

## VOORBIJ HET 'GOUD' VAN DE JAREN ZESTIG

*Armoedepercepties in de welvaartsstaat in België (1958-1973)*

**- Jeroen Barrez -**

“Voor één keer klopt een historische gemeenplaats: de jaren zestig waren inderdaad *golden sixties*”<sup>1</sup>. De jaren 1960 staan in de literatuur bekend als een ‘gouden tijdperk’. Meer nog, volgens Marc Hooghe mag deze metafoor voor “één keer” letterlijk worden genomen. De jaren 1960 waren een periode van ongekende economische voorspoed die zich op sociaal vlak vertaalde in een verdere expansie van de welvaartsstaat. Het welvaartsoptimisme dat hieruit voortvloeide, galmt nog steeds na in de literatuur. Daartegenover leg ik in mijn onderzoek de nadruk op een aspect dat nagenoeg volledig ontbreekt in de historiografie en loodrecht botst op het welvaartsideaal: armoede. Ik schenk daarbij aandacht aan een kleine minderheid binnen de politiek, de wetenschap en het middenveld dat de armoedeproblematiek wel zag. Het was net tijdens de *golden sixties* dat de armoede opnieuw in het vizier van sociale wetenschappers en beleidsmakers kwam. Onder andere de socioloog Jan Vranken vroeg in deze periode aandacht voor armoede, en hij zou dat blijven doen: ruim twee decennia later was hij de inspirator van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting en in 2010 lanceerde Vranken het federaal Jaarboek Armoede in België<sup>2</sup>. De hernieuwde aandacht voor armoede vanaf het midden van de jaren 1960 was echter ondenkbaar zonder de nieuwe – met name relatieve – invulling van het armoedebegrip. Armoede kreeg hierdoor een nieuwe actualiteit binnen de welvaartsstaat.

## I. Inleiding

### De ‘gouden’ jaren zestig

De ‘lange jaren zestig’ (1958-1973) kenmerkten zich eerst en vooral door een snelle economische groei. Bovendien werden de vruchten van de groei tijdens de *golden sixties* herverdeeld. Zo vond er een reële verdubbeling van de koopkracht plaats: de modale Belg had vlak voor de oliecrisis van 1973 twee maal zoveel geld te spenderen in vergelijking met de periode rond Expo ‘58. Met name de markt van duurzame consumptiegoederen kende een sterke expansie<sup>3</sup>. Daarnaast resulteerde de economische groei in een zeer lage werkloosheid. Tussen 1960 en 1974 schommelde het werkloosheidspercentage in België rond de 2,1%<sup>4</sup>. Meer algemeen voor West-Europa worden de eerste drie naoorlogse decennia als een voorspoedige tijd gezien. Zo omschreef de Britse historicus Eric Hobsbawm heel de periode van 1947 tot 1973 als “het Gouden Tijdperk”<sup>5</sup>.

De Belgische sociale geschiedschrijving over de naoorlogse periode schetst voornamelijk de ontwikkeling van de welvaartsstaat. Na een woelige start van de jaren 1960 liet de economische voorspoed vakbonden en werkgevers toe om water bij de wijn te doen en zo een sociaal evenwicht te creëren. Het is de geschiedenis van dit overleg-

mechanisme, waarbij beide partners aan de onderhandelingstafel kwamen en de welvaartsstaat vorm gaven, dat de sociale historiografie over de jaren 1960 domineert. Toch trachtte ook de overheid haar rol te spelen in het sociale overleg door op te treden als toezichhouder en bemiddelaar, maar ook als participant<sup>6</sup>.

Armoede komt nauwelijks aan bod in de literatuur. Indien dit wel het geval is, poneert men dat de gevolgen ervan sterk verzacht waren door de expansie van de welvaartsstaat<sup>7</sup>. Zo stelt Robert Vandeputte in zijn *Sociale geschiedenis van België (1944-1985)* armoede voor als een fenomeen dat zou opdrogen in de welvaartsstaat. “Bittere armoede” zou verdwenen zijn uit de gezinnen<sup>8</sup>. Ook economisch historicus Peter Scholliers wijst op een sterke stijging van de levensstandaard tijdens de jaren 1960 en 1970<sup>9</sup>. Procentueel gezien daalden de voedseluitgaven in het gezinsbudget en in absolute cijfers tekende zich de sterkste stijging van de voedseluitgaven af tussen 1961 en 1974.

### Voorbij het ‘goud’ van de jaren zestig

“Niet iedereen plukt de fameuze ‘vruchten van de groei’: in 1967 ligt het inkomen van 10% van de bevolking onder het bestaansminimum!”<sup>10</sup>

1. MARC HOOGHE e.a., *Golden sixties, 1958-1973. België in de jaren zestig*, Brussel, 1999, p. 14 en 19.
2. ANDRÉ MOMMEN, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London, 1994, p. 121; MARC HOOGHE e.a., *Golden sixties*, p. 13-15.
3. Het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting ontstond in 1991 en is een initiatief dat uitgaat van de Universiteit Antwerpen. Sinds 1994 krijgt het project steun van de Vlaamse overheid. Het federaal Jaarboek Armoede in België werd eveneens door Vranken gelanceerd in 2010 en beoogde expliciet om over de taalgrens heen te werken. Het Jaarboek steunt op een samenwerking tussen de universiteiten van Gent en Bergen en wordt gefinancierd door de federale overheid.
4. VINCENT DUJARDIN e.a., *Nieuwe geschiedenis van België*, Tielt, 2009, dl. 3, p. 1476.
5. ERIC HOBSBAWM, *Een eeuw van uitersten. De twintigste eeuw 1914-1991*, Utrecht, 1995, p. 301-307.
6. GREGORY VERCAUTEREN, *In naam van de sociale vooruitgang: de rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*, Leuven, 2007.
7. MARC REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, 2004, p. 238-239; Hans Blom en Emiel Lamberts, *Geschiedenis van de Nederlanden*, Amersfoort, 2013, p. 304-306.
8. ROBERT VANDEPUTTE, *Sociale geschiedenis van België 1944-1985*, Tielt, 1987, p. 127.
9. In zijn werk *Arm en rijk aan tafel* doet Scholliers een poging de levensstandaard en ongelijkheid in België vanaf 1800 tot het einde van de twintigste eeuw te overschouwen aan de hand van de eetgewoontes van sociale groepen. Uit de forse daling van aardappel- en broodconsumptie en de stijging van de vleesconsumptie tijdens de jaren 1960 en 1970 leidt hij een sterke stijging van de levensstandaard af. Zie: PETER SCHOLLIERS, *Arm en rijk aan tafel: tweehonderd jaar eetcultuur in België*, Berchem, 1993, p. 206, 209 en 231.
10. VINCENT DUJARDIN e.a., *Nieuwe geschiedenis van België*, Tielt, 2009, dl. 3, p. 1476.

Bovenstaand citaat is een zeldzaam voorbeeld uit de historiografie waarin de armoedeproblematiek wordt aangestipt. In het overzichtswerk *1951-1991: een tijdsbeeld* benadrukken de auteurs dat de inkomens- en vermogensongelijkheid bleef bestaan. Bovendien werkten de herverdelingsmechanismen voornamelijk ten gunste van de middengroepen (het Mattheuseffect)<sup>11</sup>. Soms wordt de welvaartsstaat kritisch benaderd: voor Frankrijk stelt de historica Axelle Brodiez-Dolino vast dat “les fameuses ‘Trente Glorieuses’ sont loin d’être glorieuses pour tous”<sup>12</sup>.

In de tentoonstellingsuitgave *De armoede in onze gewesten van vroeger tot nu* valt op dat illustraties over armoede tussen de Tweede Wereldoorlog en de tweede helft van de jaren 1970 ontbreken<sup>13</sup>. Dit voert ons naar de vraag of en op welke manier over armoede werd gedacht. De armoedeproblematiek blijft in de schaduw staan van het dominante beeld van de jaren 1960 als een periode van overvloed. Dit idee van de *golden sixties is an sich* niet fout – zeker in vergelijking met de voorgaande periode. De *fifties* kenden immers nog periodes van reële schaarste en een werkloosheidsgraad die rond de 10% schommelde<sup>14</sup>. Niettemin is er duidelijk een lacune in de Belgische sociale historiografie over de jaren 1960: de armoede komt nauwelijks aan bod.

De afwezigheid van literatuur houdt sterk verband met de bronnen die historici hebben aangevend om de ‘gouden’ jaren zestig te bestuderen. Zo is de geschiedschrijving van deze periode tot nog toe grotendeels een spiegel geweest van het dominante welvaartsdiscours. Ik focus in mijn onderzoek op het ‘tegendiscours’ dat wel aandacht voor armoede had en op het eerste gezicht onbeduidend is. Toch blijkt snel, in het bijzonder

voor de tweede helft van de jaren 1960, dat de armoedeproblematiek meer aan bod kwam in het toenmalige wetenschappelijke en politieke debat dan de historiografie doet vermoeden.

De centrale vraag luidt hoe het armoedebegrip in België invulling kreeg en evolueerde tijdens de ‘gouden’ jaren zestig (1958-1973), met name in het licht van de hernieuwde aandacht voor armoede vanaf 1965. Meer specifiek kijk ik hoe het sociaalwetenschappelijke, politieke en maatschappelijke veld naar armoede keek en hoe verschillende percepties zich ontwikkelden. Werd armoede gepercipieerd als een absoluut tekort aan (levens)middelen of een relatieve achterstelling ten opzichte van andere leden van de samenleving? Deze vraag is fundamenteel, aangezien de implicaties ervan ingrijpend zijn voor zowel het armoedeonderzoek als de aanpak van de armoedeproblematiek. In het tweede hoofdstuk analyseer ik hoe de expansie van de welvaartsstaat de armoede naar de achtergrond duwde. Vervolgens onderzoek ik hoe de herontdekking van de armoede vorm kreeg aan de hand van de centrale actoren (hoofdstuk drie). In het vierde hoofdstuk focus ik op de weerslag die de nieuwe aandacht voor armoede had op het armoedebeleid. Het laatste hoofdstuk is gewijd aan de nieuwe – in het bijzonder relatieve – invulling van het armoedebegrip. De gehanteerde methode is een discoursanalyse in de meest ruime zin: hele bronnencorpusen worden tezamen ontrafeld. Zo analyseer ik bijvoorbeeld het vertoog van een wetenschappelijke kring zoals de Werkgroep Alternatieve Economie of een middenveldorganisatie als de Nationale Actie voor Bestaanszekerheid in haar geheel. De vertogen die een bepaalde groep onderzoekers, politici of voortrekkers van middenveldorganisaties hanteerden, refereerden elk op hun beurt naar een gedeelde

11. FRANK VANHAECKE e.a., *1951-1991: een tijdsbeeld*, Brussel, 1991, p. 167.

12. AXELLE BRODIEZ-DOLINO, ‘Entre social et sanitaire: les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XX<sup>e</sup> siècle’, *Le Mouvement Social*, 54 (2013), p. 5 en 48.

13. LIEVE DE MECHLEER, *De armoede in onze gewesten van vroeger tot nu*, Brussel, 1991, p. 11.

14. MARC REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, p. 294.

betekenisgeving over armoede<sup>15</sup>. Bij de discoursanalyse van bronnencorpusen als een geheel is het wel opletten voor veralgemeningen. Zo hielden politici die in het parlement zetelden er afwijkende percepties over armoede op na.

Het bronnencorpus bestaat hoofdzakelijk uit een selectie van documenten die over armoede reflecteerden tijdens de jaren 1960. Het armoede-discours wordt vanuit drie invalshoeken belicht: het wetenschappelijke onderzoek, de politiek en het middenveld. Zij vormden samen de drie centrale actoren in het armoededebat<sup>16</sup>. Ten eerste raadpleeg ik wetenschappelijke publicaties die geleidelijk talrijker werden vanaf 1965. Naast het werk van individuele onderzoekers – zoals de sociologe Marthe Versichelen in Gent – concentreerde het armoedeonderzoek zich rond enkele wetenschappelijke polen. Zo kwam aan de KU Leuven de Werkgroep Alternatieve Economie tot stand. Om de percepties van politici op de armoedeproblematiek te analyseren worden de parlementaire handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers geraadpleegd. Ook het archief van het Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) van de Christelijke Volkspartij (CVP) werd opgenomen, in het bijzonder de documenten van de subcommissies Vergeten Groepen - Sociaal Gehandicapten en Recht op Bijstand. Over werkgroepen van andere politieke partijen heb ik geen indicaties teruggevonden. Tot slot bevat het bronnencorpus documenten van middenveldorganisaties. Het onderzoek beperkt zich tot armoedeverenigingen die op het nationale niveau actief waren, waardoor enkel publicaties en verslagen van de Nationale

Actie voor Bestaanszekerheid deel uitmaken van het onderzoek. Daarnaast werd ook de syndicale pers geraadpleegd voor de verschillende levensbeschouwingen: *De Gids op Maatschappelijk Gebied* voor de christelijke, *De Werker* voor de socialistische en *De Liberale Syndicalist* voor de liberale zuil. Het opzet van *De Gids op Maatschappelijk Gebied* is evenwel veel breder dan een zuiver syndicale publicatie, waardoor de armoedeproblematiek er potentieel sneller aan bod komt.

### Armoede : een veelkoppig monster

Op het eerste gezicht is armoede een fenomeen waar iedereen zich wel iets kan bij voorstellen. Toch blijkt een concrete invulling van het armoedebegrip al snel mank te lopen. Onderzoekers zien haar als een “veelkoppig monster”<sup>17</sup>. Zo gaat het niet enkel over een inkomenstekort, maar ook over gezondheid, huisvesting, onderwijs en participatie aan de maatschappij in de meest ruime zin.

In het hedendaagse onderzoek bestaat er een zekere consensus dat armoede een relatief begrip is. Armoede krijgt vorm naargelang de culturele, ruimtelijke en historische context. Onderzoekers zijn het er ook over eens dat armoede steeds een sociale betekenis heeft. Armoede overstijgt het individu en moet begrepen worden binnen een maatschappelijke context met de daarbij behorende sociale relaties<sup>18</sup>. In de ontwikkeling van dit hedendaagse armoedebegrip speelden de jaren 1960 een hoofdrol.

15. De Werkgroep Alternatieve Economie gaf de armoedeproblematiek bijvoorbeeld betekenis vanuit de antikapitalistische maatschappijkritiek die ze uitdroeg. Ze hanteerden ook een duidelijk relatief armoedebegrip. Bij de Nationale Actie voor Bestaanszekerheid was het armoedeconcept veel minder duidelijk.

16. Het perspectief van ‘gewone’ mensen op armoede ontbreekt. Mondelinge geschiedenis zou daaraan in de toekomst kunnen tegemoetkomen.

17. ALBERT KORT, *Geen cent te veel: armoede en armenzorg op Zuid-Beveland, 1850-1940*, Hilversum, 2001, p. 19.

18. Armoede is niet eigen aan een bepaald individu, maar is veeleer een fase in een individuele levenscyclus die (meestal) niet permanent is. Vandaar dat ik de term ‘armen’ bewust zal vermijden en spreken over mensen die in armoede leven.

Zie ook: KATIA LEVECQUE, *Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijke veld*, Antwerpen en Apeldoorn, 2003, p. 7-9; RUTH LISTER, *Poverty*, Cambridge, 2004, p. 34.

### **Van absolute naar relatieve armoede**

Tot het einde van de negentiende eeuw en zelfs tot na de Tweede Wereldoorlog werd armoede gelijkgesteld met fysieke ontbering en honger. Armoede werd gezien als een probleem van bio-economisch overleven. Zo definieerden Charles Booth en Benjamin Seebohm Rowntree, als pioniers in het armoedeonderzoek, armoede als een gebrek aan financiële middelen om aan fysieke basisbehoeften te voldoen. Voeding stond daarbij centraal; kleding en huisvesting vervulde het drieluik. Armoede was een bedreiging voor het menselijk bestaan, de dood was dan ook nooit veraf<sup>19</sup>.

Vanaf de jaren 1960 verloor armoede, althans in de perceptie van sociale wetenschappers, grotendeels haar absoluut karakter in de West-Europese welvaartsstaten. Steeds meer mensen leefden met een biologisch minimum waardoor armoede veeleer een relatieve achterstelling ten opzichte van anderen werd. Vandaar dat armoedeonderzoekers begonnen met de maatschappelijke context te benadrukken. In tegenstelling tot de publieke opinie, die lange tijd overtuigd bleef van het absolute karakter van armoede, werd het relatieve armoedebegrip vlotter omarmd door sociale wetenschappers en beleidsmakers. Zo omschreef de socioloog Peter Townsend armoede als een fenomeen waarbij mensen over onvoldoende middelen beschikken om aan de sociaal aanvaarde noden te voldoen en te participeren in de maatschappij<sup>20</sup>.

Hoewel armoede steeds meer als een relatief fenomeen werd gezien, bleven financiële middelen een noodzakelijke voorwaarde om volwaardig deel uit te maken van de maatschappij. Zo ziet armoedeonderzoeker Paul Spicker materiële tekorten als de spil waarrond sociale aspecten van armoede zich

clusteren<sup>21</sup>. Kortom, in de naoorlogse periode voltrekt er zich een overgang van een biologische naar een sociaal gefundeerd armoedeconcept, met de jaren 1960 als kantelpunt.

### **Het concrete historische kader : armoede en de ontwikkeling van de naoorlogse welvaartsstaat**

Het maatschappelijke kader van sociologen kent zijn equivalent in de historische context voor historici. Vergelijkingen tussen verschillende tijdstippen en plaatsen zijn niet aan de orde, wel de concrete historische context. Zo is armoede in de naoorlogse welvaartsstaat niet hetzelfde als armoede tijdens de negentiende eeuw. De armoede tijdens de 'gouden' jaren zestig plaats ik dan ook expliciet binnen het historische kader van de naoorlogse welvaartsstaat.

Typerend was de forse economische groei, die vooral in de jaren 1960 sterk en bovenal continu was<sup>22</sup>. Het verhoogde welvaartspeil maakte zowel een betere welvaartsspreiding als de ontwikkeling van collectieve voorzieningen mogelijk. Daarenboven ging de ontwikkeling van de welvaartsstaat hand in hand met die van de sociale zekerheid. Zo waren alle loontrekkenden vanaf 1944 verplicht verzekerd en kreeg dit sociale zekerheidsstelsel in de daaropvolgende decennia verder vorm. Naast de pensioenen, de kinderbijslag en het vakantiegeld genoten alle loontrekkenden van een werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongevallenverzekering. De loontrekkende bevolking was op deze manier gewapend tegen de wispelturigheden van het leven. Zelfstandigen zouden stapsgewijs, al dan niet met enige tegenzin en vertraging, in het sociale zekerheidsstelsel worden opgenomen<sup>23</sup>.

19. KATIA LEVEQUE, *Armoede is...?*, p. 24.

20. Hiervoor lanceerde Townsend het begrip "relative deprivation", dat zowel op het gebied van inkomen, onderwijs als gezondheidszorg van toepassing is. Zie : PETER TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, 1979 ; KATIA LEVEQUE, *Armoede is...?*, p. 25-26.

21. DAVID GORDON en PAUL SPICKER, *The International Glossary on poverty*, London, 1999, p. 159.

22. HERMAN DELECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven, 2008, p. 31.

23. Voor een overzicht, zie : GUY VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België : 1944-1963*, Brussel, 2014.

De sociale zekerheid was dus voornamelijk op de loontrekkende bevolking van toepassing. Zij kwam binnen het kader van arbeidsverhoudingen tot stand en was bijgevolg loongekoppeld. Op die manier verminderde de sociale zekerheid het armoederisico bij de loontrekkenden. Dat de sociale voorzieningen niet expliciet beoogden om de armoedeproblematiek in haar geheel aan te pakken, was volgens toenmalige critici – met name de econoom Herman Deleeck – een grote tekortkoming. Daarnaast zorgde de groei van de sociale zekerheid voor een ommekeer in het denken over armoede. Een studie uit 1981 stelde het als volgt: “Terwijl men vorige eeuw het begrip [armoede] nog in hoge mate vereenzelvigde met de ‘arbeidersmassa’, wordt nu de arbeid [...] beschouwd als een garantie tegen armoede. Op het eind van de gouden zestiger jaren kon armoede ‘logischerwijze’ niet meer bestaan, omdat de volledige tewerkstelling [toen nagenoeg] was bereikt!”<sup>24</sup> In een eerste fase van de ontwikkeling van de sociale zekerheid werd weinig rekening gehouden met het deel van de bevolking dat tot de niet-actieven behoorde.

Vanaf de late jaren 1960 kende de sociale zekerheid een sterke uitbreiding en dat zowel in horizontale (een steeds groter aandeel van de bevolking) als in verticale richting (het optrekken van de uitkeringen). Zo werden zelfstandigen (1967) geïncorporeerd in de ziekteverzekering en kwamen er gewaarborgde minimumuitkeringen voor gehandicapten (1969) en bejaarden (1969)<sup>25</sup>. Aan de structuur van de sociale zekerheid werden evenwel geen fundamentele wijzigingen aangebracht. Op het eind van de jaren 1960 meende Deleeck dat de sociale zekerheid zich nog steeds

voortsleepte in het spoor dat in 1944 getrokken was<sup>26</sup>. Zo bleef de financiering grotendeels van werknemers- en werkgeversbijdragen komen. De sociale zekerheid was dus niet het resultaat van een langetermijnvisie, maar van voortdurende reacties op de gebreken die ze vertoonde.

### Het absolute armoedebegrip in de jaren 1950

Tijdens de jaren 1950 was er enerzijds al een gevoel van vooruitgang en welvaart aanwezig; zeker in de vergelijking met de crisis van de jaren 1930, de Tweede Wereldoorlog en de directe nasleep daarvan. Anderzijds bleven er heel wat sobere oude levensstijlen en gebruiken bestaan. Vandaar dat de jaren 1950 omschreven worden als “het scharnier van de twintigste eeuw”<sup>27</sup>. Het beeld waarbij de ‘onstuimige’ jaren 1960 breken met de ‘sobere’ jaren 1950 komt steeds meer in diskrediet: historici hanteren tegenwoordig een meer genuanceerd narratief waarbij in de jaren 1950 ‘onderhuids’ al verschillende ontwikkelingen plaatsgrepen die in de jaren 1960 op de voorgrond traden<sup>28</sup>.

Op het gebied van armoede en de ontwikkeling van de levensstandaard heeft deze meer procesmatige visie op de geschiedenis nog niet echt ingang gevonden. Aangezien de tijden van gebrek nog in het achterhoofd van velen rondwaalden, bleven gezinnen spaarzaam omgaan met middelen. Slechts geleidelijk aan zorgde de toenemende koopkracht voor een toename van de consumptie. Hiermee kreeg de stijgende welvaart een visuele uitdrukking<sup>29</sup>. Armoede werd in deze periode nog steeds als een absoluut tekort aan middelen gepercipieerd.

24. Het begrip ‘volledige tewerkstelling’ verwijst slechts naar een deel van de potentiële beroepsbevolking. Een groot deel - met name vrouwen - bood zich niet aan op de arbeidsmarkt. Zie: *De vierde wereld in België*, 1981, Brussel, p. 7.

25. HERMAN DELEECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, p. 524-525.

26. HERMAN DELEECK, “Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling: enkele gevolgtrekkingen voor het beleid”, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1968 (59), p. 37-38.

27. FRANK VANHAECKE e.a., *1951-1991: een tijdsbeeld*, p. 25.

28. PAUL LUYCKX en PIM SLOT, *Cultuur en mentaliteit in de lange jaren vijftig*, Hilversum, 1997, p. 7-8.

29. MARC REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, p. 219.

## II. De armoede raakt uit beeld in de welvaartsstaat (1958-1964)

### Expo '58 en de zege van het welvaartsoptimisme

Expo '58 moest als eerste naoorlogse wereldtentoonstelling definitief komaf maken met de naweeën van de Tweede Wereldoorlog. Ze wilde de blik verleggen naar de toekomst door te focussen op alle positieve effecten van de moderniteit. Het vooruitgangsoptimisme vierde hoogtij. Technologische en economische vooruitgang werden gezien als de motors van het proces dat tot steeds meer welvaart leidde<sup>30</sup>. Na de wereldtentoonstelling zou iedereen hierin kunnen delen. Expo '58 markeerde de start van de *golden sixties*: ontbering en armoede waren schijnbaar verdwenen. Zij werden overspoeld door het welvaartsdiscours en de materiële trofeeën die Expo '58 tentoonstelde.

Het vooruitgangsoptimisme dat Expo '58 uitstraalde, werd grotendeels overgenomen in de historiografie. Zo staat de wereldtentoonstelling bekend als "de grote ommekeer"<sup>31</sup>. In Expo '58 werden ontwikkelingen die zich in de jaren 1950 hadden voltrokken en in de jaren 1960 nog moesten plaatsvinden gecompriëerd. Zo symboliseerde de wereldtentoonstelling de geboorte van de consumptiemaatschappij. Expo '58 werd verheven tot het scharniermoment waarna de welvaartsstaat zich openbaarde voor heel de bevolking. Tijdens de eerste helft van de jaren 1960 raakte de armoede uit beeld en werd ze minder het voorwerp van het politieke en wetenschappelijke debat. In de perceptie bleef het absolute

armoedebegrip dominant. De toenemende welvaart zou de armoede dan ook kunnen bezweren.

### De noodkreet van Froidure sterft een stille dood

Hoewel de euforie van Expo '58 overheerste, waren er toch enkelingen die het vooruitgangs- en welvaartsoptimisme in twijfel trokken. Vooral vanuit linkskatholieke hoek waren kritische geluiden te horen<sup>32</sup>. Armoedezorg was vaak religieus geïnspireerd waardoor in dit veld van de samenleving armoede sterker in het vizier bleef. In het bijzonder katholieke organisaties hielden zich bezig met caritatieve zorg. Zo ondersteunde en coördineerde Caritas Catholica Belgica – een lekenorganisatie onder het gezag van de bisschoppen – vanaf eind jaren 1930 verschillende initiatieven: de werken voor kindzorg, het verbond van werken voor Hulpbetoon en de medisch-sociale Dienst en Openluchtwerken. Van dit laatste initiatief stond Edouard Froidure mee aan de basis. Deze priester wijdde zijn hele leven aan de laagste sociale groepen: in het midden van de jaren 1930 richtte hij Spullenhulp op en tijdens de Tweede Wereldoorlog gaf Froidure onderdak aan Joodse kinderen. Nadien vroeg hij vooral aandacht voor de slechte woonomstandigheden<sup>33</sup>.

De nog aanwezige aandacht voor armoede kwam dus voornamelijk vanuit de religieus geïnspireerde hoek. Op het einde van de jaren 1950 publiceerde Froidure *Paria's 57* waarmee hij de armoedeproblematiek in zijn geheel onder de aandacht bracht<sup>34</sup>. Froidure was een pionier in het naoorlogse armoedeonderzoek in België. Voor hem was armoede bovenal een zaak van bio-economisch overleven. De basisbehoeften

30. GONZAGUE PLUVINAGE, *Expo 58: tussen droom en werkelijkheid*, Tielt, 2008, p. 11-12 en 73-74.

31. FRANCE DEBRAY, *Expo 58: de grote ommekeer*, Gent, 2008.

32. Tijdens de jaren 30, 40 en 50 maakten verschillende katholieke vernieuwingsbewegingen opgang. Zij vormden de voorlopers van de nieuw-linkse maatschappijkritiek van kerk- en maatschappijkritische christenen die in de tweede helft van de jaren 1960 tot ontwikkeling kwam. Zie: BART LATRÉ, *Strijd & inkeer: de kerk- en maatschappijkritische beweging in Vlaanderen 1958-1990*, Leuven, 2011, p. 31-33 en 180.

33. MICHEL DUSART, *Biografie Edouard Froidure*, 2016 ([http://www.froidure.be/?page\\_id=181&lang=nl](http://www.froidure.be/?page_id=181&lang=nl)), geraadpleegd op 22 februari 2016; SARA MELS, *Een geschiedenis met de armsten*, 2001 ([http://www.ethesis.net/armsten/armsten\\_hfst\\_1.htm#2](http://www.ethesis.net/armsten/armsten_hfst_1.htm#2)), geraadpleegd op 20 februari 2016.

34. In 1958 volgde een Nederlandse uitgave met de ondertitel: *De onder-beloonden, de krotwoningen, de moreel verlaten kinderen*. Zie: EDOUARD FROIDURE, *Paria's 57: de onder-beloonden, de krotten, de moreel verlaten kinderen*, Brussel, 1958.



*De wereldtentoonstelling van 1958 in Brussel staat symbool voor de tijdsgeest van het vooruitgangsoptimisme. Het idee overheerste dat iedereen weldra in de welvaart zou delen door technologische en economische vooruitgang. Bron : Kruger Dolf, Wereldtentoonstelling Expo 58, 1958. Nederlands Fotomuseum.*





*Edouard Froidure op huisbezoek bij een gezin in armoede in het bijzijn van een reporter.  
Bron : Foto van Edouard Froidure, 1957-1958 (Fototeek Froidure vzw).*

bestonden volgens hem uit “brood, kleding en huisvesting”<sup>35</sup>. De mensen in armoede beschikten niet (“ellende”) of onvoldoende (“armoede”) over deze onontbeerlijke goederen.

Froidure zag armoede als een oplosbaar probleem, maar er was wel politieke wilskracht voor nodig. Om politici en de samenleving wakker te schudden, slaakte Froidure een alarmkreet die radicaal inging tegen het overheersende vooruitgangsoptimisme. Zo trok hij de doelmatigheid van de sociale zekerheid in twijfel aangezien deze volgens hem uitsluitend op de loontrekkenden was gericht. Froidure zag de sociale zekerheid als een systeem dat “diegenen [helpt], die zichzelf helpen” door een deel van hun loon af te staan<sup>36</sup>. Hij was er zich bovendien van bewust hoe het welvaartsoptimisme de percepties over de laagste sociale groepen van de samenleving beïnvloedde: “Men volstaat er mede, via de radio te horen of in de krant te lezen: ‘Strijd tegen de krotten’, om meteen opgelucht en voldaan te zijn. Alles gaat opperbest, men houdt zich met de ongelukkigen bezig!”<sup>37</sup> Het idee overheerste dat iedereen binnen afzienbare tijd in de welvaart zou kunnen delen. Expo ‘58 was voor velen het opperste bewijs dat de armoede in de welvaartsstaat was verdwenen of in elk geval zou opdrogen.

## Een blik voorbij het welvaartsoptimisme

Hoewel het welvaartsoptimisme de geesten veroverde, mag het duidelijk zijn dat de armoede niet daadwerkelijk verdwenen was. Zo kende de

huisvestingsproblematiek, waarop een politiek antwoord werd gegeven in de loop van de jaren 1950, in de praktijk geen volledige oplossing. Froidure schatte dat er nog ongeveer 125.000 krotwoningen bestonden in België op het eind van de jaren 1950<sup>38</sup>.

Froidure’s opvattingen bleven niet volledig onopgemerkt. Als sociaal geëngageerde katholiek had hij namelijk heel wat aanzien bij politici. Tussen de verschijning van *Paria’s* 57 en 1960 werd in de Kamer verschillende keren naar hem verwezen. In januari 1959 voorzag de socialistische armoedespecialist Arthur De Sweemer de assemblee van een samenvatting van *Paria’s* 57<sup>39</sup>. Vooral Froidure’s statistieken maakten indruk op bepaalde politici. In mei 1960 legde De Sweemer de nadruk hierop: “Abbé Froidure [...] komt in zijn berekeningen tot de slotsom dat in België één miljoen mensen in staat van armoede leven; die dus niet over het redelijke levensminimum beschikken. Eén miljoen!”<sup>40</sup> Dit toont aan dat bij een zeer kleine minderheid toch een sociale gevoeligheid groeide.

Toch was er tijdens de eerste helft van de jaren 1960 over het algemeen weinig animo rond de armoedeproblematiek: de welvaartsgedachte overheerste ook het armoedebat. Zo steunde de weerklink van Froidure’s alarmkreet in het parlement nagenoeg uitsluitend op De Sweemers redevoeringen die zich ontpopte tot de vaandeldrager van het armoedebat. Zowel de alarmkreet van Froidure als de nagalm van De Sweemer vielen grotendeels in dovemansoren. Vanaf 1962 tot de herontdekking van de armoede vanaf 1965 was het vrijwel windstil

35. EDOUARD FROIDURE, *Paria’s* 57, p. 21.

36. *Idem*, p. 31-32.

37. *Idem*, p. 18.

38. *Idem*, p. 228-229.

39. ARTHUR DE SWEEMER, *Parlementaire Handelingen van België* (14 januari 1959), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1959, p. 10. Arthur De Sweemer zat tijdens de Tweede Wereldoorlog in het verzet en maakte toen naam als redacteur bij het socialistische clandestiene blad de *Vooruit* en later bij de *De Socialist*. Na de oorlog was De Sweemer lid van het partijbestuur van de BSP en vanaf 1946 tot 1965 was hij verkozen in de kamer. Zie: RIK HEMMERIJCKX, “A la guerre comme à la guerre. Gentse socialisten tussen collaboratie en verzet (1940-1944)”, in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1993 (3-4), p. 529-572.

40. ARTHUR DE SWEEMER, *Parlementaire Handelingen van België* (31 mei 1960), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1960, p. 10-12.

in het parlement inzake armoede. Ook het armoedeonderzoek lag stil in deze periode<sup>41</sup>. De armoedeproblematiek kwam enkel impliciet aan bod binnen het debat over het institutionele kader van de welvaartsstaat. Zo lag de focus op de tekortkomingen van de sociale zekerheid en de Commissies van Openbare Onderstand (COO's), die instonden voor de mensen die naast de sociale zekerheid vielen of er onvoldoende door geholpen werden.

### De hiaten in de sociale zekerheid

Beleidsmakers en onderzoekers waren er zich enerzijds van bewust dat de sociale zekerheid, die in volle ontwikkeling was, nog leemten vertoonde en bepaalde sociale vraagstukken nog geen oplossing kenden<sup>42</sup>. Anderzijds was het debat over de ontwikkeling van het sociale stelsel doordrongen van het vooruitgangdenken. De aanname dat een verdere expansie van de sociale zekerheid ook de armoedeproblematiek van een oplossing zou voorzien, werd door de meeste toenmalige deskundigen aangenomen.

Het toonbeeld daarvan was de *Association Belge pour le Progrès Social* (ABPS, °1925). Deze studiegroep bestond vooral uit academici en politieke vertegenwoordigers, hoofdzakelijk van socialistische en liberale signatuur. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving vormde de basis waarop beide ideologische overtuigingen

en ook de leden van de ABPS elkaar vonden<sup>43</sup>. Kenmerkend is dat zowel de ABSP als andere toenmalige experts een sterk monetaire opvatting over armoede hanteerden<sup>44</sup>. De levensstandaard kon bij wijze van spreken afgelezen worden aan het inkomen. Het is daarom niet onlogisch dat zij de oplossing voor armoede zochten binnen de sociale zekerheid, aangezien die mee instond voor de herverdeling van financiële middelen.

### De Commissies van Openbare Onderstand als sluitstuk van de sociale zekerheid?

De Commissies van Openbare Onderstand (COO's) waren instellingen die door de lokale overheden werden ingericht en instonden voor de armenzorg. Ze waren in 1925 ontstaan als opvolgers van de Burgerlijke Godshuizen en Burelen van Weldadigheid en bouwden voort op het liefdadigheidsbeginsel. Ze boden steun nadat onderzoek de noodzaak hiervan had aangetoond. In de loop van de twintigste eeuw werd een steeds ruimer begrip van 'onderstand verlenen' gehanteerd. Zo volgde uit de wetswijzing van 1958 dat de COO's moesten instaan voor alle zieken en gekwetsten en deze dienden door te verwijzen naar een gepaste verzorgingsinstelling<sup>45</sup>. Hoewel men in politieke kringen al langer aanvoelde dat de hulpverlening aan vernieuwing toe was, kregen de eerste grondige hervormingsvoorstellen voor de COO's pas in de jaren 1960 vorm<sup>46</sup>.

41. Na *Paria's 57* heb ik weet van één (geval)studie over armoede in de eerste helft van de jaren 1960. Het gaat om de eindverhandeling van Albert Reynders over de levensomstandigheden van steuntrekkenden bij de C.O.O. van Sint-Truiden. Zie: ALBERT REYNDERS, *De algemene toestand van de steuntrekkenden bij de Commissie van Openbare Onderstand van Sint-Truiden*, Heverlee, 1962.

42. JACQUES DOUBLET, "De hervorming der sociale zekerheid van 1960", in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1960 (2), p. 1045-1062.

43. Bekende persoonlijkheden waren onder andere Léon-Eli Troclet en Léon Delsin. Beiden doceerden aan de Université Libre de Bruxelles en waren lid van de socialistische partij (BSP/PSB). Troclet was bovendien Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg in de late jaren 1940 en 1950. Van liberale zijde droeg Jean Rey, die in de tweede helft van de jaren 1950 Minister van Economische Zaken was, bij tot de bekendheid van de studiegroep. De historicus Guy Vanthemsche wijst erop hoe de studiegroep de grenzen afbakende waarbinnen politieke akkoorden werden gevonden. Dat gebeurde onder meer door middel van het tweetalig tijdschrift *De Maatschappelijke Vooruitgang/Le progrès social* dat vanaf 1912 werd uitgegeven. De facto werd de studiegroep gedomineerd door Franstaligen. Vanaf de jaren 1960 nam haar invloed op het politieke debat af, om vervolgens in 1984 definitief ontbonden te worden. Zie: GUY VANTHEMSCHE, "Laboratoires d'idées et progrès social. Le cas de l'Association Belge pour le progrès social et ses prédécesseurs (1890-1960)", GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK red., *Laboratoires et réseaux de diffusion des idées en Belgique (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Bruxelles, 1994.

44. ALBERT DELPÉRÉE, "Waarheen gaat de sociale zekerheid?", in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1960 (2), p. 663-683.

45. JOSÉ VERSCHAEREN, *Burgerlijke Godshuizen, Burelen van Weldadigheid, Commissies van Openbare Onderstand en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn: organisatie, bevoegdheden, archiefvorming*, Brussel, 2001, p. 89 en 112.

46. Hier kom ik later nog op terug.

De belangrijkste kritiek was dat de hulp in de praktijk vaak tekortschoot. Volgens De Sweemer kwam het in essentie op het volgende neer: “Iedereen weet wat de commissie van openbare onderstand geeft: het is minder dan het minst”<sup>47</sup>. Toch werd de COO gezien als het ontbrekende puzzelstuk dat de sociale zekerheid vervulde. In het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* werd de verhouding tussen beide als volgt samengevat: “De openbare onderstand en zijn huidige structuur evolueerden in een gemeenschap, waarin de sociale zekerheid, ter beveiliging voor de grote risico’s van het menselijk bestaan, het grootste deel van de bevolking een levensminimum verzekert. [...] Verleent de openbare onderstand hulp aan hulpbehoevenden, die geen recht hebben op enige tegemoetkoming vanwege de verschillende sociale-verzekeringsfondsen; voor anderen voorziet hij in een aanvulling van deze tussenkomsten”<sup>48</sup>. De COO’s boden dus vooral bijstand aan de niet-actieve leden van de bevolking zoals bejaarden, wezen, zieken en gehandicapten. Zij konden zich niet of onvoldoende beroepen op de sociale zekerheid.

### Het welvaartsoptimisme beheerst de armoedeperceptie

In de eerste helft van de ‘lange jaren zestig’ overheerste het idee dat de armoede zou opdrogen in de welvaartsstaat: de wenselijke situatie werd voor werkelijkheid genomen. Expo ‘58 vormde de *deus ex machina* die de start van een voorspoedige periode aankondigde. Nochtans was de armoede in de praktijk niet plotseling verdwenen bij de aanvang van de *golden sixties*. Naast de enkelingen die de aandacht hierop vestigden, werd het armoedebat vooral institutioneel gevoerd, met name vanuit de vraag waar de sociale bescherming tekort schoot. Het denken over armoede ontkwam niet aan het

voortgangsoptimisme. Het vervolledigen en perfectioneren van de sociale zekerheid en bijstand zou het welvaartsideaal alsnog waarmaken.

De overgrote meerderheid van de sociale wetenschappers en politici hanteerden een absoluut armoedebegrip. Zij plaatsden de bio-economische noden centraal. Zo vormden huisvesting, kleding en voeding voor Froidure de basisbehoeften. Het relatieve armoedebegrip dat in de Verenigde Staten opgang maakte, kende in België nog geen doorbraak. Toch kondigde zich langzaam een verschuiving aan. Zo sprak de econoom Jan Pen in zijn werk *Wij en de welvaart* (1964) over “secundaire armoede” die een hoger en subtieler niveau van behoeften weerspiegelde. Niettemin stelde hij dat “primaire” of absolute armoede nog bleef bestaan<sup>49</sup>. Wanneer in de loop van de jaren 1960 de stijgende levensstandaard de absolute armoede steeds verder terugdrong, won het relatieve armoedebegrip aan invloed. De ‘herontdekking’ van de armoede werd zo mee in de hand gewerkt.

### III. De herontdekking van de armoede (vanaf 1965)

Vanaf het midden van de jaren 1960 werd de armoede geleidelijk herontdekt. Hoewel de welvaart bleef toenemen, groeide het besef dat niet iedereen daar de vruchten van plukte. De herontdekking van armoede in België werd aangewakkerd door de groeiende aandacht in de andere welvaartsstaten. De opbloei van het armoedonderzoek, met name in de Verenigde Staten, zorgde voor een toenemend bewustzijn in de wetenschappelijke kringen. Niet veel later kregen ook politici de armoedeproblematiek in het vizier. Zo verklaarde de regering-Vanden Boeynants I op 25 oktober 1966: “Niettegenstaande de verwezenlijkte vooruitgang blijft in ons land een groep

47. ARTHUR DE SWEEMER, *Parlementaire Handelingen van België* (21 januari 1965), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1965, p. 30.

48. M.-L. GILLARD, “Hoe staat de sociale dienst tegenover de menselijke problemen van de beschermelingen van de commissie van openbare onderstand”, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1962 (4), p. 531.

49. JAN PEN e.a., *Wij en de welvaart*, Antwerpen, 1964, p. 12 en 17.

door de maatschappij aan-hun-lot-overgelatenen bestaan die door de wetten en regelingen niet worden gedekt en wier miserie ofschoon vaak verborgen, daarom niet minder reëel is"<sup>50</sup>. Ten derde ondernamen aanvoerders van – overwegend religieus geïnspireerde – armoedeverenigingen actie. Ze verenigden hun krachten met de oprichting van de Nationale Actie voor Bestaanszekerheid (NABZ).

De groeiende sociale gevoeligheid van politici, academici en voortrekkers van armoedeverenigingen stond tevens niet los van elkaar. Zo ontving de NABZ subsidies en baseerde het wetenschappelijke onderzoek zich op haar inzichten<sup>51</sup>. Omgekeerd voorzagen onderzoekers armoedeverenigingen van informatie om hun eisen kracht bij te zetten. De herontdekking van armoede was een complex fenomeen waarin beleidsmakers, sociale wetenschappers en armoedeorganisaties elk hun rol speelden. De stem van de betrokkenen zelf ontbrak evenwel in het armoededebat. Pas vanaf het einde van de jaren 1980 werden de eerste pogingen ondernomen om de mensen die in armoede leven te betrekken bij de beleidsbepalingen<sup>52</sup>.

De literatuur situeert de hernieuwde aandacht voor armoede in België op de overgang tussen de jaren 1960 en 1970<sup>53</sup>. Hoewel deze herontdekking in de eerste fase slechts geleidelijk op gang kwam, stel ik vast dat ze al in het midden van de jaren 1960 van start ging. Het is wel zo dat het armoedeonderzoek pas aan het einde van dit decennium doorbrak. Ook de bewustwording bij politici vertaalde zich pas eind jaren 1960 in concrete wetten die beoogden de armoede terug te dringen.<sup>54</sup>

## Een internationale onderzoekstrend

De herontdekking van de armoede die zich in België vanaf 1965 op gang trok, kondigde zich al eerder aan in het internationale onderzoeksveld. De armoede werd in de naoorlogse welvaartsstaten allereerst in de Verenigde Staten herontdekt. In 1958 publiceerde de econoom John Kenneth Galbraith *The Affluent Society* waarin hij de naoorlogse economische vooruitgang van de Verenigde Staten schetste; zijn laatste hoofdstuk wijdde hij echter aan armoede<sup>55</sup>. Galbraith onderscheidde "case poverty", wat zich op het individuele niveau afspeelt, en "insular poverty", waarbij armoede zich concentreert op bepaalde (sociaal) geografische eilanden. Daarenboven zag Galbraith een evolutie van de armoede van een "majority to a relative minority position". Zijn concepten waren zeer invloedrijk op het denken over armoede, ook in België. Volgens de links georiënteerde politicoloog Michael Harrington nam de armoede geenszins af in de welvaartsstaat. In zijn boek *The Other America: Poverty in the United States* (1962) stelde hij dat een vijfde van de bevolking in armoede leefde. Daarnaast wees Harrington er op dat de armoede een onzichtbaar fenomeen werd in de welvaartsstaat<sup>56</sup>. Zowel Harrington als Galbraith droegen – ondanks hun onenigheid – bij tot een groeiende aandacht voor armoede. Een verdere stimulans kwam er toen president Johnson in 1964 zijn *War on Poverty* lanceerde met gerichte programma's waaronder de aanpak van de "urban poverty"<sup>57</sup>.

Tegen het midden van de jaren 1960 kregen ook sociale wetenschappers in West-Europa de armoede

50. Recht op bijstand (KADOC, *Archief Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) van de CVP, 1945-2004*, Commissie Arbeid en Sociale Voorzorg: Subcommissie Recht op Bijstand 1971-1974, nr. BE/942855/4/A10.31).

51. Onder andere de Werkgroep Alternatieve Economie baseerde zich op documentatiemateriaal van de NABZ.

52. BEA VAN ROBBAEYS, DANIELLE DIERICKX EN JAN VRANKEN, (*Geen blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*, Gent, 2005, p. 33-34.

53. *Idem*, p.33; JOS BERGHMAN, "Poverty and Inequality in Belgium", in *Poverty and Inequality in Common Market Countries*, Londen, 1980, p. 64; *De vierde wereld in België*, 1981, Brussel, p. 7; ANNE-MARIE RABIER, *Leurder en mollenvanger: een geschiedenis van zeven generaties armoede*, Antwerpen, 1988, p. 99-100.

54. Zo kwam er in 1969 het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en gehandicapten. Zie: PATRICK SENAËVE, *De bestrijding van de armoede in België*, Leuven, 1977, p. 214.

55. JOHN KENNETH GALBRAITH, *The Affluent Society*, New York, 1958.

56. MICHAEL HARRINGTON, *The Other America: Poverty in the United States*, New York, 1962.

57. KYLE FARMBRY, *The War on Poverty: a Retrospective*, New York, 2014, p. XIII-XVIII.

in het vizier<sup>58</sup>. Vooral in het Verenigd Koninkrijk speelde armoedeonderzoek een centrale rol. Zo verscheen in 1965 *The Poor and the Poorest* waarin Brian Abel-Smith en Peter Townsend wezen op een toename van de armoede in de jaren 1950<sup>59</sup>. Recent onderzoek wijst echter uit dat de onderzoekers de stijging van absolute armoede hebben overschat en het bovenal om een stijging van relatieve armoede ging<sup>60</sup>. Dit toont de fundamentele impact die de relatieve invulling van het armoedebegrip op onderzoeksresultaten had.

In Frankrijk won het armoedevraagstuk vroeger aan belangstelling door toedoen van religieus geïnspireerde liefdadigheidsinstellingen. In de jaren 1950 was het met name de huisvestingsproblematiek die de aandacht voor armoede deed opflakkeren. Zo zorgde de berichtgeving van abbé Pierre over de dood van daklozen tijdens de strenge winter van 1954 voor een schokgolf. In 1957 richtte Joseph Wresinski ATD (Aide à Toute Détresse) Quart Monde op. Een organisatie die zich in eerste instantie ontfermde over de mensen in armoede door met hen samen te leven, maar later ook met een internationale strategie. Zo organiseerden de activisten van ATD internationale conferenties en tegen het einde van de jaren 1960 werden ze zowel door sociale wetenschappers als Franse ministeriële commissies als armoedespecialisten gezien. In vergelijking met België speelden religieus geïnspireerde initiatieven een nog grotere rol in Frankrijk. Niettemin was ook hier de aandacht veeleer kortstondig, net zoals de alarmkreet van Froidure slechts voor een korte

opflakking zorgde. In 1965 publiceerde de journalist Paul-Marie de La Gorce *La France Pauvre*. Hiermee trok hij de armoedeproblematiek weg van het liefdadigheidsdenken en wees hij de overheid op haar verantwoordelijkheid. De armoedeproblematiek kwam zo nadrukkelijker op het publieke forum terecht, maar van een doorgedreven herontdekking van de armoede was in Frankrijk geen sprake. De socioloog Serge Paugam stelt dat er tot de jaren 1980 een lacune in het armoedeonderzoek aanwezig bleef. Het is tekenend dat het *Revenu Minimum d'Insertion* slechts in 1988 werd ingevoerd<sup>61</sup>.

Ook in Nederland kwam de aandacht voor armoede in de eerste helft van de twintigste eeuw zo goed als uitsluitend van religieus geïnspireerde liefdadigheidsinstellingen. Op het einde van de jaren 1950 kregen de eerste voorstellen tot bijstandsregelingen vorm. Hiermee werd de overheid verantwoordelijk geacht en evolueerde hulp in geval van armoede stilaan tot een zaak van maatschappelijke rechtvaardigheid. Uiteindelijk trad in 1965 de Algemene Bijstandswet, die een sociaal minimum moest voorzien, in werking. De uitspraak “Een bloemetje op tafel hoort er wel bij” van Margaretha Klompé – minister van Maatschappelijk Werk – staat symbool voor het relatieve armoedebegrip dat ingang vond. Het armoedeonderzoek kwam in Nederland pas in de jaren 1980 tot volle ontwikkeling. Uitzonderingen hierop vormen het onderzoek ‘Maatschappelijke Deprivatie’ van de Werkgroep Achterblijvende Groepen en het rapport over de ‘Laagstbetaalden’

58. Bij de vergelijking met andere landen moet steeds in het achterhoofd worden gehouden dat in België de herontdekking van armoede een fenomeen was dat zich beperkte tot een minderheid van de samenleving. Ook in de andere West-Europese landen kunnen dus publicaties, initiatieven en werkgroepen rond armoede bestaan hebben, die bij dit algemene overzicht – op basis van de literatuur – niet in het gezichtsveld komen. Verder onderzoek in deze landen zal hier een antwoord op moeten bieden.

59. BRIAN ABEL-SMITH en PETER TOWNSEND, *The Poor and the Poorest*, London, 1965.

60. ANDREW NEWELL, *The Poor and the Poorest, Fifty Years On*, 2014 (<http://ftp.iza.org/dp7909.pdf>), geraadpleegd op 14 maart 2016.

61. CHRISTIAN REINECKE, “Localising the Social: The Rediscovery of Urban Poverty in Western European ‘Affluent Societies’”, in *Contemporary European History*, 2015 (24), 555-576; SERGE PAUGAM, *La disqualification sociale*, Paris, 2015, p. 1-4; ANDRÉ GUESLIN, *Les gens de rien: une histoire de la grande pauvreté dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, 2004, p. 1-8; CHRISTOPHE RYMARSKY en MARIE-CÉCILE THIRION, *La faim cachée: une réflexion critique sur l'aide alimentaire en France*, Parijs, 1997, p. 23-24; SARA MELS, *Een geschiedenis met de armsten*, 2001 ([http://w ww.ethesis.net/armsten/armsten\\_hfst\\_1.htm#2](http://w ww.ethesis.net/armsten/armsten_hfst_1.htm#2)), geraadpleegd op 20 februari 2016.

dat de socioloog Gerhard Durlacher in 1965 presenteerde. Deze laatste studie focuste op de zogenaamde “werkende armen”. In vergelijking met België valt in Nederland met moeite te spreken van een herontdekking van de armoede<sup>62</sup>.

Voor België markeerde *De armoede in de welvaartsstaten* (1965) van Jean-Luc Dehaene het beginpunt van de hernieuwde aandacht voor armoede<sup>63</sup>. Dehaene was net in dienst getreden bij de studiedienst van het ACW en vergrootte de focus van arbeiders naar steeds meer groepen binnen de samenleving, waaronder mensen in armoede. Vanuit het idee dat de welvaartsstaten een gelijkaardig maatschappelijk kader creëerden, verwees hij naar studies als *The Other America*, *La France Pauvre* en *De laagstbetaalden*<sup>64</sup>. De herontdekking van armoede kwam niet in elk land even sterk tot uiting, maar over de verschillende welvaartsstaten beschouwd, nam het armoedeonderzoek zonder enige twijfel toe. Aangezien het armoedeonderzoek in België nog in zijn kinderschoenen stond, hadden buitenlandse publicaties in deze fase een sterke invloed. Dehaene was een van de eersten in België die armoede als “een tijdgebonden en relatief begrip” definieerde<sup>65</sup>. Het is cruciaal om in te zien dat de herontdekking van armoede samenging met deze nieuwe invulling van het armoedebegrip. Hierop kom ik overigens nog uitgebreid terug.

## Het maatschappijkritische denken en de herontdekking van de armoede

“Moeten wij nu geloven dat in zo’n heropgebouwd paradijs de armoede voor immer is uitgesloten? Voorzeker neen. [...] Niettegenstaande de

economische groei, [blijft armoede] een bestendige realiteit van de industriële maatschappijen<sup>66</sup>.”

De herontdekking van de armoede was een kind van de (antikapitalistische) maatschappijkritiek. De welvaartsstaat bleek geen paradijs zonder armoede te zijn. Maatschappijkritische denkers stelden steeds meer vragen bij de grenzeloze mogelijkheden van de welvaartsstaat en trokken deze als ideale maatschappijvorm in twijfel. Zo betwisten neomarxistische filosofen, die zich ontpopten tot voortrekkers van de protestbeweging van ‘1968’, het idee van de welvaart als hoogste goed<sup>67</sup>. De nieuwe contestatiebewegingen – gedragen door studenten, milieu-, vrouwen- en vredesactivisten – vormden samen een ‘tegencultuur’ die afstand nam van de verouderde en hiërarchische machtsstructuren<sup>68</sup>. Niettemin geloofden ook zij dat de maatschappij een kneedbaar geheel vormde. In België kreeg de contestatiebeweging overigens een specifieke betekenis. Het ging veeleer om een communautaire strijd, waarin de eis ‘Leuven Vlaams’ centraal stond, dan om het aanklagen van sociale wantoestanden.

De kern van het protest van ‘1968’ speelde zich af aan de universiteiten waar zich een ommezwaai naar het linksprogressieve gedachtegoed voltrok. In België sterkte het maatschappijkritische denken enkele studenten, voornamelijk van de faculteiten sociologie en in mindere mate economie, in hun overtuiging dat de welvaartsstaat structurele gebreken vertoonde. Sociologie raakte als discipline in de loop van de jaren 1960 gepolitiseerd onder invloed van de maatschappijkritische Frankfurter Schule. Zo stelden Marcuse, Adorno en anderen dat er geen onderscheid was tussen theorie en praktijk en dat de sociologie maat-

62. LOES VAN DER VALK, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid : een onderzoek naar de armenzorg in Nederland tegen de achtergrond van de overgang naar de Algemene Bijstand 1912-1965*, Amsterdam, 1986, p. 1, 2, 200 en 221; BRAM PEPPER, *Sociale problemen en de moderne samenleving : een cultuursociologische beschouwing*, Amsterdam, 1998, p. 99.

63. JEAN-LUC DEHAENE, “De armoede in de welvaartsstaten”, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1965 (56), p. 1067-1071.

64. PAUL-MARIE DE LA GORCE, *La France pauvre*, Parijs, 1965; Gerhard Durlacher, *De laagstbetaalden*, Amsterdam, 1965.

65. JEAN-LUC DEHAENE, “De armoede in de welvaartsstaten”, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1965 (56), p. 1067.

66. PAUL SCHOETTER, “Industriële maatschappij en armoede”, in *Arbeidsblad*, 1968 (73), p. 694.

67. GREGORY VERCAUTEREN, *In naam van de sociale vooruitgang*, p. 247.

68. MARC HOOGHE e.a., *Golden sixties*, p. 53-55.

schappelijke vraagstukken moest helpen oplossen door sociale veranderingsprocessen mee vorm te geven<sup>69</sup>. Hoewel de wending naar links een tijdelijk fenomeen was dat zich met name bij de jongere generaties manifesteerde, is het beeld van de faculteit sociologie als een ‘links bastion’ binnen de universiteit lang blijven hangen. Tegelijkertijd waren dit de bloeijaren van de sociologie. De toegenomen populariteit uitte zich onder meer in een explosieve groei van het aantal studenten<sup>70</sup>. Vooral in Leuven stonden maatschappijkritische studentenbewegingen sterk. De buitenwereld sprak over “het rode Leuven” als bakermat van de protesterende studenten<sup>71</sup>. Zo namen linksradicale studenten de strijd op voor de arbeiders en gingen ze mee in de fabrieken werken. Andere maatschappijkritische studenten legden de nadruk op de derde wereld en de armoede die daar heerste. Dit gezelschap kreeg ook de armoede in de eigen samenleving in het vizier.

De Werkgroep Alternatieve Economie (WAE) die op het einde van de jaren 1960 aan de KU Leuven tot stand kwam, was daar het toonbeeld van. Deze studiegroep legde de oorzaak van de armoede in de structuur van de welvaartsstaat die geregeerd werd door “het alles overheersende winstprincipe van het kapitalistische systeem”<sup>72</sup>. Hun kritiek op de welvaartsstaat vergeleed naar een neomarxistische kritiek op het kapitalistische systeem. Ook bij hun analyse van de geschiedenis van de armoede kwam de marxistische inspiratie sterk tot uiting. In de negentiende eeuw zorgde de industrialisering voor een tweedeling tussen arbeid en kapitaal, waardoor de armoede zich bij

de arbeidende klasse of het proletariaat situeerde. In de welvaartsstaat kwam er volgens de werkgroep nog een tweede antithese bij, namelijk tussen het productieve en niet-productieve deel van de bevolking. De niet-productieven, die geen deel uitmaakten van het productie- en het consumptieproces, zouden de kern van de “armen” vormen. Het idee van de socioloog Zygmunt Bauman, die mensen in armoede in de welvaartsstaat typeerde als ‘gebrekkige consumenten’, sluit hierop aan<sup>73</sup>.

De eerste inzichten van de Werkgroep Alternatieve Economie verschenen in het vernieuwde politieke tijdschrift *De Nieuwe Maand*, dat beoogde de ideeën van de generatie van ‘1968’ een plaats te geven<sup>74</sup>. In 1972 publiceerde de WAE zijn pamflet *Armoede in België*, waarin de welvaartsstaat als een mythe werd voorgesteld. “Wij leven in een zogeheten welvaartsstaat. Kenmerkend voor deze samenleving is de sfeer van schijnbare probleemloosheid. Het lijkt erop alsof iedereen volmaakt gelukkig is”<sup>75</sup>. De WAE zag welvaartsstaat als een misleidend begrip aangezien niet alle armoede verdwenen was<sup>76</sup>.

Hoewel de herontdekking van armoede zonder enige twijfel moet geplaatst worden binnen het maatschappijkritische denken, was de herontdekking een veel ruimer fenomeen. Zo nam het bewustzijn rond de armoedeproblematiek bij de gevestigde orde, met name bij politici, al vroeger toe. In 1965 stelde CVP-minister Paul-Willem Segers, die belast was met de coördinatie van het sociaal beleid in de Regering-Harmel, het volgende: “De sociale vooruitgang wordt algemeen

69. JOHN VINCKE, *Sociologie. Een klassieke en hedendaagse benadering*, Gent, 2007, p. 37.

70. GODFRIED ENGBERSEN EN JOS DE HAAN, *Balans en toekomst van de sociologie*, Amsterdam, 2007, p. 254.

71. JO TOLLEBEEK EN LIESBET NYS, *De stad op de berg: een geschiedenis van de Leuvense universiteit 1968-2005*, Leuven, 2008, p. 92-97.

72. JAN VRANKEN, *Armoede in België*, Antwerpen en Utrecht, 1972, p. 31; BEA VAN ROBAEYS, DANIELLE DIERICKX EN JAN VRANKEN, *(G)een blad voor de mond*, p. 33-34.

73. ZYGMUNT BAUMAN, *Work, Consumerism and the New Poor*, Maidenhead, 1998, p. 2.

74. LUC SCHOKKAERT, *De Nieuwe Maand*, 2016 (<http://www.odis.be/hercules/search2.php?searchMethod=simple&search=nieuwe%20maand>), geraadpleegd op 21 maart 2016.

75. JAN VRANKEN, *Armoede in België: een collectief pamflet*, Antwerpen, 1971; JAN VRANKEN, *Armoede in België*, Antwerpen en Utrecht, 1972, p. 3.

76. *Idem*, p. 49-51.



en bepaalde landgenoten nemen er nochtans geen deel aan”<sup>77</sup>. Het was met name de CVP die de armoede opmerkte. Zowel haar studiedienst CEPESS (Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies) als de ACW-studiedienst, waar onder andere Dehaene en Deleeck werkten, speelde daarin een cruciale rol. De meeste armoedeorganisaties waren gelieerd aan de christelijke zuil waardoor de problematiek in haar gezichtsveld bleef. De socialistische zuil focuste hoofdzakelijk op de werknemersbelangen.

### Het welvaartsoptimisme onder druk

Een groeiende groep van sociale wetenschappers realiseerde zich meer en meer dat de nog bestaande armoede in schril contrast stond met het idee van de welvaartsstaat. Vandaar dat Dehaene stelde dat er “op de welvaartsstaat een zware hypotheek berust zolang er armoede heerst”<sup>78</sup>. In plaats van zich af te vragen waarom de armoede herontdekt werd, kan ook de vraag gesteld worden waarom het welvaartsdenken dominant was. Ook toenmalige onderzoekers trachtten hierop een antwoord te formuleren.

Allereerst wezen zij op het contrast met de armoede die voordien heerste. Zo oordeelde de socioloog Albert Van Beneden, die net zoals Dehaene uit de progressieve vleugel van de christelijke arbeidersbeweging kwam, in 1970 dat “in de loop van de geschiedenis [...] de armoede het lot van de meerderheid [is] geweest [...]. Vandaag de dag is er een derde van de wereld in het tijdperk van de welvaartsstaat getreden; de armoede is uit die welvaartsstaat evenwel niet verdwenen. [...] Het aantal behoeftigen [is] er merkbaar [...] teruggelopen”<sup>79</sup>. Ook de Gentse sociologe Marthe Versichelen meende in datzelfde jaar dat de armoede in de jaren 1960

wezenlijk anders was dan voor de ontwikkeling van de welvaartsstaat. “Slechts enkele decennia geleden was de armoede een openlijk massaverschijnsel [...]. In onze tijd is het verschijnsel meer en meer geëvolueerd tot verborgen armoede”<sup>80</sup>.

De stelling van Versichelen omvat meteen een tweede verklaring waarom het welvaartsoptimisme in de naoorlogse periode de overhand hield. Doordat armoede in haar absolute verschijningsvorm – zeker in vergelijking met de vooroorlogse periode – daadwerkelijk afnam en de welvaart steeg, werd zij aan de ogen van velen onttrokken. Paul Schoetter, die aan het Instituut de Sociologie van de Université Libre de Bruxelles werkte, had het over de “mythe van overvloed” waardoor “de armen onzichtbaar worden in de ogen van de rijken die, met een goed geweten, zich achter de ‘mur de l’abondance’ verschuilen”<sup>81</sup>. In diezelfde lijn maakte de Leuvense socioloog Paul Vercauteren, in zijn werk *Les sous-prolétaires: essai sur une forme de paupérisme contemporain* (1970), als een van de eersten een theoretische analyse van de armoede in de welvaartsstaat. In een sterk marxistisch geïnspireerde terminologie sprak hij van een ‘culturele blindheid’ die de armoede bedekte. Omdat armoede volgens hem in de naoorlogse periode en met name in de jaren 1960 voor steeds minder mensen een dagelijkse realiteit was, werden de overgebleven mensen in armoede al dan niet bewust gemarginaliseerd<sup>82</sup>.

De socioloog Jan Vranken verklaarde deze “culturele blindheid” doordat de wenselijke situatie voor werkelijkheid werd genomen. Door het ideaal van de “welvaartsstaat voor allen” te verabsoluteren, raakte de armoede uit beeld<sup>83</sup>. In zijn doctoraatsverhandeling *Armoede in de welvaartsstaat. Een*

77. Recht op bijstand (KADOC, *Archief Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) van de CVP, 1945-2004*, Commissie Arbeid en Sociale Voorzorg: Subcommissie Recht op Bijstand 1971-1974, nr. BE/942855/4/A10.31).

78. JEAN-LUC DEHAENE, “Bestaanszekerheid voor Allen”, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1967 (58), p. 424.

79. ALBERT VAN BENEDEN, “Armoede, tol van onze welvaart”, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1970 (61), p. 698.

80. MARTHE VERSICHLELEN, “Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land”, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1970 (12), p. 1084.

81. PAUL SCHOETTER, “Industriële maatschappij en armoede”, in *Arbeidsblad*, 1968 (73), p. 695 en 698.

82. PAUL VERCAUTEREN, *Les sous-prolétaires: essai sur une forme de paupérisme contemporain*, Brussel, 1970, p. 89.

83. JAN VRANKEN, “Armoede in België. Waarom één op tien en wat er aan gedaan?”, *De Nieuwe Maand*, 1971 (14), p. 514.

*poging tot historische en structurele plaatsing* (1977) werkte Vranken zijn these over de welvaartsmythe verder uit. Hij oordeelde dat de herontdekking van de armoede in de welvaartsstaat werd uitgesteld door de “ideologie van de welvaartsstaat”. Hoewel er stevast een tweedeling bestond tussen de wenselijke en werkelijke welvaartsstaat, vertoonde de “welvaartsmythe” pas in de tweede helft van de jaren 1960 de eerste voorzichtige scheuren<sup>84</sup>. In tegenstelling tot de meeste sociale wetenschappers, die Galbraith’s standpunt onderschreven dat armoede een residueel verschijnsel was, betwistte Vranken het idee dat de armoede sterk zou afnemen in de welvaartsstaat, laat staan verdwijnen. In feite berustte dit meningsverschil op een verschillende invulling van het armoedebegrip. Waar Galbraith het absolute armoedebegrip trouw bleef, ging Vranken uit van een relatieve benadering.

De herontdekking van de armoede betekende evenwel geenszins het einde van het welvaartsoptimisme. Tot het einde van de ‘lange jaren zestig’ bleef parallel het idee bestaan dat een verdere ontwikkeling van de welvaartsstaat de armoede kon bezweren. In 1972 verwoordde de CVP’er Marcel Duerinck deze zienswijze als volgt: “Waarschijnlijk zullen wij erin slagen, althans in eigen land, binnen afzienbare tijd, de armoede volledig te vervangen en zullen wij voor iedereen welvaart in dit land kunnen verzekeren”<sup>85</sup>. De bewustwording van de armoedeproblematiek bleef inspanningen van de ‘herontdekkers’ van de armoede vragen.

## De Nationale Actie voor Bestaanszekerheid

Naast sociale wetenschappers en politici, waren ook voortrekkers van armoedeverenigingen op de nog bestaande armoede binnen de welvaartsstaat. De vzw Nationale Actie voor Bestaanszekerheid (NABZ), die in september 1966 werd opgericht, vervulde hierin een centrale rol<sup>86</sup>. Ze was de eerste armoedeorganisatie die beoogde over heel België actief te zijn. Door zo veel mogelijk armoedeverenigingen te betrekken en hun krachten te bundelen, wou ze uitgroeien tot een overkoepelend orgaan. Toch valt de NABZ het best te typeren als een intrareligieuze organisatie, aangezien vanuit de meeste ledenorganisaties uit religieuze hoek kwamen. Zo waren Caritas Catholica, de Service Social Juif en het Protestants Sociaal Centrum lid<sup>87</sup>.

De Nationale Actie voor Bestaanszekerheid vertrok vanuit de vaststelling dat “de meest ongelukkigen en uitgestotenen zeer weinig gekend zijn, ja zelfs totaal onbekend blijven”<sup>88</sup>. Er was volgens de NABZ allereerst nood aan een sociale kaart over de armoede in België. Hiervoor deed ze een beroep op verschillende universiteiten en onderzoeksinstituten. Het Centre de Recherche et d’Information Socio-Politiques (CRISP) ging hierop in en bracht in 1967 een studie uit over *Le problème des déshérités en Belgique*. Het verwees daarin expliciet naar de rol die de NABZ speelde bij de hernieuwde belangstelling voor armoede<sup>89</sup>.

84. JAN VRANKEN, *Armoede in de welvaartsstaat. Een poging tot historische en structurele plaatsing*, Antwerpen, 1977, p. 9. Merk op dat Herman Deleeck de promotor van Jan Vranken zijn doctoraat was.

85. MARCEL DUERINCK, *Parlementaire Handelingen van België* (27 januari 1972), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1972, p. 54.

86. Een jaar eerder hadden enkele bestuursleden van verschillende armoedeorganisaties het idee opgevat om een actieprogramma op te stellen voor de zogenaamde minstbedeelden. Onder de oprichters bevond zich overigens een oude bekende: priester Edouard Froidure vervulde de functie van algemeen adviseur. Daarnaast stonden Roger Leblanc, die een opvangtehuis voor jonge delinquenten (onder de naam ‘De vrienden van de Marollen’) had opgericht, en de Vincentiaan Van Der Ghinst mee aan de basis. De Vincentianen hadden een lange traditie van armenzorg, maar hun positie was tanende in de jaren 1960. Zie: JAN DE MAEYER en PAUL WYNANTS, *De Vincentianen in België, 1842-1992*, Leuven, 1992. Zie ook: Nationale Actie voor Bestaanszekerheid (KADOC, *Archief Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) van de CVP, 1945-2004*, Verslagen van vergaderingen, uitnodigingen, briefwisseling, lijsten, 1965-1975, nr. BE/942855/629/AHR\_15.13).

87. Op het eind van de jaren 1960 stond de teller van het aantal aangesloten armoedeverenigingen ongeveer op zestig. Zie: ROGER LEBLANC e.a., *Manifest der meest ontferden*, p. 227.

88. ROGER LEBLANC e.a., *Manifest der meest ontferden*, p. 210.

89. *Le problème des déshérités en Belgique*, Brussel, 1967, p. 5-7.



*De nationale dag "Bestaanszekerheid voor allen" vond plaats op 15 april 1967. Naast Edouard Froidure (adviseur van NABZ) staat Paul Willem Segers, samen ontvangen ze koningin Fabiola. Segers maakte carrière bij het ACW als secretaris en voorzitter en was later onder meer minister in de Regering-Harmel belast met de coördinatie van het sociaal beleid. Bron: Foto van Edouard Froidure met Paul Willem Segers en koningin Fabiola, 1967 (KADOC, Verzameling foto's Het Volk (1950-2000), persoonsdossiers, Edouard Froidure, BE/942885/1328/616).*

De Nationale Actie voor Bestaanszekerheid haar belangrijkste doelstelling was de armoedeproblematiek op de voorgrond van het politieke en publieke debat plaatsen. De NABZ profileerde zich als “vakbond der minstbegoeden” om zo een stem te geven aan de mensen die in armoede leefden. Op 15 april 1967 organiseerde de NABZ een nationale dag rond ‘Bestaanszekerheid voor Allen’ in het Congrespaleis te Brussel<sup>90</sup>. De weerklank van het initiatief bleef grotendeels beperkt tot vooraanstaande religieuze, sociale en politieke kringen, die overigens het overgrote deel van de genodigden uitmaakten. Ook de aanwezigheid van koningin Fabiola zorgde slechts voor een beperkte mediatisering van de bijeenkomst. In elk geval bevestigde deze aanwezigheid van de diepgelovige katholieke vorstin de link tussen armoede en het religieuze veld. Voornamelijk katholieke organisaties bleven initiatieven ontplooiën tijdens de jaren 1960. Zo ontstond binnen Caritas Hulpbetoon in 1961 de vastenactie Broederlijk Delen en in 1970 de adventactie van Welzijnzorg.<sup>91</sup> In maart 1968 kregen de inzichten van de NABZ vorm in het *Manifest der meest ontferden*<sup>92</sup>. Het ontluikende wetenschappelijke onderzoek zou hier herhaaldelijk naar verwijzen. Zowel de NABZ als wetenschappers legden de bal in het kamp van de beleidsmakers, wat resulteerde in een politisering van het armoedebat<sup>93</sup>. Onderzoekers en armoedeorganisaties konden beleidsvoorstellen op tafel leggen, maar politici droegen de eindverantwoordelijkheid. Vooral de CVP, die gedurende heel de jaren 1960 de grootste regeringspartij was, nam daarbij het voortouw. Zo richtte haar studiedienst CEPES meerdere commissies op die rond de armoedeproblematiek werkten.

De NABZ hanteerde geen eenduidig armoedebegrip. Zo sprak de NABZ over “krotwoningen” wanneer ze de huisvestingstoestand aanklaagde. In België waren volgens haar 600.000 woningen “ongezond”, waarvan 400.000 “onherstelbaar”<sup>94</sup>. In 1957 telde Froidure nochtans slechts 125.000 krotwoningen. De NABZ mat relatieve armoede, in dit geval qua huisvesting, maar presenteerde deze als absolute armoede. Het armoedebegrip kreeg invulling zonder enige maatstaf. Het is immers ondenkbaar dat de woonomstandigheden verslechterden in de loop van de jaren 1960. Door armoede in haar meest extreme vorm te schetsen en de overdrijving daarbij niet te schuwen, poogde de NABZ als belangenorganisatie de aandacht voor de armoedeproblematiek te maximaliseren<sup>95</sup>. De NABZ zorgde voor een versnelling en versterking van de herontdekking van de armoede, maar kon het armoedebat evenwel niet uitbreiden naar de hele samenleving. Het bleef een fenomeen dat zich voornamelijk beperkte tot de bovenste lagen.

### ‘Meten is weten’: de herontdekking van de armoede in cijfers

Om maatschappelijke problemen gericht aan te pakken, moesten deze eerst en vooral in kaart gebracht worden. Vertrekkend vanuit het adagium ‘meten is weten’, lag de nadruk op de kwantitatieve benadering. In het ontluikende armoedeonderzoek ging men dan ook uit van armoede als een financieel tekort. Als pionier schatte Edouard Froidure dat 10,1 % van de Belgische bevolking of 900.000 mensen op het eind van de jaren 1950 in armoede leefden. Hij kwam tot deze som door de armoedegrens gelijk te stellen met het offi-

90. Nationale Dag “Bestaanszekerheid voor allen” (KADOC, *Archief Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPES) van de CVP, 1945-2004*, Subcommissie Vergeten Groepen - Sociaal Gehandicapten, nr. BE/942855/A/2.4.13.31).

91. JOKE DEPUYDT e.a., *Het Verbond der Verzorgingsinstellingen 1938-1988: 50 jaar ten dienste van de Caritas-instellingen*, Brussel, 1988, p. 61-84.

92. ROGER LEBLANC e.a., *Manifest der meest ontferden*, Brussel, 1968.

93. *Idem*, p. 223.

94. *Idem*, p. 182.

95. Herman Deleeck heeft dit ooit de ‘inflatie van de armoede’ genoemd. Door steeds hogere armoedecijfers aan te halen, wordt de waarde van deze cijfers ongeloofwaardig. Bovendien geraken diegenen die de ergste armoede ervaren bedolven door een steeds grotere groep mensen die in de armoede wordt gesitueerd.

ciële minimuminkomen voor loontrekkenden. Dit bedrag was echter arbitrair bepaald. Vanaf 1966 zou de Nationale Actie voor Bestaanszekerheid op haar persconferenties steevast verkondigen dat er 900.000 zogenaamde minderbedeelden in België waren. Het lijkt er sterk op dat ze dit cijfer eenvoudigweg overnam van Froidure, die per slot van rekening de NABZ adviseerde. De waarde van dit cijfer is problematisch aangezien het ten sterkste te betwijfelen valt dat de armoede niet evolueerde in de loop van de jaren 1960, een periode die zich kenmerkte door grote maatschappelijke transformaties.

In 1967 publiceerde het CRISP een studie over *Le problème des déshérités en Belgique* waarin het tot een onafhankelijke schatting van de omvang van de armoede trachtte te komen<sup>96</sup>. Hiervoor stelden de onderzoekers zelf een minimuminkomen per maand op, dat 2.500 BEF voor een alleenstaande en 4.000 BEF voor een huishouden bedroeg. Het CRISP maakte daarbij een sterke vereenvoudiging van de sociale realiteit, aangezien huishoudens zeer uiteenlopende vormen aannamen. Bovendien baseerden de onderzoekers zich op het inkomen, waardoor de armoede indirect gemeten werd. Hoe het inkomen besteed werd, bleef buiten het gezichtsveld. Tot slot was de inkomstenbenadering van het CRISP enkel op het belastbaar inkomen gebaseerd, waardoor onder andere 'zwart' werk of eigen voedselproductie niet in het onderzoek was opgenomen. Hoe dan ook besloot het CRISP dat 300.000 mensen in armoede leefden. De onderzoekers erkennen wel dat het om een zwakke benadering ging. Dat hun schatting drie maal lager lag dan die van de NABZ, weten ze aan het feit dat de NABZ geen duidelijk onderscheid maakte tussen een levens- sociaal minimum en dat het laatste niet exact

te bepalen was<sup>97</sup>. Tot slot riep het CRISP politici op om de sociale zekerheid te vervolmaken, waarbij het recht op een levensminimum als beleidsmaatregel naar voor werd geschoven. Nederland gold daarbij als gidsland, aangezien daar al in 1965 het recht op hulp in een politiek besluit was gegoten<sup>98</sup>.

Hoewel de einduitkomst van het CRISP onzeker was, betwistte niemand dit onderzoeksresultaat fundamenteel. Het positivistische wetenschaps-ideaal dat de werkelijkheid als objectief waarneembaar beschouwde, was daar niet vreemd aan. Bovendien werd het onderzoekscentrum, dat in 1958 was opgericht, door zijn onafhankelijke en pluralistische opstelling gezien als een betrouwbare bron van informatie<sup>99</sup>. In zijn eindverhandeling kwam de licentiaat sociologie Jef Elsen tot een ruwe schatting van 500.000 mensen die in armoede leefden, waardoor hij als eerste voorzichtig vraagtekens plaatste bij de bevindingen van het CRISP. Ook deze onderzoeker wees er op dat een minimuminkomen steeds een arbitraire grens vormde en dat er onvoldoende zicht was op de gezinssamenstelling. Daarnaast was er nood aan armoedeonderzoek dat de uitgaven in plaats van het inkomen als uitgangspunt nam. Zo hielden armoedeonderzoekers geen rekening met de rol van andere economische factoren zoals reserves, schulden, liefdadigheid, familiale steun, bedelen of stelen<sup>100</sup>. Bovendien stelde Elsen dat, alhoewel geld "de sleutel van de welvaartsstaat" vormde, armoede niet enkel van financiële aard was. Deze verschuiving van een monetair naar een multidimensionaal armoedebegrip bleef niet zonder gevolgen: elke meting van armoede werd zo een benadering.

Het geloof in wetenschappelijke cijfers was niet onvoorwaardelijk. Zo meende de studiegroep Recht op Bijstand van CEPSS in het begin van de

96. *Le problème des déshérités en Belgique*, Brussel, 1967.

97. Het levensminimum stemt overeen met het absolute armoedebegrip en het sociaal minimum met het relatieve armoedebegrip.

98. *Le problème des déshérités en Belgique*, Brussel, 1967, p. 17.

99. Met name Michiel Babylon wees op de betrouwbaarheid van het onderzoekscentrum, er was niemand in het parlement die dit in twijfel trok. Zie: MICHEL BABYLON, *Parlementaire Handelingen van België* (16 juli 1968), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1968, p. 8.

100. RUTH LISTER, *Poverty*, p. 40.

jaren 1970 dat het onmogelijk was “een raming te maken van de omvang van de zogenaamde vergeten of minstbedeelde groepen”<sup>101</sup>. Toch bleef de kwantificeringsdrang uitdrukkelijk aanwezig in het armoedeonderzoek. Om de armoede nauwkeuriger te meten, werd voortaan ook naar de uitgaven van gezinnen gekeken. Onderzoekers gebruikten daarvoor de budgetmethode, waarbij zij een korf van goederen en diensten samenstelden waarvan aangenomen werd dat deze noodzakelijk waren om niet in armoede te leven. Deze methode was een verdere uitwerking van het gezinsbudgetonderzoek, dat in het verleden nooit specifiek op de sociaal kwetsbare groepen was gericht<sup>102</sup>.

De Werkgroep Alternatieve Economie stelde in het begin van de jaren 1970 een minimumbudget samen, bestaande uit voeding, kleding, vervoer, woning, drank, duurzame consumptiegoederen, enzovoort. Op die manier wilden de onderzoekers een *poverty line* opstellen, waarbij ze onderzochten welk inkomensniveau met welke levensstandaard overeenkwam. De armoedegrens verdeelde de bevolking tussen de mensen die wel en niet in armoede leefden. Deze tweedeling reduceerde de complexiteit en het graduele voorkomen van de armoede. Daarnaast is de keuze van de onderzoeker doorslaggevend voor de hoogte van de armoedegrens. Zo moet onderstreept worden dat de werkgroep uitging van een sociaal levensminimum, waarbij ze stelde “in geld om te rekenen wat in België anno 1972 levensnoodzakelijk is, niet alleen om in leven te blijven, maar ook om dat leven een beetje ‘menselijk’ te maken”<sup>103</sup>.

De conclusie van de Werkgroep Alternatieve Economie dat op het eind van de jaren 1960 14,5% of 1,4 miljoen van de Belgische bevolking in armoede leefde, moet dus met de nodige kriti-

sche zin geïnterpreteerd worden. De onderzoekers hadden evenwel de verdienste hun onderzoeksresultaten transparant weer te geven. Hun belangrijkste – en weinig nauwkeurige – conclusie dat de groep van mensen in armoede in de welvaartsstaat veel groter was dan gedacht, werd over het algemeen aangenomen. Ook onderzoekers op het Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres waren van mening dat de armoede in de welvaartsstaat veel omvangrijker was dan voordien werd gedacht<sup>104</sup>. In het parlement stelde de christendemocraat Guido Verhaegen dat “zelfs wanneer men de cijfers van de werkgroep ‘Alternatieve Economie’ op basis van het socio-vitaal minimum als overdreven beschouwt [...], kan men toch aannemen dat er zowat 1 miljoen mensen niet beschikken over dit socio-vitaal minimum”<sup>105</sup>. Het relatieve armoedebegrip, dat de werkgroep hanteerde, geraakte meer en meer ingeburgerd.

Geen van bovenstaande inschattingen brengt uitsluitend over het werkelijke aantal mensen dat in armoede leefde tijdens de jaren 1960. Deze som viel per slot van rekening niet nauwkeurig te maken aangezien ze onlosmakelijk verweven was met de invulling van het armoedeconcept. De absolute armoede viel nog enigszins te becijferen, maar bij de berekening van een sociaal minimum waren onderzoekers steeds genoodzaakt om hieraan een eigen invulling te geven. De socioloog Roland Renard en zijn student Koenraad Pauwels besloten om enkel de financiële aspecten van armoede in hun onderzoek te verwerken. Ze hanteerden een subjectieve armoedegrens, waarbij de betrokkenen zelf oordeelden over hun budgettaire toestand. De invloed van het culturele armoedebegrip – dat de ervaring van de armoede centraal stelde – kwam daarbij tot uiting. In hun studie van Luikse gezinnen stelden zij vast dat

**101.** Subcommissie Recht op Bijstand 1971-1974 (KADOC, *Archief Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies (CEPESS) van de CVP, 1945-2004*, Commissie Arbeid en Sociale Voorzorg, nr. BE/942855/4/A10.31).

**102.** KATIA LEVEQUE, *Armoede is...?*, p. 18-19; H. VAN PARYS, ‘Concrete toepassing; analyse van gezinsbudgetten’, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 8 (1966), p. 283-284.

**103.** JAN VRANKEN, *Armoede in België*, p. 13 en 25.

**104.** *De behoeften van de mens en de Belgische economie in de jaren tachtig*, Brussel, 1971, p. 371.

**105.** GUIDO VERHAEGEN, *Parlementaire Handelingen van België* (21 november 1973), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1973, p. 47.

ongeveer 10 % van de gezinnen meende zich in staat van financiële armoede te bevinden<sup>106</sup>.

De wetenschappelijke ramingen illustreren in elk geval hoe onderzoekers steeds opnieuw armoede trachten te conceptualiseren en te meten. Het armoedeonderzoek bevond zich in een prille fase, waarbij men met verschillende armoedebe-grippen en -metingen experimenteerde. Om tot betrouwbare of op zijn minst consistente resultaten te komen over de jaren heen, was het behouden van eenzelfde onderzoeksmethode noodzake-lijk. Vanaf 1975 voerde het Centrum voor Sociaal Beleid onder leiding van Herman Deleeck groot-schalige enquêtes op regelmatige basis. Hun sub-jectieve armoedegrens was echter gevoelig voor toevallige fluctuaties waardoor ze niet geschikt is voor een analyse over meerdere decennia. In 1992 ontstond de Panelstudie van Belgische Huishou-dens voor een longitudinale studie van armoede. Twee jaar later werd deze opgenomen binnen het *European Community Household Pannel*. In 2004 werd dit Europees panel omgevormd tot de *EU-Statistics on Income and Living Conditions* en kwam de meer betrouwbare Europese armoededrempel tot stand. Ze is gelijk aan 60 % van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau. Tot vandaag vormt deze de belangrijke maatstaf voor het meten van monetaire armoede<sup>107</sup>.

#### IV. Een vernieuwde visie op het armoedebeleid: van gunst naar recht

De herontdekking van de armoede had ook een impact op het armoedebeleid. Er voltrok zich een

geleidelijke verschuiving in de armoedeperceptie, waarbij gunst en liefdadigheid als uitgangspunt ingeruild werden voor recht op maatschappelijke zekerheid. Het duurde wel enige tijd vooraleer de gewijzigde armoedeperceptie zich vertaalde in een concreet wettelijk kader.

#### Een uitbreiding van de sociale bescherming naar de niet-actieve bevolking

De sociale zekerheid was in hoofdzaak van en voor de actieve bevolking bedoeld en ze stelde in België voor het merendeel op 'sociale verzeke-ringen'. Een uitkering vloeide voort uit de combi-natie van het betalen van sociale bijdragen, ver-worven uit arbeid, en het zich voordoen van een sociaal risico. Hoe hoger het risico was, hoe hoger de bijdrage van de verzekerde moest zijn. Tege-lijkertijd zou een hogere bijdrage eveneens een hogere schadeloosstelling waarborgen. Het ver-band met arbeid betekende dat enkel de actieve bevolking of diegenen die hadden bijgedragen aan het systeem van sociale verzekeringen recht hadden op een uitkering. Dit impliceerde dat enkel verzekerden – mits afdoende uitkeringen – ten volle tegen de armoede waren beschermd. Uiteraard profiteerden de niet-werkende partner en de kinderen mee van dit 'familiale' model, waarin van de vrouw verwacht werd dat ze de onbezoldigde zorgtaken op zich nam<sup>108</sup>.

In de loop van de jaren 1960 rijpte het inzicht dat de Belgische sociale zekerheid voornamelijk de inkomsten van de (volwaardig) actieven en de

106. ROLAND RENARD EN KOENRAAD PAUWELS, 'Onderzoek over het sociale minimum', *Bevolking en Gezin*, 1 (1972), p. 124-129.

107. Naast monetaire armoede op basis van inkomen, wordt ook ernstige materiële deprivatie en huishoudens met zeer lage werkintensiteit gemeten. Deze drie indicatoren vormen samen de Europese armoede-indicator. Deze wordt nog aangevuld met een subjectieve armoede-indicator.

108. Het Belgische sociale zekerheidssysteem valt zeker tot de late jaren 1960 als continentaal of Bismarckiaans te typeren. De sociale zekerheid bestond grotendeels uit sociale verzekeringen per beroepssector en de financiering ervan werd verworven door sociale bijdragen uit arbeid. Hiertegenover moet het Angelsaksische of Beveridgiaanse sociale zekerheidstype worden geplaatst. Het uitgangspunt daarvan was een 'volksverzekering' waarop alle burgers een beroep konden doen en die in de eerste plaats betaald werd met belastingen. Met de uitbreiding van de sociale bijstand kreeg het Beveridgiaanse sociale zekerheidssysteem meer invloed in België. Merk op dat Bismarck (1881) en Beveridge (1942) niet de uitvinders van deze twee sociale zekerheidstypes waren, maar deze wel hebben geïnstitutionaliseerd en een duw in de rug gegeven. Zie: Herman Deleeck, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, p. 408 en 414.

personen te hunnen laste waarborgde. Zo waren voor vele bejaarden de pensioenen ontoereikend. Om diegenen op te vangen die door de mazen van het sociale zekerheidssysteem vielen, kwam een residueel vangnet tot stand onder de noemer 'sociale bijstand'. In tegenstelling tot de sociale verzekeringen ontstond het recht op bijstand uit een behoefte (uitgedrukt in een inkomenstekort) en niet uit het afdragen van sociale bijdragen. Vandaar dat de bijstandsuitkeringen met belastinggeld werden gefinancierd<sup>109</sup>.

Op het einde van de jaren 1960 en in het begin van de jaren 1970 voerde België verschillende bijstandsuitkeringen in. Deze focusten op groepen die niet of onvoldoende verzekerd waren binnen het klassieke sociale zekerheidsstelsel. Zo kwam in 1969 het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en gehandicapten tot stand<sup>110</sup>. Waar deze vroeger moesten aankloppen bij de COO's in geval van armoede, waren ze nu zeker van een gegarandeerd inkomen. Niet geheel toevallig had deze eerste uitbreiding van de sociale bescherming naar de niet-actieve bevolking betrekking op deze twee sociaal kwetsbare groepen. Ze konden zich vrij gemakkelijk verenigen en zo hun eisen kenbaar maken. Bovendien genoten ze bijval van brede lagen van de bevolking. Ook Brodiez-Dolino stelt voor Frankrijk vast dat de sociale hervormingen er zich toespitsten op gehandicapten en bejaarden in die periode<sup>111</sup>.

### Naar een gewaarborgd minimum voor iedereen

Het uitgangspunt van het vernieuwde armoedebeleid was het garanderen van het recht op een goede levensstandaard. Vanuit deze optiek was de uitbreiding van de sociale bescherming naar de bejaarden zonder (voldoende) pensioen en gehandicapten een

onvolledig politiek antwoord. De CEPESW-werkgroep Vergeten Groepen - Sociaal Gehandicapten, die de kern van de armoedeproblematiek bij een financieel tekort situeerde, schoof daarom de invoering van een algemene financiële ondergrens als dé oplossing voor de armoede naar voren.

Daarop kwam in 1971 de subcommissie Recht op Bijstand binnen CEPESW tot stand. Ze vormde de drijvende kracht achter een gewaarborgd minimuminkomen voor iedereen. De bezieler van deze werkgroep was senator Constant De Clercq, die net zoals Dehaene en Deleecq een verleden bij de ACW-studiedienst had. Deleecq maakte overigens deel uit van de overkoepelende CEPESW-commissie Sociaal Beleid. Na twee afgewezen wetsvoorstellen werd op 7 augustus 1974 het recht op het bestaansminimum goedgekeurd in het parlement. Daarmee was de bijstandsregeling vervolledigd – volgens toenmalige waarnemers een mijlpaal in het Belgische armoedebeleid<sup>112</sup>. Toch betekende dit niet het einde van de armoede in de welvaartsstaat zoals sommige politici gehoopt hadden.

### Hervorming van de Commissies van Openbare Onderstand: van onderstand naar maatschappelijk dienstbetoon

Ondanks de invoering van verschillende bijstandsregelingen bleven er nog mensen door de mazen van het net glippen en in armoede leven. De COO's wierpen zich op als het ultieme sociale vangnet door de armoedeproblematiek op individueel niveau te benaderen. In de praktijk bleek hun doel onhaalbaar aangezien de zogenaamde behoeftigheid eerst moest worden vastgesteld alvorens actie ondernomen werd. De voornaamste kritiek luidde dan ook dat de COO's de armoede niet preventief bestreden<sup>113</sup>.

109. HERMAN DELEECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, p. 406-407.

110. HERMAN DELEECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, p. 406 en 525.

111. AXELLE BRODIEZ-DOLINO, 'Entre social et sanitaire: les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XX<sup>e</sup> siècle', in *Le Mouvement Social*, 2013 (54), p. 41-42.

112. MARC MAHIEU EN ANN LUKOWIAK, *De openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, Antwerpen, 1999, p. 215-216.

113. Bijstand aan behoeftigen (Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, *Afdeling "Openbare Onderstand"*, nr. 68/4).



Hoewel politici zich al langer bewust waren van de nood aan een reorganisatie van de COO's, kregen pas vanaf het midden van de jaren 1960 de eerste diepgaande voorstellen vorm. Zonder er hier in details op in te gaan, kunnen we stellen dat de COO's tot het einde van de lange jaren 1960 in wezen dezelfde functies bleven uitoefenen. De invoering van het recht op een bestaansminimum (1974) zorgde wel dat de maatschappelijke dienstverlening, weliswaar impliciet, afdwingbaar was<sup>114</sup>. Ook kwam er een nieuwe invulling van het concept 'hulp' of 'steun' tot stand. Er vond een evolutie plaats van 'onderstand', waarbij de nadruk op de materiële en medische behoefte lag, naar 'maatschappelijk dienstbetoon' waarin een gewaarborgde levensstandaard en de menswaardigheid voor alle burgers centraal stonden. In 1976 werden de Commissies van Openbare Onderstand omgevormd tot de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), een naamgeving die zowel het recht op hulp weerspiegelde als de accentverschuiving van onderstand naar maatschappelijk dienstbetoon. Vanaf eind 1973 kenterde de economische context: na jarenlange groei markeerde de olieboycot van enkele Arabische landen het begin van een structurele economische crisis. Het OCMW zou hierdoor nooit uitgroeien tot het beoogde sluitstuk van de armoedebestrijding, maar werd veeleer ingeschakeld om de sociale weerslag van de crisis op te vangen.

## V. Het relatieve armoedebegrip komt op: van levens- naar sociaal minimum

In de tweede helft van de jaren 1960 brak het relatieve armoedebegrip door in België. Dat dit gelijktijdig met de herontdekking van de armoede gebeurde was geen toeval. Het relatieve armoedebegrip ver-

ruimde de groep van mensen die beschouwd werd in armoede te leven. In deze gewijzigde visie op armoede werd de absolute verschijningsvorm grotendeels terzijde geschoven en kreeg armoede vorm als een relatieve achterstelling ten opzichte van andere leden van de samenleving<sup>115</sup>.

De overgang van een absoluut naar een relatief armoedebegrip werd aangestuurd vanuit het sociaalwetenschappelijke veld. Jean-Luc Dehaene gaf met zijn artikel *De armoede in de welvaartsstaten* (1965) een eerste aanzet door armoede als tijdsgebonden en relatief te karakteriseren<sup>116</sup>. Hij oordeelde dat armoede "meer een probleem van ongelijkheid in levenskansen en ontplooiingskansen dan wel van een noodzakelijk bestaansminimum was"<sup>117</sup>. Volgens de sociologe Marthe Versichelen, die onderzoek deed naar de concrete levensomstandigheden van mensen in armoede, had de armoede in de welvaartsstaat hoofdzakelijk "een secundair karakter, wat een hoger niveau van gebrek, dat samenhangt met de nieuwe behoeften [impliceerde]"<sup>118</sup>. De transitie van een absoluut naar een relatief armoedebegrip ging volgens toenmalige onderzoekers samen met de overgang van biologische naar sociale behoeften.

In navolging van sociale wetenschappers was ook onder beleidsmakers het relatieve armoedebegrip in opmars. Het armoedebeleid ging zich toeleggen op het garanderen van een sociaal minimum. Deze opvattingen drongen aan het eind van de jaren 1960 eerst en vooral door tot politieke studieverenigingen, zoals de ACW-studienst en CEPES, en later tot het bestuurlijke centrum. Zo was de socialistische minister van Sociale Voorzorg Frank Van Acker ervan overtuigd dat als de economische welvaart toenam, het sociale minimum moest worden opgetrokken. Hij oordeelde in 1973 dat er

114. JOSÉ VERSCHAEREN, *Burgerlijke Godshuizen, Burelen van Weldadigheid, Commissies van Openbare Onderstand en Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn*, p. 112.

115. KATIA LEVECQUE, *Armoede is...?*, p. 23.

116. JEAN-LUC DEHAENE, 'De armoede in de welvaartsstaten', in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1965 (56), p. 1067-1071.

117. JEAN-LUC DEHAENE, 'Bestaanszekerheid voor Allen', in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1967 (58), p. 419.

118. MARTHE VERSICHELEN, 'Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1970 (12), p. 1089.

“een reële armoede [bestond] die steeds opnieuw wordt gecreëerd door de stijgende welvaart van diegenen die produceren”<sup>119</sup>. De institutionele armoedegrens diende daarom in overeenstemming te zijn met het algemeen welvaartspeil. Deze gedachte kreeg vorm in de wet van 16 juni 1974 die de algemene welvaartsvastheid van alle sociale uitkeringen waarborgde. In praktijk werd deze maatregel snel afgezwakt om vervolgens in 1983 feitelijk te worden opgeschort<sup>120</sup>.

### Armoede als meer dan een financieel tekort: het multidimensionale en culturele armoedebegrip

Financiële draagkracht vormde een belangrijke sleutel tot de welvaartsstaat. Ook na de doorbraak van het relatieve armoedeconcept, bleef de monetaire benadering dominant (denk aan de financiële ondergrens in de vorm van een gewaarborgd inkomen als politiek antwoord op de armoede). Onder sociale wetenschappers wekte de multidimensionale benadering van armoede belangstelling. Zo moest ook rekening gehouden worden met de toegang tot onderwijs, gezondheid (szorg), rechtsbedeling, cultuur, collectieve voorzieningen, enzovoort<sup>121</sup>.

Ook hier was het Dehaene die onder invloed van buitenlands onderzoek het multidimensionale armoedebegrip introduceerde in België. Armoede had volgens hem zowel een materiële

als niet-materiële dimensie<sup>122</sup>. De Gentse sociologe Marthe Versichelen zag armoede als een meervoudig concept dat zowel economisch, politiek, sociaal, cultureel als psychologisch van aard was. Ze stond evenwel nagenoeg alleen met haar armoedeonderzoek aan de Gentse universiteit<sup>123</sup>. Bovendien bleef ze in de schaduw staan van andere armoedeonderzoekers zoals Dehaene die via de studiedienst rechtstreeks verbonden was met het ACW en zo een ruimere impact had. Versichelen benadrukte het belang van een kwalitatieve benadering. Ze wou de armoede niet vaststellen, maar kijken hoe deze zich voordeed. Zo beoogde ze tot een “etiologie van het armoedeverrijnsel” te komen, die de diepere oorzaken van de armoede blootlegde. Voor haar studie *Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land* in 1970 nam Versichelen als uitgangspunt wie toen als ‘arm’ werd beschouwd. Ze vertrouwde daarbij op de deskundigheid van sociaal assistenten, dokters, verplegers, ambtenaren van de C.O.O., politie en onderwijzers. In haar opvatting dat armoede meer dan een financieel tekort was, werd de sociologe gesterkt door haar vaststelling dat meer dan 80% van de onderzochte armoedegevallen de schoolbanken verliet voor de leeftijd van veertien jaar<sup>124</sup>. De socioloog Jan Vranken meende dat inkomen slechts een indicator van armoede was en allesbehalve een verklaring bood<sup>125</sup>.

Ook het culturele armoedebegrip kende een opmars tijdens de jaren 1960. Volgens deze

119. Frank Van Acker was de zoon van de zogenaamde ‘vader van de sociale zekerheid’, de voormalige eerste minister Achille Van Acker. Zie: FRANK VAN ACKER, *Parlementaire Handelingen van België* (16 mei 1973), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1973, p. 20.

120. Door de gewijzigde economische context waren welvaartsvast uitkeringen veel moeilijker te financieren. Zie: HERMAN DELEECK, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, p. 408 en 525.

121. KATIA LEVEQUE, *Armoede is...?*, p. 28 en 41-42.

122. JEAN-LUC DEHAENE, ‘De armoede in de welvaartsstaten’, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1965 (56), p. 1067.

123. Marthe Versichelen-Teryn behaalde in 1939 een licentiaat in de Economische Wetenschappen aan de Gentse universiteit. Haar academische carrière begon als assistent-leerling van het Seminarie voor Sociologie, onder leiding van professor Jean Hassaert. Ze verving Frans Versichelen, die professor werd, en met wie ze in 1941 trouwde. In 1958 behaalde ze haar doctoraat in de Economische Wetenschappen en in 1965 werd ze als eerste vrouw benoemd tot gewoon hoogleraar sociologie aan de Gentse universiteit. Zie: ANNE-MARIE VAN DER MEERSCH, *Een universitaire loopbaan voor vrouwen aan de universiteit Gent (1901-1965). Een glazen plafond?*, Gent, 2007.

124. JAN VRANKEN e.a., *Armoede in België*, p. 3; MARTHE VERSICHELEN, ‘Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land’, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1970 (12), p. 1087 en 1101.

125. JAN VRANKEN, ‘Inkomensverdeling, armoede en sociale politiek’, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1973 (64), p. 810-811.

benadering kreeg armoede vorm binnen een subcultuur met eigen waarde en normen. In het Angelsaksische sociaalwetenschappelijke veld woedde een hevig debat in hoeverre dit het geval was. Toonaangevend daarbij was de Amerikaanse antropoloog Oscar Lewis die met zijn concept "culture of poverty" wees op de sociale reproductie van armoede van generatie op generatie<sup>126</sup>. De socioloog Albert Van Beneden was hier sterk door beïnvloed. Hij meende dat mensen die vanaf hun geboorte in armoede leven vrijwel volledig vervreemd zijn van de maatschappij, en deze vervreemding vervolgens aan hun kinderen doorgeven<sup>127</sup>. Ook politici refereerden aan het culturele armoedebegrip door gebruik te maken van het model van de 'vicieuze cirkel van armoede' om de inter- en intragenerationele dimensie van armoede te verklaren.

Het culturele en multidimensionale armoedebegrip zorgde voor een stimulans van het kwalitatieve onderzoek, met name in de vorm van armoedetypologieën. Armoede werd voornamelijk gesitueerd bij de niet-actieven: gepensioneerden, gehandicapten, (langdurig) zieken en werklozen. Toch wezen zowel de Werkgroep Alternatieve Economie als de Luikse sociologen Geneviève Pichault en Paul Minon op het fenomeen van de *working poor*. Deze laatste vestigden eveneens de aandacht op armoede bij buitenlanders. Verder viel uit toenmalig empirisch onderzoek op dat voornamelijk alleenstaanden en vrouwen in armoede leefden. Deze armoedetypologieën maakten in elk geval duidelijk dat armoede een zeer heterogeen fenomeen was<sup>128</sup>.

## Het relatieve armoedebegrip als einde van de absolute armoede?

"Deze periode van echte sociale armoede en verknechting is gelukkig [...] voorbij"<sup>129</sup>.

Bovenstaand citaat van Vic Ancliaux van de Volksunie illustreert dat veel politici ervan overtuigd waren dat de absolute armoede opgedroogd was binnen de welvaartsstaat. Hoewel de gemiddelde levensstandaard er zonder twijfel op vooruitging in de naoorlogse periode, sloot dit het voorkomen van absolute armoede niet uit. De opkomst van het relatieve armoedebegrip toonde dat het karakter van armoede aan verandering onderhevig was in de welvaartsstaat. Toch was de absolute armoede daarmee nog niet volledig verdwenen. Het relatieve armoedeconcept was veeleer een antwoord van toenmalige onderzoekers op de gewijzigde armoedeperceptie. Zo was de sociologe Marthe Versichelen een uitzondering die aan het einde van de jaren 1960 nog expliciet wees op de resterende absolute armoede. Ze benadrukte dat, niettegenstaande het om een minderheid van de mensen in armoede ging, deze groep onderschat werd<sup>130</sup>.

De overgang van een absoluut naar een relatief armoedebegrip was geen plotse wending die zich tijdens de jaren 1960 voordeed. Zo maakte Seeböhm Rowntree al aan het einde van de negentiende eeuw een onderscheid tussen primaire en secundaire behoeften, waarbij de laatste sociaal bepaald waren en dus samenhangen met de maatschappelijke context<sup>131</sup>. Ook Froidure onderscheidde op het eind van de jaren 1950 armoede en ellende. Het is wel zo dat de jaren 1960 zorg-

126. KATIA LEVECQUE, *Armoede is...?*, p. 28 en 36-37.

127. ALBERT VAN BENEDEN, 'Armoede, tol van onze welvaart', in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1970 (61), p. 700-701.

128. Voor een uitgebreid overzicht van de armoedetypologieën tijdens de jaren 1960, zie het hoofdstuk 'Het gezicht van de armoede' in: JEROEN BARREZ, *Voorbij het 'goud' van de jaren zestig: Armoede in de welvaartsstaat in België (1958-1973)*, Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Departement Geschiedenis, 2016; GENEVIÈVE PICHULT en PAUL MINON, 'Het pauperisme in een welvaartseconomie. Een enquête bij Luikse gezinnen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 13 (1971), p. 1297-1298.

129. VIC ANCIAUX, *Parlementaire Handelingen van België* (23 juni 1966), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1966, p. 10.

130. MARTHE VERSICHELEN, 'Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1970 (12), p. 1123.

131. RUTH LISTER, *Poverty*, p. 27.

den voor een versnelde verschuiving van een absoluut naar een relatief armoedebegrip. De algemene verbetering van de levensstandaard, die in de naoorlogse periode en in het bijzonder de jaren 1960 tot uiting kwam, plaatste het absolute armoedebegrip versneld op de achtergrond.

### Het vooruitgangsoptimisme op de helling: de onontkoombare wet van de armoede

In 1973 verwees Michiel Babylon (Volksunie) naar een tekst van de Leuvense professor economie Mark Eyskens met de veelzeggende titel *Armoede is bij ons oplosbaar*. Daarin stelde Eyskens de politiek voor het volgende dilemma: “Een maatschappij waarin de welvaart voor de overgrote meerderheid van de bevolking sterk stijgt maar waarin ook grote ongelijkheden blijven bestaan? Of een maatschappij waarin de welvaart veel trager groeit of niet toeneemt, maar waarin de gelijkheid veel groter is”<sup>132</sup>? Eyskens reduceerde de armoedeproblematiek daarbij tot een ongelijke inkomensverdeling, een benadering die bij sociologen aan belang had ingeboet.

Voor veel politici bleef de armoedeproblematiek een politiek en bijgevolg oplosbaar vraagstuk. Ze beschouwden zich als de architecten van de welvaartsstaat en streefden niet minder dan het einde van de armoede na. Niettemin zorgden de toenmalige waarnemingen van armoede voor enige terughoudendheid. Bij enkele politici die zich toelegden op de armoedeproblematiek groeide het besef dat het bestrijden van de armoede allesbehalve een eenvoudige opdracht was. Het ver-eiste een diepgaande hervorming van het sociale

stelsel. Ook de opvatting dat armoede een structureel probleem van de welvaartsstaat was – een diagnose die Dehaene in 1965 reeds stelde – vond bij hen ingang<sup>133</sup>.

Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving kwam echter vooral bij sociale wetenschappers onder druk te staan, met name bij sociologen die zich verdiepten in de armoedeproblematiek. Zo oordeelde Paul Schoetter al in 1966 dat niettegenstaande de armoede een minderheidsverschijnsel vormde in de welvaartsstaat, zij er “des te hopelozier” op geworden was<sup>134</sup>. Sociale wetenschappers gaven ook kritiek op het armoedebeleid. De sociologe Versichelen was er bijvoorbeeld van overtuigd dat de algemene beleidsmaatregelen die politici naar voren schoven, niet volstonden om de armoede aan te pakken<sup>135</sup>.

Ook sceptische opvattingen over de oplosbaarheid van armoede maakten meer en meer hun intrede in het armoededebat. Zo ging de socioloog Albert Van Beneden met zijn artikel *Armoede, tol van onze welvaart* radicaal in tegen het vooruitgangsoptimisme. Op basis van de toenmalige observaties dat armoede standhield in de welvaartsstaat, sprak hij van de “onontkoombare wet van de armoede”. Het relatieve karakter van de armoede zorgde volgens Van Beneden voor een quasi “noodlottige wetmatigheid” waardoor tussen de 12 en 20% van de bevolking in de westerse welvaartsstaten in armoede zou leven<sup>136</sup>. Op het einde van de jaren 1960 oordeelden zelfs enkele sociologen dat armoede een rechtstreeks gevolg was van de welvaartsgroei<sup>137</sup>. Deze trend valt slechts te begrijpen door de nieuwe invulling van het armoedeconcept. Een steeds grotere groep van sociale wetenschappers zag armoede als de keer-

132. MICHEL BABYLON, *Parlementaire Handelingen van België* (22 november 1973), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1973, p. 8.

133. VIC ANCIAUX, *Parlementaire Handelingen van België* (16 maart 1972), Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 1972, p. 8.

134. PAUL SCHOETTER, ‘Sociale zekerheid en openbare onderstand’, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1966 (5), p. 550.

135. MARTHE VERSICHELEN, ‘Armoede in de welvaartsstaat: een concrete studie van 300 armen in ons land’, in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1970 (12), p. 1148.

136. ALBERT VAN BENEDEN, ‘Armoede, tol van onze welvaart’, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1970 (61), p. 698-704.

137. ALBERT VAN BENEDEN, ‘Armoede, tol van onze welvaart’, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1970 (61), p. 699; JEF ELSSEN, *Armoede en COO: poging to sociologische explicitering van armoede*, Leuven, 1969, p. 44-45.

zijde van de welvaart. Deze sceptische kijk op de armoedeproblematiek ontstond al voor de oliecrisis die eind 1973 begon en het vooruitgangsoptimisme de figuurlijke doodsteek gaf. Wel versterkte deze structurele economische crisis de overtuiging dat de welvaartsstaat geen einde aan de armoede kon stellen. De opkomst van het relatieve armoedebegrip had ingrijpende gevolgen. De facto werd hiermee de sociale en economische ongelijkheid in het armoedebestrijdingsdebat binnengebracht<sup>138</sup>. De combinatie van aanhoudende ongelijkheid en de doorbraak van het relatieve armoedebegrip fnuikte het geloof in het einde van de armoede en bij uitbreiding het vooruitgangsoptimisme.

## VI. Besluit

### Een nieuwe blik op armoede

In een eerste fase (1958-1964) zorgde het 'goud' van de jaren zestig er voor dat de armoede nog uit het gezichtsveld bleef: de welvaart bedekte de armoede. Tot dan domineerde het absolute armoedebegrip waarbij bio-economische noden zoals voedsel, kleding en huisvesting centraal stonden. Doordat de economische voorspoed de absolute armoede terugdrong en volgens sommigen zelfs uitsloot, ontglipte de armoede grotendeels aan de ogen van politici en sociale wetenschappers. Froidure's noodkreet tijdens Expo '58 kon dit niet voorkomen. Ook het denken over armoede was doordrongen van het vooruitgangsoptimisme: de verdere ontwikkeling van de welvaartsstaat zou de voedingsbodem van de armoede droogleggen.

In een tweede fase (vanaf 1965) onthulde de aanhoudende welvaart als het ware de armoede. Op het eerste gezicht lijkt dit paradoxaal: juist in de periode dat de welvaart fors toenam, werd de armoede herontdekt. Van fundamenteel belang is

het mechanisme dat achter deze paradox schuilt: de welvaartstoename die zich uitte in een stijgende levensstandaard zorgde voor de doorbraak van het relatieve armoedebegrip die op haar beurt de herontdekking van de armoede mogelijk maakte. Het absolute armoedebegrip maakte in deze tweede fase in snel tempo plaats voor een relatief armoedeconcept. Armoede werd als een relatieve achterstelling ten opzichte van andere leden van de samenleving gedefinieerd. Deze begripsverschuiving wijzigde fundamenteel het hele denken over armoede. Als relatief fenomeen was armoede een heel nieuw gegeven, wat de aanzet gaf tot de herontdekking van de armoede. Sterker nog, zonder de doorbraak van het relatieve armoedebegrip was deze hernieuwde aandacht voor armoede ondenkbaar. De 'nieuwe' blik op de armoede was tweeledig: op conceptueel niveau was er de nieuwe invulling van het armoedebegrip, die zorgde voor de nieuwe aandacht voor de armoedeproblematiek op reëel niveau.

De herontdekking van de armoede valt te plaatsen binnen een 'tegendiscours' dat interesse toonde voor de tekortkomingen van de naoorlogse welvaartsstaat. In het opkomende maatschappijkritische denken plaatsten vooral sociologen en in mindere mate economen vraagtekens bij het welvaartsoptimisme, in het bijzonder de Werkgroep Alternatieve Economie. De herontdekking van de armoede was dus in zekere zin een kind van de maatschappijkritiek. Toch merkte ook de gevestigde orde de armoede op. De CVP nam daarin het voortouw onder invloed van de ACW-studiedienst en CEPES die de motor van de politieke herontdekking van armoede vormden. Tot slot zat ook het middenveld niet stil, zoals de oprichting van de Nationale Actie voor Bestaanszekerheid illustreert. Vooraanstaande leden van armoedeverenigingen trachtten hiermee hun krachten te bundelen om zo het politieke en publieke debat te beïnvloeden.

<sup>138</sup>. Armoede en ongelijkheid zijn sterk verwante begrippen, maar betekenen niet hetzelfde. Armoede gaat over individuen, terwijl ongelijkheid over een maatschappij in haar geheel gaat. Bovendien is armoede een veel breder begrip dan inkomensongelijkheid: niet enkel financieel (monetair armoedebegrip), maar ook sociaal, psychologisch en cultureel van aard.

De nieuwe sociale maatregelen vanaf de late jaren 1960 leidden niet tot een feilloos sociaal vangnet. Bepaalde sociale wetenschappers begonnen zich sceptisch uit te laten over de oplosbaarheid van de armoedeproblematiek. Daarbij nam de kritiek op de welvaartsstaat toe. Armoede werd niet langer als de absolute tegenpool van de welvaartsstaat gezien, maar de overtuiging groeide dat armoede en welvaart twee kanten van dezelfde medaille waren. Het welvaartsoptimisme, dat tot het midden van de jaren 1960 dominant was, kwam onder druk te staan. In het bijzonder maatschappijkritische sociologen trachtten vanaf het einde van de jaren 1960 de zogenaamde ‘welvaartsmythe’ te doorprikken. Ze realiseerden zich dat zelfs in een periode van ongekende economische voorspoed en sociale hervormingen armoede bleef bestaan.

De historiografie van de ‘gouden’ jaren zestig is tot nu toe grotendeels een spiegel geweest van het dominante welvaartsdiscours. Ik heb deze eenzijdige visie proberen aan te vullen door voorbij het ‘goud’ van de jaren zestig te kijken en te onderzoeken hoe de economische voorspoed zich vertaalde op sociaal vlak. Meer bepaald onderzocht ik hoe armoedepercepties evolueerden in deze welvarende periode. Het onderzoek focust op het veeleer geringe ‘tegendiscours’ dat de armoede wel zag. Een meer volledig beeld van de jaren 1960 is noodzakelijk om ons te behoeden voor

een romantisering of idealisering van deze periode. De *golden sixties* waren geen eldorado waar iedereen onvoorwaardelijk in de welvaart deelde: met name na 1965 lag het armoededeбат allesbehalve stil.

Het blijft opvallend dat de armoedeproblematiek juist tijdens de ‘gouden’ jaren zestig terug op de voorgrond kwam en dit na een relatieve afwezigheid tijdens de eerste twee decennia van de naoorlogse welvaartsstaat. Nogmaals, om de herontdekking van de armoede te doorgronden is het cruciaal te weten dat het armoedebegrip een relatieve invulling kreeg waardoor ook sociale en economische ongelijkheid in het vizier kwam. Armoede aan het begin van de *golden sixties* was niet hetzelfde als armoede aan het einde van deze periode. Er ontstond een nieuwe blik op armoede. Om de armoede binnen de naoorlogse welvaartsstaat en onze huidige maatschappij beter te begrijpen, is het noodzakelijk te weten dat het armoedebegrip evolueerde tot een relatief, multidimensionaal en volgens sommigen zelfs cultureel begrip. De *golden sixties* speelden een hoofdrol in deze begripsverschuiving. Tot vandaag staan sociale wetenschappers en beleidsmakers voor de uitdaging hoe invulling te geven aan het armoedebegrip. Het is deze vraag die tijdens de ‘gouden’ jaren zestig naar boven kwam drijven en het armoededeбат blijvend zou beïnvloeden.

*Jeroen Barrez (°1994) studeerde geschiedenis en beleidseconomie aan de KU Leuven. Deze bijdrage is gebaseerd op zijn masterscriptie geschiedenis, die hij schreef onder begeleiding van professor Leen Van Molle. Momenteel werkt hij bij de studiedienst van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.*

#### Lijst van afkortingen

|        |   |
|--------|---|
| ABPS   | Association Belge pour le Progrès Social              |
| ACW    | Algemeen Christelijk Werknemersverbond                |
| BSP    | Belgische Socialistische Partij                       |
| CEPESS | Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studie |
| COO    | Commissie van Openbare Onderstand                     |
| CRISP  | Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques |
| CVP    | Christelijke Volkspartij                              |
| NABZ   | Nationale Actie voor Bestaanszekerheid                |
| WAE    | Werkgroep Alternatieve Economie                       |