

# Sociaal beleid en sociale politiek in Nederland en België:

## Van een teveel en een te weinig

In de typologieën van 'Welfare States' die gedurende de laatste decennia zijn ontwikkeld, waaronder deze van G. Esping-Andersen slechts de recentste herformulering vertegenwoordigt, heeft men het altijd wat moeilijk om Nederland en België op een correcte manier onder te brengen. Op zijn minst voeren de Nederlandse en Vlaamse vakgenoten terecht aan dat 'hun' Welfare State op een erg kunstmatige wijze onder een of ander type wordt gecatalogeerd. Eigenlijk vinden zij zelfs dat de hoofdkenmerken waarop deze typologieën zich baseren geen recht doen aan een aantal basisdeterminanten die de evolutie van de 'Welfare State' in beide landen hebben bepaald: de sterke invloed van confessionele sociale bewegingen en politieke partijen, van het maatschappelijke middenveld en van de verzuilde uitvoeringsorganisatie die daaruit voortvloeide. Wel stellen de Nederlandse en Vlaamse vakbroeders vast dat hun beider 'Welfare State' steeds onder hetzelfde type wordt ondergebracht. Dat geeft in ieder geval de indruk van gelijkaardigheid van Nederland en België. En die indruk is niet verkeerd. Ten minste zo men zeer grove typologieën hanteert. Graaft men wat dieper naar de specificiteit van de Nederlandse en de Belgische 'Welfare State' dan vallen ook grote verschilpunten op.

Het Nederlandstalige equivalent van 'Welfare State' is al een eerste verschilpunt. In Nederland gebruikt men daar doorgaans 'verzorgingsstaat' voor; in Vlaanderen 'welvaartsstaat'. Dat laatste klinkt dan wel als een meer letterlijke vertaling van 'Welfare State', inhoudelijk ligt het daar echter verder van af dan 'verzorgingsstaat'. Met 'welvaartsstaat' zoemen Vlamingen veel exclusiever in op de sociale bescherming langs sociale zekerheid en arbeidsrecht dan Nederlanders dit doen. Delen uit de Nederlandse verzorgingsstaat als maatschappelijk- en opbouwwerk, allerlei vormen van categoriaal beleid en een groot deel van het gezondheidszorgbeleid worden door Vlamingen veeleer gecatalogeerd onder welzijnszorg of gezondheidszorg dan dat zij tot de welvaartsstaat worden gerekend.

Dat laatste heeft wellicht ook te maken met het feit dat er in België niet alleen Vlamingen aan sociaal-wetenschappelijk onderzoek doen maar ook Franstaligen. Het beleidsmatige en wetenschappelijke discours van deze laatsten volgt veel sterker het Franse denken dat een cartesiaanse opsplitsing maakt in beleidsterreinen en minder op zoek gaat naar hun beleidsmatige verwevenheid in 'regimes'. Het beleidsmatige en wetenschappelijke discours ligt in België inderdaad

– en in toenemende mate – uitgesplitst in een Nederlandstalige en een Franstalige stroming, maar de kern van de ‘welvaartsstaat’, de sociale zekerheid en het arbeidsrecht, zijn tot nog toe wel federale materie, en dus Belgisch, gebleven en dit houdt de aandacht van de ‘welvaartsstaat’ – voorlopig – toegespitst op deze beleidsterreinen.

Vlaamse sociale wetenschappers beschouwen de ‘Welfare State’ als een resultante van sociaal beleid en sociale politiek. Met dat eerste verwijzen zij naar de analyserende, objectiverende en plannende beleidsvoorbereiding die vooraf zou moeten gaan aan besluitvorming en naar de evaluatie die er op moet volgen; met sociale politiek refereren zij naar de door waarden en belangen geïnspireerde politieke besluitvorming zelf. Dit onderscheid, dat weinig gangbaar is in Nederland – want daar is dit onderscheid teniet gedaan door een veel fijnmaziger opsplitsing van de beleidscyclus en wordt de term sociale politiek overigens gehanteerd om te verwijzen naar het sociale beleid van werkgevers – lijkt mij nochtans erg verhelderend voor een vergelijking van het macrobeleid in Nederland en België. Nederland, zo zou men kunnen stellen, doet veel aan sociaal beleid omdat het bang is van sociale politiek. België, daarentegen, doet veel aan sociale politiek omdat het weinig boodschap heeft aan sociaal beleid. Hoewel zowel Nederland als België een rijke traditie hebben van sociale pacificatie, lijken zij deze toch op een totaal verschillende wijze na te streven.

In Nederland gebeurt dit door de marge voor sociale politiek, voor politieke opties, zo klein mogelijk te maken. Een uitgebreide wetenschappelijke onderzoeksactiviteit, zwaar bestaande officiële adviesbureaus als het CPB, het SCP en de WRR, naast stevig bemande beleids- en stafafdelingen van departementen, adviesorganen en uitvoeringsorganisaties dragen er, in van empirie uitpuilende rapporten, adviezen en nota’s hun steentje bij tot de vanzelfsprekendheid van de te hanteren rechtsgronden, beleidskaders en verdeelmodellen waaruit de te nemen maatregelen vervolgens quasi automatisch kunnen voortvloeien. In Vlaamse ogen is dit een hoogstaande vorm van beleid want rationeel, logisch en goed onderbouwd, maar tegelijkertijd ook een moeizame vorm. Kijk maar naar de berg rapporten, adviezen, evaluaties ex ante en ex post die permanent dienen opgesteld te worden om er de ‘sociaal-politieke’ wijzigingen, de verschuiving in beleidsopties, in te laten verdoezelen en als nationale consensus te kunnen presenteren.

In België streeft men geen consensus na maar een compromis. Consensus, zo vindt men daar, is a priori onmogelijk want daartoe verschillen de belangen en de waardesystemen te veel. Een compromis, daarentegen is een eervol resultaat van geven en nemen, van overleg tussen gemandateerde vertegenwoordigers van beleidsactoren. Het is handig wanneer de gesprekspartners weten waarover zij het hebben, en enige empirische feitenkennis is daarbij nooit weg, maar echt essentieel is het ook weer niet want waar het finaal op aankomt is op een compromis tussen groepsbelangen en daarbij telt het maatschappelijk gewicht zoals uitgedrukt in stemmenaantal, in ledenaantal en in mobilisatiekracht. Cruciaal is er niet het streven naar consensus maar de compromis-bereidheid.

Beide benaderingen hebben zo hun voor- en nadelen. De Nederlandse consensus is zeer kwetsbaar want zodra de rechtsgronden niet meer adequaat zijn, het raamwerk te ingewikkeld blijkt of het verdeelmodel een essentiële parameter mist, moet zonodig alles weer herdacht worden om de nieuwe consensus te kunnen vertolken. Dat gebeurt vaak en slorpt elke vier à vijf jaar onnoemelijk veel beleidsenergie op, laat amper tijd over om het ingezette beleid ook daadwerkelijk wortel te laten schieten, en geeft de indruk van grote beleidsinstabiliteit. Voordelen zijn echter dat het beleidsveld alert blijft, op regelmatige tijdstippen afgerekend wordt en dat het beleidskader, hoewel instabiel op langere termijn, wel steeds logisch uitgetekend ligt. Dan zorgt de Belgische compromisbenadering voor een veel grotere stabiliteit. Het beleid wordt er wel permanent bijgesteld, maar slechts incrementeel. Ogenscheinlijk wordt slechts in de marges gesleuteld, bijgeschaafd en aangepast. Het grote gevaar is echter dat vele marginale wijzigingen over de jaren heen in de praktijk tot een nieuw systeem leiden zonder dat men zich daar bewust van is, dat de interne logica zoek raakt en dat de afstand tussen het wettelijke en het werkelijke land bijzonder groot wordt.

Wellicht kan Nederland zijn voordeel doen met wat meer politiek en minder beleid, en België met wat meer beleid en minder politiek. Op het terrein van de 'welvaartsstaat' zou Nederland dan niet zo snel zijn bedrijfsverenigingen afgeschaft hebben om ze als sectorraden opnieuw in het leven te moeten roepen. De maatschappelijke verankering van de bovenminimale inkomensbescherming wordt immers niet afgeschaft bij invoering van een quasi-markt in de uitvoering. België zou zich van zijn kant, mits wat meer sociaal-beleid-input, realiseren dat zijn bismarckiaans systeem van loongekoppelde uitkeringen ondertussen in grote mate is uitgehold tot een quasi-forfaitair uitkeringssysteem, en zou er met wat minder sociale politiek misschien in slagen om eindelijk tot een herziening van zijn sociale zekerheidssysteem te komen. Verkiezingen en volmachten aan de regering volstaan in België blijkbaar niet om er het soort beleidswijzigingen door te voeren dat Nederland gedurende het laatste decennium zo ongeveer elk jaar voor elkaar krijgt.

Jos Berghman