

Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat¹

**Anton Hemerijck
en Jelle Visser**

A.C. Hemerijck is universitair hoofddocent Beleid en Politiek bij de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en fellow aan het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Keulen. Hij studeerde economie en politieke wetenschappen in Tilburg (KUB), Oxford (Balliol College), waar hij promoveerde, en Cambridge, Mass. J. Visser is hoogleraar empirische sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en fellow aan het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Keulen. Hij studeerde sociologie in Amsterdam, waar hij promoveerde, Frankfurt, Rome en Florence.

Adres: J. Visser, Vakgroep Sociologie,
Universiteit van Amsterdam, Oude Hoogstraat 24,
1012 CE Amsterdam
T (020) 525 22 31

Samenvatting

De Nederlandse verzorgingsstaat is recentelijk veel bejubeld en bewonderd, soms ook met een zekere afgunst, door buitenlandse politici, centrale bankiers, *captains of industry*, vakbondsleiders en journalisten. De fraaiste prestatie is de spectaculaire werkgelegenheids-groei in de afgelopen vijftien jaar. Wat de Nederlandse ervaring – empirisch en theoretisch – zo interessant maakt is de dynamiek achter de omslag van de *Dutch disease* naar de *Dutch miracle*. In deze bijdrage karakteriseren wij het Nederlandse proces van aanpassing als een stapsgewijs proces van institutioneel leren. Hierbij hanteren we een brede opvatting van de verzorgingsstaat, die niet alleen de traditionele sociale zekerheid omvat, maar tevens de terreinen van de arbeidsverhoudingen en het arbeidsmarktbeleid. Door expliciet deze drie beleidsterreinen in de analyse op elkaar te betrekken en in elkaars verlengde te plaatsen, zijn we in staat de meer fundamentele verschuivingen – het leerproces – in de Nederlandse verzorgingsstaat te beschrijven en te verklaren.

1 Inleiding

De Nederlandse verzorgingsstaat is recentelijk veel bejubeld en bewonderd, soms ook met een zekere afgunst, door buitenlandse politici, centrale bankiers, *captains of industry*, vakbondsleiders en journalisten. De Nederlandse economie presteert het schijnbaar onmogelijke in een periode van globalisering. De overheidsfinanciën zijn op orde, de staatsschuld daalt, de gulden is hard en de economie groeit voorspoedig. Nederland heeft zich moeiteloos gekwalificeerd voor het toelatingsexamen van de EMU. De fraaiste prestatie is natuurlijk de spectaculaire werkgelegenheids-groei van 1,6% per jaar in de afgelopen vijftien jaar (Visser en Hemerijck 1997, 23-47). Tussen 1990 en 1996 groeide de werkgelegenheid in Nederland met 9,4% tegenover een krimp van 3,1% in de rest van de Europese Unie. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, waar de werkgelegenheid ook is toegenomen, is het Nederlandse werkgelegenheidswonder niet gepaard gegaan met een vergelijkbare toename in inkomensverschillen en armoede. Het begrip 'poldermodel' was geboren. Het cliché van de Hollanders die door georganiseerde collectieve samenwerking in waterschapsbesturen de vijand – eeu-

wenlang het water, nu de internationale concurrentie – van het lijf houden, spreekt aan door zijn eenvoud.

Tien jaren geleden trok de Nederlandse economie ook veel internationale aandacht, maar toen in negatieve zin. In 1986 verscheen van de Zweedse socioloog Göran Therborn een boek met de provocerende titel *Why some peoples are more unemployed than others*, waarin hij het land waar hij werkte, Nederland, omschreef als 'misschien wel het spectaculairste werkgelegenheidsdebacle van de ontwikkelde kapitalistische wereld'. Twee jaar daarvoor had de werkloosheid een recordhoogte van 800.000 bereikt, bijna 14% van de beroepsbevolking. Een bijna even groot aantal actieven had de arbeidsmarkt moeten verlaten met een wao-uitkering of was met de vut gegaan. De term *Dutch disease* (Hollandse ziekte) werd in de handboeken economie het schoolvoorbeeld voor een onbetaalbaar sociaal beleid. Het kan verkeren.

Wat de Nederlandse ervaring – empirisch en theoretisch – zo interessant maakt, is de dynamiek achter de omslag van de *Dutch disease* naar de *Dutch miracle*. (Visser 1998; Hemerijck en Van Kersbergen 1997). In deze bijdrage karakteriseren wij het Nederlandse proces van aanpassing als een stapsgewijs proces van institutioneel leren. Hierbij hantieren we een brede opvatting van de verzorgingsstaat die niet alleen de traditionele sociale zekerheid omvat, maar tevens de terreinen van de arbeidsverhoudingen en het arbeidsmarktbeleid. Door expliciet deze drie beleidsterreinen in de analyse op elkaar te betrekken en in elkaars verlengde te plaatsen, zijn we in staat de meer fundamentele verschuivingen – het leerproces – in de Nederlandse verzorgingsstaat te beschrijven en te verklaren. De bijdrage is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf ontvouwen we ons theoretische perspectief op institutioneel leren. Hierna volgen toepassingen op beleidsterreinen van de arbeidsverhoudingen, de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. In de laatste paragraaf volgt een korte evaluatie van de Nederlandse ervaring van 'geschakeld institutioneel leren'.

2 Institutionele verandering en beleidsleren

De hervorming van de verzorgingsstaat, waarbij 'verworven' rechten worden aangepast, kent een grillig, weinig consistent en in zekere zin onvoor-

spelbaar verloop (Pierson 1994; Pierson 1996; Esping-Andersen 1996a). Bezuinigingen en de neerwaartse bijstelling van uitkeringshoogten en het niveau van sociale bescherming roepen veel maatschappelijke weerstand op. Het hervormen van de verzorgingsstaat vergt onplezierige aanpassingen – pijnlijk voor de mensen die verworvenheden moeten afstaan of in hun verwachtingen worden teleurgesteld, en riskant voor politici en maatschappelijk actoren die eraan meewerken. In alle ontwikkelde verzorgingsstaten zijn vele veto-posities en belangengroepen met hindermacht, die hervormingen kunnen vertragen en zelfs volledig om zeep kunnen helpen. Bovendien worden de resultaten van hervormingen in de regel pas op de langere termijn zichtbaar.

Alhoewel institutionele verandering moeilijk en politiek riskant is, gebeurt het toch! De Nederlandse ervaring laat zien dat de modernisering van de verzorgingsstaat niet onmogelijk is. Institutionele verandering kan worden gezien als een proces van 'beleidsleren'. De definitie van politiek van de Britse politicoloog Hugh Heclo is een fraaie omschrijving van beleidsleren:

'Politics finds its sources not in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible courses of action includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressures are pushing. Governments not only "power" (or whatever the verb form of that approach might be); they also "puzzle". Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf; it entails both deciding and knowing' (Heclo 1974, 305).

Beleidsleren houdt het midden tussen 'puzzelen' – het onder druk van de tijd en de omstandigheden inzicht verkrijgen in de aard van het probleem en vinden van stukjes van mogelijke oplossingen – en 'poweren' – het mobiliseren van maatschappelijke en politieke krachten voor een bepaalde diagnose en mogelijke oplossingen. De opvatting van beleidsleren als een wederkerige combinatie van intellectueel puzzelen en politieke besluitvorming onder condities van onzekerheid, is uitgewerkt door de Amerikaanse politieke econoom Peter Hall (1993). Hall's notie van beleidsleren heeft betrekking op een bewuste en weloverwogen strategie om

de doeleinden en instrumenten van beleid aan te passen, op grond van ervaringen met het bestaande beleid en van nieuwe inzichten in de aard van beleidsproblemen. Er is bij Hall dus pas sprake van beleidsleren, als beleidsverandering het resultaat is van een proces van reflectie op basis van opgedane ervaringen met beleid en nieuwe inzichten in beleidsproblemen en informatie over beleidseffecten (1993, 278). Hall is van mening dat in traditionele politicologische verklaringen, waarbij beleidsveranderingen enkel en alleen worden gezien als de resultante van machtsverschuivingen, de onafhankelijke rol van ideeën en reflectie in de beleidsontwikkeling te gemakkelijk over het hoofd wordt gezien.

Het begrip leren kent in de dagelijkse omgang een sterke positieve connotatie, waarbij verworven inzichten worden aangewend om 'beter te presteren'. Hall opteert voor een neutralere benadering. Het is heel wel mogelijk dat op basis van gerichte reflectie op beleid de 'verkeerde' lessen worden getrokken en dat nieuw beleid aanleiding geeft tot velerlei onbedoelde negatieve effecten. Wel is de gerichtheid op beter presteren op basis van ervaring, inzicht en informatie een noodzakelijke voorwaarde van beleidsleren.

In Hall's opvatting is beleidsleren in belangrijke mate 'probleemgestuurd'. Vooral beleidsfalen stelt nieuwe politieke coalities in de gelegenheid om alternatieve ideeën en inzichten op de beleidsagenda te plaatsen. Hall onderscheidt hierbij drie niveaus van beleidsleren. Een incrementele bijstelling van beleidsinstrumenten noemt hij een verandering van de eerste orde. Een verandering van de tweede orde bestaat uit het vervangen van bestaande beleidsinstrumenten door nieuwe instrumenten. Er is sprake van een verandering van de derde orde wanneer er een fundamentele verschuiving plaatsvindt in de overkoepelende politieke doeleinden en causale veronderstellingen achter het beleid; er komt een nieuw 'beleidsparadigma'. Een beleidsparadigma bestaat enerzijds uit een configuratie van normen, waarden, en doeleinden die de leden van een bepaalde beleidsgemeenschap met elkaar delen, en anderzijds uit een bepaalde beleidstheorie, een interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen.

In navolging van deze driedeling, stelt Hall dat institutionele veranderingen, onder de druk van beleidsfalen, drie opeenvolgende stadia kunnen door-

lopen. Wanneer beleidsproblemen zich voordoen, zullen beleidsmakers in eerste instantie trachten de instrumenten bij te stellen (verandering van de eerste orde). Ze zullen bijvoorbeeld de hoogte van uitkeringen verlagen. Pas wanneer blijkt dat een dergelijke incrementele aanpassing onvoldoende soelaas biedt, wordt er getracht beleidsinstrumenten te vervangen door andere (verandering van de tweede orde). Een voorbeeld hiervan is de verplichte herkeuring voor de wao of de bonus-maluswetgeving. Wanneer de beide instrumentele aanpassingen niet de gewenste normalisering van beleid opleveren, wordt stilaan het gezag van het overkoepelende beleidsparadigma aangetast. Een accumulatie van beleidsfalen verhoogt de druk om een alternatief beleidsparadigma te zoeken (verandering van de derde orde). Een nieuw beleidsparadigma wordt meestal uitgelokt door een 'performancecrisis', zoals een dramatisch concurrentieverlies, tienduizend extra werklozen per maand (1981-1982) of het dreigende spookbeeld van 1 miljoen arbeidsongeschikten (1990). Een acute *sense of urgency* geeft vervolgens voeding aan een maatschappelijk bewustwordingsproces, waarbij er brede politieke discussie losbrandt over de empirische juistheid en normatieve gepastheid van het bestaande beleidsparadigma en concurrerende ideeën. Dramatische – min of meer objectieve – ontwikkelingen vervullen in processen van beleidsleren de functie van *triggering devices* voor de ontwikkeling van andere werkelijkheids- en probleemdefinities. De verschuiving van een keynesiaans naar een neoklassiek (gematigd) monetaristisch macro-economisch beleid in de meeste hoogontwikkelde economieën, onder de druk van het fenomeen van 'stagflatie' – het samengaan van groeiende werkloosheid en hoge inflatie – in de tweede helft van de jaren zeventig, is een voorbeeld van een verandering van de derde orde. Bij een verandering van de derde orde zijn puzzelen en poweren, volgens Hall, onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Een performancecrisis en de aanwezigheid van een concurrerende beleidstheorie zijn natuurlijk niet toereikend voor het realiseren van een verandering van de derde orde. Hervormingsvoorstellen die het vigerende beleidsparadigma aantasten, stuiten veelal op fel verweer van de zittende beleidsgemeenschap. Een alternatief beleidsparadigma heeft alleen dan een kans van slagen, wanneer het wordt onder-

steund door een voldoende sterke politieke coalitie. Met andere woorden, er is meestal een ingrijpende machtsverschuiving nodig om een alternatief paradigma in een nieuwe beleidspraktijk te verankeren. Pas wanneer de probleemdruk hoog genoeg is opgelopen, een alternatief beleidsparadigma is geformuleerd, en een voldoende sterk politiek draagvlak is gemobiliseerd voor een ingrijpende inhoudelijke beleidsaanpassing, kunnen nieuwe inzichten en overtuigingen functioneren als weberiaanse 'wisselwachters' om de beleidsontwikkeling op een ander spoor te zetten (Weber 1968, 280).

Hall's analyse van de radicale verschuiving van een keynesiaans vraag-stimuleringsbeleid onder Labour naar een neoliberal bezuinigingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk van Thatcher na 1979, demonstreert de politieke dynamiek van processen van beleidsleren. In de analyse van zijn Britse casus veronachtzaamt Hall echter het belang van niet-staatelijke actoren, die opereren in de 'schaduw van overheid'. Nu is de inbreng van georganiseerde belangengroepen in de beleidsontwikkeling geen belangrijke institutionele factor in het Britse politieke stelsel. Participatie van niet-staatelijke actoren is echter wel een onderscheidend institutioneel kenmerk van het Nederlandse beleidsbestel. In Nederland puzzelen en poweren politici en beleidsambtenaren niet alleen; kennis en macht wordt gedeeld met (semi-)overheidsorganisaties, adviesorganen en georganiseerde belangengroepen. Deze vervlechting van maatschappelijke belangen en overheidsactoren in de beleidsvorming is ingebed in een hechte sociale infrastructuur. Geinstitutionaliseerde beleidsverflechting is in Nederland met name sterk ontwikkeld in de beleidsdomeinen van het sociaal-economisch beleid. Adviesorganen als de SER en de Stichting van de Arbeid, maar ook de meer onafhankelijke WRR, spelen een vooraanstaande rol in de ontwikkeling van sociaal-economisch beleid. De Nederlandse overheid heeft weliswaar een grote constitutionele verantwoordelijkheid, maar vormt – anders dan de Britse casus – niet een dominant administratief machtscentrum. Deze traditie van het delen van de beleidsruimte met niet-staatelijke actoren gaat terug naar de tijd van de Republiek der Verenigde Nederlanden (Hemerijck 1993).

De Amerikaanse politieke econoom Peter Katzenstein brengt het element van institutionele beleidsverflechting op sociaal-economisch terrein in

verband met het open karakter van de economieën van kleine West-Europese landen (Katzenstein 1985). Kleine, open en hoogontwikkelde economieën kunnen zich niet afsluiten van de internationale conjunctuur, technologische verandering en verschuivingen in de internationale arbeidsdeling. Dit wil echter niet zeggen dat zij volledig zijn overgeleverd aan de grillen van de internationale markten. Katzenstein laat zien dat de grote wereldmarkt-afhankelijkheid van de kleine open economieën in West-Europa een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van allerlei bi- en tripartiete instituties voor de coördinatie van economisch en sociaal beleid. Het sociaal-economisch beleid wordt, volgens Katzenstein, enerzijds gekenmerkt door het grote belang dat wordt gehecht aan vrijhandel, en anderzijds door de sterke nadruk op rechtvaardige vormen van sociale compensatie voor de noodzaak van internationale aanpassing in België, Denemarken, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland.

Deze *double bind* van internationale economische aanpassing en binnenlandse sociale compensatie houdt in dat in de analyse van het proces van beleidsaanpassing dat de Nederlandse verzorgingsstaat recent heeft doorlopen, de beide elementen van economische concurrentie en sociale bescherming op elkaar moeten worden betrokken. Voor de arbeidsverhoudingen van een kleine open economie is het bijvoorbeeld van groot belang, dat de gemiddelde loonkosten per eenheid product, afgesproken in collectieve onderhandelingen, niet te ver afwijken van de buitenlandse concurrentie. Het stelsel van sociale zekerheid, dat bedoeld is voor de bescherming en compensatie van burgers tegen de sociale risico's van marktwerking, ligt dicht tegen de politiek aan. In een hoogontwikkelde verzorgingsstaat is de politiek medeverantwoordelijk gemaakt voor bestaanszekerheid, op voorwaarde dat burgers zelf al het redelijke doen om in hun levensonderhoud te voorzien. Op het snijvlak van de beide beleidsterreinen van arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid ligt ten slotte het beleidsterrein van een gericht arbeidsmarktbeleid. Arbeidsmarktbeleid heeft de functie de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren door een doelmatige en rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod te bevorderen.

Het bijzondere aspect van de gedeelde beleidsruimte tussen staatelijke actoren en maatschappelij-

ke organisaties op deze drie verschillende beleidsterreinen, behoort een centrale positie in te nemen in de verklaring van beleidsaanpassing in de Nederlandse verzorgingsstaat. In het driefasemodel van Peter Hall is niet of nauwelijks plaats voor institutionele aanpassingen in de formele 'regels van het spel' van de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Een actueel voorbeeld is het afschaffen van de adviesplicht van de overheid aan de SER in 1995. Politieke aanpassingen in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de sociale partners stuiten per definitie op verzet van die gevestigde belangen die door een dergelijke ingreep macht en invloed verliezen.

De institutionele factor van beleidsvervlochtening in de verzorgingsstaat heeft zowel voor- als nadelen, met belangrijke consequenties voor de dynamiek van processen van beleidsleren. Per saldo is er sprake van groot oplossend en lerend collectief vermogen, maar tevens ligt er altijd de dreiging van beleidsimmobiliteit op de loer (Hemerijk 1995). In beleidsvervlochten of corporatistische stelsels kan de overheid gebruikmaken van de bestaande inhoudelijke expertise van direct betrokken maatschappelijke organisaties. In de vele organen die de Nederlandse overlegeconomie rijk is, kunnen de sociale partners, de overheid en onafhankelijke experts in een stabiele omgeving naar elkaars verschillende inzichten luisteren. Wanneer het collectieve inzicht in beleidsproblemen en de stukjes van de puzzel van mogelijke oplossingen op hun plaats vallen, worden nieuwe beleidlijnen zichtbaar. En als belangengroepen voldoende representatief zijn en hun vertegenwoordigers in voldoende mate het vertrouwen van hun achterban hebben, dan hebben in overleg ontwikkelde beleidsbeslissingen een groot maatschappelijk draagvlak. Dit heeft het voordeel van lagere uitvoerings- of handhavingskosten vergeleken met die van eenzijdig door de overheid opgelegde besluiten.

In ruil voor de versterking van het maatschappelijk draagvlak en de verrijking en verbreding van inhoudelijke expertise, deelt de overheid maatschappelijke organisaties een vooraanstaande 'publieke status' toe in processen van beleidsvorming (Offe 1981). De attributie van publieke status aan niet-staatelijke organisaties in de fora van beleidsontwikkeling dwingt maatschappelijke organisaties met zachte hand over de muren van het lidmaatschap heen te kijken en rekening te houden met de belan-

gen van anderen en van toekomstige generaties. Dit bevordert de ontwikkeling van probleemgeoriënteerde en maatschappelijk verantwoorde (*public regarding*) strategieën van collectieve actie (Visser 1990; Crouch 1993).

De keerzijde van de beleidsvervlochtening is het reeds gesignaleerde probleem van de 'veto-posities' en de hindermacht van belangenorganisaties die belangrijke taken van medebewind worden toegeëld. Vooral de hiermee verbonden noodzaak tot consensusvorming in de vaste podia van overleg en advies, kan gemakkelijk ontaarden in verstarring in de besluitvorming en in beleidsimmobilisme. Toen in de jaren zeventig het centraal overleg in de Stichting van de Arbeid stagneerde, lukte het evenmin om in de SER tot unanieme adviezen over sociaal-economisch beleid te komen. Bij uitblijven van consensus ontstaat er een *joint-decision trap*, een hardnekkige vorm van besluiteloosheid (Scharpf 1988). In dergelijke situaties van 'immobiel corporatisme' zullen de partijen veelal trachten elkaar de zwarte piet toe te schuiven, waarbij vakbondsvertegenwoordigers werkgevers beschuldigen van een vertrouwensbreuk, en beide zich richten tegen de politiek. Immobiel corporatisme is natuurlijk een bijzonder groot risico voor een democratische overheid die niet over een administratief machtscentrum beschikt, maar zich dan wel genoodzaakt ziet, onder condities van beleidsverlamming, het moeilijke pad van beleidsontvlochtening in te slaan. Bij de analyse van het stapsgewijze proces van institutioneel leren in de Nederlandse verzorgingsstaat in de drie beleidsdomeinen van de arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, moeten we ons ervan bewust zijn dat beleidsvervlochtening in het ene domein beleidsaanpassingen in de kiem smooit en op andere beleidsvelden fundamentele veranderingen bevordert.

In de volgende paragrafen passen we ons perspectief van institutionele verandering en beleidsleren toe op de drie centrale beleidsvelden in de verzorgingsstaat: de arbeidsverhoudingen (par. 3), de sociale zekerheid (par. 4) en het arbeidsmarktbeleid (par. 5). Beleidsleren voltrekt zich op het kruispunt van ideeën, macht, en instituties. Het gaat ons om het verkrijgen van inzicht in de wederkerigheid in de relaties tussen macht, ideeën en instituties en dus niet om de vruchteloze exercitie het primaat van een enkele factor te bewijzen. De centrale vraag die ons hierna bezighoudt, betreft de mate waarin en de

manier waarop de wisselwerking tussen ideeën, macht en de institutionele context van beleidsvervlechting in Nederland een bijdrage heeft geleverd aan de modernisering van de verzorgingsstaat.

3 De opmerkelijke terugkeer van georganiseerde loonmatiging

Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen kent historisch gezien een sterk centralistisch karakter (Windmuller 1969). Dit heeft zijn oorsprong in de wederopbouw. In 1945 werd met het Bijzonder Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) de basis gelegd voor de geleide loonpolitiek. Na 1945 werd de bipartiete Stichting van de Arbeid het belangrijkste sociaal-economische adviesorgaan van de overheid. In 1950 werd deze rol overgenomen door de tripartiet georganiseerde Sociaal Economische Raad (SER). In beleidsinhoudelijke termen bestond de Nederlandse internationale aanpassingsstrategie uit een centraal geleide lagelonenbeleid om de concurrentiepositie van de Nederlandse economie te versterken.

Een loongolf halverwege de jaren zestig ondermijnde de effectiviteit van de geleide loonpolitiek. Rond de invoering van de Loonwet van 1968 werd het sociaal-economische beleid verlamd door het wegvallen van consensus over de te volgen strategie van economische aanpassing tussen werkgevers, werknemers en de overheid. De oliecrisis van 1973 overviel Nederland op een bijzonder ongelukkig moment: de Nederlandse samenleving was volop verstrikt in processen van politieke polarisatie, radicalisering, maatschappelijke ontzuiling en deconfessionalisering. Onder het kabinet-Den Uyl (1973-77) werd de werkloosheidsgroei in eerste instantie aangepakt door een traditioneel beleid van keynesiaanse fiscale stimulering. Hiernaast trachtte Den Uyl vrijwillige loonmatiging te bewerkstelligen door middel van centrale afspraken met de sociale partners. Door een aaneenschakeling van inkomenspolitieke instrumenten, waaronder de koppelingssystematiek, het trendmechanisme en de prijscompensatie, volgde de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden en ambtenaren de loonontwikkeling in het bedrijfsleven op de voet. Het mislukken van centraal overleg resulteerde in een aantal looninterventies, dat vervolgens het toch al precaire overlegklimaat verder ondermijnde. Ook het kabinet-Van Agt (1977-81) was niet bij machte om zonder ingrepen loonmatiging te bewerkstelligen. Het uitblijven

van vrijwillige matiging resulteerde in een verontrustende stijging van de arbeidsinkomensquote en een dienovereenkomstige dramatische erosie van het winstinkomen.

De rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven werd nog eens extra op de proef gesteld door de appreciatie van de Nederlandse gulden en de structurele overschotten op de betalingsbalans. Nederland profiteerde weliswaar van de oliecrisis, vanwege de stijging van de aan de olieprijs gekoppelde aardgasopbrengsten. Maar door de export van aardgas steeg ook de wisselkoers en omdat de aardgasbaten consumptief werden aangewend in de sociale zekerheid, werd de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie verder uitgehold en nam de werkloosheid hand over hand toe. Dit is de essentie van wat in die tijd de 'Hollandse ziekte' werd genoemd.

In 1979 lag een centraal akkoord tussen de vakbeweging, werkgevers en de overheid over winstherstel en loonmatiging binnen handbereik. Het falen van het 'bijna'-akkoord moet worden geweten aan het ontbreken van politieke moed en onderling wantrouwen tussen het kabinet en de sociale partners. Een hoogoplopend conflict tussen minister Albada van Sociale Zaken en partijgenoot Andriessen op Financiën over bezuinigingen, tekende de patstelling in het beleid, die zich als een olievlek had uitgebreid van de sfeer van de arbeidsverhoudingen naar de politieke arena en het kabinet en zelfs naar het CDA.

Nadat in 1980 minister Andriessen zijn ontslag had aangeboden, groeide de overtuiging dat een krachtige bijstelling van het beleid onvermijdelijk was. De explosieve groei van de werkloosheid, soms met een verlies van 10 tot 15 duizend banen per maand, tegen de achtergrond van een hoog financieringsstekort en de bijzonder slechte rendementspositie van de Nederlandse bedrijven, genereerde een *sense of urgency*. Het puzzelen van voorgaande jaren, de teleurstelling over het mislukte akkoord uit 1979, had wel een aanpassing in het denken opgeleverd, maar wat ontbrak was het poweren van een nieuwe politieke coalitie om de bestaande beleidsimpasse te doorbreken. Na de val van het intern verdeelde centrumlinkse 'vechtkabinet'-Van Agt III, trad eind 1982 het centrumrechtse kabinet-Lubbers I aan. Het macro-economisch beleid van de 'nononsense'-coalitie van Lubbers stond in het teken van een herstel van de rendementspositie van het bedrijfsleven

door middel van het terugdringen van de collectieve sector. Met het opschorten van de koppeling- en indexeringssystematiek tussen lonen, ambtenarensalarissen en uitkeringen, herwon het kabinet discretionaire ruimte in het inkomensbeleid. In 1983 werd de gulden vastgeklonken aan de Duitse mark.

Onder de dreiging van een nieuwe looningreep sloten werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid een bipartiete overeenkomst, die later het Akkoord van Wassenaar is gaan heten.² Het Stichtingsakkoord van 24 november 1982 vormt het eerste belangrijke leermoment in het aanpassingstraject van de Nederlandse verzorgingsstaat. Na een decennium van immobiel corporatisme, vonden werkgevers en werknemers elkaar in een ruilpakket van loonmatiging en arbeidsduurverkorting ter versterking van de rendementen van het bedrijfsleven en ter leniging van de werkloosheid. De beleidsinhoudelijke kern van het Akkoord van Wassenaar betrof 'werk boven inkomen'. Sectorale CAO-partijen werd aanbevolen een meerjarenbeleid te ontwikkelen, gericht op de verbetering van de werkgelegenheid, rendementsherstel en de verdeling van de arbeid, onder andere door middel van arbeidsduurverkorting. Hierbij werden twee taboes doorbroken: aan werknemerskant het verworven recht van de prijscompensatie en aan werkgeverskant de herverdeling van werk.

Het is belangrijk om te benadrukken dat het Stichtingsakkoord niet *begon* met consensus, maar een consensus *produceerde*. Het had de politieke moed van vakbondsleider Wim Kok en werkgeversvertegenwoordiger Chris van Veen nodig om een onvoorwaardelijke ruil aan te gaan. Succes was niet verzekerd en in de eerste jaren na Wassenaar was er ook geen sprake van succes, tenminste niet voor de vakbeweging. Het gezamenlijke inzicht dat het in een kleine open economie van groot belang is dat de loonkosten per eenheid product niet te ver af mogen wijken van de buitenlandse concurrentie, begon in de tweede helft van de jaren tachtig zijn vruchten af te werpen. Nadat de investeringen aantrokken, is de Nederlandse banenmachinerie op volle toeren gaan draaien: en wel met meer dan honderdduizend banen per jaar erbij voor een periode van bijna vijftien jaar!

De verklaring voor de doorbraak van het Akkoord van Wassenaar moet gezocht worden in de recessie

na de tweede oliecrisis, die Nederland harder raakte dan de meeste andere Europese landen. De terugkeer van een gezamenlijke strategie van loonmatiging was ook het resultaat van een signaal van de overheid, die wederom de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners op het spel dreigde te zetten. De explosieve groei van de werkloosheid bracht verder een belangrijke machtsverschuiving met zich mee in de arbeidsverhoudingen. De vakbeweging, met name de industriebonden, werd geconfronteerd met een dramatisch ledenverlies aan het begin van de jaren tachtig. Onder deze condities moest de vakbeweging snel leren. De vakbeweging nam afscheid van de keynesiaanse interpretatie van de crisis. Organisatorisch verzwakt, maar met behoud van een onbetwiste publieke status in de Nederlandse overleg-economie, toonde de vakbeweging zich bereid loon in te leveren en het verworven recht van de prijscompensatie op te geven in ruil voor arbeidsduurverkorting. Het jaar 1982 is exemplarisch voor de wederkerigheid van de machtsfactoren, de ontwikkeling van ideeën en de instituties van de overleg-economie.

Er ging een belangrijke morele kracht uit van het Akkoord van Wassenaar. De bereidheid om de lonen te matigen bleef hoog, ook toen de werkgelegenheid en de bedrijfsrendementen jaren achtereen gestaag bleven groeien. Het Stichtingsakkoord van 1982 werd gevolgd door een reeks soortgelijke akkoorden, die allen werden afgesloten in de Stichting van de Arbeid, met loonmatiging, rendementsherstel en herverdeling van werk als centrale ingrediënten. Gaandeweg is lastenverlichting, vooral onder het paarse kabinet, toegevoegd aan de Nederlandse aanpassingsstrategie. Lastenverlichting draagt bij aan loonmatiging en de verdere groei van de werkgelegenheid. Het paarse kabinet plukt de vruchten van de bezuiningsoperaties onder de eerste twee kabinetten-Lubbers (1982-86, 1986-89).

De veranderingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen sinds 1982 laten zich het beste karakteriseren aan de hand van een aantal inhoudelijke en institutionele veranderingen en constanten. Binnen de hervonden bipartiete consensus over de te varen sociaal-economische koers van economische aanpassing, figureerde loonmatiging als voornaamste instrument voor rendements- en werkgelegenheids-herstel. In aansluiting hierop beloofde de overheid af te zien van verdere looningrepen. Het beleid van

loonmatiging ondersteunde ook het strikte monetaire en strenge begrotingsbeleid van de eerste kabinetten-Lubbers. Het negatieve effect van de dure gulden op de exportontwikkeling, vanwege de koppeling in 1983 van de gulden aan de Duitse mark, werd in belangrijke mate geneutraliseerd door de volgehouden loonmatiging.

In institutioneel opzicht kan het Akkoord van Wassenaar worden gezien worden als een 'centraal akkoord om te decentraliseren'; het maakte de weg vrij voor bipartiete samenwerking en zelfregulering, waarmee het primaat van de Nederlandse arbeidsverhoudingen werd verplaatst van de nationale politieke arena naar het sectorale niveau (Van den Toren 1996). Deze vorm van 'georganiseerde decentralisatie' geeft ruimte voor variatie op sector- en ondernemingsniveau, maar vergt niettemin een vorm van centrale regie om sectorale onderhandelingen te ondersteunen en richting te geven. Het is mogelijk gebleken om hiermee decentrale flexibiliteit in overeenstemming te brengen met macro-economische afwegingen (Traxler 1995).

De introductie van de nieuwe loonwet in 1986 verankerde de bipartiete verantwoordelijkheidsstructuur in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. De overheid is niet helemaal uit het beeld verdwenen; zij blijft op afstand betrokken bij afspraken tussen sociale partners. De regering laat op behoedzame wijze haar schaduw vallen over het bipartiete overleg door bijvoorbeeld het instrument van het algemeen verbindend verklaren van CAO's beleidsmatig te hanteren (Scharpf 1993). Zo hebben achtereenvolgens de ministers De Koning, De Vries en Melkert getracht het georganiseerde bedrijfsleven zoveel mogelijk te confronteren met hun eigen (maatschappelijke) verantwoordelijkheden. Pas wanneer de sociale partners afspraken maken die indruisen tegen maatschappelijke belangen, heeft de minister een sterk argument om in te grijpen of een CAO-akkoord niet algemeen bindend te verklaren.

In 1993 werd tussen de regering en de sociale partners een nieuw vertrouwenspact gesloten. Dit akkoord, de zogeheten Nieuwe Koers, kwam net als het Akkoord van Wassenaar tot stand onder de dreiging van een loonmaatregel van minister De Vries.³ Er waren opnieuw loonoffers nodig om de werkloosheid te bestrijden. Net als bij het Akkoord van Wassenaar werd uiteindelijk niets van bovenaf opgelegd,

maar werd met succes een moreel beroep gedaan op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van sectorale onderhandelaars.

4 De herziening van de sociale zekerheid

In tegenstelling tot de naoorlogse tripartiet georganiseerde en centraal geleide economische aanpassingsstrategie, is de Nederlandse sociale zekerheid historisch veel meer op bipartiete leest geschoeid. Hiernaast is het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid primair gericht op het verstrekken van inkomensoverdrachten. Er is maar zeer beperkte aandacht voor activering en reïntegratie.

De 'bedrijfsgeigen' organisatie van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid vindt haar oorsprong in de Ongevallenwet (1901) en de Ziektewet (1913/1930). Met de Organisatiewet Sociale Verzekeringen uit 1952 wordt het bipartiete primaat voor de Nederlandse sociale zekerheid verzegeld. De Tweede Kamer stelt de hoogte van uitkeringen vast, maar drukt verder geen stempel op de organisatie – uitvoering en administratie – van de werknemersverzekeringen.

Tot in de jaren zeventig was er sprake van relatieve rust op het gebied van de sociale zekerheid (Van der Veen 1995). De politieke aandacht ging uit naar macro-economisch beleid en loonmatiging. De acute werkloosheids crisis rond het begin van de jaren tachtig bracht de sociale partners ertoe de oplossing van het probleem te zoeken, geheel in overeenstemming met het door Esping-Andersen geschetste scenario van *welfare without work*, in het uitbaten van de mogelijkheden binnen de sociale zekerheid om het arbeidsaanbod te verminderen (Van Kersbergen 1995; Esping-Andersen 1996b). Door de minder productieve – vooral oudere – werknemers te laten afvloeien, kon de groei van de open werkloosheid worden aferemd. Werkgevers en werknemers, verenigd in bedrijfsverenigingen, hebben in de jaren zeventig en tachtig de Ziektewet (zw), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (wao) en vroege uittreding (vut) gebruikt om de industrie te herstructureren. Met name de wao-regeling was een aantrekkelijke uitstroombeging. Voor werknemers gold een genereuze uitkering die werd doorbetaald tot aan het pensioen. Werkgevers konden middels de wao langlopende wettelijke ontslagprocedures omzeilen. Vooral het 'verdisconterings-

beginsel', dat inhield dat bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid, de arbeidsmarktkansen van de betrokken werknemer werden meegewogen, zette de deur wijd open voor oneigenlijk gebruik (Aarts en de Jong 1996).

Het ruimhartige uitstroombesluit droeg onbedoeld bij aan een vicieuze cirkel van uitstoot van arbeid, verhoging van premies, stijging van de brutoloonkosten, hoge productiviteitsgroei, groeiende inactiviteit onder minder productieve werknemers en een volledige rem op werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het kabinet-Lubbers II reageerde in eerste instantie met een prijsbeleid door het verlagen van de uitkeringen. Met de zogeheten Stelselherziening van 1987 werden de loongereleerde uitkeringen van de ww, wao, en Ziekte-wet verlaagd van 80% tot 70% van de geldende daglonen. Ook het verdisconteringsbeginsel werd buiten werking gesteld. Wanneer blijkt dat deze instrumentele (eerste orde) beleidsaanpassingen niet de gewenste bezuinigingen opleveren, wordt stilaan het accent verlegd naar de ontwikkeling van een 'volumebeleid'. In het regeerakkoord van het centrumlinkse kabinet-Lubbers III, dat in 1989 aantrad, wordt afgesproken dat vooral de stijging van het aantal arbeidsongeschikten een halt moet worden toegevoerd. De beleidsinhoudelijke voorkeur van het terugdringen van de volume-ontwikkelingen in de sociale zekerheid, vormde de opmaat voor de wao-crisis aan het begin van de jaren negentig. Het wao-debat werd ingeleid door de rede die premier Lubbers hield bij de opening van academisch jaar aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen in 1990, waarin hij met veel gevoel voor drama stelt, wijzend op het hoge ziekteverzuim en bijna een miljoen wao'ers, dat Nederland 'ziek' is en de tijd voor harde heelmeeesters is aangebroken.

In tegenstelling tot het loonmatigingsbeleid van de jaren tachtig, vormt de herziening van de sociale zekerheid in de eerste helft van de jaren negentig een beleid dat is gericht tegen de sociale partners. In 1991 organiseerde de Nederlandse vakbeweging de grootste naoorlogse demonstratie, in Den Haag, tegen de wao-plannen van het kabinet-Lubbers III (1989-94). In 1992 werd het bonus-malussysteem in de wao van kracht. Werkgevers die een arbeidsongeschikt persoon in dienst namen, zouden worden beloond met een subsidie, terwijl een boete werd opgelegd aan bedrijven die bovenmatig ge-

bruikmaakten van de wao. De malusregeling werd uiteindelijk door de rechter ongeldig verklaard. In 1994 werd het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de wao 'geobjectiveerd' ten aanzien van ziekte en passende arbeid en kwamen er verplichte vijfjaarlijkse herkeuringen. Met de privatisering van de Ziekte-wet (onder handhaving van wettelijke normen voor de hoogte en duur van de uitkering) in 1996 komen de eerste 52 weken van het ziekteverzuim voor rekening van de werkgever. Ook de verdere ontwikkeling van een preventief arbeidsomstandigheden- en ziekteverzuimbeleid moet worden genoemd. Vanaf 1998 behoren, met de zogeheten parallelle privatisering in de wao, premiedifferentiatie en marktwerking tot de mogelijkheden. Hiernaast confronteert een strengere selectie aan de poort werkgevers sterker dan voorheen met de maatschappelijke kosten van uitstoot.

Na een beleid van juridische aanscherping van wet- en regelgeving, zetten het kabinet-Lubbers III en de paarse coalitie onder Kok (1995-98) de institutionele hervorming van de Nederlandse sociale zekerheid op de agenda. De aanpassing in de verantwoordelijkheidsstructuur in het bipartiet beheerde stelsel van sociale zekerheid, werd ingeleid door een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1992, waarin werd vastgesteld dat het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad (svr) op de bedrijfsverenigingen tekort was geschoten. Het rapport van de Rekenkamer was aanleiding voor de instelling van een parlementaire enquêtecommissie, belast met het onderzoek naar het functioneren van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, die in september van dat jaar onder leiding van PvdA-kamerlid Buurmeijer aan het werk ging. Een jaar later bracht de enquêtecommissie verslag uit aan het parlement. De conclusie van het eindrapport was dat de Sociale Verzekeringsraad niet goed had gefunctioneerd als toezichthouder op de bedrijfsverenigingen, omdat de dubbele pet van sociale partners als uitvoerders (bedrijfsverenigingen) enerzijds en toezichthouders (svr) anderzijds zich slecht verdroeg met de eisen van onafhankelijk toezicht. Feitelijk legde de commissie-Buurmeijer bloot wat iedereen al wist, namelijk dat de sociale partners de wao op oneigenlijke wijze hadden gebruikt als afvloeiingsregeling voor overtollige werknemers. Naar de mening van de commissie is dit veroorzaakt door de opstelling van de achtereenvolgende kabinetten, Kamer en sociale

partners en 'de wijze waarop deze partijen elkaar in een verlamdende greep hebben gehouden'.⁴ Kortom, een schoolvoorbeeld van immobiel corporatisme!

De unanieme bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie hebben belangrijke aanpassingen in de verantwoordelijkheidsstructuur van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid in een stroomversnelling gebracht. Op aandringen van de commissie-Buurmeijer werden toezicht en uitvoering van elkaar gescheiden. De sociale partners werden 'op afstand' gezet. De svr moest worden omgevormd tot een onafhankelijk College van Toezicht Sociale Verzekeringen (ctsv) en het werk van de bedrijfsverenigingen werd voorlopig gecoördineerd door het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) ter voorbereiding op de introductie van een vernieuwde Organisatiewet Sociale Verzekeringen, die in het jaar 2000 zijn beslag moet krijgen. In het bestuur van het ctsv werden drie 'onafhankelijke' toezichthouders benoemd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Om het primaat van de politiek te herstellen, werden drie vooraanstaande politici gekozen die geen banden hadden met de sociale partners. Maar door hun relatieve onbekendheid met het complexe beleids-terrein van de sociale zekerheid, ontstond er bijna onmiddellijk een hoopoplopend conflict tussen bestuur en management. De ctsv-affaire gaf vervolgens aanleiding tot het ontslag van Linschoten als staatssecretaris van Sociale Zekerheid in 1996.

De scheiding van verantwoordelijkheden in de uitvoering van de sociale zekerheid en de vergroting van het eigen risico van de betrokken spelers in het Nederlandse stelsel, bestaat in termen van beleidsleren, net als de georganiseerde decentralisering van de arbeidsverhoudingen, uit een verandering van de tweede orde van spelregels en een herijking van verantwoordelijken tussen de overheid en de sociale partners.

Toch verliep het leerproces in de sociale zekerheid heel anders. We constateren op het terrein van de sociale zekerheid, in tegenstelling tot dat van de arbeidsverhoudingen, een belangrijke mate van discontinuïteit en een gebrek aan consensus tussen de sociale partners en de overheid, met de politiek als de centrale lerende actor. Achteraf moet worden geconstateerd dat, terwijl de sociale partners zich vanaf 1982 voorbeeldig maatschappelijk verantwoord op-

stelden op het terrein van de nieuwe arbeidsverhoudingen, ze zich in dezelfde periode onverantwoordelijk hebben gedragen met betrekking tot de uitvoering van en het toezicht op de sociale zekerheid.

Blijkbaar kon, zonder de tucht van de markt of de schaduw van de hiërarchie, oneigenlijk gebruik welig tieren. Terwijl de overheid zich in de loop van de jaren tachtig terugtrok uit de arbeidsverhoudingen, observeren we in het domein van de sociale zekerheid een tegengestelde ontwikkeling. De overheid gaat zich juist directer bemoeien met het toezicht en de uitvoering. Het is niet onbelangrijk dat gedurende de afgelopen vijftien jaar alle belangrijke politieke partijen, van rechts naar links, de verantwoordelijkheid hebben gedeeld in de institutionele aanpassing van het stelsel. Het leerproces was in dit geval een traject van puzzelen en vooral poweren, waarbij de politiek uiteindelijk het primaat naar zich toe trok.

5 Van werkloosheidsbestrijding naar participatiebevordering

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid heeft, in tegenstelling tot dat in de Scandinavische landen, een passief karakter. De situatie van volledige werkgelegenheid voor kostwinners en jongeren in de jaren vijftig en zestig, versterkte de opinie dat een gericht arbeidsmarktbeleid niet echt nodig was. De uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat was gebaseerd op loonmatiging en inkomensoverdrachten met het traditionele gezin als rekeneenheid en was in dit opzicht ook zeer succesvol. Pas in de jaren zeventig, met de terugkeer van massawerkloosheid, werden er enkele pogingen ondernomen om een gericht arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Maar de reorganisatie 'Arbeidsbureau nieuwe stijl' liep uit op een mislukking.

In 1987 publiceerde de wrr een rapport waarin aandacht werd gevraagd voor de grote problemen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.⁵ De ideeën van de wrr werden echter nauwelijks opgepakt in de sociaal-economische beleidsgemeenschap. In 1990 publiceerde de wrr nog een rapport, waarin het belang van een activerende arbeidsmarkt nog eens werd onderstreept.⁶ Dit rapport heeft wel een belangrijke impuls gegeven in het proces van beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat. De reden hiervan is gelegen in het feit dat de wrr in dit rapport uitging van een opmerkelijk afwijkende probleemanalyse van de crisis van de Nederlandse

verzorgingsstaat. De WRR gaf aan dat de extreem lage arbeidsparticipatie de achilleshiel was van de Nederlandse verzorgingsstaat. De probleemoplossing moest dan ook niet worden gezocht in de bestrijding van werkloosheid via het verminderen van het arbeidsaanbod door middel van vervroegde uitstroom, maar juist in een forse verhoging van de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen. Hoe meer mensen participeren in de arbeidsmarkt, des te meer dragen zij bij aan het betaalbaar houden van een adequaat niveau van sociale bescherming.

De probleemanalyse en boodschap van de WRR belichaamde een paradigmatische heroriëntatie van het Nederlandse sociaal-economisch beleid, die kan worden aangeduid als een kentering van 'werkloosheidsbestrijding naar participatiebevordering'. Het is opmerkelijk dat de door de WRR voorgestane verschuiving in beleidsparadigma, bijna onmiddellijk ingang vond bij het centrumlinkse kabinet-Lubbers III.

Ook de wijziging in de koppelingssystematiek uit 1992 staat in belangrijke mate in het teken van de participatiebevordering. De nieuwe Wet Koppeling met Afwijkmogelijkheid (WKA) voorziet in twee ontbindende voorwaarden: ten eerste mogen de loonstijgingen de verwachte economische groei niet overschrijden, en ten tweede wordt indexering alleen automatisch toegepast zolang het aantal uitkeringsgerechtigden niet stijgt ten opzichte van de werkende bevolking. De nieuwe koppelingssystematiek verschaft het kabinet het nieuwe instrument van de zogeheten 1/A-ratio, de verhouding tussen uitkeringsontvangers en werkenden, om een aan loonmatiging opgehangen volumebeleid te ontwikkelen, zonder direct afhankelijk te zijn van de uitkomsten van loononderhandelingen, zoals onder het koppelingsregime uit 1980. Onder het paarse kabinet werd onder de slogan 'werk, werk, werk' de Scandinavische preoccupatie van het maximaliseren van de arbeidsparticipatie, verheven tot de centrale beleidsdoelstelling van sociaal-economisch beleid.

De beleidsinhoudelijke omslag van een passief naar een activerend arbeidsmarktbeleid ging gepaard met een tweetal veranderingen, te weten de niet geheel geslaagde poging van de tripartisering van de arbeidsvoorziening in 1991 en de meer recente initiatieven van minister Melkert met gesubsidieerde arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De tripartisering van de arbeidsvoorziening vormt een duidelijke breuk met het traditionele overheidsmonopolie in de arbeidsbemiddeling. De regie kwam in handen van een centraal orgaan: het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, waarin naast de sociale partners, de Ministeries van Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn vertegenwoordigd. Naast een verzelfstandigd Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening werden er 28 regionale, tripartiet samengestelde, besturen in het leven geroepen met ruime marges van beleidsvrijheid.

In de wet werd afgesproken dat het beleid van de arbeidsvoorziening binnen een tijdsbestek van vier jaar zou worden geëvalueerd. De conclusies van de commissie-Van Dijk uit 1995 waren vernietigend.⁷ Op beleidsinhoudelijk gebied had de arbeidsvoorziening volledig gefaald in het helpen van langdurig werklozen aan een baan. De getripartiseerde bestuursstructuur leidde, volgens de commissie, tot beleidsverlamming, omdat het particuliere deelbelang van de verschillende partijen prevaleerde boven het maatschappelijk belang van werkloosheidsbestrijding en participatiebevordering.

Een nuancering van het negatieve oordeel van de commissie-Van Dijk is echter op zijn plaats. Een aantal factoren heeft bijgedragen aan het falen van de tripartisering van arbeidsvoorziening. In de eerste plaats is er het probleem van 'vele handen' en 'weinig commitment' in het institutionele ontwerp van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, dat bestond uit een onwerkbaar compromis tussen territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie. De Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Nederlandse Vereniging van Gemeenten staan niet bekend als grote voorstanders van tripartiete samenwerking tussen de overheid en de sociale partners. Deze partijen hadden geen enkel belang om van de arbeidsvoorziening een succes – voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – te maken.

In de tweede plaats moet worden benadrukt dat een periode van vier jaar te kort is om de balans op te maken, zeker als men bedenkt dat er in Nederland, in tegenstelling tot in de Scandinavische landen, in wezen geen beleidservaring en sociaal kapitaal is opgebouwd met het ontwikkelen van een gericht arbeidsmarktbeleid. Bovendien staat de regionale eco-

nomie, zeker voor de sectoraal en nationaal georganiseerde sociale partners, nog in de kinderschoenen. Naast een gebrekkig institutioneel ontwerp en beperkt sociaal kapitaal, bestond er ten slotte grote onzekerheid over financiële middelen. Verschillende grepen uit de kas van de arbeidsvoorziening door minister Melkert ondermijnden de toch al fragiele verhoudingen binnen de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Kortom, de omslag van een passief staatsmonopolie naar een activerend functioneel en territoriaal gedecentraliseerd medebewind, is een brug te ver gebleken.

Ondertussen heeft het paarse kabinet, buiten de arbeidsvoorziening om, een eigen activeringsbeleid ter hand genomen met het ontwikkelen van gesubsidieerde regelingen voor de (her)inschakeling van langdurig werklozen, laaggeschoolden, minderheden en andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De huidige minister De Vries is een groot voorstander van het scheppen van meer eenvoudige banen, door middel van een fikse reductie van de sociale lasten van werkgevers die banen creëren van rond het minimumloon.

Met het kortstondige experiment met tripartisering van de arbeidsvoorziening blijft er na de recente ontvlechting van de overheid een zeer broze constructie over, die rommelig is en nauwelijks opgewassen tegen de omvangrijke eisen die een activerende arbeidsmarktbeleid stelt. Wel is er gebroken met een lange traditie van passief beleid. Vooral vrouwen, belangengroepen, bedrijven, uitzendbureaus, gemeentebesturen, opinieleiders en wetenschappers buiten de kring van de sociale partners en de overheid hebben – veelal ongevraagd – op dit terrein een belangrijke bijdrage geleverd aan het leerproces. In dit verband moeten tevens de opkomst van deeltijdarbeid, inclusief het grote aantal mannen dat daarin werkt, de revolutionair te noemen stijging van de vrouwelijke arbeidsparticipatie en de snelle groei van de dienstensector worden genoemd.

6 Een geschakeld proces van institutioneel leren

De Nederlandse ervaring van de afgelopen twee decennia laat zien dat modernisering van de verzorgingsstaat moeilijk, maar niet onmogelijk is in een periode van verdergaande Europese integratie, wereldwijde concurrentie, industriële herstructurering, vergrijzing en veranderde arbeids-, gezins- en

samenlevingspatronen. We hebben laten zien hoe in het geschakelde Nederlandse leertraject de aanpassingen op het gebied van de loonvorming, sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid, in elkaars verlengde liggen.

De lof voor het poldermodel is van zeer recente datum, maar het beleid dat eraan ten grondslag ligt, heeft zijn oorsprong in de vroege jaren tachtig. In 1982 keerden de sociale partners terug tot een beleid van georganiseerde loonmatiging. Loonkostenmatiging, eerst in ruil voor een bescheiden vorm van arbeidsduurverkorting, later ondersteund door lastenverlichting, heeft bijgedragen tot winstherstel, een toename van de investeringen, werkgelegenheids-groei, toename van de belastinginkomsten, een vermindering van de uitstoot van minder productieve arbeid. De terugkeer van de georganiseerde loonmatiging in de jaren tachtig heeft de basis gelegd voor een geslaagde strategie van economisch aanpassing en hernieuwde banengroei.

Het economisch herstel en de herontdekking van het banen-intensieve groeipad hebben de politieke voorwaarden geschapen voor hervorming van de verzorgingsstaat. Eenvoudig gezegd, zonder deze banen zou de oppositie tegen de ingrepen nog veel groter en mogelijk zelfs onoverkomelijke zijn geweest. De hervorming van de Nederlandse sociale zekerheid heeft de hele carrousel doorgemaakt van achteraf gezien betrekkelijk kleine bezuinigingen en onschuldige herdefinities van de toelatingscriteria tot meer fundamentele veranderingen in de relatie tussen werk en sociale zekerheid, de toename van het aantal financiële prikkels en de hervorming van de algehele institutionele opzet van en de machtscheiding in de Nederlandse verzorgingsstaat.

In de jaren negentig vielen de achtereenvolgende veranderingen in de sfeer van arbeidsverhouding en het terrein van de sociale zekerheid samen met een algemenere verschuiving in de probleemdefinitie van de crisis in de Nederlandse verzorgingsstaat. De prioriteiten van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid hebben een draai van 180 graden gemaakt. Het overkoepelende beleidsdoel is niet langer het drukken van de zichtbare werkloosheid door mensen over te hevelen naar andere sociale-zekerheidsprogramma's. In plaats daarvan is de Scandinavische aanpak om de arbeidsdeelname zo hoog mogelijk te maken, prioriteit nummer één geworden. Instrumenten als de I/A-ratio hebben deze prioriteit vertaald in een

nieuwe norm voor loononderhandelingen en een beleidsinstrument voor de regering bij het aanpassen van de minimumlonen en de uitkeringen.

De geleidelijke ombouw van een één- naar een tweeverdienerseconomie heeft gezorgd voor een breder draagvlak voor de pijnlijke maar onontkoombare aanpassingen in de sociale zekerheid. De sterke toename van de arbeidsdeelname van vrouwen heeft als additioneel positief effect dat de afhankelijkheid van de traditionele kostwinner verder is verminderd. Dit is misschien wel het belangrijkste resultaat van het Nederlandse leerproces.

De drievoudige modernisering van de Nederlandse verzorgingsstaat was geplaveid met talrijke onvoorziene tegenvallers, zoals een ernstige recessie, een verandering in het machtsevenwicht tussen kapitaal en arbeid, een dramatische stijging van de inactiviteit, en veranderingen in het politieke landschap. Vele aanpassingen waren hard bevochten veranderingen, waarvan het succes niet van tevoren vaststond. Het beeld van de *cosy Dutch consensus*, op basis van de constructieve samenwerking tussen de sociale partners en de overheid in de overleg-economie, dat wordt opgeroepen in de hagiografie van het poldermodel, is dan ook eenzijdig en onvolledig. Verandering doet pijn, ook in de poldergemeenschap.

Er bestaat geen constante consensuscultuur in Nederland, die alleen maar van stal hoeft te worden gehaald in tijden van internationaal gevaar en nationale crisis. De totstandkoming van het paarse kabinet, waarmee een periode van bijna tachtig jaar confessionele hegemonie in de Nederlandse politiek werd afgesloten, is misschien wel het meest ironische resultaat van de politieke crisis van de Nederlandse verzorgingsstaat. Paars is onlosmakelijk verbonden met het electorale verlies van het CDA en de PvdA, die zich respectievelijk hadden vertild aan de gedurfde AOW-voorstellen en het WAO-debacle.

Het embleem 'poldermodel', het vermeende resultaat van een vooropgezette beleidsstrategie en consistente beleidsimplementatie, past eigenlijk helemaal niet bij het hierboven beschreven dynamische proces van institutioneel leren. De notie van (polder)model suggereert in wezen, in de woorden van Machiavelli, te veel *virtú* (deugd) en miskent dat *fortuna* (geluk) onontbeerlijk is. Wel zijn we het eens met de oud-voorzitter van de SER en huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr. Klaas de Vries, wanneer hij stelt dat de aanwezigheid van de gelaagde institutionele infrastructuur van overleg en advies misschien wel de 'deugd' is geweest die het Nederlandse 'geluk' heeft kunnen afdwingen (De Vries 1998).

Noten

1 Deze bijdrage is gebaseerd op de studie 'A Dutch miracle': *Job growth, welfare reform and corporatism in The Netherlands* van Jelle Visser en Anton Hemerijck, Amsterdam University Press, 1997. 'A Dutch miracle' is vertaald in het Duits, Italiaans en Nederlands.

2 'Centrale Aanbevelingen Aspecten van een Werkgelegenheidsbeleid', Stichting van de Arbeid, 24 november 1982.

3 'Nieuwe Koers: Agenda voor het CAO-overleg 1994 in het Perspectief van de Middellange Termijn', Stichting van de

Arbeid, 16 november 1993.

4 Rapport Enquêtecommissie: *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen*. Den Haag: SDU, 1993, 75.

5 WRR, 1987, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Den Haag.

6 WRR, 1990, *Een werkend perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag.

7 *Arbeidvoorziening in perspectief: Evaluatie arbeidvoorzieningswet 1991-1994*. Den Haag: VUGA, 1995.

Literatuur

- Aarts L. en Ph. De Jong (red.), 1996, *Curing the Dutch disease*. Aldershot: Avebury.
- Crouch, C.J., 1993, *Industrial relations and European state traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G., 1996a, 'After the Golden Age? Welfare state dilemmas in a global economy'. In: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G., 1996b, 'Welfare states without work: The impasse of labor shedding en familialism, in continental European social policy'. In: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare states in transition*. Londen: Sage.
- Hall, P.A., 1993, 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain'. *Comparative Politics*, 25: 275-96.
- Hecló, H., 1974, *Modern social policies in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale UP.
- Hemerijck, A.C., 1993, *The historical contingencies of Dutch corporatism*. Dissertation, Oxford: Balliol College.
- Hemerijck, A.C., 1995, 'Corporatist immobility in the Netherlands'. In: C. Crouch en F. Traxler (red.), *Organized industrial relations in Europe: What future?* Aldershot: Avebury, 183-226.
- Hemerijck, A. en K. van Kersbergen, 1997, 'A miraculous model: Explaining the new politics of the welfare state in the Netherlands'. *Acta Politica*, 32: 258-280.
- Katzenstein, P.J., 1985, *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca NY: Cornell UP.
- Kersbergen, K. van, 1995, *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*. London and New York: Routledge.
- Offe, C., 1981, 'The attribution of public status to interest groups: Observations on the West German case'. In: S. Berger (red.), *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge UP, 123-158.
- Pierson, P., 1994, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge UP, Amsterdam: AUP.
- Pierson, P., 1996, 'The new politics of the welfare state'. *World Politics*, 48: 143-79.
- Scharpf, F.W., 1988, 'The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration'. *Public Administration*, 66: 239-278.
- Scharpf, F.W., 1993, 'Coordination in hierarchies and networks'. In: F.W. Scharpf (red.), *Games in hierarchies and networks: Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt a/Main: Campus.
- Therborn, G., 1986, *Why some peoples are more unemployed than others*. Londen: Verso.
- Toren, J.P. van den, 1996, *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*. Amsterdam: Welboom.
- Traxler, F., 1995, 'Farewell to Labour Market Associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations'. In: C. Crouch en F. Traxler (red.), *Organized industrial relations in Europe: What future?* Avebury: Aldershot, 3-19.
- Veen, R. van, 1995, 'Van bescherming naar stimulering: De herziening van de sociale zekerheid 1968-1995'. In: D.E. Rigger e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid: Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken*. Den Haag: VUGA, 359-390.
- Visser, J., 1990, *In search of inclusive unionism*. Deventer en Boston: Kluwer.
- Visser, J., 1998, 'Two cheers for corporatism, one for the market: Industrial relations, unions, wages, and labour markets in the Netherlands'. *British Journal of Industrial Relations*, 36: 269-282.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, 'A Dutch miracle': *Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam.
- Vries, K. de, 1988, 'Voorwoord'. In: J. Visser en A. Hemerijck, *'Een Nederlands mirakel': Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 7-8.
- Weber, M., 1968, *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- Weber, M., 1985 [1922], *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C. Mohr.
- Windmuller, J.P., 1969, *Labor relations in the Netherlands*. Ithaca NY: Cornell UP.