

# VEILIGHEIDSSTAAT OF VERZORGINGSSTAAT: DE RETORIEK VOORBIJ?

Ph. DE BAETS

Sedert de implementatie van de Veiligheidscontracten ontspan zich binnen het welzijnswerk een controverse die tot op het publieke forum weerklank vond. Vanuit deze middens werd gewezen op de onderlinge verwevenheid tussen een (welbepaald) sociaal beleid, en een veiligheidsdispositief dat wordt uitgedragen door de Belgische federale regering, in het bijzonder door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Door de angst voor een (dreigende) herverkaveling van de welzijnssector wordt zelfs openlijk gewaarschuwd voor de verglijding van de sociale verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat. Onderhavig artikel wil tot dit debat een genuanceerde bijdrage leveren door deze problematiek vanuit een verzorgingsstaatoptiek in een structureel kader te plaatsen.

## De verzorgingsstaat, een vlag met vele ladingen ...

Een eerste opvallende vaststelling in deze controverse is dat de verzorgingsstaat niet als begrip wordt geëxpliciteerd. Zulks bemoeilijkt alvast (de uitkomst van) het wetenschappelijke debat en strekt er eerder toe misverstanden te doen ontstaan dan wel ze op te lossen. Verbazingwekkend is dit niet. Ook in de traditionele welvaartsstaatliteratuur hebben definitie-aspecten veelal te weinig aandacht gekregen. Vaak wordt wel getracht de werking van de welvaartsstaat te verklaren, maar wordt de verzorgingsstaat als een sociaal-economische ordeningswijze niet afdoende geëvalueerd. De omvang en evolutie van de sociale uitgaven bv., zegt op zich weinig over de verscheiden theoretische fundamenten van welvaartsstaten.

*Sociaal burgerschap* vormt de kernidee van de welvaartsstaat (ESPING-ANDERSEN, 1990:21). Dit belangrijke uitgangspunt blijft echter ontzettend vaag en vergt daarom nadere toelichting. Leidraad hiervoor is het oeuvre van de Zweedse socioloog en politiek-econoom G. ESPING-ANDERSEN<sup>1</sup>, auteur van o.m. *The three worlds of welfare capitalism* uit 1990. Hierin heeft ESPING-ANDERSEN een verzorgingsstaattypologie uitgewerkt, dat een nieuw licht werpt op de fundamenten en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Een belangrijke verdienste van ESPING-ANDERSEN bestaat erin dat hij, alvorens zijn typologie aan te vatten, geformuleerd heeft wat in zijn opvat-

---

1. G. ESPING-ANDERSEN is hoogleraar aan de Universiteit van Trento, Italië. Hij verricht vooral onderzoek rond thema's als de sociaal-democratie, de welvaartsstaat en de arbeidsmarkt, vaak in vergelijkend perspectief. Hij is o.m. auteur van *Politics against markets* (Princeton University Press, 1985), *The three worlds of welfare capitalism* (Polity Press/Princeton University Press, 1990), co-auteur en redacteur van *Changing classes* (Sage, 1993) en van *Welfare states in transition* (Sage, 1996).

tingen de essentiële componenten zijn van de welvaartsstaat en de hieruit voortvloeiende karakteristieken van ieder welvaartsstaatregime (ANDRIES, 1997:2).<sup>2</sup>

## **De essentiële karakteristieken van welvaartsstaten**

*'The welfare state cannot be understood just in terms of the rights that it grants. We must also take into account how state activities are interlocked with the market's and the family's role in social provision. These are the three main principles that need to be fleshed out prior to any theoretical specification of the welfare state (ESPING-ANDERSEN, 1990:21).'*

### **DECOMMODIFICATIE**

Door de totstandkoming van het industriële kapitalisme werden de menselijke arbeid en de levensvoorwaarden stelselmatig en ingrijpend 'gecommodificeerd', wat betekent dat zij werden onderworpen aan de werking van de vrije markt. *De-commodificatie* daarentegen *'occurs when a service is rendered by a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market (ESPING-ANDERSEN, 1990:22)'*. Decommodificatie geeft dus de mate aan waarin sociale rechten burgers onafhankelijk maken van de werking van de markt.

### **SOCIALE STRATIFICATIE**

De welvaartsstaat geeft ook mee vorm aan de sociale stratificatie in de samenleving: ze reproduceert, versterkt of verzwakt de door de vrije markt tot stand gebrachte stratificatie en brengt nieuwe, aan de welvaartsstaat eigen vormen van stratificatie tot stand. Behalve op de inkomensstratificatie werkt de welvaartsstaat echter minstens even sterk in op het tot stand komen en het in stand houden van sociale klassen binnen de samenleving, met gemeenschappelijke belangen, een identiteit en solidariteit.

### **MARKT, OVERHEID EN GEZIN<sup>3</sup>**

De verschillen die er zijn in het samenspel tussen de drie grote maatschappelijke instituties van de kapitalistische welvaartsstaat, namelijk gezin, vrije markt en

---

2. De hiernavolgende paragrafen *Essentiële karakteristieken van welvaartsstaten* en *ESPING-ANDERSEN's typologie van welvaartsstaten* werden – tenzij uitdrukkelijk anders vermeld – verkort overgenomen uit de schitterende synthese van Esping-Andersen 's ideeën die M. ANDRIES in 1997 publiceerde, cf. M. ANDRIES, 'De Belgische Sociale Zekerheid in de typologie van de welvaartsstaten', in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, oktober 1997.

3. G. ESPING-ANDERSEN, *State and market in the formation of social security regimes: a political economy-approach*, EUI Working Paper 87/281, European University Institute, Florence, april 1987. In deze studie besteedt Esping-Andersen bijzondere aandacht aan de wisselwerking tussen markt en overheid bij de totstandkoming en uitbouw van sociale zekerheidsarrangementen in de sector van de pensioenen.

overheid kenmerken en onderscheiden ook welvaartsstaten van elkaar, wat in de hiernavolgende paragraaf verduidelijkt zal worden.

### ESPING-ANDERSEN's typologie van welvaartsstaten

ESPING-ANDERSEN's typologie is in feite een herneming van de modellen-typologie van TITMUS uit 1974.<sup>4</sup> Deze indeling van TITMUS is evenwel veeleer als een typologie van sociale beleidsmodellen op te vatten, dan als een raamwerk voor indeling en karakterisering van welvaartsstaten.

#### DE LIBERALE WELVAARTSSTAAT

In welvaartsstaatregimes van het *liberale* type, waartoe de meeste Angelsaksische landen (en in de eerste plaats de Verenigde Staten) behoren, geldt als ideologisch uitgangspunt dat de vrije markt de beste resultaten oplevert, zowel in termen van maatschappelijke emancipatie als van maatschappelijke efficiëntie. De welvaartsstaat is dan ook slechts aanvaardbaar onder twee voorwaarden: de inachtneming van het '*less eligibility*' principe (d.w.z. dat de door de welvaartsstaat verstrekte voordelen alleszins minder voordelig mogen zijn dan het alternatief dat door de markt wordt verstrekt) en het *residuele* karakter van de welvaartsstaat slechts tussenkomt als en in de mate waarin de arbeidsmarkt, de vrije verzekeringsmarkt en het gezin tekort schieten. De combinatie van beide voorwaarden leidt ertoe dat door deze ideologie (en in de bijbehorende welvaartsstaatregimes) geopteerd wordt voor een minimale mate van decommodificatie.

#### DE CONSERVATIEVE WELVAARTSSTAAT

De conservatieve of *corporatistische* welvaartsstaat is in de meeste continentaal-Europese landen (Duitsland, België) terug te vinden. De welvaartsstaten van continentaal Europa hebben hun ideologische wortels in de christelijke sociale leer. Vanuit hun kritiek op de overdreven commodificatie (de onderwerping aan de wetmatigheden van de markt) van de mens in het kapitalisme staan deze een aanzienlijke mate van decommodificatie voor door toekenning van sociale rechten. Deze sociale rechten mogen evenwel de bestaande maatschappelijke orde niet nege-

---

4. TITMUS onderscheidt 3 modellen van sociaal beleid: het *residuele* model ('Model A'), waarbij de welvaartsstaat enkel tussenkomt wanneer de private markt en het gezin tekort schieten, het '*industrial achievement performance*' model ('Model B'), waarbij de welvaartsstaat sterk geïntegreerd is in het economisch bestel en sociale rechten gebaseerd zijn op verdienste, arbeidsprestatie en productiviteit en het *institutioneel-herverdelende* model ('Model C'), met universele voorzieningen die los van de markt aan sociale noden tegemoet komen. Ondanks het onderscheid tussen sociaal beleidsmodel en welvaartsstaatregime belet zulks niet dat 'Model A' over het algemeen wordt geassocieerd met Angelsaksische landen – vooral met de Verenigde Staten – 'Model B' wordt over het algemeen geassocieerd met continentaal-Europese landen – vooral met Duitsland – 'Model C' met Scandinavische landen – vooral met Zweden.

ren of omkeren; daarom moeten ze gekoppeld worden aan de maatschappelijke status en de gezinstoestand. De door dit welvaartsstaatregime verwezenlijkte decommodificatie is echter relatief, in de zin dat sociale rechten worden afhankelijk gemaakt van een voldoende *voorafgaandelijke* deelname aan het reguliere arbeidsproces, waarbij aan de diverse categorieën binnen de beroepsbevolking (arbeiders, bedienden, ambtenaren en zelfstandigen) dan nog in verschillende mate sociale rechten worden toegekend. Ook het traditionele *gezins*model wordt in dit regime-type ondersteund. Welvaartsstaatregimes van het continentaal-Europees type *repliceren* in belangrijke mate (door de toekenning van uitkeringen die in verhouding staan tot het vroegere arbeidsinkomen) de bestaande economische ongelijkheden, doch met inachtneming van de traditionele onderscheidingen tussen sociale categorieën in de samenleving (werknemers, ambtenaren, zelfstandigen; arbeiders en bedienden; mannen en vrouwen).

### DE SOCIAAL-DEMOCRATISCHE WELVAARTSSTAAT

Het sociaal-democratische welvaartstaatregime (vooral in Scandinavië) wordt geassocieerd met de socialistische ideologie, die als zodanig een reactie vormt op de 'commodificatie' van de arbeid en de arbeiders in de kapitalistische economie. Het is in een dergelijk welvaartsstaatregime dat de decommodificatie het meest *universeel* en *doelmatig* wordt verwezenlijkt. Dit universalisme leidt er enerzijds toe dat de welvaartsstaat zich niet uitsluitend richt tot de arbeidersklasse (de traditionele achterban van de sociaal-democratie), maar ook en evenzeer tot andere 'kleine lieden' ('*little people*', bv. bescheiden boeren en mensen die aan de rand van het arbeidsproces en de samenleving staan), voor wie decommodificatie een aanzienlijke lotsverbetering betekent, anderzijds dat ook de *middenklasse* (bedienden, zelfstandigen, landbouwers) bij de welvaartsstaat worden betrokken, niet bij middel van afzonderlijke voorzieningen, maar geïntegreerd binnen een universeel sociaal stelsel.

#### De veiligheidsstaat: what's in a name?

De ontwikkeling van de veiligheidsstaat zou een *kwalitatieve breuk* betekenen met het verleden en voortvloeien uit de teloorgang van de verzorgingsstaat. Deze stelling steunt op de inzichten van de Franse politiek filosoof Alain-Gérard SLAMA.<sup>5</sup> Volgens SLAMA is de samenleving gedurende de laatste 15 jaar meer veranderd dan in de 30 jaar na de Tweede Wereldoorlog toen de verzorgingsstaat werd opgebouwd. Deze politiek filosoof beschrijft hierbij het ontstaan van een nieuwe morele orde die is gebaseerd op het verlangen naar veiligheid en *risicobeheersing*.<sup>6</sup> Deze nieuwe orde is – ondanks de *a-politieke* verschijningsvorm – te duiden als een orde waarin

---

5. A.-G. SLAMA, *L'angélisme exterminateur. Essai sur l'ordre moral contemporain*, 1993.

Deze paragraaf is in hoofdzaak gebaseerd op: J.C.J. BOUTTELLIER en B.A.M. VAN STOKKOM, 'Consumptie van veiligheid', in *Justitiële Verkenningen*, 21(1995)5, pp. 96-111.

6. U. BECK, *Risk society. Towards a new modernity*, Sage, London, 1992.

politiek en moraal samenvallen. Deze *ideologische consensus*, vormgegeven door een aan de staat gelieerd netwerk van experts, (advies)raden en (evaluatie)commissies, waarmee de uitvoerende macht zichzelf onzichtbaar heeft gemaakt en democratische controle wordt bemoeilijkt. Dit ‘conglomeraat’ ontwerpt een eindeloze stroom nieuwe morele regels en codes. Het streven van de experts is niet kwaadwillend. Maar zonder het zelf te weten, vervolgt SLAMA, wordt de deskundige een kwaadaardig figuur, een verderfengel. Om het sociale verkeer soepeler te laten verlopen ontnemt hij burgers hun verantwoordelijkheid en onder het mom van menslievendheid reduceert hij mensen tot kostenpost. De expert – ‘de reducteur d’incertitudes’ – toont volgens SLAMA een zedingsdrang door burgers het ‘beste’ voor te houden. Experts stellen nieuwe regels op – ook voor sociale criminaliteitspreventie – en drijven maatschappelijke risico’s op de spits. Door hoge veiligheidsmaatstaven tot uitgangspunt te nemen van beleid, grijpen allerlei regels en voorschriften in in het leven van burgers voordat zij ook maar fouten en overtredingen hebben kunnen begaan. Aldus scheidt *l’Etat Préventif* een zacht of goedaardig totalitarisme. SLAMA telt dan ook dat er in het geheel geen crisis van waarden en normen is zoals dikwijls wordt verondersteld. Hij spreekt daarentegen juist van een tirannie van waarden, uitgedragen door morele instructeurs. Deze morele instructeurs houden de burgers bv. via de media voor dat ze zich schuldig moeten voelen als ze zich niet aan de nieuwe morele code houden. Het resultaat van de preventie-ideologie is een vloed van regelgeving, procedures, geschillen en *controle*. Juist door de groei van de regulering wordt het respect voor de regels echter bemoeilijkt. Onmatig gebruik van preventieve regulering draagt bij tot een devaluatie van het recht. Dit leidt tot een veralgemening van verdenkingen. In de preventiestaat, vervolgt SLAMA, heeft het wantrouwen dan ook gezegevierd. Hoop en vooruitgang hebben weinig meer te betekenen. Mensen stellen zich tevreden met wat ze hebben en ontwikkelen een *defensieve* mentaliteit. In een dergelijke morele code gedijt de angst. Angst in tijden zonder hoop, stelt SLAMA, heeft geleid tot een omarming van het streven naar veiligheid. Omdat in deze nieuwe morele orde preventie en voorspelbaarheid van gedrag de boventoon voeren, krijgt het systeem totalitaire trekken. Belangrijk is dat SLAMA aannemelijk maakt dat een *fundamenteel andere maatschappelijke ordening* zijn intrede doet. Angst voor onveiligheid en risicoreductie door preventie en verzekering vormen de organiserende principes van de huidige samenleving. *De verzorgingsstaat maakt geleidelijk plaats voor de veiligheidsstaat*. Had de opbouw van de verzorgingsstaat een *positieve* inzet (het streven om welzijn te vergroten), dan wordt die nu afgelast door een *negatieve* inzet (het streven om gevaren en risico’s te reduceren) die de ontwikkeling van de veiligheidsstaat kenmerkt. Door een overwelddigende consensus<sup>7</sup> verschijnt veiligheid als het nieuwe algemeen belang dat het optreden van de staat *legitimeert*. De welzijnsarrangementen van de verzorgingsstaat worden afgestemd op de preventieve veiligheidszorg.

---

7. R. VAN SWAANINGEN, ‘Sociale controle met een structureel tekort. Pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid’, in *Justitiële Verkenningen*, 21(1995)3, pp. 63-87.

## De verglijding van de verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat: enkele kritische beschouwingen

Het komt er dus op neer dat de verzorgingsstaat eind jaren '80 en begin jaren '90 in talrijke West-Europese landen (waaronder ook België) zou hebben plaats gemaakt voor de veiligheidsstaat. Dit impliceert een kwalitatieve breuk met het na-oorlogse verleden: immers, het streven om welzijn te vergroten en (laat ons dat vooral niet vergeten!) welvaart te herverdelen moet het voortaan afleggen tegen het streven om gevaren en risico's te beheersen.

In deze paragraaf, die enkele algemene bedenkingen rond deze kwestie bevat, zal dan ook worden getracht om na te gaan of en in hoeverre deze stelling strookt met de realiteit van de verzorgingsstaat.

G. THERBORN<sup>8</sup> wijst vanuit een wetenschapstheoretisch perspectief op de moeilijke verhouding tussen politieke staatstheorieën enerzijds, en verzorgingsstaatconcepten anderzijds: *'General theories of states and politics have not been developed with the welfare state in mind. In turn, welfare state research has been much more concerned with whether politics matters than with what kind of politics and political theory. In other words, the terrain for a proper confrontation between state theory and welfare state realities will have to be laid out. Only rudimentary classifications of types of welfare states do (R. Titmuss) have become established, although more elaborate attempts do exist (W. Korpi, G. Esping-Andersen) (THERBORN, 1986:137-138).'* Anderzijds mag niet uit het oog worden verloren dat deze stellingname uit 1986, ondertussen al meer dan 10 jaar geleden, dateert van voor ESPING-ANDERSEN *Three worlds of welfare capitalism* uit 1990. Niettegenstaande de belangrijke vernieuwingen die werden aangebracht (cf. *supra*) achtte THERBORN de aanzetten ertoe als *'theoretisch onderontwikkeld'*, ook al omdat ze te veel de Zweedse sociaal-democratische welvaartsstaat als ijkpunt hanteren.

Door A. DE SWAAN<sup>9</sup> wordt onderstreept dat *'de hedendaagse verzorgingsstaat is uitgedroefd tot een uitgestrekt conglomeraat van nationale, dwingende en collectieve arrangementen ter remediëring en beheersing van de externe effecten van tekort en tegenslag. Dit collectiviseringsproces heeft zich in de moderne tijd voltrokken tegen de achtergrond van statenvorming en de opkomst van het kapitalisme. De belangrijkste impuls voor collectivisering kwam van de conflicten tussen elites en die trachtten de dreiging van de armen om hen heen af te wenden, en de mogelijkheden die de armen boden ook wilden uitbuiten. Maar hoe machtig of rijk ze ook waren, de maatschappelijk gevestigden konden deze mogelijkheden en gevaren niet individueel tegemoet treden: dit vereiste collectieve actie (DE SWAAN, 1996:226)'*. Deze collectieve actie bestond zowel uit caritatieve als repressieve elementen. Ook defensieve drijfveren vormen dus een wezenlijke pijler van de verzorgingsstaten;

---

8. G. THERBORN, 'Karl Marx returning. The welfare state and neo-marxist, corporatist and statist theories', in *International Political Science Review*, 7(1986)2, pp. 131-164.

9. A. DE SWAAN, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs, gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Bert Bakker, Amsterdam, 1996, vijfde druk.

SLAMA's veiligheidsstaat heeft blijkbaar niet het monopolie terzake. De collectivisering van gezondheidszorg, onderwijs en inkomenshandhaving verschafte talloze geschoolde experts vaste posities in het beheer van nieuwe arrangementen (DE SWAAN, 1996: 238-250). Meer nog, artsen, maatschappelijk werkers, psychologen, ... zijn in hun contacten met het publiek gestadig informierend en sensibiliserend bezig. Experten hebben als intermediaire actoren een belangrijke impact op het functioneren van de verzorgingsstaat en zijn evenmin enkel inherent aan een bepaald concept van veiligheidsstaat.

Vergeleken met de polemiek rond het concept van de welvaartsstaat, blijkt dat van de veiligheidsstaat nog meer problematisch, niet in het minst omdat het hier gaat om een louter politiek-filosofisch concept, zonder (veel) empirische toetsing, zeker wanneer dit beschouwd wordt vanuit een macro-perspectief. Vanuit die vaststelling is het dan ook weinig plausibel om te blijven spreken van de verglijding van een 'verzorgingsstaat' naar een 'veiligheidsstaat': theoretisch gezien kan hier *niet* worden verwezen naar het principe van *communicerende vaten*. Zoals ze tot nog toe werden uitgewerkt, zijn beide concepten immers niet compatibel.

Daarom is het wellicht meer aangewezen om in navolging van W. DE HAAN<sup>10</sup> veiligheidszorg als een verdelingsvraagstuk *binnen* de verzorgingsstaat te zien. Sinds het ontstaan van de moderne 19<sup>de</sup> eeuwse natie-staat behoort het zorgen voor een veilige samenleving tot de kernopdrachten van de overheid. In een verzorgingsstaat wordt van de overheid verwacht dat zij de nodige veiligheidszorg verschaft, opdat bepaalde nog aanvaardbare risico's niet worden overschreden. Wat aanvaardbare risico's zijn, is net als bij armoede en werkloosheid relatief. Zoals DE HAAN terecht opmerkt zijn gaandeweg de verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid groter geworden. Tegelijkertijd wordt een eerlijke verdeling van veiligheid sterker als een kwestie van rechtvaardigheid aangevoeld en neemt de acceptatie van verschillen in (on)veiligheid af.

## **Een empirische toetsing: de ontwikkeling van de Belgische welvaartsstaat sinds 1981**

In de hiernavolgende paragraaf wordt het Belgische<sup>11</sup> overheidsbeleid inzake sociaal-economische politiek en op het domein van de binnenlandse veiligheid empirisch getoetst. Dit is nodig om te kunnen nagaan of en in welke mate er in de concrete realiteit sprake is van een verglijding van een verzorgingsstaat naar een

---

10. W. DE HAAN, 'Veiligheidszorg als verdelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat', in *Tijdschrift voor Criminologie*, 36(1994)1, pp. 25-28.

11. Het federale bestuursniveau bezit – ondanks de verschillende staatshervormingen – nog steeds de belangrijkste bevoegdheden, zowel op het sociaal-economische terrein, als op het domein van de binnenlandse veiligheid. De federale overheid beschikt over 60% van de staatsinkomsten. Ze is zowel bevoegd voor het (politieel en justitieel) veiligheidsbeleid als voor de financieel-monetaire politiek en de Sociale Zekerheid. Daardoor blijft de federale overheid, van alle bestuurschelon in het hedendaagse gefederaliseerde België, hét beslissingscentrum bij uitstek, niettegenstaande de belangrijke bevoegdheden en middelen waarover de gecommunautariseerde respectievelijk geregionaliseerde overheden beschikken.

veiligheidsstaat. Daardoor kan duidelijk worden in hoeverre theoretische en empirische bevindingen al dan niet met elkaar overeenstemmen. Het macro-perspectief blijft hierbij overigens centraal staan.

Het jaar 1981 is uitermate belangrijk, omdat het een *cruciaal* keerpunt zou aangeven in de Belgische politiek.<sup>12</sup>

De definitieve doorbraak van het neo-liberalisme in België kan volgens historicus A. MEYNEN niet los worden gezien van de harde en langdurige economische crisis, de massale structurele werkloosheid, de opmars van nieuwe technologieën en wijzen van arbeidsorganisatie, de internationale economische hoogconjunctuur, de defensieve opstelling van de vakbonden en de achteruitgang van de arbeidersstrijd in en rond de bedrijven.

De neo-liberale ideologie laat zich definiëren als een repliek op en de antipode van de Keynesiaanse visie. Volgens de theorie van de aanbodeconomie ('*supply-side economics*')<sup>13</sup>, die vanaf medio de jaren '70 hevige pleitbezorgers kent in Californië (maar ook bv. de roemruchte economen van de Chicago-school), leiden een algemene belastingverlaging en besparingen in de sociale uitgaven automatisch tot hogere investeringen, economische groei en meer werkgelegenheid. Het enige wat de overheid in het oog moet houden, is de inflatie door een strikt budgettair beleid te voeren zonder de begrotingstekorten te laten toenemen en de hoeveelheid geld strikt beperkt te houden (monetarisme).

De rooms-blauwe regering MARTENS V (1981-1985) kondigde dan ook een radicale ommezwaai in het sociaal-economisch beleid aan, waarbij het drukken van de productiekosten en het saneren van de publieke financiën centraal zou staan. Anderzijds werd ook gesteld dat getracht zou worden de essentie van de socialezekerheid te vrijwaren. Dit herstelbeleid werd door dezelfde coalitie ook tijdens de volgende legislatuur doorgetrokken, en onder impuls van Begrotingsminister VERHOFSTADT werd bedongen dat de directe en indirecte belastingen niet mochten stijgen. MARTENS VI (1985-1987) legde dus dezelfde beleidsaccenten. Doorslaggevend is nu of en in welke mate deze beleidslijnen in politieke besluitvorming werden omgezet, en wat daarvan de gevolgen zijn geweest voor het Belgische socialezekerheidsstelsel. De socialezekerheid was en is immers het voornaamste preventief instrument tegen armoede en bestaansonzekerheid.

*'Constante inleveringen van de inkomens uit of afgeleid van arbeid ten gunste van de inkomens uit kapitaal, dit was de harde kern van het door de regeringen Martens V en VI gevoerde herstelbeleid in de periode tussen 1982 en 1987'*, dixit historicus A. MEYNEN (WITTE, CRAEYBECKX en MEYNEN, 1993:319).

---

12. A. MEYNEN, 'De economische en sociale politiek sinds de jaren 1950', in E. WITTE, J. CRAEYBECKX, en A. MEYNEN (red.), *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1993, zevende druk, pp. 304-311.

13. M. VAN DEN WYNGAERT en H. DE PRINS, *Van Koude Oorlog tot Nieuwe Wereldorde*, Garant, Leuven/Apeldoorn, 1995, p. 130. M. VAN ROSSEM, *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw*, SDU, Den Haag, 1991, gewijzigde herdruk, pp. 340-344.



Op basis van empirisch onderzoek bevestigen M. ANDRIES en L. DE LATHOUWER<sup>14</sup> dat tijdens de jaren tachtig een besparingsbeleid werd gevoerd in de socialezekerheid, maar tegelijkertijd nuanceren ze er de gevolgen van.

‘Dit beleid had tot gevolg dat de uitgaven voor sociale bescherming in zekere mate werden verminderd, en dit in een periode waarin het aantal uitkeringstrekkers (m.n. ontvangers van pensioenen en van werkloosheidsuitkeringen) sterk toenam en waarin de uitgaven voor gezondheidszorgen een blijvende groeitendens vertoonden. Dat tijdens deze periode noch de armoede, noch de inkomensongelijkheid significant toenamen moet enerzijds worden toegeschreven aan een aantal sociaal-demografische veranderingen, maar anderzijds ook aan het *selectieve* karakter van het gevoerd besparingsbeleid (in sectoren zoals gezinsbijslagen, werkloosheidsvergoedingen en bijstandsuitkeringen). Dit selectieve karakter van het gevoerde socialezekerheidsbeleid betekent overigens niet dat de socialezekerheid als zodanig een selectief karakter heeft gekregen. Het is dus niet zo dat het besparingsbeleid in België dat gevoerd werd tijdens de jaren '80 de armen heeft getroffen en de middenklassen ongemoeid heeft gelaten. Veeleer het tegendeel is waar: bij vrijwel elke besparingsmaatregel werd ernaar gestreefd de meest kwetsbaren en de laagste inkomenscategorieën te ontzien. Tijdens de crisisperiode werd naast een besparingsbeleid ook een *armoedebestrijdingsbeleid* gevoerd in de socialezekerheid (ANDRIES en DE LATHOUWER, 1996:14-15).’

In die optiek werd ook de ‘*dualiseringsthese*’, die stelt dat de inkomenskloof tussen werkenden en uitkeringstrekkers groeit, terwijl de armoede onder de uitkeringstrekkers zou toenemen getoetst.<sup>15</sup> Van 1985 tot 1992 steeg het aantal ontvangers van socialezekerheidsuitkeringen sterk. Daarentegen daalden de uitgaven voor socialezekerheid als percent van het BBP, terwijl ze in absolute termen slechts beperkt toenamen. Deze tegengestelde beweging heeft geen weerslag gehad op het vlak van de inkomens voor de *huishoudens*: het gemiddeld inkomen voor huishoudens met een vervangingsinkomen steeg sterker dan dat van huishoudens zonder een vervangingsinkomen, zodat de inkomenspositie van de huishoudens met een vervangingsinkomen verbeterde. De huishoudens met een socialezekerheidsuitkering volgden de algemene welvaartsontwikkeling en verbeterden zelfs hun inkomenspositie. De verklaring voor deze schijnbare tegenstelling schuilt in het groeiende *meerverdienschap* onder de uitkeringstrekkers. Een toenemend aantal huishoudens cumuleert socialezekerheidsuitkeringen met andere gezinsinkomsten of cumuleert meerdere socialezekerheidsuitkeringen met elkaar. Deze vaststelling geldt evenwel *niet* voor huishoudens die van een socialezekerheidsuitkering alléén moeten leven, zeker

---

14. M. ANDRIES en L. DE LATHOUWER, ‘De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid. Lessen uit de jaren tachtig’, in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, februari 1996.

15. B. CANTILLON en M. ANDRIES, ‘De dualiseringsthese hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992’, in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, december 1994. De belangrijkste besluiten van deze toetsing werden verder ook overgenomen uit: M. ANDRIES, ‘Uitkeringstrekkers in besparingstijd (1985-1992): toenemende dualisering?’, in J. VRANKEN, D. GELDOLF, en G. VAN MENXEL (red.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1994*, Leuven, Acco, 1994, pp. 109-117.

niet wanneer dit voor langere tijd het geval is. Ze geldt evenmin op het vlak van de *individuele* inkomens: terwijl de gemiddelde hoogte van de individuele arbeidsinkomens toenam, daalde het niveau van de socialezekerheidsuitkeringen. Niettegenstaande de tweedeling op de arbeidsmarkt wordt gecorrigeerd door de socialezekerheid in het algemeen en de werkloosheidsverzekering in het bijzonder, relateert F. LEROY<sup>16</sup> (LEROY, 1998:256) de vaststelling van een verminderd risico op armoede en bestaansonzekerheid. Hij wijst hierbij op de zeer hoge bestaansonzekerheid onder gezinnen die uitsluitend van werkloosheidsuitkeringen leven en op een geleidelijk proces van *inkomensverzwakking*, mede in de hand gewerkt door een streng schorsingsbeleid en een haperend inschakelingsbeleid. Bovendien moet worden opgemerkt dat de CSB-data slaan op een periode waarin de economische conjunctuur weer begon te verbeteren en niet de recessie van de jaren '90 omvatten. Een zopas verschenen studie<sup>17</sup> van het CSB laat zien dat het percentage Belgische huishoudens dat in relatieve armoede<sup>18</sup> leeft is opgelopen tot 7,7% in 1997. Dit cijfer ligt 1 à 2 procentpunten hoger dan in 1988. De auteurs van deze studie benadrukken evenwel dat deze cijfers geen echt definitieve besluiten toelaten met betrekking tot een eventuele stijging van de relatieve armoede voor de Belgische bevolking als geheel: de gemeten toename ligt immers binnen de statistische foutenmarge die ongeveer 1,5% bedraagt. De *ongelijkheid* is langzaam blijven toenemen. Tussen 1992 en 1997 was de gemiddelde welvaartsstijging bovendien erg laag (3%), zeker in vergelijking met de toename van 17% in de periode 1985-1992. 'Omdat de grenzen aan de selectiviteit bereikt zijn (het is technisch en principieel zeer moeilijk geworden om de socialezekerheid nog selectiever te maken), verliep de beheersing van de uitgaven op quasi-lineaire wijze. Hierdoor houden de uitkeringen – en ook deze van de minst draagkrachtige gezinnen – geen gelijke tred meer met de welvaarts groei. Voor het eerst sedert het begin van de CSB-registraties groeit bovendien het aandeel van alleenstaanden, éénoudergezinnen en éénkostwinnergezinnen binnen de groep uitkeringstrekkers op actieve leeftijd aan. Deze ontwikkelingen resulteerden onvermijdelijk in *een afname van de doelmatigheid van de vervangingsinkomens* voor de bevolking op beroepsactieve leeftijd en derhalve in een langzaam groeiende *kloof* tussen gezinnen met een arbeidsinkomen en gezinnen die uitsluitend van een vervangingsinkomen moeten rondkomen (CANTILLON, DE LATHOUWER, MARX, VAN DAM en VAN DEN BOSCH, 1999:4).' *Betekenisvol* in dit verband is dat bij welbepaalde segmenten van de bevolking op beroepsactieve leeftijd zich de belangrijkste stijgingen van de armoede hebben voorgedaan in *categorieën* die reeds een hoog armoederisico kenden, m.n. individuen en gezinnen die *enkel* van een

---

16. F. LEROY, 'De toekomst van de arbeid: discriminerend of integrerend?' in: J. VRANKEN, D. GELDOF, en G. VAN MENXEL (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven, Acco, 1998, pp. 255-268.

17. B. CANTILLON, L. DE LATHOUWER, I. MARX, R. VAN DAM en K. VAN DEN BOSCH, 'Sociale indicatoren 1976-1997, in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, mei 1999.

18. Meting volgens de EU-norm; dit is een relatieve maatstaf (die meestijgt met de gemiddelde welvaart) en de armoedelijn vastlegt op 50% van het gemiddeld gezinsinkomen. De EG-en de EU-norm verschillen van elkaar door de gebruikte equivalentieschaal.

vervangingsinkomen moeten leven. Het geldt in het bijzonder voor huishoudens waar de werkloosheidsuitkering de enige bron van inkomen is. Omgekeerd werden bij de lage risicogroepen weinig veranderingen geregistreerd. Bij werkenden en meerinkomensgezinnen<sup>19</sup> was zelfs sprake van een daling van hun – overigens zeer kleine – armoederisico.

Deze vaststellingen leiden tot een *genuanceerde visie* op het verband tussen enerzijds de selectiviteit van het sociaal beleid en anderzijds de legitimiteit, politieke houdbaarheid en sociale doelmatigheid van de socialezekerheid: *een vergroting van de selectiviteit* gaat niet per se samen met een afname van de doelmatigheid van de socialezekerheid of met een structurele verzwakking van de positie van de armsten. Omgekeerd kan hieruit *niet* worden afgeleid dat een radicaal verder zetten van dit beleid een zekere en doelmatige toekomst voor de socialezekerheid garandeert (ANDRIES en DE LATHOUWER, 1996:14-15).

Medio de jaren '80 werd België opgeschrikt door de aanslagen van de CCC, de overvallen van de Bende van Nijvel en het Heizeldrama. Het opflakkerend terrorisme hield het land in zijn greep en deed de Regering MARTENS VI ertoe besluiten dat het ook de 'opeenvolgende gewelddaden' waren, die het welzijn en de veiligheid van de bevolking bedreigden.

De realisaties van de kabinetten MARTENS V en MARTENS VI op het domein van de binnenlandse veiligheid kunnen volgens VAN OTRIVE, PONSASERS en CARTUYVELS<sup>20</sup> niet anders worden aangezien dan als 'een averechtse reactie op feiten en behoeften'. Want wellicht is nooit in de geschiedenis van het Belgische politiebestede de wisselwerking tussen gebeurtenissen en maatregelen zo groot geweest als in de periode 1981-1987.<sup>21</sup> Maar de reactie kan niet anders worden geduid als paniekerig, repressief, onsamenhangend en inspiratieloos. Kris kras door elkaar kwamen er allerhande initiatieven tot stand. Maar hoe dat allemaal werkte, kwam men niet te weten. Het haalde echter allemaal niks uit en al die reorganisaties gebeurden zonder parlementair goedgekeurde wetgeving. Een regering die voortdurend wilde bezuinigen en doen inleveren in de sociale sector vond plots miljoenen om te investeren in veiligheid ...

Na de verkiezingen van 1987 greep een coalitiewissel plaats: de rooms-rode regering MARTENS VIII (1988-1991) corrigeerde weliswaar de crisispolitiek ('le retour au coeur'), maar tegelijkertijd werkte zij verder op een reeks in dezelfde periode vastgelegde sociaal-economische oriëntaties (zoals de vrijwaring van de concurrentiekracht van de ondernemingen en de sanering van de overheidsfinanciën) die op de eerste plaats neo-liberaal van aard waren en bleven. De sociaal-economische politiek stond in het teken van Europa 1992. Tijdens deze periode van kortstondige hoogconjunctuur, werden ook de groei van de werkgelegenheid en de vrijwaring van de

---

19. Ook de *verschillen* tussen arbeids- en vervangingsinkomens werden kleiner. Het gemiddeld arbeidsinkomen steeg immers minder snel dan het gemiddelde vervangingsinkomen.

20. L. VAN OTRIVE, P. PONSASERS en Y. CARTUYVELS, *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1992, pp. 303-306.

21. Dit was uiteraard zo tot dat de affaire Dutroux in de zomer van 1996 losbarstte ...

sociale zekerheid als beleidsdoelstellingen naar voren geschoven. Ook de bescherming van de veiligheid van de burger diende een prioritaire en aanhoudende zorg te zijn van alle beleidsverantwoordelijken. Naar aanleiding van de vaststellingen die door de eerste Bende-commissie (1988-1990) werden gedaan rond het falen van politie en gerecht in het onderzoek naar de Bende van Nijvel, lanceerde de Regering in 1990 het Pinksterplan. Voor het eerst in de Belgische geschiedenis groeiden politieproblemen uit tot politieke problemen. De demilitarisering van de rijkswacht (wat trouwens al voorzien was in het regeerakkoord), de herwaardering van de gemeentepolitie, de verbetering van de samenwerking tussen de drie algemene politiediensten (die overigens behouden bleven) en de parlementaire controle op de politie- en inlichtingendiensten vormden de kern van dit politieplan.<sup>22</sup> Er werden ook enkele lokale pilootprojecten gelanceerd met betrekking tot de criminaliteitspreventie.

De verkiezingen van 21 november 1991 veroorzaakten een ware schokgolf omwille van de massale doorbraak van extreem-rechts in Vlaanderen.

De rooms-rode regering DEHAENE I (1992-1995) zou in de heersende economische recessie niet alleen ijveren voor de toetreding van België tot de Europese Monetaire Unie conform de convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht<sup>23</sup>, maar lanceerde ook het zgn. 'Contract met de Burger'. De verkiezingsuitslag had immers de kloof tussen burger en politiek aangetoond, en die diende overbrugd door het Urgentieprogramma voor de Maatschappelijke Problemen, waarbij de veiligheid van de burger voorop stond. Ook werden maatregelen genomen in de sociale bijstand op het vlak van de armoedebestrijding, dit ter bevordering van een meer solidaire samenleving.<sup>24</sup> Uit dit programma stamden tevens de Veiligheidscontracten die steden en gemeenten met de federale overheid konden afsluiten, wanneer zij zich ertoe verbonden bijkomende inspanningen te verrichten op het domein van de

---

22. Het Pinksterplan was inderdaad in hoofdzaak een plan dat hervormingen bevatte m.b.t. de politiediensten. Voor wat justitie betreft, werd de oprichting van een Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid in het vooruitzicht gesteld, die de regering moest ondersteunen in het voeren van een strafrechtelijk beleid. Eén van de meest essentiële problemen die de eerste Bende-commissie had vastgesteld, met name de hachelijke relatie tussen de organisatie van het politiewezen en de organisatie en regeling van het strafrechtelijk vooronderzoek bleef in de praktijk onaangeroerd.

23. De inflatie mocht ten hoogste 1,5% hoger liggen dan in de drie landen met de laagste inflatie, de interestvoeten voor de lange termijn mochten maximaal 2% hoger liggen dan in de drie best presterende landen, het gezamenlijke overheidstekort mocht niet meer bedragen dan 3% van het bruto-nationaal product, de openbare schuld mocht ten hoogste 60% bedragen van het BNP, de nationale munt mocht twee jaar lang niet gedevalueerd zijn en moest de EMS-schommelmarge van 2,25% respecteren.

24. Naast de afschaffing van de Wet uit 1891 die de landloperij en bedelarij verbood, lanceerde Minister L. ONCKELINX in 1993 de integratiecontracten voor jonge bestaansminimumtrekkers, met als doelstelling te vermijden dat jongeren < 25 zich in de bijstand zouden nestelen. De toekenning en het behoud van het bestaansminimum wordt afhankelijk gesteld van het afsluiten en naleven van een 'geïndividualiseerd traject voor sociale integratie', behalve wanneer zulks om billijkheids-of gezondheidsredenen onmogelijk is. Voor de OCMW-Wet gaat het hier om een belangrijke verschuiving: de wettelijke onvoorwaardelijkheid van de financiële steunverlening wordt gewijzigd in een voorwaardelijke steunverlening, cfr. D. LUYTEN, 'Verschuivingen in het bijstandsbeleid', in J. VRANKEN, D. GELDOLF en G. VAN MENXEL (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*, Leuven, Acco, 1994, pp. 118-128.

veiligheid. Zo'n 70% van de inspanningen moest ten goede komen aan de (gemeente)politie, de overige 30% ging naar criminaliteitspreventie. Een geïntegreerde benadering met breed maatschappelijk draagvlak diende voorop te staan. Ook andere actoren dan politie dienden hierbij volwaardig te worden betrokken, zoals bv. het welzijnswerk. Daarnaast konden steden en gemeenten Preventiecontracten afsluiten, welke prioritair op de preventie van de veel voorkomende criminaliteit waren gericht. Ook het snelrecht, dat een snelle bestraffing van daders van vooral straatcriminaliteit beoogt, vloeide uit dit programma voort. De Preventie- en Veiligheidscontracten konden in volle besparingstijd rekenen op aanzienlijke financiële middelen en ze genereerden ook belangrijke tewerkstellingseffecten. Zo werd in 1994 1,4 miljard BEF voorzien in het kader van de Veiligheidscontracten en werden meer dan 1 500 arbeidsplaatsen gecreëerd. En dit terwijl bv. de staatstoelage aan de socialezekerheid door dezelfde federale overheid in 1992 werd bevroren tot 192 miljard BEF per jaar en het Globaal Plan eind 1993 in nieuwe besparingen voorzorg om de toetreding tot de EMU niet te mislopen.

De regering DEHAENE II ging op de ingeslagen weg verder: de voornaamste sociaal-economische doelstelling bleef de toetreding tot de EMU, waardoor begrotingstekort en staatsschuld verder moest teruggedrongen worden en de inflatie in toom gehouden. Anno 1995 had België, net als de meeste andere Europese landen met uitzondering van Nederland, te kampen met een zeer hoge werkloosheid. Eind 1995 werd met het Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid een aantal maatregelen op het vlak van de werkgelegenheid uit het Globaal Plan overgenomen, andere werden bijgestuurd en nieuwe gelanceerd. Het ontwerpakkoord van het Toekomstcontract voor de Werkgelegenheid dat zowel de competitiviteit van de ondernemingen, de groei van de werkgelegenheid als de modernisering van de socialezekerheid moest bewerkstelligen, werd in de lente van 1996 door de ABVV-achterban verworpen. De regering pakte dan in de zomer uit met een sociaal plan, dat een preventieve vrijwaring van de concurrentiekracht van de Belgische ondernemingen lanceerde en een aantal hervormingen in de socialezekerheid (in de sector pensioenen bv.) doorvoerde. Halfweg 1997 werd België – niettegenstaande de nog altijd hoge overheidsschuld – toegelaten bij die landen die als eersten de Europese Monetaire Unie zullen vormen.

Op het domein van de veiligheid werd aanvankelijk de ingeslagen weg verder gezet door bv. te streven naar een nog betere samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten, door de Veiligheidscontracten te verruimen tot Samenlevingscontracten (en waarbij de geïntegreerde en multi-disciplinaire benadering nog zou worden versterkt door op lokaal vlak bv. ook tewerkstelling te stimuleren) en een wijkjustitie te lanceren. Door de affaire Dutroux en de 'dysfuncties' die de Parlementaire Onderzoekscommissie o.l.v. M. VERWILGHEN vaststelde, werden verregaande aanbevelingen<sup>25</sup> geformuleerd. Na de kortstondige ontsnapping van M. DUTROUX

---

25. Dit gold vooral m.b.t. de toekomstige organisatie van het Belgische politiewezen. De aanbevelingen van de Commissie VERWILGHEN terzake vormden uiteindelijk de leidraad voor de Commissie voor een Efficiëntere Politiestructuur, o.l.v. L. HUYBRECHTS, die een geïntegreerde politie, gestructureerd op 2 niveaus moest uittekenen.

kregen de fundamentele hervormingen (de hertekening van het politielandschap en de herstructurering van de magistratuur, alsook de hervorming van het strafprocesrecht in de fase van het vooronderzoek – de Wet Franchimont) van het Belgische politieel en justitieel bestel hun (definitief?) beslag in het door een coalitie van 8 partijen afgesloten Octopusakkoord.

Met uitzondering van een kortdurende periode van economische hoogconjunctuur eind de jaren '80 en een opflakking sinds 1997, wordt de economische situatie tussen 1981-1998 aangeduid als een crisisperiode. Tegen die achtergrond stond de federale regering een radicale ommezwaai voor van het tot dan toe gevoerde beleid: het drukken van de productiekosten en het saneren van de publieke financiën werden de belangrijkste doelstellingen. De politiek van bezuinigingen in de sociale uitgaven terwijl het aantal uitkeringstrekkers is blijven toenemen, heeft in de jaren '90 geleid tot een beperkte toename van de armoede, die haar volle betekenis krijgt binnen de reeds kwetsbaarder segmenten van de bevolking (cf. *supra*). In België heeft de selectiviteit inzake socialezekerheid haar grenzen bereikt, hoewel 'globaal' blijkt dat de doelmatigheid van het geheel van de socialezekerheid gedurende het voorbije decennium *niet* is gewijzigd: zo'n 35% van de huishoudens ontsnapt aan de armoede, dankzij de socialezekerheid. Omgekeerd is ook de mate van afhankelijkheid van de socialezekerheid voor de bestaanszekerheid niet wezenlijk veranderd, ondanks de aanhoudende groei van het aantal huishoudens dat een beroep doet op een vervangingsinkomen (van 50% in 1985 naar ruim 54% in 1997) blijft het aandeel gezinnen dat ook zonder socialezekerheid bestaanszekerheid zou genieten schommelen rond de 60%. *Evenwel neemt de doelmatigheid van de vervangingsinkomens sedert 1985 langzaam maar zeker af* (CANTILLON, DE LATHOUWER, MARX, VAN DAM en VAN DEN BOSCH, 1999:20).

Vooralsnog zijn de grondslagen van de Belgische corporatistische verzorgingsstaat overeind gebleven. België heeft zich – net als de andere continentaal-Europese landen overigens – ingeschreven in een beleid tot beperking van het arbeidsaanbod ('*the labour reduction route*') als antwoord op de gewijzigde sociale en economische omstandigheden sedert halfweg de jaren '70.<sup>26</sup>

De stelling dat de verzorgingsstaat in West-Europa tot het verleden behoort, is echter empirisch niet vol te houden. De relatieve robuustheid van de welvaartsstaat tegen beleidsretoriek<sup>27</sup> wordt in de literatuur aangeduid met de term '*path-dependency*<sup>28</sup>': de hardnekkigheid van éénmaal gemaakte keuzen voor wat de institutio-

---

26. G. ESPING-ANDERSEN, 'After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy', in G. ESPING-ANDERSEN (ed.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, London, UNRISD/Sage, 1996, pp. 17-20.

27. Zo dient het neo-liberale primaat van het aanbod gerelativeerd. Zij stond een grondige herstructurering van de vraag voor en beoogde een uitbreiding van de vraag van de kapitaalinkomens en niet van de lonen.

28. A. C. HEMERIJCK en W.E. BAKKER, 'De pendule van perspectief. Convergentie en divergentie in het denken over de verzorgingsstaat', in G. ENGBERSEN, A.C. HEMERIJCK en W.E. BAKKER (red.), *Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstate*, Amsterdam, Boom, 1994, pp. 21-58.

nele arrangementen betreft, is naast de strategische keuzemogelijkheden van maatschappelijke actoren één van de meest doorslaggevende factoren die de vormgeving, reikwijdte en ontwikkelingsrichting van de moderne verzorgingsstaat bepalen.

Sedert halfweg de jaren '80 is ook de veiligheidsproblematiek op de politieke agenda gekomen. Het terrorisme van de Bende van Nijvel en de CCC vormden hiertoe de concrete aanleiding. De verkiezingen van 24 november 1991 ('Zwarte Zondag') werden aangezien als een signaal voor de politiek om de veiligheid als een topprioriteit te blijven beschouwen. Daartoe werd vooral in het politiewezen en de preventie van veel voorkomende criminaliteit geïnvesteerd, justitie hinkte (wat) achter. De affaire Dutroux (1996) zorgde ervoor dat de veiligheid van de burger dé belangrijkste opdracht werd voor de regering in de tweede helft van de legislatuur. Maar dit betekent niet dat gewag zou kunnen worden gemaakt van een veiligheidsstaat in België.

Het beduidt evenmin dat door de heersende veiligheidsretoriek de overgang zou worden bewerkstelligd van een verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat. Zowel theoretisch als empirisch is zulks vanuit een macro-perspectief onhoudbaar. Vaak wordt hierbij verwezen naar de budgetten die worden besteed aan de veiligheidszorg, terwijl bezuinigd wordt in de sociale sector in crisistijd. Dan nog is dergelijke vergelijking grotesk te noemen: zo werd in België in 1992 voor 2 614 miljard BEF (46% van het BBP) besteed aan sociale doeleinden.<sup>29</sup> De socialezekerheid nam

---

29. K. VERHEYEN, M. VERHUE, H. KOPPEN, H. en S. CLAUWAERT, 'De sociale uitgaven in België. Een studie over de omvang en de financiering van de sociale geldstromen in België in 1992', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 37(1995)2, pp. 329-403. Onder 'sociaal beleid' verstaan zij pragmatischerwijs de sociale zekerheid *sensu strictu* met eveneens de uitgaven die niet door de sociale zekerheid worden voorzien en die tot de volgende beleidsdomeinen kunnen worden gerekend:

- onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- gezondheid;
- arbeidsaangelegenheden;
- ouderdom en overleven;
- gezin;
- moederschap;
- jeugd;
- gehandicapten;
- huisvesting;
- cultuur en recreatie;
- maatschappelijk welzijn – maatschappelijke emancipatie,

alsook de fiscale uitgaven die hierop betrekking hebben, gevoerd door de Belgische overheid *sensu lato* (d.w.z. de federale, communautaire, regionale, provinciale, stedelijke en gemeentelijke overheden resp. de socialezekerheid). Bovendien moeten 'sociale uitgaven' niet alleen één van de daarnet opgesomde functies vervullen, maar ook nog voldoen aan de volgende criteria:

- de uitgave dekt kosten die voortspruiten uit het ontstaan of bestaan van bepaalde risico's, eventualiteiten of behoeften;
- de overheid of de collectiviteit (bv. de socialezekerheid) draagt de uiteindelijke last van deze uitgave;
- er is geen simultane tegenprestatie vanwege de begunstigde (op basis hiervan worden alle vergoedingen voor arbeid uitgesloten);

→

daarvan 1 367, 8 miljard voor haar rekening, of 51%. Alles samen was de federale overheid in 1992 goed voor 60,7% van de sociale uitgaven. De 3 miljard BEF dat het Veiligheidsfonds in 1994 voorzag en dat o.m. werd gebruikt voor de financiering van de Veiligheids- en Preventiecontracten verbleekt hier enigszins bij ...

## En de toekomst?

Vanuit zowel een theoretisch als een empirisch macro-perspectief kan de stelling dat de Belgische verzorgingsstaat verglijdt tot een veiligheidsstaat niet worden aangehouden.

Theoretisch gaat het hier om niet-compatibele concepten, die handelen over verschillende realiteiten. Meer nog, er mag zelfs openlijk betwijfeld worden of en in hoeverre SLAMA's politiek-filosofisch concept van de veiligheidsstaat wel aansluit bij de reële veiligheidsproblematiek zoals die zich vandaag stelt.

Uit de empirie bleek dan weer dat niettegenstaande de bezuinigingen in de sociale uitgaven tijdens de crisis van de jaren '80 en het toegenomen aantal uitkeringstrekkers de armoede en de inkomensongelijkheid *niet* is toegenomen. Een selectief beleid inzake socialezekerheidsuitkeringen heeft een algemene dualisering tussen uitkeringstrekkers en loontrekkenden voorkomen op het niveau van de huishoudens. De verklaring hiervoor schuilt in het groeiende meerverdienerschap. De jaren '90 laten echter een verscherping zien van de traditionele maatschappelijke breuklijnen tussen gezinnen met een arbeidsinkomen en gezinnen en individuen die enkel van een vervangingsinkomen moeten leven. De recentelijk vastgestelde en vooral snog beperkte stijging van de armoede die bepaalde segmenten van de bevolking op beroepsactieve leeftijd beduidend harder treft dan in het verleden geeft aan dat het beleid van selectiviteit in de socialezekerheid zijn grenzen heeft bereikt en in de toekomst bijzondere waakzaamheid is geboden. Globaal is de Belgische welvaartsstaat naast bv. Duitsland het typevoorbeeld gebleven van een corporatistische welvaartsstaat. De pad-afhankelijkheid is hiervoor een belangrijke verklarende factor. De uitstekende prestaties van het Belgische socialezekerheidsstelsel op het gebied van de voorkoming en de bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid betekenen echter niet dat er geen belangrijke uitdagingen voor de toekomst zijn.

Zoals elders in West-Europa staat ook de Belgische verzorgingsstaat onder druk<sup>30</sup>, door zowel externe (vooral internationale economische factoren zoals globalisering) als interne<sup>31</sup> (in hoofdzaak sociaal-demografisch van aard, zoals bv. de ontgroening en de vergrijzing van de bevolking) factoren. Bovendien heeft ons

- 
- 
- de band tussen de doelstelling en de uiteindelijke bestemming van de uitgave moet duidelijk zijn (bv. uitgaven aan een opleidingsprogramma voor langdurig werklozen);
  - de uitgave is bestemd voor iedereen die aan bepaalde voorwaarden voldoet.

30. DE GROEP VAN LISSABON, *Grenzen aan de concurrentie*, Brussel, VUB-Press, 1994. R. PETRELLA, *Het algemeen belang. Lof van de solidariteit*, Brussel, VUB-Press, 1997, pp. 35-56.

31. F. VANDENBROUCKE, 'Op zoek naar een redelijke utopie. Kanttekeningen bij het Rapport van de Groep van Lissabon', in *Samenleving en Politiek*, 3(1996)4, pp. 3-27.



land ook duidelijk af te rekenen met de 'nieuwe sociale kwestie'<sup>32</sup> die maakt dat het gebrek aan arbeidsmarktparticipatie van laaggeschoolden vanuit een sociaal-emancipatorische optiek problematisch is. De betaalde arbeid is erg ongelijk verdeeld (de niet-tewerkstelling van bv. laaggeschoolde vrouwen is in dit verband illustratief) en vormt de kern van het huidige herverdelingsvraagstuk<sup>33</sup>: dubbele arbeidsinkomens zijn thans de welvaartsnorm geworden, maar deze zijn vooral weggelegd voor hooggeschoolde tweeverdienersgezinnen, terwijl laaggeschoolde éénverdienersgezinnen precies de geringste kansen hebben op de arbeidsmarkt en het vaak moeten stellen met één vervangingsinkomen, wat vaak nog versterkt wordt door de homogamie.

Een beleid van 'sociale activering' (waarbij hoofdzakelijk de werkloosheidsuitkering als loonsubsidie wordt aangewend) tracht sinds 1997<sup>34</sup> mee<sup>35</sup> het gebrek aan arbeidsmarktparticipatie bij laaggeschoolden te ondervangen. Dergelijk beleid dient in de visie van P. ROSANVALLON de overgang van een 'passieve' naar een 'actieve' verzorgingsstaat te bewerkstelligen: *'L'Etat-Providence traditionnel fonctionne en effet comme une machine à indemniser. C'est un 'Etat-Providence compensateur', qui repose sur le principe de la dissociation entre l'économique et le social. Les droits sociaux sont simplement des droits de tirage. (...) Conçue pour traiter des situations appréhendées comme des risques conjuncturels, elle ne convient plus pour gérer des états hélas plus stables. (...) L'exploration des formes qui pourrait prendre un 'Etat actif-Providence' va au contraire de pair avec la recherche d'un enrichissement de la notion de droit social, pour trouver la voie de ce que pourrait être un nouveau droit à l'insertion* (ROSANVALLON, 1995:10, 11). Met name de

---

32. P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Répenser l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1995.

33. B. CANTILLON en I. MARX, *Naar een sociaal doelmatig tewerkstellingsbeleid*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, mei 1995.

34. Dit mag ons niet doen vergeten dat de werkelijkheid van de sociale activering niet zo nieuw is, wel integendeel. Zo worden activeringsmethodieken in het welzijnswerk al zo'n 15 jaar toegepast. De politieke doorbraak van het sociale activeringsvertoog in de jaren '90 maakte dat dit in België werd toegespitst op de reïntegratie van uitkeringstrekkers via de arbeidsmarkt. Naast een emancipatorische inbreng, kwamen er ook disciplinerende en budgettaire doelstellingen bij.

35. Het Belgische werkgelegenheidsbeleid is sedert 1993 altijd gestoeld geweest op de opeenvolgende krachtlijnen die door de Europese Unie werden uiteengezet. Tijdens de bijzondere Europese top te Luxemburg eind 1997 werden 19 richtsnoeren voor 1998 geformuleerd. Ze werden gegroepeerd in vier pijlers:

- de verbetering van de inzetbaarheid van werklozen en werknemers (naast bijkomende mogelijkheden voor vorming en opleiding werden ook activeringsmaatregelen opgenomen);
- de ontwikkeling van het ondernemerschap (w.o. de verlaging van de arbeidskost, de bevordering van het zelfstandig ondernemerschap en de ontwikkeling van nieuwe arbeidsmarkten als antwoord op onvervulde maatschappelijke behoeften);
- de bevordering van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en van hun werknemers (door de modernisering van de arbeidsorganisatie en de investeringen in menselijke hulpbronnen);
- de versterking van het gelijke-kansenbeleid (o.a. door het wegwerken van de discriminatie tussen mannen en vrouwen).

Bron: FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1998*, Brussel, FMTA, 1998, pp. 49-54.

Belgische werkloosheidsverzekering zou zowat verworpen zijn tot een typevoorbeeld van deze *participatie-problematiek*, het stelsel zou in belangrijke mate geëvolueerd zijn naar een passieve afvloeiingsregeling van de laagst productieven en de minst opgeleiden.<sup>36</sup> Omwille van de sterk verscheiden ideologische referentiekaders die eraan ten grondslag liggen (activering als disciplinerende reactie op bijstandsafhankelijkheid, uit angst voor de onderklasse, als realisatie van sociale grondrechten en contractualisering als meer vormelijk element) kan het concept van een activerende verzorgingsstaat op zeer verschillende wijze concreet worden ingevuld: emanciperende en disciplinerende tendenzen vormen de beide extremen van dit continuüm; VRANKEN, GELDOLF en VAN MENXEL<sup>37</sup> toetsten in 1997 de praktijk van de activering in België op basis van een zestal beoordelingscriteria. Hun voorlopig besluit was dat het activeringsbeleid nog verschillende kanten op kon.

Terrorisme vormde medio de jaren '80 de aanleiding voor de nationale regering om zich duidelijker in te laten met de problemen van politie en justitie. Toch zou het tot begin de jaren '90 duren vooraleer meer ingrijpende beleidsplannen werden geïmplementeerd. In de nasleep van de verkiezingen van 24 november 1991 verlegde de focus zich naar de grootstedelijke problematiek en de veel voorkomende criminaliteit, die o.a. zou worden voorkomen en bestreden via een geïntegreerde aanpak op lokaal vlak, en waarbij naast politie en justitie bv. ook het welzijnswerk werd betrokken. De affaire Dutroux resulteerde in een fundamentele hertekening van het politie- en justitielandschap. De veiligheidsproblematiek is dus eigenlijk sinds de tweede helft van de jaren '80 niet meer van de politieke agenda verdwenen, en vormt op dit ogenblik wellicht het belangrijkste topic. Dit wil echter niet zeggen dat daardoor de veiligheidsstaat aan de horizon opdoemt, die de vergane verzorgingsstaat komt vervangen; vanuit een macro-structurele benadering houdt deze duiding noch empirisch, noch theoretisch steek. Op micro-niveau ligt dit enigszins anders. Armoede en werkloosheid zijn net als veiligheidsproblemen vooral geconcentreerd in een grootstedelijke context, waardoor ze ook beter zichtbaar zijn geworden.<sup>38</sup> Doordat de brede sociaal-preventieve benadering die door de federale overheid via de Veiligheidscontracten wordt gepropageerd<sup>39</sup>, lokaal vaak wordt verengd tot situationele criminaliteitspreventie binnen een sociale controle-optiek behoeft het

---

36. L. DE LATHOUWER, *Het Belgisch werkloosheidsstelsel en het schorsingsbeleid: een evaluatie vanuit sociaal zekerheids- en arbeidsmarktperspectief*, CSB/UFSIA, paper gepresenteerd op het derde SISWO Arbeidsmarktcongres te Rotterdam op 18 september 1997.

37. J. VRANKEN, D. GELDOLF en G. VAN MENXEL (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*, Leuven, Acco, 1997, pp. 199-214.

38. G. ENGBERSEN, 'Stedelijke marginaliteit en criminaliteit', in G. VAN DEN HEUVEL en R. VAN SWAANINGEN (red.), *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*. Bundel n.a.v. het gelijknamige Congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie gehouden op 26 en 27 juni 1997 te Maastricht, Amsterdam/Maastricht, Ars Aequi Libri, 1998, pp. 57-66.

39. W. DEBEUCKELAERE, D. HACHE en P. DE HERT, 'Federale expansiedrift en veiligheidsfetisjisme. Heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een geheime agenda?', in *Samenleving en Politiek*, 4(1997)9, pp. 30-37. De auteurs wijzen in deze bijdrage vooral op de complexiteit van de bevoegdheden m.b.t. het Belgische veiligheidsbeleid.

federale veiligheidsbeleid inderdaad meer uitklaring<sup>40</sup>, zonder dat daarom paniekkreten geslaakt hoeven te worden omtrent de overgang van een verzorgingsstaat naar een veiligheidsstaat. Om deze retoriek te kunnen overstijgen, dienen ook de partners van de federale overheid, zoals de steden en gemeenten hun verantwoordelijkheid terzake op te nemen ...

## Bibliografie

ANDRIES, M., 'De Belgische Sociale Zekerheid in de typologie van de welvaartsstaten', in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, oktober 1997.

ANDRIES, M. en DE LATHOUWER, L., 'De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid. Lessen uit de jaren tachtig', in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, februari 1996.

BECK, U., *Risk society. Towards a new modernity*, London, Sage, 1992.

BOUTTELIER, J.C.J. en VAN STOKKOM, B.A.M., 'Consumptie van veiligheid', in *Justitiële Verkenningen*, 21(1995)5, pp. 96-111.

CANTILLON, B. en ANDRIES, M., 'De dualiseringsthese hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992', in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, december 1994.

CANTILLON, B. en MARX, I., *Naar een sociaal doelmatig tewerkstellingsbeleid*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, mei 1995.

CANTILLON, B., DE LATHOUWER, L., MARX, I., VAN DAM, R. en VAN DEN BOSCH, K., 'Sociale indicatoren 1976-1997', in *CSB-Berichten*, Antwerpen, CSB/UFSIA, mei 1999.

DE DECKER, P., HUBEAU, B. en VAN NIEUWINCKEL, S. (red.), *In de ban van stad en wijk*, Epo, Berchem, 1996.

DE GROEP VAN LISSABON, *Grenzen aan de concurrentie*, Brussel, VUB-Press, 1994.

DE HAAN, W., 'Veiligheidszorg als verdelingsvraagstuk in de verzorgingsstaat', in *Tijdschrift voor Criminologie*, 36(1994)1, pp. 25-28.

---

40. T. VAN DEN BROECK, 'De Veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', in *Panopticon*, 16(1995)1, pp. 58-68. T. VAN DEN BROECK, 'A tale of two cities. De Veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie' (deel 1 en deel 2), in *Panopticon*, 18(1997)4/5, pp. 353-369 en 480-506.

DE LATHOUWER, L., *Het Belgisch werkloosheidsstelsel en het schorsingsbeleid: een evaluatie vanuit sociaal zekerheids-en arbeidsmarktperspectief*, CSB/UFSIA, paper gepresenteerd op het derde SISWO Arbeidsmarkt-congres te Rotterdam op 18 september 1997.

DE SWAAN, A., *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs, gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, Bert Bakker, 1996, vijfde druk.

DEBEUCKELAERE, W., HACHE, D. en DE HERT, P., 'Federale expansiedrift en veiligheidsfetisjisme. Heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een geheime agenda?', in *Samenleving en Politiek*, 4(1997)9, pp. 30-37.

ENGBERSEN, G., HEMERIJCK, A.C. en W.E. BAKKER (red.), *Zorgen in het Europese huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Amsterdam, Boom, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G., *State and market in the formation of social security regimes: a political economy- approach*, EUI Working Paper 87/281, Florence, European University Institute, april 1987.

ESPING-ANDERSEN, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. (ed.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, London, UNRISD/Sage, 1996.

FEDERAAL MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1998*, Brussel, FMTA, 1998.

HEBBERECHT, P., 'Van Preventiecontract tot Veiligheids- en Samenlevingscontract ... of de logica van een veiligheidsstaat', in *Panopticon*, 18(1997)2, pp. 101-110.

PETRELLA, R., *Het algemeen belang. Lof van de solidariteit*, Brussel, VUB-Press, 1997.

ROSANVALLON, P., *La nouvelle question sociale. Répenser l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1995.

SLAMA, A.-G., *L'angélisme exterminateur. Essai sur l'ordre moral contemporain*. 1993.

STUURMAN, S., *De labyrinthische staat. Over politiek, ideologie en moderniteit*, Amsterdam, Sua, 1985.

THERBORN, G., 'Karl Marx returning. The welfare state and neo-marxist, corporatist and statist theories', in *International Political Science Review*, 7(1986)2, pp. 131-164.

VAN DEN BROECK, T., 'A tale of two cities. De Veiligheidscontracten in Gent en Antwerpen, een stand van zaken na de evaluatie' (deel 1 en deel 2), in *Panopticon*, 18(1997)4/5, pp. 353-369 en 480-506.

VAN DEN BROECK, T., 'De Veiligheidscontracten: evalueerbaarheid en een stand van zaken', in *Panopticon*, 16(1995)1, pp. 58-68.

VANDENBROUCKE, F., 'Op zoek naar een redelijke utopie. Kanttekeningen bij het Rapport van de Groep van Lissabon', in *Samenleving en Politiek*, 3(1996)4, pp. 3-27.

VAN DEN HEUVEL, G. en VAN SWAANINGEN, R. (red.), *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, bundel n.a.v. het gelijknamige Congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie gehouden op 26 en 27 juni 1997 te Maastricht, Amsterdam/Maastricht, Ars Aequi Libri, 1998.

VAN DEN WYNGAERT, M. en H. DE PRINS, *Van Koude Oorlog tot Nieuwe Wereldorde*, Leuven/Apeldoorn, Garant, 1995.

VAN OUIRIVE, L., PONSAERS, P. en CARTUYVELS, Y., *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1992.

VAN ROSSEM, M., *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw*, Den Haag, SDU, 1991, gewijzigde herdruk.

VAN SWAANINGEN, R., 'Sociale controle met een structureel tekort. Pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid', in *Justitiële Verkenningen*, 21(1995)3, pp. 63-87.

VERHEYEN, K., VERHUE, M., KOPPEN, H. en CLAUWAERT, S., 'De sociale uitgaven in België. Een studie over de omvang en de financiering van de sociale geldstromen in België in 1992', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 37(1995)2, pp. 329-403.

VRANKEN, J., GELDOLF, D. en VAN MENXEL, G. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*, Leuven, Acco, 1994.

VRANKEN, J., GELDOLF, D. en VAN MENXEL, G. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*, Leuven, Acco, 1997.

VRANKEN, J., GELDOF, D. en VAN MENXEL, G. (red.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*, Leuven, Acco, 1998.

WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A. (red.), *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1993, zevende druk.