

Eppur si muove: De ontwikkeling van de welvaartsstaat

België en Nederland in vergelijkend perspectief

Wim Van Lancker¹

BESPREKING VAN

- Jo Deferme (2007). *Uit de ketens van de vrijheid. Het debat over de sociale politiek in België 1886-1914*, Leuven: Universitaire Pers Leuven.
 - Gregory Vercauteren (2007). *In naam van de sociale vooruitgang, de rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*, Leuven/Voorburg: Acco.
-

“What counts is not the quantity of goods we produce but the quality of life”

J.K. Galbraith

“Wat is dat eigenlijk, de welvaartsstaat?” Het formuleren van een antwoord op deze eenvoudige vraag is een werk van lange adem. Een huzarenstukje zelfs. Hoewel de tentakels van de welvaartsstaat diep in de samenleving zijn verankerd en het een bijzonder belangrijke rol speelt in het leven van zo goed als iedere burger, is er weinig wetenschappelijke eenduidigheid over het concept *an sich* en de elementen waaruit het bestaat. Met het gebruik van uiteenlopende termen als ‘verzorgingsstaat’, ‘sociale zekerheid’, ‘sociaal beleid’ enzovoort bedoelt men vaak hetzelfde, en als men spreekt over uitkeringen, gezondheidszorg, pensioenen en loonafspraken, passen die begrippen

allemaal netjes in het containerbegrip welvaartsstaat. Maar wat is het precies? Herman Deleeck, ooit omschreven als het ‘geweten van de welvaartsstaat’, hanteerde een omschrijving die in dit artikel als leidraad kan worden gebruikt: “de samenlevingsvorm van sommige rijke geïndustrialiseerde landen waarbij een aantal grondrechten van de burger, met het oog op zijn materiële welvaart en de bevordering van zijn kansen tot ontplooiing, binnen een wettelijk raamwerk, effectief gewaarborgd worden” (Deleeck, 2001, p. 22). Of nog: de welvaartsstaat wordt gekenmerkt door “een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich – bij handhaving van een

kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen” (Thoenes, 1971, p. 124). Het doel van de welvaartsstaat is dus een wettelijke waarborg op het welbevinden van mensen dat wordt verwezenlijkt door middel van een georganiseerd systeem van welvaartsverdeling. Dit alles vindt plaats binnen het stelsel van de parlementaire democratie en de vrije markt. Een wezenlijk kenmerk is het niet-staatse karakter: het vastleggen van de krachtlijnen van het sociaal beleid gebeurt in het kader van sociaal overleg tussen werkgevers en werknemers waarbij de overheid optreedt als ‘wettelijke organisator’, ‘toeschouwer’ en – indien nodig – scherperechter. Idem dito voor de uitvoering van de afgesproken te volgen koers: de centrale overheid geeft het beleid in handen van de pluralistische sociale organisaties. Omwille van het niet-staatse karakter is het eigenlijk niet correct over de welvaartsstaat te spreken. Dit is een overblijfsel van de letterlijke vertaling van het Engelse *welfare state*. In wat volgt gebruiken we dan ook verder deze term. Een adequate definiëring van het begrip is echter niet afdoende om de welvaartsstaat ten volle te kunnen vatten; daarvoor is een historische analyse van de ontstaansgeschiedenis onontbeerlijk. In dit artikel bespreken we twee recent verschenen historische werken die elk vanuit een verschillend theoretisch kader twee cruciale momenten in de geschiedenis van de welvaartsstaat onder de loep nemen, namelijk *Uit de ketens van de vrijheid* van Jo Deforme (2007) en *In naam van de sociale vooruitgang* van Gregory Vercauteren (2007).

In de literatuur wordt de welvaartsstaat vaak onderzocht in comparatief perspectief, waarbij de verschillende welvaartsstaten aan de hand van een aantal indicatoren opgedeeld worden in typologieën. (bijvoorbeeld Clasen, 1999). Op basis van het werk van Titmuss (1974) identificeerde Esping-Andersen (1990) zijn inmiddels wereldberoemde welvaartsregimes: ‘liberale’ (Angelsaksische landen), ‘conservatieve’ of ‘corporatistische’ (Frankrijk, Nederland, België enzovoort) en ‘sociaal-democratische’ (Zweden, Denemarken, Noorwegen). Aan deze classificatie werd nog een ‘rudimentair’ of ‘latin rim’-model toegevoegd dat betrekking heeft op de Zuidelijke Europese staten, en na de val van de Muur begon met ook de Oost-Europese welvaartsstaten in typologieën te gieten (‘postcommunistisch’, ‘Baltisch’). Op deze verdere indeling is echter veel kritiek gekomen, in zoverre dat men zelfs over een *welfare modeling business* spreekt (Abrahamson, 1999). Ook de stijlen van sociale verzekeringen *binnen* de welvaartsstaten, de manier waarop de welvaart wordt verdeeld, worden op hun beurt opgedeeld in clusters. Men onderscheidt het ‘beveridgeaanse’, het bismarckiaanse en het ‘demogarante’ stelsel² (Cantillon, 2004). Het grootste probleem met dergelijke typologieën, hoe nuttig ook als heuristisch instrument in het comparatief onderzoek, is echter niet de verdere indeling in alsmear meer modellen maar vooral dat ze de eigenheid en de specifieke historische context waarin iedere individuele welvaartsstaat is ontstaan over het hoofd zien. Dit kan eenvoudig worden

geïllustreerd met een vergelijking tussen België en Nederland.

Beide landen worden tot de conservatieve welvaartsregimes (ook wel aangeduid als het 'Rijnlandmodel') gerekend en "de Nederlandse welvaartsstaat vertoont dezelfde kenmerken als de Belgische" (Deleeck, 2001, p. 32). Dat is ook de conclusie van Sanneke Kuipers in haar nu reeds veelge-roemde studie van welvaartshervormingen in het België en Nederland van de jaren negentig: "the Netherlands and Belgium are very comparable on three (...) levels: the institutional structure of the welfare state regime, the configuration of the policy sector, and the characteristics of the political system" (Kuipers, 2006, p. 38). Toch moet dit eerder ideaaltypisch worden geïnterpreteerd, want er zijn ook belangrijke verschillen tussen beide landen. Niet alleen qua werking (België is in tegenstelling tot Nederland een federaal land en zoals we verder zullen zien ontwikkelde zich in Nederland een andere vorm van de overlegcultuur) maar ook en vooral wat de resultaten, de uitkomsten, betreft. In 1986 bestempelt de Zweedse socioloog Göran Therborn het Nederlandse welvaartsmodel nog als "the most spectacular employment failure in the advanced capitalist world", terwijl tien jaar later datzelfde model zonder blikken of blozen het 'Nederlands mirakel' wordt genoemd (Visser en Hemerijck, 1997, p. 9). Andere beleidsdaden en -keuzes leidden toen tot veel betere prestaties van het Nederlandse model ten opzichte van het Belgische. Aan het einde van dit artikel komen we daarop terug, maar de tendens is duidelijk: elke welvaartsstaat is op unieke wijze respon-

sief ten opzichte van veranderingen in de samenleving.

De meest recente veranderingen waar die samenleving, en dus ook de welvaartsstaat en het sociaal beleid, aan onderhevig is komt van bovenaf: door invloeden van de globalisering c.q. neoliberalisering en de voortschrijdende Europese integratie zouden de Europese welvaartsstaten opnieuw onder druk staan, een angst die nog wordt aangewakkerd door doemverhalen over sociale dumping en een *race-to-the-bottom* tussen Europese landen. De feiten spreken deze angst echter tegen. Bijvoorbeeld de sociale uitgaven en de bodemuitkeringen blijven stabiel of stijgen zelfs, en ook van een *race-to-the-bottom* is vooralsnog geen sprake (Cantillon, 2004; Pestieau, 2004). Maar dat betekent vanzelfsprekend niet dat de welvaartsstaat nu veilig en voor altijd verankerd is, want naast de externe uitdagingen zijn er ook interne problemen. Zo vergroot de vergrijzing van de maatschappij de financiële druk op de komende generaties werkenden. Daarnaast bevinden de Europese landen en de EU zich op een kruispunt: het besef dat meer supranationale ingrepen in het sociaal beleid van de lidstaten noodzakelijk zijn omwille van de vergroting van het economische speelveld wint steeds meer veld, terwijl een volledige overheveling van het sociaal beleid naar Europees niveau niet haalbaar en door de grote verschillen tussen de individuele welvaartsstaten zelfs niet wenselijk is. Via de 'zachte methode' van de Open Coördinatie Methode (OMC) poogt men op Europees niveau de sociale doelstellingen van de lidstaten naar elkaar te laten convergeren. Een aantal waarnemers zijn

echter sceptisch over deze methode (Vanhercke, 2007). Veel academici omschrijven deze europeanisering enerzijds als een *beperking van de manoeuvreerruimte* van de nationale welvaartsstaten (Scharpf en Schmidt, 2000), en anderzijds als het opkomen van de Europese Unie als *agenda setter* en drijvende kracht achter hervormingen (Ferrera, 2005). Hoe de welvaartsstaten van de Europese Unie zich in de toekomst aan de nieuwe uitdagingen zullen aanpassen is echter koffiedik kijken, en dat geldt evenzeer voor de gevolgen van de financiële en economische crisis op wereldschaal waarmee mensen en samenlevingen op dit eigenste moment worden geconfronteerd.

Wat de toekomst ook zal brengen, de tendens is wel duidelijk: de welvaartsstaat evolueert en past zich aan. Om dit als sociaal wetenschapper ten volle te kunnen vatten en er adequaat op te kunnen reageren is een goed begrip van de wordingsgeschiedenis van het sociaal beleid van primordiaal belang. Historische studies, vaak doorwrochte werken gebaseerd op jarenlang archiefwerk, gaan echter veelal onopgemerkt voorbij in de wereld der politicologie. Dat is bijzonder jammer, want elke realiteit is immers ingebed in een specifieke historische context en is geëvolueerd via een padafhankelijk parcours. En dat geldt ten volle voor de Belgische (en Nederlandse) welvaartsstaat.

Herman Deleeck (2001) heeft in zijn standaardwerk *De Architectuur van de Welvaartsstaat* vier fases blootgelegd waarbinnen de historische ontwikkeling van de Belgische welvaartsstaat moet worden

begrepen: de voorbereiding (1880-1940), de uitbouw (1950-1970), de crisis (1973-1990) en ten slotte de actieve welvaartsstaat (1990 – nu). De twee werken die in dit artikel worden besproken kunnen in dit kader worden ingepast en leveren zo een waardevolle bijdrage aan de sociaal-wetenschappelijke kennisverwerving.

Eerste periode: De voorbereiding

Historicus Jo Deforme situeert in *Uit de ketens van de vrijheid* het begin van de sociale politiek aan het eind van de negentiende eeuw en schetst zo de ontwikkeling van de welvaartsstaat in België tijdens de periode voor de Eerste Wereldoorlog. In die periode ontstaan inderdaad de eerste geïnstitutionaliseerde mechanismen die uiteindelijk tot de welvaartsstaat zoals we die nu kennen zullen leiden, maar de eerste oprispingen van wat men sociale maatregelen zou kunnen noemen vonden reeds plaats na de middeleeuwen, waar van *De subventione pauperum* (1526) van Juan Luis Vives als voornaamste exponent kan worden beschouwd. Flora en Heidenheimer spreken in dit verband over de “Poor Law Period” (1981, p. 22). Methodologisch kiest Deforme voor een interessante invalshoek. Hij laat de reeds begane paden links liggen door niet voor een klassiek politiek-theoretisch of politiek-historisch verklaringsmodel voor sociale politiek te kiezen, maar expliciet te opteren voor een zogenaamde ideeënhistorische of politiek-culturele invalshoek waarbij de politieke cultuur – dit betekent het ‘sociale

denken' ofte "ideeën die de partijpolitieke en ideologische grenzen overstegen" (Deferme, 2007, p. 10) – als leidraad fungeert. De ideeënhistoriek gaat in principe over het aangrijpen van een dominant idee, op een bepaald moment in de geschiedenis, als ankerpunt om gebeurtenissen te begrijpen en de invloed van deze ideeën op concrete beleidsdaden, *in casu* het ontstaan van sociaal beleid, bloot te leggen. Het gevaar bestaat echter dat dergelijk theoretisch kader eerder gezien kan worden als een *a posteriori*-constructie van het ontstaan van sociale politiek dan als een echte verklaring. Deferme is zich van dit gevaar bewust en stipt expliciet aan dat de politieke cultuur inderdaad meer gezien moet worden als een legitimatie van de toenmalige gebeurtenissen (Deferme, 2007, p. 11). Om die reden is het eerder aangewezen het boek te hanteren in combinatie met een klassiek historisch overzicht van de groei van het sociaal beleid zoals het eerder vermelde werk van Deleek (2001). Het gebruik van de ideeënhistoriek vormt zo een meerwaarde om via de handelingen van de protagonisten (de toenmalige beleidsmakers en parlementairen) de ontwikkeling van de welvaartsstaat beter te begrijpen. In het boek van Deferme worden in de eerste plaats de argumenten die werden gehanteerd tijdens de parlementaire debatten omtrent sociale politiek in de periode 1886-1914 geanalyseerd. Het resultaat is niet alleen een boeiend overzicht van het ontstaan van de Belgische sociale wetgeving, maar vooral een treffende illustratie van de paradigmaverschuiving in de *Zeitgeist* waarin het begrip 'vrijheid' in al zijn aspecten centraal staat.

Het sociaaleconomische denken bij de leidende klasse in de negentiende eeuw werd gedomineerd door wat men een 'liberale politieke cultuur' kan noemen, met de idee van 'vrijheid van arbeid' als kristallisatiepunt. Els Witte spreekt in dat verband zelfs over de "triomf van het politieke liberalisme" (1990, p. 63). De vrijheid van arbeid betekent dat er geen enkele inmenging van derden, *ergo* de staat, mag zijn wat werkomstandigheden en verloning betreft. Dit kan niet los worden gezien van het individualisme dat zijn oorsprong vindt in het verlichtingsdenken. De invloed van dit denken was niet gering, in die mate dat het er "op sociaal-politiek vlak niet zoveel toe [deed] of er nu katholieken of liberalen aan het bewind waren" (Deferme, 2007, p. 63). Geen van de beide ideologische kampen stelden de dominante liberale waarden in vraag. Vrijheid was hét sleutelbegrip en aberraties als armoede waren de schuld van de armen zelf. Het besef dat theoretische gelijkheid en individuele verantwoordelijkheid in de praktijk vaak leidde tot uitbuiting en niet-vrijheid kwam pas later. In deze periode was de consensus zeer helder: overheidsinmenging is uit den boze. Deferme benoemt dit als een 'atomistische' sociale politiek, wat omschreven kan worden als een sociale politiek waarbij het individu geabstraheerd wordt van de (sociale) werkelijkheid. Iedereen, ook de arbeider, werd beschouwd als zijnde zelf verantwoordelijk voor het eigen welzijn.

Een eerste breuk in het atomistisch denken vond plaats naar aanleiding van de stakinggolf van 1886. In het voorjaar van

dat jaar worstelde heel Europa met sociale onrust die in België samenviel met de herdenking van de vijftiende verjaardag van de Parijse commune door een aantal Luikse anarchisten. Ook toen al speelden externe, internationale, factoren klaarblijkelijk een grote rol. Dit protest breidde zich razendsnel uit, het leger sloeg hardhandig terug (er vielen zelfs doden) en vanaf de paasvakantie braken er in het hele land stakingsgolven uit. Hoewel de reactie van de katholieke regering Beernaert volledig in het plaatje van de heersende liberale politieke cultuur paste (de onlusten waren de schuld van een aantal individuele onruststokers en staatsinterventie om de situatie van de arbeiders te verbeteren bleef uit den boze), leken er toch wat ook barsten in het atomistisch denken te ontstaan. Zo kwam er een Commissie van Arbeid en werden de eerste sociale wetten gestemd, zoals die op de nijverheids- en arbeidsraden (1887) die het installeren van proto-overleggraden mogelijk maakte. Dit betekende echter geen breuk met de heersende individualistische traditie: “de aandacht van de overheid voor crisisoverleg [was] een ‘gunst’ aan de arbeidersklasse, die dan moest bewijzen die gunst waardig te zijn.” (Deferme, 2007, p. 111). Bovendien liep de concrete toepassing van deze wetten in de praktijk veelal spaak. In het parlement bleef men, op een paar enkelingen na, vasthouden aan de vrijheid van arbeid als ijkpunt.

Een tweede geleidelijke, maar uiteindelijk radicale, breuk in het liberale denkpatroon was de evolutie van de sociale wetenschappen en de invloed ervan op de heersende politieke ideologieën, in combi-

natie met de intrede van de socialisten als politieke macht. Vanaf 1885 maakte de sociologie een belangrijke evolutie door onder invloed van vooral Emile Durkheim, waarbij niet langer het individu (in een sociaal darwinistisch geïnspireerd denkkader) maar de ‘sociale feiten’ centraal stonden. Deze verschuiving in de sociale wetenschappen leidde vanaf de jaren negentig tot vernieuwingen in de theoretische fundamenteën van de verschillende politieke stromingen. Bij de katholieken uitte zich dat in de opkomst van de christendemocratie en een vergrote aandacht voor de sociale kwestie. Vooral de herziening van de katholieke sociale doctrine, de encycliek *Rerum Novarum* (1891) van paus Leo XIII, speelde hierbij een cruciale rol. Op het theoretische vlak is vooral de invloed van het zogenaamde (neo)thomisme opvallend. Door middel van de leer van Thomas Van Aquino poogden men de katholieke filosofie te verzoenen met de vernieuwde sociale wetenschap, wat leidde tot de introductie van de notie van sociale rechtvaardigheid (rechtstreeks geplukt uit de leer van Thomas) en de mogelijkheid tot staatsinterventie. Ook de oprichting van de Belgische Werklieden Partij (BWP) in 1885 zorgde voor een radicale ommekeer in vergelijking met de liberale politieke cultuur. De socialisten werden immers meer dan door Karl Marx beïnvloed door het werk van Pierre-Joseph Proudhon, waardoor het ordewoord in de praktijk ‘pragmatiek’ werd. Sociale wetgeving, en dus zich inbedden in het ‘systeem’, werd noodzakelijk geacht om de positie van de werkende klasse te verbeteren. In het liberale kamp tekende zich een tweespalt af tussen doctrinair, die

mordicus vasthielden aan de ‘vrijheid van arbeid’, en progressisten die een vorm van sociaal liberalisme voorstonden. Dit leidde zelfs tijdelijk tot een breuk in het liberale kamp. Ondanks de invloed van figuren als Paul Janson en Ernest Solvay, die onder invloed van de sociale wetenschappen een weg zochten uit de spanning tussen individuele vrijheid en het omgaan met sociale mistoestanden, bleven de meeste liberalen terughoudend jegens staatsinterventie. Concluderend kan men stellen dat deze evolutie, door Deferme prachtig omschreven als een verschuiving van het ‘atomistisch denken’ naar een ‘holistische bekoring’, in de jaren negentig van de negentiende eeuw leidde tot “een sterker aanvoelen dat er een sociaal beleid nodig was” (Deferme, 2007, p. 207). Dit aanvoelen leidde tot een aantal expliciete maatregelen en de doorbraak van de arbeidswetgeving rond de eeuwwisseling, zoals het ontstaan van de eerste instellingen rond sociaal beleid (een wettelijk statuut voor de maatschappijen van onderlinge bijstand, zie Deleeck, 2001, p. 42), reglementeringen omtrent vrouwen- en kinderarbeid (1889) en wetten zoals die over veiligheid op het werk en de arbeidsovereenkomsten (1899/1900). In deze woelige periode deden de socialisten hun intrede in het parlement (het Algemeen Meervoudig Stemrecht werd ingevoerd in 1893) met zwaar zetelverlies voor de liberalen tot gevolg. Met hulp van de christendemocraten en de progressisten probeerden de socialisten dan ook zoveel mogelijk uit de brand te slepen, hoewel men vanuit katholieke hoek de nieuwe sociale wetgeving nog steeds probeerde in te passen in de traditie van de vrijheid. Hoe dan ook,

met de doorbraak van de arbeidswetgeving kwamen de “sociaal-theoretische vernieuwingen die vanaf de jaren 1880 begonnen door te sijpelen [...] nu veel explicieter tot uiting” (Deferme, 2007, p. 261). *Uit de ketens van de vrijheid* eindigt met de invoering van de eerste echt verplichte sociale verzekeringen (zoals de verplichte pensioenverzekering voor mijnwerkers in 1911). Hoewel deze maatregelen allemaal kaderden in het nieuwe holistische waardepatroon, mag men toch de nuance niet uit het oog verliezen: “de vrijheid werd radicaal uitgedaagd, enigszins aangevreten, maar nooit helemaal verlaten” (Deferme, 2007, p. 326). Ter conclusie van de vooroorlogse periode kan men deze paradigmaverschuiving dan beter omschrijven als een verschuiving van de individuele vrijheid naar de georganiseerde vrijheid.

Tweede periode: De uitbouw

Deferme schetst een boeiend en origineel beeld van het ontstaan en de eerste schuchtere stapjes naar een omvattend welvaartsmodel door middel van verschillende breuken in het dominante paradigma. Het is echter pas na de Tweede Wereldoorlog dat de welvaartsstaat tot volle wasdom kwam, een periode door Deleeck omschreven als ‘de uitbouw’. *In naam van de sociale vooruitgang* van historicus Gregory Vercauteren heeft deze periode als onderwerp. Maar ook hier is de invalshoek origineel. Vercauteren beschrijft niet zomaar de gebeurtenissen en hun uitkomsten in verband met soci-

ale politiek en wetgeving, maar toetst de rol van de overheid aan de hand van het ontstaan van het sociaal overleg, in de inleiding van dit artikel omschreven als een niet-staatse vorm van besluitvorming die de welvaartsstaat schraagt. En ook hier is er sprake van radicale beleidsomslagen die in het boek als ankerpunten dienst doen, waardoor dit verhaal naadloos bij dat van Deferme kan aansluiten. Bijzonder interessant is dat Vercauteren in zijn werk voortdurend de Belgische met de Nederlandse situatie vergelijkt waardoor de divergerende uitkomsten, omwille van het verschillende economische klimaat na de Tweede Wereldoorlog, de verschillende beleidskeuzes van de protagonisten en de individuele historische erfenis van de nochtans sterk op elkaar gelijkende welvaartsstaten zeer duidelijk worden blootgelegd. De auteur beperkt zijn analyse tot vijf sectoren, namelijk metaal, textiel, chemie, banken en verzekeringen, en gaat daarbij zeer gedetailleerd te werk. Dit vergt echter enige voorkennis van de lezer omtrent de werking van het sociaal overleg. In combinatie met de ietwat rommelige druk komt deze grote hoeveelheid aan specifieke informatie de algemene leesbaarheid van het werk dan ook niet altijd ten goede.

Toen België in september 1944 werd bevrijd was er veel veranderd op sociaal vlak, zeker in vergelijking met de periode aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. In het interbellum werd de arbeidersmacht versterkt door de uitbouw van vakverenigingen (die meer ruimte kregen door de wet op de vrijheid van vereniging van 1921), mutualiteiten, coöperaties en

dies meer. Daarnaast werd vooral gesleuteld aan het sociaal recht en groeide het stelsel van sociale verzekeringen gestaag (Deleeck, 2001, p. 44). De crisis van de jaren dertig zorgde niet alleen voor het ontstaan van het georganiseerd sociaal overleg en een “raamwerk van tri-en bipartiete overleginstanties” (Vercauteren, 2007, p. 92), maar ook voor het ontstaan van nieuwe inzichten op vlak van staatsinterventie en planning, wat in België resulteerde in het *Plan van de Arbeid* van Hendrik de Man dat keynesiaanse maatregelen voor het herstel van de economie combineerde met het verlaten van het dogmatisch marxisme. Door de inzichten van Keynes stonden economische groei in termen van het nationaal inkomen en volledige werkgelegenheid centraal in het economisch denken, waarmee de basis werd gelegd voor de uitbouw van de welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog.

Tijdens de oorlog was er al geheim overleg geweest tussen werkgevers, werknemers en de overheid over het uit te tekenen beleid na de oorlog. Dat overleg resulteerde vlak na de bevrijding in het ‘ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit’, het zogenaamde *Sociaal Pact*, dat door Achiel Van Acker (minister van arbeid en sociale voorzorg in de naoorlogse regering Pierlot) snel in de besluitwet ter veralgemening van de sociale zekerheid werd gegoten (28 december 1944). Hierdoor werden niet alleen de sociale partners nauw betrokken bij de arbeids- en loonpolitiek en erkenden ze wederzijds elkanders gelijke positie, maar werd de sociale zekerheid systematisch georganiseerd en verplichtend gemaakt. Deleeck

noemt dit “de grote sprong voorwaarts”, en dit stelsel blijft tot op vandaag ten gronde ongewijzigd (Deleeck, 2001, p. 45). Dit neocorporatistisch systeem, een term die reeds in het interbellum werd gebruikt (Witte, 1996, p. 73), leidde echter tot ander beleidsopties in België en Nederland, hoewel het bedwingen van de inflatie in beide landen prioriteit nummer een was. In België, dat omwille van het quasi-intacte productieapparaat zeer snel kon aanknopen met de vooroorlogse productie, vond Van Acker een loonplanning opgelegd door de staat minder noodzakelijk. Nederland moest echter zijn geruïneerde economie erbovenop proberen te helpen en gaf uitvoering aan een eigen versie van het Plan van de Arbeid onder leiding van Jan Tinbergen. Het gevolg was dat in België de staat al snel de teugels vierde en het sociaaleconomisch beleid aan de vakbonden en het patronaat overliet (bipartiet overleg), terwijl de staat in Nederland een bepalende rol bleef spelen (tripartiet overleg).

Met de oprichting van de Nationale Arbeidsraad (NAR) in 1952 (na de eerdere oprichting van Paritaire Commissies, Ondernemingsraden en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) was de institutionalisering van het neocorporatief bestel zo goed als voltooid. Toch verliep de besluitvorming in de jaren vijftig bijzonder moeilijk: “het viel de vakbeweging en het patronaat zwaar om zich de praktijk van overleg en consensus eigen te maken” (Vercauteren, 2007, p. 314). In tegenstelling tot in Nederland ontwikkelde zich een conflictmodel dat ingebed was in een maatschappelijk gespannen situatie met

achtereenvolgens de Koningskwestie, de schoolstrijd en naar het eind van de jaren vijftig toe een nieuwe economische crisis, wat uiteindelijk een nieuw kantelment zou worden. De regering probeerde een expansionistische economische politiek te voeren die leidde tot nationale stakingen tegen de zogenaamde eenheidswet en het verzet van de sociale partners en dito falen van het overlegmodel. Voor de overheid was geen plaats meer binnen de besluitvormingsruimte die het patronaat en de werknemersorganisaties voor zichzelf hadden gereserveerd. Met de intrede van de ‘gouden’ jaren zestig en na de stakingen schikte de overheid zich in een secundaire rol in het overleg. De economische hoogconjunctuur liet in die periode een hogelonenpolitiek toe, waardoor het overleg op een breed maatschappelijk draagvlak kon steunen: “voortaan verloopt de uitbouw van de welvaartsstaat in een nieuwe, participatieve geest, in het raam van een brede maatschappelijke consensus waaraan zowel de christen-democratie als het socialisme en zelfs het liberalisme deelnemen” (Deleeck, 2001, p. 442).

Derde periode: De crisis

In het laatste deel van het boek behandelt Vercauteren wat hij de “teruggang van het neocorporatieve bestel” noemt, en wat qua tijdsvak overeenkomt met de crisis van de welvaartsstaat. In het belangrijke jaar 1973, het jaar van de petroleumcrisis, eindigen ‘les trentes glorieuses’, de

gouden jaren van de welvaartsstaat. De voortdurende economische groei kent een einde, wat voor België vanaf 1975 leidt tot verhoogde werkloosheid en inflatie met verhoogde sociale uitgaven en dus kosten en afnemende inkomsten tot gevolg. Om Deleek nogmaals te parafaseren: de welvaartsstaat kende een “crisis van de middelen” (2001, p. 80). Maar die was ingebed in het bredere kader van een maatschappelijke crisis als uitloper van mei '68-bewegingen waarbij het groeiemodel in vraag werd gesteld, de milieuproblematiek (het rapport *Grenzen aan de groei* van de Club van Rome verscheen in 1972) en een wereldwijde recessie door de stijgende grondstofprijzen. Vreemd genoeg leidde dat niet tot de ontmanteling maar tot het verstevigen van de welvaartsstaat: de sociale uitgaven bleven immers stijgen (Cantillon, 2001). Een belangrijk gevolg was wel een nieuwe paradigmaverschuiving. Wanneer Jo Deferme nog gewag maakt van een “breuk in het atomistische denken” in de jaren voor de Eerste Wereldoorlog, gaat het nu om een verschuiving van het denken in de omgekeerde richting: van het keynesiaanse naar het neoliberale model dat uiteindelijk zal uitmonden in de mantra van de ‘actieve welvaartsstaat’. Dit keerpunt is waar *In naam van de sociale vooruitgang* eindigt.

Aan het einde van de jaren zestig was de neocorporatieve besluitvorming nog steviger verankerd in de institutionele structuur, met de CAO-wet van 1968 als brandpunt, waarbinnen de drie actoren richting gaven aan het sociaaleconomisch beleid. De sociale partners ont-

moetten elkaar regelmatig en kwamen in onderling overleg tot compromissen: “er bestond bij de betrokken partijen ruime voldoening over de wijze waarop in het neocorporatieve bestel traditionele beleidsproblemen als inflatie, tewerkstelling en de loon- en arbeidsvoorwaarden werden opgevangen” (Vercauteren, 2007, p. 245). Door de economische crisis van de jaren zeventig werden deze structuren echter zwaar op de proef gesteld, en in België werd dit nog versterkt door communautaire spanningen. Een minpunt van het boek is dat Vercauteren de communautaire dimensie wel incorporeert in zijn analyse maar de regionale overlegdynamiek die in die periode werd ontwikkeld volledig veronachtzaamt. Hierdoor blijft het onduidelijk wat de impact van de regionaliseringdynamiek was op het sociaal overleg, ook al lijkt de rol van regionale overleggraden slechts van marginaal belang te zijn geweest.

Door het falen van de typische keynesiaanse recepten ter bestrijding van de crisis en het plotse opduiken van het fenomeen stagflatie (het samengaan van werkloosheid en inflatie; wat eigenlijk voor onmogelijk werd gehouden) “maakte een nieuw economisch denken razendsnel opgang” (Vercauteren, 2007, p. 259). Dit neoliberalisme stoelde op het zogenaamde monetarisme en het aantrekkelijk maken van economische activiteit door inkomensmatiging en belastingverlagingen voor ondernemers. Dit leidde tot een confrontatie tussen vakbonden (die dit nieuwe alternatief onacceptabel vonden) en werkgevers, waardoor deze er tijdens het sociaal overleg niet meer in

slaagden een compromis te bereiken. De Belgische overheid ging zich rechtstreeks moeien met het sociaaleconomisch beleid door een beleid van loonmatiging en besparingen te voeren, wat echter niet zomaar aanvaard werd door de werknemersorganisaties. Het gevolg was een opeenvolgende reeks ‘nieuwe regeringen’ onder leiding van Wilfried Martens die keer op keer hun tanden stukbeten op de radicale verschillen in visie op het crisisbeleid van de sociale gesprekspartners en de massale stakingsgolven die het land overspoelden: “met vijf regeringen op minder dan een jaar tijd was het politieke bedrijf het noorden volledig kwijtgeraakt. Het hele socio-politieke bestel kwam, net zoals aan het einde van de jaren 1950, daardoor in een zware legitimiteitscrisis terecht” (Vercauteren, 2007, p. 264). Dit in tegenstelling tot in Nederland, waar de vakbonden een verhaal van loonmatiging vrijwillig aanvaardden en het overleg kon worden voortgezet (Vercauteren, 2007, p. 310). Hierbij moet wel worden aangestipt dat de vakbonden in Nederland qua ledenaantallen een stuk zwakker stonden dan hun Belgische equivalenten. Hierdoor was hun machtsbasis en dus hun mogelijkheid tot mobilisatie kleiner (Van Ruysseveldt en Visser, 1996). Hoe dan ook, in het jaar 1981 verkeerde het Belgische neocorporatieve bestel in een totale impasse. Pas na een verkiezingsoverwinning van de liberalen in 1982 kon het toen vigerende neoliberale paradigma in beleidsdaden worden omgezet, wat *de facto* het einde betekende van de paritaire overlegtraditie in de Belgische besluitvorming. Door de verlamming van het neocorporatief overleg werd een beleid

van loonmatiging als hoeksteen van het zogenaamde herstelbeleid aan de werknemers opgelegd.

Epiloog

Wanneer Vranken en Henderickx in 1984 schrijven dat “de lucht zwanger [is] van voorstellen om aan één of ander aspect van het verzorgingsapparaat te sleutelen of om de hele verzorgingsstaat meteen maar af te schaffen” (1984, p. 8) blijkt dat in retrospectieve nogal mee te vallen. Ook na de neoliberale omslag en het langzaam ontwikkelen van de actieve welvaartsstaat blijft de basis van de welvaartsstaat overeind en reserveert het een steeds groter worden aandeel in de overheidsuitgaven (van 18,7% van het BBP in 1970 tot 30,1% van het BBP in 2006 voor België, zie Eurostat (2008)). De welvaartsstaat zal dus niet zomaar verdwijnen, maar zal zich – zoals steeds in het verleden – aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden. In de aanloop van dit artikel werd reeds aangegeven dat België en Nederland na de omslag van begin jaren tachtig ook op dat punt een divergerend verloop kenden, waarbij de Nederlandse route het meest succesvol bleek te zijn. Maar hoe verhoudt de Belgische welvaartsstaat zich tegenover de Nederlandse meer dan tien jaar na het ‘Nederlands Mirakel’? Het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen onderzocht zeer recent de verschillende uitkomsten van beide welvaartsstaten (Van Rie, 2008). Wat de arbeidsmarkt betreft lijkt Nederland verder aansluiting te vinden bij dat mirakel: een

sterke stijging van de tewerkstellingsgraad wordt gecombineerd met een daling van de werkloosheid. Vertaald in cijfers betekent dit een Belgische tewerkstellingsgraad van 62% versus een Nederlandse tewerkstellingsgraad van 76%. In België waren er dan wel gunstige evoluties maar de vooruitgang bleef beperkt, zeker in het segment van de laaggeschoolden of kansengroepen. België scoort bijvoorbeeld bijzonder slecht wat laaggeschoolde vrouwen betreft (slechts 37,7% is actief op de arbeidsmarkt), een probleem dat reeds eerder werd signaleerd maar hardnekkig stand lijkt te houden (Cantillon, Ghysels, Mussche & van Dam, 2001). Verder is de inkomensongelijkheid lager in Nederland dan in België, en slagen de Nederlanders er ook in het armoederisico te beperken, zeker bij 65-plussers. Ter vergelijking: in België leeft 23% van de vijftienplusers met een armoederisico, in Nederland 'slechts' 6%. Of zoals een krant het plastisch uitdrukte: "7-1. Dat zou de uitslag zijn als de Nederlandse en de Belgische welvaartsstaten het als voetbalploegen tegen elkaar zouden opnemen. Het Nederlandse poldermodel presteert op bijna alle terreinen, van welvaarts- en jobcreatie tot armoedebestrijding, beter dan het Belgische systeem" (*De Tijd*, 28 november 2008, p. 10).

Hoewel België en Nederland vanuit een gelijkaardige positie en welvaartsmodel zijn vertrokken, draaien de uitkomsten totaal anders uit. Om deze evoluties te begrijpen is inzicht in de ontwikkelingsgeschiedenis van de welvaartsstaat onontbeerlijk. Beide recent verschenen werken die in dit overzichtsartikel aan bod kwa-

men dragen elk vanuit hun verschillende invalshoek en klemtoon bij tot dat broodnodige begrip.

Noten

1. Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen. Met dank aan Ophelia Ongena voor het ter beschikking stellen van teksten en Tim Van Rie voor het nalezen van het werk.
2. Zie Andries (1997) en Cantillon (2004) voor een uitgebreid overzicht.

Referenties

- Andries, M. (1997). De Belgische sociale zekerheid in de typologie van de welvaartsstaten. *Berichten*. Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.
- Cantillon, B. (Ed.) (2001). *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.
- Cantillon, B. (2004). Minimale inkomensgarantie in Europa tussen subsidiariteit en federalisme. In B. Cantillon & J. Vandamme (Eds.), *The Open Method of Coordination and Minimum Income Protection in Europe: Liber Memorialis Herman Deleeck* (pp. 13-26). Leuven/Voorburg: Acco.
- Cantillon, B., Ghysels, J., Mussche, N. & van Dam, R. (2001). Skills, Gender Equality and the Distributional Impact of Female Labour Market Participation in the Three Worlds of Welfare Capitalism. In E. Schokkaert (Ed.), *Ethics and Social Security Reform* (pp. 277-303). Aldershot: Ashgate.

- Clasen, J. (1999). *Comparative Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Deferme, J. (2007). *Uit de ketens van de vrijheid. Het debat over de sociale politiek in België 1886-1914*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Deleeck, H. (2001). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven/Leusden: Acco.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2008). Social protection in the European Union. *Statistics in Focus*, 46.
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*. Oxford: OUP.
- Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hemerijck, A. & Eichhorst, W. (2008). *Welfare and Employment: a European Dilemma?* (Discussion Paper No. 3870). Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Kuipers, S. (2006). *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam: AUP.
- Ongena, O. (2008). G. Vercauteren, In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981). *Brood en Rozen*, 2, 79-83.
- Pestieau, P. (2004). Are we Observing a Race-to-the-Bottom? If not, why not?. In B. Cantillon & J. Vandamme (Eds.), *The Open Method of Coordination and Minimum Income Protection in Europe: Liber Memorialis Herman Deleeck* (pp. 27-33). Leuven/Voorburg: Acco.
- Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (Eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: OUP.
- Thoenes, P. (1971[1962]). *De elite in de verzorgingsstaat*. Leiden: H.E. Stenfert Kroese.
- Van Rie, T. (2008). Sociaaleconomische uitkomsten in Nederland, België en zijn gewesten. *Berichten*, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.
- Van Ruysseveldt, J. & Visser, J. (1996). Weak Corporatism Going Different Ways? Industrial Relations in the Netherlands and Belgium. In J. Van Ruysseveldt & J. Visser, *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*. Londen: Sage.
- Vanhercke, B. (2007). *The Operation of the Social Protection and Social Inclusion OMC in Belgium. A Hybrid Policy Instrument Between Hard and Soft Law* (Paper gepresenteerd op het tiende Eusa Biannual International Conference, 17-19 mei). Montreal.
- Vercauteren, G. (2007). *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle*. Amsterdam: AUP.
- Vranken, J. & Henderickx, E. (1984). Inleiding: Zorgen om de verzorgingsstaat. Een sociologische analyse, *Tijdschrift voor Sociologie*, 5(1/2), 7-14.
- Witte, E., Craeybeckx, J & Meynen, A. (1990). *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Witte, E. (1996). *Politiek en democratie: Omrent de werking van de westerse democratieën in de 19de en 20ste eeuw*. Brussel: VUB-Press.