

Bron: EUROPASS, CSB.

Overeenkomstig de vaststelling inzake de reikwijdte volgens behoeften geldt ook inzake de hoogte van de opgenomen bedragen dat te lage minimumuitkeringen samengaan met *gemiddeld hoge bedragen, opgenomen door huishoudens die bestaanszeker zouden zijn ook zonder de sociale transfers* (tabel 6). Hoewel bestaansonzekereren pre-transfer consistent hogere gemiddelde bedragen opnemen dan gezinnen die de uitkering niet strikt nodig hebben voor hun bestaanszekerheid zijn de verschillen, vooral m.b.t. de pensioenen, niet erg groot. Het gemiddeld pensioenbedrag opgenomen door reeds bestaanszekereren vóór transfer is in geen van de onderzochte landen lager dan 80% van het bedrag opgenomen door bestaansonzekereren vóór transfer. Voor arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen zijn de niveauverschillen wat groter: de gemiddelde bedragen opgenomen door bestaanszekereren vóór transfer zijn hier zo'n 30 tot 35% lager dan de gemiddelden voor bestaansonzekereren vóór transfer.

Tabel 6: Gemiddelde vervangingsinkomens in ECU volgens de bestaanszekerheids-status vóór transfer (gemeten met de EG-norm) in België, Nederland, Luxemburg en Lorraine.

	pensioen	arbeidsongeschiktheid	werkloosheid
België, 1985			
bestaanszeker vóór	566	329	316
bestaansonzeker vóór	700	571	487
Nederland, 1986			
bestaanszeker vóór	716	492	404
bestaansonzeker vóór	840	7232	574
Luxemburg, 1986			
bestaanszeker vóór	785	473	323
bestaansonzeker vóór	1028	720	459
Lorraine, 1986			
bestaanszeker vóór	790	184	266
bestaansonzeker vóór	867	450	320

Bron: EUROPASS, CSB.

c) Het (niet-)gebruik van de uitkeringen

Om de financiële zekerheid van burgers te helpen waarborgen is in België een categoriaal voorzieningssysteem opgebouwd: de verschillende (erkende) sociale risico's worden op verschillende wijzen gedekt, terwijl voor verschillende beroepsgroepen aparte, van elkaar onderscheiden regelingen bestaan (professionele opbouw). De voorwaarden tot en de mate van bescherming verschillen zeer sterk naargelang ziekte, werkloosheid, ouderdom, overlijden of echtscheiding de reden van het inkomensverlies is en naargelang men schoolverlater, werknemer, zelfstandige of ambtenaar is. *Deze complexiteit leidt ongewild tot een discriminatie van de burger uit lagere sociale lagen die een te kleine handelingsbekwaamheid vertoont tegenover administratieve werkwijzen.* Bovendien geven, in zo'n categoriaal opgebouwd systeem, gefragmenteerde arbeids- en gezinsloopbanen vaak aanleiding tot onduidelijkheden en betwistingen en verhogen deze de kans om tussen de mazen van het administratieve net te vallen. Onze sociale zekerheid werd opgebouwd in functie van de modale regelmatige werknemer met een 'normaal' gezinsleven. Indien de gerechtigde van deze patronen afwijkt, ondervindt hij ook grote moeilijkheden om ten volle van de sociale zekerheid te kunnen genieten.

Daarnaast is er het probleem van *de non-take up*. In België heeft het niet-gebruik van sociale zekerheid een ondergeschikte positie in de aandacht voor de problemen van de verzorgingsstaat. Buiten een aantal partiële vingeroefeningen (vooral inzake de opname van het bestaansminimum) is niets over omvang en lokalisatie van dit probleem bekend¹.

1 Zo bleek uit een studie van Nicaise naar de studietoelagen dat 26,7% van de potentieel rechthebbenden in het lager secundair onderwijs geen gebruik maakten van de voorziening. In het hoger secundair onderwijs was er sprake van 24,2% niet-gebruikers (1985). Ook in een studie van Dhooghe naar het gebruik van medische en sociale voorzieningen door bejaarden, vindt men aanwijzingen voor het niet-gebruik. In 1978 stelde het Centrum voor Sociaal Beleid aan 547 gezinnen de vraag: "Hebt U reeds gehoord van het bestaansminimum?". Ongeveer 51% gaf hierop een bevestigend antwoord. Daarvan bleek 10% niet te

Nochtans mag op grond van deze studies worden aangenomen dat een niet te verwaarlozen aantal personen, welke recht hebben op sociale uitkeringen, deze niet of slechts ten dele ontvangen. Dit is een gevolg van het stigmatiserend karakter van het bestaansmiddelen-onderzoek voor het bestaansminimum en van onvoldoende kennis van, en vertrouwdheid met, de complexe regelgeving

Voor de *relatie tussen globale armoedecijfers en niet-gebruik* geeft het percentage huishoudens met een inkomen lager dan de wettelijk gewaarborgde minima zoals gerecenseerd in representatief steekproefonderzoek enige indicatie. Volgens de CSB-data zou in België een kleine 3% van de huishoudens een inkomen hebben, lager dan het bestaansminimum. Zij zouden gemiddeld 19% tekortkomen om de grens van de wettelijk gewaarborgde minima te halen. Onze buurlanden kampen met eenzelfde probleem: het percentage huishoudens onder de wettelijke norm is er zelfs (soms zeer aanzienlijk) hoger dan in België (tabel 7). Er weze echter benadrukt dat hiermee slechts een zeer grove indicatie is gegeven van het bestaan van non-take up, omdat de 'ruis' op deze cijfers wellicht zeer groot is (fouten in de meting van het inkomen, begrip 'huishouden' soms verschillend van het begrip gehanteerd door OCMW's, instabiele omstandigheden etc.).

Tabel 7: Percentage gezinnen onder wettelijke norm en gemiddeld tekort in % van wettelijke norm.

	% gezinnen onder wettelijke norm	gemiddeld tekort in % van wettelijke norm
België	2,7	19
Nederland	7,2	28

Bron: EUROPASS, CSB.

3. Grenzen aan doelmatigheid

In wat volgt stellen we de vraag of de ondoelmatigheid en de ondoeltreffendheid van de sociale zekerheid overkomelijk zijn. De stelling is dat in onze rijke West-Europese welvaartsstaten de sociale zekerheid, met de thans geboekte resultaten, *haar grenzen min of meer bereikt heeft*. Dit komt *vanwege talrijke interne en externe contradicties waarop de sociale zekerheid een kostbaar en te vrijwaren evenwicht heeft gebouwd*: de spanning tussen selectiviteit en universaliteit, tussen behoeften en risico's, tussen sociale zekerheid en andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen en tussen bestaanszekerheid en andere verdelingsprincipes. Vanwege het inherente karakter van deze spanningen hangt het

weten wat het precies betekende en 20% wist het ongeveer. De kennis steeg met het onderwijsniveau en de socio-professionele status.

De Vierde Wereldbeweging besloot in 1977, naar aanleiding van een budgetenquête verricht bij 147 gezinnen in het Brussels, dat 39% van de gezinnen gerechtigd was, maar dat slechts 10% effectief het Bestaansminimum ontving.

In een recenter onderzoek verricht in opdracht van het Controlecomité voor Gas en Elektriciteit blijkt dat 24% van de personen die in Brussel en Antwerpen geconfronteerd werden met afsluitingsvoorstel, een maandelijks inkomen hadden onder het bestaansminimum. Slechts 6% van deze personen werden daadwerkelijk gesteund door het OCMW.

Tot slot verwijzen we naar de bevraging door Baert e.a. (1990) van enkele sociale diensten en enkele bevoorrechte getuigen over hun mening omtrent het niet-gebruik. 37% van de ondervraagden was van mening dat er wel degelijk een verschil bestaat tussen het aantal gerechtigden op en de gebruikers van het bestaansminimum. Onwetendheid en stigma werden als belangrijkste oorzaken naar voren geschoven.

Matteüseffect *structureel en onontkoombaar* samen met de werking van de sociale zekerheid. Hiermee is niet gezegd dat nog marginale verbeteringen nodig en mogelijk zijn, wél dat met een doeltreffendheidsgraad van 50%, en met 5 à 7% overblijvende 'armen' de grootte-orde is aangegeven van wat met het sociale zekerheidsinstrumentarium haalbaar is.

a) Sociura: de rekenkundige grenzen van het universele doelmatigheidsbeleid

'Grenzen aan doelmatigheid' leiden we in met de resultaten van een studie waarin de kostprijs- en doelmatigheidseffecten van een alternatief sociaal zekerheidssysteem werden gesimuleerd. Het betreft het Sociura sociale zekerheidssysteem dat in België werd uitgewerkt door een interdisciplinaire equipe o.l.v. R. Dillemans.

Hoewel de Sociura-denkgroep expliciet streefde naar een meer doeltreffende sociale zekerheid bleken, na simulatie, *de doelmatigheidsresultaten van het nieuwe voorstel verre van uitmuntend*. Dit heeft ten gronde niets te maken met de kwaliteit van de 'Blauwdruk voor een haalbare aanpassing van de sociale zekerheid'. Het is *een uitdrukking van de 'grenzen aan doelmatigheid'*.

Het uitgangspunt van het Sociura-hervormingsvoorstel werd als volgt verwoord:

"Het sociale zekerheidssysteem is in onze samenleving het beleidsinstrument dat gericht is op bestaansonzekerheidspreventie, solidaire inkomenshandhaving en minimale inkomensgarantie. De minimale inkomensgarantie, en dit dan op een menswaardig niveau, wordt algemeen gezien als de doelstelling die het sociale zekerheidssysteem bij voorrang moet weten te realiseren. De doelstelling niet realiseren impliceert immers dat armoede blijft bestaan. De sociale zekerheid mag zich echter niet beperken tot curatieve armoedebestrijding. Zij dient tevens te vermijden dat personen verglijden tot armoede. En zulks impliceert dat, waar mogelijk, een bovenminimale inkomensbeveiliging wordt uitgewerkt als buffer tegen het afglijden naar een situatie op of onder het minimale niveau ..." (p. 23).

Dienovereenkomstig werd een systeem uitgewerkt bestaande uit drie luiken:

- *bijstand*, die minimale bescherming garandeert, op hetzelfde niveau als het (volgende) luik van de basisverzekering, maar na onderzoek naar de bestaansmiddelen;
- *basisverzekering*, een wettelijk stelsel van gelijke basisuitkeringen voor alle burgers, ingeval van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en om gezondheidskosten en de kosten van kinderen te dekken; gefinancierd uit proportionele bijdragen op het belastbaar inkomen;
- erkende *collectieve arbeidsverzekeringen* (CAV's), door conventionele proportionele (bovenminimale) uitkeringen, gefinancierd door premies op het loon.

Aan de hand van een micro-simulatie-model (MISISZ) toetste het Centrum voor Sociaal Beleid het Sociura-voorstel op haar doelmatigheids- en kostprijsseffecten. In eerste instantie werd de kostprijs van invoering van bijstand en basisuitkering, samen het onderste luik in het alternatieve systeem, onderzocht. Daarna werd de kostprijs van een bovenminimale bescherming berekend, uitgaande van het bestaande beschermingsniveau. Daarnaast werden ook berekeningen gemaakt die toelaten de doelmatigheid en doeltreffendheid van de geteste scenario's te evalueren.

De uitkomsten van de berekeningen waren teleurstellend. Samengevat kwamen twee belangrijke zaken aan het licht:

1. het bleek *niet mogelijk* te zijn om de basisuitkeringen veel hoger te plaatsen dan de bestaande (naar de gezinstoestand gemodaliseerde) bedragen van het bestaansminimum. Dit houdt verband met de noodzakelijke kostenbeheersing, de (theoretisch verdedigbare) optie om op het vlak van de minimale inkomensbescherming geen onderscheid meer te maken in de uitkeringshoogte naar oorzaak en de (theoretisch en pragmatisch verdedigbare) optie om niet enkel minimale maar tevens bovenminimale bescherming te garanderen;
2. gegeven het lage niveau van de minimale bescherming waren de zwakke prestaties van het Sociura-voorstel inzake doelmatigheid niet verwonderlijk. Er was *vermindering van het aantal bestaansonzekeren, maar deze vermindering was weinig substantieel* (van 21% naar 19% met de minder strenge bestaansonzekerheidsgrens en van 6,2 naar 5,2 met de strenge grens). De armoedekloof werd kleiner, maar tegelijkertijd nam ook de doeltreffendheid af (een kleiner gedeelte van de ingezette middelen kwam in de armoedekloof terecht). Dankzij het basispensioen werd een verbetering van de bestaanszekerheid bekomen bij bejaarden; voor andere categorieën uitkeringstrekkers was er geen of slechts een geringe vooruitgang (zie tabel 8).

Hiermee zijn tevens de rekenkundige grenzen aangegeven tegen dewelke een doelmatigheidsbeleid stuit dat in universaliteit de minimumbescherming wil verbeteren, met behoud van een zekere boven-minimale bescherming. Deze grenzen zijn enerzijds het zeer grote aantal uitkeringstrekkers (waardoor elke - zelfs minimalistische - optilling van de bodem zeer veel kost) en anderzijds de noodzakelijk geachte hiërarchische verhouding tussen minimumlonen en sociale uitkeringen (sociale uitkeringen lager dan de minimumlonen). Omdat, vanwege de hoge fiscale en parafiscale druk en het noodzakelijk karakter van dubbele inkomens, de netto-minimumlonen als enig inkomen vaak te laag en dus ondoelmatig zijn, geldt a fortiori hetzelfde voor de (lagere) minima in de sociale zekerheid.

Tabel 8: Kostprijs- en doelmatigheidseffecten van het minimalistische Sociura-scenario, België, 1985.

Sociura-minimum in % van bestaansminimum	
- alleenstaande	98
- gezinshoofd	105
- samenwonende	105
% bestaansonzekeren (CSB-norm)	
- actueel	21,2
- sociura	19,1
Efficiëntie-ratio (% ingezette middelen onder de armoedegrens)	
- actueel	59,2
- sociura	57,6

Bron: MISISZ, CSB.

Algemeen toonde de Sociura-simulatieberekening aan hoe moeilijk het is om met universalistische maatregelen, die tegelijkertijd een 'haalbare' optie vormen, tot een doelmatiger inzet van (liefst minder) middelen te komen. Gegeven de sociaal-economische context waarin de sociale zekerheid opereert en met behoud van de dubbele basisdoelstelling (waarborg in universaliteit, van een minimuminkomen en van de verworven levensstandaard), moet zelfs

van een andere en controversiële (maar realistische) basisbenadering geen structurele kering van het doelmatigheidsprobleem verwacht worden.

b) doelmatigheid en doeltreffendheid

Bij bovenstaand besluit rijst de vraag of dan misschien van een (volgens behoeften) selectieve minimumbescherming gebaseerd op het solidariteitsbeginsel (dus het afstoten van de boven-minimale bescherming en het afscheid van de universele verzekeringsgedachte) een kering van het doelmatigheidsprobleem kan verwacht worden. *Vanwege de inherente en niet te overbruggen contradictie tussen economische efficiëntie en de politiek-sociologische en psychologische rationaliteit van de sociale zekerheid moet deze vraag negatief beantwoord worden. Door het veel voorkomende niet-gebruik, de geringe legitimiteit en de té grote complexiteit van de middenengetoetste sociale zekerheid zijn strikt selectieve systemen immers minder doelmatig in uitkomst dan vanuit zuiver economische efficiëntie-overwegingen kan verwacht worden.*

Gerichtheid en bereikbaarheid - Om de naar schatting 800.000 gezinnen in België tot bestaanszekerheid te brengen zou ongeveer 63 miljard BEF of 1,2% van het nationaal inkomen nodig zijn. Theoretisch is de totale som nodig om de bestaansonzekerheid op te heffen dus relatief gering, althans indien zulks op strikt selectieve wijze zou gebeuren, d.w.z. na onderzoek van de bestaansmiddelen van het gezin. Naast een substantiële verhoging van de bijstandsminima (wat op zich reeds problematisch is, zie supra) zou dit veronderstellen dat elk bestaansonzeker gezin ook effectief gebruik zou maken van zijn recht op inkomensverhoging. Dit laatste lijkt om psycho-sociale redenen moeilijk realiseerbaar: het onderzoek naar het *niet-gebruik* van middenengetoetste sociale voorzieningen heeft geleerd dat een *specifieke gerichtheid op de meest behoeftige categorieën veelal de bereikbaarheid van deze groepen vermindert* (zie supra). Het door Kerr (1983) ontwikkelde fasen-model van het beslissingsproces dat de aanvraag van een sociale uitkering voorafgaat geeft een goede samenvatting van de complexiteit, het belang en de schier onoverkomelijkheid van de sociaal-psychologische factoren die hieraan ten grondslag liggen. Dit model bestaat uit 6 fasen die de potentiële rechthebbende dient te doorlopen. In elke fase dient een drempel te worden overschreden: de gepercipieerde behoefte (men ervaart een tekort); de basiskennis (men kent de regeling), het gepercipieerde recht (men weet dat men rechthebbende is), het gepercipieerd nut (men denkt door de regeling het tekort te kunnen overbruggen), de houdingen en ideeën m.b.t. het aanvragen van de uitkering (verwachte gang van zaken, reactie van anderen, persoonlijke evaluatie van het vooruitzicht afhankelijk te zijn) en de gepercipieerde stabiliteit van de situatie (ervaart men de periode als tijdelijk en overbrugbaar).

De functionaliteit van het Matteüeffect in de armoedebestrijding - Een tweede probleem waarmee strikt selectieve systemen te maken hebben situeert zich op een dieperliggend niveau en betreft het vermoeden dat, wegens een te geringe legitimiteit en vanwege negatieve attitudes t.o.v. de gebruikers, *selectieve armoedeprogramma's snel deterioreren of nooit tot volle ontwikkeling kunnen komen:*

"programs for the poor become poor programs" (Rainwater, 1982, p. 2).

Vrij algemeen wordt immers aangenomen dat de uitkeringen die ook ten goede komen aan hogere categorieën een voorwaarde vormen om de herverdeling naar lagere categorieën politiek en sociaal aanvaardbaar en stabiel te maken. *Dankzij het universele*

verzekeringskarakter zou het verdelingssysteem immers kunnen steunen op een voldoende brede legitimiteit die nodig is om aan groepen met een hoog risico en/of laag inkomen (geringe bijdragecapaciteit) een aanvaardbare minimale zekerheid te bieden (zie bv. Spinnewijn, 1985). In deze zin zou de minimumbescherming het universele verzekeringskarakter niet uitsluiten: de waarborg van de verworven levensstandaard volgens verzekeringstechnische mechanismen zou integendeel juist een noodzakelijke voorwaarde zijn om een aanvaardbaar peil van minimumbescherming te bereiken. Deze gedachte, die neerkomt op het benadrukken van de functionaliteit van het Matteüseffect in de armoedebestrijding, is ruim gedocumenteerd.

Zo heeft het *politiek-historisch onderzoek* aangetoond dat de basis van de welvaartsstaat gelegen was in de *belangen van de middengroepen* (zie o.a. Flora, 1986; Baldwin, 1990 en Pierson, 1991). De politieke krachten die de middenklasse vertegenwoordigden, waren zich bewust dat zij in belangrijke mate te winnen hadden bij de uitbouw van een universele sociale zekerheid, gebaseerd op de status van werknemer met een baan. Dit was een belangrijke voorwaarde om sociale zekerheid ook voor de onderklasse mogelijk te maken.

Voor de meer recente periode wordt ter staving van deze stelling verwezen naar het feit dat de sociale zekerheidsbesparingen in de VS en het UK vrijwel uitsluitend de bijstandsuitkeringen hebben getroffen, terwijl de universele verzekeringsprogramma's er vrij ongeschonden uit de crisis zijn gekomen² (zie bv. Pierson, 1991; Goodin en Le Grand, 1987). In dezelfde lijn liggen de resultaten van *publiek - opinie - onderzoek*: sociale zekerheidsprogramma's die 'gemiddelde' behoeften dekken lijken ruimer onderschreven te worden dan bijstandsuitkeringen voor minderheidsgroepen (zie Taylor-Gooby, 1988).

Ook het *comparatieve doelmatigheidsonderzoek* heeft vrij sterke empirische aanwijzingen opgeleverd voor de universaliteit als noodzakelijke basis voor de solidariteit. Bolderson en Mabbett (1991) besluiten uit hun vergelijkende studie naar het niveau van sociale bescherming in Australië, de VS (met zeer selectieve systemen) en het UK (met een *relatief* minder selectief systeem) dat:

"a mixture of market, judicial and social policy allocative criteria ... tended to generate higher benefit levels than more narrowly needs - based systems" (p. 176).

Selectieve systemen zouden dus minder doelmatig in uitkomst zijn dan vanuit zuiver economische efficiëntie-overwegingen kan verwacht worden. Enige bevestiging van deze gedachte vindt men in het comparatief empirisch onderzoek van Mitchell (1991). Dit onderzoek wijst uit dat de selectieve systemen in de VS, Australië en Groot-Brittannië minder goede doelmatigheidsresultaten opleveren dan de meer universele systemen in Zweden, Nederland, Noorwegen, Zwitserland en Frankrijk. Haar onderzoek suggereert zelfs dat meer selectieve systemen niet noodzakelijk (economisch) efficiënter zijn dan universele systemen:

"the evidence presented here raises doubts about the commonly held view that income-tested social security systems are necessarily more efficient in targeting the poor. Indeed, primary expenditure efficiency in the universal or social insurance systems is at

² Tegenover de vaststelling dat in de VS en het UK vooral de bijstandsuitkeringen doelwit van besparingsbeleid waren, kan aangevoerd worden dat de minimumuitkeringen (ook in de bijstand) in België stelselmatig verhoogd en vooral de bovenminimale uitkeringen verlaagd werden. Verder zullen we argumenteren dat uit dit voorbeeld te leren valt dat het zware 'stigma' dat rust op de selectiviteit wel eens erg plaatsgebonden zou kunnen zijn, nl. van toepassing in landen getekend door een zwakkere solidaristische omgeving en met (misschien precies daardoor en minder door de selectiviteit van hun beschermingssysteem) een minder ontwikkelde en minder universele sociale zekerheid).

least as high on social security transfers and tends to be higher with respect to net transfers" (Mitchell, 1991, p. 103).

Hier kan terug verwezen worden naar tabel 1, waarin indicatoren van doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid in Frankrijk, Duitsland, Nederland, UK, Zweden, Noorwegen, België en Luxemburg werden gepresenteerd. Hieruit blijkt dat een *relatief grotere doelmatigheid niet altijd samenvalt met een comparatief grotere doeltreffendheid, en omgekeerd*. Zo hebben de Scandinavische landen een wat minder hoog aantal post-transfer bestaansonzekeren en een hoger reductiepercentage (doelmatigheid); maar Zweden scoort zeer laag (voorlaatste plaats) op de doeltreffendheidsindicator. Omgekeerd combineert het Verenigd Koninkrijk een lagere doelmatigheid met een efficiënte middeleninzet.

Tenslotte kan nog verwezen worden naar het *historisch doelmatigheidsonderzoek* in de VS (waar men over lange empirische indicatorenreeksen beschikt). Dat onderzoek heeft geleerd dat *voorzieningen die na onderzoek van de bestaansmiddelen worden toegekend minder succesvol zijn gebleken* in de strijd tegen de armoede dan universele voorzieningen (zie voor een overzicht Sawhill, 1988):

"Indeed, the efficiency of public assistance programmes in the United States has probably worked *against* their effectiveness ... Non-means-tested programmes, by contrast, have been effective, but inefficient. Since they do not explicitly target the needy, a good portion of their benefits go to those who are not in need of aid. However, simply by virtue of their extensive national funding, they succeed in rescuing many people from poverty. They succeed in spite of their inefficiency, while assistance programmes 'fail' despite their great efficiency" (Goodin en Le Grand, 1987).

Grenzen aan de selectiviteit - De derde reden waarom genuanceerd moet gedacht worden over de mogelijkheden om door middel van meer selectiviteit doelmatigheid en doeltreffendheid op te drijven betreft het feit dat meer selectiviteit in beleid tevens de *complexiteit* van de voorzieningen verhoogt. Welnu, van een (te) hoge graad van complexiteit kan, *ten eerste*, worden aangenomen dat het een discriminatie insluit van burgers uit lagere sociale lagen die minder handelingsbekwaam zijn tegenover reglementeringen en administratieve werkwijzen. *Ten tweede*, stelt het proces van maatschappelijke differentiatie (o.a. steeds meer voorkomende gefragmenteerde arbeids- en gezinsloopbanen) grenzen aan het vermogen van juridisch apparaat om categorieën en verschillen te produceren:

"de strategie van juridische differentiatie in een sociaal sterk gedifferentieerde samenleving stuit snel op haar eigen grenzen" (Van der Veen, p. 224).

Ten derde, wordt vermoed dat een te selectief systeem de legitimiteit ondermijnt, vanwege het proces van sociale vergelijking dat op gang wordt gebracht en vanwege de noodzakelijkerwijze strengere controleprocedures. *Ten vierde*, geeft een complexer systeem meer mogelijkheden tot berekend gedrag en oneigenlijk gebruik. Naar analogie met de Laffer-curve zou het marginaal nut in termen van doeltreffendheid van meer selectiviteit vanaf een bepaald niveau zelfs wel eens negatief kunnen worden.

Bestaanszekerheid en andere herverdelingsprincipes - De verdelingsmechanismen van de sociale zekerheid worden gedragen door een veelheid van rationaliteiten en noties van rechtvaardigheid. Armoedebestrijding en verticale inkomensherverdeling is er slechts één van (zie voor een goed overzicht Barry, 1990). De brede legitimiteit die hiermee samenhangt vormt wellicht de belangrijkste reden waarom de sociale zekerheid de bodem van de samenleving substantieel heeft opgetild, waarom het niveau van verwezenlijking zo hoog is en waarom de sociale zekerheid relatief ongeschonden uit de crisisjaren is gekomen (zie voor

België: Cantillon e.a., 1987; algemener: Alber, 1987; Roebroek, 1986). *De combinatie van rationaliteiten en de dekking van breed geformuleerde 'behoeften' lijkt wel een geniale formule: ze staat garant voor het onomkeerbare karakter van deze sociale beschermingsvorm (zie bv. Thornborn en Roebroek, 1984).*

Maar de veelheid van functies en rationaliteiten brengt ook mee dat de inkomensherverdelende werking van de sociale zekerheid niet in één bepaalde richting (nl. van hogere naar lagere inkomens) kan en mag gaan: *de beperking van de uiteindelijke doelstelling van de sociale zekerheid tot de bestaanszekerheid dreigt immers de moeizaam bereikte evenwichten te verstoren, waardoor het niet onmogelijk is dat, na verloop van tijd, zelfs het beoogde voordeel zou verdwijnen* (Spinnewijn, 1991). De breed gedragen verzameling van (her)verdelingsprincipes is dan ook een belangrijke reden waarom de grenzen van de doelmatigheid zo goed als bereikt zijn. Tenzij er toenadering zou zijn van sociaal verzekerde risico's en behoeften - en we zullen hierna argumenteren dat het tegendeel het geval is - lijkt de manoeuvreerruimte om de beschikbare middelen op meer doeltreffende wijze in te zetten immers zeer beperkt.

c) risico's en behoeften

De tweede reden waarom een kering van het doelmatigheidsprobleem twijfelachtig is houdt verband met de behoeften en hun relatie tot de sociaal verzekerde risico's (het verlies van het vermogen om door eigen arbeid inkomen te verwerven als gevolg van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en werkloosheid; het verdwijnen van de persoon die voor het levensonderhoud van zijn partner of kind instaat; de kosten die gepaard gaan met kinderlasten en met geneeskundige verzorging). *Omdat maatschappelijke (vooral socio-demografische) ontwikkelingen ervoor zorgen dat behoeften en 'risico's' uit elkaar groeien kan voor de toekomst geen verbetering, eerder een verslechtering, van het doelmatigheids- en doeltreffendheidsprobleem verwacht worden. Tegelijkertijd zorgen dezelfde maatschappelijke krachten ervoor dat de mogelijkheden om d.m.v. meer selectiviteit toenadering te bewerkstelligen tussen behoefte en risico-dekking beperkt zijn.*

Risico als indicator van behoeften - In de sociaal-economische en demografische context waarin de grondslagen van de sociale zekerheid werden gelegd kon worden aangenomen dat het zich voordoen van één van de sociaal verzekerde risico's quasi automatisch het ontstaan van een behoefte-situatie tot gevolg had, terwijl omgekeerd een goed deel van de behoeften voortvloeiden uit de effectuering van deze risico's.

Omdat werkloosheid, ziekte, ouderdom of overlijden van de kostwinner veelal leiden tot het verlies van het enig arbeidsinkomen in het gezin waren deze risico's een goede indicator voor het ontstaan van een behoefte-situatie. Omgekeerd ontstonden behoefte-situaties vooral door het verlies van het meestal voltijdse arbeidsinkomen van de kostwinner, door werkloosheid, ziekte, ouderdom of overlijden. Aldus werd een universeel beschermingssysteem uitgebouwd waarin het risico uitkeringsbasis was en het stigmatiserende onderzoek naar de behoeften kon worden vermeden. Dit systeem bood in het gegeven sociaal-demografisch kader het voordeel van het quasi-samenvallen van 'billijkheid naar verdiensten' en 'billijkheid naar behoeften'.

De sterke toename van het aantal tweeverdieners, alleenstaanden en éénoudergezinnen heeft nu echter een *polarisatie* met zich meegebracht *tussen categorieën waarvoor het optreden van een sociaal risico een zeer zware (en meestal té zware) val in inkomen teweegbrengt enerzijds*

en categorieën die in zekere mate zélf de schok bij inkomensverlies kunnen opvangen, dankzij de aanwezigheid van een ander gezinsinkomen, anderzijds.

Meerinkomensgezinnen met een vervangingsuitkering (68% van de uitkeringstrekkers op actieve leeftijd) zijn sterk geconcentreerd in de middelhoge welvaartsgroepen. Eéninkomensgezinnen (vooral deze met gezinslasten) situeren zich vrijwel uitsluitend in de lagere decielen van de inkomensverdeling. De vervangingsinkomens zijn zeer ontoereikend voor gezinnen die er uitsluitend van moeten leven; maar voor meerinkomensgezinnen heeft het beschermingssysteem een vrij grote mate van doelmatigheid: na sociaal transfer heeft 4% van de tweeverdienersechtparen een inkomen dat lager is dan de bestaanszekerheidsgrens tegen zo'n 19% van de ééninkomensgezinnen met gezinslasten (zie tabel 9).

De empirie leert dus dat voor onderscheiden groepen uitkeringstrekkers de *effectuering van een sociaal risico zeer uiteenlopende gevolgen heeft in termen van behoeften*. Dit leidt tot spanningen binnen de sociale zekerheid tussen het *solidariteitsbeginsel* en het *verzekeringsbeginsel*. Omdat het *risico geen goede indicator* meer is van behoeften is het immers zeer moeilijk geworden om in éénzelfde universeel systeem tegelijkertijd tegemoet te komen aan de dubbele doelstelling 'minimuminkomenswaarborg volgens behoeften' en 'waarborg van de verworven levensstandaard volgens risico's en bijdragebetaling'. In de huidige socio-demografische context rijst m.a.w. de vraag of en hoe verdelende rechtvaardigheid of billijkheid naar behoeften kunnen worden verenigd met contributionele rechtvaardigheid of billijkheid naar verdiensten.

Tabel 9: Doelmatigheid van de inkomensvervangende uitkeringen van de sociale zekerheid volgens gezinstype (België, 1988).

	alleenstaand	koppel éénverdiener	koppel tweeverdiener
% huishoudens bestaanszeker*			
vóór sociale zekerheid	7,8	8,8	47,9
% huishoudens bestaanszeker dankzij sociale zekerheid	83,5	72,5	48,1
% huishoudens bestaansonzeker ondanks sociale zekerheid	8,5	18,8	4,2
N	529	400	570

* de bestaanszekerheid wordt gemeten aan de hand van de EG-armoedenorm.

Bron: CSB-enquête, 1988.

Gezinsmodalisering en grenzen aan doelmatigheid - Gegeven de zeer hoge ondoelmatigheidsgraad van de vervangingsinkomens voor gezinnen die er uitsluitend van moeten leven, is, vanuit doelmatigheidsstandpunt *positieve discriminatie ten voordele van ééninkomensgezinnen* (in de zin van een prioritaire verhoging van de uitkeringen voor deze gezinnen) *noodzakelijk*, niet alleen om aan deze gezinnen een minimaal inkomen te kunnen waarborgen, maar ook om aan ééninkomensgezinnen de verworven levensstandaard op voldoende hoog niveau te kunnen waarborgen. Gezinsmodalisering blijft na de invoering van de decumulatieregeling in de fiscaliteit immers de enige mogelijke oplossing om, met behoud van het universele karakter van de sociale zekerheid, rekening te houden met het feit dat voor onderscheiden groepen uitkeringstrekkers het zich voordoen van een sociaal risico zeer uiteenlopende gevolgen heeft in termen van behoeften.

Maar, dezelfde maatschappelijke krachten die de discrepantie tussen risico's en behoeften hebben vergroot, zorgen ervoor dat de mogelijkheden om d.m.v. gezinsmodalisering van de bestaande uitkeringen een meer doelmatige verdeling van de middelen te realiseren erg *beperkt* zijn.

Ten eerste, omdat positieve en negatieve discriminatie veronderstelt dat de te discrimineren groepen voldoende *homogeen* zijn. De steeds groter (en dus heterogener) wordende groep tweeverdieners blijkt onvoldoende aan deze voorwaarde te voldoen. Dit maakt het moeilijk om door een eenvoudige verwijzing naar het al dan niet aanwezig zijn van andere gezinsinkomsten (en dus zonder rekening te houden met de reële inkomenshoogte) op de uitkeringen te korten.

Ten tweede, vanwege de *3de EG-Richtlijn*, die alle vormen van directe en indirecte discriminaties van vrouwen verbiedt. Het Europees Hof van Justitie heeft (mei 1991) de klacht die door het 'Comité de Liaisons des Femmes' was ingediend tegen de Belgische staat betreffende de gezinsmodalisering in de werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsverzekering verworpen op grond van de overweging dat indirecte discriminatie toegestaan is voor zover deze nodig is om een minimuminkomen te kunnen waarborgen. Hoewel dus in de loop der jaren, terecht, het inzicht is gegroeid dat in de prioriteitenlijst van de doelstellingen van de sociale zekerheid, 'gelijke behandeling' bezwaarlijk alleen vooraan kan staan, betekent dit belangrijk arrest, a contrario, dat toeslagen voor personen ten laste en voor verlies van enig inkomen enkel kunnen in het minimale deel van de bescherming, maar niet in het bovenminimale deel ervan (zie vroeger reeds het Arrest Teulings³).

Ten derde, dient ook bedacht dat zelfs een sterke positieve discriminatie van ééninkomensgezinnen het probleem van de hoge bestaanszekerheidsgraad en de uitgesproken ondoelmatigheid van de uitkeringen voor deze groepen niet fundamenteel kan oplossen. De wezenlijke kern van het probleem ligt immers *buiten de sociale zekerheid*, nl. in het noodzakelijk karakter van dubbele inkomens. Zelfs een sterke verhoging van de vervangingsinkomens voor ééninkomensgezinnen kan aan dit structurele probleem niets doen (Cantillon, 1990).

d) sociale zekerheid en andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen

Ook in de relatie sociale zekerheid en andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen tekenen zich de grenzen af van het doelmatigheidsbeleid. *Omdat de sociale zekerheid in vergaande mate de problemen en taken van andere verzorgingsarrangementen heeft opgenomen is het een zeer omvangrijk vergoedingssysteem geworden waarvan de herverdelingsdoelstellingen steeds onduidelijker zijn geworden en waarin voor een duidelijke*

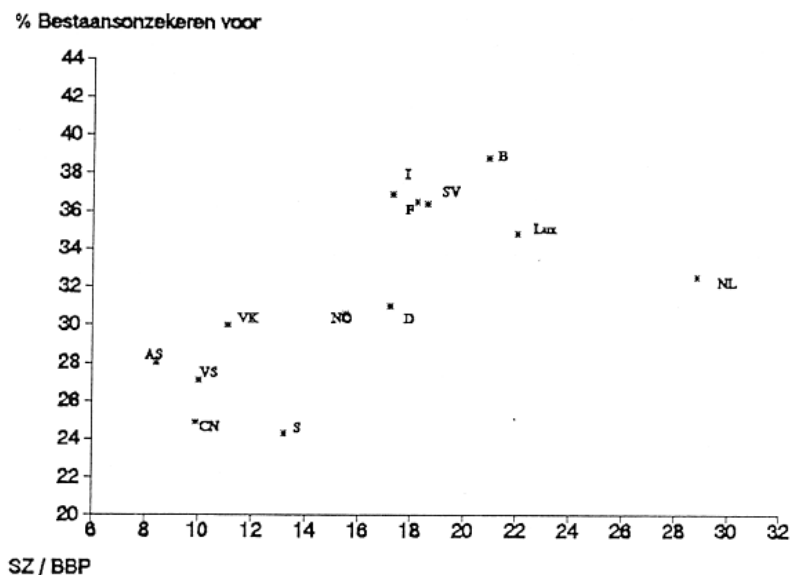
³ Ook in dit arrest heeft het Europees Hof van Justitie geoordeeld dat 'objectieve redenen' een aanvaardbare verschoningsgrond vormen voor een bestaande discriminatie. Teuling ontving een niet verhoogde Nederlandse ziekte-uitkering omdat haar man over een te hoog inkomen beschikte. Hierover oordeelde het Hof dat 'Artikel 4 van richtlijn nr. 79 (7) EEG van de Raad van 19 december 1978 aldus moet worden uitgelegd, dat een stelsel van uitkeringsrechten bij arbeidsongeschiktheid, waarbij de hoogte van de uitkeringen mede wordt bepaald door de burgerlijke staat en de inkomsten uit of in verband met arbeid van de echtgenoot, met deze bepaling in overeenstemming is, wanneer dit stelsel ten doel heeft door middel van een verhoging van de sociale zekerheidsuitkeringen een toereikend bestaansminimum te garanderen aan uitkeringsgerechtigden met een echtgenoot of kinderen ten laste, door compensatie te bieden voor hun zwaardere lasten in vergelijking met die van alleenstaanden' (zie voor een verdere bespreking Sjerps, 1988).

verticale herverdeling minder plaats is. Van ingrepen in het sociale zekerheids-instrumentarium kan bovendien bezwaarlijk een kering van deze situatie verwacht worden. *Ten eerste*, omdat zonder "begeleidende" beleidsingrepen de andere verzorgingsarrangementen niet meer in staat zijn om sommige van hun vroegere functies terug op te nemen. *Ten tweede*, omdat een substantiële verbetering van het minimale beschermingsniveau in de sociale zekerheid - in een ongewijzigde sociaal-economische en demografische context - niet alleen zeer kostelijk zou zijn (vanwege het grote aantal gebruikers) maar bovendien tot verdere verafhankelijkheid van de sociale zekerheid dreigt te leiden.

Substitutie van verzorgingsarrangementen - In de 'Onzichtbare sociale zekerheid' onderscheidt Berghman bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen op 3 niveaus: op het collectieve vlak (traditionele sociale verzekeringen, werkgelegenheidsprogramma's, fiscale uitgaven, collectieve goederen en diensten), op het semi-collectieve vlak van de bedrijven (tewerkstelling ontslagpremies, groepspensioensparen) en op het individuele vlak (familiale solidariteit, onderhoudsplicht, individueel sparen en private risico-verzekering) (Berghman, 1986).

De relatie tussen de omvang van sociale zekerheidsuitgaven en de behoeften (vóór sociale zekerheid) laat nu vermoeden dat de sociale zekerheid in rijke West-Europese landen in belangrijke mate in de plaats is getreden van zowel familiale als semi-collectieve beschermingsvormen. We verwijzen hier naar de (contra-intuïtieve) vaststelling dat hogere sociale zekerheidsuitgaven zich niet vertalen in (relatief) minder behoeften aan sociale zekerheidsbescherming. Het tegendeel is waar: als we een grote groep van landen beschouwen lijkt er zelfs een positief verband te bestaan tussen de omvang van de sociale zekerheidsuitgaven en de behoeften (geïndiceerd door het hypothetisch aantal bestaansonzekereren na aftrek van het inkomen uit de sociale zekerheid). *Het behoefteniveau in landen met hoge middeninzet bevindt zich op een vergelijkbaar, ja zelfs iets hoger, niveau dan de behoeften vóór sociale zekerheid in armere landen met weinig sociale zekerheid.*

Grafiek 1: Omvang van de sociale zekerheidsuitgaven en behoeften (geïndiceerd volgens aantal bestaansonzekere huishoudens vóór transfer, gemeten met EG-armoedelijk) in Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, België, Ierland, Luxemburg, Griekenland.



Tabel 10: Omvang van de sociale zekerheidsuitgaven en behoeften (geïndiceerd volgens aantal bestaansonzekere huishoudens vóór transfer, gemeten met EG-armoedelijk) in Australië, Canada, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, België, Ierland, Luxemburg, Griekenland.

	AUS	CAN	FR	D	NL	NO	ZWE
% boz voor SZ	28,0	24,9	36,4	31,0	32,5	30,6	36,5
SZ in % BBP	8,4	9,9	18,6	17,2	28,8	15,5	18,2
BBP per hoofd (P = 1985, \$)	9.513	12.812	8.928	9.530	8.282	11.627	11.048
	ZWI	UK	VS	B*	IER*	LUX*	GR*
% boz voor SZ	24,3	30,0	27,1	41,0	46,2	36,4	38,1
SZ in % BBP	13,2	11,1	10,0	21,7	16,8	22,0	15,3
BBP per hoofd (P = 1985, \$)	13.457	7.521	15.306	8.094	5.528	9.419	3.510

* Europass.

Bron: Mitchell, D., Income Transfers in Ten Welfare States, Avebury, Aldershot, 1991; Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L., Indicators of Poverty and Adequacy of Social Security, Methodological considerations and comparative results for seven countries, Centre for Social Policy, Avebury, Aldershot, 1992; OECD, Historical Statistics 1960-1990, Paris, 1992; OECD, National Accounts - Main aggregates 1960-1990, Paris, 1992.

Natuurlijk is het invoeren van de behoeften - geïndiceerd door het aantal bestaansonzekereren vóór transfer - in zekere zin een tautologie. Landen met een hoog ontwikkeld systeem van sociale bescherming zullen immers precies daardoor (o.a. door de heffing van bijdragen) een aantal bestaansonzekereren hebben die ze daarna door de sociale zekerheid, bestaanszeker maken.

De pre-transfer behoefte is derhalve een abstractie die in internationaal vergelijkend onderzoek slechts met de grootste omzichtigheid mag gebruikt worden. Het positieve verband tussen de omvang van de sociale zekerheidsbescherming en de behoeften vóór sociale zekerheid lijkt er echter wel op te wijzen dat een hogere middeleninzet niet noodzakelijk leidt tot betere resultaten (o.a.) omdat:

"a still larger increase in the level of risks and needs may occur on the part of the clients or recipients" (Offe, 1984, p. 155).

Naast de relativiteit en de rekbaarheid van de behoeften is hier de verhouding tussen bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen, en meer bepaald de substitutie van private e.a. arrangementen door de sociale zekerheid een belangrijke factor.

Gezin - sociale zekerheid - Een eerste voorbeeld van substitutie tussen verzorgingsarrangementen betreft de *gezinsindividualisering* (meer echtscheidingen, minder huwelijksbereidheid, minder generatiegezinnen) en de, minstens gedeeltelijke substitutie, van familiale bestaanszekerheidsarrangementen door de sociale zekerheid. Dit heeft, naast een kostenstijging, voor gevolg gehad dat de resultaten van de sociale zekerheid in termen van bestaanszekerheid minder uitmuntend waren dan op grond van de verhoogde input kon verwacht worden: de uitkeringen dekken nu meer dan voorheen de (grotere) behoeften van alleenstaandensituaties (zie Cantillon, 1990).

De substitutie waarvan sprake kan niet begrepen worden als een enkelvoudige causale relatie. Er zijn er minstens 3 in het geding: deels heeft het bestaan van de sociale zekerheid andere arrangementen overbodig gemaakt (zie bv. Murray, 1984; voor een overzicht Danziger, Haveman en Plotnick, 1981; Sawhill, 1988), deels heeft de uitholling van de bestaanszekerheidsverschaffende functie van familiale arrangementen de sociale zekerheid nodig gemaakt⁴, terwijl tegelijkertijd variabelen in het geding waren die zowel de gezinsindividualisering als de verhoogde sociale zekerheidsinzet causaal hebben beïnvloed. *Door deze complexe causale relaties is het streven naar meer doelmatigheid* (in dit geval betekent dit hogere uitkeringen voor de vele bestaansonzekere éénoudergezinnen, alleenstaanden en éénverdieners) *door een grotere selectiviteit naar gezinsomstandigheden moeilijk te realiseren*: een substantiële verbetering van de bescherming bij echtscheiding dreigt het echtscheidingsgedrag en de verafhankelijkheid van de sociale zekerheid te bevorderen; omdat keuzen omtrent huwelijk, echtscheiding en hertrouw niet meer zo normatief bepaald zijn als vroeger, dreigt selectiviteit aanleiding te geven tot berekend gedrag en oneigenlijk gebruik terwijl vanuit emancipatorische overwegingen hogere uitkeringen voor éénverdieners met hogere behoeften worden verworpen omdat zulks een indirecte discriminatie van vrouwen betekent.

⁴ Zie bijvoorbeeld de zeer recente verbetering van de bijstandsbescherming van éénoudergezinnen in België, volgend op de stijging van het aantal behoeftige éénoudergezinnen.

Arbeid - sociale zekerheid - Een misschien nog complexer voorbeeld betreft de relatie *sociale zekerheid - arbeid*. In wat voorafging werd reeds duidelijk dat het grootste probleem van de hedendaagse sociale zekerheid erin bestaat dat er zoveel mensen inzitten (Van Praag, 1992). We gaven reeds eerder de verhoudingscijfers: het aantal huishoudens met een vervangingsuitkering van de sociale zekerheid varieert van 40% in Nederland tot meer dan 50% in België (zie tabel 11). Deze hoge opnamecijfers vormen het spiegelbeeld van lage netto-arbeidsparticipatiecijfers (in België heeft slechts 57% van de personen op actieve leeftijd een betaalde baan) gecombineerd met een groot aantal niet-beroepsactieven rechthebbend op sociale uitkeringen. Het is vooral dit laatste element dat de huidige situatie zo problematisch maakt: de netto-arbeidsparticipatie was in 1960 niet veel hoger dan nu (59% voor België), maar toen deden veel meer individuen - vooral huisvrouwen - geen beroep op vervangingsinkomens van de sociale zekerheid (WRR, 1990).

Tabel 11: Netto arbeidsparticipatie in personen, mannen en vrouwen.

	1960	1971	1988	1960-'71	verandering 1971-'88
Frankrijk	69	66	59	-3	-7
Duitsland	70	69	64	-1	-5
Nederland	61	59	59	-2	0
UK	71	70	69	-1	-1
Zweden	73	73	81	0	8
Noorwegen	64	64	78	0	14
België	59	62	57	3	-5
Luxemburg	62	64	67	2	3

Bron: OESO, *Historical Statistics*, Paris, diverse jaren.

Deze voor de kostprijs van de sociale zekerheid problematische situatie wordt verklaard door een complex geheel van factoren. Samengevat komt het hierop neer dat het *tekort aan werkgelegenheid en de verruimde toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt collectief ondervangen werd door de sociale zekerheid*. In het raam van de arbeidsverdeling, van de productiviteitsopvoering en van het tekort aan werkgelegenheid werd (met medewerking van het bedrijfsleven en van de individueel verzekerden) de pensioenleeftijd voortdurend verlaagd, overvloedig gebruik gemaakt van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en allerhande loopbaanonderbrekingsuitkeringen. Voor deze situatie zijn *alle actoren verantwoordelijk*: de individueel verzekerden door oneigenlijk gebruik van uitkeringen⁵, het bedrijfsleven dat personen vroegtijdig naar een uitkering heeft verwezen, omdat ze goedkoper en productiever door jongeren konden vervangen worden; de vakbonden omdat ze de strijd om de arbeidstaakbeheersing hebben verloren en hun actie concentreren op de beheersing van de materiële arbeidsvoorwaarden (zie Mok, *In het zweet des aanschijns*, 1990); de overheid tenslotte vanwege het te laat (en/of het niet kunnen) inzetten van een succesvol tewerkstellingsbeleid.

In de gevolgen van de aldus ontstane situatie tekent de verzaaging van de sociale zekerheid zich zeer scherp af. In algemene zin hebben de uittredingsregelingen geleid tot de verafhankelijking van steeds meer burgers van sociale uitkeringen, tot vroegtijdige

⁵ Hoewel dient benadrukt dat het vele empirische onderzoek m.b.t. werkloosheidsuitkeringen het marginale karakter van deze factor heeft aangetoond (zie voor België Deleeck e.a., 1988; voor een overzicht De Neubourg, 1984).

economische slijtage (zie Guillemard, 1988) en tot beleidsverantwoordelijken die de zowat 900.000 werklozen nauwelijks nog als problematisch ervaren. Maar naast de kostenexplosie en het ontstaan van nieuwe sociale problemen zijn voor ons betoog vooral van belang, *eensdeels*, de beperkte ruimte om in het achterna hollende sociale zekerheidsbeleid doelmatigheidsoverwegingen te laten prevaleren en, *anderdeels*, de onmogelijkheid om de situatie te keren door uitsluitend de parameters van de sociale zekerheid te bespelen.

Eenzijds dient vastgesteld dat de beschreven *afwenteling van de problemen die volgen uit de aangroei van de beroepsbevolking in een periode van krimp op de arbeidsmarkt weinig ruimte heeft gelaten voor doelmatigheidsoverwegingen*. De aanmoediging van de (al dan niet tijdelijke en volledige) uittreding uit de arbeidsmarkt veronderstelde immers aantrekkelijke en universele aanvullende beschermingsmechanismen die (althans voor sommige categorieën) meer dan een loutere behoeftendeckking konden garanderen (vergelijk de aantrekkelijke - maar dure - brugpensioenstelsels met de - voor gezinshoofden - volstrekt ontoereikende werkloosheidsuitkeringen).

Deels hiermee samenhangend is in de gegeven context van een groot tekort aan arbeidsplaatsen en van een zeer groot aantal uitkeringstrekkers *de manoeuvreerruimte om de nu veel te lage werkloosheidsuitkeringen op een hoger peil te brengen uitermate beperkt*. Niet alleen *vanwege de kostprijs*, maar tevens *vanwege motieven die verband houden met de arbeidsbereidheid en de creatie van arbeidsplaatsen*. *Ten eerste*, omdat de loonkosten (van vooral de minst productieven) bezwaarlijk kunnen opgedreven worden wil men althans arbeidsbesparende investeringen ontmoedigen. *Ten tweede*, omdat bij groot tekort aan arbeidsplaatsen de arbeidsbereidheid niet echt kan getoetst worden. Omdat "the only satisfactory test of unemployment is an offer of work" (Beveridge, 1940) het misbruik van uitkeringen enkel onder controle kan worden gehouden door het niveau van de uitkeringen:

"Benefits restricted to people who are not working are an open invitation to abuse unless either the benefit rates is below subsistence level, or the administrative authorities are able to offer every registered unemployed person or suitable job or training" (Parker, 1989, p. 12).

Beide motieven geven - *in de vorm van de bestaande minimumlonen* - de grenzen van het doelmatigheidsstreven aan. In Nederland (waar de minima gekoppeld zijn aan vrij hoge minimumlonen) is de grens bereikt (en volgens sommigen zelfs ruim overschreden), terwijl in België de minimumvervangingsuitkeringen (+ eventueel verhoogde kinderbijslagen) dicht in de buurt zijn gekomen van de minimumlonen. Welnu, elders toonden we aan dat door het noodzakelijk karakter van dubbele inkomens, het enig arbeidsinkomen, laat staan het minimumloon, vaak ontoereikend is om de grens van de bestaanszekerheid te halen. Hetzelfde geldt - a fortiori - voor de minimum-werkloosheidsuitkeringen (Cantillon, 1990). Omdat de netto-vervangingsratio voor minimumloners nu reeds 85% (+ eventueel verhoogde kinderbijslag) bedraagt kan een substantiële verhoging van de werkloosheidsuitkeringen eerst gebeuren wanneer ofwel de principiële relatie 'minimumuitkeringen - minimumlonen' wordt herzien, ofwel de minimumlonen worden opgetrokken. Het politieke en wetenschappelijke discours in Nederland toont aan dat geen van beide opties probleemloos zijn. Bij gegeven (hoge) productiviteitseisen leidt een (te) hoog minimumloon immers tot uitstoot van zwakkere arbeidskrachten en een dienovereenkomstige groei van het aantal sociale uitkeringstrekkers (Kapteyn en Van Soest, 1992).

Alle andere factoren constant gehouden moet ook opgemerkt worden dat *de situatie van grote verafhankelijkheid van de sociale zekerheid moeilijk gekeerd kan worden door uitsluitend de*

parameters van de sociale zekerheid te bespelen. Bij tekort aan arbeidsplaatsen kan een selectieve beperking van sociale zekerheidsuitkeringen zich immers niet vertalen in hogere participatiegraden, tenzij onrechtstreeks en na verloop van enige tijd door de vermindering van de bijdragedruk en de loonkosten. Voor de vermindering van de druk op de sociale zekerheid zijn vooral arbeidsherverdeling, het scheppen van arbeidsplaatsen en het verhogen van de productiviteitscapaciteiten van de uitkeringstrekkers nodig, d.w.z. maatregelen buiten de - in enge zin begrepen - sociale zekerheid.

4. Selectiviteit in universaliteit

Preventie van afhankelijkheidssituaties - Bovenstaande diagnose leidt tot een zeker pessimisme: we zullen ons moeten neerleggen bij de doelmatigheids- en doeltreffendheids grenzen van de sociale zekerheid. *Zelfs in de gunstigste hypothese zal de sociale zekerheidsremedie niet toereikend zijn:* vanwege de ingewikkeldheid van bestaanszekerheidsproblemen, de diversificatie van voorkeuren en normen, de verwevenheid van de onderscheiden welvaartsvoorzieningen is een geïntegreerde actie op diverse terreinen van het sociale beleid noodzakelijk en dient vooral de *preventie van afhankelijkheidssituaties* nagestreefd te worden. Zowel uit economisch (houdbaarheid van het stelsel) als sociaal oogpunt (doelmatigheid) zal de afhankelijkheidsratio (het verhoudingsgetal actieven/niet-actieven) een centrale plaats moeten innemen in het beleid. Voor 100 werkenden staan thans 96 uitkeringstrekkers (zie tabel 12). Voor elke 100 werknemers zijn er 6 invaliden, 35 werklozen en 55 gepensioneerden. In 1970 waren deze verhoudingsgetallen resp. 4, 4, en 36⁶. Onder invloed van de veroudering zal vooral dit laatste verhoudingsgetal zonder additioneel beleid (d.w.z. ongewijzigde leeftijdsspecifieke deelname aan de sociale zekerheid) in de toekomst zeer snel toenemen. Hierdoor zal de beleidsmarge om de doelmatigheid van de sociale zekerheid te verbeteren, verder verkleinen (zie voor uitwerking van deze - in de literatuur met steeds grotere klem verdedigde - gedachte o.a. Van Wijngaarden e.a., 1992 en Viaene e.a., 1990).

Tabel 12: Aantal uitkeringsgerechtigden (enkel vervangingsinkomens) per 100 werkenden in de werknemersregeling.

jaar	1970	1975	1980	1985	1990
gepensioneerden	36	43	51	58	55
uitkeringsgerechtigden RVA	4	9	21	38	35
invaliden	4	5	6	7	6
totaal	44	57	78	103	96

Bron: RVA, RVP, RISIZ, RSZ.

Verbeteringen van de doelmatigheidswerking zijn nog mogelijk - Voor de sociale zekerheid sensu stricto⁷ mag bovenstaande conclusie echter niet tot defaitisme leiden: *er moet en kan nog zinvol gestreefd worden naar verbeteringen van de doelmatigheidswerking.* Het internationaal comparatief onderzoek heeft wel geleerd dat geen van de best ontwikkelde en duurste sociale zekerheidssystemen het doelmatigheidsprobleem heeft weten te keren, maar datzelfde onderzoek heeft ook uitgewezen dat - ter verklaring van de varianties tussen landen

⁶ De regeling voor zelfstandigen volgt een gelijkaardige, zij het ietwat gematigdere trend. Per 100 werkenden zijn er meer gepensioneerden bij de zelfstandigen dan bij werknemers (65 tegenover 55), terwijl verhoudingsgewijze het aantal invaliden en kinderbijslagtrekkende gezinnen lager ligt.

⁷ D.w.z. volgens de institutionele definitie, en niet volgens een toestandsdefinitie (zie Berghman, 1986).

inzake behaalde resultaten - de graad van efficiëntie een niet te verwaarlozen factor is (zie Mitchell, 1990 en Deleecq, 1992).

Overigens dient ook *gewaarschuwd voor overdreven optimistische verwachtingen t.o.v. het zg. 'preventie- en reïntegratiebeleid'*: zelfs het in dit verband zo geprezen 'Zweedse model' levert als eindresultaat 5,6% gezinnen met een inkomen lager dan de (streng) EG-armoedenorm. Dit is amper 1,5 procentpunt lager dan bv. Duitsland en Nederland, beiden geboekstaafd als 'zwakke' welvaartsstaten die (itt. Zweden) weinig aandacht besteden aan preventief tewerkstellingsbeleid (zie o.a. Thornborn en Roebroek, 1984 en Esping-Andersen, 1990).

De universele strategie van het basisinkomen - In onze visie kan het streven naar meer doelmatigheid in de sociale zekerheid *bezwaarlijk langs de strategie van het basisinkomen* gebeuren. Het is immers erg twijfelachtig dat de universalistische basisoptie ervan doelmatigheid en doeltreffendheid ten goede zullen komen: het *Matteüeffect* is vooral werkzaam *in universele systemen* (zie bv. Deleecq, 1990), terwijl de *fiscaliteit te zwak* is om ervoor te zorgen dat iedereen die inkomsten heeft, en niet werkelijk afhankelijk van een uitkering, naar draagkracht zal bijdragen aan de financiering door middel van directe en indirecte progressieve belastingen. Bovendien laat het basisinkomen (als versie van post-moderne tolerantie) niet toe *in te grijpen in de* - vandaag erg problematisch geworden - *tijdsbesteding*, in betaalde arbeid en in tijd besteed aan sociaal nuttig geachte taken. Welnu, zelfs bij een groot overschot aan arbeidskrachten, mag o.i. de (weliswaar moeilijke) vraag naar hoe de door de sociale zekerheid gedekte redenen om (tijdelijk) geen betaalde arbeid te verrichten moet omschreven en afgebakend niet ontweken worden. Het lijkt immers onwaarschijnlijk dat alle vrijwillige werklozen ook daadwerkelijk zullen betrokken zijn in 'nuttige' activiteiten, zoals de voorstanders van het basisinkomen lijken te geloven (zie bv. Offe, 1991). Bovendien bestaat het gevaar dat het ontwijken van de vraagstelling de beleidsverantwoordelijken ertoe verleidt (nog) minder aandacht te schenken aan preventie van werkloosheidssituaties. Waarschuwde Beveridge ons al niet dat:

"the danger ... lie not so much in the risk of demoralizing recipients of relief, so that they do not look for work, as in the risk of demoralizing governments, employers and trade unions so that they take less thought for the prevention of unemployment" (Beveridge, 1942).

De 'selectiviteit binnen de universaliteit'-strategie - Veeleer dan radicale (zowel selectivistische als universalistische) strategieën, die de erg kostbare maar kwetsbare evenwichten in de sociale zekerheid dreigen in gevaar te brengen, zou gestreefd moeten worden naar voorzichtige aanpassingen van het bestaande sociale zekerheidsinstrumentarium. *Vanwege haar grote bewezen verdiensten moet de universele sociale bescherming middels het verzekeringsbeginsel behouden blijven*. De blijvende ondoelmatigheid (bij zeer hoge en in de toekomst automatisch toenemende kosten) wijst echter op de noodzaak van meer selectiviteit, binnen de universaliteit die als principe van de welvaartsstaat niet mag opgegeven worden. Het verdient dus aanbeveling de vraag te onderzoeken, waar en onder welke voorwaarden, de selectiviteit - binnen de universaliteit - kan worden opgedreven.

Het zou een vergissing zijn alle vormen van selectiviteit te bestrijden op grond van de argumentaties uiteengezet in de paragraaf 'doelmatigheid en doeltreffendheid'. Het nu bijna algemeen aanvaarde discours omtrent de gevaren van de selectiviteit wordt immers sterk getekend door een historische en internationaal comparatieve inslag, waarin enerzijds de voorwaarden (political support van de middenklasse) voor het ontstaan van de sociale

zekerheid in de toenmalige sociaal-economische context (vrijwel zonder sociale bescherming) worden aangeduid en, anderzijds, de resultaten worden becijferd van selectieve en universele systemen in landen met zeer verschillende sociaal-culturele en economische omgeving. De ultieme vraag naar de richting van de causaliteit (hebben selectieve systemen tot een minder solidaristische omgeving geleid, of omgekeerd) blijft in deze onderzoekssetting natuurlijk onbeantwoord.

Het zware 'stigma' dat rust op de selectiviteit zou dus wel eens erg tijds- en plaatsgebonden kunnen zijn, nl. van toepassing voor minder ontwikkelde sociale zekerheidssystemen in landen getekend door een zwakkere solidaristische omgeving. Twee voorbeelden kunnen deze gedachte illustreren. *Ten eerste* kan, tegenover de vaststelling dat in de VS en het UK vooral de bijstandsuitkeringen doelwit van besparingsbeleid waren, aangevoerd worden dat de minimumuitkeringen (ook in de bijstand) in België stelselmatig verhoogd en vooral de bovenminimale uitkeringen verlaagd werden. *Ten tweede* leert het comparatief onderzoek waarin de "sterke" sociale zekerheidssystemen in België en Nederland werden vergeleken dat de Nederlandse werklozensteun, ondanks een veel grotere selectiviteit, hogere minima waarborgt dan het Belgische (De Lathouwer, 1992). Het lijkt dus waarschijnlijk dat onderzoek, gericht op de vraag naar de mogelijkheden van meer selectiviteit - in de huidige periode en uitgaande van een goed ontwikkelde sociale zekerheid - aan het licht brengt dat, onder welbepaalde voorwaarden (d.w.z. voortbouwend op een brede universele basis), een grotere selectiviteit in de verdeling van de middelen wel degelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid kan verbeteren.

Vier voorbeelden - In wat volgt tekenen we - bij wijze van voorbeeld - 4 concretisering van de 'selectiviteit binnen de universaliteit'-strategie. Ze worden vergezeld van de uitkomsten van (statische) micro-simulatieberekeningen van de te verwachten kostprijs- en doelmatigheidseffecten.

1) nieuwe selectievormen, na vereenvoudiging door universalisering

In bepaalde sociale zekerheidstakken zal 'Targeting within universalism' in de eerste plaats betekenen een beweging 'terug', waarbij de, in de loop der tijden incrementeel gegroeide maar thans van alle betekenis ontdane, verschillen worden uitgewist. Eerst als deze vereenvoudiging door universalisering is gebeurd, zal er terug plaats zijn om nieuwe en meer zinvolle verschillen in te voeren. Hier kan nuttig verwezen worden naar de *kinderbijslagen*. Omdat de opdeling naar beroepsgroepen historisch achterhaald is, kan deze tak in de toekomst in belangrijke mate vereenvoudigd worden door integratie in één nationaal stelsel van volksverzekeringen. De problemen van zulke hervorming zijn nu niet meer zozeer van inhoudelijke dan wel van politiek-institutionele aard. Wanneer deze universalisering is gebeurd kunnen nieuwe, maatschappelijk thans meer verantwoorde selectiviteitsvormen worden ingevoerd. Hier kan bv. gedacht worden aan de verschillen (éénoudergezinnen, één- en tweeverdieners) die het Franse kinderbijslagstelsel kennelijk doeltreffender maken dan het Belgische (zie Deleeck e.a., 1990).

Tabel 13: Doeltreffendheid van het Belgische en het Franse kinderbijslagstelsel, gemeten met EG-norm.

	België (1985)	Frankrijk (Lorraine) (1986)
% van de kinderbijslag naar bestaansonzekereren vóór, tot op niveau van armoedegrens	18	34
% van de kinderbijslag naar reeds bestaanszekeren vóór transfer	72	55

Bron: EUROPASS, CSB.

2) selectieve universalisering

Het zou overigens een misvatting zijn te denken dat meer doelmatigheid enkel kan bereikt worden door beperking van het beschermingsniveau voor of door uitsluiting van welbepaalde groepen uitkeringstrekkers. Het streven naar meer doelmatigheid kan ook een uitbreiding betekenen van de bescherming voor sommige (d.w.z. selectief), thans niet gedekte risico's. Deze tweede concretisering illustreren we terug met een voorbeeld uit de sfeer van de gezinsdimensie van de sociale zekerheid. Gezinsmodalisering van de vervangingsinkomen is, na de invoering van de decumulatieregeling in de fiscaliteit, onontkoombaar, wil men - met behoud van het universele karakter van de sociale zekerheid - rekening houden met het feit dat voor onderscheiden groepen uitkeringstrekkers het zich voordoen van een sociaal risico zeer uiteenlopende gevolgen heeft in termen van behoeften. Maar in de paragraaf 'risico's en behoeften' gaven we de grenzen aan waarop het (selectieve) gezinsmodaliseringsbeleid nu stuit: de te discrimineren groepen zijn onvoldoende homogeen, gezinsmodalisering is een indirecte discriminatie van vrouwen en kan bovendien weinig verhelpen aan het structurele probleem van de hoge bestaansonzekerheid van ééninkomensgezinnen (samenhangend met het noodzakelijk karakter van dubbele inkomens). Gegeven deze beperkingen moet ernaar gestreefd worden de noodzakelijke modalisering volgens gezinsomstandigheden te laten gebeuren, niet (enkel) door gezinsmodalisering maar vooral door selectieve uitbreiding van de bescherming (selectieve universalisering): door het toekennen van *individuele uitkeringen bij onbetaalde verzorgingsarbeid* (d.w.z. een ruimere invulling van het arbeidsbegrip) en een *maximale dekking van de kosten van kinderen* (zie Cantillon, 1992). Simulatie van dergelijke scenario's heeft geleerd dat zodoende een merkelijke verbetering van de doelmatigheidswerking van de sociale zekerheid kan gerealiseerd worden: met het Sociura-voorstel om een uitkering voor éénverdieners met minstens 2 kinderen (van 5.600 BEF en 2.800 BEF per kind resp. jonger dan 7 jaar en tussen 7 en 18 jaar) in te stellen zou bijvoorbeeld het aantal bestaansonzekere gezinnen met kinderen gehalveerd kunnen worden mits een meerkost van 4,4% van de actuele sociale zekerheidsuitgaven (zie Van Dam, 1991). Gegeven de noodzakelijke kostenbeheersing zou de realisering van zulk scenario wel veronderstellen dat de tax expenditures i.v.m. kinderen ten laste en éénverdienschap minstens gedeeltelijk in de sociale zekerheid zouden worden ingezet.

Tabel 14: Doelmatigheid van een uitkering 'onbetaalde verzorgingsarbeid'*, België, 1985, gemeten met strenge CSB-norm.

	huidige situatie	hypothetische situatie
kostprijs SZ	100,0	104,4
% bestaansonzekere éénverdieners met kinderen	3,8	1,2
% van de pre-transfer armoedekloof gedicht door SZ-uitkering	97,7	99,6

* uitkering voor éénverdieners met minstens 2 kinderen; voor kinderen beneden de 7 jaar: 5.600 BEF en voor kinderen tussen 7 en 18 jaar: 2.800 BEF).

Bron: MISISZ, CSB.

3) *gelijktijdige versterking van universaliteit en selectiviteit*

De 'selectiviteit in universaliteit'-strategie zou er ook in kunnen bestaan dat - door het bespelen van de parameter 'risicoduur' - tegelijkertijd de universele verzekeringsbasis en de selectieve behoefte-dekking worden versterkt. Hier kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de *dekking van het werkloosheidsrisico in Nederland* waar gedurende de eerste periode van werkloosheid (die afhankelijk is van de duur van bijdragebetaling) het verzekeringskarakter sterker aanwezig is dan in België (sterkere band tussen bijdragebetaling en prestatie) maar waar in een tweede periode een selectieve bijstandsbescherming opereert, die vanwege de geringere kostprijs hogere minima kan waarborgen dan het Belgische stelsel (zie De Lathouwer, 1992). Berekeningen hebben uitgewezen dat dit (in de Belgische context erg controversiële) voorbeeld betere doelmatigheids- en doeltreffendheidsresultaten oplevert dan het vigerende Belgische stelsel. Volgens een variante van het Nederlandse systeem, waarin de bovenminimale bescherming beperkt wordt tot twee jaren en de minima verhoogd tot resp. 75, 60 en 40% van het bruto-minimumloon (zie SP-voorstel, 1990), zou - met ongeveer dezelfde uitgavenmassa - de armoede onder werklozen kunnen teruggedrongen worden van de huidige (ontoelaatbare) 11,2% tot 4,9%.

Vanwege het explosieve karakter van deze cijfers dient hier benadrukt te worden dat:

- a) de gunstige doelmatigheidsresultaten een belangrijke verhoging van de minima, en een quasi *ongewijzigd* uitgavenvolume, veronderstellen;
- b) in de simulatieberekening geen rekening werd gehouden met mogelijke gedragseffecten (zie bijvoorbeeld de overloop in Nederland van de werkloosheid naar de genereuzere en duurere arbeidsongeschiktheid);
- c) de kostprijs van de versterking van de verzekeringsbasis gedurende de eerste periode (naar Nederlands model) niet werd becijferd; nochtans lijkt de verankering van een middelengetoetste bescherming in een sterkere universele verzekeringsbasis noodzakelijk, wil men vermijden dat het systeem afglijdt naar een té lage minimumbescherming (zie de argumentatie opgebouwd in de paragraaf 'doelmatigheid en doeltreffendheid').

Tabel 15: Doelmatigheid en doeltreffendheid van een werkloosheidsverzekering beperkt in duur gecombineerd met een hogere minimale bescherming*, België, 1988, gemeten met strenge CSB-norm.

	huidige situatie	hypothetische situatie
- Reikwijdte (% werklozen met uitkering)	100	67,6
- Gemiddelde uitkering	14.700	20.900
- Kostprijs werkloosheidsuitkeringen (+ bijstand)	100	96
- % bestaansonzekere huishoudens	11,2	4,9
- Reductie armoedekloof voor huishoudens met werkloze (effectiviteit)	93,0	97,7
- Aandeel van werkloosheidsmiddelen naar behoevenden vóór uitkering tot aan armoedenorm	38,3	44,5

* werkloosheidsuitkeringen gedurende 2 jaar eventueel gevolgd door bijstand met verhoogde minima: resp. 75, 60 en 40% van het Bruto-minimumloon 1991 van gezinshoofd, alleenstaande en samenwonende.

Bron: MISISZ, CSB.

4) verzwakking van het verzekeringskarakter en universalisering van de basisbescherming

Een vierde en laatste voorbeeld van concretisering van de 'selectiviteit in universaliteit'-strategie heeft betrekking op systemen waarvan het solidariteitsgehalte beperkt is, vanwege relatief hoge plafonds en een nog sterke binding bijdrage/bescherming. Het voorbeeld bij uitstek zijn de *pensioenen*. Selectiviteit in universaliteit zou hier kunnen betekenen de verzwakking van het verzekeringskarakter, gekoppeld aan de universalisering van de basisbescherming. Door de *bovenminimale bescherming te beperken tot een lager plafond* (d.w.z. behoud van bovenminimale zekerheid voor lage inkomenstrekkingen) zou ruimte vrijkomen voor een *cohortsgewijze*⁸ invoering van een *universeel basispensioen* (d.w.z. de loskoppeling van minimumbescherming en bijdragebetaling). De waarborg van de verworven levensstandaard voor hoge inkomensgroepen zou dan afgestoten kunnen worden naar andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen (bv. naar Sociura-model, waarin een systeem van collectieve arbeidsverzekeringen wordt voorgesteld, waarover de sociale partners in een zacht - gereguleerd paritair beheer zouden beslissen en waarvan de bijdragen fiscaal aftrekbaar zouden zijn indien aan enkele - solidaristische - randvoorwaarden is voldaan).

Simulatie van een systeem waarin een gezinsgemodificeerd basispensioen ter hoogte van het bestaansminimum wordt uitgekeerd aan alle mannen van 65 jaar en ouder, en aan alle vrouwen van 60 tot 69 jaar en waarbij het maximum pensioen beperkt wordt tot 35.000 BEF, laat zien dat - met ongeveer dezelfde uitgavenmassa - het aantal bestaansonzekere bejaarde(n) huishoudens kan teruggevoerd worden van de huidige 9,6% naar 7,7%.

⁸ Het thans invoeren van een algemeen basispensioen zou, vanwege het nog teveel voorkomen van éénverdienerssituaties, te duur zijn en tevens in hoge mate inefficiënt (vanwege de toekenning van een bijkomend forfaitair pensioen aan éénverdieners met hoog pensioen).

Tabel 16: Doelmatigheid en doeltreffendheid van een basispensioen gecombineerd met beperking van de bovenminimale bescherming*, België, 1988, gemeten met strenge CSB-norm.

	huidige situatie	hypothetische situatie
- Reikwijdte (% huishoudens met bejaard(en) met uitkering)	89,4	100
- Gemiddelde uitkering	27.300	28.100
- Kostprijs pensioenen	100	100,9
- % bestaansonzekere huishoudens	9,6	7,7
- Reductie armoedekloof voor huishoudens met bejaarden (effectiviteit)	97,8	98,7
- Aandeel van pensioenmiddelen naar behoevenden vóór uitkering tot aan armoedenorm	46,4	46,3

* gezinsgemodaliseerd basispensioen op niveau bestaansminima voor alle mannen 65+ en alle vrouwen 60-69 jaar; maximum pensioen 35.000 BEF.

Bron: MISISZ, CSB.

5. Samenvatting en besluit

De verdelingsmechanismen van de sociale zekerheid worden gedragen door een veelheid van rationaliteiten en noties van rechtvaardigheid; armoedebestrijding en verticale herverdeling is er slechts één van. De brede legitimiteit die hiermee samenhangt vormt wellicht de belangrijkste reden waarom de sociale zekerheid de bodem van de samenleving substantieel heeft opgetild, waarom het niveau van verwezenlijking zo hoog is en waarom de sociale zekerheid relatief ongeschonden uit de crisisjaren is gekomen. De combinatie van rationaliteiten en de dekking van breed geformuleerde 'behoeften' lijkt wel een geniale formule: ze staan garant voor het onomkeerbare karakter van deze sociale beschermingsvorm. Maar de veelheid van functies en rationaliteiten brengt ook mee dat de inkomensherverdelende werking van de sociale zekerheid niet in één bepaalde richting kan en mag gaan: de beperking van de uiteindelijke doelstelling van de sociale zekerheid tot de bestaanszekerheid dreigt immers de moeizaam bereikte evenwichten te verstoren, waardoor het niet onmogelijk is dat, na verloop van tijd, zelfs het beoogde voordeel zou verdwijnen.

Deze diagnose leidt tot een zeker pessimisme: in onze rijke Westeuropese welvaartsstaten heeft de sociale zekerheid, met de thans geboekte resultaten, haar grenzen wellicht min of meer bereikt. Hiermee is niet gezegd dat nog marginale verbeteringen nodig en mogelijk zijn, wél dat van de sociale zekerheid alléén geen kering van het bestaansonzekerheidsprobleem meer kan verwacht worden. Vanwege de ingewikkeldheid van bestaanszekerheidsproblemen, de diversificatie van voorkeuren en normen, de verworvenheid van de onderscheiden welvaartsvoorzieningen is een geïntegreerde actie op diverse terreinen van het sociale beleid noodzakelijk en dient vooral de *preventie van afhankelijkheidssituaties* nagestreefd te worden.

Voor de sociale zekerheid *sensu stricto* mag deze conclusie echter niet tot defaitisme leiden: er kan en moet nog zinvol gestreefd worden naar verbeteringen van de doelmatigheidswerking. Maar veeleer dan radicale strategieën, die de erg kostbare maar kwetsbare evenwichten in de sociale zekerheid in gevaar dreigen te brengen (zowel radicale selectieve strategieën als de universele strategie van het basisinkomen) moet gewerkt worden aan voorzichtige aanpassingen van (delen van) het bestaande sociale zekerheidsinstrumentarium.

Vanwege haar grote bewezen verdiensten moet de universele sociale bescherming middels het verzekeringsstelsel behouden blijven. Maar tegelijkertijd verdient het aanbeveling te onderzoeken, waar en onder welke voorwaarden, de selectiviteit - binnen de universaliteit - kan worden opgedreven. We tekenden 4 concretisering uit van deze selectiviteit binnen de universaliteitstrategie. Ze werden vergezeld met de uitkomsten van (statische) micro-simulatieberekeningen van de te verwachten kostprijs- en doelmatigheidseffecten. Deze simulaties leerden dat correcties van de doelmatigheid en van de doeltreffendheid wel degelijk nog mogelijk zijn.

De 'selectiviteit binnen de universaliteit'-strategie, die hier werd voorgesteld, is geen uniforme, noch radicale strategie, die in alle sociale zekerheidstakken (laat staan in alle sociale zekerheidssystemen in Westeuropese welvaartsstaten) volgens eenvormige richtlijnen kan worden gerealiseerd. Voor zulke uniforme strategie lijken de verschillen tussen de sociale zekerheidstakken (en hun resp. gebruikers) te groot en de moeizaam bereikte evenwichten in de sociale zekerheid te kwetsbaar. Het betreft veeleer een voorzichtige en gedifferentieerde strategie waarin, uitgaande van de erg uiteenlopende verhoudingen tussen selectiviteit en universaliteit, verzekerings- en solidariteitsbeginsel, sociale zekerheid en andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen gezocht wordt naar mogelijkheden om de doelmatigheids- en doeltreffendheidswerking te maximaliseren, binnen elke sociale zekerheidstak afzonderlijk.

Deze, dus ook in Europa, gedifferentieerde strategie sluit aan bij de gedachte dat de harmonisering van Europese sociale zekerheidsstelsels niet doenbaar is (wegens de zeer grote institutionele verschillen) en zelfs niet wenselijk is (omdat nationale systemen een meer aangepaste sociale bescherming kunnen verschaffen) (Deleeck, 1992, p. 119; zie ook Schmähl, 1990). De benadering sluit ook aan bij de convergentie-aanbeveling die door de Europese Commissie werd opgesteld en waarin de convergentie van doelstellingen (niet van middelen) als doel wordt vooropgesteld (i.c. de waarborging van minimum bestaansmiddelen en uitbouw van sociale verzekeringen, met voldoende hoge vervangingsuitkeringen en met uitbreiding van de beschermde bevolkingsgroepen, zie Chassard, 1992).

Bibliografie

- Alber, J. (1987), *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung im Westeuropa*, Frankfurt, 280 p.
- Atkinson, A.B. (1983), *Social justice and public policy*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1983.
- Bakker, W.E., Lehning, P.B. (1990), 'Kiezen en verdelen. Selectie van burgers als interventiestrategie', *Beleid en Maatschappij*, Boom Meppel, Amsterdam.
- Baldwin, P. (1990), *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barry, B. (1991), 'The welfare state versus the relief of poverty', in: Ware, A., Goodin, R.E. (eds.), *Needs and Welfare*, Sage, London, p. 73-103.
- Berghman, J. (1986), *De onzichtbare sociale zekerheid*, Deventer, 35 p.
- Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London.
- Bolderson, H., Mabbett, D. (1991), *Social policy and social security in Australia, Britain and the USA*, Aldershot, Avebury.
- Cantillon, B., Peeters, J., De Ridder, E. (1987), *Atlas van de Sociale Zekerheid in België. Kostprijzen, financiering, doelmatigheid*, Acco, Leuven/Amersfoort, 308 p.
- Cantillon, B. (1990), 'Mutations socio-démographiques et sécurité sociale', *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 4, p. 420-448.
- Cantillon, B. (1990), *Nieuwe behoeften naar zekerheid. Vrouw, gezin en inkomensverdeling*, Acco, Leuven, 502 p.
- Cantillon, B. (1992), 'De 'Zero-Sum-Crisis': een verklaring voor de stabiliteit van de inkomens- en welvaartsverdeling in periode van economische crisis', *Maandschrift Economie*, jrg. 56, nr. 1, p. 57-73.
- Cantillon, B. (1992), 'Nieuwe behoeften naar zekerheid: gezin, arbeid en sociale zekerheid', *Beleid en Maatschappij*, jrg. XIX, jan.febr., p. 2-15.
- Cantillon, B., Van Dam, R. (1991), *Simulatie van enkele voorstellen inzake een logisch uitgebouwd sociaal zekerheidssysteem*, SOCIURA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, december.
- Chassard, Y. (1992), *Social protection in the European Community: Towards a convergence of policies*, in: *Social Security 50 years after Beveridge*, Conference Proceedings, University of York, volume 3.
- Danziger, S., Haveman, R., Plotnick, R. (1981), 'How income transfer programs affect work, savings and income distribution: a critical Review', *Journal of Economic Literature*, 19 (3), p. 975-1028.
- Deleeck, H. (1977), *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, De Nederlandsche Boekhandel.
- Deleeck, H., Huybrechts, J., Cantillon, B. (1983), *Het Matteüseffect*, Kluwer, Antwerpen.
- Deleeck, H., Cantillon, B. (1986), 'Het waarborgen van een minimuminkomen', *Sociaal en Zeker*. Opstellen aangeboden aan Prof. Veldkamp, Kluwer, Deventer, p. 39-58.
- Deleeck, H., Van Hoye, R., e.a. (1988), *De determinanten van de herintrede op de arbeidsmarkt*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 143 p.
- Deleeck, H. (1990), *Bereikt de sociale zekerheid wel haar doel?*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid

- aan de R.U.Leiden vanwege de Stichting Mr. H.P.M.C. De Kruyff-Fonds op 08.09.1989, Kluwer, Deventer, 64 p.
- Deleeck, H. (1991), *7 lessen over sociale zekerheid*, Acco, Leuven, 192 p.
- Deleeck, H., Cantillon, B., Meulemans, B., Van den Bosch, K. (1991), 'Sociale Indicatoren van de Sociale Zekerheid 1985-1988', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 10-11-12, p. 711-761.
- Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1991), *Indicators of Poverty and Adequacy of Social Security. Methodological considerations and comparative results for seven countries*, Avebury, Aldershot.
- Deleeck, H., Van den Bosch, K. (1992), 'Poverty and adequacy of social security in Europe: a comparative analysis', *Journal of European Social Policy*, vol. 2, nr. 2, p. 107-120.
- De Lathouwer, L. (1992), *Comparatieve analyse doelmatigheidswerking werkloosheidssystemen in Europa. Simulaties van het Nederlands werkloosheidssysteem op het Belgisch bestand*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, mei.
- De Neubourg, C. (1984), 'Social security, unemployment and the utilization of labour resources', in: Albeda, W., (ed.), *The future of the Welfare State*, Presses universitaires européennes, Maastricht, p. 11-38.
- De Swaan, A. (1988), *In care of the State*, Polity Press, Cambridge.
- Dercksen, W.J. (1992), 'Werkloosheid en preventie', in: Van Wijngaarden, P.J., Van den Heuvel, F.G., Vrooman, J.C. (eds.), *Preventie in de sociale zekerheid*, VUGA, 's Gravenhage, p. 49-64.
- Dillemans, R. (1992), 'Ethische vragen in verband met het Sociura-project', *Ethische Perspectieven*, 2de jrg., april, p. 6-8.
- Elchardus, M. (1992), 'De waarde van de vrije tijd en de vrijetijdswaarden', in: Kerkhofs, J., e.a. (eds.), *De versnelde ommekomst*, Lannoo, Tielt, p. 93-114.
- Engbersen, G. (1990), *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of Welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Flora, P. (1986), *Growth to limits: the Western European welfare states since World War-II, vol. I&II*, De Gruyter, Berlin.
- Goodin, R.E., Le Grand, J. (1987), *Not only the poor*, Allen & Unwin, London.
- Guillemand, A.-M. (1989), 'Les transformations de la sortie définitive d'activité au niveau international: vers un réexamen du rôle de la retraite?', *Droit Social*, no. 12, p. 851-860.
- Kerr, S. (1983), *Making ends meet: an investigation into the claiming of supplementary pensions*, London, 141 p.
- Lambert, K. (1992), *Simulaties werkloosheid*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, juni.
- Mitchell, D. (1991), *Income Transfers in ten welfare states*, Aldershot, Avebury.
- Mok, A. (1990), *In het Zweet des aanschijns*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 243 p.
- Murray, Ch. (1984), *Losing ground: American social policy, 1950-1980*, Basic Books, New York.
- Offe, C. (1984), *Introductions of the welfare state*, Mass., Cambridge.
- Offe, C. (1991), 'Een ontwerp voor een niet op productiviteitsgroei gericht beleid', *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, nr. 2, p. 95-109.

- Parker, H. (1989), *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*, London/New York, Routledge, 437 p.
- Pierson, Ch. (1991), *Beyond the welfare state?*, Polity Press, Oxford.
- Rainwater, L. (1982), 'Stigma in income-tested programs', in: Garfinkel, I. (ed.), *Income-tested transfer programs. The case for and against*, Academic Press, New York.
- Rein, M., Freeman, R. (1988), *The Dutch choice. A plea for social policy complementary to work*, 's Gravenhage, HRWB.
- Ringen, S. (1987), *The possibility of politics*, Oxford: Clarendon.
- Sociura (1991), *Blauwdruk voor een haalbare aanpassing van de sociale zekerheid*, Leuven, mei.
- Spinnewijn, F. (1985), *Solidariteit in crisis: economisch bedenkingen rond de sociale zekerheid en de sociale verworvenheden*, Leuven, 151 p.
- Thornborn, G., Roebroek, J. (1984), 'The irreversible welfare state: its recent maturation, its encounters with economic crisis, its future prospect', in: Albeda, W., (ed.), *The future of the Welfare State*, Presses universitaires européennes, Maastricht.
- Van Dam, R. (1991), *Sociura-simulaties*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.
- Van der Veen, R.J. (1990), *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Van Oorschot, W., Kolkhuis-Tanke, P. (1989), *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Feiten - Theorieën - Onderzoeksmethoden*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, nr.16, 's Gravenhage.
- Van Praag, B.M.S. (1992), 'Preventie vanuit een economisch perspectief', in: Van Wijngaarden, P.J., Van den Heuvel, F.G., Vrooman, J.C. (eds.), *Preventie in de sociale zekerheid*, VUGA, 's Gravenhage, p. 37-48.
- Van Soest, A., Kapteyn, A. (1992), *Minimumloners, loonkosten en werkgelegenheid*, Onderzoeksrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Veldkamp, G.M.J. (1978), *Afscheid van de verzekeringsgedachte: over het oneigenlijk gebruik van het begrip verzekering in het Nederlands systeem van sociale zekerheid*, Deventer, 26 p.
- Viaene, J., Huys, J., Justaert, M., Lahaye, D., Simoens, D. en Van Steenberghe, J. (1990), *Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?*, Die Keure, Brugge.
- Vlemingcx, K. (1992), *Een synthetisch overzicht van het onderzoek naar het niet-gebruik in enkele Europese landen*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.
- Ware, A., Goodin, R.E. (1990), *Needs and Welfare*, Sage, London.
- Wilson, T. en Wilson, D. (1991), *The State and Social Welfare*, Longman, London/New York.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief, Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, SDU uitgeverij, 's Gravenhage.