

Hedendaags kapitalisme

Hedendaags kapitalisme

Het twintigste jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeker

en Bart Tromp

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het twintigste jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de wbs, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 1999 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Marcel Bakker, De Ontwerperij

ISBN 90 295 0016 6 / NUGI 654

INHOUD

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

HEDENDAAGS KAPITALISME

Bart Tromp *Hedendaags kapitalisme: wereldsysteemanalyse*

23

Barbara Hogenboom *Internationale ongelijkheid en mondialisering*

51

Frank Vandenbroucke *De nieuwe weg van de Europese sociaal-democratie:
convergentie, meningsverschillen en gemeenschappelijke vragen*

77

Jan Luiten van Zanden *Een democratische economie*

107

Arie van der Zwan *Verantwoordelijke onderneming of verantwoordelijke
maatschappij?*

126

Paul de Beer *Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid*

144

Ben Dankbaar *De bevrijding van de arbeid. De stand van zaken aan het
einde van de 20ste eeuw*

181

Paul Kalma *Kapitalisme op drift, of: wat de derde weg onbesproken laat*

207

Frans Becker en Paul Kalma *De Partij van de Arbeid en het kapitalisme
in Nederland. Een gesprek met Wim Kok*

232

PERSONALIA MEDEWERKERS

250

Inhoudsopgave van de Jaarboeken voor het democratisch socialisme,
1990-1999

253

Inleiding

De ‘lange twintigste eeuw’¹ van het industrieel kapitalisme loopt ten einde. Wij zijn getuige van een fascinerende transformatie van onze economie. De industriële maatschappij, waarmee wij sinds 1945 vertrouwd zijn geraakt, maakt plaats voor een kennisintensieve diensteneconomie. Niet langer is de automobielfabriek maar het organisatieadviesbureau het prototype van het moderne bedrijf: een ‘platte’, flexibele organisatie, waarin werknemers een grote mate van eigen verantwoordelijkheid dragen. Nederland – in economisch opzicht vanouds al sterk internationaal gericht – deelt mee in een verdere internationalisering van de economische betrekkingen, in Europa en mondiaal, waarbij fysieke afstand steeds minder betekenis heeft voor economische transacties. Een belangrijke bron en voorwaarde voor deze transformatie is de ontwikkeling van nieuwe technologieën, die inmiddels tot tal van terreinen van ons leven zijn doorgedrongen. Kantoren, industriële bedrijven, de voedselproductie, de medische zorg, informatievoorziening en communicatie, ons huishouden: zij hebben als gevolg van technologische innovaties in de afgelopen decennia een enorme gedaanteverwisseling ondergaan.

Een dergelijke periode van heftige verandering roept vanzelfsprekend ongemakkelijke vragen op. Die hebben allereerst betrekking op de verhouding tussen feit en fictie. Wat klopt er eigenlijk van het bovenstaande beeld? In hoeverre en in welke opzichten is de economie tegenwoordig werkelijk mondialer dan in 1650, 1880 of 1965? Is ‘globalisering’ niet vooral een ideologisch begrip, voor zowel vóór- als tegenstanders? Hoe sterk is het gemiddelde bedrijf nu echt veranderd; hoeveel meer hebben de ‘nieuwe werknemers’ over hun eigen werk te zeggen; en hoe flexibel bewegen zij zich van baan naar baan? Hoe anders is dit allemaal dan bijvoorbeeld veertig jaar geleden?

Vervolgens rijst de vraag hoe wij deze ontwikkelingen beoordelen. Zien wij ze vooral als het resultaat van een neoliberal project dat – kortzichtig – grote economische voordelen ziet in een vergaande libe-

ralisering van de internationale economische betrekkingen? Of beschouwen wij ze als een zegenrijk gevolg van een technologische ontwikkeling, die grenzen slecht, tot economische voorspoed leidt en internationale culturele betrekkingen en communicatie tot handzame proporties terugbrengt? Achten wij de ‘nieuwe economie’ een bedreiging voor de sociale stabiliteit? Menen wij dat de ongeremde, grillige ontwikkeling van het kapitalisme op internationale schaal een bedreiging voor (essentiële aspecten van) onze beschaving vormt?²

Sociaal-democratische partijen in Europa zijn niet alleen getuigen van deze ontwikkeling, zij zijn tegelijkertijd medespelers en—soms—spelbepalers in dit proces van economische, sociale en culturele verandering. Daarmee belanden we bij een derde categorie ongemakkelijke vragen: wat vinden sociaal-democraten en hun partijen eigenlijk van deze transformatie? Vinden zij er überhaupt wat van? Analyseren zij de huidige economische ontwikkelingen nog kritisch, of hebben zij een eigen referentiekader verloren of opgegeven?

Sociaal-democraten hebben op dit terrein een traditie te verliezen. Vanaf het begin van haar bestaan heeft de sociaal-democratie het tot haar taak gerekend de eigentijdse sociaal-economische verhoudingen en ontwikkelingen diepgaand te analyseren. De analyse van het kapitalisme vormde zelfs de grondstof van het politiek project dat zij aan het eind van de vorige eeuw formuleerde: de omverwerping van het kapitalistisch stelsel. De socialistische beweging werd daarbij gezien als de voltrekker van een vonnis, dat objectief en objectief waarneembaar in de dynamiek van het kapitalisme zelf al besloten lag. De wetenschappelijk gefundeerde socialistische theorie van de bewegingswetten van het kapitalisme bood een routebeschrijving, die de kans op pech onderweg moest minimaliseren. Het ‘ingenieursocialisme’, dat na de Eerste Wereldoorlog de programmatische ontwikkeling van de sociaal-democratie in Nederland sterk beïnvloedde, kon naadloos bij deze opvattingen aansluiten. Het zag immers in de ontwikkelingsdynamiek van het kapitalisme zelf, met zijn schaalvergroting en monopolievorming, belangrijke aanknopingspunten voor socialistische vormen van planning en ordening.

In de jaren dertig werd, althans in Nederland, het marxistisch geïnspireerde programma de rug toegekeerd. Praktische ervaringen in het openbaar bestuur, de grote depressie die volgde op de beurskrach van

1929 in New York en de totalitaire bedreiging brachten een fundamentele wisseling van paradigma met zich mee. Niet langer werd het socialisme gezien als een klassebeweging die onvermijdelijk een radicaal andere maatschappijordening tot stand zou brengen. De socialistische beweging beschouwde zich van nu af aan als een op ethische waarden georiënteerde politieke stroming, breder dan de arbeidersklasse alleen, en met respect voor bestaande politieke en economische instituties. Het kapitalisme moest niet meer omvergeworpen, maar getemd, geordend worden.

Deze verschuiving van perspectief, die met het beginselprogramma van 1937 officieel van kracht werd en na de Tweede Wereldoorlog in praktijk werd gebracht, betekende niet dat de aandacht voor de economische realiteit naar de achtergrond verdween. De bestrijding van de economische crisis en de realisatie van een beheerste economische ontwikkeling in het naoorlogse tijdperk vormden hoofdthema's in het wetenschappelijk en politiek werk van Jan Tinbergen, die met zijn denkbeelden een grote invloed in de Nederlandse sociaal-democratie verwierf.³ Hij was daarmee een originele representant van het in de internationale sociaal-democratie dominant geworden keynesianisme. In de jaren vijftig was het vervolgens het *managerskapitalisme*, zoals geanalyseerd door James Burnham, dat onder meer via het werk van Joop den Uyl een plaats kreeg in het sociaal-democratisch program.⁴ Empirische, economische analyse werd in al deze gevallen verbonden met de politieke (her)oriëntatie van de sociaal-democratie.

De debatten en discussies voorafgaande aan en bij de vaststelling van het beginselprogramma van de pvdA van 1959 zijn de laatste geweest waarin de diagnose van de samenleving als in de kern kapitalistisch, politiek centraal stond. De uitkomst van die discussies was de stelling dat het kapitalisme definitief op de terugtocht was. De opkomst van de verzorgingsstaat, het ontstaan van een gemengde economie, de scheiding tussen eigendom en beheer van grote ondernemingen en de groeiende betekenis van de vakbeweging, overheidsregulering van de economie: dat alles had de speelruimte van het kapitalisme economisch zowel als cultureel sterk ingeperkt. De verwachting van Den Uyl en Banning, de *auctores intellectuales* van dit program, was dat deze ontwikkelingen zich in de toekomst zouden doorzetten, nationaal zowel als internationaal.

In de twintigste editie van het jaarboek voor het democratisch soci-

alisme willen wij een lans breken voor de analytische, wetenschappelijke traditie in de sociaal-democratie. Deze traditie is in de afgelopen decennia van het centrum naar de periferie van de Nederlandse sociaal-democratie verdreven, eerst door een overmaat aan expressivisme, vervolgens door exclusieve aandacht voor een praktische beleidsagenda. De deelname aan het derde kabinet Lubbers in 1989 bewerkstelligde deze razendsnelle omschakeling. Regerenderwijs en pragmatisch zoekend heeft de Partij van de Arbeid een nieuwe verhouding tot de economische realiteit gevonden. De pvdA heeft zich als verantwoordelijke regeringspartner gevoegd in de heersende financieel-economische consensus op het gebied van lastendruk en reductie van het overheidstekort, en werd zelf een pleitbezorger van herziening van de verzorgingsstaat. De kern daarvan vormde een ultieme poging de werkgelegenheid te bevorderen, met een resultaat dat inmiddels alom lof heeft geooft.

Los van alle waardering die een meer pragmatische benadering verdient—zeker tegen de achtergrond van de bovenmatig ideologische benadering van het kapitalisme in de periode daarvoor—zij biedt uiteindelijk toch onvoldoende houvast voor een programmatische politieke beweging als de sociaal-democratie. De ingrijpende economische veranderingen sinds het midden van de jaren zeventig vragen echter niet om een ideologische reflex of een nieuwe, gesloten theorie; wel om een politieke reactie die terdege rekening houdt met de huidige economische realiteit en die de ontwikkeling van het kapitalisme als belangrijk thema voor onderzoek aanwijst. Aan intellectuele bronnen hoeft het daarbij niet te ontbreken. Zoals Frank Vandembroucke het in dit jaarboek formuleert: ‘De intellectuele bronnen die nodig zijn om zowel het morele programma als de empirische theorie waar sociaal-democraten nood aan hebben, te ontwikkelen, liggen voor het grijpen in de hedendaagse politieke filosofie en in de sociale, economische en politieke theorie.’ Onbevangen nieuwsgierigheid, degelijke analyse en open debat, zo voegen wij er in aansluiting op zijn betoog aan toe, vormen belangrijke voorwaarden voor een nieuwe politieke plaatsbepaling. De krampachtigheid en kortzichtigheid waarmee het debat over de toekomst van het fiscale stelsel wordt gevoerd in sociaal-democratische kring illustreren echter hoe moeilijk de Partij van de Arbeid het heeft om praktische, bestuurlijke verantwoordelijkheid te combineren met deze voorwaarden.

Zoals de transformatie van de economie een internationale zaak is, zo heeft ook een nieuwe plaatsbepaling van de sociaal-democratie ten opzichte van het hedendaags kapitalisme onvermijdelijk een internationale dimensie. Het grensoverschrijdend debat is inmiddels van start gegaan, mede onder invloed van de sterke, herwonnen machtspositie die sociaal-democratische partijen in een zeer groot aantal Europese landen innemen.⁵ Het laat zien dat naast een grote mate van convergentie ook verschillen van opvatting en nog onbeantwoorde vragen bestaan. Zo levert de regeringspraktijk van de Britse, Franse en Duitse sociaal-democraten een beeld op dat misschien het best te omschrijven is als ‘geleide modernisering’ van de naoorlogse verzorgingsstaat. Daarbij leggen zij, met hun eigen nationale ervaringen en geschiedenis, verschillende accenten: de Britten zijn sterk gericht op de introductie van een *activerende verzorgingsstaat*, met een direct beroep op burgerplichten; de Duitse sociaal-democraten proberen via institutionele hervormingen de ‘blockierte Gesellschaft’ in beweging te krijgen; de Fransen blijven zich sterk verzetten tegen een ‘amerikanisering’ van hun maatschappij, ook in culturele zin, en voeren ondertussen een gematigd hervormingsbeleid met oog voor traditionele linkse wensen (arbeidstijdverkorting) en liberale verlangens (privatisering).

Ondanks de kritiek die de koers van het Britse New Labour – ook van de zijde van enkele auteurs in dit jaarboek – ten deel valt, zijn Tony Blair en de zijnen er toch in geslaagd hun heroriëntatie en nieuwe koers, aangeduid met het begrip *derde weg*, tot een centraal en onontkoombaar referentiepunt voor andere sociaal-democratische partijen te maken, in positieve of negatieve zin. Hun nieuwe koers dwingt ook de Nederlandse sociaal-democratie tot een plaatsbepaling: ten opzichte van de uitgangspunten van New Labour, maar ook ten opzichte van de eigen politieke praktijk van de afgelopen jaren. In hoeverre identificeert de Partij van de Arbeid zich met het ‘poldermodel’? Wat kan zij aan ervaringen overdragen aan andere sociaal-democratische partijen in Europa? Is de pvdA inderdaad de wegbereider geweest van de derde weg? De discussie over deze zogenaamde *derde weg* vormt, soms op de achtergrond, soms expliciet, een van de rode draden van dit jaarboek.

De bijdragen in dit jaarboek overziend, signaleren wij vier kernthema’s voor debat. Het eerste thema betreft de aard en betekenis van de

internationalisering van de economie. Welke nieuwe mogelijkheden biedt ons de verdere internationalisering, en welke risico's in termen van financiële onevenwichtigheden en nieuwe ongelijkheden? Welke consequenties moeten worden getrokken uit de veranderde positie van de nationale staten, tot op heden nog steeds de belangrijkste ankerpunten van sociaal-democratische politiek? Welke rol kan Europa hier spelen, en op welke manier?⁶

Het tweede thema betreft de verspreiding en betekenis van het winstmotief in onze maatschappij. Weliswaar ontstaan nieuwe vormen van spreiding van bezit (door middel van belegging door pensioenfondsen, bijvoorbeeld, of door directe financiële participatie van werknemers), maar daar staat tegenover dat het winstmotief binnen de onderneming (*shareholder value*) en daarbuiten (via privatisering en commercialisering) overheersender wordt. Gaan we in de richting van een 'casino-kapitalisme' waar 'everything for sale' is?

Het derde thema heeft betrekking op arbeid en inkomen. Het gaat goed met de werkgelegenheid. Voor een aanzienlijke groep hoger opgeleide werknemers in de diensteneconomie nemen arbeidskwaliteit en participatiemogelijkheden toe. Toch blijft de participatiegraad betrekkelijk laag. Dwingt dit niet tot een ander participatiebegrip c.q. tot een relativering van het trampolinemodel van de verzorgingsstaat? Hoe beoordelen we de oplopende ongelijkheid in inkomen en vermogen, inclusief de sterke verrijking aan de top? Hoe kijken we aan tegen de nieuwe realiteiten in de onderneming (minder zekerheden maar betere kwaliteit voor velen, *dead end jobs* voor een beperkte groep); raakt de groep achterblijvers uit het zicht?

Het vierde thema heeft betrekking op de organisatie van het kapitalisme. De sociaal-democratie beschouwt zich allang niet meer als de doodgraver van het kapitalisme, maar als de (mede)organisator ervan. Maar van wat voor soort kapitalisme eigenlijk; en valt er nog iets te kiezen? Staan hierbij nog steeds het Angelsaksische en het continentale model tegenover elkaar? Hoe waarderen we in dat verband de prestaties van het poldermodel?

De auteurs van dit jaarboek dragen niet alleen empirisch materiaal aan om deze kernthema's te onderzoeken, maar introduceren ons bovendien in meer of minder recente ontwikkelingen in de politieke, sociale en economische theorie en bieden aldus intellectuele bronnen voor een nieuw programma voor de sociaal-democratie.

Bart Tromp beschrijft hoezeer de analyse van het kapitalisme is versmald en op de achtergrond geraakt, als gevolg van de interne programmatische ontwikkeling in de sociaal-democratie en als uitkomst van de vergaande wetenschappelijke arbeidsverdeling van de afgelopen eeuw. De wereldsysteemanalyse van Immanuel Wallerstein doorbreekt deze arbeidsdeling en plaatst ontwikkelingen in economie en politiek opnieuw in een onderling verband. Tromp gaat in op de intellectuele wortels van deze theorie (Weber, Polanyi en Braudel), schetst de hoofdlijnen van het werk van Wallerstein en besluit met een analyse van de huidige situatie volgens de wereldsysteemanalyse. Daarin, zo meent hij, liggen belangrijke aanknopingspunten voor de sociaal-democratie om tot een nieuwe plaatsbepaling te komen.

Barbara Hogenboom schetst vervolgens een beeld van het veranderend patroon van internationale ongelijkheid. Aan de hand van verschillende indicatoren van ongelijkheid laat zij zien dat weliswaar het aantal armen in de wereld is gegroeid en de ongelijkheid tussen rijk en arm is toegenomen, maar dat bij nadere beschouwing een buitengewoon gevarieerd patroon van ontwikkeling naar voren komt. Zij analyseert in kritische zin de gevolgen van de neoliberale beleidsrevolutie op het patroon van mondiale ongelijkheid, met als voorbeeld de recente ontwikkelingen in Mexico. Aan de hand van het werk van de Amerikaan Dani Rodrik laat zij zien welke vruchtbare beleidsalternatieven voor het neoliberale model voorhanden zijn.

De ontwikkelingen op het gebied van arbeid en inkomen in ons eigen land staan centraal in de bijdragen van Paul de Beer en Ben Dankbaar. Dankbaar signaleert dat het naoorlogse sociale compromis tussen economische efficiëntie en sociale rechtvaardigheid is ondermijnd door sociale en economische veranderingen. Aan de hand van gegevens over de beroepsstructuur, de scholingsgraad, de kwaliteit van de arbeid, participatie, zekerheid en inkomen documenteert hij de transformatie van onze economie. Hij onderscheidt de contouren van een nieuw compromis: tegenover toegenomen kwaliteit van de arbeid en participatie staan denivellering en grotere onzekerheid. Vooral voor de lagere beroepsgroepen dreigt echter dat zij uitsluitend met de negatieve kanten van het nieuwe compromis worden opgezadeld. Het nieuwe sociale compromis is echter pas compleet, aldus Dankbaar, als ook voor deze groepen een aanvaardbaar evenwicht tussen kwaliteit van het werk en zekerheid tot stand komt.

Paul de Beer analyseert aard en oorzaken van de trendbreuk die in 1983 in de ontwikkeling van de inkomensverhoudingen is opgetreden. Tot begin jaren tachtig is er sprake van inkomensnivellering, daarna neemt de inkomensongelijkheid toe. De belangrijkste oorzaak hiervan is het gevoerde overheidsbeleid, aldus De Beer. Een zelfstandig inkomensbeleid heeft plaats gemaakt voor een werkgelegenheidsbeleid, dat echter geen gelijkere inkomensverdeling tot gevolg heeft. De Beer gaat nader in op de critici van een nivellerend inkomensbeleid en formuleert aan de hand van de rechtvaardigheidstheorie van John Rawls uitgangspunten voor een sociaal-democratisch inkomensbeleid. Daarin passen een verhoging van de sociale uitkeringen, inclusief een andere koppelingssystematiek, en een progressiever belastingpolitiek: twee thema's die buiten de huidige sociaal-economische consensus vallen.

Institutionele aspecten van de huidige economische veranderingen spelen een hoofdrol in de bijdragen van Jan Luiten van Zanden en Arie van der Zwan. Van Zanden laat zien hoe belangrijke maatschappelijke en economische ontwikkelingen het institutionele kader van het industriële kapitalisme van de twintigste eeuw hebben aangetast. Het ideologisch antwoord op de crisis die vanaf de jaren zeventig zichtbaar is geworden is een neoliberaal offensief, gericht op het afbreken van arrangementen die vanaf 1870 waren opgebouwd. Van Zanden meent dat de opvattingen van de institutionele economie een aanzienlijk vruchtbaarder invalshoek bieden voor de ordening van de economie. Kern daarvan is dat markten spelregels behoeven; het debat over de economische orde behoort zich dus te concentreren op de aard van de spelregels. Van Zanden laat zien dat democratische spelregels het best—of beter: minst slecht—voor de combinatie van rechtvaardigheid en efficiëntie hebben gezorgd. Uitbreiding van democratische spelregels naar nieuwe terreinen van economische besluitvorming bieden daarom de beste basis voor economische ordening. Zijn analyse loopt uit op een pleidooi voor een 'in hart en nieren democratische economie'.

Van der Zwan neemt de positie van de grote, internationale onderneming (de 'megacorporatie') onder de loep. Het ondernemingsbeleid, zo stelt hij, wordt bepaald door elkaar afwisselende beleidsparadigma's. In het huidige ondernemingsbeleid spelen 'zachte' factoren, die betrekking hebben op beeldvorming, perceptie en cultuur een

overwegende rol. Zoals voor de interne bedrijfsverhoudingen het begrip ‘cultuur’ een essentiële rol is gaan spelen, zo is het begrip van de ‘verantwoordelijke onderneming’ van groot belang geworden voor de externe positionering. Het terrein van de ethiek en de waardenoriëntatie dat voorheen door kerken en ideologische stromingen was bezet, wordt aldus ingenomen door de grote ondernemingen. Zij bewegen zich echter op een gebied waarvoor zij in het geheel niet zijn toegerust; controle op en *countervailing power* tegenover hun activiteiten ontbreekt. Van der Zwan acht dit een buitengewoon zorgwekkende ontwikkeling. Niet de onderneming, maar de maatschappij hoort verantwoordelijk te zijn voor het bepalen van onze gemeenschappelijke oriëntatie.

Hoe reageert de sociaal-democratie op de veranderingen in onze economie? Deze vraag staat centraal in de bijdragen van Frank Vandebroucke en Paul Kalma. Vandebroucke brengt om te beginnen de consensus in kaart die langzamerhand in sociaal-democratische kring is ontstaan over de sociale politiek. Hij vat de gemeenschappelijke opvattingen samen met de term ‘actieve welvaartstaat’; daarin gaat het vooral om het bevorderen van participatie op de arbeidsmarkt. Maar hij signaleert tegelijkertijd significante verschillen binnen de Europese sociaal-democratie, die hij verkent aan de hand van het debat over de *derde weg*. Een van de belangrijke punten van geschil tussen de Britse en Franse c.q. continentale sociaal-democraten is gelegen in de gewenste architectuur van het Europese sociaal-economische beleid—met op de achtergrond een nogal misleidend debat over de betekenis van het keynesianisme. Een tweede belangrijk twistpunt is de vraag in hoeverre sociale investeringen sociale uitgaven kunnen vervangen. In beide gevallen, zo meent Vandebroucke, schiet het debat binnen de *derde weg* tekort. Hij bespreekt ten slotte een aantal onbeantwoorde vragen over participatie, uitsluiting en verdeling. Daarbij gaat het niet alleen om de herijking van de instrumenten van sociaal-democratische politiek, maar ook om het opnieuw doordenken van sociaal-democratische waarden.

Paul Kalma geeft een kritische evaluatie van de opvattingen van New Labour en de New Democrats tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het huidige kapitalisme. In meerdere opzichten, zo meent hij, is aan de naoorlogse inperking van het kapitalisme een einde gekomen. Het kapitalisme is op drift geraakt: door de ongebon-

denheid van het internationale kapitaalverkeer, door de dominantie van het financiële motief in de onderneming (*shareholder value*) en door de toenemende commercialisering van de maatschappij. De materiële vooruitgang roept steeds meer problemen op, terwijl de arena waarin de grenzen aan de kapitalistische ontwikkeling werden besproken, bevochten en gesteld, namelijk de nationale staat, deze functie dreigt te verliezen. De *derde weg*, zo meent Kalma, heeft onvoldoende oog voor de minder aangename kanten van een ontketend kapitalisme. Zijn analyse loopt uit op een krachtig pleidooi voor een hernieuwde, normatieve grondslag voor de sociaal-democratie, waarin de vraag: ‘welk kapitalisme willen we eigenlijk?’ centraal zou moeten staan.

Dit jaarboek wordt afgesloten met een vraaggesprek dat Frans Becker en Paul Kalma met Wim Kok hadden. Kok betoont zich daarin een uitgesproken pleitbezorger van het poldermodel, van de traditie van samenspraak op het sociaal-economisch terrein. Het succes ervan schuilt niet alleen in de institutionele inbedding van de besluitvorming; het gaat Kok ook om de houding waarmee, ook conflicterende, partijen tot gemeenschappelijke oplossingen proberen te komen, en om de reikwijdte van de sociaal-economische agenda waarover gesproken en onderhandeld wordt. Niet de introductie van marktwerking, maar de traditie van samenspraak en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid verklaart de *Dutch miracle*.⁷ Kok geeft aan hoezeer de hervorming van de verzorgingsstaat—met de nadruk op werkgelegenheid en nieuwe combinaties van arbeid en zorg als kern van het beleid van de afgelopen jaren—binnen de context van het poldermodel heeft kunnen plaatsvinden.

In 1979 verscheen *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Het had een missie: het wilde de ideologische verstarring van de periode van Nieuw Links doorbreken; het bekritiseerde het verkorte historisch bewustzijn dat aan deze stroming kleefde (‘vanaf 1966 begint de historie’); en het wilde de historische belangstelling voor de radicaal-socialistische uitzonderingen ombuigen naar de sociaal-democratische hoofdstroom. Dat deze ‘mission completed’ is, ligt niet aan het jaarboek alleen. Het heeft aan de heroriëntatie van het historisch bewustzijn wel een belangrijke bijdrage geleverd. Nu, twintig jaar later, is van een dergelijke ‘missie’ geen sprake meer, noch van een politiek

redactieprogramma. Maar er is wel een gemeenschappelijke drijfveer die de redactie tot een bepaalde aanpak heeft gebracht. In de afgelopen jaren is het jaarboek voor het democratisch socialisme steeds gewijd geweest aan de kritische doorlichting van een bepaald terrein. Daarbij is aandacht besteed aan de historische wortels en specifieke kenmerken van de sociaal-democratie op het betreffende terrein maar heeft de nadruk gelegen op een ondogmatische poging nieuwe wetenschappelijke inzichten te verbinden met een politiek perspectief voor de sociaal-democratie. In die zin zoekt het jaarboek de blinde vlekken van het pragmatisme op.

Noten

1. Naar J. L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum, 1997.
2. Vgl. voor deze opvatting: J. Gray, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta Books, 1998, p.217.
3. Vgl. A. Blok, 'Jan Tinbergen en de Nederlandse sociaal-democratie', in: F. Becker e.a. (red.), *Van Troelstra tot Den Uyl. Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiard Beckman Stichting, 1994.
4. Vgl. P. Kalma, 'Het revisionisme van J. M. den Uyl', *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997) nr.12, p.507-529.
5. Vgl. voor een eerste resultaat van deze gedachtewisseling: R. Cuperus and J. Kandel (eds.), *European Social Democracy. Transformation in Progress*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Friedrich Ebert Stiftung, 1998.
6. Een vruchtbare richting voor verder debat biedt F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford etc.: Oxford University Press, 1999.
7. De term is ontleend aan J. Visser and A. Hemerijck, '*A Dutch Miracle*'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

Hedendaags kapitalisme

Hedendaags kapitalisme: wereldsysteemanalyse

De analyse van het kapitalisme in het sociaal-democratisch program

De analyse van het kapitalisme, oorspronkelijk de intellectuele kern van het socialistisch denken, is daar in de loop van de afgelopen dertig, veertig, jaar uit verdwenen. Zelfs het woord ‘kapitalisme’ komt men nu zelden of nooit meer tegen in officiële partijdocumenten en in redevoeringen en teksten van vooraanstaande en minder vooraanstaande sociaal-democratische politici. Tot op zekere hoogte kan deze ontwikkeling begroet worden als een welkome verschuiving in het retorisch arsenaal van de sociaal-democratische beweging; namelijk als de uitgestelde opruiming onder een verzameling loze kreten in wapenkasten die beter verdienen.

‘La rupture...c’est la poésie’, schamperde Michel Rocard bijna twintig jaar geleden, toen links de verkiezingen in Frankrijk had gewonnen en de socialist van het laatste uur, François Mitterrand, tot president was gekozen op basis van een programma waarin het volvoeren van ‘de breuk met het kapitalisme’ centraal stond. Wie nog weet heeft van het politieke klimaat van de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig in Nederland, zal zich herinneren dat zowel in linkse politieke partijen als in de vakbeweging tegen elkaar werd opgeboden in antikapitalistische slogans, met als hoogtepunten—zo men wil—Den Uyls misprijzend aangehoorde bekentenis op een congres van de Industriebond dat hij ‘tot het zondig ras der reformisten behoorde’ enerzijds, het in 1977 aangenomen (en nog steeds geldende) beginselprogramma van de pvda anderzijds (Tromp, 1996, p.61).

Het verdwijnen van zulke retoriek van het antikapitalisme is geenszins een verlies te noemen, aangezien deze op geen enkele wijze de uitdrukking was van een onderliggende, ernstig te nemen diagnose van de samenleving. Zo’n diagnose was, voor een niet gering deel door de activiteiten van Nieuw Links, goeddeels al eerder uit de Nederlandse sociaal-democratische beweging verdwenen; dat was inder-

tijd een belangrijk argument voor de oprichting van dit jaarboek (Bank e.a., 1979, p.8).

De debatten en discussies voorafgaande aan en bij de vaststelling van het beginselprogramma van de PvdA van 1959 zijn de laatste geweest waarin de diagnose van de samenleving als in de kern kapitalistisch, politiek centraal stond (Frencken, 1996). De uitkomst van die discussie was de stelling dat het kapitalisme definitief op de terugtocht was. De 'veroordeling van het kapitalisme' die in het beginselprogramma van 1947 voorop had gestaan, verdween; in plaats daarvan kwam een passage waarin het heette dat de partij 'de ook in de veranderde maatschappij nog sterke kapitalistische krachten (bestrijdt)' (Beginselprogramma 1959, artikel 26). De opkomst van de verzorgingsstaat, het ontstaan van een gemengde economie, de scheiding tussen eigendom en beheer van grote ondernemingen, de groeiende betekenis van de vakbeweging, overheidsregulering van de economie, dat alles en nog meer had de speelruimte van het kapitalisme economisch zowel als cultureel sterk ingeperkt. De verwachting van Den Uyl en Banning, de *auctores intellectuales* van dit program, was dat deze ontwikkelingen zich in de toekomst zouden doorzetten, nationaal zowel als internationaal (Tromp, 1999, hoofdstuk zeven).

Deze Nederlandse bezinning op de ontwikkeling van het kapitalisme stond niet op zichzelf. In vrijwel alle sociaal-democratische partijen van Europa treft men in deze periode overeenkomstige debatten aan, met overeenkomstige uitkomsten (Sassoon, 1996, p.240-274). Uiteindelijk kwamen deze er alle op neer dat de analyse van de samenleving in termen van kapitalisme tendentieel werd verlaten. Deze analyse werd gelijk gesteld met een marxisme dat, zo het al niet politiek en intellectueel verdacht was geraakt, zeker na de Tweede Wereldoorlog door de maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald werd geacht. In Nederland was overigens al veel eerder het verband tussen marxistische theorie en de analyse van het kapitalisme verbroken (Kalshoven, 1993, p.161 e.v.). Na het verdwijnen van de analyse van het kapitalisme als kern van de sociaal-democratische diagnose van de samenleving in het begin van de jaren zestig, restte nog slechts de retoriek van het antikapitalisme, totdat ook deze in de jaren negentig oploste.

De maatschappelijke ontwikkelingen die in de jaren vijftig voor Den Uyl en zovele anderen redenen waren om aan te nemen dat de

inspanningen van de democratisch-socialisten voortaan meer en meer neer zouden kunnen komen op opruimingswerkzaamheden onder de verspreide resten van het kapitalisme, opgevat als economische ordening en als cultureel systeem, hebben zich echter allerminst doorgezet. De verzorgingsstaat stuitte in de jaren zeventig op zijn grenzen, evenals de macro-economische sturing van nationale economieën. De sociaal-economische ongelijkheid die gedurende de eerste tachtig jaar van de twintigste eeuw in landen als Nederland kleiner werd, is vanaf het begin van de jaren tachtig wereldwijd aan het toenemen (Wilterdink, 1995). Sinds de economisch machtigste staten in de wereldeconomie, de Verenigde Staten voorop, de indertijd (1944) bij de Overeenkomst van Bretton Woods vastgelegde beperkingen op internationaal kapitaalverkeer afschaften, is de keuzevrijheid van regeringen op financieel-economisch en sociaal-economisch terrein geringer geworden. Meer nog wordt de 'tucht van de wereldmarkt' gebruikt als argument voor privatisering en deregulering van het publieke domein in ontwikkelde staten (Helleiner, 1994).

De 'concentratie van kapitaal', om een ouderwetse term te gebruiken, is niet alleen allerminst afgenomen, zoals het sociaal-democratisch optimisme van de jaren vijftig deed verwachten, maar heeft in verschillende staten vormen aangenomen, waarbij van een rechtstreekse bedreiging van de politieke democratie kan worden gesproken. Op het moment dat ik dit schrijf wordt George Bush jr. algemeen gezien als de meest waarschijnlijke Republikeinse presidentskandidaat bij de verkiezingen in 2000; niet vanwege het programma dat hij uitdraagt—dat doet hij niet, als hij het al heeft—, niet vanwege zijn aanhang in de partij of bij voorverkiezingen, maar enkel en alleen omdat hij al 36 miljoen dollar voor zijn campagne vergaard heeft, meer dan alle andere kandidaten bij elkaar (Broder, 1999).

In deze situatie staan sociaal-democratische partijen voor de keuze: ofwel hun politiek baseren op een hernieuwde analyse van het kapitalisme en daarmee hun politieke identiteit een nieuwe vorm geven, ofwel doorgaan met het negeren van de grote lijnen in de maatschappelijke ontwikkeling, met als prijs het definitieve verlies van elke vorm van sociaal-democratische identiteit, behalve een retorische. Vooral nog ziet het ernaar uit dat stilzwijgend voor de laatste mogelijkheid is gekozen. In de bijdragen aan de discussie over de *third way* bijvoorbeeld, komt het begrip 'kapitalisme' niet of nauwelijks meer

in kritische zin voor en wordt de bestaande ordening van de economie aanvaard als een gegeven, waarnaar men zich te schikken heeft (vgl. Blair, 1998; Giddens, 1994 en Giddens, 1998).

Van politieke economie naar economie tout court

Zoals alle belangrijke begrippen in de politiek en de analyse van politiek is 'kapitalisme' een 'wezenlijk betwist begrip' (Tromp, 1995, p.6-11). In de laatste dertig jaar heeft het begrip 'kapitalisme' evenwel, als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkeling, in de politiek zijn analytische inhoud verloren aan zijn gevoelsmatige waarde.

Het verdwijnen van de analyse van het kapitalisme uit de denkwereeld van sociaal-democratische partijen en bewegingen staat echter niet op zichzelf. Het is ook te zien als een politiek bijverschijnsel op termijn van de wijze waarop het sociaal-wetenschappelijk denken in de negentiende eeuw geïnstitutionaliseerd is in academische disciplines. De toen ontstane wetenschappelijke arbeidsverdeling bestaat nog steeds en alleen al deze belemmert een serieuze kijk op het kapitalisme.

Het woord 'kapitalisme' is van recenter datum dan het verschijnsel. De *Oxford Dictionary* maakt er voor het eerst melding van in 1854, onder verwijzing naar romans van Thackeray. In de andere wereldtaal van die tijd, het Frans, komt het voor het eerst voor in de *Larousse* van 1867. Hier is het werk van Proudhon de vindplaats die genoemd wordt. 1867 is ook het jaar waarin het eerste deel van *Das Kapital* verschijnt. Marx bezigt de term 'kapitalisme' voorzover valt na te gaan echter pas voor het eerst in 1877, in zijn correspondentie met Russische volgelingen (Bottomore, 1985, p.64). In het *Communistisch Manifest* en *Das Kapital*, deel I, is van 'kapitalisme' geen sprake; Marx spreekt daar van de 'kapitalistische productiewijze'. Toch schreven andere theoretici van het socialisme als Louis Blanc en Carl Rodbertus al in de jaren vijftig van de vorige eeuw over 'het kapitalisme' (Meyer, 1986, p.288). 'Kapitalist' dateert in het Frans als woord uit het eind van de achttiende eeuw en betekende vooreerst iemand die over geld beschikt en daarmee speculeert; zijn rijkdom is op landeigendom gebaseerd. Als het woord 'kapitalisme' in gebruik wordt genomen, betekent het vooreerst 'de macht van kapitalisten' (Friedenthal, p.506).

De *analyse* van kapitalisme als bepaalde vorm van politiek-economische ordening gaat echter vooraf aan het in zwang komen van woord en begrip. Gebruikelijk is het om deze analyse te laten beginnen met Adam Smith's *The Wealth of Nations* (1776), die daar overigens in betoogde dat door handel en productie verworven kapitaal voor een land 'very precarious' is, totdat het in land en landbouw is zeker gesteld (Smith, 1970, p. 519). Daar horen enkele kanttekeningen bij te worden gemaakt. De eerste gaat terug op Marx, die terecht betoogde dat Smith, en de beoefenaren van de klassieke politieke economie in zijn kielzog, geen of weinig oog hadden voor de sociale, historische en geografische uitzonderlijkheid van de kapitalistische productiewijze. De tweede kanttekening: Smith, maar ook Ricardo en andere klassieke politieke economen, gingen min of meer impliciet uit van de sociale inbedding van het (kapitalistisch) economisch stelsel. Smith zette in zijn *Theory of Moral Sentiments* uiteen dat markten alleen kunnen functioneren in een gemeenschap die over gedeelde normen en waarden beschikt (Smith, 1984). De derde kanttekening: Ricardo's these over de comparatieve voordelen in het economisch verkeer tussen staten is gebaseerd op de vooronderstelling dat kapitaal niet transnationaal mobiel is (vgl. Gray, 1998, p. 82). Met andere woorden: hoewel de klassieke politieke economen werkten met de notie van een wereldeconomie, was hun perspectief in de kern aan de (eigen) staat gebonden.

Marx presenteerde zijn analyse van het kapitalisme als een *kritiek* op Smith, Ricardo en hun volgelingen. Maar deze 'kritiek op de politieke economie' is georganiseerd als een internalistische analyse, die uitgaat van grotendeels dezelfde vooronderstellingen als die van klassieke politieke economen. Daar had Marx goede redenen voor (vgl. Tromp, 1983, p. 112 e.v.), maar vele daarvan vervielen toen het paradigma van de klassieke politieke economie door dat van de 'moderne', neoklassieke economie werd verdrongen, een proces waarvan het begin werd gemarkeerd door de publicatie van Jevons' *The Theory of Political Economy* in notabene hetzelfde jaar dat eindelijk het eerste deel van *Das Kapital* verscheen (Collison Black, 1970, p. 7).

Het ging hier om meer dan een wisseling van dominante paradigma's. De klassieke politieke economie verloor in deze jaren het epitheton 'politieke' en maakte plaats voor 'economie', een wetenschap die pretendeerde dat economisch gedrag verklaard kan worden op

basis van een universalistische en individualistische psychologie, in plaats van op basis van sociaal geconstrueerde instituties; een uitgangspunt dat vervolgens gebruikt werd om de vanzelfsprekendheid van 'laissez faire'-beleid te benadrukken (Wallerstein, 1996, p.17). De analyse van economische verschijnselen werd aldus ontdaan van zijn historische en politieke dimensie; economie en politiek werden voortaan opgevat als gescheiden terreinen die elk voor zich ter bestudering een afzonderlijke sociaal-wetenschappelijke discipline behoeften.

Naast de economie ontstond zo de politieke wetenschap. Daarmee kreeg de gedachte dat politieke en economische processen niet alleen wezenlijk verschillen maar ook aan geheel verschillende logica's onderworpen zijn, de status van academisch fundament. In de neoklassieke leer werden 'economie' en 'kapitalisme' identiek; in het tegenwoordig dominante neoliberale paradigma staat 'economie' gelijk met een systeem waarin de onbelemmerde werking van markten zowel tot een optimale allocatie leidt als tot een evenwichtssituatie. In zo'n situatie kan 'kapitalisme' geen probleem zijn (vgl. Kuttner, 1997).

De intellectuele wortels van de werelddisysteemanalyse¹

Max Weber (1864-1921), de grootste der klassieke sociologen, was van oorsprong econoom en hij blijft een van de voornaamste denkers op het terrein van de vergelijkende sociologie. In zijn vergelijkende analyse van wereldgodsdiensten staat de vraag centraal hoe de opkomst van het Westen verklaard kan worden. Een belangrijk element in de verklaring die hij ontwikkelt, is het ontstaan van het *moderne* kapitalisme. Dit onderscheidt Weber van eerdere vormen, zoals het roofookkapitalisme dat kenmerkend was voor het Helleense statenstelsel. Deze vormen hebben gemeen dat zij gebaseerd zijn op buit, ambtswaard, woeker of speculatie en als zodanig niet een *rationeel* karakter dragen (Weber, 1981, p.286).

Centraal in Webers analyse is echter niet alleen het *rationele* ('zweckrationelle') karakter van het moderne kapitalisme, maar ook de onlosmakelijke relatie tussen economie en politiek, tussen kapitalisme en staatsvorming. Het ontstaan van staten in Europa in de veertiende en vijftiende eeuw maakte een eind aan de politieke zelfstandigheid van de middeleeuwse steden, waar dit moderne kapitalisme tot ontwikkeling was gekomen. De afzonderlijke staat moest echter aan het kapi-

taal zien te komen dat hem in staat stelde te overleven en de concurrentie met andere staten vol te houden. 'Der geschlossene nationale Staat also ist es, der dem Kapitalismus die Chancen des Fortbestehens gewährleistet; solange er nich einem Weltreich Platz macht, wird also auch der Kapitalismus dauern' (Weber, 1981, p.289).

Enkele jaren geleden (in 1990) stelde Edward Luttwak dat wij nu in een wereld leven waarin 'geopolitics' plaats heeft gemaakt voor 'gloeconomics'. De competitie tussen staten die traditioneel in politieke en militaire dimensies vorm kreeg, heeft volgens hem in de afgelopen jaren op economisch terrein gestalte gekregen (vgl. Luttwak, 1998, p.128). Dat is in Weberiaanse termen een misvatting, residu van de rare scheiding tussen 'economie' en 'politiek'. Staten zijn altijd de politieke strijd aangegaan met andere staten vanuit een mengeling van 'economische' en 'politieke' motieven; sterker nog, de organisatie van het moderne statenstelsel is daar vanaf de Vrede van Westfalen op ingesteld (Arrighi, 1994, p.44).

Webers these dat de vorming en handhaving van staten onverbreekelijk verbonden zijn met de 'accumulatie van kapitaal' (om deze klassieke term te bezigen) is van fundamentele betekenis voor de analyse van het kapitalisme zoals die zich ontwikkeld heeft in de zogenaamde 'wereldsysteemanalyse'. Een tweede belangrijke these in dit verband is te vinden in het werk van de economisch-historicus Karl Polanyi (1886-1964). Hij betoogde dat de vorming van zogenaamd vrije markten het gevolg is geweest van het nietsontziend gebruik van politieke macht en niet de uitkomst van 'natuurlijke' sociale processen. Trouwens, wat betreft dit punt kan het geen kwaad het 24ste hoofdstuk van *Das Kapital* te lezen. Bij alle tekorten van de marxistische economische theorie blijft daarin overeind de nuchtere en dodelijke beschrijving van de wijze waarop productie op kapitalistische grondslag en de constructie van een 'vrije markt' in Engeland over een periode van drie eeuwen van wat Marx 'ursprüngliche Akkumulation' noemde, door de politiek machtigen en de staat werden doorgedreven ten koste van het overgrote deel van de Engelse bevolking (Marx, 1969, p.741-792). Wie niet van Marx houdt, kan voor een overeenkomstige historische studie terecht bij John Prebble's *The Highland Clearances*, waarin deze beschrijft hoe in de achttiende en vroege negentiende eeuw de Schotse hooglanden door de Schotse adel genadeloos en welbewust ontvolkt werden om plaats te maken

voor schapenteelt op kapitalistische grondslag, één voorbeeld van Polanyi's centrale thema (Prebble, 1969). En voor wie lezen teveel vindt, mag zich wat mij betreft tevreden stellen met de film *Rob Roy*.

Een derde gezichtspunt dat constitutief is voor de wereldsysteem-analyse en waarin deze verschilt zowel van marxistische als van liberale economische theorieën, is ontleend aan het werk van de Franse historicus Fernand Braudel (1902-1985) en met name aan diens conceptie van kapitalisme (Braudel, 1979). Braudel verwerpt de gedachte dat kapitalisme en marktwerking op hetzelfde neerkomen; voor hem is kapitalisme juist het systeem van de *contre-marché*, de anti-markt. In zijn visie bestaan er drie niveaus van economische bedrijvigheid. Het laagste niveau is dat van het *vie matérielle*; het omvat de meest elementaire vormen van economische activiteiten waarmee mensen in hun behoeften voorzien. Daarboven ligt de *économie*, het niveau van de markt, een wereld die voor de deelnemers min of meer transparant is en een dagelijkse realiteit is; een wereld waar de winsten dientengevolge klein zijn. Pas daarboven, op het derde niveau, is sprake van kapitalisme, als de zone van economische concentratie, van excessieve winsten, als gevolg van een relatief sterke mate van monopolievorming, die zelf weer de uitkomst is van enerzijds politieke machtsvorming, anderzijds van het vermogen van de deelnemers aan dit spel om de schakels in het productieproces te beheersen en het spel ondoorzichtig te maken. De implicatie van deze visie op kapitalisme trekt de grondlegger van de wereldsysteem-analyse, Immanuel Wallerstein, als volgt: 'Braudel offers us the imagery of an ongoing struggle within the capitalist world-economy between monopolists who have power and cunning on their side and the majority of the population who are hampered by the openness and clarity of their operations in economic life.' En hij voegt daaraan toe: 'Might not the political history of the past two centuries be conceived as one in which this majority has sought to build up counterpower and systematize its own counter-cunning?' (Wallerstein, 1991a, p.215).

Wallersteins theorie van het moderne wereldsysteem

De wereldsysteem-analyse vindt haar oorsprong in een kritiek op de ontwikkelingstheorieën van de jaren vijftig en zestig. Ontwikkeling werd daarin opgevat als een bepaald traject dat een onderontwikkelde

staat moest volgen om zo op hetzelfde station te arriveren dat de rijke landen al veel eerder hadden bereikt; Rostows 'vijf stadia van economische groei' die ontwikkelingslanden zouden moeten doorlopen om in het Mekka van de kapitalistische wereld terecht te komen, is het bekendste voorbeeld van zulke theorieën (Rostow, 1962). De vooronderstelling van dit recept was dat staten als afzonderlijke eenheden kunnen worden opgevat, die door de tijd heen veranderen ('zich ontwikkelen') op basis van interne processen en mechanismen. Maar daar was duidelijk geen sprake van bij de nieuwe staten in voormalig Frans Equatoriaal Afrika die in de jaren zestig na de dekolonisatie tot stand kwamen en in die tijd door de Amerikaanse socioloog Immanuel Wallerstein bestudeerd werden. Zij maakten kennelijk economisch, cultureel en politiek deel uit van een groter geheel, dat door hem 'het moderne wereldsysteem' werd gedoopt. De – tot nu toe – drie delen van *The Modern World-System*, waarin Wallerstein oorsprong en ontwikkeling van dit systeem analyseert en beschrijft, vormen het hoofdwerk binnen de wereldsysteemanalyse (Wallerstein, 1974, 1980, 1989).

Wereldsystemen hebben historisch gezien in twee varianten bestaan: *wereldrijken* en *wereldeconomieën*. De term 'wereld' wordt hier gebruikt in de betekenis die Braudel eraan gaf toen hij het begrip *économie-monde* gebruikte om een op zichzelf staand geheel van economische netwerken aan te duiden; zulks ter onderscheiding van de *économie mondiale*, die de hele geografische wereld beslaat (Braudel, 1979, tome 3, p.12). De minimaal noodzakelijke voorwaarden om van een 'systeem' te kunnen spreken zijn dat dit kan worden afgegrensd van zijn omgeving en dat het intern functioneren van het systeem vrijwel geheel kan worden verklaard uit processen en mechanismen binnen dat systeem. In deze zin gebruikt Wallerstein het begrip 'wereldsysteem' als aanduiding van de grootst mogelijke eenheid van analyse bij de studie van menselijke verbanden.

Wereldsystemen met een centrale politieke autoriteit – het Chinese Rijk, het Romeinse Rijk, het Rijk van de Inca's, et cetera – heten wereldrijken. Ontbreekt zo'n centrale politieke autoriteit, dan is sprake van een wereldeconomie. Sinds de opkomst van grootschalige beschavingen, zo'n zesduizend jaar geleden, tot ongeveer vijfhonderd jaar geleden is de menselijke geschiedenis gedomineerd door opeenvolgende wereldrijken. Wereldeconomieën zijn historisch gezien

meestal vluchtige, kortstondige verschijnselen geweest; perioden tussen de desintegratie van het ene wereldrijk en de constitutie van een nieuw. De voornaamste uitzondering vormt de wereldeconomie van het Middellandse-Zeegebied in de periode van de Helleense stadsstaten. Deze hield enkele eeuwen stand tot zij uiteindelijk ten prooi viel aan het Romeinse wereldrijk. De kenmerkende productiewijze van een wereldrijk is die van tribuutheffing: de centrale politieke autoriteit eigent zich rechtstreeks of indirect een deel van het surplus toe dat de (boeren)bevolking produceert om daarmee zijn administratief-militaire apparaat in stand te houden. In zo'n productiewijze is het maken van winst via marktprocessen wel mogelijk, maar dit is—behalve ingeperkt door culturele en religieuze normen—vooral onderworpen aan de politieke macht van de centrale autoriteit; deze zal het surplus dat via de markt ontstaat meer afromen, naarmate het groter wordt.

De Europese wereldeconomie die in de vijftiende eeuw ontstond, is tot nu toe niet alleen de langst bestaande, ze is ook de enige die zich geleidelijk aan heeft uitgebreid tot ze aan het begin van de twintigste eeuw de gehele geografische wereld had geabsorbeerd. Dit moderne wereldsysteem wordt gekenmerkt door de dominantie van de kapitalistische productiewijze, als een productiewijze waarin het maken van winst, de eindeloze accumulatie van kapitaal, de centrale doelstelling is. De ontwikkeling van het kapitalisme kan onder andere beschreven worden in termen van de opmars in de afgelopen vijfhonderd jaar van deze wereldeconomie ten koste van lokale economieën. 'Mondialisering' is in deze visie niet iets van de laatste twintig jaar, maar een proces dat al eeuwen lang plaatsvindt. De productie van een fluitschip op een Amsterdamse werf in het begin van de zeventiende eeuw was niet minder gemonialiseerd dan die van een hedendaagse personal computer in 's-Hertogenbosch.

Het ontstaan van staten in Europa viel niet toevallig samen met de opkomst van dit kapitalisme. De kapitalistische wereldeconomie heeft namelijk twee gezichten: dat van één wereldmarkt aan de ene kant en dat van een stelsel van soevereine staten aan de andere. Zonder dit laatste was de concurrentie tussen en vanuit staten niet mogelijk, welke nu juist—*vide* Weber—voorwaarde voor het voortbestaan van het kapitalisme is.

De structuur van deze wereldeconomie is zodanig dat steeds sprake

is van drie lagen of categorieën. Zo'n drievoudige structuur is stabiel-ler dan een van twee, omdat die welhaast per definitie tot polarisatie leidt. Dit is in overeenstemming met het inzicht van Aristoteles dat in een systeem van ongelijkheid een tweelagenstructuur inherent destabiliserend werkt; vandaar diens pleidooi voor het belang van een middenklasse tussen rijk en arm. De structurele ongelijkheid in levenskansen in het wereldsysteem krijgt dienovereenkomstig niet gestalte in een polarisatie tussen 'kapitaal' en 'arbeid' op wereldniveau, want er bestaat een 'middenklasse' tussen de rijksten en armsten, waar de bevolking in de kernzone van het moderne wereldsysteem in meerderheid deel van uitmaakt.

De wereldeconomie kent ook een geografische zonerings in drieën: kern, periferie en daartussenin de semiperiferie. In de kern van de wereldeconomie vinden productieprocessen plaats op basis van de verst ontwikkelde technologieën, is sprake van relatief hoge lonen op basis van vrije loonarbeid en worden goederen en diensten met een hoge toegevoegde waarde voortgebracht. Dit is ook de zone van de wereldeconomie waarin staatsvorming tot sterke staten heeft geleid. De periferie biedt hiervan het spiegelbeeld. Hier gaat het om laagwaardige productie (veelal grondstoffen en halfabrikaten), de staatsvorming verloopt moeizaam of mislukt (de 'failed states' van tegenwoordig) en volgt vaak pas na eeuwenoude koloniale afhankelijkheid van staten in de kernzone. Arbeid is onvrij—dit is de zone waar slavernij, dwangarbeid, horigheid, lijfeigenschap, metayage (halfbouw) en allerlei andere vormen van onvrije en semivrije arbeid bestaan. Tussen kern en periferie ligt de semiperiferie, waarvan de kenmerken een mengeling zijn van die van kern en periferie.

De drie zones van het moderne wereldsysteem liggen niet geografisch vast. Zij verschuiven door de tijd heen; bij het ontstaan van de kapitalistische wereldeconomie bevond Spanje zich bijvoorbeeld nog in de kern, maar daaruit zakte het al in de eerste helft van de zeventiende eeuw weg naar de semiperiferie om pas aan het eind van de twintigste eeuw weer naar de kernstatus te reiken. Japan daarentegen, dat zich in het begin van de zeventiende eeuw afsloot voor de wereldeconomie en pas in het midden van de negentiende eeuw door de Verenigde Staten werd gedwongen deel te gaan uitmaken van het wereldsysteem, slaagde erin, onder andere dankzij zijn sterke staatsapparaat, om buiten de periferie te blijven en als een semiperiferie staat

een strategie te volgen waardoor het na ruim honderd jaar tot de kern van de kapitalistische wereldeconomie is doorgedrongen. Kortom, afhankelijk van geostrategische ligging en gevolgde politiek-economische strategie zijn semiperifere staten doorgedrongen tot de kern—zoals de Verenigde Staten, voormalige Britse koloniën—of afgezakt tot de periferie (het Osmaanse Rijk in de achttiende en negentiende eeuw), dan wel niet verder gekomen dan de perifere zone (het Chinese Rijk, nadat het in de opiumoorlogen gedwongen was zich te laten opnemen in het moderne wereldsysteem). Tussen deze drie zones bestaan afhankelijkheidsrelaties: vanuit de periferie vloeit surplus al dan niet via de semiperiferie naar de kern.

Deze uitbuiting is een functie van de machtspositie van de kern ten opzichte van periferie en semiperiferie en zij kan uiteenlopende vormen aannemen: van rechtstreekse plundering—de wijze waarop zilver en goud uit de Amerika's in West-Europa terechtkwamen bijvoorbeeld—tot verschillende mechanismen van ongelijke ruil tussen schijnbaar gelijkwaardige contractpartijen. Schijnbaar gelijkwaardig, want de organisatie van het moderne wereldsysteem bevoordeelt systematisch staten in de kernzone. Zelfs als er sprake is van loutere marktprocessen, zonder rechtstreekse politieke beïnvloeding, dan nog spelen deze zich af in een context waarin de structurele ongelijkheid tussen kern en periferie, niet 'vraag' en 'aanbod', de uitkomst van het marktproces bepaalt (vgl. Taylor, 1993, p.139-140).

Kapitalisme is door Wallerstein gedefinieerd als 'production for sale in a market, in which the object is to realize the maximum profit' (Wallerstein, 1979, p.15). Deze definitie heeft enkele belangrijke implicaties, die de wereldsysteemanalyse ingrijpend doet verschillen van zowel marxistische als neoklassieke economische theorieën. Marxistisch geïnspireerde auteurs hebben tegen deze conceptie aangevoerd dat hiermee kapitalisme alleen aan de oppervlakte, in termen van ruilprocessen, wordt gedefinieerd. Aldus wordt het fundamenteelere niveau van de productie genegeerd (Brenner, 1977). Maar Wallerstein verwerpt het marxistische primaat van de productiekrachten en productieverhoudingen voor de analyse van het moderne kapitalisme. Hij zou een simpel eigentijds voorbeeld aan kunnen halen: hoe het technologisch superieure 2000-videosysteem van Philips het aflegde tegen het veel mindere Japanse VHS-systeem—een kwestie niet van productietechniek maar van onsuccesvol opereren (van Philips) op de wereldmarkt.

Wallerstein weerlegt Brenners verwijt echter impliciet met zijn betoog dat er nooit sprake is geweest van een Industriële Revolutie. Wat als zodanig bekend is geworden, is in werkelijkheid de tweede fase van grote expansie van de wereldeconomie, die in 1750 aanving. De eerste vond plaats tijdens het ontstaan van het moderne wereldsysteem, tussen 1450 en 1650, maar werd gevolgd door een periode van stagnatie en consolidering, tussen 1650 en 1750 (Wallerstein, 1980). Wat na 1750 plaatsvond was niet een lokale industriële revolutie in Groot-Brittannië, maar het feit dat deze staat gebruik ging maken van zijn dominantie in het wereldsysteem, bezegeld met de Zevenjarige Oorlog, bij het proces van uitbreiding van de wereldeconomie (Wallerstein, 1989, p.33). Of, zoals Terlouw dit debat over het primaat van de 'circulatiesfeer' over de 'productiesfeer' samenvat: 'The crucial factor was not improvement in production, but dominance over world trade' (Terlouw, 1992, p.60).

In deze opvatting van kapitalisme is 'vrije loonarbeid' geen exclusief kenmerk van de relatie tussen kapitaal en arbeid. 'Proletarisering', in de zin dat ondernemers de arbeidskosten geheel in loon uitbetalen, is de uiterste, en voor ondernemers meest nadelige vorm van betaalde arbeid. In het algemeen zullen zij daartoe pas besluiten als alle andere mogelijkheden gepasseerd zijn, bijvoorbeeld doordat arbeid anderszins niet voorhanden is of doordat de factor arbeid zich politiek krachtig genoeg heeft weten te organiseren om een loon af te dwingen dat ten minste de reproductiekosten van huishoudens dekt. Vormen waarin huishoudens—de basiseenheid in het wereldsysteem—voor een zo groot mogelijk deel zelf hun reproductiekosten opbrengen, zijn veel aantrekkelijker. Een kleine boer die als pachter op eigen risico cacao verbouwt, is voor een cacao-fabrikant een veel goedkopere en dus aantrekkelijker arbeidskracht dan een landarbeider die op basis van een vast contract in dienst is genomen. Zo gezien is de 'flexibilisering' van arbeid in de kernzone van de wereldeconomie een hedendaagse vorm van deproletarisering.

Ten slotte verdwijnt in deze conceptie van kapitalisme het verschil tussen 'economie' en 'politiek' als twee gescheiden arena's. De wereldmarkt bestaat niet uit een netwerk van vrijwillig aangegane contractuele verplichtingen. De vrijwillige ruil die in een transparant proces tot stand komt tussen ontelbare aanbieders en ontelbare vragers van precies hetzelfde goed, is geen kapitalistisch ideaal, maar een my-

the—hier zou winst, echte miljardenwinst, immers onmogelijk zijn. Kapitalisme functioneert juist door de combinatie van politieke macht en economische mechanismen, variërend van de onverbloemde roof tot de stelsels van tarieven, in- of uitvoerbepalingen, valutarestricties en kwaliteitseisen voor wat betreft arbeidsomstandigheden en milieu, die bij de Wereldbank te boek staan als ‘rood’ en ‘groen protectionisme’. De rol van de kernstaten is daarbij doorslaggevend: zij proberen voor de aan hen gelieerde ondernemingen—ten onrechte ‘multinationals’ genoemd—de meest gunstige voorwaarden op de wereldmarkt te bereiken. Maar juist het feit dat geen van de kernstaten machtig genoeg is om zijn wil aan de andere op te leggen, houdt de dynamiek in het moderne wereldsysteem gaande.

Tussen staat en onderneming bestaat dientengevolge helemaal niet de tegenstelling die de neoliberale theorie postuleert. De huidige wereldeconomie wordt gedomineerd door enkele tienduizenden transnationale ondernemingen, voornamelijk gevestigd in de kernzone van het moderne wereldsysteem (vgl. Hopkins, Wallerstein e.a., 1996, p.47 e.v.) Voor hun winstgevend functioneren zijn zij aangewezen op de staten waar zij hun thuisbasis hebben; omgekeerd profiteren deze staten van de aanwezigheid van deze ondernemingen. Zeker is dat de machtsverhouding tussen staten en transnationale ondernemingen in de afgelopen kwart eeuw verschoven is in het voordeel van de laatste. Maar dat wijst geenszins op de wezenlijke verzwakking of zelfs overbodigheid van de staat, zoals door hedendaagse mondialiseringsprofeten wordt gesteld (vgl. Guéhenno, 1994; Ohmae, 1997).

Zoals gezegd trachten staten in de kernzone de wereldeconomie te beheersen, maar juist omdat geen van hen daartoe in staat is, bestaat er als ongewild gevolg een wereldmarkt. Deze zou echter niet kunnen functioneren als de kernstaten niet met desnoods politiek geweld garant stonden voor het handhaven van de parameters die voor zulke wereldmarktprocessen noodzakelijk zijn, zoals de bescherming van eigendom en de naleving van contracten. Vervolgens zijn staten noodzakelijk voor het proces van kapitaalsaccumulatie omdat zij op verschillende manieren het voornaamste mechanisme daartoe zeker stellen. Dat mechanisme is *externalisering*; externalisering van de kosten van het productieproces, door deze kosten af te wentelen in drie arena's. De eerste is die van de fysieke en immateriële infrastructuur (wegen, communicatienetwerken, onderwijs), waarvan de kosten niet

door ondernemingen, maar door de staat worden gedragen. De tweede arena is die waarin het erom gaat de kosten van de factor arbeid zo laag mogelijk te houden en de derde betreft het niet in rekening brengen van de schade die het productieproces toebrengt aan omgeving en natuur. In termen van de wereldsysteemanalyse is de zogenaamde ecologische crisis een organisch gevolg van de kapitalistische productiewijze, niet iets dat daar buiten valt.²

Dit moderne wereldeysteem, deze kapitalistische wereldeconomie, is niet een stabiel geheel, dat eenmaal ontstaan naar evenwicht tendeeert. Het is een *historisch* stelsel, hetgeen simpelweg inhoudt dat het ooit ontstaan is, maar ook ooit zal ondergaan. De drang tot accumulatie van kapitaal definieert de tendens op lange termijn, die in de afgelopen vijfhonderd jaar er allereerst één is geweest van geografische expansie. Met de absorptie van de laatste gebieden die buiten het wereldsysteem lagen vond deze aan het eind van de negentiende eeuw zijn logische afronding. De 'deling van Afrika' was daarvan het belangrijkste onderdeel en de conclusie van Wesseling's studie over dit onderwerp laat zich lezen als een samenvatting van dit proces in termen van de wereldsysteemanalyse (Wesseling, 1991, p.447-462). Volgens heeft deze expansie enerzijds vooral de vorm aangenomen van de groeiende commodificering van terreinen die vroeger buiten de sfeer van de kapitaalsaccumulatie lagen, als cultuur, sport, onderwijs, zorg, et cetera; anderzijds in de integratie van dat deel van de wereldbevolking dat nog grotendeels buiten de kapitalistische economie leefde. Dat was rond 1900 nog de grote meerderheid van de wereldbevolking, die bestond uit kleine boeren die in hun levensonderhoud voorzagen op het niveau van Braudels *vie matérielle* (Hobsbawm, 1994, p.415).

Deze trend op lange termijn van expansie en kapitaalsaccumulatie verloopt echter niet lineair, maar cyclisch, en wel in twee golfbewegingen. De eerste is die van lange golven in het economisch getij, naar een van zijn ontdekkers *Kondratieff's* genoemd. Een Kondratieff bestaat uit een opgaande (A-)fase van enige tientallen jaren en een neergaande (B-)fase in dezelfde orde van grootte. De meest simpele verklaring voor het bestaan van deze golven volgt uit het feit dat de wereldeconomie niet aan centrale politieke beheersing onderworpen is, waardoor een discrepantie ontstaat tussen de rationaliteit van afzonderlijke ondernemers enerzijds en die van de economie als geheel

anderzijds. Het is bij gunstige vooruitzichten voor elke afzonderlijke ondernemer rationeel nieuwe investeringen te doen, maar op de lange duur leidt dit onvermijdelijk tot overproductie. Een economische crisis breekt uit, waarna in de B-fase vernietiging van kapitaal plaatsvindt en onderinvestering. De motor van de A-fase is de toepassing van nieuwe technologieën in een monopolistische context (de 'leidende industrieën' van een tijdperk); op den duur worden deze monopolies ondermijnd en volgt in de B-fase een herstructurering, ook geografisch, van de wereldeconomie totdat aan de voorwaarden voor een nieuwe A-fase voldaan is. Sinds het ontstaan van het moderne wereldsysteem zijn er tien van dergelijke lange golven in de wereldeconomie opgemeten (Goldstein, 1988, p.67).

Naast deze economische golfbewegingen—die overigens allerminst losstaan van de oorlogvoering tussen staten in het moderne wereldsysteem (Goldstein, 1988, *passim*)—kent het systeem ook een 'politieke' cyclus, in deze zin dat de onophoudelijke concurrentie tussen de voornaamste staten in de kern een bepaald patroon vertoont. In de vijfhonderd jaar dat dit wereldsysteem bestaat, heeft deze concurrentie driemaal geleid tot een wereldoorlog tussen grote mogendheden: de Dertigjarige Oorlog, de oorlogen van de Franse Revolutie, en de wereldoorlogen van de twintigste eeuw. Uit elk van die oorlogen kwam één mogendheid naar voren die de hegemonie in de wereldeconomie had weten te verwerven: de Republiek van de Zeven Verenigde Provinciën in de zeventiende eeuw, het Verenigd Koninkrijk in de negentiende en de Verenigde Staten in de twintigste—niet toevallig alle drie geen continentale, maar maritieme mogendheden, of, in het geval van de Nederlanden, als men wil, een moerasmogendheid.

Een hegemoniale mogendheid dankt haar positie behalve aan geostrategische voordelen vooral aan haar economische suprematie. Deze vertaalt zich in pogingen de wereldeconomie te liberaliseren en een zekere internationale ordening tot stand te brengen waarin het wereldsysteem enerzijds onbelemmerd kan functioneren ten dienste van de verdere accumulatie van kapitaal, anderzijds beschermd wordt tegen (mogelijke) pogingen van een andere grote mogendheid om zich te transformeren in een wereldrijk.

Van belang voor een juist begrip van de wereldsysteemanalyse is ten slotte de politiek-ideologische dimensie (Wallerstein, 1991b,

1995). Van het ontstaan van het kapitalistische wereldsysteem tot aan het eind van de achttiende eeuw was het kapitalistisch streven weliswaar het dominante motief in het handelen van maatschappelijke elites in de kernstaten. Maar wat ontbrak was een daarmee corresponderende algemene politieke ideologie, welke geschikt was zowel om de cohesie van deze 'heersende klasse' te bevorderen als om de onderliggende bevolkingsgroepen van de legitimiteit van dit systeem te doordringen—iets wat overigens tot die tijd nauwelijks nodig was, omdat deze groepen buiten de politiek stonden. De Verlichting en de Franse Revolutie schiepen echter de ideologische parameters ('geocultuur') die daarna bepalend waren voor het ontstaan van nieuwe vormen van politieke mobilisatie en die in drie vormen gestalte kregen: conservatisme, liberalisme en socialisme of radicalisme.

Vanaf 1848 kan men spreken van de dominantie van het liberalisme in het wereldsysteem: zowel conservatieven als socialisten gaven vanaf dat moment hun aspiraties gestalte door delen van het liberale program te absorberen. Dat gold ook voor de 'anti-systeembewegingen' die in deze eeuw ontstonden: socialistische, communistische en nationalistische. De eerste speelden vooral een rol in de kern, de tweede vooral in de semiperiferie en de derde vooral in de periferie van het moderne wereldsysteem. Hun gemeenschappelijk oogmerk was het verwerven van staatsmacht om de voor de samenleving desastreuze werking van het kapitalisme tegen te gaan en maatschappelijke vooruitgang voor de hele bevolking te bewerkstelligen. Niet zelden was deze strategie succesvol waar het ging om het instrument—het verwerven van staatsmacht. Maar daarna manifesteerde zich op termijn de zwakheid van deze strategie: juist omdat het kapitalisme als productiewijze een kenmerk van het moderne wereldsysteem in zijn geheel is, en niet die van een afzonderlijke staat daarbinnen, schiet deze strategie tekort. Het communistische blok lag niet buiten het wereldsysteem, maar vormde een getto erbinnen. Het Sovjet-'experiment' is nog het best te interpreteren als een wanhopige poging van Russische elites om Rusland vanuit een in de negentiende eeuw steeds zwakker wordende positie als semiperifere staat alsnog te doen toetreden tot de kern van de wereldeconomie (Tromp, 1990). De liberale geocultuur is van doorslaggevend belang geweest voor de legitimiteit van de kapitalistische wereldeconomie, omdat ze voor- en tegenstanders wist in te prenten dat 'de geschiedenis aan hun zijde was'.

In een recente studie is de wereldsysteemanalyse empirisch uitgewerkt voor de periode 1945-1990, om op grond daarvan tot onderbouwde visies op de naaste toekomst te komen. Uitgangspunt daarbij is dat de ontwikkeling van het wereldsysteem zich met name afspeelt in een zestal, met elkaar verweven institutionele domeinen die het handelen van mensen organiseren. Deze 'vectoren' van het wereldsysteem zijn: het statenstelsel, de structuur van de wereldproductie, de structuur van de wereldarbeid, de patronen van menselijk welzijn, de sociale cohesie van staten en de structuren van kennis (Hopkins, Wallerstein e.a., 1996, p.2).

In termen van de twee cyclische bewegingen in het wereldsysteem wijzen de in deze studie verzamelde gegevens op het volgende. In het begin van de jaren veertig, uiterlijk in 1945, is de A-fase van een nieuwe Kondratieff begonnen, die tot ver in de jaren zestig tot ongekende economische groei heeft geleid. Terwijl de dollar de basis van het financiële stelsel werd, speelden de Verenigde Staten een centrale rol, niet alleen vanwege de kolossale eigen productie, maar ook door de steun aan de West-Europese, Oost-Aziatische en Japanse economieën en, in mindere mate, aan Latijns-Amerika en het Midden-Oosten. De expansie van de industriële productie stimuleerde de vaak op land- en mijnbouw gebaseerde economieën van de perifere zones, hetgeen op zijn beurt weer tot uitbreiding van de loonarbeid in deze gebieden leidde.

Rond 1970 bereikte de A-fase zijn hoogtepunt. Wellicht kan president Nixons besluit om de dollar niet langer in goud inwisselbaar te stellen als het omslagpunt beschouwd worden (augustus 1971), zowel van deze Kondratieff als van de hegemoniale cyclus waaruit na de wereldoorlogen van de twintigste eeuw de Verenigde Staten in 1945 als onbetwiste leidende mogendheid naar voren waren gekomen.

In termen van algemene welvaartsgroei en uitbreiding van de werkgelegenheid was de A-fase van deze lange golf ongekend. Oorzaak van de kentering was een wereldwijde daling van de winsten. Deze was het gevolg van het feit dat de 'leidende industrieën' (dat wil zeggen de door een kleine groep ondernemingen in de kern van de wereldeconomie gemonopoliseerde sectoren) met steeds meer concurrentie te maken hadden gekregen. De groei van de productie nam

af en de werkloosheid nam toe. In de nu volgende B-fase—waarin wij volgens deze analyse nog steeds verkeren—kan men drie structurele gevolgen van de daling van de winsten onderkennen. In de eerste plaats zijn verwoede pogingen ondernomen om de productiekosten te verminderen, door de productie te verplaatsen van de kernzone naar de semiperiferie en de periferie (vgl. Fröbel e.a., 1977). In de tweede plaats is sprake van een verplaatsing van investeringen van de productie—naar de financiële sfeer. ‘Ondernemen is overnemen’ constateerde Van Witteloostuijn (geen aanhanger van de wereldsysteem-analyse) in een artikel over het bedrijfsleven, waarin hij erop wees dat het zoeken naar winst tegenwoordig inhoudt dat er steeds minder wordt geïnvesteerd in onderzoek, scholing en personeel (Van Witteloostuijn, 1998). In de derde plaats hebben zowel de Verenigde Staten als staten in de semiperiferie (de Sovjetunie bijvoorbeeld) en de periferie hun toevlucht gezocht tot een anticyclisch beleid, dat het best kan worden aangeduid als ‘militair keynesianisme’, met als gevolg grote schuldenlasten voor de vs, het socialistische blok en de staten in de Derde Wereld.

De consequenties voor de factor arbeid waren: daling of stagnatie van inkomen voor degenen die werkzaam waren in de voormalige ‘leidende industrieën’, een groeiende werkloosheid en toename van onregelmatige werkgelegenheid; dit leidde op zijn beurt weer tot een verzwakking van de georganiseerde arbeid—de vakbeweging—en een verschuiving naar stukwerk, dagloon, en andere vormen van informalisering van de economie. De B-fase werd ook gekenmerkt door afname van de voedselproductie in de perifere zones, als gevolg zowel van de export van voedseloverschotten uit de kernstaten als de verschuiving ter plaatse van de productie van voedsel voor de eigen bevolking naar die van exportgewassen. Dit proces vormt een voorname verklaring voor de algemene migratie van het platteland naar stedelijke gebieden, die voor een niet gering deel ook een ongewenste (in tegenstelling tot de periode van geïnvideerde ‘gastarbeid’) migratie van ‘Zuid’ naar ‘Noord’ met zich mee brengt. De daling van de staatsinkomsten vertaalde zich wereldwijd in problemen bij het handhaven of uitbreiden van onderwijs en gezondheidszorg en in de crisis van de grote steden. De verschuivingen in arbeid op het niveau van het wereldsysteem hielden ook in dat in deze B-fase meer en meer vrouwen wereldwijd aan het arbeidsproces deel gingen nemen. Verre van een

stap in de richting van gelijkheid van de geslachten te zijn, kwam deze ontwikkeling erop neer dat het percentage mannelijke werknemers daalde ten gunste van lager betaalde en tijdelijk tewerkgestelde vrouwen. Voor wat de ecologie betreft was in deze B-fase sprake van een verschuiving van de milieulasten naar semiperifere en perifere gebieden. De A-fase was ook de periode van de Koude Oorlog, waar de hegemoniale Verenigde Staten tegenover de Sovjetunie stonden, weliswaar een grote mogendheid in militaire en geopolitieke zin, maar in productief vermogen verre de mindere van de eerste. Niettemin stond de Sovjetunie een heel andere inrichting van het wereldsysteem voor, die in de semiperiferie en periferie grote weerklank vond. Achteraf kan worden geconstateerd dat deze Koude Oorlog een periode van wederzijdse zelfbeheersing was, waaraan het bestaan van nucleaire wapens het zijne bijdroeg. In feite leidde deze tot een communistisch getto in het wereldsysteem, dat minimaal betrokken was in wereldwijde productieketens. De hegemoniale positie van de Verenigde Staten vertaalde zich ook cultureel: in de centrale plaats die de Verenigde Staten op intellectueel, wetenschappelijk en artistiek terrein is gaan innemen en in de 'coca-colonization' van de populaire cultuur. De Verenigde Staten stimuleerden in deze A-fase de dekolonisatie van de periferie, maar versterkten ook de sociale cohesie in eigen land. De scherpe tegenstelling tussen arbeid en kapitaal verdween, de levensstandaard van de lagere inkomens en de middengroepen steeg snel en de achterstelling van de zwarte bevolking in legaal en economisch opzicht werd verminderd; ten slotte versterkte het anticommunisme het gevoel van nationale eenheid.

De kentering aan het eind van de jaren zestig was in zeker zin de kroon op het succes van de Verenigde Staten als hegemoniale staat. Deze was in eerste instantie het gevolg van het feit dat West-Europa en Japan dankzij de steun van de Verenigde Staten gegroeid waren tot economische wereldreuzen en daarmee tot geduchte concurrenten. De concurrentie van transnationale ondernemingen uit Europa en Oost-Azië met die uit de Verenigde Staten vond zijn pendant in de wereld van het internationale geldverkeer. Het opgeven van de convertibiliteit van de dollar in goud betekende niet alleen dat de waarde van de dollar in de daaropvolgende jaren aanzienlijk daalde. Het betekende ook dat Washington zijn greep op de financiële markten in de wereld was kwijtgeraakt, met als uitkomst een financiële mondialisering die feitelijk niet meer beheersbaar is.

De B-fase laat ook de relatieve neergang van de Verenigde Staten in politiek opzicht zien. De ineenstorting van het communisme—zelf mede een gevolg van de economische stagnatie van de B-fase en de daarbij behorende schuldencrisis—was minder een overwinning voor de Verenigde Staten dan de desintegratie van de stabiele structuur van het statenstelsel onder Amerikaanse hegemonie, de ‘Lange Vrede’. De Golfoorlog demonstreerde deze relatieve neergang in drie opzichten: in de eerste plaats durfde een Derde Wereld-dictator het aan de enige supermogendheid militair uit te dagen; in de tweede plaats was de oorlog slechts mogelijk als een coalitie onder VN-aegis en ten derde moesten de kosten ervan door de Verenigde Staten extern gefinancierd worden.

Deze analyse van de afgelopen periode is min of meer in overeenstemming met wat men zou mogen verwachten, gegeven eerdere lange golven in de economie en de politiek (vgl. Arrighi, 1994). Maar daarnaast hebben zich in deze periode twee nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Het moderne wereldsysteem is in de vijfhonderd jaar van zijn bestaan gekenmerkt door de geleidelijke toename van de macht van de staat. Maar in de afgelopen jaren lijkt daaraan een eind te zijn gekomen. Staten verliezen enerzijds macht aan bovenstatelijke structuren, variërend van de Europese Unie en het IMF tot internationale misdaadorganisaties. Anderzijds hebben zij te maken met interne desintegratie, waarbij bijvoorbeeld centrale banken een ongehoorde autonomie hebben verworven.

De verzwakking van de staat gaat hand in hand met het teloorgaan van de dominantie van het liberalisme als geocultuur van het wereldsysteem. Dat is de werkelijke betekenis van de ‘revoluties’ van 1968. In de kernzone van de wereldeconomie maakte de liberale dominantie plaats voor een agressief conservatisme, dat beurtelings als neo-liberalisme of als neoconservatisme wordt aangeduid, terwijl de linkse adaptaties van het liberalisme, sociaal-democratie en communisme, het ideologisch aflegden zonder dat daar een samenhangende alternatieve ideologie voor in de plaats kwam. Staatsmacht, liberalisme en (natuur)wetenschap complementeerden elkaar bij het legitimeren van het moderne wereldsysteem, omdat zij tezamen een program van vooruitgang voor iedereen beloofden. Maar naast de staat en het liberalisme is in deze periode ook het traditionele, newtoniaanse beeld van de natuurwetenschap onder druk komen te staan, als gevolg van

de opkomst van de chaostheorie, die nu juist aan de vooronderstelling van onontkoombare, lineaire ontwikkeling ernstige twijfel heeft opgeroepen. De vraag kan gesteld worden of al deze fenomenen moeten worden opgevat als min of meer normaal tijdens een B-fase, of dat zij wijzen op een fundamentele crisis van het wereldsysteem.

Zo'n fundamentele crisis is in ieder geval plausibel, omdat het er veel van weg heeft dat drie ontwikkelingen op lange termijn in het wereldsysteem nu hun asymptoot beginnen te naderen. De eerste ontwikkeling betreft die van arbeid in de wereld. Traditioneel is economische expansie na een B-fase weer op gang gebracht door de proletarisering van mensen die tot dan toe op het platteland leefden. Maar die zijn er steeds minder. De tweede asymptoot is die van scholing en opleiding. De enorme uitbreiding daarvan na 1945 betekent dat opleidingskwalificaties steeds minder van belang zijn bij de toekenning van maatschappelijke posities, iets waarvoor Randall Collins twintig jaar geleden al waarschuwde (Collins, 1979). Dit ondermijnt het geloof dat wereldwijde ongelijkheid door betere scholing vermindert kan worden. De derde asymptoot die benaderd wordt, is die van ecologische degradatie. De mogelijkheden om de kosten hiervan af te wentelen zijn juist door de expansie van de wereldeconomie scherp afgenomen, terwijl de reële kosten om de schade te herstellen en te voorkomen in een orde van grootte zijn die de accumulatie van kapitaal rechtstreeks zou bedreigen.

De hier kort samengevatte analyse van het huidige wereldsysteem is overigens, met name door Wallerstein (maar niet alleen door hem, vgl. Arrighi, 1994; Bornschier en Chase-Dunn, 1999), vervolgd in verschillende projecties over de nabije toekomst. Naast de in dit hoofdstuk al genoemde literatuur verwijs ik naar zijn recente *Utopistics* (1998), maar prikkelend en tot nadenken stemmend is ook de toekomstverkenning in romanvorm van Wallersteins collega aan de Universiteit van New York in Binghamton, de historicus W. Warren Wagar, *A Short History of the Future* (1992).

Nogmaals: de positie van de sociaal-democratie

Na deze verkenning van de wereldsysteemanalyse van het kapitalisme is het mogelijk plaats en functie van sociaal-democratische partijen en bewegingen anders dan gebruikelijk te definiëren. Socialisme ont-

stond in de kernzone van de negentiende-eeuwse wereldeconomie als een politieke tegenbeweging tegen de ontmenselijking van het kapitalisme. In die kernzone kreeg socialisme de vorm van nationale politieke partijen die ijverden voor democratisering en breideling van eigendom en staatsmacht door wetgeving. De dominantie van het liberalisme hield, in het woord van Frank Parkin, in dat sociaal-democraten in deze landen 'liberalen werden die het menens was' (Parkin, 1979, p.198). De beweging baseerde zich daarbij enerzijds op morele uitgangspunten als gelijkheid, vrijheid en rechtvaardigheid, anderzijds op een bepaalde, wetenschappelijk gefundeerde diagnose van de samenleving.

Nu al geruime tijd valt te vernemen dat de tijd van de politieke ideologieën voorbij is, dat het einde van de geschiedenis in dit opzicht is aangebroken, dat politiek in het vervolg een kwestie is van het profileren van politieke leiders en het zo efficiënt mogelijk afgraven van de kiezersmarkt, moet de vraag gesteld worden naar de toekomst van het socialisme. Is er nog sprake, kan er nog sprake zijn, van een specifieke sociaal-democratische identiteit, die zich vertaalt in analyse en beginselen? Of is de overgang van een *Weltanschauungspartei* naar een *Appropriationspartei* (Max Weber) onontkoombaar en in volle gang, ook in Nederland? En als er nog wel plaats is voor een sociaal-democratische beweging, op welke wetenschappelijk/intellectuele inspiratiebronnen kan die terugvallen of een beroep doen?

Dat deze vragen vandaag de dag relevant zijn heeft iets paradoxaals. Er is immers geen sprake van dat het sociaal-democratisch program voltooid is, integendeel. De moderne these van het einde der ideologieën is zelf een vorm van ideologie. Daarin wordt verhuuld dat de ongelijkheid op wereldschaal in leefkansen nog nooit zo groot is geweest³, dat ook in rijke landen de verworvenheden van de 'bevrijding van de arbeid' aangetast worden, dat uitsluiting en uitbuiting van mensen zowel als leefomgeving voortbestaan en geaccepteerd worden, dat de 'kolonisering van de leefwereld' (Habermas) door deze onder het regime van kapitaalsaccumulatie te brengen ongehinderd voortschrijdt en dat de toenemende economische ongelijkheid de voornaamste bedreiging van de politieke democratie is gaan vormen.

Charles Tilly schreef ooit dat de moderne tijd bepaald wordt door 'two interdependent master processes: the creation of a system of national states and the formation of a worldwide capitalist system' (Tilly,

1984, p.147). Wereldsystemanalyse levert inzichten in deze processen die noodzakelijk en onmisbaar zijn om tot een adequate politieke beoordeling van de toestand in de wereld te komen; politieke recepten levert ze echter niet. Het is nu eenmaal een benadering die, om in de termen van Braudel te blijven, zich niet beweegt op het niveau van de *événements*, maar op dat van de *conjoncture*. Dat neemt niet weg dat het perspectief van het wereldsysteem een *Gestaltwechslung* veroorzaakt bij het waarnemen van de politieke en economische werkelijkheid. Ik noem daarvan drie centrale elementen.

Het eerste is dat het nu onmogelijk is de politiek in een staat los van zijn positie in het grotere geheel van het wereldsysteem te beschouwen. Implicatie daarvan is dat het niet mogelijk is de nadelen van het kapitalisme op staatsniveau te verminderen. Het tweede is dat de scheiding tussen politiek en economie geheel kunstmatig is en tot een enorme onderschatting van macht in economische processen leidt. Het derde is dat er niet zoiets is als een natuurlijk evenwicht, waartoe de wereldeconomie tendeert als staatsinterventie achterwege blijft, maar dat deze door de tijd heen alles wat op zijn pad komt verplettert en de ongelijkheid in leefkansen tussen mensen steeds groter maakt. Op grond hiervan kan men alleen maar besluiten tot overdenking van een nieuw politiek programma waarvan Eduard Bernstein precies honderd jaar geleden de juiste omschrijving gaf: *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* (Bernstein, 1981).

Noten

1. Hier worden enkele van de belangrijkste constitutieve elementen van, en intellectuele invloeden op de wereldsystemanalyse genoemd; voor een vollediger overzicht verwijs ik naar mijn overzichtsartikel (Tromp, 1988) en het meer recente hoofdstuk over wereldsystemanalyse in mijn *De wetenschap der politiek* (Tromp, 1995, p.401-431).

2. Vanzelfsprekend houdt dit niet in dat ecologische schade alleen binnen de kapitalistische productiewijze wordt aangericht.

3. Vgl. het meest recente rapport van de United Nations Development Programme (1999), dat overigens in tal van opzichten een empirische illustratie bij de wereldsystemanalyse biedt.

G. Arrighi, *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, London: Verso, 1994.

J. Th.M. Bank, M. Ros en B. Tromp, 'Inleiding', in: J. Th.M. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1979.

Beginselprogram 1959 Partij van de Arbeid, Amsterdam: PvdA, (1960), 1967.

E. Bernstein, *De voorwaarden tot het socialisme en de taak der sociaal-democratie*, met een voorwoord van Bart Tromp, vertaald door L. Inberg, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1981.

T. Blair, *The Third Way*, London: Fabian Society, 1998.

V. Bornschier and C. Chase-Dunn (eds.), *The Future of Global Conflict*, London: Sage, 1999.

T. Bottomore, (ed.), *A Dictionary of Marxist Thought*, Oxford: Basil Blackwell, (1983), 1985.

F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, xve-xviiiè siècle*, tomes 1-3, Paris: Armand Collin, 1979.

R. Brenner, 'The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism', *New Left Review*, 104, July-August 1977.

D. S. Broder, 'Obsession With Money Undermines Democracy', *International Herald Tribune*, 7 juli 1999.

R. Collins, *The Credential Society. An Historical Sociology of Education and Stratification*, Orlando: Academic Press, 1979.

R. D. Collison Black, 'Introduction' in: W. Stanley Jevons, *The Theory of Political Economy*, edited by R. D. Collison Black, Harmondsworth: Penguin, 1970.

P. Frencken, *Een nieuw beginselprogram. Een onderzoek naar de ideologische heroriëntering van de Partij van de Arbeid in de jaren vijftig*, Doctoraalscriptie Geschiedenis, Rijksuniversiteit Utrecht, 1996.

R. Friedenthal, *Karl Marx. Sein Leben und seine Zeit*, München: Piper, 1981.

- F. Fröbel, J. Heinrichs, O. Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1977.
- J.-M. Guéhenno, *Het einde van de democratie*, Tielt: Lannoo, 1994.
- A. Giddens, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994.
- A. Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998.
- J. S. Goldstein, *Long Cycles. Prosperity and War in the Modern Age*, New Haven: Yale University Press, 1988.
- J. Gray, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta, 1998.
- E. Helleiner, 'From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down', in: R. Stubbs and G. R. D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, London: MacMillan, 1994.
- E. J. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London: Michael Joseph, 1994.
- T. K. Hopkins, I. Wallerstein e.a., *The Age of Transition. Trajectory of the World-system 1945-2025*, London: Zed Books, 1996.
- F. Kalshoven, *Over marxistische economie in Nederland. 1883-1939*, Amsterdam: Thesis/Stichting Beheer IISG, 1993.
- R. Kuttner, *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets*, New York: Alfred A. Knopf, 1997.
- E. Luttwak, *Turbo-capitalism. Winners and Losers in the Global Economy*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1998.
- K. Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Erster Band, Berlin: Dietz Verlag, 1969.
- Th. Meyer u.a., (hrsg.), *Lexikon des Sozialismus*, Köln: Bund-Verlag, 1986.
- K. Ohmae, *Het einde van de natiestaat*, Amsterdam: Contact, 1997.
- F. Parkin, *Marxism and Class Theory. A Bourgeois Critique*, London: Tavistock, 1979.
- K. Polanyi, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, (1944), Boston: Beacon Press, 1957.
- J. Prebble, *The Highland Clearances*, (1963), Harmondsworth: Penguin, 1969.
- W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1962.

- M. Sahlins, *Stone Age Economics*, (1972), London: Tavistock, 1974.
- D. Sassoon, *One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century*, London: Tauris, 1996.
- A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, edited by D.D. Raphael and A.L. Macfie, (1976), Indianapolis: Liberty Fund, 1984.
- A. Smith, *The Wealth of Nations*, edited by Andrew Skinner, Harmondsworth: Penguin, 1970.
- P.J. Taylor, *Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality*, Harlow: Longman, 1993.
- C. P. Terlouw, *The regional geography of the world-system. External arena, periphery, semiperiphery, core*, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht, 1992.
- C. Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York: Russell Sage, 1984.
- B. Tromp, *Karl Marx*, Amsterdam-Meppel: Boom, 1983.
- B. Tromp, 'De theorie van het wereldsysteem: een overzicht', *Sociologische Gids*, jrg.35 (1988) nr.1.
- B. Tromp, *Het einde van de politiek?*, Schoonhoven: Academic Service, 1990.
- B. Tromp, *De wetenschap der politiek. Verkenningen*, Leiden: DSWO-Press, 1995.
- B. Tromp, 'Een eeuw sociaal-democratische beginselprogramma's in Nederland', in: Frans Becker e.a. (red.), *Inzake beginselen. Het zeventiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1996.
- B. Tromp, 'Wereldsysteemtheorie in een tijd van transitie. Een gesprek met Immanuel Wallerstein', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 24 (1997) nr.3/4.
- B. Tromp, *Het sociaal-democratisch program*, in voorbereiding, 1999.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 1999*, New York: Oxford University Press, 1999.
- A. van Witteloostuijn, 'Ondernemen is overnemen', *NRC/Handelsblad*, 29 mei 1998.
- W.W. Wagar, *A Short History of the Future*, Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- I. Wallerstein, *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press, 1974.

I. Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge/Paris: Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979.

I. Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy*, New York: Academic Press, 1980.

I. Wallerstein, *The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy 1730-1840s*, New York: Academic Press, 1989.

I. Wallerstein, *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth Century Paradigms*, Cambridge: Polity Press, 1991a.

I. Wallerstein, *Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World-System*, Cambridge/Paris: Cambridge University Press, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1991b.

I. Wallerstein, *After Liberalism*, New York: The New Press, 1995.

I. Wallerstein a.o., *Open the Social Sciences. Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, Stanford: Stanford University Press, 1996.

I. Wallerstein, *Utopistics. Or, Historical Choices of the Twenty-first Century*, New York: The New Press, 1998.

I. Wallerstein, *The World We are Entering, 2000-2050*, Discussion Notes, Workshop Luxembourg Institute for European and International Studies, June, 4-5, 1999. Een Nederlandse vertaling verscheen in *Socialisme & Democratie*, jrg. 56 (1999) nr. 7/8.

M. Weber, *Wirtschaftsgeschichte. Abriss der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Berlin: Duncker & Humblot, (1923), 1981.

H. L. Wesseling, *Verdeel en Heers. De deling van Afrika 1880-1914*, Amsterdam: Bert Bakker, 1991.

N. Wilterdink, 'Internationalisering en binnenstatelijke ongelijkheid', in: J. Heilbron en N. Wilterdink (red.), *Mondialisering. De wording van de wereldsamenleving*, Boekaflevering *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 22 (1995) nr. 1.

Internationale ongelijkheid en mondialisering

De internationale ongelijkheid is de afgelopen decennia op schijnbaar tegenstrijdige wijze veranderd. Aan de ene kant is er in ontwikkelingslanden aanzienlijke vooruitgang geboekt op terreinen als gezondheid en onderwijs. Aan de andere kant is de inkomensongelijkheid toegenomen en blijft het aantal armen in de wereld groeien. Ook om andere redenen is het niet eenvoudig de huidige toestand van mondiale ongelijkheid te beoordelen. Alhoewel het denken in een Eerste, Tweede en Derde Wereld altijd al een simplificatie is geweest, dekt deze terminologie nu minder dan ooit de lading. De economische resultaten van wat voorheen allemaal ontwikkelingslanden waren, van Benin tot Brazilië en van Zuid-Korea tot Zaïre, lopen sterk uiteen. Tegelijkertijd is de ongelijkheid binnen landen de laatste jaren toegenomen: tussen de rijke elites en de armste bevolkingsgroepen, tussen geïndustrialiseerde regio's en arme plattelandsgebieden, tussen verschillende etnische groepen, enzovoort.

Deze veranderingen in mondiale ongelijkheid houden verband met drie grote internationale economische gebeurtenissen aan het einde van de twintigste eeuw: de schulden crisis, de economische crisis van de jaren tachtig en de golf van economische liberalisering die op deze crises volgde. De schulden crisis vormde het begin van een schijnbaar eindeloos streven naar overheidsbezuinigingen. Bovendien hebben de schulden- en economische crises in belangrijke mate bijgedragen aan de vervanging van het keynesianisme door het neoliberalisme¹ als het mondiaal dominante paradigma in het denken over groei en ontwikkeling. De centrale doelstellingen van het neoliberale beleid zijn het wegnemen van obstakels voor grensoverschrijdende productie, handel en kapitaalverkeer en het terugdringen van overheidsinmenging in de economische sfeer. Toepassing van dit beleid op grote schaal heeft, via een versnelde groei van de wereldhandel en –bovenal– de internationale kapitaalmarkt, processen van economische regionalisering en mondialisering versterkt. Daarmee is overigens niet gezegd dat het protectionisme is verdwenen.

Het veranderend en pluriform patroon van internationale ongelijkheid en het neoliberale politieke klimaat vormden een stimulans voor nieuwe analyses van de mondiale ongelijkheid. De overheersing van het liberaliseringsdenken dwong progressieve intellectuelen in eerste instantie in het defensief. De crisis zou bewijzen dat het door de overheid en sociale doelstellingen gestuurde ontwikkelingsbeleid contra-productief was en dat ook voor ontwikkelingslanden het model van de open markt de beste (of zelfs enige) optie was. Met de feiten werd het bij dergelijke redeneringen overigens niet zo nauw genomen, maar zolang de volgelingen van de Chicago School² de politieke wind mee hadden, deerde dat niet. Critici van het neoliberalisme zagen zich aldus gedwongen de empirische en theoretische basis van hun opvattingen over de rol van markt en staat bij ontwikkelingsprocessen nog eens goed tegen het licht te houden. Deze herbezinning heeft niet alleen geleid tot de publicatie van kritische evaluaties van de resultaten van het liberaliseringsbeleid, maar ook tot een aantal interessante voorstellen voor alternatieve ontwikkelingsmodellen. Deze zijn gericht op maatschappelijke vooruitgang in ontwikkelingslanden binnen het raamwerk van een 'globaliserende' wereld. Mede naar aanleiding van de reeks financiële crises van 1997-1999 krijgen deze kritische geluiden en nieuwe voorstellen meer gehoor.

In deze bijdrage ga ik in op de aard en achtergronden van de huidige internationale ongelijkheid, in het bijzonder op de invloed die de mondialisering daarop uitoefent. Het eerste deel geeft een overzicht van de huidige ongelijkheid op internationale schaal, gebaseerd op statistische gegevens en indexen van het United Nations Development Programme (UNDP). Het tweede deel behandelt de betekenis van mondialisering en liberalisering voor ontwikkelingslanden, waarbij ter illustratie het geval van Mexico wordt beschreven. Vervolgens ga ik in op het werk van de econoom Dani Rodrik, die als voorbeeld dient van een nieuwe lijn in het denken over mondialisering, internationale ongelijkheid en ontwikkeling. Ik sluit af met enkele overdenkingen. Alhoewel de toegenomen inkomensongelijkheid een wereldwijd fenomeen is, concentreer ik me hier op de voormalige Derde Wereld en zullen de westerse wereld en de voormalige Oostbloklanden buiten beschouwing blijven.

Internationale ongelijkheid is op verschillende manieren weer te geven: op basis van economische cijfers, of met behulp van informatie over het welzijn van mensen en hun kansen op ontwikkeling, bijvoorbeeld met gegevens over onderwijs, gezondheid, democratie, corruptie en de mate van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het United Nations Development Programme heeft zich de afgelopen jaren toegelegd op het vergaren en analyseren van cijfers over ontwikkeling en welzijn, en het ontwikkelen van definities en indexen om de verschillende vormen van ongelijkheid inzichtelijk te maken. Ik maak hier dankbaar gebruik van deze bron van informatie. Achtereenvolgens behandel ik: a) economische cijfers; b) trends in sociale ontwikkeling; c) de Human Development Index; d) de Human Poverty Index.

Vaak wordt bij het in beeld brengen van mondiale armoede en ongelijkheid gebruik gemaakt van vergelijkingen van het gemiddeld inkomen, het bruto nationaal product en andere economische prestaties van landen. Cijfers van het inkomen per hoofd van de bevolking wijzen op een sterke wereldwijde groei in de jaren zestig en zeventig, gevolgd door een trage groei tussen 1980 en 1995. Maar wanneer we een onderscheid maken naar niveau van ontwikkeling, blijkt dat er sprake is van grote onevenwichtigheid. Terwijl tussen 1960 en 1995 ontwikkelingslanden gezamenlijk een sterkere groei van inkomen per hoofd van de bevolking doormaakten dan rijke landen, zijn bewoners van de armste 48 landen er in inkomen op achteruitgegaan. Een vergelijking van koopkrachtrends geeft een minder dramatisch beeld: over dezelfde periode verdubbelde de koopkracht per hoofd van de bevolking in de minst ontwikkelde landen, terwijl de koopkracht in alle ontwikkelingslanden tezamen gemiddeld genomen verdrievoudigde.

Ondanks deze vooruitgang is de koopkracht van een gemiddelde burger van een geïndustrialiseerd land vijf keer zo groot als die van een gemiddelde burger in een ontwikkelingsland. Het verschil met een gemiddelde burger in de minst ontwikkelde landen is zelfs een factor zestien. Bovendien is de afgelopen jaren het aantal armen in de wereld verder gegroeid en was de economische groei per hoofd van de bevolking in ontwikkelingslanden in 1998 nihil. In datzelfde jaar

leefde een kwart van de wereldbevolking (meer dan 1,5 miljard mensen) van minder dan 1 dollar per dag (*NRC Handelsblad*, 2-7-99). 'It has stopped getting better' vatte *The Economist* (1-5-99, p.46) een recent Wereldbankrapport samen, waarin financiële instabiliteit, lage wereldmarktprijzen, bevolkingsgroei, burgeroorlogen en minder ontwikkelingshulp als belangrijkste oorzaken worden gegeven.

In plaats van landen met elkaar te vergelijken kunnen ook de verschillen tussen 's werelds armste en rijkste bewoners in kaart worden gebracht. Volgens die gegevens is de internationale economisch ongelijkheid de afgelopen veertig jaar meer dan verdubbeld: in 1960 was de verhouding tussen het inkomen van de armste twintig en de rijkste twintig procent van de wereldbevolking een factor 30, in 1995 was dit opgelopen tot 82. In dezelfde periode daalde het aandeel van de armste twintig procent in het totale wereldinkomen van 2,3 naar 1,1 procent. De concentratie van rijkdom in een kleine groep van 'ultrarijken' is een factor die aan deze inkomensongelijkheid bijdraagt. Het bezit van de rijkste 225 mensen in de wereld komt overeen met het jaarinkomen van 2,5 miljard mensen (47 procent van de wereldbevolking). Hun gezamenlijke rijkdom zou voldoende zijn om 25 jaar lang wereldwijd universeel basisonderwijs, basis gezondheidszorg, voedsel, schoon drinkwater en riolering voor allen te bekostigen (beraamde jaarlijkse kosten: veertig miljard dollar).

Deze grote economische verschillen lijken moeilijk te rijmen met gegevens van sociale ontwikkeling die aantonen dat er de laatste dertig jaar overal in de wereld vooruitgang is geboekt. De vooruitgang die ontwikkelingslanden in die periode bereikten is zelfs vergelijkbaar met die waar geïndustrialiseerde landen een eeuw voor nodig hadden. Meer mensen hebben toegang tot goed voedsel, goede huisvesting en onderwijs. Er is sprake van een verdubbeling van het aantal leerlingen. Het kindersterftepercentage is meer dan gehalveerd en de levensverwachting aanzienlijk gestegen (onder andere door inenting, schoon water en betere voeding). Geplaatst naast de cijfers van economische polarisatie leiden deze *success stories* vooral tot verwarring: gaat het nu beter of slechter met de wereldbevolking en met 's werelds armen?

Om de trends in ontwikkeling en de verschillen tussen landen beter zichtbaar te maken heeft de UNDP de Human Development Index (HDI) ontworpen. Ontwikkeling is niet gelijk aan economische groei

of hogere inkomens. Groei is een middel, ontwikkeling het doel. Om mondiale ontwikkeling te meten dienen economische gegevens gecombineerd te worden met cijfers over zojuist genoemde veranderingen die (direct of indirect) van invloed zijn op het welzijn van mensen. De UNDP omschrijft 'human development' als 'a process of expanding human choices by enabling people to enjoy long, healthy and creative lives'. Deze HDI is een samengestelde waarde van de gemiddelde levensverwachting, onderwijsniveau en levensstandaard (koopkracht) in een land; aan de drie factoren wordt evenveel gewicht gegeven. Jaarlijks presenteert de UNDP een internationale ranglijst van de Human Development Index, en de meeste landen blijken volgens deze maatstaf vooruit te gaan; helaas ontbreken teveel gegevens voor een betrouwbaar internationaal overzicht van de afgelopen decennia. Desalniettemin is de internationale ongelijkheid ook volgens de HDI zeer groot. Tabel 1 toont de ontwikkelingskloof tussen geïndustrialiseerde landen en de minst ontwikkelde landen. In Tabel 2 is te zien dat Afrika beneden de Sahara en Zuid-Azië (India, Pakistan en omliggende landen) de regio's met een grote ontwikkelingsachterstand zijn.

Omdat de Human Development Index gebaseerd is op nationale gemiddelden betekent een stijging ervan niet per se dat ook het aantal mensen dat onder slechte omstandigheden leeft minder is geworden dan voorheen. Rond de één miljard mensen heeft geen toegang tot basisvoorzieningen als schoon water, geschikte behuizing, moderne

TABEL 1 *Internationale verschillen volgens de Human Development Index (1995)*

	<i>Levensverwachting</i>	<i>Onderwijsniveau</i>	<i>Levensstandaard</i>	HDI
Wereld	0,64	0,72	0,95	0,77
Geïndustrialiseerde landen	0,82	0,93	0,98	0,91
Ontwikkelingslanden waarvan de minst ontwikkelde landen	0,62	0,66	0,48	0,59
	0,44	0,45	0,15	0,34

Bron: UNDP 1998

TABEL 2 *Regionale cijfers Human Development Index (1995)*

Regio	HDI
Afrika beneden Sahara	0,38
Oost-Azië	0,77
Zuid-Azië	0,45
Zuidoost-Azië en Stille Oceaan	0,68
Midden-Oosten	0,75
Latijns-Amerika en de Carriben	0,84
Oost-Europa en voormalige Sovjetunie	0,75
Geïndustrialiseerde landen	0,93

Bron: UNDP 1998

(N.B. Regionale cijfers op basis van het gemiddelde van landen, niet gewogen naar aantal inwoners)

gezondheidszorg en voldoende goede voeding. Het aantal mensen dat wereldwijd onder de armoedegrens leeft stijgt nog steeds. Een belangrijke oorzaak van deze schijnbare tegenstelling is de bevolkingsgroei, die juist in arme landen erg hoog is: de afgelopen dertig jaar vond er bijna een verdubbeling van de bevolking in ontwikkelingslanden plaats (in de armste landen zelfs meer). Vanwege de beperkingen van de HDI introduceerde de UNDP in 1997 de Human Poverty Index (HPI), die de verdeling van vooruitgang en de omvang van achterstandsgroepen binnen een land uitdrukt. 'More than a lack of what is necessary for material well-being, poverty can also mean the denial of opportunities and choices most basic to human development.' De HPI heeft dan ook, net als de HDI, niet slechts betrekking op de levensomstandigheden (inkomen en basisvoorzieningen) maar ook op de mogelijkheden die een mens tot zijn of haar beschikking heeft om een waardevol en gewaardeerd leven te leiden.

De Human Poverty Index concentreert zich op ontbering op het niveau van levensverwachting, kennis en levensstandaard, en laat zien hoe groot het deel van de bevolking van een land is dat in armoede leeft. Het verschil met de HDI is dat niet de gemiddelden van een land, maar de gegevens van de minst bedeelden de basis vormen van de berekeningen. Volgens de berekeningen van de UNDP met behulp

van de HPI leeft ongeveer één miljard mensen in armoede, onder wie meer dan een kwart van de mensen in ontwikkelingslanden. De armoede is het grootst in Zuid-Azië en Afrika beneden de Sahara (het grootste aantal armen leeft in Azië, met name in Zuid-Azië, terwijl Afrika het hoogste percentage armen heeft). Daarbij zijn er overigens ook weer veel verschillen binnen landen: tussen steden en het platteland, tussen meer en minder ontwikkelde regio's, tussen verschillende etnische groepen, en tussen mannen en vrouwen.

Economische rijkdom, ontwikkeling en armoede blijken zich per land heel verschillend tot elkaar te verhouden. Door middel van een vergelijking van economische gegevens en de Human Development Index en de Human Poverty Index kan een beeld worden gegeven van de mate waarin armoedebestrijding plaatsvindt en de vooruitgang verdeeld wordt over de bevolking van een land of regio. Een paar voorbeelden. In Latijns-Amerika is de inkomensarmoede groter dan de 'human poverty', omdat de gezondheid en scholing relatief goed zijn. In het Midden-Oosten is juist het omgekeerde het geval: door gebrekkig onderwijs en relatief slechte gezondheid valt de HPI lager uit dan op basis van het gemiddeld inkomen was te verwachten. Tussen landen zijn vergelijkbare verschillen waar te nemen. Terwijl het gemiddeld inkomen van Nicaragua en Senegal gelijk is, staat Nicaragua veel hoger op de Human Development Index. Een ander voorbeeld zijn Costa Rica en Korea, die ongeveer gelijk scoren wat betreft de HDI, terwijl de gemiddelde Costaricaan slechts de helft verdient van een gemiddelde Koreaan. Een laatste vergelijking: terwijl Egypte en China zich ongeveer op hetzelfde niveau van de Human Development Index bevinden, heeft Egypte bij de Human Poverty Index het dubbele percentage van China (respectievelijk 34 en 17 procent). Dergelijke voorbeelden tonen niet alleen aan dat het economisch succes van een land zich niet automatisch in ontwikkeling vertaalt, maar bovendien dat het mogelijk is om, ondanks een laag gemiddeld inkomen, de binnenlandse armoede te verminderen.

De vier bovengenoemde benaderingen van internationale ongelijkheid bevestigen de reeds aangehaalde schijnbare tegenstelling: er wordt veel economische en sociale vooruitgang geboekt en tegelijkertijd neemt de ongelijkheid in de wereld toe. Met andere woorden: de vooruitgang is ongelijk verdeeld, en het armste kwart van de wereldbevolking blijft buitengesloten van de behaalde successen. Dat de

afstand van deze groep tot de meest welvarende wereldburgers zo groot is, is overigens deels toe te schrijven aan de rijkdom van een kleine (groeiende?) groep van zeer welvarenden, wier bezit het voorstellingsvermogen te boven gaat. Tussen deze twee uitersten bevindt zich een grote groep mensen wier welzijn, al dan niet schoksgewijs, stijgt.

In de tweede plaats valt bij de vergelijking van indexen op hoe groot de verscheidenheid aan ontwikkeling is. Het is niet zo dat alle armen armer worden. Integendeel, er heeft in allerlei verschillende situaties effectieve armoedebestrijding plaatsgevonden. Dergelijke verschillen kunnen tot op zekere hoogte verklaard worden uit historisch gegroeide verhoudingen: uit de sociale en economische structuren en de politieke cultuur en instellingen van een land. De kwaliteit van het gevoerde binnenlandse beleid blijkt echter ook van grote invloed te zijn op de mate en het patroon van ongelijkheid.

Hoe verhouden de hier gesignaleerde trends in ongelijkheid zich tot het proces van mondialisering? Enerzijds gaat er voor de reeds gemarginaliseerde landen en groepen een grote dreiging uit van de verdere internationalisering van de economie. Volgens de UNDP (1996, p.103-104), '[t]he risk is not just that the benefits of globalization will bypass these [least developed] nations. The risk is that these countries will become increasingly marginal as their shares of world trade and international capital flows continue to decline. This will further delay structural transformation of their economies. [...] A second risk is that the people least able to adapt to changing market conditions and [least able to] take up new technology or new skills will also be further marginalized. [...] Globalization makes it more difficult for national policies to forge strong links between growth, employment and human development. [...] Increased competition for market shares and capital flows puts a premium on productivity, wage restraint, balanced budgets, export expansion and pared-back social services. And it leaves national governments less room to manoeuvre in designing pro-employment policies and such social provisions as pensions, unemployment insurance and compensation for unpaid work, such as caring for the sick or the elderly.'

Anderzijds laten de studies van de UNDP zien dat economische integratie ook kan bijdragen aan een vermindering van ongelijkheid. Sommige landen zijn er met behulp van handel en directe buitenland-

se investeringen in geslaagd armoede terug te dringen. Naast bekende Zuidoost-Aziatische successen (die door de Azië-crisis overigens aanzienlijke schade hebben geleden) kan ook gedacht worden aan China en India, die ondanks een liberaliseringsproces niet bekend staan als staten met een open markt. Net als bij andere landen die de dubbel-slag van groei en armoedebestrijding maken blijkt overheidsbeleid 'op maat' hier cruciaal te zijn geweest.⁴ Deze positieve ervaring wijkt af van de liberaliseringsbenadering zoals die de laatste twee decennia internationaal heeft gedomineerd in het denken over ontwikkeling. Laten we deze periode en de invloed op ongelijkheid eerst nader bekijken.

Mondialisering en liberalisering

Ondanks alle kritiek die mogelijk is op de term 'globalisering' (een anglicisme) is het een kernachtige aanduiding van de dominante trends in het huidige kapitalisme. Het denken in termen van 'globalisering' in de jaren negentig is natuurlijk in belangrijke mate gevoed door het economische beleid van liberalisering en productie voor de wereldmarkt, zoals dat wereldwijd sinds de jaren zeventig en tachtig is gevoerd. Dat beleid heeft ook het proces van economische mondialisering zelf krachtig bevorderd. Daarnaast wil ik hier nog twee andere factoren noemen, die van grote invloed zijn geweest op de mondialisering van de economie. In de eerste plaats heeft de snelle technologische vooruitgang mondiale communicatie en productie vergemakkelijkt en gestimuleerd. Bovendien zijn als gevolg daarvan nationale markten vaak van onvoldoende formaat geworden voor de winstgevendheid van bedrijven en is internationalisering van productie een vereiste geworden. Daarnaast heeft zich in ontwikkelingslanden de zogenaamde 'revolutie van verwachtingen' voltrokken: de overtuiging heeft er post gevat dat overheden economische groei en een verhoging van de levensstandaard dienen te realiseren. Dit vereist import van kapitaalgoederen, die met behulp van leningen en exporten bekostigd dient te worden, zodat deze landen evenals de genoemde bedrijven afhankelijker zijn geworden van de wereldmarkt. Strange (1997, p.185-186) spreekt in dit verband van de 'nieuwe symbiose' van ontwikkelingslanden en multinationale ondernemingen die elkaar (en de wereldmarkt) in toenemende mate nodig hebben.

De betekenis van de internationale schulden crisis en de daaruit voortvloeiende economische crisis van de jaren tachtig voor de verdere mondiale ontwikkeling kan niet snel overschat worden, noch in economische noch in politiek-ideologische zin. Onder invloed van de schulden crisis bleken de scheuren die in de loop van de jaren zeventig in het internationale keynesianisme ontstonden—onder meer door het verlaten van het systeem van vaste wisselkoersen, de eerste oliecrisis, stijgende inflatie en overheidstekorten—niet meer te lijmen. In de context van deze crisisjaren kreeg het economisch-liberale gedachtegoed, onder politieke aanvoering van Reagan en Thatcher, toenemende steun. Dat de New Right zich juist in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zo sterk manifesteerde droeg bij aan de ‘uitstralende’ werking ervan naar de rest van de wereld. Een vrije markt voor goederen, diensten en kapitaal alsmede een zeer beperkte rol voor de overheid werden gepresenteerd als de enige en ondeelbare oplossing voor economische stagnatie en tekorten op de overheidsbegroting.

In ontwikkelingslanden speelden de Bretton Woods-instellingen, waarin het Verenigd Koninkrijk en vooral de Verenigde Staten een belangrijke stem hebben, een cruciale rol in de verspreiding van dit gedachtegoed. Toen de ontwikkelingslanden massaal aanklopten bij het IMF en de Wereldbank, wier bereidheid krediet te verstrekken bovendien de toegang tot de private kapitaalmarkt bepaalt, hadden deze instellingen een proces van ideologische heroriëntatie doorgevoerd dat uitmondde in het beleid van structurele aanpassing. Naast de standaardisatie van een gezond macro-economisch beleid verbonden zij aan hun leningen steeds meer gedetailleerde condities ten aanzien van economisch beleid.

‘Meer markt, minder staat’, zo luidde het motto waarmee de Wereldbank en het IMF ontwikkelingslanden onder druk zetten om te liberaliseren en privatiseren. Productie voor de wereldmarkt werd het standaardrecept voor al die landen die na de jaren van (te) makkelijk lenen op de internationale kapitaalmarkten met een grote schuldenlast kampten. Toch verschilde de internationale pressie van land tot land, afhankelijk van de economische uitgangssituatie en de problemen van een land. Ook speelden nationale politieke elites een belangrijke rol: hun visies, hun relatieve autonomie in de nationale politiek en hun betrekkingen met internationale actoren (staten, internationale orga-

nisaties en transnationale banken en bedrijven) waren in belangrijke mate bepalend voor het gevoerde beleid. Dat van overheidswege wereldwijd meer nadruk werd gelegd op liberalisering en internationalisering resulteerde dus geenszins in een uniform economisch beleid: de zogenaamde neoliberale herstructurering heeft in iedere regio en land een ander resultaat gehad.⁵

Hoewel de uitkomsten verschilden, bestond de kern van het nieuwe beleid bijna overal uit privatisering en liberalisering van grensoverschrijdende stromen van goederen, diensten en kapitaal. Liberalisering van de handel (goederen en diensten) is van vergaande betekenis voor nationale bedrijven omdat zij daardoor zowel minder bescherming als minder ondersteuning (wegens risico van klachten over oneerlijke concurrentie) van overheidswege krijgen. Als gevolg van meer of minder grootschalige privatisering van staatsbedrijven verloren overheden een belangrijk economisch sturingsmechanisme, en in sommige gevallen ook een toekomstige inkomstenbron. De liberalisering van kapitaalstromen is in veel ontwikkelingslanden een volgende fase van beleidshervorming geweest, en het IMF en de Wereldbank waren ook hiervan grote pleitbezorgers. Technologische vernieuwing en deregulering in de westerse wereld hadden reeds voor een groei van de transnationale financiële markten gezorgd. Vervolgens werd ontwikkelingslanden aangeraden, dan wel opgedrongen, om het transnationaal kapitaal toegang te verlenen tot de nationale markt, ten behoeve van meer en goedkopere kredieten. De nationale en internationale risico's van openheid voor transnationaal kapitaal, dat per definitie gekenmerkt wordt door een hoge 'volatiliteit' (beweeglijkheid), werd tot de peso-crisis van 1994-95 veelal onvoldoende erkend, maar ook na deze 'eerste financiële crisis van de 21ste eeuw' kregen de (vermeende) voordelen van financiële integratie veel meer aandacht dan de nadelen.

Hoe wordt nu de internationale ongelijkheid beïnvloed door het type mondialisering zoals dat onder invloed van de neoliberale herstructureringspolitiek heeft geprevaleerd? Voor veel ontwikkelingslanden, vooral in Afrika en Latijns-Amerika, waren de jaren tachtig een 'verloren decennium', als gevolg van de schulden- en economische crisis. Maatschappelijk veroorzaakte zowel de crisis als het aanpassingsbeleid veel schade. In het bijzonder de bezuinigingen op gezondheidszorg en onderwijs en de verminderde steun voor arme boe-

ren betekenden een achteruitgang voor de minst bedeelde groepen.

De vraag die rijst is in hoeverre dit crisisbeleid niet sowieso gevoerd had moeten worden om aan de schuldenbetalingen te kunnen voldoen. Dit is behalve een financieel-economische ook een politieke kwestie. Want wie was er verantwoordelijk voor de snelle schuldenopbouw in ontwikkelingslanden in de jaren vóór de crisis? Alleen de overheden in die landen zelf? Of ook de transnationale banken en westerse landen die veel en makkelijk geld uitleenden, en weinig oog hadden voor de hieraan verbonden risico's? Als gevolg van de wereldwijde economische recessie en de opkomst van het liberaliseringsdenken was er in de geïndustrialiseerde landen en internationale organisaties begin jaren tachtig weinig bereidheid de hand in eigen boezem te steken en te zoeken naar een oplossing van de schulden crisis die de armsten in de wereld zoveel mogelijk zou ontzien. Trouwens, nog steeds worden er maar kleine stappen vooruit gezet wat betreft schuldenverlichting van de minst ontwikkelde landen. Ontwikkelingslanden kwamen aldus onder grote druk te staan, want slechts liberalisering van de markt en het inkrimpen van de overheid werden geacht voldoende groei te kunnen genereren om de problemen op te lossen.

Niettemin was een deel van de bezuinigingen onafwendbaar omdat tijdens de jaren zeventig in veel landen overheidsinkomsten en uitgaven teveel uit balans waren geraakt. Bewees de economische crisis dan het ongelijk van het keynesianisme en daarmee het neoliberale gelijk? Recente theoretische en empirische studies wekken twijfel over deze conclusie en vormen een impuls voor een hernieuwd debat over de beste weg naar duurzame groei en ontwikkeling (waarover straks meer). Met marktwerking en de wereldmarkt als centrale referentiepunten zijn lonen en banen internationaal onder druk komen te staan. De meest tastbare beleidshervormingen op dit punt zijn liberalisering van de handel en privatisering. In ontwikkelingslanden heeft dit beleid geleid tot minder bescherming van arbeiders en heeft de informele sector een grote vlucht genomen. Een 'sociaal vangnet' ontbreekt veelal. Al met al staan de sociale gevolgen van deze ontwikkelingen in schril contrast tot de successen van een kleine economische elite die direct van openheid en privatisering heeft weten te profiteren. Pronk (1996, p.471) wijst er bovendien op dat door de nadruk op productie voor de wereldmarkt het belang van de binnenlandse

vraag en daarmee het economisch belang van het voorkómen van uitsluiting op nationale schaal vermindert. Ten slotte heeft de ervaring van de afgelopen jaren geleerd dat de crises die zich voordoen als gevolg van de liberalisering van de financiële sector van ontwikkelingslanden veelal economische stilstand of krimp veroorzaken die tot aanzienlijke armoede leidt.

Mondialisering en structurele aanpassing kunnen naast economische en sociale ook politieke gevolgen hebben. Een wezenlijke kritiek op de huidige mondialisering is dat deze de democratische besluitvorming verzwakt. 'Het globaliseringsproces ondermijnt de basisbeginselen van de democratie, omdat steeds meer beslissingen met verstrekkende gevolgen worden genomen, ver weg en zonder inspraak van hen die hierdoor geraakt worden', aldus Junne (1998, p.390). Hierbij is geen sprake van een constante, ongeremde ontwikkeling. Vooral de voortgaande integratie van kapitaalmarkten dreigt echter tot een ongewenste vorm van politieke mondialisering te leiden. Zo vormde de schulden crisis van de jaren tachtig een tijdelijk hoogtepunt (of dieptepunt) van externe beleidsbeïnvloeding, waar veel in het nauw gedreven regeringen geen weerstand tegen konden bieden. Cerny (1997, p.178) benadrukt dat de financiële markt de koppeling vormt tussen alle andere marktprocessen en dat door financiële internationalisering nationale overheden minder greep krijgen op hun nationale economische beleid. Reregulering door de overheid is op nationaal niveau vaak al nauwelijks meer mogelijk zonder aanzienlijke economische schade, maar op multilateraal niveau wellicht nog wel te realiseren.

Het is aan de andere kant opvallend dat parallel aan het proces van mondialisering en liberalisering er in veel ontwikkelingslanden succesvolle democratisering heeft plaatsgevonden, met name in Latijns-Amerika. Dit proces valt in sommige gevallen toe te schrijven aan de economische crisis, die de roep om politieke verandering ondersteunde. In sommige gevallen lijkt echter de economische liberalisering of 'opening' een positieve uitwerking op het politieke systeem te hebben. Om twee redenen ben ik op dit punt evenwel sceptisch. In de eerste plaats omdat er in een aantal gevallen slechts in formele zin sprake is van democratie, maar de benodigde basisprincipes, waaronder politieke gelijkheid, feitelijk nog ontbreken (Fernández Jilberto en Mommen, 1996, p.17). In de tweede plaats omdat de democratisering op nationaal niveau samenvalt met de zojuist omschreven beper-

king van de democratie als gevolg van internationale ontwikkelingen. Dit geldt zeker zolang internationaal dominante ideologieën van dermate grote invloed zijn (zowel via de internationale instellingen als via de ‘virtuele senaat’ van transnationaal financieel kapitaal) dat een nationale overheid maar beperkte ruimte wordt gelaten om een door de bevolking verkozen, eigen ontwikkelingstraject te volgen.

*Mexico, NAFTA en de peso-crisis*⁶

De invloed die mondialisering en liberalisering kunnen hebben op ongelijkheid wordt hier kort geïllustreerd aan de hand van het geval van Mexico. Ik presenteer de Mexicaanse situatie slechts ter illustratie. Mexico is niet een typisch ontwikkelingsland: het is een land met eigen kenmerken in een specifieke situatie (zoals bij diepgaande analyse voor ieder land geldt). Voordeel van een kort overzicht van de Mexicaanse ontwikkeling is evenwel dat door de toetreding tot de NAFTA in 1994 en de peso-crisis in 1995 een aantal politieke en economische verschuivingen snel in het oog springen.

Mexico kent zeer ongelijke economische verhoudingen, evenals overigens veel andere Latijns-Amerikaanse landen. In vergelijking met de andere ontwikkelingslanden uit de hoogste Human Development Index-groep blijkt het verschil in koopkracht tussen de armste en de rijkste twintig procent van de bevolking in Mexico twee keer zo groot als gemiddeld. Terwijl de koopkracht van de rijken in die groep in de periode 1980-1994 gemiddeld 6,7 maal het inkomen van de armsten oversteeg, was dit verschil in Mexico een factor 13,4 (UNDP, 1998, p.146).

Net als de rest van Latijns-Amerika heeft Mexico een aanzienlijke omslag van economisch beleid doorgemaakt. Als gevolg van de omvang van de schuldenlast en de behoefte aan nieuwe kredieten van deze regio was de beleidsdruk die de Wereldbank en het IMF uitoefenden van grote invloed. In de jaren tachtig en negentig vond regionaal een overgang plaats van het model van import-substitutie (de Latijns-Amerikaanse versie van keynesianisme) naar geliberaliseerde productie voor de wereldmarkt, veelal in de vorm van ‘open regionalisering’ (vgl. Fernández Jilberto en Hogenboom, 1997). Daarbij verschoof de nadruk in het overheidsbeleid van ‘groei voor herverdeling’ naar ‘economische groei’ als doel op zich. Door voorstanders van

liberalisering werd de beleidsomslag evenwel gepresenteerd als de enige weg naar ontwikkeling en armoedebestrijding. Zo werd over het eerdere beleid van import-substitutie in Latijns-Amerika bijvoorbeeld beweerd dat 'the use of macro-economic policy to achieve distributive goals has historically led to failure, sorrow, and frustration' (Dornbusch en Edwards, 1991, p.7).

Reeds in de loop van de jaren zeventig was de Mexicaanse regering begonnen met kleinschalige liberaliseringsinitiatieven, die werden uitgebreid nadat Mexico in 1982 onder zijn internationale schuldenlast was bezweken. Het startsein van de ware omslag kwam in 1985, toen Mexico besloot toe te willen treden tot de GATT, waarvoor aan een reeks eisen van marktopening moest worden voldaan. Hiermee werd definitief afstand genomen van het beleid van import-substitutie dat eerder (1940-1970) de basis had gevormd van het 'Mexicaanse wonder' van stabiele, hoge groei. Hoofdelementen van het nieuwe beleid waren de privatisering van staatsbedrijven, het wegnemen van handelsbelemmeringen, het afbouwen van subsidies voor het bedrijfsleven, het stimuleren van directe buitenlandse investeringen en het openen van de financiële markten. Met de toetreding tot het vrijhandelsverdrag met de Verenigde Staten en Canada (NAFTA), in 1994, werd dit beleid verder verankerd. Overigens doet Mexico al sinds 1985 verwoede pogingen de handelsrelaties met Europa te versterken en een handelsverdrag met de Europese Unie te sluiten, maar tot nog toe met weinig resultaat.

De historische ongelijkheid in Mexico is de laatste twintig jaar vergroot onder invloed van een reeks economische crises, overheidsbezuinigingen en het liberaliseringsbeleid. De polariserende invloed van Mexico's economische beleidsomslag heeft verschillende facetten. Meer marktwerking betekende (in ieder geval op korte termijn) voor veel bedrijven minder inkomsten en minder banen, terwijl de positie van de vakbonden is verzwakt. In de landbouwsector, die voorheen relatief beschermd was, is deze tendens het meest pregnant. De afschaffing van importbelemmeringen (tarieven en quota), subsidies en het *ejido*-systeem (van gemeenschappelijk landbezit) hebben de weg vrijgemaakt voor productie voor de wereldmarkt door middel van schaalvergroting en modernisering, waardoor voor veel kleine agrarische producenten geen plaats meer is. Ook de privatisering van de vele staatsbedrijven is met het afstoten van arbeidsplaatsen gepaard

gegaan, terwijl aan de andere kant de overdracht van deze ondernemingen veelal in beslotenheid en beneden de marktwaarde geschiedde, in het voordeel van de nieuwe (Mexicaanse) eigenaren.

De hervormingen hebben wel een aanzienlijke verslechtering in de sociaal-economische positie van arme groepen teweeggebracht—zo werd bijvoorbeeld de koopkracht van het minimumloon tussen 1989 en 1993 bijna gehalveerd—maar niet het beoogde economische effect gesorteerd. Terwijl de extreem welvarende economische elite onder de nieuwe omstandigheden rijker is geworden, leeft meer dan veertig procent van de bevolking in armoede. Het mag dan ook geen wonder heten dat sinds 1994 in drie van de vier armste staten van het vooreen vreedzame Mexico gewapend verzet plaatsvindt (in Chiapas, Oaxaca en Guerrero).

Het beleid van economische liberalisering is door Mexico's lidmaatschap van het Noord-Amerikaans vrijhandelsverdrag in hoog tempo voortgezet. De NAFTA is het voorbeeld *par excellence* van een neoliberal project van economische integratie. Voorafgaand aan het NAFTA-lidmaatschap kende Mexico reeds een lange traditie van economische afhankelijkheid van het noordelijk buurland, wiens nationale economie ongeveer 25 keer zo groot is. Tweederde van de buitenlandse handel vond plaats met de vs; tweederde van de directe buitenlandse investeringen was afkomstig uit de vs. Juist vanwege deze economische ongelijkheid en afhankelijkheid was een aantal economische sectoren, in het bijzonder de landbouw- en de energie-sector, tientallen jaren beschermd geweest. De opzet van NAFTA was alle stromen van goederen, diensten en kapitaal tussen de drie lidstaten te liberaliseren, zonder verdere afspraken over aanverwante (sociale, politieke en ecologische) zaken en zonder de oprichting van een supranationaal orgaan. Het integratiestreven was dus slechts gericht op het afbreken van onderlinge belemmeringen voor economisch verkeer. Lagere kosten, meer concurrentie en een grotere markt zouden efficiëntie, modernisering, lagere prijzen en ten slotte hogere groei in de lidstaten genereren. Van de liberalisering van kapitaalstromen werd voor Mexico het meeste economische voordeel verwacht, omdat deze sector tot dan toe nog maar beperkt geliberaliseerd was. De voorstanders van regionale marktwerking hadden grote verwachtingen van meer marktwerking: bezorgdheid over neveneffecten ontkrachtten zij met de bezwering dat de extra groei uiteindelijk iedereen ten goede zou komen.

Tegenover deze rooskleurige voorspellingen stelden critici een veel somberder scenario. Het meest zorgwekkend was de toekomst van de landbouw en Mexico's vele kleine boeren. NAFTA's gefaseerde liberalisering van de landbouwsector (in vijftien jaar) zou een migratiegolf van miljoenen mensen op gang brengen, die elders op zoek zouden gaan naar werk. Maar waar zouden zij terecht kunnen? Grote Mexicaanse exportbedrijven zouden de concurrentie op de regionale markt waarschijnlijk wel aankunnen, maar wat zou er gebeuren met de vele kleine ondernemingen die voor de meeste werkgelegenheid zorgen en die produceren voor de lokale markt? Hoeveel van hen zouden het afleggen tegen de lage prijzen van grote Amerikaanse producenten? Bovendien had Mexico eerder ervaren dat werknemers in de exportindustrie wel beter betaald worden dan collega's in andere sectoren, maar dat modernisering en flexibilisering eveneens zorgen voor meer werkloosheid, een gemiddelde daling van het reële loon en een verzwakking van de positie van de vakbonden. Een studie van een aan het Amerikaanse Congres verbonden onderzoeksinstelling toonde aan dat de door de staatshoofden voorspelde sociale en economische voordelen van de NAFTA onmogelijk door marktwerking alleen tot stand zouden komen; daarvoor was actief industrie- en werkgelegenheidsbeleid nodig. Daarnaast werd het enthousiasme over de liberalisering van financieel kapitaal getemperd door waarschuwingen voor de beweeglijkheid van deze geldstromen.

Het feit dat nog geen jaar na het in werking treden van het handelsverdrag de Mexicaanse peso instortte (en de waarde ervan uiteindelijk bijna gehalveerd werd) bemoeilijkt een evaluatie van de NAFTA en de invloed ervan op de sociaal-economische verhoudingen in Mexico. De directe oorzaak van de peso-crisis had weinig te maken met het NAFTA-lidmaatschap of Mexico's liberaliseringsbeleid: de katalysator was verkeerd beleid. De liberalisering van kortlopende kapitaalstromen (valutahandel, aandelen, kortlopende leningen), welke mede een vereiste was voor toetreding tot de NAFTA, heeft echter de kwetsbaarheid van de Mexicaanse samenleving voor dergelijke fouten van de overheid aanzienlijk vergroot. Ondanks de kredietverstrekking van de Verenigde Staten en de internationale gemeenschap richtte de peso-crisis grote economische en sociale schade aan. Door de devaluatie en de rentestijging gingen veel prijzen omhoog, werden de schulden van huishoudens onbetaalbaar en kwamen bedrijven in

het nauw. De economische stagnatie die hierop volgde veroorzaakte aanzienlijke maatschappelijke problemen en onrust.

Zoals in veel Latijns-Amerikaanse landen heeft in Mexico parallel aan economische liberalisering een proces van 'politieke liberalisering' plaatsgevonden. Alhoewel de feitelijke democratisering aanzienlijk minder ver gevorderd is dan de officiële, is de reeds zeventig jaar heersende PRI ('s werelds langst regerende partij) minder almachtig geworden. Zowel in de lokale als de nationale politiek hebben oppositiepartijen aan bewegingsvrijheid en macht gewonnen. Dit proces is naar mijn inschatting grotendeels endogeen: de politieke transnationalisering (grensoverschrijdende samenwerking van maatschappelijke organisaties) die vooral in het kader van de oprichting van de NAFTA plaatsvond, heeft nauwelijks de binnenlandse verhoudingen beïnvloed. Maar wat is de praktische betekenis van meer invloed van de bevolking op het overheidsbeleid? Op economisch vlak is het neoliberale beleid door de NAFTA geconsolideerd. Van het verdrag afwijkende beleidsmaatregelen zijn eigenlijk alleen mogelijk door deelname eraan op te zeggen. Dat kan formeel wel, maar zal politiek moeilijk te realiseren zijn vanwege alle aan de NAFTA verbonden (binnenlandse en buitenlandse) economische belangen. Een ander traject voor hervorming is ook denkbaar, namelijk het omvormen van het vrijhandelsverdrag naar Europees model, waarbij rekening wordt gehouden met economische ongelijkheid en er fondsen zijn voor (lokale) ontwikkeling. In de praktijk is een dergelijke beslissing echter geheel afhankelijk van de Amerikaanse bereidheid hieraan mee te werken, en die is tot op heden gering. Op het terrein van ontwikkeling en herverdeling zijn de keuzemogelijkheden van de Mexicaanse bevolking dan ook aanzienlijk kleiner dan het democratiseringsproces op het eerste gezicht doet vermoeden.

Van dogmatisme naar pragmatisme

Nu de risico's van financiële liberalisering meer aandacht krijgen ontstaat er ook een toenemende behoefte om andere vooronderstellingen over groei en ontwikkeling opnieuw te doordenken en de ervaringen van de laatste jaren te evalueren. Onder deze omstandigheden groeit de aandacht voor het werk van 'andersdenkende' academici. Zo spelen in het debat over het internationale financiële systeem economen

als Paul Krugman en Jeffrey Sachs een prominente rol. Ongeacht verschillen in opvattingen heeft de benadering van hen en andere ‘andersdenkenden’ een gezamenlijke lijn: men kijkt kritisch en ondogmatisch naar de voor- en nadelen van economische openheid.

Deze lijn staat ook centraal in het werk van Dani Rodrik, een Amerikaanse econoom van Harvard, die zich bezighoudt met economische integratie. Op zijn recente werk wil ik hier, om twee redenen, nader ingaan. In de eerste plaats omdat hij een aantal interessante verbanden legt tussen mondialisering, ongelijkheid en democratie, en zich daarbij onder meer baseert op recente internationale ontwikkelingen en gegevens. In de tweede plaats omdat Rodriks benadering, die als gematigd kritisch is te omschrijven, niet alleen academisch maar ook politiek potentieel heeft. Hij verstaat de kunst de goede vragen te stellen en daarmee de inhoudelijke discussie op scherp te zetten, waarna hij deze vragen op overtuigende, empirisch gefundeerde wijze beantwoordt.

In 1997 schrijft Rodrik in *Has Globalization Gone Too Far?* dat de sociale gevolgen van mondialisering zouden kunnen uitmonden in politiek verzet tegen vrijhandel of tot sociale desintegratie. Hij constateert echter dat mondialisering slechts omkeerbaar zou zijn door streng protectionistisch beleid, hetgeen tot andere sociale conflicten en een vermindering van de economische efficiëntie zou leiden. Er zijn, in Rodriks woorden, geen ‘easy fixes’ voor de spanningen tussen sociale stabiliteit en mondialisering. Hij pleit dan ook voor het goed en creatief nadenken over problemen en oplossingen, zonder verblind te worden door ideologieën. ‘What we need today is the same kind of pragmatic approach to public policy problems that Keynes offered in his own time’ (Rodrik, 1997, p.72).

Na in *Has Globalization Gone Too Far?* deze vraag voor geïndustrialiseerde landen aan de orde te hebben gesteld, richt Rodrik zich in het recentelijk verschenen *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work* op de positie van ontwikkelingslanden. De hoofdlijn van zijn betoog is dat economische openheid slechts tot groei leidt wanneer er een flankerende binnenlandse ontwikkelingsstrategie is, ofwel: ‘Openness is part of a development strategy, it does not substitute for it.’ Theorie en praktijk tonen aan dat vrij verkeer van goederen en kapitaal op zichzelf geen extra economische groei kan generen: daarvoor zijn aanvullend beleid en instituties voor ‘con-

flict management' nodig. Het gaat bij het beleid vooral om het werkstelligen van een hoog investeringsniveau en macro-economische stabiliteit. Wat betreft de instituties zijn wettelijk beschermde burgerlijke en politieke vrijheden, sociale 'partnerships' en sociale verzekeringen van groot belang. Zij vergroten namelijk de mogelijkheden van een overheid om macro-economische stabiliteit te bewaren en ten tijde van heftige externe schommelingen de nodige maatregelen te treffen. Ontbreken dergelijke regelingen, dan leidt openheid slechts tot meer ongelijkheid en instabiliteit.

Rodrik stelt dat de crisis van de jaren zeventig en tachtig onterecht aan het keynesiaanse model is toegeschreven en bespreekt de achtergronden van de succesvolle naoorlogse periode van stabiele economische groei. Hij laat zien dat het beleid van import-substitutie dat veel ontwikkelingslanden voerden tot 1973 vrij succesvol was. De oorzaak van de problemen was het onvermogen van veel overheden om ten tijde van externe schokken (einde vaste wisselkoersen, oliecrises, internationale rentestijging) voor macro-economische stabiliteit te zorgen, niet een gebrek aan openheid.

De claims dat internationale economische integratie profijtelijk is vindt Rodrik over het algemeen vals of opgeblazen. Zijn analyse weerspreekt de opvatting dat '[m]acroeconomic stability, free markets, and small governments [...] are all that is necessary' (Rodrik, 1999, p.63). Hij waarschuwt dat openheid slechts potentiële voordelen heeft, dat openheid leidt tot inkomensongelijkheid en meer vraag naar geschoolde in plaats van ongeschoolde arbeid (met alle risico's van uitsluiting van dien), en dat door openheid de kwetsbaarheid van een land voor externe schokken wordt vergroot. De naoorlogse periode van stabiele economische expansie heeft laten zien dat groei gefundeerd is op investeringen, macro-economische stabiliteit, 'human resources' en 'good governance'. Ontwikkelingslanden kunnen baat hebben bij openheid als dit leidt tot een instroom van goederen, kennis en kapitaal. Echter, vanwege de keerzijden van openheid zijn directe buitenlandse financiering, langetermijnobligaties en de import van kapitaal- en intermediaire goederen te verkiezen boven portfoliokapitaal en de invoer van consumptieartikelen. Waar het om gaat, zowel in Latijns-Amerika en Azië als in Afrika, is om de privé-sector te stimuleren om te investeren en zo een kettingreactie van winsten, investeringen en capaciteitsuitbreiding op gang te brengen.

Rodrik hamert op het belang van nationale instituties en regelingen die sociale conflicten beslechten en een vergroting van sociale ongelijkheid als gevolg van economische openheid tegengaan. In tegenstelling tot de neoliberale stelling dat iedereen profiteert van de groei die door openheid wordt voortgebracht laat hij zien dat deze zonder flankerend beleid juist de ongelijkheid vergroot. Ongeschoolde inwoners van ontwikkelingslanden blijken nauwelijks te profiteren van de open markt terwijl zij tegelijkertijd degenen zijn die het hardst geraakt worden door externe schokken. Dat is niet alleen onrechtvaardig maar ook economisch ondoelmatig. Ongelijkheid veroorzaakt lagere groei en gaat ten koste van de overheids capaciteit om op effectieve wijze dergelijke schokken op te vangen, wegens de continue dreigende sociale conflicten. Op basis van internationale statistische gegevens en korte casestudies komt Rodrik tot uitkomsten die eerder onderzoek bevestigen dat in landen met grote ongelijkheid 'post-shock' crises relatief diep en langdurig zijn. Op gelijke wijze toont hij aan dat een hoge kwaliteit van het rechtssysteem en van overheidsinstellingen de kans op conflicten verkleint en de kans op groei vergroot. Democratie blijkt ook op economische gronden te verkiezen: 'countries with more participatory political systems were generally better at handling the consequences of the shocks of the 1970s.' Op deze wijze herbevestigt Rodrik de onmisbaarheid van de overheid en toont hij aan dat een gunstige economische ontwikkeling gebaat is bij politieke en sociale rechtvaardigheid.

Tegenover het uniforme recept van neoliberale mondialisering stelt Rodrik een pluriform model. 'There is no magic formula for surmounting the challenges of economic growth—and if there is, openness is not it' (Rodrik, 1999, p.137). Hij gaat daarbij uitgebreid in op specifieke eigenschappen en ervaringen van verschillende regio's en landen. Volgens Rodrik geven buitenlandse investeerders niet zoveel om het type nationaal beleid dat wordt gevoerd; sterke economische groei is hetgeen hen aantrekt. Hij pleit voor bescheidenheid (want 'hoeveel weten nu we eigenlijk over economisch beleid voor duurzame groei?') van internationale instellingen en voor het scheppen van ruimte voor internationale verscheidenheid. 'The lesson of history is that ultimately all successful countries develop their own brand of national capitalism' (Rodrik, 1999, p.150).

De discussie over ongelijkheid, mondialisering en liberalisering is lange tijd vooral een theoretische geweest, voortbouwend op een oude polemiek. De redenering dat economische openheid de concurrentie, efficiëntie en groei bevordert en daarmee op termijn iedereen ten goede komt staat lijnrecht tegenover de stelling, zoals bijvoorbeeld al in 1965 verwoord door Tinbergen, dat de economische ervaring in het Westen geleerd heeft 'dat het *laissez-faire* tot een zeer ongelijke inkomensverdeling leidt' (Tinbergen, p.731). Waarschuwingen voor mogelijke negatieve economische, sociale en ecologische gevolgen van liberalisering werden weersproken door theoretische economische modellen waaruit moest blijken dat de oplossingen voor ongewenste neveneffecten (op de economie, inkomens, milieu, enzovoort) uiteindelijk vanzelf via marktwerking tot stand komen.

Begin jaren negentig vond in veel ontwikkelingslanden economisch herstel plaats en voorstanders van neoliberaal beleid meenden dat binnen korte tijd via het 'trickle down'-effect iedereen de vruchten zou plukken van de liberalisering. Maar de peso-crisis en de opeenvolgende financiële crises van 1997 tot 1999 hebben de overtuigingskracht van deze redenering danig verzwakt. In 1998 was in ontwikkelingslanden de gemiddelde economische groei per hoofd van de bevolking nul en het aantal armen is alleen maar verder gegroeid. De gevolgen van de openheid van ontwikkelingslanden voor de internationale kapitaalmarkten en, andersom, de gevoeligheid van de internationale kapitaalmarkten, en daarmee de internationale economie, voor nationale financiële crises zijn aanleiding voor herbezinning.

Economische openheid kan een bijdrage leveren aan armoedebestrijding, maar dan dient zij gepaard te gaan met degelijk economisch en sociaal beleid en democratisering. Voor de precieze invulling hiervan bestaat geen mondiaal model. De analyse van Rodrik ligt wat dit betreft in het verlengde van de informatie van de UNDP over ongelijkheid. Deze cijfers en indexen verschaffen onder meer inzicht in de vele manieren waarop economische rijkdom, 'human development' en 'human poverty' zich in de verschillende landen tot elkaar verhouden. De aandacht voor de uniciteit van ieder land ondersteunt het pleidooi van Rodrik voor meer ruimte en respect voor nationale ontwikkelingsstrategieën. Daarbij past een rehabilitatie van de staat, van-

uit de overtuiging dat naast bepaalde vormen van marktwerking ook overheidsbeleid ten behoeve van meer kansen voor vrouwen, bevolkingsbeleid, *good governance* en een actieve *civil society* een belangrijk positief effect op groei en ontwikkeling kan hebben.

Naar mijn opvatting legt Rodrik wel erg veel nadruk op economische groei, en lijkt hij daarbij sociale zekerheid en democratie, politieke en sociale rechten primair als voorwaarden voor economische rentabiliteit te beschouwen; als middel en niet als doel. Ik vermoed echter dat er ook gevallen zijn waarin dat (tijdelijk) niet zo is en vraag me af welke afweging tussen economische ontwikkeling en bijvoorbeeld democratisering hij dan zou maken. De brede benadering van ontwikkeling van de UNDP heeft als voordeel dat er direct rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit van een mensenleven van veel meer afhankelijk is dan van het inkomen.

In reactie op het meer liberale denken in termen van gelijkheid van kansen groeit onder sociaal-democraten de bezorgdheid over uitsluiting. In veel westerse landen streven sociaal-democratische partijen naar het tegengaan van uitsluiting van groepen mensen in de eigen samenleving. Dit idee zou ook moeten doordringen tot het buitenlands beleid en de internationale politiek. Een groot aantal wereldburgers deelt niet mee in de economische, sociale en politieke vooruitgang die wordt geboekt, terwijl zij het meest kwetsbaar zijn voor de negatieve gevolgen van mondialisering. Parallel aan politieke ruimte voor ontwikkelingslanden om een eigen beleid ter bestrijding van uitsluiting te kunnen voeren ligt er voor de internationale gemeenschap een taak. Een grotere inzet wat betreft mondiale armoedebestrijding en financiële stabiliteit is niet voldoende. Voor ontwikkelingslanden die onder meer of minder internationale druk hun handel hebben geliberaliseerd is het bijzonder pijnlijk te ervaren dat hun producten slechts in beperkte mate op de markten van geïndustrialiseerde landen worden toegelaten. Voor een vermindering van internationale ongelijkheid is ook een vermindering van de westerse marktbescherming nodig. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat een dergelijke liberalisering de sociaal-economische ongelijkheid in geïndustrialiseerde landen vergroot. Een oplossing van deze en andere dilemma's van mondialisering vereist een omvangrijke intellectuele en politieke inspanning want, zoals de afgelopen jaren hebben geleerd, er zijn geen 'easy fixes'.

1. Het neoliberalisme verschilt niet wezenlijk van het liberalisme zoals dat aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw internationaal domineerde. Het voorvoegsel ‘neo’ is op verschillende manieren uitgelegd. Ten eerste puur taalkundig, om de hernieuwde manifestatie van liberalisme te onderscheiden van de voorgaande. Ten tweede om de moderne context van de nieuwe liberale fase te benadrukken, en dan met name het effect van de technologische revolutie op de aard van het huidige liberalisme. En ten derde als omschrijving van het type liberalisme dat zich in eerste instantie met name in het Engeland van Thatcher en de Verenigde Staten van Reagan manifesteerde, waar het economische beleid van *laissez faire* werd verbonden met conservatief sociaal beleid.

2. De Chicago School (of ‘Chicago boys’) was een groep van aan de universiteit van Chicago verbonden economen, onder leiding van met name Milton Friedman, die veel kritiek hadden op de theorieën van Keynes en bekende pleitbezorgers werden van liberalisering.

3. Deze paragraaf, inclusief de aangehaalde cijfers en citaten, is gebaseerd op het *Human Development Report 1997* en *Human Development Report 1998* van de UNDP. Naar mijn mening zijn de cijfers goede indicatoren van mondiale verhoudingen en trends, maar moeten de nationale cijfers enigszins terughoudend gebruikt worden wegens de beperkte betrouwbaarheid van nationale statistieken (als gevolg van onvermogen, onkunde of pogingen tot het oppoetsen van gegevens).

4. In het geval van China ging het met name om land- en prijsherformingen en een gedeeltelijke liberalisering van de interne markt, later aangevuld met een programma voor armoedebestrijding toen bleek dat de bevolking op het platteland niet profiteerde van de inkomensvoortgang in de industrialiserende kustgebieden. In India is armoedebestrijding voor ongeveer de helft terug te voeren op economische groei. Daarnaast zijn actief armoedebeleid en vooral een sterke toename van overheidsuitgaven (!) heilzaam gebleken.

5. Zie bijvoorbeeld de bundel van Fernández Jilberto en Mommen (1996).

6. Deze paragraaf is gebaseerd op eerder onderzoek waarvan uitgebreid verslag is gedaan in Hogenboom (1998).

Ph. G. Cerny, 'International finance and the erosion of capital diversity', in: C. Crouch and W. Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*, London etc.: Sage, 1997.

R. Dornbusch and S. Edwards, 'Introduction', in: R. Dornbusch and S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 1991.

A. E. Fernández Jilberto and B. Hogenboom (eds.), 'Latin American experiences with open regionalism', *International Journal of Political Economy*, vol.26 (1997) nr.4.

A. E. Fernández Jilberto and A. Mommen, 'Setting the neoliberal development agenda: structural adjustment and export-led industrialization', in: A. E. Fernández Jilberto and André Mommen (eds.), *Liberalization in the Developing World. Institutional and economic changes in Latin America, Africa and Asia*, London/New York: Routledge, 1996.

B. Hogenboom, *Mexico and the NAFTA Environment Debate. The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht: International Books, 1998.

G. Junne, 'Economische globalisering en politieke fragmentatie', in: Anne Gevers (red.), *Uit de Zevende. Vijftig jaar politieke en sociaal-culturele wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1998.

J. Pronk, 'Ongelijkheid en rechtvaardigheid', *Socialisme & Democratie*, jrg.53 (1996) nr.9, p.456-474.

D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington DC: Institute for International Economics, March 1997.

D. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington DC: Overseas Development Council, 1999.

S. Strange, 'The future of global capitalism; or, will divergence persist forever', in: C. Crouch and W. Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, 1997.

J. Tinbergen, 'De toekomstige sociale orde en onze beweging', *Socialisme & Democratie*, jrg.22 (1965) nr.11, p.728-743.

UNDP, *Human Development Report 1996*, New York/London: Oxford University Press, 1996.

UNDP, *Human Development Report 1997*, New York/London: Oxford University Press, 1997.

UNDP, *Human Development Report 1998*, New York/London: Oxford University Press, 1998.

De nieuwe weg van de Europese sociaal-democratie: convergentie, meningsverschillen en gemeenschappelijke vragen

De Europese sociaal-democratie is zichzelf opnieuw aan het definiëren. Vooral de *derde weg* van Tony Blair en het *nieuwe midden* van Gerhard Schröder staan daarbij in de belangstelling. Wat in Italië, in Portugal, in het Frankrijk van Lionel Jospin gebeurt krijgt, ten onrechte, minder aandacht. Is een nieuwe sociaal-democratie in de maak, of lopen de wegen uiteen? Initiatieven zoals de gemeenschappelijke tekst die Blair en Schröder (1999) kort voor de Europese verkiezingen publiceerden, hebben als neveneffect dat vooral verschillen binnen de Europese sociaal-democratie voorwerp van gesprek worden, met name – echte of vermeende – verschillen tussen de Brits-Duitse weg en de Franse weg.

In deze bijdrage verdedig ik enkele inzichten, die op het eerste gezicht op enigszins gespannen voet met elkaar lijken te staan. Enerzijds, zo stel ik, is er sinds enkele jaren een betekenisvolle wederzijdse toenadering in de opvattingen van Europese sociaal-democraten over sociale politiek. Anderzijds zijn er belangrijke vragen – zowel praktische vragen inzake sociaal-economische politiek, als meer fundamentele vragen – waarop Europese sociaal-democraten uiteenlopende antwoorden geven. Er zijn ten slotte ook gemeenschappelijke vragen waarmee alle partijen in hun zoektocht naar vernieuwing geconfronteerd worden, maar waarop geen enkele partij vandaag een pasklaar antwoord heeft. Tegelijkertijd convergentie, meningsverschillen en open vragen vaststellen, is niet contradictoir. Het is zeker geen reden tot pessimisme over de toestand van de Europese sociaal-democratie. Ik pleit ervoor dat de partijen die vandaag verenigd zijn in de Partij van Europese Sociaal-democraten (PES) op een meer systematische wijze het onderlinge debat organiseren over de ‘nieuwe weg’ die zij willen bewandelen, precies omdat ik denk dat een openhartige discussie, waarbij alle Europese sociaal-democraten betrokken zijn, vruchten kan afwerpen.

Ik heb deze bijdrage geschreven met op de achtergrond het Britse debat over de *derde weg*, op basis van een lezing voor een overwegend Brits-Amerikaans publiek. Tony Blair heeft de *derde weg* gedefinieerd als een nieuwe verzoening tussen de tradities van het (sociale) liberalisme en de sociaal-democratie, als een breuk met de klassieke idee dat je sociale rechtvaardigheid meet aan de mate waarin regeringen ‘belastingen heffen en geld uitgeven’, en als een herontdekking van de rol van persoonlijke verantwoordelijkheid en plichten—naast rechten. Ik beschouw de *derde weg* niet als een exportproduct dat door de continentale sociaal-democratie probleemloos verder verspreid kan worden.

De politieke slagkracht van de *derde weg* zoals Blair die omschrijft, heeft veel te maken met de eigen Britse context: Blair wilde niet alleen een einde stellen aan de polarisatie tussen naar links afgedreven socialisten en nieuw-rechtse conservatieven (de polarisatie die de Thatcher-jaren kenmerkte) maar op termijn ook de historische breuk tussen progressieve liberalen en travaillisten (waaraan de Britse conservatieven sinds het begin van deze eeuw tientallen jaren van machtsuitoefening te danken hebben) ongedaan maken. Dát is niet de politieke opgave waar de continentale sociaal-democraten—over het algemeen gematigder en moderner dan Old Labour—in het begin van de jaren negentig voor stonden. Bovendien zijn er belangrijke vragen voor de Europese sociaal-democratie waarop het Britse debat over de *derde weg* geen antwoord biedt; terzake wijs ik verder op enkele vraagstukken van economische politiek. Ik beschouw de Britse *derde weg* dus niet als een pasklaar recept voor buitenlands gebruik, maar ik zie het Britse debat wel als een onderdeel van een breder proces van convergentie en modernisering in de Europese sociaal-democratie.

Convergentie inzake sociale politiek: de ‘actieve welvaartsstaat’

Als je de geschiedenis van de sociaal-democratie overziet, dan stel je nu ‘een nooit geziene convergentie, op Europese schaal, van de linkse partijen’ vast, zo schrijft Donald Sassoon (1998, p.92). Ook zonder deze terugblik in de geschiedenis word je vandaag getroffen door wederzijdse toenadering. Bekijk maar eens wat centrum-linkse instituten, partijen en academici gedurende de laatste vijf jaren gepubliceerd hebben over de welvaartsstaat. In chronologische volgorde zou je

kunnen beginnen met het rapport van de Britse *Commission on Social Justice* (1994) en eindigen met de hoofdstukken over de Duitse welvaartsstaat in het rapport van de *Zukunftskommission* van de sociaal-democratische Friedrich Ebert Stiftung (1998). Ondanks belangrijke nationale verschillen, zal het je opvallen dat een aantal vaste uitgangspunten, waarover vele sociaal-democraten het eens schijnen te zijn, steeds terugkomen:

1. Sociaal beleid kan niet worden herleid tot werkgelegenheidsbeleid, maar werk is wel het sleutelement in de modernisering van de welvaartsstaten. Daarbij is de doelstelling inzake werkgelegenheid veranderd. De ‘volledige tewerkstelling’ zoals ze vroeger in de meeste Europese landen werd opgevat, en die aan de basis lag van traditionele opvattingen over de welvaartsstaat, was volledige werkgelegenheid voor *mannen*. De sociale uitdaging van vandaag is volledige werkgelegenheid voor *mannen én vrouwen*. Dat hangt samen met veranderingen in de structuur van het gezin en in onze idee over de rol van de vrouw in de samenleving. Om die reden moeten we niet alleen bepaalde aspecten van de architectuur van de welvaartsstaat herdenken; wij moeten bovendien de verdeling van arbeid over gezinnen en individuen, zoals die spontaan tot stand komt op de arbeidsmarkt, reorganiseren.

2. De welvaartsstaat moet niet alleen de klassieke sociale risico's dekken (werkloosheid, ziekte en arbeidsongevallen, ouderdom, kinderlast). Hij moet ook tegemoetkomen aan nieuwe sociale risico's (onvoldoende scholing, eenouderschap) en aan nieuwe sociale behoeften (de behoefte om werk, gezin en vorming met elkaar te verzoenen, en veranderende omstandigheden—in het werk of het gezin—aan te kunnen).

3. Een ‘verstandige’ welvaartsstaat moet actief en preventief inspelen op die oude en nieuwe risico's en behoeften. De welvaartsstaat, zo zeggen de Britten, moet zich niet alleen bezighouden met ‘sociale uitgaven’, maar ook met ‘sociale investeringen’ (bv. in opleiding en vorming). De Franse minister van Sociale Zaken en Tewerkstelling, Martine Aubry, spreekt van een ‘actieve sociale staat’, en deze uitdrukking vat m.i. perfect samen wat de meeste sociaal-democraten denken.

4. Maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid zouden hoger

op de agenda moeten staan. Er moeten méér van dergelijke maatregelen komen en ze moeten beter op individuele noden en situaties worden afgestemd. Een actief arbeidsmarktbeleid veronderstelt een goed evenwicht tussen financiële prikkels, kansen en verplichtingen voor de mensen die erbij betrokken zijn.

5. Bijdragen en uitkeringen moeten zo berekend worden dat armen (of hun gezin) niet het slachtoffer worden van een zeer hoge marginale belastingvoet als hun arbeidsduur of hun loon toeneemt, of als ze een baan aannemen. Uitkeringssystemen die te selectief zijn, zoals in Groot-Brittannië, krijgen af te rekenen met een 'armoedeval'. 'Werkloosheidsvallen'—waardoor vooral laaggeschoolden niet aan het werk gaan—vind je niet alleen in dergelijke zeer selectieve welvaarts-systemen, maar ook, zij het in verschillende mate, in de sociale zekerheidsstelsels op het Europese vasteland.

6. Laaggeschoolde arbeid moet financieel ondersteund worden, door belastingkredieten of persoonlijke bijdrageverminderingen voor lage arbeidsinkomens, of door een selectieve lastenverlaging voor de werkgevers, gecombineerd met een behoorlijk minimumloon.

7. Werknemers die deeltijds of in een flexibel statuut werken, moeten volwaardig beschermd worden door de sociale zekerheid.

8. Zo'n 'actieve' welvaartsstaat vereist een economische omgeving waarin naast een competitieve sector die onderworpen is aan internationale concurrentie, ook een private dienstensector tot stand komt, die niet blootstaat aan internationale concurrentie en waarin laaggeschoolden nieuwe kansen op werk kunnen vinden. Continentaal Europa hinkt precies bij de uitbouw van die dienstensector achterop. Loonlastenverlaging voor laaggeschoolden kan ook daar wellicht zijn nut bewijzen.

Delors (1997) heeft voor de Partij van de Europese Sociaal-Democraten de krachtlijnen van een 'nieuw ontwikkelingsmodel' uitstekend samengevat. De uitgangspunten die ik hierboven heb aangehaald—gezin en arbeidsherverdeling, financiële ondersteuning voor laaggeschoolde arbeid, uitbouw van een dienstensector—passen daar perfect in. Hetzelfde kernidee—dat de strijd tegen de werkloosheid en de hervorming van de welvaartsstaat een nieuw Europees sociaal en *economisch* model vereisen—is terug te vinden in veel sociaal-democratische documenten. Je vindt er bijvoorbeeld ook duidelijk sporen van in het

‘nieuw Duits model’ dat voorgesteld werd door de *Zukunftskommission* van de Friedrich Ebert Stiftung. De commissie beklemtoont onder meer het belang van de uitbouw van een arbeidsmarkt voor laaggeschoolden in de dienstensector.

Dat je bij alle Europese sociaal-democraten die ‘vaste uitgangspunten’ terugvindt, betekent dat een nuttige convergentie van onze opvattingen over de welvaartsstaat mogelijk is, tenminste op het niveau van de algemene probleemstelling en de algemene beleidsrichtlijnen. Ik zeg niet dat een consensus over zulke richtlijnen een nauwe convergentie van nationale sociale modellen in de Europese Unie, of een nauwe convergentie van praktische beleidsmaatregelen zou meebrengen. Uiteenlopende politieke, institutionele en culturele achtergronden maken dat verschillen inzake maatregelen en modellen zullen blijven bestaan; homogeniteit opleggen—een sociale eenheidsworst—zou niet van veel gezond verstand getuigen.

Toch is het geen louter theoretische vaststelling dat de algemene inzichten over werkgelegenheidsbeleid en de daarmee samenhangende sociale modernisering bij de Europese sociaal-democraten naar elkaar toegroeien. Op de Europese Top van Luxemburg (november 1997) werden Europese richtsnoeren vastgelegd voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Zonder de convergentie die ik hier geschetst heb, zou het politieke proces dat in gang werd gezet door de Werkgelegenheidstop van Luxemburg veel moeilijker geweest zijn. Het is onder meer dankzij die convergentie dat de discussie over de Nationale Actieplannen, waarmee de lidstaten de richtsnoeren van Luxemburg moeten uitvoeren, echt inhoud heeft gekregen, in tegenstelling tot wat sceptici hadden gevreesd. Elementen van convergentie onderzoeken is geen theoretische oefening maar een dwingende opdracht voor een nog fundamenteler reden: zonder gemeenschappelijke visie op de toekomst van het Europese sociale model, hoe gediversifieerd ook, is de Europese politiek tot stagnatie en, uiteindelijk, tot mislukking gedoemd.

Bij een grondige discussie over de (mogelijke) convergentie van onze opvattingen over de welvaartsstaat komt uiteraard veel meer kijken dan wat ik tot dusver heb vermeld. Een visie op de toekomst van ons sociaal model veronderstelt ook standpunten over de toekomst van de pensioenen, de gezondheidszorg en de veelbesproken tegenstelling tussen universaliteit en selectiviteit in de sociale zeker-

heid. Voor elk van deze thema's kun je een aantal algemene 'uitgangspunten' formuleren, op dezelfde wijze als ik heb gedaan in verband met werkgelegenheid en werkgelegenheidsgerichte sociale modernisering. Als je die uitgangspunten in voldoende principiële termen weet te omschrijven, dan kunnen ze representatief zijn voor een groot gedeelte van het Europese sociaal-democratische gedachtegoed en de Europese sociaal-democratische praktijk van vandaag. Neem bijvoorbeeld het debat over universaliteit en selectiviteit. Terzake zou ik het volgende uitgangspunt aan mijn lijstje van uitgangspunten toevoegen:

9. Noch selectiviteit, noch universalisme zijn sociaal-democratische dogma's: het zijn geen fundamentele waarden, maar methoden die moeten worden beoordeeld op basis van efficiëntie en politieke draagkracht. De twee criteria zijn onderling verbonden: sociale uitkeringen hebben een breed draagvlak in de publieke opinie als ze ervaren worden als efficiënt. In sommige sectoren kan universalisme leiden tot een zichtbare 'verspilling' van geld, en zo het politieke draagvlak ondergraven. Maar in andere sectoren (zoals de gezondheidszorg) kan universaliteit een voorwaarde zijn om een voldoende draagvlak tot stand te brengen, en ook om in de samenleving 'gemeenschappelijke ervaring' te scheppen. Selectiviteit—in de vorm van een persoonlijke 'overvloed-toets', veeleer dan een 'armoede-toets'—kan een voorwaarde zijn voor efficiëntie. Te veel selectiviteit zal dan weer mensen vastzetten in armoedevallen en zo de efficiëntie verminderen. Met andere woorden, sociaal-democraten moeten een 'breed gedragen' evenwicht vinden. De fundamentele waarde achter dit streven is het idee van een billijke verdeling van lasten en baten, en de politieke uitdaging is een meerderheid te vinden voor een verdeling die als billijk wordt geaccepteerd.

Opnieuw moet ik beklemtonen dat een convergentie van opvattingen op het principiële niveau niet noodzakelijk zal leiden tot een convergentie op het vlak van de praktische maatregelen. In de jaren tachtig was ik, tegen de opinie van sommige vrienden in mijn partij in, voorstander van een wat grotere selectiviteit in bepaalde takken van de Belgische welvaartsstaat, omdat ik die op dat moment niet selectief genoeg vond. In Groot-Brittannië daarentegen is het begrijpelijk dat

centrum-linkse hervormers de nadruk leggen op universaliteit; daarmee gaan ze in tegen het heersende Britse systeem van behoeftenonderzoek. Om elkaars concrete standpunten te begrijpen, mogen wij niet veralgemenen vanuit de bekrompenheid van onze eigen situatie, maar moeten wij zoeken naar de meer algemene principes die aan de basis liggen van die standpunten. Dezelfde woorden betekenen overigens soms iets heel anders in verschillende landen.

Meningsverschillen en gemeenschappelijke vragen

Als je dus zoals Sassoon een langetermijnbril opzet, dan kun je de recente geschiedenis van de sociaal-democratie met recht en rede voorstellen als een periode van convergentie; als je het op de korte termijn bekijkt, vanuit de politieke actualiteit, dan kun je die convergentie ontwaren op bepaalde punten, rond thema's als werkgelegenheid en hervorming van de welvaartsstaat. Het lijstje van 'vaste uitgangspunten', dat ik hier kort heb geschetst, laat een aantal vragen echter onbeantwoord: vragen over de economische politiek die sociaal-democraten willen voeren, vragen over de precieze verhouding tussen de 'actieve' welvaartsstaat en de bestaande 'passieve' welvaartsstaat, en *last but not least* vragen over de fundamentele waarden die achter deze uitgangspunten schuilen. Over sommige van deze kwesties—met name de economische politiek—wordt uiteenlopend gedacht. Over andere kwesties—met name de normatieve uitgangspunten en filosofie van de 'nieuwe' sociaal-democratie—moet het debat nog beginnen. In beide gevallen geldt dat een openhartige discussie, over de partijgrenzen heen, ons heel wat verder zou kunnen helpen. Ik behandel nu achtereenvolgens economische politiek, de verhouding tussen de 'actieve' en de 'passieve' welvaartsstaat, en enkele normatieve vragen.

Economische politiek: keynesianen tegen aanbodpolitiek?

Veel sociaal-democraten zouden aan mijn lijstje van uitgangspunten iets toevoegen: de nadruk op werkgelegenheid voor laaggeschoolden, zo zouden zij opmerken, mag niet leiden tot een eenzijdige benadering. Wil je met een gericht werkgelegenheidsbeleid succes boeken, dan moet er immers—en daarin zou ik hen bijtreden—voldoende druk zitten op de vraag naar arbeid in het algemeen. Daarom is

macro-economisch beleid belangrijk. De Franse, Duitse, Italiaanse en een aantal andere regeringen hebben de voorbije twee jaar beklompt dat een coördinatie van het Europese macro-economische beleid noodzakelijk is, zeker nu we in een muntunie leven. Zij deden daarvoor beroep op een inzicht dat in essentie keynesiaans is: met behulp van een verstandige begrotingspolitiek en geldpolitiek kunnen overheden recessies verzachten of verergeren, en de economische activiteit op een duurzame wijze bevorderen of afremmen. Het keynesiaanse pleidooi voor coördinatie werd op een subtiele wijze verwoord door de Franse minister van Financiën Dominique Strauss-Kahn, en—helaas op een veel simplistischer manier— door zijn intussen opgestapte Duitse collega, Oskar Lafontaine.

Op dit punt lijken de Britten met hun Derde Weg en vele sociaal-democraten van het vasteland tegenover elkaar te staan. Zeker, woorden kunnen verschillen overdrijven; zo zou je kunnen zeggen dat het Britse begrotingsbeleid voor de volgende drie jaren klassiek anticyclisch is, en in dat opzicht zoals keynesianen het zouden voorschrijven. Maar de ideologie van de *derde weg* lijkt wel gebouwd op een 'Keynes-is-dood' verdict. Het 'einde van het keynesianisme' is essentieel in Giddens' verklaring van de *behoefte* aan een *derde weg*, zoals hij uitlegt in *Beyond Left and Right*: 'Het keynesianisme werd ineffectief door de gecombineerde en onderling verbonden invloed van de toegenomen globalisering enerzijds en van de transformatie van het alledaagse leven anderzijds. [...] Het keynesianisme werkte redelijk goed in een wereld van *eenvoudige* modernisering; maar het kon niet overleven in een wereld van *reflexieve* modernisering—een wereld van geïntensifieerde sociale reflexiviteit. Reflexieve burgers, reagerend op een nieuw sociaal universum van wereldwijde onzekerheden, worden zich bewust van de economische stimuli die verondersteld worden hun gedrag te sturen en kunnen deze ondermijnen. Het keynesianisme, zoals sommige andere vormen van beleid die hebben bijgedragen tot de welvaartsstaat, veronderstelt burgers met een meer stabiele levensstijl dan diegene die eigen is aan een geglobaliseerde wereld met een hoge reflexiviteit' (Giddens, 1994, p.42).

Omdat Giddens het verband tussen de instabiliteit in de levensstijl en het falen van het keynesianisme helemaal niet staaft met empirische gegevens, is dit niet veel meer dan een dogmatische bewering. Maar dat is niet het belangrijkste wat ik hier wil zeggen. Mijn punt is het

volgende: deze manier van denken ziet de *echte* moeilijkheden die sociaal-democraten in het verleden met keynesiaans beleid hebben ondervonden over het hoofd, en maakt het moeilijk om vandaag een intelligente en productieve dialoog op gang te brengen tussen, bijvoorbeeld, de Franse socialisten en New Labour. Voor alle duidelijkheid: het optreden van Oskar Lafontaine heeft er ook niet toe bijgedragen dat een vruchtbare dialoog op gang kwam.

Ik kan hier niet alle argumenten opsommen, maar laat me het als volgt verwoorden. De identificatie van de ‘klassieke sociaal-democratie’ met ‘effectief keynesiaans beleid’ berust op verborgen veronderstellingen, die al te gemakkelijk voor waarheden doorgaan. Ooit, zo wordt aangenomen, leefden wij in een ‘gouden tijdperk’, toen sociaal-democraten *in alle omstandigheden* de werkloosheid konden bestrijden met een of andere door de regering georganiseerde expansie van de economische vraag. In die gouden tijd was het keynesiaans beleid, zo opgevat, een probleemloos recept omdat de economieën minder open waren. Natuurlijk klopt dit verhaal niet.¹ In *Crisis and Choice in European Social Democracy* beschrijft Scharpf haarfijn een aantal problemen waarvoor keynesiaans vraagbeleid geen oplossing biedt: stagflatie, dat wil zeggen de combinatie van economische stagnatie en inflatie die veroorzaakt wordt door kosteninflatie (zoals na de oliecrisis), is maar één voorbeeld. Om zulke stagflatie aan te pakken was een inkomensbeleid vereist als aanvullend instrument. Daarvoor was een hechte samenwerking nodig tussen regeringen en vakbonden (Scharpf, 1991, p.25-37). Zelfs met het oog op de stabilisatie van de gewone conjunctuurschommelingen was het succes van het economisch beleid afhankelijk van het overleg tussen vakbonden en werkgevers. Aan zichzelf overgelaten zijn regeringen onvoldoende gewaand om aan alle economische problemen het hoofd te bieden, zelfs in een gesloten economie.

Ik beklemtoon dit punt, niet omdat de groeiende openheid van onze economieën een onbelangrijk punt zou zijn. Nee, ik doe dat om het bizarre idee uit de wereld te helpen dat in het ‘gouden tijdperk’ – ‘voor de globalisering’ zagezegd – de sociaal-democratie in haar strijd tegen de werkloosheid altijd succes boekte met ‘vraagstimulering’, wat ook het probleem was dat werkloosheid veroorzaakte. Als ik dan terugkeer naar de discussies van vandaag, zou ik de werkelijke uitdaging als volgt willen omschrijven: een succesvol macro-economisch

beleid – succesvol vanuit sociaal-democratisch standpunt – vereist coördinatie en wederzijds vertrouwen tussen ten minste drie actoren of reeksen actoren: de budgettaire autoriteiten (de regeringen), de monetaire autoriteiten (de centrale banken) en de werkgevers en werknemers, die over loonsverhogingen onderhandelen. Op Europees niveau is het nog veel moeilijker om de nodige coördinatie en het nodige vertrouwen tussen deze actoren tot stand te brengen, want daar zijn veel verschillende en verschillende niveaus van regeringen, niveaus van werkgevers- en werknemersorganisaties, en één monetaire autoriteit.

De Fransen hebben, gehoor gevend aan wat Delors sinds jaar en dag bepleit, een project uitgewerkt om dit probleem op te lossen. Zij vatten dat samen met het idee van ‘een economische regering’. Dit idee, waar ook Lafontaine summier naar verwees (bijvoorbeeld Lafontaine, 1998, p.105), houdt in dat door verregaande economische coördinatie tussen de regeringen van de Euro-zone ‘een economische pool’ tot stand zou komen die een referentiepunt zou vormen voor de ‘monetaire pool’, de Centrale Bank. Ideaal gesproken zou deze coördinatie van monetaire en budgettair-economische politiek ondersteund moeten worden met een vorm van sociaal overleg op Europees niveau, om spelregels voor de evolutie van lonen en wedden af te spreken. Dat brengt een ingewikkelde agenda mee, waaraan dan nog specifieke voorstellen voor coördinatie tussen de verschillende Raden van Ministers worden toegevoegd. Ik kan daar in deze bijdrage niet in detail op ingaan, laat staan dat ik de sterkten en zwakten, de kansen en de risico’s die dat meebrengt kan bespreken.

Ik wil hier beklemtonen dat dit debat betrekking heeft op de architectuur van het sociaal-economische beleid. Het gaat erom de institutionele voorwaarden te scheppen die een goede combinatie van vraag- en aanbodbeleid mogelijk maken, meer in het bijzonder een soepel monetair beleid, zoals Greenspan in de Verenigde Staten gevoerd heeft. Deze aanpak berust weliswaar op keynesiaanse inzichten, maar er is hier geen sprake van een *dash for growth*, noch van keynesiaanse *fine tuning*—wij hebben onderhand geleerd dat dat illusies zijn. Wat wij nodig hebben, institutioneel gesproken, is voldoende vertrouwen en coördinatie tussen de belangrijkste actoren, zodat de Europese Centrale Bank haar monetair beleid kan versoepelen als dat economisch aangewezen is.

Een knelpunt voor een dergelijke gecoördineerde aanpak is de rol van het sociale overleg in Europa: de indruk bestaat dat de samenhang tussen en binnen de sociale organisaties verzwakt is, waardoor coördinatie en 'vertrouwen' op Europees vlak überhaupt nog moeilijker te organiseren zijn. De uitdaging is dan om nieuwe vormen van succesvol nationaal overleg te creëren, en om een Europees model uit te tekenen dat de verscheidenheid aan nationale modellen kan herbergen. Hoewel het optimisme van de wil op dit vlak getemperd moet worden door het pessimisme van het verstand, is er geen reden voor zwart pessimisme wat de toekomst van het sociaal overleg betreft.

Dit zijn belangrijke kwesties voor de toekomst van de Europese sociaal-democratie. Maar het intellectuele kader dat Giddens aanbiedt voor de *derde weg* biedt geen houvast in dit debat, en dat baart me zorgen. In zekere zin verklaart Giddens zelfs niet geïnteresseerd te zijn. Hij beweert dat de wereld zo ingrijpend is veranderd dat klassieke macro-economische analyse en sturing *irrelevant* zijn geworden. Dit is niet alleen fout; wie Giddens hierin volgt, sluit zichzelf uit van beslissende discussies binnen de Europese sociaal-democratie, over het beheer van de euro, de toekomst van het collectieve overleg, de rol van het begrotingsbeleid, de toekomst van het Europese sociaal-economische model *tout court*.

Het feit dat Giddens het corporatisme (dat wil zeggen het georganiseerd sociaal overleg) opnoemt als een van de karakteristieken van de sociaal-democratie, maar het definieert als 'de staat die de civiele samenleving domineert' (Giddens, 1998), versterkt deze intellectuele moeilijkheid nog. Crouch (1998) heeft erop gewezen dat dit blijk geeft van weinig inzicht in wat de neocorporatistische industriële relaties betekenden in de landen waar ze het meest in de praktijk werden gebracht. En het verhindert elke nuttige dialoog over de rol van corporatistische structuren in de hernieuwing van het Europese continentale model. Wat we nodig hebben, is een openhartige, ondogmatische discussie die ook vertrekt van *feiten*. Een basisgegeven is, bijvoorbeeld, dat de Europese landen geconfronteerd worden met een algehele europeanisering van hun economieën, veeleer dan met een globalisering (al ontken ik niet dat de globalisering een punt is). De economische realiteit vraagt om Europees economisch bestuur.

Dat openhartige discussie onder sociaal-democraten toelaat om stappen vooruit te zetten en meningsverschillen te overbruggen, is

intussen bewezen door een PES-werkgroep onder leiding van de Portugese Eerste Minister, Antonio Guterres. Deze werkgroep presenteerde in maart 1999 een rapport over economische politiek en werkgelegenheid, waarin de nood aan 'economisch bestuur' voor Europa vertaald werd in verschillende relatief concrete voorstellen om de besluitvorming in Europa te verbeteren en sterker te richten op werkgelegenheid. Zo pleitte de werkgroep ervoor om het jaarlijkse Europese debat over de 'richtsnoeren voor de werkgelegenheid' (dat nu in december beslecht wordt) te laten samenvallen met het debat over de 'economische richtsnoeren' (dat nu in juni plaatsheeft), zodat één groot debat over werkgelegenheid en economie tot stand komt, waarbij economische politiek en werkgelegenheidspolitiek volledig geïntegreerd worden. Ook pleitte de werkgroep voor meer transparantie en *accountability* in het praktische functioneren van de Europese Centrale Bank; voor betere coördinatie tussen de actie van de Bank, de regeringen van de lidstaten, en de Commissie; voor een Europees investeringsinitiatief; voor een versterking van het proces van Luxemburg, met name een versterking van de voor de lidstaten bindende doelstellingen.²

Op de Europese top van Keulen (juni 1999) werden enkele bescheiden stappen gezet in deze richting, met name door de oprichting van een soort 'forum' waarbinnen de dialoog tussen alle actoren (de Bank, de Commissie, de regeringen, de sociale partners) zal gestructureerd worden, en door een extra programma voor investeringen via de Europese Investeringsbank. Deze beslissingen kregen de naam 'Europees Tewerkstellingspact' mee. Maar een écht 'tewerkstellingspact'—een pact dat de lidstaten bijkomende inspanningen inzake tewerkstelling oplegt—is met de besluiten van Keulen mijns inziens nog niet tot stand gekomen. Op dit vlak blijft er dus nog een belangrijke agenda voor sociaal-democraten, en moeten de gangbare debatten over de *derde weg* (of het *nieuwe midden*) grondig uitgediept en geconcretiseerd worden.

Bijna alle sociaal-democraten op het continent voegen ook voorstellen voor een fiscale coördinatie toe aan deze agenda voor een Europees economisch bestuur. De problematiek van de fiscaliteit is immers verbonden met de problematiek van de welvaartsstaat. Wil je geleidelijk aan komen tot een alternatieve financiering van de sociale zekerheid—waarbij je bijvoorbeeld het energieverbruik belast om de

lasten op arbeid te kunnen verlagen en nieuwe jobs te creëren—dan heb je Europese coördinatie nodig. Omwille van de terughoudendheid van onder meer de Britse regering, is het Europese debat intussen beperkt tot wat men ‘unfaire’ belastingconcurrentie noemt.

De grote voorzichtigheid waarmee New Labour op dit vlak te werk gaat, is begrijpelijk vanuit een tactisch standpunt, in het licht van het komende referendum over de toetreding van Groot-Brittannië tot de euro-zone. De Britse regering wil ten allen prijze vermijden dat de euro synoniem zou zijn van ‘hogere belastingen opgelegd door Brussel’. Ik denk dat continentale sociaal-democraten hiervoor enig begrip—en dus nog een tweetal jaren geduld—moeten opbrengen. Maar dit geduld kan niet oneindig zijn. Als de Britse onwilligheid om over een fiscale coördinatie te praten ideologisch verankerd blijkt, dan zou mijn optimisme omtrent een mogelijke convergentie inzake sociale modernisering alleszins een flinke knauw krijgen. In dat geval wordt het immers zeer moeilijk om te komen tot een gemeenschappelijke Europese aanpak van werkgelegenheid en sociale modernisering die verder gaat dan wat er op de topconferenties van Luxemburg, Cardiff en Keulen al is bereikt.

Kunnen sociale investeringen sociale uitgaven vervangen?

Het derde ‘vaste uitgangspunt’ in het lijstje dat ik hierboven voorstelde, luidt dat de actieve welvaartsstaat niet alleen ‘sociale uitgaven’ (voor uitkeringen) moet doen, maar ook ‘sociale investeringen’ (bv. in opleiding en vorming). De meeste sociaal-democraten zouden er de nadruk op leggen dat de relatie tussen sociale investeringen en sociale uitgaven geen ‘of-of’-relatie is: het is ‘en-en’. In het Britse debat wordt de klemtoon vaak anders gelegd: het lijkt wel alsof de ‘sociale investeringsstaat’ de klassieke welvaartsstaat kan *vervangen*.

Vaak wordt gesuggereerd—met name in het Britse debat, maar ook elders—dat sociale uitkeringen ‘herverdelen’, terwijl sociale investeringen met herverdeling niets te maken hebben. Er is een intuïtief en politiek aantrekkelijk argument waarmee je dit onderscheid kunt motiveren, nl. dat sociale investeringen iedereen ten goede komen, terwijl uitgaven voor sociale uitkeringen sommige mensen ten goede komen ten koste van anderen; die laatste uitgaven zouden daarom ‘herverdelerend’ zijn en de eerste niet. Al mag dat dan politiek goed uitkomen—omdat ‘herverdelen’ in de oren van de middengroepen

‘verdacht’ klinkt—en vaak correct zijn, toch is het moeilijk vol te houden dat sociale investeringen *nooit* herverdelend werken.

Sociaal investeren in mensen is geen ‘goedkope optie’, zeker niet op korte termijn. En zelfs als sociale investeringen de algemene economische efficiëntie voldoende aanzwengelen om daar macro-economisch gesproken de vruchten van te plukken, dan nog is er geen garantie dat *elke* individuele burger daar per saldo persoonlijk voordeel bij zal hebben. De realiteit is dat zowel een groot deel van de sociale uitgaven als een groot deel van wat wij ‘sociale investeringen’ noemen, een beroep doen op onze bereidheid om rijkdommen te herverdelen, vaak van makkelijk identificeerbare hooggeschoolde individuen met een hoog inkomen naar makkelijk identificeerbare laaggeschoolde individuen met een laag inkomen. Zowel ‘sociaal besteden’ als ‘sociaal investeren’ vergen herverdeling, en we moeten vermijden daarin een valse tegenstelling te scheppen.

De idee dat de sociale investeringsstaat de traditionele welvaartsstaat grotendeels kan *vervangen*, is *onrealistisch*, omdat we in een vergrijzende maatschappij leven, waar steeds meer mensen door ouderdom afhankelijk zullen worden van sociale uitkeringen. Daarmee wil ik niet ontkennen dat er een verband bestaat tussen sociale investeringen die het arbeidspotentieel in de samenleving verhogen enerzijds en het beheer van de demografische transitie anderzijds. Als je tijdens een periode van veroudering een evenwicht wilt behouden tussen het peil van pensioenen en uitkeringen en het peil van de lonen, dan is een hogere werkgelegenheidsgraad nodig. Dat is een punt dat beklemtoond wordt in het Nederlandse debat. Investeren in opleiding en vorming zijn een instrument om de arbeidsparticipatie te verhogen. Maar wie dit argument hanteert, pleit ervoor om een hoog niveau van sociale uitgaven in stand te houden. Een dergelijk pleidooi voor sociale investeringen is géén pleidooi voor een vermindering van de sociale uitgaven!

Belangrijke veranderingen in de wereld maken belangrijke veranderingen in de welvaartsstaten nodig (vergelijk mijn uitgangspunten 1 en 2). Maar de bewering dat sociale investeringen een aanzienlijke daling van de sociale uitgaven mogelijk maken, weerspiegelt een opvatting die, als ze in de praktijk zou worden gebracht, botte besparingen vereist in de welvaartsvoorzieningen en de sociale zekerheid. Het zou een inbreuk zijn op een herkenbare sociaal-democratische agen-

da. Dat wil niet zeggen dat wij de structuur van de sociale uitgaven niet kunnen verbeteren, noch dat alle bestaande sociale uitgaven heilig zijn. Maar in het Britse debat over de *derde weg* is een aantal forse verklaringen te horen over de 'inefficiëntie' van de sociale uitkeringen, waarin ten onrechte problemen die eigen zijn aan de Britse welvaartsstaat tot algemeen geldende tekortkomingen van alle hedendaagse welvaartsstaten uitgeroepen worden. In Groot-Brittannië is de armoede de laatste 15 jaren niet verminderd, ondanks stijgende sociale uitgaven. Sommige redenen daarvoor zijn intrinsiek verbonden met de structuur van de Britse welvaartsstaat en de Britse arbeidsmarkt.

Je kunt de Britse ervaring niet begrijpen als een illustratie van een *algemene* 'inefficiëntie' van de sociale uitgaven, waarmee alle hedendaagse welvaartsstaten in dezelfde mate af te rekenen zouden hebben. Een dergelijke bewering gooit verschillende dingen op één hoop, en is een slechte basis om onder moderniseringsgezinde sociaal-democraten een vruchtbare dialoog op gang te brengen over de toekomst van het Europese model. Anderzijds zouden de sociaal-democraten van het Europese vasteland begrip moeten opbrengen voor de complexiteit en het verschillende karakter van de sociale problemen waarmee New Labour af te rekenen heeft.

Gemeenschappelijke normatieve vragen

De discussie hierboven geeft aan dat er een grondige analyse nodig is van de veranderingen in onze economische en sociale omgeving. Een kritisch onderzoek van de feiten maakt vaak duidelijk dat de echte veranderingen minder spectaculair zijn, of minder beslissend, dan radicale veralgemeningen suggereren. Toch wordt de essentiële discussie over de toekomst van de sociaal-democratie meestal gesitueerd in de veranderende wereld waarin die sociaal-democratie zich beweegt. Die benadering weerspiegelt echter een *a priori* oordeel dat verkeerd zou kunnen zijn. Misschien is het niet zozeer de wereld die we opnieuw moeten bekijken, maar wel ons sociaal-democratisch waardensysteem. Ikzelf ben ervan overtuigd dat sociaal-democraten ertoe bereid moeten zijn om de manier te herdenken waarop ze hun basiswaarden—bijvoorbeeld inzake de fundamentele gelijkheid van iedere persoon—in rechtvaardigheidsnormen vertalen. Met rechtvaardigheidsnormen bedoel ik, bijvoorbeeld, criteria voor een rechtvaardige verdeling van inkomens, en opvattingen over rechten en plichten van burgers in een welvaartsstaat.

Mijn benadering verschilt daarin—welbewust—van vele van onze discussies over sociaal-democratie of de *derde weg*. In het politieke vertoog worden ‘waarden’ vaak in zeer algemene termen gedefinieerd. Zeggen dat ‘onze waarden onveranderd zijn gebleven’, maar dat het de wereld is die veranderd is, zodat wij ‘de praktische toepassing’ van die waarden moeten herbekijken, mag dan politiek en emotioneel comfortabel zijn—wij laten aan onze waarden niet tornen—maar het is niet het hele verhaal. Hoe geruststellend dat ook moge klinken, het is niet noodzakelijk een correcte weergave van wat er in de discussies over sociaal-democratie en de *derde weg* echt omgaat. Tussen basiswaarden en hun praktische toepassing liggen normen in verband met rechtvaardigheid, dat wil zeggen normatieve criteria die aangeven wat, ideaal gesproken, een samenleving moet bereiken om een rechtvaardige samenleving te zijn. Als je het op die manier bekijkt, zou het best kunnen zijn dat veel sociaal-democraten nu bezig zijn, niet hun basiswaarden, maar wel hun rechtvaardigheidsnormen te herzien. *A priori* beschouw ik dat niet als een probleem. Misschien moeten wij vastgeroeste ideeën over sociale rechtvaardigheid opnieuw bekijken en waar nodig bijstellen. Daarom ben ik blij dat Blair de discussie rond ideeën en waarden zo belangrijk vindt. Hij legt wel erg de nadruk op het feit dat de sociaal-democratische waarden niet veranderd zijn, maar maakt ondertussen toch duidelijk dat de discussie ‘over ideeën’ gaat (Blair, 1998, p.1).

Ik zou graag kort een aantal normatieve kwesties behandelen die versluierd worden door mijn lijstje van uitgangspunten inzake sociaal beleid. Maar eerst moet ik erop wijzen dat het besef dat volledige tewerkstelling niet langer in de traditionele ‘mannelijke’ betekenis van het woord kan worden begrepen (mijn eerste uitgangspunt), in veel kringen geleid heeft tot een meer fundamentele verschuiving van doelstellingen dan ik in dat eerste uitgangspunt heb aangegeven. Vandaag zijn de beleidsvoerders in hun langetermijndenken minder begaan met werkloosheidscijfers dan wel met *werkegelegenheidsgraden* (de verhouding tussen het aantal werkenden en de bevolking op actieve leeftijd). Dat is een andere doelstelling, zowel in praktische als in meer fundamentele zin. Karakteristiek genoeg zijn regeringen steeds minder geïnteresseerd in het manipuleren van werkloosheidsstatistieken. Ook beschouwen zij het groeiende aantal mensen die werkonbekwaam zijn of in vervroegde pensioneringssystemen zitten, als even

problematisch als het aantal werklozen. Om dat streven naar een hogere werkgelegenheidsgraad te motiveren, verwijzen zij naar de waarde van actieve participatie aan de maatschappij voor iedere burger, en/of naar het idee van de *inclusieve* samenleving, de samenleving die insluit in plaats van uit te sluiten. Ik wil van deze karakteristieke bekommernis om participatie vertrekken.

Als je stelt dat participatie de norm is die aan de basis ligt van het werkgelegenheidsbeleid, dan rijzen meteen de volgende vragen: participatie aan *wat, waarom* is participatie zo belangrijk, en hoe willen we de *kosten en baten* van het streven naar meer participatie verdelen—als wij echt een *inclusieve* samenleving willen, dat wil zeggen een samenleving waaraan iedereen deelneemt? Zoals ik eerder stelde, blijven deze vragen, en de veronderstelde antwoorden, enigszins verborgen achter de ‘vaste uitgangspunten’ die je vandaag in zoveel sociaal-democratische rapporten terugvindt.

In de praktijk blijkt men zich, als men het heeft over insluiting en participatie, vaak vast te pinnen op een enge definitie van participatie, namelijk participatie aan de arbeidsmarkt. Voor de Labourregering komt het verhogen van de participatie in essentie neer op het verhogen van de participatie in de privé-sector aan de arbeidsmarkt. Andere Europese regeringen die de nadruk leggen op insluiting betrekken ook de publieke sector bij de werkgelegenheidscreatie. Dit wijst op een moraliteit van ‘aangemoedigde zelfredzaamheid’, dat wil zeggen een moraliteit die én het belang van zelfredzaamheid beklemtoont, én aangeeft dat het individu door de overheid moet worden ondersteund bij zijn pogingen om door opleiding, vorming, enzovoort, tot zelfredzaamheid te komen.

Het idee van zelfredzaamheid heeft, voor een deel toch, een moralistisch (of paternalistisch) bijmaakje: arbeid staat in deze manier van denken zo centraal, niet alleen omwille van de geldelijke en niet-geldelijke beloning—zelfrespect bijvoorbeeld—voor diegenen die arbeid verrichten, maar ook, zo neem ik aan, omwille van de positieve effecten die arbeid heeft op de manier waarop mensen hun leven structureren en zich in de maatschappij integreren. Een vleugje van dat moralisme in het politieke vertoog—‘de overheid weet wat goed is voor u’—stoort mij niet, maar het kan niet hét argument zijn. Ik vind het vooral belangrijk dat we de waarde van zelfrespect en andere niet-geldelijke beloningen voor de individu die economisch actief is niet

veronachtzamen: dit *is* belangrijk en er is niets paternalistisch aan het erkennen van *dat* feit. Arbeidsmarktstudies tonen aan dat veel mensen een geldelijke ‘prijs’ willen betalen—en bijvoorbeeld genoeg nemen met een kleiner netto-inkomen (uit arbeid) dan ze zouden hebben als ze van een uitkering zouden leven—om respect en zelfrespect te verwerven.

In zijn pleidooi voor een massaal programma van tewerkstellings-subsidies om het inkomen van mensen met een lage economische productiviteit op te drijven, verwijst de Amerikaanse econoom Phelps expliciet naar het idee dat het verwerven van zelfrespect in een markeconomie voor individuen waardevol, maar ook zeer prijzig kan zijn (met name in het Angelsaksische model waar er geen of zeer lage minimumlonen zijn): ‘De beloning in geld voor het *werk* dat kansarmen in de economie steken, is alleen hun *loon*. En de netto-beloning die zij voor dat werk krijgen, is alleen het verschil tussen dat loon en de uitkering waarop zij geen aanspraak meer kunnen maken omdat zij werk hebben. Het zelfrespect dat wij verwerven door op eigen benen te staan, niet afhankelijk te zijn van overheid of verwanten, draait om het gevoel dat wat wij voor onszelf en ons gezin hebben verdiend, grotendeels de vrucht is van onze eigen inspanningen. Soms is de nettobeloning echter sterk negatief. In dat geval kunnen laagbetaalde werknemers met een klein vermogen het gevoel hebben dat zij te arm zijn om het financiële offer te brengen dat nodig is om het met financiële zelfstandigheid verbonden zelfrespect te “kopen”’ (Phelps, 1997, p.21-22). Met andere woorden, wil een maatschappij werkelijk *inclusief* zijn, dan moet *iedereen* zich het verwerven van zelfrespect door arbeid financieel kunnen ‘veroorloven’, zo zegt Phelps.

Als wij menen wat we zeggen, dan is de *inclusieve* samenleving geen goedkope keuze. Niet alleen vergt ze aanzienlijke investeringen in vorming en opleiding en massale subsidies om het netto-inkomen van werknemers met een lage productiviteit te verhogen, zoals Phelps voorstelt, maar ook, zoals de Nobelprijswinnaar economie Solow (1998) beklemtoont, een effectief aanbod van jobs waarmee mensen aan het economisch leven kunnen participeren. Volgens Solow is de cruciale vraag daarom wie de *inclusieve* samenleving zal betalen. Solow schrijft dat de Amerikanen zichzelf in het debat over de hervorming van de welvaartsstaat ‘voor de gek hebben gehouden’. Een menselijke manier om ‘een einde te maken aan de welvaartsstaat zoals we die

kennen' (een bekende slogan van Clinton) zal veel duurder zijn en veel meer vragen van de overheid dan om het even welke pleitbezorger voor de sociale hervormingen ooit heeft willen toegeven (Solow, 1998, p.27).

Je kunt Solows argumentatie nog op een andere manier vertalen, met verwijzing naar een aantal harde feiten. Een hoge werkgelegenheidsgraad is nodig, maar is niet voldoende voor een billijke verdeling van kansen of voor sociale insluiting, zoals blijkt uit een vergelijking van armoedecijfers. De armoede in de bevolking op actieve leeftijd is in de Verenigde Staten bijna twee keer zo hoog als in Duitsland of Frankrijk, en bijna vier keer zo hoog als in België, zelfs al heeft een veel groter deel van de actieve bevolking in de vs minstens één job. De armoede onder de bevolking op actieve leeftijd blijkt ook breder verspreid te zijn in Australië, Canada en Groot-Britannië, toch allemaal landen met veel betere werkgelegenheidsstatistieken dan de meeste continentaal-Europese landen (Marx en Verbist, 1997, p.5; Figuur 2 en Tabel 1). Let wel, dit vermindert geenszins de individuele en collectieve waarde van actieve participatie aan de arbeidsmarkt. Deze cijfers trekken alleen in twijfel dat een hoge werkgelegenheidsgraad een voldoende voorwaarde is om iedereen écht op een volwaardige wijze te laten 'participeren'.

Bovendien, als participatie de centrale en overkoepelende waarde is voor sociaal-democraten, dan kan ze niet beperkt blijven tot participatie aan de arbeidsmarkt. Om te beginnen kan actieve participatie aan de maatschappij ook nagestreefd worden door middel van activiteiten buiten de arbeidsmarkt—denk maar aan de rol van ouders in lokale scholen. Zorgtaken in het algemeen moeten worden beschouwd als een waardevolle vorm van participatie aan de maatschappij. Actieve participatie mogelijk maken vereist dat mensen hun werk en hun privé-leven kunnen verzoenen, niet alleen door voldoende professionele kinderopvang, maar ook door flexibele systemen van ouderschapsverlofen loopbaanonderbreking, voor de hele arbeidende bevolking en niet alleen voor een gelukkige minderheid. Zo'n verdoorgedreven opvatting van participatie vereist ambitieuze hervormingen. De Nederlandse sociaal-democraten hebben een voorstel gedaan om een globale 'participatiewet' in hun sociale zekerheidssysteem in te voeren, die een hele waaier aan activiteiten zou beslaan, van opleiding over sollicitatie tot specifiek sociaal nuttig werk buiten

de markt (PvdA, 1997, p.29-30); de Nederlandse regeringscoalitie heeft beloofd dit idee in de praktijk om te zetten door middel van een 'kaderwet zorg en verlof'. Een nog radicaler voorstel is het participatie-inkomen van Atkinson (Atkinson, 1995, p.301-303).

Ik hoop dat deze korte beschouwingen voldoende zijn om aan te tonen dat objectieven als participatie en insluiting onvermijdelijk zowel de herverdelingsidealen als de herverdelingspraktijk hoog op de agenda plaatsen. Niet noodzakelijk omdat we vanuit een egalitaristische overtuiging starten (Phelps zegt uitdrukkelijk dat hij geen egalitarist is), maar omdat er zeer grote lasten en baten moeten worden verdeeld als je participatie en insluiting in de praktijk probeert om te zetten. De sociaal-democratie moet zichzelf definiëren, én door middel van haar herverdelingsideaal, én door middel van haar pragmatische bekwaamheid om een verbond tot stand te brengen tussen 'winnaars' en 'verliezers', zoals Melkert, de fractieleider van de Nederlandse sociaal-democraten, schrijft in een interessante bijdrage over de toekomst van de sociaal-democratie en de *derde weg* (Melkert, 1998). De sociaal-democratie is een brede kerk, maar ze kan niet bloeien zonder een herkenbare en éénmakende identiteit. Rechtvaardige herverdeling is daarbij een sleutelement.

Hoe verschillend de nationale achtergronden ook zijn, dit zijn vragen waarmee alle centrum-linkse partijen van Europa geconfronteerd worden. Met betrekking tot deze kwesties is er nog een ander normatief onderzoek dat de partijen van centrum-links wacht: een onderzoek van onze opvattingen over burgerschap en verantwoordelijkheid. Ik kan dit hier niet uitvoerig behandelen. Om u even een voorsmaakje te geven, zet ik twee theoretische interpretaties van één en hetzelfde praktische programma, de *New Deal* van de Britse regering, naast elkaar en ga ik kort na wat wij uit die verschillende interpretaties kunnen leren.

De socioloog Crouch (1998) vindt de *New Deal* een interessante mengeling van neoliberalisme en sociaal-democratie. Neoliberaal zijn de 'stok-achter-de-deur'-elementen: het beperken van de sociale uitkeringen in de tijd en het versterken van prikkels om werk te aanvaarden. De *New Deal* is echter ook zeer sterk sociaal-democratisch geïnspireerd: de overheid investeert in kinderopvang, opleiding en vorming, en in gesubsidieerde vormen van werk om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Volgens Crouch toont dit voor-

beeld aan dat er—voor de socioloog—geen *derde weg*-concept nodig is om het Britse beleid te begrijpen.

Tegenover het standpunt van Crouch staat dat van Plant, die beweert dat de *New Deal* niet alleen blijk geeft van ‘een opvatting die totaal verschilt van die van de sociaal-democratie, tenminste in zijn Britse vorm van omstreeks de jaren vijftig, maar ook een rol inhoudt voor de staat, voor de bureaucratie en voor de belastingdoelstellingen die onmogelijk te rechtvaardigen is met neoliberale argumenten’. De sociale hervorming van New Labour is een ‘echt alternatief’ voor zowel de eerste (neoliberale) weg, als voor de tweede (sociaal-democratische) weg. Waar het volgens Plant om gaat is iets wat men ‘aanbod-burgerschap’ zou kunnen noemen: ‘[I]n een geglobaliseerde markt kan er geen rijke en groeiende vorm van *status-burgerschap* zijn; daarmee bedoel ik: een aantal goederen die aan de burger toekomen als een recht, los van de markt. Het aanbod-burgerschap legt er intengendeel de nadruk op dat burgerschap een *verwezenlijking* is, veeleer dan een *status*, dat burgerschap binnen bereik komt door te participeren op de arbeidsmarkt en de beloning daarvoor te oogsten. Investeren in opleiding zorgt voor (een deel van) de gelijke kansen waar iedere burger in deze nieuwe economische context recht op heeft.’

Toch heeft deze opvatting volgens Plant meer met sociaal-democratie te maken dan met neoliberalisme. Wel verschilt ze van de sociaal-democratie in een ander opzicht: ‘[D]e vraag of de positie van de armste groepen met een voor de arbeidsmarkt bruikbare scholing zal verbeteren ten opzichte van de rijke, zal, voorzover ik dat zie, door de markt worden bepaald. Ofwel zal die scholing de armste groepen in staat stellen om hun positie op de markt te verbeteren, ofwel niet. Sociaal-democraten echter willen dat de overheid met haar beleid rechtstreeks op die positie ingrijpt, zij willen niet dat dat aan de markt wordt overgelaten’ (Plant, 1998, p.9-10).

Als je Labours *feitelijke* beleid neemt, dan overdrijft Plant dat laatste argument een beetje. De omvorming van de *Family Credit* tot de *Working Families Tax Credit*, die de Britse regering nu doorvoert, zal immers de resultaten van de beloningsstructuur van de markt voor zowat een vijfde van de Britse gezinnen min of meer ingrijpend wijzigen. De toegenomen uitgaven die het gevolg zijn van de grotere generositeit van het nieuwe stelsel blijken bovendien, bij nader toezien, weinig ‘arbeidsprikkel’ in te houden voor de meeste gezinnen

met een laag inkomen. De officieel geplande meeruitgaven zullen naar mensen gaan van wie men verwacht dat ze dezelfde job zullen blijven doen tegen hetzelfde loon als tevoren—maar ze zullen netto meer koopkracht hebben (Meadows, 1998, p.76). Met andere woorden, de Britse regering verkoopt een herverdelend programma onder de vlag van *incentives*.

Toch vind ik dat Plant een punt heeft als hij beweert dat het om een ideeëncluster gaat, waarvan de afzonderlijke delen niet zomaar als klassiek sociaal-democratisch of neoliberaal kunnen worden betiteld. Achter de *New Deal* zit in de eerste plaats, expliciet, de algemene notie van ‘wederkerigheid’ of ‘geen rechten zonder plichten’; in de tweede plaats, en meer impliciet, wordt veel belang gehecht aan het participeren aan marktruil en aan marktbeloning als het instrument van die wederkerigheid. In een zekere zin hebben Crouch en Plant allebei gelijk. Als marktruil het *enige* instrument is van wederkerigheid in verhoudingen tussen mensen, dan kunnen de verplichte aspecten van de *New Deal* beschouwd worden als liberalisme *tout court*, zoals Crouch zegt. Verplichting als onderdeel van een actief arbeidsmarktbeleid brengt marktdiscipline mee en versterkt op die manier het ‘verhandelbaar’ worden van sociale relaties op de arbeidsmarkt, om in de terminologie van Esping-Andersen te spreken. Als je echter de onderliggende ideeën, zoals Plant ze presenteert, uit elkaar haalt, zou je kunnen zeggen dat wij hier te maken hebben met, ten eerste, een nieuw concept van sociaal-democratie, dat gevoelig is voor verantwoordelijkheid, en ten tweede, een verenging van de idee van persoonlijke verantwoordelijkheid tot het oogsten van de beloning die op de markt tot stand komt. Het eerste idee lijkt mij veelbelovend. Het tweede baart mij zorgen, als het zonder correctie wordt doorgezet.

Wij hebben goede redenen om een meer verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van sociaal-democratie te ontwikkelen. Meer dan in het verleden heeft de sociaal-democratie vandaag nood aan een moreel programma, wil zij niet de gijzelaar worden van de natuurlijke neiging naar conservatisme van een ‘welvarende meerderheid’, of verworden tot de verdediger van enge groepsbelangen. Ik ben ervan overtuigd dat een moreel programma opgebouwd moet worden rond een ethiek van de verantwoordelijkheid (Vandenbroucke, 1990). Weliswaar duikt persoonlijke verantwoordelijkheid als thema regel-

matig op in het sociaal-democratische vertoog van de afgelopen eeuw. Soms speelde het zelfs een belangrijke rol. Toch zou het onoprecht zijn nu te beweren dat het steeds een vooraanstaand thema is geweest in ons denken. Blair heeft gelijk als hij zegt: ‘Tijdens de laatste decennia zijn verantwoordelijkheid en plicht het terrein van rechts geweest. [...] Het is onvergeeflijk dat ze dat ooit geworden zijn, want het waren sterke krachten in de groei van de arbeidersbeweging in Groot-Brittannië en daarbuiten’ (Blair, 1998, blz.4).

Volgens mij zijn er vier kenmerken die een verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van sociaal-democratie onderscheiden van een door de markt gedomineerde opvatting van verantwoordelijkheid. Ten eerste, in een verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van sociaal-democratie eeft de regering niet alleen het speelveld en helpt ze de spelers en rust ze hen uit om de confrontatie met de markt aan te gaan. Ze is er bovendien toe bereid het resultaat van de beloningsstructuur van de markt door belastingen en subsidies in de richting van een grotere gelijkheid te sturen, als de verschillen in beloning *geen* juiste weerspiegeling zijn van persoonlijke verantwoordelijkheid en inspanningen. Ten tweede, in een verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van sociaal-democratie beschouwt de regering het als een deel van haar verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat er zich voldoende kansen voordoen voor deelname aan de arbeidsmarkt. Ten derde, een verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van sociaal-democratie gaat ervan uit dat burgers sociale verantwoordelijkheid opnemen door verschillende vormen van participatie, niet alleen op de arbeidsmarkt, maar ook door zorgtaken en andere sociale activiteiten die de markt niet beloont. Ten vierde, ‘naast de gemakkelijke retoriek met betrekking tot de morele verantwoordelijkheden van de armen en de machtelozen moet er een moeilijker retoriek met betrekking tot de sociale plichten van de rijken en machtigen staan’, zoals Labour-volksvertegenwoordiger Wright schrijft (1996, p.147).³

Eerder al betoogde ik dat de doelstellingen participatie en insluiting onvermijdelijk zowel de herverdelingsidealen als een herverdelingsbeleid hoog op de agenda plaatsen—alhoewel dat niet de termen zijn waarin, bijvoorbeeld, New Labour het publieke debat voert. Keuzes inzake herverdeling hangen onverbrekkelijk samen met opvattingen over gelijkheid: herverdelen doe je immers omdat je vindt dat een bepaalde sociale verdeling onaanvaardbare ongelijkheden meebrengt.

Welke eisen stelt een sociaal-democratisch gelijkheidsideaal? Een aantal ideeën die in het spoor van Rawls, Sen en anderen ontwikkeld werden in de Angelsaksische politieke filosofie van de laatste twintig jaar (meestal onder de noemer *egalitarian justice*, dat wil zeggen egalitaristische rechtvaardigheidstheorieën) zijn in dit opzicht zeer relevant, omdat ze de mogelijkheid bieden een echt sociaal-democratische, verantwoordelijkheidsgevoelige opvatting van gelijkheid uit te werken. De nauwe band tussen 'gelijkheidsdenken' en 'verantwoordelijkheidsdenken' is een van de belangrijke punten waarrond in dit filosofisch domein veel discussie is gevoerd, o.a. door Dworkin, Cohen, Arneson, Roemer, Kolm en Barry.

Een belangrijke kwestie is bijvoorbeeld de vraag of het feit dat je talenten hebt meegekregen, door geboorte of afkomst, inhoudt dat je de beloning voor het gebruik van die talenten op de markt 'verdient'. Op het eerste gezicht zou je kunnen denken dat dergelijke abstracte discussies over 'talenten' veraf staan van de echte wereld. Veel mensen zouden tegen zulke theoretische bekommernissen inbrengen dat individuele talenten niet van doorslaggevend belang zijn bij het bepalen van de inkomensverdeling. En bekeken vanuit het traditionele standpunt van de linkerkzijde, waarin de verdeling van de materiële productiemiddelen wordt beklemtoond, is het centraal stellen van menselijk kapitaal een radicale verandering van perspectief. Voor mij echter zijn deze discussies over de betekenis en gevolgen van verschillen in menselijk kapitaal van cruciaal belang. Zij houden verband met wat veel moderne sociaal-democraten beschouwen als dé sociale kwestie in hedendaagse samenlevingen (bijvoorbeeld: Strauss-Kahn, 1998, p.68 e.v.).

Le Grand omschrijft een kernidee van de moderne egalitaristische filosofie als volgt: of we een bepaalde sociale verdeling als 'gelijk' of 'ongelijk' beschouwen, hangt af van de mate waarin wij die verdeling zien als het resultaat van individuele keuze. Als iemand door toedoen van zijn eigen keuze minder krijgt dan een ander, dan wordt het verschil niet als een ongelijkheid beschouwd; als dat verschil er komt buiten de wil van dat eerste individu om, dan is het wel een ongelijkheid (Le Grand, 1991, p.87). Zo opgevat is gelijkheid *geen* eenvormigheid, bijvoorbeeld eenvormigheid van inkomen, onafhankelijk van de persoonlijke keuze en persoonlijke inspanningen van mensen (om de eenvoudige reden dat dergelijke eenvormigheid een *ongelijkheid* in sociale voordelen zou meebrengen).

Toch is het een veeleisender begrip dan ‘gelijkheid van kansen’, zoals dat meestal wordt begrepen: de keuzemogelijkheden van individuen worden niet alleen bepaald door de sociale hinderpalen waarmee zij worden geconfronteerd, maar ook door hun oorspronkelijke vermogen en talenten, met inbegrip van hun natuurlijke aanleg en de middelen die zij hebben verworven door erfenissen, giften, familiale achtergrond, opvoeding voor hun meerderjarigheid, enzovoort. Gelijkheid in keuzemogelijkheden tot stand brengen betekent vaak dat men diegenen die door het lot minder goed bedeeld zijn, moet bevoordelen: voor de wijze waarop het lot de kansen aan de start verdeeld heeft, is men immers niet persoonlijk verantwoordelijk, voor sommige keuzes die men later maakt wél (vgl. Le Grand, 1991, p.91-92).

Persoonlijke verantwoordelijkheid, gebaseerd op keuze, is bijgevolg een sleutelconcept in de moderne egalitaristische filosofie. Opvattingen over verantwoordelijkheid bepalen wat wij een ‘billijke verdeling van lasten en baten’ vinden, en zijn dus de grondslag van ons denken over de welvaartsstaat. Hierboven stelde ik dat ‘universaliteit’ of ‘selectiviteit’ *op zichzelf* geen richtinggevende principes zijn. Opvattingen over persoonlijke verantwoordelijkheid kunnen ons doen kiezen voor of tegen bepaalde toepassingen van selectiviteit in de uitkeringen. Zo zijn sommige vormen van selectiviteit niet ‘billijk’ omdat de eigen inspanning van mensen – tengevolge van selectieve tegemoetkomingen – onvoldoende beloond wordt.

Persoonlijke vaardigheden zijn het resultaat van een combinatie van individuele talenten en inspanningen om die talenten te ontwikkelen. Bijgevolg is de marktwaarde van je vaardigheden het resultaat van een combinatie van toeval en keuze: *toeval*, eerst en vooral met betrekking tot je oorspronkelijke talenten, die bepaald worden door de genetische aanleg waarmee je geboren wordt en je vroege vorming, tijdens dewelke je zelf geen keuzen hebt gemaakt; en ten tweede met betrekking tot de markt die er is voor je vaardigheden; *persoonlijke keuze*, met betrekking tot het soort vaardigheden die je op basis van je talenten ontwikkelt en de inspanningen die je daarvoor doet. Hoe we gelukkig toeval (of tegenslag) moeten onderscheiden van keuze is een steeds weerkerende vraag in de moderne egalitaristische filosofie. Dat deze benadering moeilijke vragen oplevert, betekent nog niet dat je ze zomaar kunt wegmoffelen. Politieke discussies

over de relevantie van persoonlijke vaardigheden en over de mate waarin individuen verantwoordelijk zijn voor de bekwaamheden die ze ontwikkelen en voor de positie die ze daardoor op de arbeidsmarkt innemen, veronderstellen een fundamentele ethische discussie over talent, keuze en ‘verdiend loon’, die kenmerkend is voor het moderne gelijkheidsdenken (vgl. Cohen, 1989, White, 1997; White, 1998, p.25–26).

Armoede aan theorie?

Sociaal-democratische actie heeft nood aan een moreel programma gevoed door empirische theorie (Wright, 1996, p.51). Nadat hij het langetermijnplaatje van de sociaal-democratische convergentie heeft getekend, sluit Donald Sassoon af met enkele pessimistische bedenkingen, waarvan hij er één bestempelt als ‘de armoede aan theorie’: ‘Een ander negatief aspect van de convergentie is het einde, in de praktijk, van een intellectueel kader dat de partijen van de linkerrijde kan gidsen of inspireren. De Europese linkerrijde kan niet langer bouwen op theoretische instrumenten—zoals het marxisme of het keynesianisme—om een uitweg te vinden uit de huidige impasse. De schuld daarvoor ligt niet bij de politici, maar bij de intelligentsia’ (Sassoon, 1998, p.96).

Uiteraard pleit Sassoon niet voor een terugkeer naar het marxisme of keynesianisme. Toch heb ik zo mijn twijfels of verwijzen naar het marxisme of keynesianisme de beste manier is om de huidige intellectuele uitdaging te schetsen. Inderdaad, ooit was de idee populair dat sociaal-democratische actie gebaseerd kon en moest zijn op een op zichzelf staande wetenschappelijke theorie, die duidelijk gescheiden was van de ‘burgerlijke’ wetenschap. En het kan best dat sommige sociaal-democraten na het marxisme het keynesianisme aan hun hart hebben gedrukt alsof het een nieuwe sociaal-democratische *passe-partout* was, in die mate zelfs dat elke kritiek of nuance op het traditionele keynesianisme beschouwd werd als ‘neoliberaal’. Als dat zo was, dan was men gewoon fout.

Dat wij ons geloof in een afzonderlijk, op zichzelf staande socialistische theorie hebben laten varen, betekent helemaal niet dat wij, vandaag, intellectuele bronnen ontberen. De intellectuele bronnen die nodig zijn om zowel het morele programma als de empirische

theorie waar sociaal-democraten nood aan hebben, te ontwikkelen, liggen voor het grijpen in de hedendaagse politieke filosofie en in de sociale, economische en politieke theorie. Zij zijn niet beschikbaar in de vorm van een afgewerkt, samenhangend programma. Als we er gebruik van willen maken, dan zullen we moeten proberen complexe en tegenstrijdige argumenten en feiten te vatten. Bruggen bouwen tussen theorie en praktijk is een moeilijke oefening. En pogingen daartoe zijn niet gediend met de verregaande veralgemeningen die al te vaak onze debatten domineren, met de ‘gladde retoriek die diegenen aanspreekt die gesofisticeerd willen overkomen, zonder hard te moeten nadenken’ (Krugman, 1996, p.ix).

De intellectuele uitdaging, vandaag, is de retoriek—met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen als ‘globalisering’, ‘het einde van het keynesianisme’, ‘het einde van de welvaartsstaat zoals wij die kennen’ of ‘de op til zijnde crisis van het kapitalisme’—te confronteren met helder denken en harde feiten. De uitdaging is ook, op een kritische en constructieve manier, onze eigen kernideeën te herdenken. De intellectuele hulpmiddelen die daarvoor nodig zijn, zijn in overvloed aanwezig. Sociaal-democraten hebben vandaag geen tekort aan intellectuele bronnen, en nog minder aan politieke macht. Ik zie maar twee factoren die onze gemeenschappelijke actie zouden kunnen belemmeren: een gebrek aan open gedachtewisseling over de nationale grenzen heen, en een tegenzin om een grondig debat te voeren over ideeën. De Partij van Europese Sociaal-Democraten heeft op dat vlak een dwingende en dringende opdracht. Nooit hebben wij minder excuses gehad voor falen, op om het even welk van deze punten.

Noten

1. Dit lijkt misschien een nogal krasse bewering. Ik ga hier dieper op in (en op Giddens’ verhaal) in: Vandenbroucke (1998).

2. De tekst van de werkgroep Gutterres is inzake economische politiek heel wat preciezer dan het gemeenschappelijke manifest van Blair en Schröder (1999). Het Blair-Schröder manifest beperkt zich tot de (correcte) principiële vaststellingen dat een evenwicht nodig is tussen vraag- en aanbodpolitiek, dat de begrotingspolitiek ruimte moet laten voor ‘automatische stabilisatoren’ en voor een actief investeringsbeleid van de overheid. Het manifest spreekt zich niet uit over

het verdere verloop van het proces van Luxemburg (moeten de richtsnoeren voor de werkgelegenheid verder versterkt worden, of zijn we tevreden met de huidige stand van zaken?), of over de ontwikkeling van de relatie tussen de Europese Centrale Bank en de andere actoren van het beleid. Het Guterres-rapport, waaraan alle PES-partijen bijgedragen hebben, is in deze kwesties meer geprofileerd.

3. Voor een formeel onderzoek van de samenhang tussen verantwoordelijkheid, gelijkheid en financiële prikkels, zie Vandenbroucke (1999).

A. B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

T. Blair, *The Third Way. New Politics for the New Century*, London: Fabian Society, Fabian Pamphlet 588, 1998.

T. Blair and G. Schröder, *The Way Forward for Europe's Social Democrats. A Proposal by Gerhard Schröder and Tony Blair*, 1999.

G. A. Cohen, 'On the Currency of Egalitarian Justice', *Ethics*, 1989, nr.99, p.912-944.

Commission on Social Justice, *Social Justice. Strategies for National Renewal*, London: Vintage, 1994.

C. Crouch, *A Third Way in Industrial Relations?* Paper presented at the conference 'Labour in Government: the Third Way and the Future of Social Democracy'; Minda de Gunzburg Centre for European Studies, Harvard University, 13-15 November 1998.

J. Delors, *Réflexions et propositions pour un nouveau modèle de développement*, Party of European Socialists, mimeo, May 1997.

A. Giddens, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press, 1994.

A. Giddens, 'After the left's paralysis', *The New Statesman*, 1 May 1998, p.18-21.

A. Gutterres, *A European Employment Pact for a New European Way*, Report from PES Party Leaders, presented by Antonio Gutterres, adopted by the PES Congress on 2 March 1999.

P. Krugman, *Pop Internationalism*, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1996.

O. Lafontaine und C. Müller, *Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle*, Bonn: Dietz, 1998.

J. Le Grand, *Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy*, London: Harper Collins Academic, 1991.

I. Marx and G. Verbist, *Low-paid work, the household income package and poverty*, paper presented at the LOWER Conference, London, 12-13 December 1997.

P. Meadows, 'Recent shifts in wage inequality and the wage returns to education in Britain', *National Institute Economic Review*, October 1998, nr.166, p.74-77.

A. Melkert, 'Over de sociaal-democratie in Europa', *Socialisme & Democratie*, jrg.55 (1998) nr.10, p.419-425.

E. S. Phelps, *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1997.

R. Plant, *The Third Way*, Friedrich Ebert Stiftung Working Papers 5/98, september 1998.

pvdA, *Sociale zekerheid bij de tijd. Op weg naar het Congres van 14 en 15 februari*, 1997.

D. Sassoon, 'Fin-de-Siècle Socialism: The United, Modest Left', *New Left Review*, January/February 1998, nr.227, p.88-96.

F. W. Scharpf, *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca: Cornell University Press, 1991 (vertaling van de Duitse uitgave, 1987).

R. M. Solow, 'Guess Who Pays for Workfare?', *New York Review of Books*, 5 November 1998, p.27-37.

D. Strauss-Kahn, 'Quelle Gauche pour le XXI^e siècle?', *Action pour le Renouveau Socialiste*, Paris, October 1998.

F. Vandenbroucke, *Over Dromen en Mensen*, Leuven: Davidsfonds, 1990.

F. Vandenbroucke, 'Globalization, Inequality, and Social Democracy', in: R. Cuperus and J. Kandel (eds.) *European Social Democracy. Transformation in Progress*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting and Friedrich Ebert Stiftung, 1998.

F. Vandenbroucke, *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society. Equality, Responsibility, and Incentives*, D. Phil. thesis, Oxford, 1999.

S. White, 'What do Egalitarians Want?', in: J. Franklin (ed.) *Equality*, London: IPPR, 1997, p.59-82.

S. White, 'Interpreting the "third way". Not one road, but many', *Renewal*, vol.6 (Spring 1998) nr.2, p.17-30.

T. Wright, *Socialisms. Old and New*, London: Routledge, 1996.

Zukunftskommission der Friedrich Ebert Stiftung, *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele—ein Weg*, Bonn: Dietz, 1998.

Een democratische economie¹

Het probleem van de economische orde aan het eind van de 20ste eeuw

In de afgelopen eeuw heeft de institutionele inkadering van het economisch leven een soort cyclus doorgemaakt die nauw samenhang met structurele verschuivingen in de economie—met de opkomst en de teruggang van de grootschalige industrie als belangrijkste werkgever in het bijzonder.² Deze levenscyclus van het ‘georganiseerd kapitalisme’ (Hilferding) begon in de decennia na 1870. Toen vond er een opvallend proces van institutionele vernieuwing plaats, gekenmerkt door de opkomst van de vakbonden, van ‘moderne’ politieke partijen, van door de staat verzorgde sociale voorzieningen en van het industrieel grootbedrijf (de grote ‘Nederlandse’ multinationals dateren bijvoorbeeld allemaal uit de decennia na 1870). Deze instituties hingen op allerlei complexe manieren met elkaar samen; vakbonden stimuleerden bijvoorbeeld de introductie van sociale voorzieningen en profiteerden van de geleidelijke democratisering van de politiek.

De periode sinds het vorige *fin de siècle* is gekenmerkt geweest door de geleidelijke uitbouw en consolidatie van deze institutionele verhoudingen, culminerend in de ‘gemengde economie’ van na 1945. Daarbij kregen vakbonden en werkgeversorganisaties een vaste plaats in het maatschappelijk krachtenveld toebedeeld, vond een sterke groei van de welvaartsstaat plaats, werd de arbeidsmarkt gereguleerd (door tal van inperkingen van het ontslagrecht en de invoering van allerlei sociale voorzieningen) en kreeg een beperkt aantal zeer grote ondernemingen een dominante positie in de industrie. De naoorlogse hausse—de gouden jaren van snelle groei tussen 1945 en 1973—was in belangrijke mate verbonden met deze vernieuwde institutionele constellatie.

Kenmerkend voor de structuur die in Nederland ontstond is dat op nationaal niveau mechanismen ontwikkeld werden om te komen tot besluitvorming over de ontwikkeling van bijvoorbeeld de arbeids-

voorwaarden in alle sectoren van de economie. De geleide loonpolitiek die in 1945 werd ingevoerd kwam in feite neer op een uitruil tussen matiging van loonclaims (door de bonden) en verhoging van investeringen en het scheppen van werkgelegenheid (door de ondernemers). Daardoor werd het mogelijk om tamelijk efficiënt de naoorlogse problemen van wederopbouw en versnelde industrialisatie op te lossen. Hoewel ik in deze bijdrage vooral over de ontwikkeling van de economische orde in Nederland schrijf, is duidelijk dat zich in de buurlanden—en elders, buiten Europa—vergelijkbare ontwikkelingen hebben voorgedaan (vgl. Eichengreen, 1996).

De naoorlogse hausse ging echter in belangrijke mate aan het eigen succes ten onder. De nieuwe institutionele inkadering van het economisch leven—in Nederland bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de geleide loonpolitiek—maakte een zo snelle groei van de economie mogelijk dat zich al spoedig toenemende spanningen, vooral op de arbeidsmarkt, voordeden. In de jaren vijftig werd de geleide loonpolitiek het eerste ‘slachtoffer’ van deze spanningen: ondernemers begonnen, om schaarse arbeiders aan te trekken, op steeds grotere schaal lonen uit te betalen die hoger waren dan in de CAO’s was afgesproken, o.a. door het bieden van bonussen, zwarte betalingen en andere vormen van *wage drift*. Vakbonden moesten dit voorbeeld wel volgen en in de loononderhandelingen een meer agressieve houding gaan innemen. Na 1959 leidde een eerste poging tot liberalisatie van de loonpolitiek tot een sterke—en in toenemende mate oncontroleerbare—stijging van de reële lonen. Dit bleef kenmerkend voor de daarop volgende jaren: de lonen stegen veel sterker dan de productiviteit, waardoor de rentabiliteit in het bedrijfsleven onder druk kwam te staan. Maar het ongereguleerde karakter van de markteconomie bracht met zich mee dat de tendens tot overinvestering niet onderdrukt kon worden; met andere woorden, de investeringen namen niet af en de economische groei vertraagde niet (zoals neoklassieke economen misschien verwacht zouden hebben). De groei versnelde eerder, waardoor de spanningen in de economie verder toenamen (vgl. Armstrong e.a., 1984).

De combinatie van een dalende rentabiliteit en voortdurend zeer hoge investeringen—mede gericht op de vervanging van de steeds duurder arbeid door kapitaal—leidde er toe dat ondernemingen steeds vaker een beroep moesten doen op het bankwezen om deze

investeringsen te financieren. Dit ondermijnde op den duur de financiële structuur van het bedrijfsleven en veranderde de positie van de banken in de economie ingrijpend; terwijl deze traditioneel een tamelijk beperkte invloed gehad hadden, nam hun belang na 1960 sterk toe en werden ze in korte tijd de knooppunten van het economisch leven, zoals de studie *Graven naar Macht* (Helmers e.a., 1975) liet zien.

De schaarste aan arbeidskrachten in de jaren zestig had ook grote gevolgen voor de expansie van de welvaartsstaat in deze jaren: de sterke positie van de ‘factor arbeid’ heeft belangrijk bijgedragen aan de groei van de sociale voorzieningen in deze periode. Kenmerkend is dat Nederland rond 1960 in dit opzicht nog duidelijk achter liep op de buurlanden, terwijl deze ‘achterstand’ rond 1975 was omgezet in een ‘voorsprong’: bijna nergens werd toen zo’n groot deel van het inkomen uitgegeven aan sociale zekerheid.

De overinvesteringsgolf van de jaren zestig was daarmee de werkelijke oorzaak van de economische problemen van de jaren zeventig en tachtig. Overinvesteringen, sterk groeiende belastingen en premies, een door de spanningen op de arbeidsmarkt aangejaagde inflatie en een dalende rentabiliteit verzwakten de structuur van het bedrijfsleven. Een aantal exogene schokken—zoals het uiteenvallen van het systeem van de vaste wisselkoersen van Bretton Woods in 1971 en de oliecrisis van 1973—brachten de economie vervolgens uit balans en schokten het vertrouwen in de groei die voor 1973 zo vanzelfsprekend was geweest. De problemen werden nog belangrijk verergerd door de wending in de internationale monetaire politiek in 1979. Deze leidde tot een sterke verhoging van de internationale rentestanden, waardoor het bedrijfsleven, dat in belangrijke mate afhankelijk was geworden van externe middelen, direct met grote problemen werd geconfronteerd. De zeer snelle groei en de overspannen arbeidsmarkt van voor 1973 maakten plaats voor stagnatie en een sterk oplopende werkloosheid.

De problemen van de jaren zeventig en tachtig kunnen niet los gezien worden van de geschetste institutionele structuur die in de eeuw na 1870 tot stand was gekomen. Het betrof hier immers een crisis in de welvaartsstaat, die ten onder dreigde te gaan aan een te grote vraag naar voorzieningen die voor de individuele burger gratis waren, maar voor de samenleving als geheel kostbaar. Het betrof bovendien een crisis op de arbeidsmarkt die volgens neoliberale critici

verstard was geraakt door een te sterke regulering van de arbeidsvoorwaarden. Het betrof ten slotte een crisis bij de grote industriële concerns, die—mede door de desindustrialisatie en de overgang naar een diensteneconomie—als bronnen van werkgelegenheid minder belangrijk werden.

In ideologisch opzicht werd de uitweg uit deze drievoudige crisis gezocht in het—tot op zekere hoogte—afbreken van de arrangementen die in de eeuw na 1870 waren opgebouwd: de staat moest kleiner en meer op afstand van het economisch leven (dus: privatiseringen en voortgaande bezuinigingen); de bedrijven moesten efficiënter en flexibeler (dus: voortdurende afslankingen en inkrimpingen); de arbeidsmarkt moest dynamischer en competitiever (dus: minder bescherming en grotere beloningsverschillen). Dit neoliberale offensief zet sinds het begin van de jaren tachtig de toon, al lijkt recent—met de discussies over de *derde weg*—een zekere tempering in toon te zijn opgetreden. En hoewel deze trends hier vooral geïllustreerd zullen worden aan de hand van het Nederlandse voorbeeld, gaat het in feite om veel bredere, wereldwijde bewegingen; de opkomst en ondergang van de communistische planeconomieën kan vanuit hetzelfde perspectief bezien worden.

De omslag in de inkadering van het economisch leven, in de verhouding tussen staat en economie, blijkt nergens duidelijker dan uit gegevens over de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid. Terwijl deze in vrijwel alle Europese landen tussen circa 1920 en 1970/80 tendentieel daalde, doet zich de afgelopen twee decennia juist weer een scherpe stijging van de ongelijkheid voor, ten dele het gevolg van het radicaal omgekeerde overheidsbeleid. Op de achtergrond speelt daarbij overigens de toename van de werkloosheid een belangrijke rol, waardoor de positie van de factor arbeid belangrijk verzwakt is.³ Tegelijkertijd lijkt de tolerantie voor ongelijkheid toegenomen.

De omslag in de jaren zeventig en tachtig—bezegeld met de val van de Muur in 1989—is gepaard gegaan met een radicale zwenking in het denken over economische orde. In de eeuw na 1870 werd de oplossing van tal van ordeningsvraagstukken juist gezocht in het vergroten van de invloed van de overheid. Of het nu ging om grotere efficiëntie bij het spoor en elektriciteitsbedrijven, of om het aanbod van sociale zekerheid, de noodzaak van versnelde industrialisatie of het stabiliseren van de conjunctuur, vrijwel steeds was hét antwoord vóór

1970 om de staat een grotere rol in het oplossen van deze vraagstukken te doen spelen. Planning, door ondernemingen of door de overheid, werd lange tijd gezien als een superieur sturingsmechanisme. Ook de veronderstelde efficiëntie van het grootbedrijf was volgens economen als Schumpeter en Ansoff in belangrijke mate op de voordelen van vormen van administratieve coördinatie gebaseerd.

De wending in het denken over de rol van de overheid—en over de rol van centrale sturing in het algemeen—die in de jaren zeventig en tachtig optrad moet gezien worden tegen de achtergrond van de geschetste crisis in de institutionele structuur, die voeding gaf aan de ideologische kritiek op alle vormen van staatsinmenging (waarbij sociale wetenschappers er in toenemende mate in slaagden om ‘aan te tonen’ dat alle overheidsinterventie contraproductief is). Het is een—ook binnen de sociaal-democratie—niet onbekend geluid dat nu de oplossing van alle problemen gezocht moet worden in minder overheid en meer marktwerking.

Voor sociaal-democraten lijkt er dus ergens in de jaren zeventig en tachtig iets grondig fout te zijn gegaan. Nadat een eeuw lang getracht was het kapitalisme te beteugelen en men eindelijk de overheid meende te kunnen gaan inzetten voor ‘de gelijke spreiding van kennis, macht en inkomen’ begonnen de duistere krachten van het kapitalisme aan een wederopstanding die hun nu geheel vrij spel lijkt te geven: want wat is er thans heiliger dan de AEX-index en de *shareholder value*? De profeten van de globalisering vertellen ons bovendien dat de marges van economische politiek—nu alle markten met elkaar verweven zijn—zodanig gekrompen zijn dat de overheid zich maar beter kan beperken tot marktconform gedrag.

De vraag dringt zich op hoe deze crisis in de institutionele structuur van het ‘georganiseerd kapitalisme’ geïnterpreteerd moet worden. Maken we het eind mee van een lange strijd om dit aan banden te leggen en viert het neoliberalisme vanaf de jaren 1990 alleen nog maar hoogtij (een soort ‘eind van de geschiedenis’ maar in een andere gedaante)? Is de sociaal-democratie, met haar traditioneel sterke worteling in de industriële arbeidersklasse, gedoemd met de transitie naar een postindustriële diensteneconomie eveneens ten onder te gaan?

De wending in het denken over de economische orde mag verrassend genoemd worden. Het is op zijn minst ironisch dat de relatief snelle heroriëntatie die de Nederlandse economie na 1982 heeft door-

gemaakt—sinds het akkoord van Wassenaar en het aantreden van het eerste kabinet Lubbers—in hoge mate gebaseerd was op instituties die juist uit de naoorlogse periode dateren. In 1982 werd in zekere zin dezelfde oplossing gekozen voor de ernstige economische problemen als in 1945, namelijk loonmatiging om de rentabiliteit van het bedrijfsleven te herstellen en aldus op den duur de werkloosheid terug te dringen. De loonmatiging is in combinatie met een aantal maatregelen gericht op het flexibiliseren van de arbeidsmarkt effectief geweest. Deze politiek werd bovendien mogelijk gemaakt door het feit dat de diagnose van de economische problemen in hoge mate gedomineerd werd door een ander instituut dat uit 1945 dateert, het Centraal Planbureau. De centrale positie die het CPB innam in de discussies in de jaren zeventig en tachtig heeft zeker bijgedragen aan de (beperkte) consensus die na 1982 tot stand kwam. Dat dit ‘poldermodel’ zo’n belangrijke rol lijkt te hebben gespeeld in de relatief gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie in de recente periode (sinds ongeveer 1987), is voor de neoliberalen een moeilijk te verklaren—of te verteren—zaak (al wordt vanuit deze kringen natuurlijk wel consistent opgeroepen tot loonmatiging).

De situatie aan het eind van de twintigste eeuw is dus complex. De institutionele structuur die in deze eeuw het proces van economische ontwikkeling heeft vormgegeven, lijkt in een crisis terecht te zijn gekomen terwijl andere krachten—zoals de ‘revolte’ van de aandeelhouders en de ontketening van kapitaalmarkten door globalisering—in de afgelopen decennia het initiatief naar zich toegetrokken hebben. Anders geïnterpreteerd kan deze ‘crisis’ gezien worden als een moeilijke overgang naar de postindustriële samenleving, waarin de economie geheel gedomineerd wordt door de productie van diensten (in Nederland nu al goed voor meer dan 85% van het nationaal inkomen). Daardoor ontstaan—net als in de decennia na 1870—nieuwe mogelijkheden om deze veranderingen te beïnvloeden.⁴ Maar daar staat tegenover dat een uitgewerkt programma om opnieuw vorm te geven aan de economie—buiten het neoliberalisme—in feite ontbreekt. Het is echter evenzeer duidelijk dat dit neoliberalisme geen antwoord kan geven op de complexe vraagstukken die zich aandienen. Hoe om te gaan met het succes van het poldermodel, of hoe verder te gaan met het uitbouwen van systemen van internationale samenwerking, laat zich niet eenvoudig met een beroep op ‘de markt’

oplossen. Om deze reden wordt in dit essay een andere invalshoek gekozen.

*Herbronnen: de economie als spel*⁵

Het uitgangspunt van deze bijdrage is, naast het zojuist geschetste langetermijnperspectief, een betrekkelijk nieuwe stroming in de economie—de neo-institutionele ‘school’—die kan helpen een aantal elementen van de discussie over de ordening van de economie te verhelderen. In de voorgaande schets van de achtergronden van de ‘ideologische crisis’ van de sociaal-democratie is de tegenstelling tussen markt en planning als rode draad genomen: de sociaal-democratie ‘geloofde’ in de sturende hand van de overheid, maar na de val van de Muur in 1989 lijkt dit geloof anachronistisch (om het kort en scherp te stellen). Deze tegenstelling tussen markt en planning is echter een schijntegenstelling, omdat beide in hun pure vorm niet voorkomen—niet kunnen voorkomen zelfs. Institutioneel-economen constateren bijvoorbeeld dat het marktverkeer volledig is ingekaderd in een geheel van instituties—van regels, wetten, gebruiken—die de verschillende markten reguleren. Zonder, bijvoorbeeld, wetgeving op het gebied van contracten tussen marktpartijen, zonder een rechterlijke macht die toeziet op de naleving van deze wetgeving, zonder allerlei formele en informele ‘regels’ van het spel, kan geen enkele markt functioneren want dan zou het volstrekt onduidelijk zijn wat de waarde is van afspraken die daar gemaakt worden. Zelfs de meest vrije markten—de beurshandel op Wall Street of aan het Beursplein—worden gekenmerkt door vaste spelregels: er zijn bijvoorbeeld *market makers* die aanbod en vraag bij elkaar brengen en door hun manier van optreden invloed op de prijsvorming uitoefenen. Kapitaalmarkten—denk aan de langetermijnrelaties tussen banken en hun klanten—en arbeidsmarkten—waar de arbeidskracht de ‘waar’ is die verhandeld wordt—zijn in nog veel sterkere mate onderworpen aan tal van spelregels. Deze ‘regels van het spel’ bepalen in hoge mate hoe het marktverkeer zal functioneren, en geen enkele overheid ontkomt eraan om zich er intensief mee bezig te houden.

Maar institutionele economen gaan nog verder: op deze markten opereren niet zozeer individuen (zoals de neoliberalen ons willen doen geloven) maar organisaties, ofwel instituties van een andere orde

dan de zojuist genoemde 'spelregels'. Huishoudens, ondernemingen, overheden en andere non-profitinstellingen zijn de belangrijkste marktpartijen, en die bestaan uit (groepen) individuen die op complexe manieren met elkaar samenwerken en voortdurend met elkaar onderhandelen. Voor dit 'intra-institutionele' verkeer gelden eveneens regels, die vaak informeler zijn dan de spelregels op de markt, maar die ten dele ook door de overheid bepaald dienen te worden (denk voor ondernemingen aan ontslagrecht, of het recht op inspraak en overleg). De 'onderhandelingen' binnen het huishouden zijn, om een voorbeeld te geven, in de loop van deze eeuw sterk veranderd: de patriarchale verhoudingen die honderd jaar geleden veelal nog golden, hebben plaatsgemaakt voor de complexe evenwichten tussen partners en kinderen in het 'moderne' onderhandelingshuishouden (waar iedereen meepraat over de nieuwe auto of de volgende vakantiebestemming).

Deze fundamentele veranderingen in de spelregels zijn in belangrijke mate beïnvloed door overheidsbeleid enerzijds (zoals het bevorderen van onderwijs voor vrouwen, of belastingwetgeving met betrekking tot kostwinners en kinderbijslag), en marktontwikkelingen anderzijds (zoals de groeiende vraag naar vrouwen op de arbeidsmarkt). Op een vergelijkbare manier zijn de spelregels voor het 'samenwerken' in het bedrijfsleven onderworpen geweest aan allerlei invloeden. Door het mondiger worden van arbeiders (als gevolg van meer scholing) is hun potentiële bijdrage aan de besluitvorming sterk toegenomen. Economisch-technologische veranderingen, zoals de groei van witteboordenwerkgelegenheid en van de diensteneconomie, zijn daar eveneens van grote invloed op.

De overheid speelt in dit krachtenspel een dubbelrol: ze bepaalt (tot op zekere hoogte) een belangrijk deel van de formele spelregels, maar is tegelijkertijd een grote formele organisatie die optreedt als leverancier van allerlei 'collectieve goederen' (van defensie tot milieubescherming). Om een voorbeeld te geven: de instituties van het poldermodel, zoals de Stichting van de Arbeid, de SER, collectieve onderhandelingen resulterend in CAO's, en het verbindend verklaren ervan door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bepalen in belangrijke mate de loononderhandelingen in de Nederlandse context, maar zijn tevens zo ingericht dat ze het 'collectieve goed' van collectieve besluitvorming over bijvoorbeeld loonmatiging—op natio-

naal niveau en in ruil voor bijvoorbeeld werktijdverkorting—kunnen opleveren. Op een vergelijkbare maar minder gestructureerde manier onderhandelt de milieubeweging met beleidsmakers en/of ondernemers over de ‘oplossing’ van de belangrijkste milieuproblemen. Deze corporatistische inrichting van de staat, waarbij belangengroepen per departement (vgl. de landbouwlobby) trachten omvang en samenstelling van de voor hen beschikbare collectieve goederen te beïnvloeden, bepaalt in hoge mate de uitkomst van het politieke proces.

Hiermee is het onderzoeksveld van de institutionele economie geschetst. De vragen die daarbij gesteld worden betreffen de oorsprong van de ‘spelregels’ (gewoontes versus wetten) en vooral de structuur van *incentives* die door deze spelregels gecreëerd wordt. Het helder definiëren van eigendomsrechten, bijvoorbeeld, wordt veelal gezien als een voorwaarde voor efficiënt economisch gedrag. De staat, die de regels van het spel tot op zekere hoogte kan dicteren, speelt daarbij een belangrijke rol; in een parlementaire democratie zullen eigendomsrechten beter beschermd kunnen worden dan in een dictatuur. De grondwet, een set van ‘metaregels’ waarin de procedures vastgelegd worden die bepalen hoe de regels van het spel gewijzigd kunnen worden, bepaalt in deze visie in laatste instantie de structuur van *incentives* in een economie, die vervolgens het economische gedrag van ondernemers en arbeiders stuurt. Politiek en economie zijn aldus nauw met elkaar verstrengeld.

Naar een optimale economische orde?

Waar leidt dit excurs naar de institutionele economie toe? Het maakt in ieder geval duidelijk dat er een alternatief beschikbaar is voor het neoliberalisme dat het ongeremde individualisme predikt en de economie ziet als een groot aantal markten waarop individuen trachten hun doeleinden te realiseren. Het alternatief dat zich opdringt is om mensen (tot op zekere hoogte) te zien als sociale wezens, die zich gedragen volgens bepaalde spelregels (normen en waarden) en gewoonlijk hun doeleinden trachten te realiseren door—in huishoudens, ondernemingen, vakbonden, politieke partijen, et cetera—samen te werken met anderen (Dankbaar, 1993, p.20). Daarbij wordt het bestaan van tegengestelde belangen niet ontkend. Voortdurend spelen verdelingskwesties rond macht en inkomen een grote rol, waardoor

deze vormen van ‘samenwerking’ gekenmerkt worden door voortdurende onderhandelingen tussen de betrokkenen. Een zeer groot deel van de economische besluitvorming komt aldus tot stand; is, met andere woorden, het resultaat van onderhandelingen binnen deze grotere verbanden als huishouden en onderneming. Signalen vanuit de markt vormen natuurlijk een belangrijke ‘input’ in het besluitvormingsproces, dat verder gestuurd wordt door formele en informele spelregels. De kwaliteit van de besluitvorming binnen ondernemingen, overheid en huishoudens bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit van de economie.

Het vraagstuk van de economische orde draait in deze visie dus om de vraag welke spelregels gebruikt worden en hoe deze vastgesteld worden. Daarbij kunnen twee doeleinden onderscheiden worden: efficiëntie, opgevat als het vermogen om hulpbronnen op de lange termijn zo productief mogelijk aan te wenden, en rechtvaardigheid: de verschillende partijen moeten een ‘redelijk’ aandeel in besluitvorming en in de daaruit resulterende productie verkrijgen. In het neoliberale denken wordt de tegenstelling tussen deze twee aan de economische orde te stellen eisen nogal eens benadrukt: je kunt alleen ‘optimale’ groei hebben als de ‘incentive-structuur’ zodanig is dat de sterken beloond en de zwakken verwaarloosd worden. Volgens dit recept heeft het neoliberale offensief van de jaren tachtig en negentig dan ook (langzame) groei en toenemende ongelijkheid opgeleverd (vooral in die landen waar dit experiment zonder enige reserves is uitgevoerd, namelijk de vs en Engeland). De zoektocht naar een ‘derde weg’ is in belangrijke mate ingegeven door dit dilemma (al lijkt de term ‘tweede weg’ hier meer op zijn plaats; het gaat in feite om een alternatief naast het dominante neoliberale experiment).

De Nederlandse versie van dit neoliberale experiment laat echter zien dat groei en rechtvaardigheid niet onvermijdelijk aan elkaar tegengesteld zijn. Mede door de institutionele inkadering van het poldermodel en het meer gematigde karakter van de op een zekere mate van consensus gebaseerde politiek van coalitiekabinetten, is de ongelijkheid hier minder sterk toegenomen dan elders, terwijl de groei van de werkgelegenheid vergelijkbaar is geweest met die in de vs.

Het lijkt er bovendien op dat efficiëntie en rechtvaardigheid ook met elkaar verzoend kunnen worden door het principe van de democratische besluitvorming. In feite is dit uitgangspunt algemeen geac-

cepteerd voor het proces van het vaststellen van de spelregels: de grondwet van de westerse democratieën bestaat uit de metaregel dat de spelregels alleen veranderd mogen worden als dat het resultaat is van een democratische procedure (waarbij overigens tal van varianten in de praktijk onderkend kunnen worden, zoals de recente discussie over het correctief referendum aantoont). De centrale vraag die gesteld moet worden is wat in termen van efficiëntie het gevolg is van deze ‘grondwet’.

De staat is van alle organisaties vermoedelijk de meest complexe en bovendien—zeker in het wat verdere verleden toen oorlogvoering en de voorbereiding van oorlogvoering kenmerkend waren voor het Europese statensysteem—onderhevig aan een voortdurende concurrentiedruk. Toch is het resultaat van ongeveer 1000 jaar van Europese staatsvorming dat een (min of meer) democratische ordening van de staat niet alleen in moreel opzicht het meest wenselijk is, maar tevens tot relatief efficiënte economische uitkomsten leidt. Zo kan bijvoorbeeld de val van de Muur eveneens geïnterpreteerd worden: met planeconomieën verbonden dictaturen zijn niet in staat om op lange termijn economische groei te realiseren. Een van de manieren om dat te begrijpen is om de parlementaire democratie te zien als een proces waarbij specialisten in besluitvorming, de politici, geselecteerd worden. Het grote voordeel is dat er procedures bestaan om besluitvormers die niet voldoen te vervangen (nl. via verkiezingen) waardoor verstarring (à la Rusland onder Breznev) voorkomen kan worden. Politici worden door de onderlinge concurrentiestrijd gestimuleerd om optimaal te functioneren, en zijn daardoor bijvoorbeeld genoodzaakt om zoveel mogelijk beschikbare informatie tot zich te nemen teneinde de kwaliteit van hun besluiten te vergroten. Hoewel dit geen garantie lijkt voor adequate besluitvorming en gepaard gaat met nogal wat maatschappelijke kosten—een dictatuur kan veel ‘slagvaardiger’ en ‘effectiever’ lijken—zijn de langetermijnresultaten tot nu toe beter dan van de beschikbare alternatieven.⁶

Democratische procedures bieden eveneens de minst slechte garanties voor de kwaliteit van de besluitvorming vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Iedereen kan immers, in principe, deelnemen aan het besluitvormingsproces, hetgeen betekent dat iedereen informatie kan inbrengen (denk aan mijn belangen!) en invloed kan trachten uit te oefenen (anders stem ik niet op!). Kortom, de ‘grondwet’ dat de

regels van het spel alleen langs democratische weg veranderd mogen worden, lijkt beide criteria met elkaar te verzoenen.

Waarom zou wat opgaat voor de staat niet ook gelden voor andere instituties, zoals het huishouden, de onderneming, of zelfs internationale en supranationale samenwerkingsverbanden, namelijk dat rechtvaardigheid en efficiëntie het best kunnen worden gecombineerd in democratische besluitvormingsprocessen? Al eerder is gewezen op de tendens in de richting van een 'onderhandelingshuishouden', waarin de macht breder gespreid is en de resultaten vermoedelijk eerlijker verdeeld worden. Er zijn geen aanwijzingen dat deze huishoudens minder efficiënt zijn dan de traditionele patriarchale gezinnen. Integendeel, de sterke groei van de arbeidsparticipatie door gehuwde vrouwen lijkt in belangrijke mate oorzaak en gevolg van deze transformatie van het huishouden. Ook in de evolutie van het bedrijfsleven lijken dergelijke tendensen aanwezig, al is het nog veel te vroeg om hier al over echte democratisering te spreken. Deze ontwikkeling hangt samen met veranderingen in de structuur van de economie: in de dienstensector is de kwaliteit van de organisatie en die van de werknemers meestal het enige middel waarover ondernemers beschikken om elkaar mee te beconcurreren. Daarbij is de mate waarin zij erin slagen om de werknemers bij het bedrijf te betrekken, zich ermee te laten identificeren, van groot belang. Maar tegenover betrokkenheid staat participatie in de besluitvorming (zoals in de negentiende eeuw tegenover de dienstplicht—de plicht om desnoods het leven op te offeren voor de staat—op den duur ook het algemeen kiesrecht kwam te staan).

Natuurlijk is en zal er verzet zijn tegen een verdere democratisering van het bedrijfsleven, zoals elke absolute vorst, zelfs de meest verlichte, zich verzette tegen de inperking van zijn macht. Bijna elke manager vindt natuurlijk dat hij zijn doelen—en daarmee de doelen van de organisatie die hij bestuurt—alleen kan bereiken als hij slagvaardig kan inspelen op nieuwe situaties en zijn eigen oplossing voor nieuwe uitdagingen zonder al te veel remmingen kan doorzetten. Dat vond Mao ook toen hij de Grote Sprong Voorwaarts afkondigde. Het gaat er echter om dat organisaties over de *checks and balances* beschikken om dergelijke rampzalige fouten te voorkomen. En natuurlijk zullen voor de democratisering van deze instituties weer andere spelregels ontwikkeld moeten worden dan voor huishouden of staat gelden, daarbij

rekening houdend met de specifieke kenmerken ervan. Maar als de geschetste logica van de democratische besluitvorming klopt, is er reden om aan te nemen dat de grotere efficiëntie van het ‘democratische’ bedrijf deze ontwikkeling verder zal sturen.

Er is natuurlijk geen reden om achterover te leunen en maar af te wachten hoe dit democratiseringsproces onstuitbaar voort zal gaan. Hoe, wat dit betreft, de geschiedenis dwaalwegen en zijpaden kent, laat zich aardig illustreren aan de hand van de recente herstructurering van de Nederlandse universiteiten waar, na de democratisering van de jaren zeventig, een aanzienlijk meer autoritaire bestuursstructuur (de MUB) ingevoerd is. Daarmee hebben deze instellingen, die in de Middeleeuwen toonbeelden van democratie waren (de studenten benoemden de hoogleraren), een organisatiestructuur gekregen die niet past bij de bedrijfscultuur, die wordt gekenmerkt door hoogwaardig *human capital* dat in belangrijke mate in staat is om zelfstandig beslissingen te nemen en daarbij niet gestuurd kan worden door de plan-economie van een College van Bestuur.

Vanuit een dergelijk perspectief kan ook het poldermodel—en andere vormen van corporatistische besluitvorming—anders gewaardeerd worden dan thans binnen de ideologische grenzen van het neoliberalisme mogelijk is. Het is zeer wel denkbaar dat dergelijke nationale besluitvormingsmechanismen efficiënte oplossingen voor bepaalde, in wezen speltheoretische, problemen opleveren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de coördinatie van de bereidheid om lonen te matigen (anders zullen individuele bonden immers geen reden hebben om alleen de lonen in hun eigen bedrijfstak te matigen) of voor de coördinatie van de uitruil tussen loonmatiging en werkgelegenheid (Van der Ploeg, 1987).

Het argument van de ‘stroperigheid’ van dergelijke besluitvormingsprocessen—van de traagheid van de democratie—lijkt daarbij niet doorslaggevend: om te beginnen geldt het motto ‘beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald’. In principe is onder democratische besluitvorming het corrigeren van gemaakte fouten eenvoudiger dan onder systemen van autoritaire besluitvorming, want de democratie beschikt over een middel om een falende besluitnemer te vervangen (al zal men dat op basis van de geschiedenis van de planning van grote infrastructurele werken in Nederland niet altijd kunnen beamen). Bovendien betekent participatie in de besluitvorming dat de betrok-

kenen medeverantwoordelijkheid gaan dragen, hetgeen de effectiviteit van de implementatie ervan sterk kan bevorderen. Het is mede aan dit voordeel te danken dat de Rabobank, 'ondanks' een zeer complexe 'democratische' structuur van de onderneming, de concurrentieslag met de andere grote banken kan volhouden (Sluyterman e.a., 1998).

De analyse loopt dus uit op een pleidooi voor een in hart en nieren democratische economie waarin efficiëntie en rechtvaardigheid met elkaar verzoend kunnen worden. De regels van het spel—op markten en binnen organisaties—zijn daarbij het onderwerp van democratische besluitvorming, terwijl de waarde en het belang van instituties die dergelijke vormen van besluitvorming coördineren (het poldermodel) expliciet erkend wordt, zolang deze besluitvorming zich binnen de langs democratische weg vastgestelde marges beweegt. De spanning tussen 'vrije markt' en 'interventionisme' is in deze zienswijze een tamelijk ondergeschikte kwestie. De absoluut vrije markt is immers evenzeer een fictie als 'centrale planning': elke markt is onderhevig aan regels en gebruiken en dient dus—mede door de overheid—gereguleerd te worden.

De internationale dimensie

Op het eerste gezicht lijkt het voorgaande mogelijk een naïef pleidooi voor 'nationale' oplossingen in een periode waarin de economie overweldigd wordt door het proces van mondialisering, dat de marges van economische politiek steeds geringer maakt. Ik zou daar een aantal argumenten tegenover willen stellen.

Om te beginnen moet duidelijk zijn dat dit mondialiseringsproces geen 'deus ex machina' is, geen door God en de economen geïntroduceerd noodlot, maar een ontwikkeling in de internationale verhoudingen die door staten in gang gezet is. Een fraai voorbeeld vormt de geleidelijke liberalisering van de kapitaalmarkten in de jaren sinds de opkomst van de Eurodollarmarkt te Londen in de jaren zestig, waaraan de Europese overheden, met de Britten voorop, allen een belangrijke bijdrage hebben geleverd (Helleiner, 1994). Deze liberalisering kan dus, zeker in theorie, weer door dezelfde staten ongedaan gemaakt worden.

Belangrijker is dat algemeen wordt geaccepteerd dat, om de krach-

ten van een zich internationaliserende economie in goede banen te leiden, om bijvoorbeeld nieuwe crises als die in Azië en in Rusland te voorkomen, het verder uitbouwen van een nieuw stelsel van internationale instituties nodig is. Zoals de nationale economie mede door een onafhankelijke centrale bank gestabiliseerd dient te worden, zijn er in toenemende mate spelregels nodig om het internationale kapitaalverkeer in goede banen te leiden. Een van de conclusies die bijvoorbeeld aan de Aziatische crisis verbonden moet worden is, dat de intense verstrengeling die in een aantal Aziatische tijgers is opgetreden tussen politiek, bankwezen en industrie—een verstrengeling die vaak kleine elites diende—een belangrijke achterliggende oorzaak van de problemen is geweest. Transparante, democratische verhoudingen lijken in het post-Suharto tijdperk de enige garantie voor het herstel van deze economieën. De introductie van nieuwe regels voor bijvoorbeeld het internationale kapitaalverkeer, zal het gevolg moeten zijn van gecoördineerde acties door de betrokken partijen—staten (in Azië en elders), grote banken, het IMF en dergelijke.⁷

Kortom, de gangbare neoliberale antwoorden op deze problematiek overtuigen niet meer. Om de problemen onder de knie te krijgen moeten nieuwe oplossingen worden gezocht in de sfeer van het versterken van de institutionele structuur van deze landen en van de wereldeconomie als geheel. Niet de markt, maar politieke samenwerking moet de doorslag gaan geven. Een vergelijkbaar perspectief geldt voor het proces van Europese samenwerking. Hoe men dit proces ook mag waarderen, we kunnen er niet omheen om binnen de Europese kaders—binnen de gegeven structuur van Europese samenwerking—te trachten de oplossingen te vinden voor de problemen die zich aandienen.

Het grote misverstand daarbij is echter dat nationale instituties in een tijd van mondialisering er niet meer toe zouden doen, of dat de marges daarvoor steeds geringer zouden worden. Het succes van het poldermodel—het feit dat de groei van vooral de werkgelegenheid zo sterk afwijkt van die in onder andere Duitsland en Frankrijk—duidt er mogelijk al op dat dit geen steekhoudende visie is. Zoals elk bedrijf en elke regio in een mondialiserende economie zijn eigen ‘niche’ moet zien te vinden, zo dient ook elke staat zich voortdurend te bezinnen op de manier waarop het zich in de internationale concurrentieslag staande weet te houden. Daar is overigens niets nieuws aan: al

in de zeventiende eeuw (en daarvoor) kampten de Nederlandse kooplieden met dit probleem, en het is maar zeer de vraag of de marges voor overleving toen zoveel groter waren dan thans. De institutionele structuur van een land kan gezien worden als een onderdeel van deze 'concurrentiestrategie'; het spreekt voor zich dat de mate van efficiëntie ervan daardoor uiterst belangrijk is.

Er is geen reden om aan te nemen dat deze concurrentieslag moet leiden tot het verdwijnen van diversiteit en het convergeren naar de institutionele grijze middelmaat. Integendeel, door evolutiebiologen wordt veeleer het tegenovergestelde beweerd: de concurrentie van de *survival of the fittest* wordt sinds Darwin gezien als de drijvende motor achter de verbijsterende toename van de diversiteit en de complexiteit van de natuur. Een vergelijkbaar argument kan voor het economische leven gemaakt worden: economische ontwikkeling, aangevuurd door de concurrentieslag tussen bedrijven, heeft juist geresulteerd in een volkshuishouding die steeds diverser en complexer is, waarin steeds meer niches voor bijzondere bedrijven ontstaan—van consultants tot hypotheekadviseurs. Kortom, zodra de ideologische starheden verlaten worden, kan opnieuw nagedacht worden over de institutionele 'diamant' waar Nederland al over beschikt, en hoe de bijzondere besluitvormingsstructuren optimaal te gebruiken voor het (her)scheppen van een eigen niche binnen een steeds internationaler wordend economisch stelsel.⁸

Noten

1. Met dank aan Maarten Prak voor zijn kanttekeningen bij een eerdere versie van dit essay; om het tentatieve karakter van deze bijdrage, waarbij ik met zevenmijlslarzen door geschiedenis, politiek en economie wandel, te benadrukken is de annotatie sober gehouden.

2. Deze paragraaf is vrijwel geheel gebaseerd op Van Zanden (1997).

3. Vgl. voor de veranderingen in de inkomensgelijkheid in Nederland: Soltow en Van Zanden (1998, p.175 e.v.).

4. Volgens Arrighi (1996) werd elke periode vlak voor en rond een eeuwwisseling gekenmerkt door herstructurering en daardoor vergroting van keuzeruimtes.

5. Deze paragraaf is geïnspireerd door het werk van North (1990), Hodgson (1989) en Williamson (1975).

6. Een meer theoretische uitwerking van deze stelling bij Wittman (1989).

7. Zie voor een analyse van de Aziatische crisis en aanbevelingen om deze aldus 'op te lossen': Eichengreen (1999).

8. Naar analogie met Porter (1990).

Ph. Armstrong, A. Glyn and J. Harrison, *Capitalism since World War II*, London: Fontana, 1984.

G. Arrighi, *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, London: Verso, 1996.

B. Dankbaar, *Economic Crisis and Institutional Change. The crisis of Fordism from the perspective of the automobile industry*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 1993.

B. Eichengreen, 'Institutions and economic growth: Europe after World War II', in: N. Crafts and G. Toniolo (eds.) *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

B. Eichengreen, *Toward a new international financial architecture*, Washington: Institute for International Economics, 1999.

E. Helleiner, *States and the Remergence of Global Finance*, New York: Cornell University Press, 1994.

H. M. Helmers, R. J. Mokken, R. C. Plijter en F. N. Stokman, *Graven naar macht: op zoek naar de kern van de Nederlandse economie*, Amsterdam: Van Genneep, 1975.

G. M. Hodgson, *Economics and Institutions*, Oxford: Polity Press, 1989.

D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

F. van der Ploeg, 'Trade unions, investment and employment: a non-cooperative approach', *European Economic Review* 31 (1987), p.1465-1492.

M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press, 1990.

K. Sluyterman e.a. *Het coöperatieve alternatief. Honderd Jaar Rabobank 1898-1998*, Den Haag: SDU, 1998.

L. Soltow en J. L. van Zanden, *Income and Wealth Inequality in the Netherlands 16th-20th century*, Amsterdam: Het Spinhuis 1998.

O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press, 1975.

D. Wittman, 'Why Democracies Produce Efficient Results', *Journal of Political Economy* 97 (1989), p.1395-1424.

J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum, 1997.

Verantwoordelijke onderneming of verantwoordelijke maatschappij?

Wie zich een beeld wil vormen van hoe de maatschappij er in de volgende eeuw uitziet, welke organisaties er hun stempel op zullen drukken, komt zeker uit bij de megacorporatie. Dit type onderneming zal niet alleen een vooraanstaande rol spelen in de voorziening van goederen en diensten, maar ook een grote invloed uitoefenen op de maatschappelijke ordening. De stelling die ik in deze bijdrage zal ontwikkelen komt erop neer dat de invloed van normatieve organisaties als kerken en van andere geestelijke en politiek-maatschappelijke stromingen, wier primaire doel het is normen en waarden te ontwikkelen en in stand te houden, tanende is. Hun eigen geloof in de missie die ze als ideologische organisaties te vervullen hebben is geërodeerd, terwijl ook de vatbaarheid van de bevolking voor min of meer vaste geloofswaarden en levensbeschouwelijke opvattingen afgenomen is. Hierdoor wordt als het ware een *bindingsvacuüm* gecreëerd. De behoefte aan binding verdwijnt evenwel niet, maar zoekt naar andere aanhechtingsmogelijkheden.

Utilitaire organisaties zoals ondernemingen wier primaire doelen zakelijk van aard zijn, zijn bezig het ontstane vacuüm op te vullen. Ze rukken op in het beslissingsveld van individuen en hun organisaties op een wijze die tot voor kort was voorbehouden aan ideologisch georiënteerde bewegingen. De megacorporatie speelt in deze ontwikkeling een centrale rol. De megacorporatie is een onderneming met een wereldomspannend netwerk voor productontwikkeling, productie en afzet van goederen en diensten die op voor hun relevante markten een beduidend aandeel hebben. De megacorporatie, die zich uit de multinationale onderneming ontwikkeld heeft, onderscheidt zich ervan doordat aan de transfer van goederen, kennis en kapitaal binnen het eigen netwerk geen belemmeringen in de weg worden gelegd. Als gevolg hiervan is de megacorporatie in staat het resultaat van de onderneming, met inbegrip van haar vestigingen, op grond van eigen criteria en overwegingen te optimaliseren, zonder hierbij

acht te hoeven slaan op belangen van nationale staten op het vlak van werkgelegenheid, inkomen en kennisinfrastructuur.

Megacorporaties tooien zich met een eigen bedrijfscultuur en bedrijfsethiek, die ondernemingen vroeger ontleenden aan de dominante ideologische stromingen in de maatschappij waarin ze werkzaam waren. Die opvattingen werden als *randvoorwaarden* voor het handelen aanvaard, hetgeen overigens niet zonder maatschappelijke strijd gepaard is gegaan. Grote ondernemingen zoals we ze in de loop van de twintigste eeuw hebben zien ontwikkelen, waren in ten minste vier opzichten sociaal verankerd. Ze waren economisch gebonden aan het land van vestiging, investeringen waren (praktisch gezien) een voorwaarde voor het verwerven van afzet. Ze waren hierdoor ook materieel onderworpen aan de nationale wet- en regelgeving. Maar meer in het bijzonder maakten ze deel uit van de culturele gemeenschap en waren ze ethisch gebonden aan bestaande gedragscodes. Die gebondenheid bestaat nu niet meer, de megacorporatie stelt op tal van gebieden haar eigen wetten.

Megacorporaties achten zich hierbij gesteund door drie samenhangende trends: de niet te stuiten invloed van de technologische ontwikkeling, de mondialisering van de economie en de liberalisering van de samenleving. Alle drie spelen ze de grootste ondernemingen in de kaart, en doen ze afbreuk aan de invloed van overheden. Scenariomakers binnen de megacorporaties, zoals die van Shell, stellen zich de kracht van deze trends voor als die van natuurverschijnselen. Naar analogie van de naamgeving die voor cyclonen in zwang geraakt is, hebben ze deze maatschappelijke storm TINA gedoopt: 'There Is No Alternative'. Op grond van een zelfgeproclameerde onontkoombaarheid zien ze de opmars van megacorporaties op het gebied van de maatschappelijke ordening als onvermijdelijk. De megacorporatie vormt in hun ogen de machtsfactor bij uitstek van de komende decennia. De hieruit voortvloeiende consequenties zou de megacorporatie moeten aanvaarden.

Als ik bij deze invloed van megacorporaties kritische kanttekeningen plaats dan doe ik dat niet uit een behoefte me af te zetten tegen het bedrijfsleven. In mijn beroepsleven heb ik in en voor ondernemingen gewerkt, juist ook grote ondernemingen, maar het stempel dat megacorporaties de laatste jaren op de maatschappelijke ordening drukken, is mijns inziens verontrustend groot. Iedere burger die zich

betrokken voelt bij de loop die de maatschappelijke ontwikkeling nu lijkt te nemen, zal die ongerustheid kunnen delen, liberalen zo goed als socialisten. Want de gevolgen van de trends waar we het over hebben, zijn bijvoorbeeld:

- * de verdringing van waardevolle culturele tradities;
- * het verdwijnen van de verschillen tussen landen en volken, zoals die onder meer tot uitdrukking komen in hun politiek-maatschappelijke tradities en bijbehorende instituties;
- * de verdringing van maatschappelijk waardevolle productievormen als coöperaties;
- * het oprukken van ondernemingen in het beslissingsveld van het individu, en in de bepaling van zijn *mindset* en zijn patroon van waarden en normen.

In de *global economy* waarvan de megacorporaties de grote drijfveer en aanjager zijn, is het evenwicht van krachten uit het lood geslagen. De eenzijdigheid die de keerzijde vormt van het dominantiestreven van megacorporaties, kan zelfs de continuïteit van ons maatschappelijk systeem bedreigen als de tegenkrachten niet op gang komen. Maatschappelijke systemen gaan immers veeleer ten onder door uitholling van binnenuit dan door bedreiging van buitenaf. Een vitale samenleving kan niet zonder pluriformiteit, belangenevenwicht en culturele differentiatie. Ze vormen de grondslag van onze maatschappelijke ordening en bieden bescherming tegen kwetsbaarheid in het geval van ingrijpende, onverwachte ontwikkelingen en bedreigingen. Niets is zo gevaarlijk voor de weerbaarheid van een samenleving als het motto: 'alle neuzen in één richting', dat wel als het ultieme devies van de megacorporatie kan gelden. Megacorporaties werpen zich op als de richtingbepalende kracht in onze maatschappij. Deze kracht zal inderdaad onweerstaanbaar zijn, tenzij de tegenkrachten zich weten te organiseren.

Hoe moeten we de kansen op het mobiliseren van tegenkrachten inschatten? Het valt niet te loochenen dat de overgrote meerderheid van de bevolking hier betrekkelijk onverschillig tegenover staat. Wie zal het een zorg zijn zolang de economie goed gaat? De jongste generaties, zeker de meer bevoorrechten onder hen, lijken er zelfs warm voor te lopen. Dit is de wereld waarin ze opgroeien en waarmee ze zich dus als hun wereld identificeren. Wie zal TINA dan willen of kunnen keren?

Het antwoord op die vraag staat niet vast, maar de situatie is niet principieel nieuw. Aan het begin van deze eeuw beleefden we ook een tijdperk van ongeremde expansie van het kapitalisme, in casu het industrieel kapitalisme. Het waren toen met name de producenten van kapitaalgoederen die eenzelfde invloedrijke positie opeisten als de megacorporaties nu doen. En toch is het mogelijk gebleken de opmars van dat ongeremde kapitalisme te keren en ondernemingen, ook de grootste, maatschappelijk in te kapselen. Het is waar, de situatie aan de vooravond van de 21ste eeuw is anders dan een eeuw geleden. Hoe onstuimig de expansiedrang een eeuw geleden ook geweest mag zijn, naast de kapitalistische productie- en afzet sfeer wisten andere sferen zich te handhaven in de landbouw, het ambacht en de detailhandel. Hun organisatievormen weken significant af en behielden hun eigen karakter. Zelfs de monetisering van de samenleving was beperkt. Eigen teelt, ruilhandel, vrienden- en burendiensten waren nog tamelijk wijd verbreid, zeker op het platteland, maar ook in de stad. Hele grote delen van de wereld stonden bovendien buiten het Atlantische kapitalistische stelsel, niet in de laatste plaats Rusland, dat zich na de revolutie als leider van de communistische wereld en als alternatief voor het kapitalisme opwierp.

Al deze beperkingen gaan nu niet op, het krachtenveld ziet er anders uit. In de huidige fase van de ontwikkeling van het kapitalisme, die ik aanduid met de term *financieel kapitalisme*, is de beheersing over productiemiddelen verschoven naar de *beschikking over financiële fondsen* die wereldwijd vrij getransfereerd kunnen worden en ingezet worden voor speculatie tegen (nationale) valuta en overname van hele ondernemingen. Voorts wordt dit financieel kapitalisme gekenmerkt door een vrijwel volledige *monetisering* van de samenleving (in de geldsfeer brengen van alle ruiltransacties en onderlinge dienstverlening), zelfs in de informele sfeer, en *privatisering* van de voortbrenging van goederen en diensten die traditioneel in de collectieve sector plaatsvond.

Afwijkende organisatievormen worden onder druk van de *global economy* nu in hoog tempo opgeruimd. Alleen Rusland, Afrika en delen van de Arabische wereld staan nog buiten het systeem, dat er inderdaad prat op gaat vrijwel de hele wereld te omspannen. Van enige uitdaging of alternatief voor het systeem lijkt onder de huidige omstandigheden geen sprake. Maar macht kan ook bedriegen. Laten

we derhalve alvorens tot een beoordeling van het krachtenveld te komen, eerst de aandacht richten op de ontwikkeling die de grote onderneming de afgelopen eeuw heeft doorgemaakt en vervolgens bezien hoe sterk de megacorporatie nu werkelijk staat.

Paradigma's van ondernemingsbeleid

In de wetenschappelijke literatuur bestaat de neiging om voor het gedrag en de opstelling van ondernemingen het oog te richten op het management, bij voorkeur het topmanagement. Hun opvattingen en achtergronden worden in kaart gebracht in de veronderstelling dat die gegevens licht kunnen werpen op de koers die ondernemingen varen. Onderzoekingen die op dit stramien geënt zijn, leveren doorgaans evenwel weinig op. Wie bijvoorbeeld meent de financiële oriëntatie die in het beleid van de grootste ondernemingen recent zo sterk op de voorgrond getreden is te kunnen herleiden tot de signatuur van topmanagers, komt van een koude kermis thuis.¹

Is een andere invalshoek niet zinvoller? Mij dunkt dat wij beter kunnen onderzoeken aan welke druk uit de omgeving ondernemingsbestuurders blootstaan, ongeacht hun signatuur. Dit geldt bij uitstek voor bestuurders op topniveau. In verband met hun statutaire positie en de vermelding hiervan in jaarverslagen lenen zij zich weliswaar uitstekend als documentaire bron van objectieve informatie en gegevens, maar: wat het beste meetbaar is, behoeft nog niet het meest relevante gegeven op te leveren. Op topniveau worden immers nauwelijks nog operationele beslissingen genomen. Deze vinden plaats op het niveau van de werkmaatschappijen waarvan de bestuurders over het algemeen niet terug zijn te vinden in de jaarverslagen.

Het is mijn opvatting dat voor het feitelijk gedrag van managers, de cruciale keuzes en afwegingen die ze maken, disciplinaire signatuur van minder betekenis is en dat managers zich laten leiden door het in de tijd geldende *overheersende paradigma*. Ik zie gedurende de twintigste eeuw vijf van zulke, elkaar opvolgende paradigma's. Deze paradigma's bestaan uit drie constituerende elementen, te weten: (a) drijvende kracht; (b) vorm, i.c. een ondernemingsvorm, en (c) leidend beginsel voor het beleid, i.c. het ondernemingsbeleid.

Vijf paradigma's van het ondernemingsbeleid in de 20ste eeuw²

	Drijvende kracht	Vorm	Leidend beginsel
1) begin van de eeuw	Koopmanschap en ondernemerschap	Besloten (familie-)onderneming: eigendom en leiding in één hand	<i>Shareholder value</i>
2) 1900–1930	Technologie en organisatie	'Open' vennootschap: scheiding leiding/eigendom	Winstmaximalisatie: zelffinanciering van expansie
3) 1950–1970	Technologie en marketing	<i>Corporation: discretionary power</i>	Winstmaximalisatie: continuïteit/werkgelegenheid
4) 1970–1985	Bedrijfscultuur	Multinationale onderneming: leven in vrede met omgeving	<i>Stakeholder</i> -benadering: omgevingsgericht
5) 1985–...	Dominantie-streven	<i>Global of mega-corporation</i>	<i>Shareholder value</i>

Enkele kanttekeningen bij dit overzicht zijn op hun plaats. Een paradigma kan alleen de overhand krijgen indien de drie constituerende elementen (drijvende kracht, vorm en leidend beginsel) samengaan. In de woorden van Schumpeter: ze moeten een *nieuwe combinatie* vormen. De nieuwe combinatie kan alleen baan breken als de meeropbrengsten ervan evident zijn. Er moet niet alleen voor de directe belanghebbenden zoals de ondernemingsleiding, aandeelhouders en werknemers iets te winnen zijn, maar ook voor de maatschappij in bredere zin. Een paradigma moet steunen op een brede groep winnaars. De *managerial revolution*, die de motor achter het tweede paradigma in het schema vormt, zou bijvoorbeeld nooit geslaagd zijn als de dwang die van *scientific management* op werknemers is uitgegaan zich alleen vertaald had in hogere winstgevendheid van bedrijven. De evidente maatschappelijke winst in termen van stijgende inkomens en consumptiemogelijkheden voor een brede middenklasse heeft de doorslag gegeven, evenals de winst in termen van werkgelegenheid en zekerheid voor de lagere klassen.

Deze stelling heeft ook een keerzijde. Als ondernemingen er door de druk van de omstandigheden niet in weten te slagen om zo'n draagvlak van winnaars te creëren, zoals in de jaren 1970–1985 het geval was toen grote ondernemingen massaal banen afstootten, dan worden ze in hun beleid gedwongen maatschappelijk te accommoderen. Om die reden is in die jaren de *omgevingsgevoeligheid* van grote ondernemingen enorm toegenomen. De *stakeholdersbenadering* als leidend beginsel getuigt daarvan; deze is niet op toevallige gronden tot stand gekomen.

Een vraag die het schema van paradigma's kan oproepen, luidt: wordt door dit overzicht nu gesuggereerd dat technologie en marketing niet langer van betekenis zijn? Dit is geenszins het geval. Een drijvende kracht moet evenwel de basis zijn voor het creëren van onderscheidend vermogen (comparatief voordeel). Hoe belangrijk technologie en marketing ook zijn en blijven, de beschikbaarheid ervan heeft aan exclusiviteit ingeboet. De mogelijkheden van ondernemingen om zich in marktpositie en rendement op dit vlak van andere te onderscheiden is afgenomen. Andere drijvende krachten hebben in dit opzicht de overhand gekregen.

Van communicatierevolutie tot volkskapitalisme

Wisselingen van paradigma komen tot stand doordat elk paradigma dat tot hegemonie komt, wordt toegepast en uitgebuit tot over de grenzen van zijn werkbaarheid. Dan wordt een traject van afnemende meeropbrengsten ingezet, gevolgd door steeds meer op de voorgrond tredende contraproductieve verschijnselen, zowel in bedrijven zelf als in de maatschappij als geheel. Niet zelden gaan wisselingen van paradigma gepaard met dramatische omslagen op de effectenbeurzen. Dit was aan het begin van de eeuw het geval, evenals in de jaren dertig en zeventig. De omslag in 1985 luidde een opgang in na een lange periode van depressie op de beurzen.

Een wisseling van paradigma valt in principe eenvoudiger te verklaren dan de verschuiving in de drijvende kracht die het schema ook suggereert, namelijk van *harde* verschijnselen als technologie en marketing naar *zachte* verschijnselen als bedrijfscultuur. Het gaat om een verschuiving die zich overigens niet beperkt tot het domein van het bedrijfsbeleid, maar zich ook in het politieke beleid van overheden

voordoet. Deze verschuiving ligt op een ander vlak en gaat over de vraag in hoeverre in onze maatschappij, met inbegrip van de bedrijvenwereld, de objectieve werkelijkheid dan wel de beeldvorming maatgevend zijn geworden voor het gedrag en, specifiek, voor het maken van cruciale keuzes en afwegingen. Een uiteenzetting over deze verschuiving vereist een uitstap naar het thema 'ondernemingen en het primaat van perceptie'.

Het is de Amerikaanse socioloog Merton geweest die bekendheid gegeven heeft aan wat hij het *Thomas-principe* gedoopt heeft: '*If men define their situations as real, they are real in their consequences.*' Ik zou dit het eerste-orde Thomas-principe willen noemen. De vatbaarheid voor perceptie en suggestie, min of meer los van de werkelijkheid, ligt natuurlijk aan de basis van de overweldigende betekenis die momenteel aan communicatie gehecht wordt, juist ook in het beleid van ondernemingen en overheden. Het systematisch gebruik van het Thomas-principe, de exploratie van alle toepassingsmogelijkheden, heeft mijns inziens tot grensverlegging geleid, tot wat ik gemakshalve het tweede-orde Thomas-principe noem: '*Men define their situations as real in order to make them real in their consequences.*'

Dat de drijvende kracht achter het ondernemingsbeleid van de harde naar de zachte materie is verschoven, heeft met deze grensverlegging te maken. De laatste twee paradigma's ontleen hun kracht niet aan meerwaarde van nieuwe producten en/of productiewijzen noch aan opmerkelijke productiviteitsstijgingen, zoals in het verleden het geval was, maar aan wat annexatie van het domein van de cultuur binnen de onderneming genoemd moet worden. Ze berusten veeleer op claims die kracht worden bijgezet dan op objectieve voordelen. Het is dan ook geen toeval dat de gepercipieerde en gesuggereerde voordelen zich niet in de reële maar in de financiële sfeer afspelen en tot stand komen respectievelijk verrekend worden op de effectenbeurs, die hier als *clearing house* van claims optreedt en waar speculatie en perceptie hoogtij vieren. Maar nooit zijn er zo velen geweest die aan dit spel hebben deelgenomen, rechtstreeks op de beurs, via hun verzekering of pensioen dan wel via de stijging van de onroerend-goedmarkt, die hierin meegezogen is. Het meest recente paradigma steunt dan ook op een maatschappelijk draagvlak dat met volkskapitalisme nog het beste gekarakteriseerd kan worden. Het is ironisch dat de door Blair geproclameerde *derde weg* in feite de politieke expressie

van dit volkskapitalisme vormt. De *derde weg* is overigens een fraai staaltje van toepassing van het tweede-orde Thomas-principe.

Als aan deze schets enige betekenis toekomt om de realiteit te duiden, hoe zit het dan met de klassieke machtsvragen? Oligarchisering doet zich in het bedrijfsleven inderdaad voor, maar de geslotenheid ervan is zeer betrekkelijk. Het zijn vaak nieuwlichters (zowel nieuwe ondernemers als een nieuw type manager binnen grote ondernemingen) die nieuwe paradigma's bewerkstelligen en tot hegemonie weten te brengen. De verticale mobiliteit is in dit opzicht juist zeer groot. De macht waarvan we moeten spreken is veeleer groepsmacht, de macht van het bedrijfsleven om door verenigd optreden de maatschappelijke agenda en prioriteitsstelling te bepalen, dan individuele macht. Bestuurders en toezichhouders (Raden van Commissarissen) hebben zich aan de kracht van het nu overheersend paradigma niet kunnen onttrekken, afgerekend als ze worden op de beurs. Maar het systeem waarbinnen ze vervolgens opereren is wel wat zijn *checks and balances* betreft een *gesloten systeem*. Topmanagers en hun toezichhouders worden afgerekend op criteria die ze zelf onderling zijn overeengekomen en die ze ook maatschappelijk hebben weten te deponeren als van beslissende betekenis. Het maatschappelijk draagvlak daarvoor hebben ze weten te creëren door financiële belangending, dankzij de gerealiseerde koerswinsten van velen en nog meer door de winsten die steeds opnieuw in het vooruitzicht worden gesteld.

Zoals Blair zich een ware representant van de tweede-orde regel van Thomas betoont, zo geldt hetzelfde voor zijn Angelsaksische bondgenoten in de *derde weg* die *good governance* hebben gelanceerd als motto voor een beweging van institutionele aandeelhouders. Deze beweging is er in feite slechts op gericht om beursgenoteerde ondernemingen zich te laten ontdoen van elke vorm van beschermingsconstructie die een hoge koers-winstverhouding van die ondernemingen in de weg zou kunnen staan. De prachtige klank van *good governance*, met connotaties van transparantie van beleid en verantwoording afleggen aan alle *stakeholders*, is misleidend. In de praktijk komt het erop neer dat slechts de *shareholder value* telt. Optieregelingen vormen een prachtig sluitende persoonlijke stimulans voor bestuurders om aandeelhoudersbelangen boven alles te stellen. Ook al zijn hier vele miljoenen mee gemoeid, ze vallen in het niet bij de door institutionele beleggers te behalen koerswinsten, een kwestie van *perfect match*.

Hoe zit het dan met de maatschappelijke controle? Is dan elke vorm van *countervailing power* geneutraliseerd? We ontkomen hier niet aan een aantal scherpe conclusies. Door zowel de goederen- als de geld- en kapitaalmarkt vergaand te liberaliseren, hebben overheden zich wereldwijd de *harde* controle-instrumenten uit handen laten slaan. De volle draagwijdte hiervan is met de financiële crisis in Azië pas zichtbaar geworden. Velen hebben gewaarschuwd voor de instabiliteit en het gebrek aan weerstandsvermogen van nationale staten vis-à-vis de grote internationale geld- en kapitaalstromen en dito investeringen. Ik heb dit zelf enkele malen in de kolommen van *Socialisme & Democratie* mogen doen.³

Hoe weinig de nu nog resterende *zachte* controlemechanismen voorstellen is scherp naar voren gekomen toen medio 1998 minister-president Kok de publieke verontwaardiging over de optieregelingen vertolkte en een beroep op het bedrijfsleven deed om hier paal en perk aan te stellen. Topbestuurder nummer 1 van dat moment, de altijd suave Morris Tabaksblat, schoot nu uit zijn slof en betichtte Kok in het openbaar van huichelarij. Hoewel dit een oordeel is dat door eigenbelang is ingegeven en het jegens een minister-president van weinig respect getuigt, is het niet onterecht. Kok heeft als voortrekker van de derde weg in Nederland zelf een actief 'aandeel' gehad in de bewerkstelling van het volkskapitalisme. Naast kleine zijn er altijd ook grote kapitalisten, die eenvoudige waarheid had Kok niet uit het oog hoeven te verliezen. Tabaksblat heeft hem hierop nog eens weinig fijntjes gewezen.

Macht en kwetsbaarheid van de megacorporatie

De machtsbasis van nationale staten is geërodeerd. Deze vaststelling is inmiddels een gemeenplaats geworden. De opmars van de technologie, waarvan de toepassingsmogelijkheden zich weinig gelegen laten liggen aan de grenzen van nationale staten, de *global economy*, die de grote onderneming *footloose* heeft gemaakt en daarmee ongrijpbaar voor regulering door normale overheden, en de liberalisering, die de discretionaire bevoegdheden van nationale staten op directe wijze heeft ingeperkt, werken alle drie in dezelfde richting. Wat er ook van die krachten gezegd kan worden, zij beïnvloeden de machtsbasis van de overheid toch primair door de steun waarop de overheid in de

maatschappij kan rekenen te ondergraven. De onderliggende factor is tenslotte het gebrek aan vertrouwen dat burgers en bedrijven in hun nationale overheden stellen. Zij menen dat zij hun belangen beter op eigen kracht via de markt veilig kunnen stellen, omdat zij van de overheid niet langer opaan kunnen of omdat zij voor de behartiging van hun belangen niet langer van de overheid afhankelijk zijn. Om die redenen zijn ze (ook in publieke zaken) vatbaar voor het primaat van het bedrijfsleven, waarvan de megacorporatie de leidende kracht en blikvanger is.

Bij de overheid kloppen alleen de verliezers aan, diegenen die het in de maatschappij op eigen kracht niet redden. Deze marginalisering van de overheid is een weinig aantrekkelijk perspectief. De mogelijkheden van de overheid om zich boven de partijen te stellen en als richtingbepalende kracht in de maatschappij op te treden, positie te kiezen en met gezag haar opvattingen te doen gelden worden er verder door beperkt. In niet geringe mate is dit in mijn ogen het gevolg van het feit dat de overheid zich te veel speelbal van belangen heeft laten maken. Het algemeen belang is hierdoor in het gedrang gekomen. De positie van de overheid staat of valt echter bij haar vermogen het algemeen belang hoog te houden. Daarin ligt haar exclusiviteit besloten. Maar het is geen eenvoudige opgave om het algemeen belang te dienen in een democratische samenleving waarin iedereen die een belang bij een bepaalde zaak heeft of meent te hebben zijn stem kan verheffen en die stem—al dan niet gesteund door actiegroepen—kracht bij kan zetten. Het algemeen belang is immers geen simpele optelsom van de meerderheid der individuele belangen.

Bovendien is het risico reëel dat belangengroepen met het algemeen belang op de loop gaan door de publieke opinie te bewerken, zulks met gebruikmaking van het hele arsenaal aan middelen dat de moderne communicatie-industrie te bieden heeft. De publieke opinie blijkt onder bepaalde omstandigheden bijzonder vatbaar voor suggestieve benaderingen. Er zijn nu eenmaal aangelegenheden waarbij emoties en irrationele overwegingen het van de rede winnen en beleidsterreinen zodanig in hun greep weten te krijgen, dat het voor de overheid een hoogst ondankbare taak wordt om het algemeen belang te behartigen. Een zinnige publieke discussie over de afweging van de verschillende belangen valt dan niet te voeren. Politiek verantwoordelijke bestuurders schuwen het doorhakken van knopen, beduusd als

ze zijn om de publieke opinie te bruuskeren. En zo verzandt beleid; waar de overheid een hoofdrol te vervullen heeft, mist ze niet alleen de gelegenheid om haar positie te versterken maar bevestigt ze veeleer het beeld van haar onmacht.

Hoe staat het met de positie van de megacorporatie op dit vlak? Is het reëel te menen dat de megacorporaties zich zullen kunnen onttrekken aan het krachtenveld dat het handelingsvermogen van de overheid zo sterk beperkt? Bij de bespreking van de paradigma's van ondernemingsbeleid is al naar voren gekomen hoe zeer de megacorporatie in haar *externe* positionering afhankelijk is geworden van perceptie in plaats van van objectieve factoren. Een megacorporatie valt of staat met haar *reputatie*. Dat geldt in de eerste plaats op financieel gebied, afhankelijk als een dergelijke onderneming is van haar beursnotering. Deze bepaalt voor een groot deel haar *discretionair* vermogen, het vermogen namelijk om over te nemen in plaats van overgenomen te worden. De beursnotering maakt de megacorporatie kwetsbaar, zelfs voor op het oog futiele berichten die—gegeven het opgeschroefde karakter van de koersen—een onevenredig grote weerslag op de koers kunnen hebben. De beurs toont zich hierbij niet alleen gevoelig voor berichtgeving met directe gevolgen op financieel gebied, maar ook voor berichten over mogelijke problemen met afnemers, consumenten en/of werknemers, waarvan men indirect de weerslag op de koers vreest.

De kwetsbaarheid van de megacorporatie voor slecht nieuws is door velen ontdekt. Er heeft zich met name in de vs een hele 'industrie' ontwikkeld, ideëel geïnspireerd of zonder meer uit op eigen voordeel en geldelijk gewin, die zich met niets anders bezighoudt dan met dreiging van aanslagen op de reputatie van dit type ondernemingen. De advocatuur heeft hierin de leiding genomen, terwijl de publiciteit er een vitale rol in speelt. Het is immers de berichtgeving die beslist of een aanslag op de reputatie als een reële dreiging beoordeeld moet worden of niet. Media laten zich die sleutelrol met graagte aanleunen. Media en activisten bedienen zich hierbij van communicatieprincipes en beeldvorming die van grote ondernemingen zijn afgekeken. Voorlichting en het verslaan van nieuws worden getransformeerd in het maken van het nieuws, het bepalen van de agenda in de strijd om de aandacht. Als op één gebied het tweede-orde Thomas-principe

opgeld doet, dan hier wel. Dit wordt mede beïnvloed door de felle concurrentie om de aandacht waarin media en activisten onder elkaar gewikkeld zijn. Zij opereren onder marktverhoudingen die niet wezenlijk verschillen van die waaraan de megacorporaties onderhevig zijn. Deze laatste hadden aanvankelijk moeite om in te spelen op de nieuwe wijze van ageren. Ze voelden zich overvallen toen ze met eigen wapens bestreden werden. Maar het leerproces is snel in zijn werk gegaan. Mede om zich teweer te stellen tegen dreigende reputatieschade, is de megacorporatie zichzelf gaan positioneren als *verantwoordelijke onderneming*, die zich 'vrijwillig' bindt aan gedragscodes en bedrijfsethiek. Het gaat daarbij om een ethiek die bij uitstek gedragen wordt door de top van de onderneming en ontwikkeld is met het oog op *damage control*.

Bedrijfsethiek doet nu haar intrede, nadat in een eerder stadium de *bedrijfscultuur* werd binnengehaald. Zoals de bedrijfsethiek bescherming moet bieden tegen aantasting van externe positionering, zo is de bedrijfscultuur geïntroduceerd bij wijze van interne beheersing. Veel van de oude beheersingstechnieken van de megacorporatie is immers obsoleet geworden. De structurering van productieprocessen, waarvan vroeger een dwingende invloed op organisatie en inzet van het personeel uitging, heeft plaatsgemaakt voor flexibele systemen met relatief grote discretionaire bevoegdheden voor degenen die er vitale posities in innemen, met alle kwetsbaarheden van dien. Voor de dienstverlening, die steeds belangrijker wordt, gold dit al, de financiële dienstverlening voorop.

De megacorporatie combineert bovendien een veelheid van uiteenlopende processen in één onderneming. Mede als gevolg daarvan is in de moderne ondernemingsorganisatie een vergaande decentralisatie van belangrijke managementbeslissingen doorgevoerd. Hiërarchie heeft plaatsgemaakt voor een platte organisatievorm, waarbinnen de beheersingsmogelijkheden voornamelijk in het sociaal-psychologische vlak liggen. Motivatie en gedragsbeheersing hebben de plaats van formele regels en bevoegdheden overgenomen. De interne samenhang in de moderne onderneming is in feite opvallend gering. Illustratief in dit verband is dat ze onder druk van de financiële markt zelfs tot opsplitsing gedwongen kan worden.

De interne beheersing is dan ook een van de grootste problemen geworden. Dat de megacorporatie het terrein van de cultuur en

ethiek is gaan betreden is niet alleen ingegeven door ambitie en groothedswaan. Cultuur en ethiek zijn geadopteerd als vormen van socio- en psychocratie: de beheersing van de grote onderneming loopt voor een groot deel via de 'mindset' van de werknemers. Het is vanuit dit perspectief dat grote ondernemingen zich zo druk maken om ons onderwijs. Hun belangstelling is ingegeven door de wens om onderwijs dienstbaar te maken aan bedrijfsopleidingen. Dit geldt zowel voor het initiële onderwijs—hoe jonger de afgestudeerde zijn entree in de onderneming maakt, hoe kneedbaarder hij is—als het vervolgonderwijs. De vertegenwoordigers van de grote ondernemingen zijn indertijd te hoop gelopen tegen de (vermeende) ideologisering van ons publieke onderwijs, maar dit belet hen niet om in hun eigen bedrijfsopleidingen het opvoedingsideaal van brede vorming vrijmoedig te vervangen door het ideaal van gerichte inpassing in de organisatie. De grote onderneming heeft de betekenis van opleiding voor het proces van acculturatie en gedragsbeheersing al geruime tijd geleden ontdekt, met *carrièreperspectief* als de grote worst en sanctie op de achtergrond.

Hoe krachtig de megacorporatie zich ook maatschappelijk positioneert, hoe hoog het profiel van de verantwoordelijke onderneming ook moge zijn, de moderne onderneming kent haar kwetsbaarheden. Niet alleen wordt ze extern in haar reputatie bedreigd, maar juist ook intern in haar functioneren en in de handhaving van haar prestatievermogen. Tegen guerrilla-achtige activiteiten van buitenaf en binnenuit staat de megacorporatie betrekkelijk machteloos. Hierin onderscheidt ze zich niet wezenlijk van de overheid.

Zet het financieel kapitalisme door?

In linkse kring heerst fatalisme. Het financieel kapitalisme wordt verfoeid maar de fut om er zich tegen teweer te stellen ontbreekt. Het financieel kapitalisme is aan de winnende hand en tegenkrachten tekenen zich niet duidelijk af. Verzet vereist een perspectief en het is juist een perspectief waaraan het schort. Is dit fatalisme gerechtvaardigd? Is de huidige ontwikkeling onontkoombaar en moeten we de megacorporatie accepteren als de richtingbepalende kracht van de komende decennia? Dit zijn geen kwesties voor een eenvoudig ja of nee. Maar een taxatie van het krachtenveld laat zien dat het met de

almacht van de megacorporatie meevalt. De analyse van dit krachtenveld geeft aan dat hierin drie factoren van wezenlijke betekenis zijn:

* Hoe bestendig is het maatschappelijk draagvlak waarop het paradigma van de verantwoordelijke onderneming rust?

* Hoe effectief zal de bescherming tegen aantasting van haar externe positionering zijn?

* Hoe adequaat zal haar intern beheersingsvermogen blijken?

Als het beursklimaat omslaat en we te maken krijgen met een recessie en een bijbehorende golf van rationalisatie, zal de maatschappelijke coalitie waarop het paradigma rust heel wel uit elkaar kunnen vallen. Het financieel kapitalisme laat zich goed vergelijken met steile-wandrijden: verlies van snelheid is al voldoende om naar beneden te tuimelen. Een op profijt gebouwde coalitie valt en staat met succes, in casu een voortgaande economische groei, stijgende winsten en koersen. De huidige hoogconjunctuur is uitzonderlijk wegens zijn lange duur. Maar ook aan uitzonderlijke hausses komt een eind. Dan zal ook het extern en intern beheersingsvermogen van de megacorporatie wezenlijk op de proef worden gesteld. Wat zal dan een bedrijfscultuur waard blijken? Welke bindende kracht zal er uitgaan van een ideologie die op beheersing geïnspireerd en toegesneden is? En wat is een ethiek waard die is ingegeven door respectievelijk wordt gepraktiseerd bij wijze van *damage control*?

Het valt op grond van de ervaring uit de jaren zeventig geenszins uit te sluiten dat de megacorporatie maar al te zeer bereid zal blijken tot accommoderen en haar pretentie van richtingbepalende factor zal opgeven in ruil voor overheidsregulering die haar moet beschermen tegen desintegratie. Niet alleen megacorporaties zullen zich, als de tijden moeilijker worden, tot de overheid wenden, ook burgers zullen dit doen. Voor de overheid geldt immers dat ze in de ogen van velen nergens voor deugt, maar dat in tijden van onheil iedereen zich tot haar wendt voor bescherming. Het is een waarheid die Tocqueville al treffend verwoord heeft voor de vs in de achttiende eeuw. Maar wat zal er, op het moment dat het erop aan komt, nog over zijn van de nationale staat die hoe dan ook de belangrijkste manifestatie van de overheid zal blijven? Hoe ver uitgehold zal de nationale staat dan zijn? Het antwoord op die vraag bepaalt of, en zo ja in hoeverre, de overheid in staat zal zijn de leiding van de maatschappelijke ontwikkeling te hernemen.

Een van de merkwaardigste verschijnselen van de afgelopen tien jaar is wel hoezeer links is mee gegaan in de afbraak van het gezag en de slagkracht van de nationale staat, terwijl de nationale staat als enige in staat is om een tegenwicht te bieden tegen de ideologische aanspraken van de megacorporatie. De klassieke opvatting luidt dat bedrijven *utilitaire* organisaties zijn, erop gericht om mensen en middelen samen te brengen ten behoeve van utilitaire doelen zoals productie, winst en werkgelegenheid. Deze utilitaire organisaties moeten binnen hun eigen domein ontplooiingsmogelijkheden krijgen, maar ze dienen tegelijkertijd te worden ingekaderd door gemeenschapsbelangen—waarover de overheid te waken heeft—en door morele normen en oordelen die tot stand komen binnen ethische, geestelijke en politiek-maatschappelijke organisaties en stromingen.

Deze *scheiding* van sferen is voor de grondslag van een vrije samenleving van wezenlijke betekenis. Het loslaten hiervan zet de deur open naar een *totalitaire* samenleving, waarin een positie binnen het (utilitaire) voortbrengingsapparaat aan eisen wordt gebonden die zich niet beperken tot arbeidsgeschiktheid en inzetbaarheid, maar zich uitstrekken tot bedrijfsculturele inpasbaarheid en conformering aan morele waarden en normen die de bedrijfsgemeenschap stelt. Grote ondernemingen worden door media en actiegroepen, hierin gesteund door idealisten, in feite gedreven in de richting van annexatie van sferen die niet tot hun domein behoren. Ondernemingen worden daarmee in een positie gebracht waarvoor zij geen enkele kwalificatie of legitimatie bezitten. Het in dienst nemen of engageren van 'huisprelaten' doet hier niets aan toe of af.

Hier past het credo: terug naar de arbeidskracht als handelswaar en winststreven als ondernemingsdoel, mits de concurrentievoorwaarden fair zijn en winst onderworpen is aan effectieve belastingheffing. Ondernemingen horen geen pseudo-religieuze gemeenschappen te zijn waar de baas de geschiktheid gaat uitmaken. Dit lijkt mij een van de meest wezenlijke maatschappelijke kwesties van dit moment. Het is de vraag of er voldoende krachten in de maatschappij mobiliseerbaar zullen blijken te zijn om het pleit ten gunste van de scheiding van sferen te beslechten. De overheid zal haar schrikachtigheid moeten laten varen om het politiek-maatschappelijke debat hierover aan te gaan. Het zou toch al te gek zijn om de overheid op te sluiten in een conceptie van *clearing house* van maatschappelijke claims en de onder-

neming drager van maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten zijn. Het vreemde is dat binnen de vvd meer begrip bestaat voor de draagwijdte van deze kwestie dan ter linkerzijde van het politieke spectrum. Daar lijkt de opvatting te heersen dat 'we nu maar mooi gelijk krijgen nu zelfs de hoogste bazen morele gedragscodes gaan opstellen'. Vergeten wordt hieraan toe te voegen: 'dat wij er zelf geen kans meer toe zien of er de fut niet meer voor kunnen opbrengen.'

Hernieuwde politisering?

Hoe het krachtenveld zich ontwikkelt zal in belangrijke mate afhangen van het economisch klimaat. Pas een beurskrach zal het einde inluiden van het nu overheersende paradigma, aangezien winnaars dan ook verliezers blijken te kunnen zijn en de maatschappelijke steun aan het paradigma komt te ontvallen. De verliezers zullen zich waarschijnlijk weer als begeesterde maatschappijcritici ontpoppen, zoals we begin jaren zeventig ook gezien hebben. In zekere zin komt de politiek-maatschappelijke koers dan weer open te liggen. Het is niet onmogelijk dat ondernemingen in dat geval opnieuw een belangrijke rol zullen spelen. Maar op grond van de ervaringen met de omslag in het begin van de jaren zeventig valt zeker niet uit te sluiten dat ondernemingen een periode van recessie en aanhoudende moeilijkheden te wachten staat, terwijl de dan ook te verwachten *politisering* hen ertoe zal brengen maatschappelijk te accommoderen. Een aanlokkelijker perspectief dan de 'verantwoordelijke onderneming' lijkt mij de 'verantwoordelijke maatschappij'. Maar hiervoor zal de sociaal-democratie haar flirt met de *derde weg* moeten beëindigen en moeten terugkeren naar haar missie: de hervorming van de maatschappij.

Noten

1. Zie daarvoor: B. L. Icke, R. J. Mokken en H. Schijf, *Technologie en management. Bestuursstructuren in industriële ondernemingen*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1997.

2. Het schema en de hier gevolgde argumentatie zijn ontleend aan: Arie van der Zwan, 'Naar een nieuw paradigma in het beleid van ondernemingen', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 55 (1998) nr. 10, p. 433-439.

3. Vgl. Arie van der Zwan, 'Bestaat er voor het socialisme nog een herkansing?', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 53 (1996) nr. 5, p.257-274; dez., 'Verlicht nationalisme als de werkelijke uitdaging voor paars', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997) nr. 1, p. 15-27; dez., 'Welke richting neemt de linkse mistral die door Europa waart?', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997) nr. 7/8, p.291-300.

Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid

Een omslag in het inkomensbeleid?

In 1992 kwam er officieel een einde aan het inkomensbeleid als zelfstandig onderdeel van het overheidsbeleid. De bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Bert de Vries, CDA, en Elske ter Veld, PvdA) formuleerden het in hun *Sociale nota 1993* als volgt: 'Het inkomensbeleid is [...] gericht op arbeidsparticipatie. De toepassing van het inkomenspolitieke instrumentarium staat in dienst van werkgelegenheidsbevordering en van een betere aansluiting van vraag en aanbod en kan als zodanig in hoge mate als instrumenteel worden beschouwd.' (p.11) Dit afscheid van de inkomenspolitiek lokte destijds opvallend weinig discussie uit—in feite ging de gebeurtenis zelfs vrijwel onopgemerkt voorbij. De verklaring uit 1992 was dan ook slechts de formele bevestiging van een praktijk die in de voorafgaande tien jaar, vanaf het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986), was gegroeid. Begin jaren negentig bestond er brede overeenstemming over de overbodigheid van een zelfstandig inkomensbeleid. Waren de doeleinden die in het verleden met het inkomensbeleid werden nagestreefd, immers niet grotendeels gerealiseerd? Zelfs de fameuze doelstelling van het kabinet-Den Uyl, om de afstand tussen de hoogste en de laagste lonen te beperken tot een verhouding van 5 : 1 (Boersma e.a., 1975, p.11) was in de jaren tachtig voor 95% van de werknemers verwezenlijkt.¹ Nederland behoorde daarmee tot de meest genivelleerde landen op de wereld en mocht zich tegelijkertijd tot de illustere kopgroep van de vijftien rijkste landen rekenen. Wat viel er nog meer te wensen?

Alleen het feit dat Nederland in de loop van de jaren tachtig op de ranglijst van rijke landen was gezakt van de achtste naar de twaalfde plaats,² baarde sommigen zorgen. In toenemende mate werd de oorzaak daarvan juist in die sterk genivelleerde inkomensverdeling gezocht. Want wie wil zich, bij zulke kleine inkomensverschillen, nog

extra inspanssen als dat toch nauwelijks financieel voordeel oplevert? De geringe inkomensongelijkheid was daarmee tot een belemmering voor verdere welvaarts­groei geworden. Of, zoals economen het liever uitdrukken, er bestaat een ‘afruil’ tussen sociale rechtvaardigheid en economische doelmatigheid en in de jaren zeventig was de balans teveel doorgeslagen naar de kant van de sociale rechtvaardigheid (vgl. Okun, 1975). Maar wie werkelijk tracht alle inkomensverschillen te elimineren, zal ten slotte merken dat we niet allemaal even rijk zijn geworden, maar even arm. Het evenwicht moest daarom worden hersteld door meer gewicht toe te kennen aan de doelmatigheid of economische efficiëntie. In de jaren tachtig en negentig werd de nadruk in het sociaal-economisch beleid dan ook verlegd naar bevordering van de economische groei, herstel van de bedrijfsrendementen en stimulering van de werkgelegenheid. De prijs die daarvoor moest worden betaald, was dat de sociale uitkeringen sterk achterbleven bij de loonontwikkeling en de inkomensongelijkheid weer toenam. Vergelijkbare ontwikkelingen deden zich overigens in veel rijke westerse landen voor, vaak nog in aanzienlijk sterkere mate dan in Nederland.

De laatste jaren lijkt er echter sprake van een kentering in het beleid. Inkomenspolitieke doelstellingen klinken weer steeds luider door in het politieke debat. Na jarenlange ontkenning wordt het bestaan van armoede in ons welvarende land nu alom toegegeven en steken politici en maatschappelijke organisaties elkaar naar de kroon met voorstellen voor de aanpak van de armoedeproblematiek. De koppeling tussen lonen en uitkeringen is—met instemming van de VVD, jarenlang een geharnast tegenstander—hersteld, zij het ‘voorwaardelijk’. De bezorgdheid groeit dat bepaalde groepen in de samenleving achterblijven. Aan de andere kant roept de ‘exhibitionistische verrijking’ (Wim Kok) door topmanagers via lucratieve, onbelaste optieregelingen verontwaardiging op. Kortom, praten over inkomensongelijkheid mag weer. Blijkbaar wint aan het eind van de jaren negentig de overtuiging veld, dat het evenwicht tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid voldoende is hersteld en de balans langzamerhand teveel naar de doelmatigheidskant overhelt: tijd om het doel van sociale rechtvaardigheid in ere te herstellen.

In deze bijdrage worden de verschuivingen in het inkomensbeleid van de afgelopen decennia kritisch gezien. Daartoe geef ik allereerst een kort overzicht van de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid

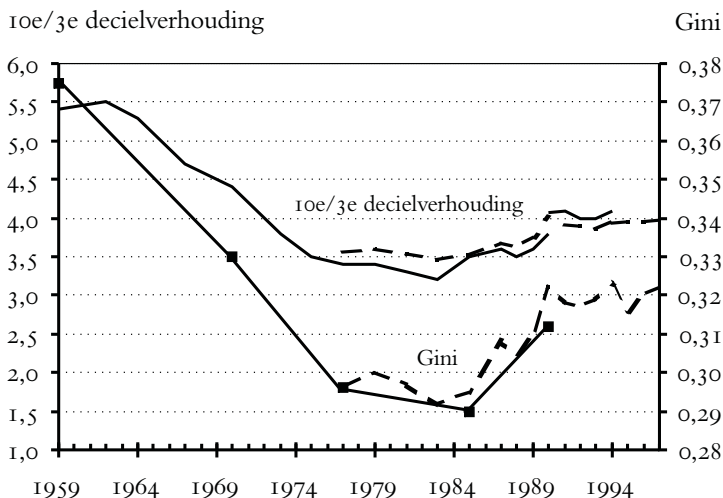
in Nederland in de laatste decennia. Ik probeer een verklaring te vinden voor de omslag in de trendmatige inkomensnivellering die zich in Nederland in 1983 voordeed (evenals in veel andere landen) en de periode van denivellering die daarop volgde. Dit biedt aanknopingspunten voor een beoordeling van de mogelijkheden en beperkingen van het door de overheid gevoerde inkomensbeleid. Voor een uitspraak over het *gewenste* inkomensbeleid moet men echter ook meer inzicht hebben in het belang van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Daartoe beantwoord ik eerst de vragen wat onder die afruil moet worden verstaan en of deze in ethisch opzicht een dilemma vormt voor het inkomensbeleid. Vervolgens komt aan de orde in hoeverre de afruil in de praktijk grenzen stelt aan de mogelijkheden van het inkomensbeleid en welke onbedoelde neveneffecten het inkomensbeleid oproept. In de twee volgende paragrafen ga ik op zoek naar de gewenste vorm van het inkomensbeleid voor de nabije toekomst. Daartoe plaats ik kritische kanttekeningen bij de momenteel dominante opvatting dat het beste inkomensbeleid een arbeidsparticipatiebeleid is. Ten slotte pleit ik voor eerherstel van twee traditionele instrumenten van inkomenspolitiek die in de jaren tachtig en negentig steeds meer taboe zijn geworden, te weten de progressieve inkomstenbelasting en een genereus stelsel van sociale zekerheid.

Het einde van de inkomensnivellering

De 'gouden' jaren zestig (die overigens pas met de eerste oliecrisis in 1973 ten einde kwamen) vormden, achteraf bezien, niet alleen een unieke periode van vrijwel onafgebroken hoge economische groei en volledige werkgelegenheid, maar ook van sterke inkomensnivellering. In figuur 1 wordt dit geïllustreerd voor twee veelgebruikte ongelijkheidsmaatstaven, de Gini-coëfficiënt en de 10e/3e decielverhouding. De Gini-coëfficiënt is gelijk aan de gemiddelde afstand tussen twee willekeurige inkomens gedeeld door het gemiddelde inkomen. Deze maat is minimaal gelijk aan nul (indien alle inkomens gelijk zijn) en kan maximaal één bedragen (indien alle inkomen aan één persoon toevalt). De Gini-coëfficiënt van de besteedbare inkomens daalde tussen 1959 en 1977 met 21%, van 0,375 naar 0,296 (Trimp, 1996). De 10e/3e decielverhouding is de verhouding tussen het gemiddelde inkomen van de 10% rijkste inkomensstrekkers (het tiende deciel) en

de 20-30% armste inkomenstrekkers (het derde deciel). Deze verhouding nam af van 5,4 in 1959 tot 3,5 in 1977, een daling met 35%. De oorzaak van deze sterke inkomensnivellering was gelegen in drie factoren.

FIGUUR I: *Inkomensongelijkheid 1959-1997*



In de eerste plaats namen de beloningsverschillen tussen de werkkenden af. Dit begon al direct na de Tweede Wereldoorlog in de periode van geleide loonpolitiek. In de jaren zestig zette deze trend zich door als gevolg van de grotere toegankelijkheid van het onderwijs (ook wel 'externe democratisering' genoemd). Het aanbod van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt nam sneller toe dan de vraag, waardoor de voorsprong in beloning van hoogopgeleiden ten opzichte van laagopgeleiden afnam. In 1962 verdienden academici gemiddeld nog bijna drie maal zoveel als werkkenden met alleen lagere school, halverwege de jaren zeventig was dit nog ruim twee maal zoveel (De Beer, 1993, p.38).³

In de tweede plaats werden in jaren vijftig en zestig grote stappen gezet bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Een belangrijk deel van de sociale wetten die het fundament van de verzorgingsstaat vormen,

kwam in de periode 1956-1967 tot stand: de AOW, de WW, de ABW en de WAO. Bovendien werd het niveau van de sociale uitkeringen, ook in verhouding tot de (snel stijgende) lonen, fors opgetrokken. Daardoor werden de inkomensverschillen tussen gezinnen die wel en gezinnen die geen inkomen uit arbeid hadden, sterk verminderd. Zo bedroeg het gemiddelde besteedbare inkomen van inkomensstrekkers die niet tot de beroepsbevolking behoren in 1959 slechts 60% van dat van werknemers (inclusief werklozen) en in 1970 71% (Trimp, 1996, p.52).

In de derde plaats werden de verschillen in besteedbaar inkomen verkleind door de progressie in de inkomstenbelasting. Dit effect werd nog versterkt doordat ook de gemiddelde druk van de inkomstenbelasting steeg, zodat steeds meer inkomen van de hogere inkomens werd overgeheveld naar de lagere inkomens. In de jaren vijftig en zestig bedroeg de herverdelende werking van de inkomstenbelasting zo'n 30% à 40% (Hartog, 1981).

In de tien jaar volgend op de eerste oliecrisis van 1973 stabiliseerde de inkomensverdeling zich min of meer. Per saldo was in deze periode nog slechts van een geringe nivellering sprake. Weliswaar speelden de factoren die in het voorgaande decennium zo belangrijk waren, nog steeds een rol: de loonkloof tussen hoog- en laagopgeleiden nam verder af en het niveau van het minimumloon en de minimumuitkeringen werd onder het kabinet-Den Uyl (1973-1977) sterk opgetrokken. Maar tegelijkertijd deed zich een tegengestelde trend voor. Het aantal huishoudens dat van een uitkering afhankelijk was, nam sterk toe en ondanks het gestegen uitkeringspeil behoorden zij toch tot de laagste inkomensgroepen. Er ontstond een nieuwe inkomenskloof tussen 'actieven' en 'inactieven'.

De echte omslag in de inkomensverhoudingen deed zich echter pas in 1983 voor. Tussen 1983 en 1990 nam de inkomensongelijkheid weer toe (figuur 1; de onderbroken lijnen hebben betrekking op huishoudens in plaats van op inkomensstrekkers). De Gini-coëfficiënt steeg met 8% van 0,290 naar 0,312 en de 10e/3e decielverhouding met 19% van 3,2 naar 3,8 (Trimp, 1996).

Omdat in veel landen rond 1980 een periode van nivellering overging in een periode van toenemende inkomensongelijkheid, ligt het voor de hand om naar internationale factoren als verklaring te zoeken. Vaak wordt gewezen op twee ontwikkelingen die de loonverschillen

tussen hoog- en laagopgeleiden doen toenemen. Door de liberalisering van de wereldhandel en de toegenomen mobiliteit van kapitaal is de concurrentie van zogenaamde lagelonenlanden toegenomen. Daardoor zouden de lonen van laagopgeleiden in de rijke westerse landen zich noodgedwongen aanpassen aan de lage lonen in concurrerende landen, op straffe van een steeds grotere werkloosheid onder laagopgeleiden. Een alternatieve verklaring is, dat de snelle technologische ontwikkeling de vraag naar hoogopgeleide arbeidskrachten doet toenemen en de vraag naar laagopgeleiden doet afnemen. Ook daardoor zouden de beloningsverschillen groter worden. Het is echter de vraag of deze factoren een verklaring bieden voor de ontwikkeling die zich in Nederland heeft voorgedaan. In Nederland zijn de loonverschillen tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden—anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten—namelijk ook in de jaren tachtig en negentig nog gekrompen.

De toename van de inkomensongelijkheid moet in Nederland vooral worden toegeschreven aan de groeiende kloof tussen werkenden en niet-werkenden. De groei van deze kloof was het directe gevolg van weloverwogen overheidsbeleid: vanaf 1984 tot het begin van de jaren negentig streefden achtereenvolgende kabinetten er nadrukkelijk naar om de afstand tussen lonen en uitkeringen te vergroten. Daartoe werden in 1984 alle uitkeringen met 3% verlaagd en vervolgens vele jaren 'bevroren'. Ook door tal van andere maatregelen werd getracht op de uitgaven voor sociale zekerheid te bezuinigen. Deze maatregelen misten hun uitwerking niet: niet alleen lukte het vanaf 1984 om de sociale uitgaven te 'beheersen', maar vanaf 1984 is ook de gemiddelde afstand tussen de uitkeringen en de lonen aanzienlijk toegenomen. Tegelijkertijd werd de herverdelende werking van de belastingheffing sterk verminderd. Bij de zogenoemde operatie-Oort in 1989 werd het toptarief van de inkomstenbelasting verlaagd van 72% naar 60%. Daardoor werden de inkomensverschillen via belastingen en sociale premies met nog slechts 18% gereduceerd.⁴

Met de terugkeer van de Partij van de Arbeid in de regering, in 1989, kwam een einde aan de periode van sterke denivellering. In de jaren negentig heeft de inkomensongelijkheid zich enigszins gestabiliseerd, maar van een terugkeer naar de inkomensverhoudingen van het eind van de jaren zeventig is geen sprake. Zo leidde herstel van de koppeling van de uitkeringen aan de lonen er op zijn gunstigst toe dat

de bestaande inkomensverhoudingen werden bevroren, maar zeker niet dat de opgelopen achterstand werd ingehaald. Inkomensnivellering is ook aan het eind van de jaren negentig nog altijd taboe.

Overziet men de ontwikkeling in de inkomensverdeling sinds de Tweede Wereldoorlog, dan lijdt het geen twijfel dat het gevoerde overheidsbeleid hiervoor van cruciale betekenis was. Hoewel zich in deze periode ook enkele min of meer autonome tendensen voordeden (zoals het afnemende belang van het opleidingsniveau), moeten de keerpunten in de nivellerings- en denivelleringsstrends toch in de eerste plaats worden toegeschreven aan welbewuste wijzigingen in het overheidsbeleid. De overheid is ten aanzien van de inkomensverdeling dan ook heel wat minder 'onmachtig' dan wel wordt gesuggered.

Dit neemt niet weg dat de mogelijkheden voor een beleid van inkomensnivellering toch beperkt zouden kunnen zijn, indien een dergelijk beleid ongewenste neveneffecten oproept. Dat is precies wat de meeste tegenstanders van inkomensnivellering betogen: verkleining van de inkomensverschillen gaat ten koste van de economische doelmatigheid en valt daarom op langere termijn niet vol te houden. De omslag in het inkomensbeleid aan het begin van de jaren tachtig zou daarom een onvermijdelijke reactie zijn geweest op de negatieve gevolgen van het nivelleringsbeleid uit de jaren zestig en zeventig.

De misleidende afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid

Ogenschijnlijk geeft het economische denken in termen van een afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid een adequate beschrijving van de wisselende maatschappelijke en politieke voorkeuren ten aanzien van de inkomenspolitiek. Als het economisch tegenzit, verschuift de nadruk naar de economische efficiëntie, gaat het weer beter met de economie, dan komt er meer ruimte voor sociale rechtvaardigheid. Hoewel de Partij van de Arbeid gedurende het grootste deel van de jaren tachtig het bestaan van een afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid ontkende, geeft zij sinds het aantreden van het kabinet-Lubbers/Kok in 1989 ook toe dat te kleine inkomensverschillen, vooral aan 'de onderkant van het loongebouw', de economische doelmatigheid kunnen schaden. Dit verklaart waarom de pvdA, sinds zij weer in de regering zit, nooit heeft geprobeerd om de toename

van de inkomensongelijkheid die in de jaren tachtig tot stand is gekomen, ongedaan te maken. In wezen verschilt de sociaal-democratische *analyse* van de wisselwerking tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid in de jaren negentig niet meer van die van de liberalen, die al veel langer het belang van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid benadrukten. Men kan zelfs stellen dat er in de jaren negentig een opmerkelijke consensus bestaat over de uitgangspunten van het inkomensbeleid. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

1. rechtvaardigheid moet worden afgewogen tegen doelmatigheid;
2. 'traditionele' inkomenspolitiek via belastingen en sociale zekerheid is contraproductief, doordat inkomensnivellering ten koste gaat van de economische efficiëntie;
3. het beste inkomensbeleid is daarom arbeidsparticipatiebeleid.

Het bestaan van een afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid wordt tegenwoordig zo vanzelfsprekend geacht, dat het nauwelijks nog nodig lijkt om dit te beargumenteren. Vaak nemen degenen die over een afruil spreken niet eens de moeite om precies aan te geven wat zij onder beide termen verstaan. Uit de context valt meestal wel op te maken dat met 'doelmatigheid' iets als het algehele welvaarts- of inkomensniveau wordt bedoeld. En 'rechtvaardigheid' wordt veelal geïnterpreteerd als een egalitaire inkomensverdeling. Een afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid betekent dan dat een vermindering van de inkomensverschillen ten koste gaat van het totale of gemiddelde inkomensniveau. Laten we even ervan uitgaan dat een dergelijke afruil inderdaad bestaat (in de volgende paragraaf kom ik hierop terug), dan rijst onmiddellijk de vraag waarom dit een probleem is. Het antwoord lijkt voor de hand te liggen: het liefst zouden we allebei hebben, zo klein mogelijke inkomensverschillen én zo hoog mogelijke inkomens. Een afruil betekent dat we een pijnlijke keuze moeten maken.

Pijnlijk voor wie eigenlijk? Wie heeft er baat bij een hoger gemiddeld inkomen? De gemiddelde Nederlander? Maar het spreekt geenszins vanzelf dat diens inkomen omhoog gaat als het gemiddelde inkomen stijgt. Het gemiddelde inkomen kan weliswaar stijgen doordat *alle* inkomens stijgen, maar ook doordat alleen de hoogste inkomens stijgen—of alleen de laagste. Als bijvoorbeeld het gemiddelde besteed-

bare inkomen in Nederland met 10% stijgt, *kan* dit het resultaat zijn van een stijging van *ieders* inkomen met 10%, maar *ook* van een stijging van het inkomen van de 5% rijkste Nederlanders met 60%.⁵ Wie een zo hoog mogelijk gemiddeld inkomen belangrijk vindt (de doelmatigheidszijde van de afruil), waardeert beide mogelijkheden blijkbaar gelijk. Het lijkt echter weinig twijfel dat vrijwel iedereen—misschien met uitzondering van de top-5% zelf—10% inkomensstijging over de hele linie veel hoger waardeert dan 60% stijging van de topinkomens. Velen zullen deze laatste mogelijkheid zelfs als een verslechtering beschouwen. Het is dan ook zinloos om de hoogte van het gemiddelde (of totale) inkomen als een zelfstandige doelstelling te beschouwen, *los van de verdeling van dat inkomen*.

Even weinig zinvol is het echter om inkomensgelijkheid als zelfstandige doelstelling na te streven, *los van de hoogte van het inkomen*. Dat zou immers betekenen dat men een verkleining van inkomensverschillen altijd positief waardeert, ook als daardoor alle inkomens, *inclusief* de laagste inkomens, zouden dalen. 'Iedereen even arm' zou men dan beter vinden dan 'iedereen rijk, maar sommigen ietsje rijker dan de anderen'. Men moet wel een zeer verstokte egalitarist zijn om hieraan werkelijk de voorkeur te geven. In ieder geval is het twijfelachtig of de armste groepen zelf die keuze zouden maken.

Noch de hoogte van het (gemiddelde of totale) inkomen, noch de verdeling van dat inkomen is dus plausibel als zelfstandige doelstelling van sociaal-economisch beleid. Beide kunnen alleen in onderlinge samenhang worden beoordeeld. In feite maken ze tezamen deel uit van een 'hogere', overkoepelende rechtvaardigheidsdoelstelling. Maar van een afruil tussen beide kan dan natuurlijk geen sprake zijn!

Dit gezegd zijnde, dringt zich natuurlijk de vraag op hoe die overkoepelende rechtvaardigheidsopvatting eruit zou moeten zien. In de loop van de geschiedenis zijn er ontelbare pogingen gedaan om deze vraag te beantwoorden. De afgelopen kwart eeuw kende, in het kielzog van het beroemde boek *A theory of justice* van de Amerikaanse politiek-filosoof John Rawls uit 1971, zelfs een ware vloedgolf aan sociale-rechtvaardigheidsliteratuur. Het gaat het bestek van deze bijdrage verre te buiten om daarvan een overzicht te geven (zie voor een uitstekend overzicht Kymlicka, 1990, en voor een beknopte Nederlandstalige beschouwing De Beer, 1993). Ik wil hier volstaan met een confrontatie van Rawls' rechtvaardigheidsopvatting met het door

diens landgenoot Michael Walzer geïnspireerde alternatief van complexe gelijkheid, dat in 1998 door de beginselprogramcommissie van de Partij van de Arbeid is voorgesteld.

Het belangrijkste bezwaar tegen de meeste egalitaire opvattingen die in deze eeuw in sociaal-democratische kring opgang deden, was dat deze ofwel geheel voorbijgingen aan de afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau, ofwel daarop geen adequaat antwoord formuleerden. Zo pleitte Jan Tinbergen, die een belangrijke inspirator vormde voor het inkomensbeleid van het kabinet-Den Uyl, voor een gelijk welzijn voor iedereen. Weliswaar onderkende hij dat een volstreekte egalisering van het welzijn ten koste zou kunnen gaan van het welzijnspeil, maar hij verzuimde een helder criterium te geven hoe hiermee om te gaan (Tinbergen, 1975, p.133).

Het is de grote verdienste van John Rawls dat hij in zijn boek *A theory of justice* (1972) wel een dergelijk criterium formuleerde. Hoewel hiermee schromelijk tekort wordt gedaan aan de rijkdom van zijn beschouwingen, kan Rawls' criterium voor een rechtvaardige inkomensverdeling eenvoudig worden samengevat als: maximalisatie van het inkomen van de minst bevoorrechten, vaak kortweg aangeduid als 'maximin'. Het maximin-criterium geeft impliciet aan, dat een vergroting van inkomensverschillen alleen rechtvaardig is indien het inkomen van de minst bevoorrechten (zeg, de laagste inkomensgroepen) daardoor stijgt. Omgekeerd is een verkleining van inkomensverschillen rechtvaardig zolang de laagste inkomens daardoor niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute zin vooruitgaan.

Tegen het maximin-principe zijn in de loop van de tijd veel bezwaren ingebracht. Twee belangrijke, maar tegengestelde bezwaren zijn, dat het te weinig egalitair is en dat het juist te egalitair is. Het maximin-principe doet geen uitspraak over de grootte van inkomensverschillen. In beginsel zou volgens dit principe iedere mate van inkomensongelijkheid rechtvaardig kunnen zijn. Sommigen die een sterke nivellering van inkomens voorstaan, is dit een doorn in het oog. Zij zien echter over het hoofd dat het maximin-principe alleen een grote mate van inkomensongelijkheid toestaat, indien een verkleining van de inkomensverschillen een zodanig negatief effect zou hebben op het totale inkomen, dat daardoor ook de laagste inkomens zouden dalen. Wie niet in een dergelijke sterke afruil tussen inkomensniveau en inkomensgelijkheid gelooft, hoeft dus ook niet be-

vreesd te zijn dat het maximin-principe in een grote inkomensongelijkheid resulteert. Wie daarentegen meent dat verkleining van inkomensverschillen wel ten koste gaat van het niveau van de laagste inkomens, dient zich toch wel twee maal te bedenken alvorens voor (verdere) inkomensnivellering te pleiten: daarmee zou men immers accepteren dat ook de laagste inkomens achteruitgaan.

Het omgekeerde bezwaar tegen het maximin-principe, namelijk dat het *te egalitair* is, snijdt meer hout. Immers, volgens een strikte interpretatie van het maximin-criterium is alleen de positie van de laagste inkomensgroep van belang. De ongelijkheid tussen bijvoorbeeld de middengroepen en de hogere inkomens speelt geen enkele rol. Als de hogere inkomens gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan de middeninkomens, kan het op grond van het maximin-principe gewenst zijn om, ten behoeve van inkomensoverdrachten naar de laagste inkomens, de middeninkomens zwaarder te belasten terwijl de hogere inkomens worden ontzien. Dit bezwaar tegen het maximin-principe zou kunnen worden ondervangen door in de 'rechtvaardigheidsberekening' niet alleen de laagste inkomens maar ook de middeninkomens mee te tellen. De laagste inkomens zouden weliswaar het zwaarst moeten wegen, maar bij een afweging tussen de belangen van de hoogste inkomens en de middeninkomens, zou aan de middeninkomens meer gewicht moeten worden toegekend (dit idee is verder uitgewerkt in De Beer, 1993).

Een bezwaar van een geheel andere orde tegen Rawls' rechtvaardigheidsopvatting is naar voren gebracht door diens landgenoot Michael Walzer. In zijn boek *Spheres of justice* uit 1983 verzet hij zich tegen de opvatting van Rawls dat er één overkoepelend rechtvaardigheidsprincipe te formuleren zou zijn dat in alle maatschappelijke sferen geldig is. Volgens Walzer gelden op de arbeidsmarkt geheel andere rechtvaardigheidscriteria dan in de sfeer van de gezondheidszorg, het recht of het onderwijs. Een zoektocht naar één algemeen principe leidt al snel tot de dominantie of zelfs de 'tirannie' van één maatschappelijke sfeer, *in casu* de economische sfeer of het geld, over alle andere. Als alternatief formuleerde hij het beginsel van 'complexe gelijkheid', dat inhoudt dat de verdeling van sociale goederen als onderwijs, gezondheidszorg, recht en politieke macht, in iedere sfeer op andere, bij die sfeer passende rechtvaardigheidsprincipes moet worden gebaseerd.

In 1998 nam de pvdA-Commissie Beginselen (Commissie-Witteveen) het idee van complexe gelijkheid over in haar ontwerp voor een nieuw beginselprogramma van de Partij van de Arbeid. Zij gaf hieraan echter wel een geheel eigen interpretatie. Hoewel de formulering van de commissie-Witteveen enigszins cryptisch is, lijkt zij van mening, dat een achterstand in de ene sfeer zou moeten worden gecompenseerd in andere sferen. 'Complexe gelijkheid is compenserende gelijkheid, een correctie van verschillen die in de desbetreffende maatschappelijke sfeer op zich acceptabel zijn.' (pvdA-Commissie Beginselen, 1998, p.20)⁶ Daarmee geeft zij echter de autonomie van de verschillende sferen, die voor Walzer zo belangrijk is, weer op. Immers, iemand die op de arbeidsmarkt onvoldoende aan de bak komt en daardoor met een laag inkomen genoeg moet nemen, zal dan in een van de andere sferen moeten worden gecompenseerd.

Nog afgezien van de vraag of dit wenselijk en mogelijk is—moet een werkloze bijvoorbeeld meer politieke invloed krijgen of voorrang krijgen in de gezondheidszorg?—leidt deze interpretatie in de praktijk waarschijnlijk al snel tot de dominantie van geld, waar Walzer juist voor waarschuwt. Immers, om te bepalen hoe de ongelijkheden in verschillende sferen tegen elkaar moeten worden afgewogen, zal men op zoek moeten gaan naar een gemeenschappelijke meetlat voor alle sferen. Het lijkt nauwelijks te vermijden dat men dan toch weer bij het geld uitkomt. Maar dan doet men precies wat Walzer wilde vermijden, namelijk een onrechtvaardigheid in de ene sfeer accepteren als daar in een andere sfeer voldoende compensatie tegenover staat. Van gescheiden sferen is dan geen sprake meer. In feite introduceert men daarmee een nieuwe afruil, namelijk tussen verschillende maatschappelijke sferen. Maar dan rijst onmiddellijk de vraag op basis van welk rechtvaardigheidsprincipe men de ongelijkheid in de verschillende sferen tegen elkaar dient af te wegen.

Vooralsnog lijkt er dan ook geen beter rechtvaardigheids criterium voorhanden dan Rawls' maximin-principe, dat wel voldoende houvast biedt om met de afruil tussen inkomensniveau en inkomensverdeling om te gaan. Daar komt bij dat het een heel egalitair principe is, al wordt het niet altijd als zodanig herkend. Er bestaat immers (per definitie!) geen andere rechtvaardigheidsopvatting op basis waarvan de laagste inkomensgroepen beter af zijn dan op grond van het maximin-principe. Vooral vanwege dit laatste kenmerk verdient het

van sociaal-democratische zijde veel meer steun dan het tot nog toe heeft gekregen. Wel zou het principe enigszins moeten worden genuanceerd, door de aandacht niet louter op de minst bevoorrechten te richten, maar ook aan de middengroepen enig gewicht toe te kennen.

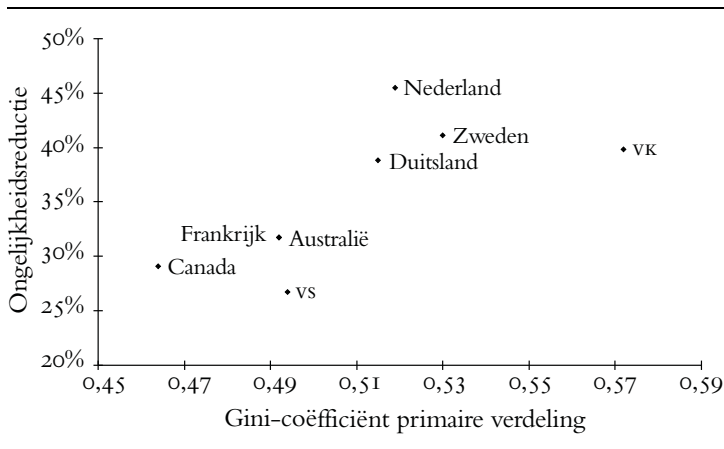
Heeft het inkomensbeleid perverse effecten?

Als men een gematigde versie van het maximin-principe à la Rawls als uitgangspunt neemt voor het inkomensbeleid, is vervolgens de vraag hoe dit inkomensbeleid eruit zou moeten zien. Het is duidelijk dat het simpelweg zoveel mogelijk nivelleren van inkomensverschillen door progressieve belastingheffing en inkomensoverdrachten (uitkeringen en subsidies), niet per se het beste beleid is. Het staat immers niet bij voorbaat vast dat de lagere inkomensgroepen daardoor het beste af zijn. Als er werkelijk een afruil bestaat tussen inkomensverdeling en inkomensniveau, is het mogelijk dat (ook) de lagere inkomens de dupe zouden zijn van te sterke nivellering. Vaak wordt gesuggereerd dat daarvan bij het 'traditionele' inkomensbeleid, waarin de nadruk ligt op (gedwongen) inkomensoverdrachten van hoge naar lage inkomens, inderdaad sprake is. In de terminologie van Albert O. Hirschman (1991) zou het inkomensbeleid dan perverse effecten hebben: het bewerkstelligt precies het omgekeerde van wat ermee wordt beoogd. Ook de meeste criticasters van inkomensherverdelingsbeleid ontkennen niet dat hiervan een nivellerende werking op de inkomensverhoudingen uitgaat. Zij betogen echter dat deze nivellering zodanige tegenreacties oproept, dat de laagste inkomensgroepen daardoor uiteindelijk slechter af zijn dan zonder dat beleid het geval zou zijn geweest. Deze perverse effecten kunnen van tweeërlei aard zijn: ze kunnen betrekking hebben op de inkomensverdeling zelf, maar ook op het inkomensniveau.

In empirisch onderzoek naar de herverdelende werking van inkomensbeleid wordt bijna altijd (stilzwijgend) verondersteld dat de inkomensherverdeling niet van invloed is op de *primaire* inkomensverdeling, dat is de verdeling van de bruto-inkomens uit arbeid en kapitaal. Een van de perverse effecten van het inkomensbeleid zou echter kunnen zijn dat de primaire inkomensverdeling door het gevoerde beleid schever wordt. Als dit effect maar groot genoeg is, zou het inkomensherverdelende effect van belastingen en sociale zekerheid zelfs

volledig teniet kunnen worden gedaan door vergroting van de primaire inkomensverschillen. De oorzaak hiervan kan zowel bij de hogere als bij de lagere inkomensgroepen liggen. Hogere inkomensgroepen, die relatief veel belasting betalen en weinig profiteren van de sociale zekerheid, zouden erin kunnen slagen om een hoger loon te verdienen of extra winst te maken. Zij zouden, met andere woorden, de belastingen en sociale premies kunnen afwentelen op anderen, zodat het effect van de inkomensoverdrachten ten dele of volledig wordt gecompenseerd. Aan de andere kant van het inkomenspectrum zou het socialezekerheidsstelsel een perverse uitwerking kunnen hebben, doordat genereuze uitkeringen en een lakse uitvoering van de regels de passiviteit en afhankelijkheid van de uitkeringsontvangers zouden bestendigen. Een soberder socialezekerheidsstelsel en een striktere uitvoering zouden veel meer inactieven prikkelen, en desnoods dwingen, om aan het werk te gaan. Ook al zouden zij daardoor werk (moeten) aanvaarden tegen een lager loon dan hun huidige uitkering, zodat de loonverschillen groter worden, dan nog zou de *primaire* inkomensverdeling daardoor minder scheef worden, doordat hun primaire inkomen in de huidige situatie gelijk is aan nul (vgl. De Beer, 1993, en WRR, 1996).

FIGUUR 2: *Ongelijkheidsreductie en ongelijkheid primaire inkomensverdeling, ca. 1990*

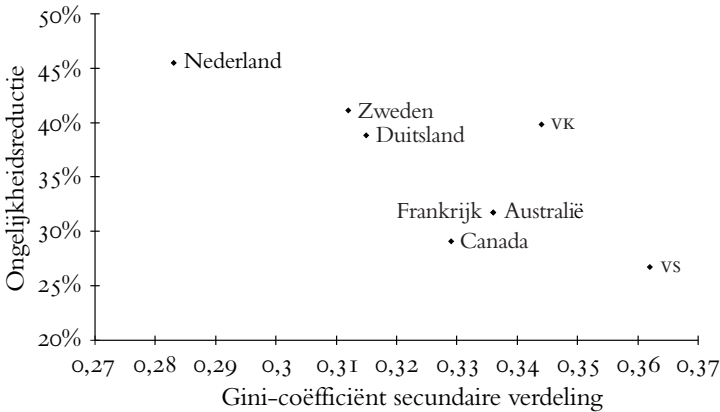


Om na te gaan of de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling inderdaad wordt beïnvloed door de mate van inkomensherverdeling worden in figuur 2 de primaire inkomensongelijkheid en het herverdelende effect van het inkomensbeleid voor verschillende landen met elkaar vergeleken. Daartoe wordt op de horizontale as de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling, *inclusief* nulinkomens, vermeld, gemeten met de Gini-coëfficiënt.⁷ Op de verticale as wordt het procentuele verschil aangegeven tussen de ongelijkheid (op basis van de Gini-coëfficiënt) van de primaire en de secundaire inkomensverdeling. Naarmate dit percentage hoger is wordt de primaire inkomensongelijkheid in sterkere mate via de belastingen en de sociale zekerheid verminderd. Figuur 2 laat inderdaad een positieve samenhang zien tussen de mate waarin de inkomensverschillen via inkomensoverdrachten worden verkleind en de primaire inkomensverschillen. Dit vormt een sterke aanwijzing dat de inkomensherverdeling via inkomensoverdrachten inderdaad tot op zekere hoogte wordt gecompenseerd in de primaire sfeer.

Om werkelijk van een *pervers* effect te kunnen spreken, zou de inkomensherverdeling echter voor meer dan 100% moeten worden gecompenseerd. In landen waar de mate van inkomensherverdeling het grootst is, zou dan ook de ongelijkheid van de secundaire inkomens (dus ná de overdracht van belastingen en sociale uitkeringen) het grootst moeten zijn. Figuur 3 laat evenwel zien dat hiervan geen sprake is. De mate van ongelijkheidsreductie wordt hier vergeleken met de ongelijkheid van de *secundaire* inkomensverdeling. Naarmate de primaire inkomensverschillen door het inkomensbeleid sterker worden gereduceerd, blijkt de secundaire inkomensverdeling minder ongelijk te zijn. Zo is de inkomensherverdelende werking van belastingen en sociale zekerheid in Nederland bijna twee maal zo groot als in de Verenigde Staten, terwijl de ongelijkheid van de secundaire (be-steedbare) huishoudensinkomens bijna een kwart kleiner is.

Concluderend lijken critici die menen dat een uitgebreide verzorgingsstaat tegenkrachten oproept, waardoor het herverdelende effect wordt verminderd, het gelijk aan hun kant te hebben. Tegelijkertijd blijken deze tegenkrachten echter lang niet groot genoeg te zijn om de herverdelende werking (meer dan) volledig teniet te doen. Van een pervers effect van inkomensherverdeling op de resulterende inkomensongelijkheid is dan ook geen sprake.

FIGUUR 3: *Ongelijkheidsreductie en ongelijkheid secundaire inkomensverdeling, ca. 1990*



Een tweede soort pervers effect van inkomensbeleid vloeit voort uit de (vermeende) afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. Indien vermindering van inkomensverschillen resulteert in een lager gemiddeld inkomen, is het denkbaar dat ook de lagere inkomensgroepen slechter af zijn dan zonder een dergelijk beleid het geval zou zijn. Aangezien dit eveneens geldt voor de hogere inkomensgroepen (zij moeten immers meer belasting afdragen), zou in dit geval *iedereen* slechter af zijn: ‘perverser’ kan haast niet.

Dat kleinere inkomensverschillen kunnen leiden tot een lager gemiddeld inkomen is heel aannemelijk voor wie, zoals de meeste economen, gelooft dat mensen gevoelig zijn voor financiële prikkels. Als een extra (arbeids)inspanning niet of nauwelijks financieel voordeel oplevert, zullen mensen zich ook niet erg inspannen om (meer) te produceren. Deze simpele gedachte was een van de grondslagen voor het sociaal-economische beleid van de jaren tachtig en negentig. Ze vormde in de jaren tachtig een belangrijke rechtvaardiging voor zowel het streven naar lagere belastingtarieven (zoals die gerealiseerd werden bij de operatie-Oort) als de vergroting van de afstand tussen lonen en uitkeringen om daarmee de zogenaamde werkloosheidsval te verkleinen. Als het nettominimumloon en de nettominimumuitke-

ringen aan elkaar gelijk zijn, zoals in Nederland tussen het midden van de jaren zeventig en het einde van de jaren tachtig het geval was, levert een baan op minimumniveau voor een werkloze uitkeringsgerechtigde immers geen financieel voordeel op: hij of zij ervaart dan een impliciete marginale lastendruk van 100%. Dat zou de bereidheid om dergelijk werk te accepteren sterk ontmoedigen.

De populariteit van deze *common sense* redeneringen ten spijt, vallen er bij het vermeende belang van inkomensverschillen als financiële prikkels de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn mensen veel minder gevoelig voor financiële prikkels dan doorgaans wordt aangenomen. Het meeste menselijke gedrag is eenvoudigweg niet te begrijpen als men veronderstelt dat mensen louter op financieel voordeel uit zijn. Hoe valt anders te verklaren dat zoveel mensen vrijwilligerswerk doen, voor hun kinderen en/of hun partner zorgen, hun belasting betalen, giften schenken aan liefdadige instellingen, naar de stembus gaan bij verkiezingen, enzovoorts?

Daarmee is niet gezegd dat financiële overwegingen in het geheel geen rol spelen of dat er geen mensen zijn die zich wel in de eerste plaats door financiële motieven laten leiden. Het gaat er hier om dat financieel gewin in de meeste gevallen niet het doorslaggevende motief is voor menselijk gedrag. Dit betekent enerzijds dat er een aanzienlijke ruimte is voor vermindering van financiële prikkels (bijvoorbeeld door inkomensverschillen te verkleinen) zonder dat dit onmiddellijk ongewenste gedragsreacties hoeft op te roepen, en anderzijds dat het mogelijk is om een 'gebrek' aan financiële prikkels te compenseren door andere, meer kwalitatieve prikkels. Zo blijkt uit onderzoek dat werklozen niet alleen door een hoge beloning ertoe kunnen worden verleid om hun uitkering in te ruilen voor een baan, maar ook door inhoudelijk aantrekkelijk werk (De Beer, 1996).

In de tweede plaats zijn veel inkomensverschillen niet marktconform en dus, uit efficiëntie-oogpunt, ook niet functioneel. Ze zijn het resultaat van ongelijke machtsverhoudingen. Denk bijvoorbeeld aan de inkomens van notarissen, medisch specialisten en topfunctionarissen in het bedrijfsleven. Als dergelijke hoge inkomens het gedrag van mensen beïnvloeden, leiden ze juist tot minder efficiëntie. Ze vormen bijvoorbeeld een prikkel om door kartelvorming en het uitbuiten van een monopoliepositie de toetreding tot een markt en vrije concurrentie tegen te gaan. Een overheid die erin slaagt gevestigde machtsposi-

ties te doorbreken en daardoor inkomensverschillen te verkleinen, bevordert juist de economische efficiëntie.

In de derde plaats kunnen grotere inkomensverschillen die tot grotere statische efficiëntie leiden, tegelijkertijd de dynamische efficiëntie verminderen. Statische efficiëntie heeft betrekking op de korte termijn, dynamische efficiëntie op de langere termijn, wanneer ook de gevolgen van de strategische beslissingen die men nu neemt, zich manifesteren. Neem ter illustratie het verschijnsel van *moral hazard*, dat vaak als het kernprobleem van een genereus stelsel van sociale zekerheid wordt opgevoerd. Relatief hoge uitkeringen, soepele uitkeringsvoorwaarden en een lakse uitvoeringspraktijk zouden de verkeerde financiële prikkels (*disincentives*) geven. Doordat de inkomensgevolgen van een 'calamiteit' worden gecompenseerd, nodigt een (sociale) verzekering uit tot riskant gedrag. Zoals de autobestuurder die verplicht wordt een veiligheidsgordel te dragen, roekelozer gaat rijden, zo zal de werknemer die goed verzekerd is tegen de inkomensgevolgen van ontslag of arbeidsongeschiktheid, minder verzet bieden als zijn werkgever hem wil laten 'afvloeien'. En als hij eenmaal een uitkering ontvangt, zal hij niet de eerste de beste baan accepteren, maar zo lang mogelijk van zijn uitkering blijven genieten: hij heeft er immers voor betaald?

Het is echter de vraag of dit riskante gedrag uitsluitend als een negatief effect moet worden aangemerkt. In een andere context, namelijk dat van het ondernemerschap, wordt risico nemen immers meestal als iets positiefs aangeduid, dat zelfs moet worden gestimuleerd. Dat een genereus socialezekerheidsstelsel werknemers en uitkeringsgerechtigden ondernemender zou kunnen maken, wordt echter zelden onderkend. Zo kan het helpen voorkómen dat werknemers te vast aan hun stoel kleven, omdat wisseling van baan te veel risico's met zich meebrengt. Een degelijk stelsel van sociale zekerheid is zo bezien een belangrijke voorwaarde voor de veelgeprezen *employability* en flexibiliteit van werknemers. Ook de mogelijkheid van uitkeringsgerechtigden om de tijd te nemen om naar een andere baan uit te zien, heeft belangrijke positieve effecten. Het vergroot immers de kans dat een werkloze een baan vindt die goed aansluit bij zijn ervaring en capaciteiten. Wanneer iemand gedwongen is werk ver onder zijn niveau aan te nemen, levert dat op korte termijn weliswaar een besparing op uitkeringsgelden op, maar het betekent ook een onderbenutting van zijn capaciteiten.

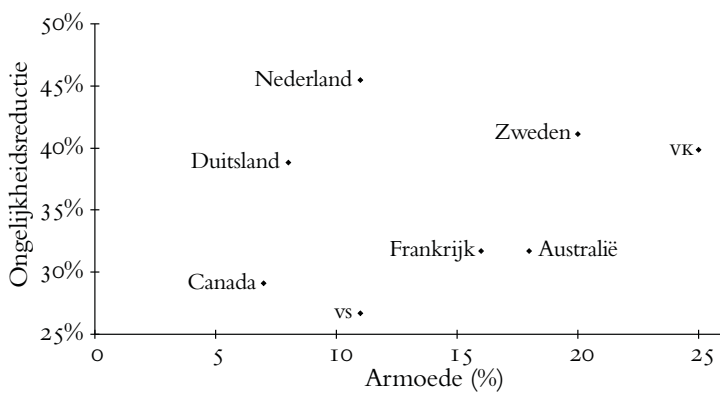
Met het bovenstaande wil ik zeker niet betogen, dat het bestaande socialezekerheidsstelsel louter positieve effecten heeft. In de maatschappelijke en politieke discussies over sociale zekerheid worden echter wel erg eenzijdig de negatieve effecten belicht. Alleen door middel van empirisch onderzoek kan worden vastgesteld of de negatieve effecten van een gebrek aan financiële prikkels groter of kleiner zijn dan de positieve effecten; of er, met andere woorden, daadwerkelijk een afruil bestaat tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. In de loop van de tijd is hiernaar zeer veel onderzoek van velerlei aard verricht. Voor een groot deel gaat het hierbij om micro-econometrisch onderzoek naar het effect van financiële prikkels in de vorm van belastingen en sociale uitkeringen op het gedrag van individuele personen. Dit onderzoek levert doorgaans slechts zwakke aanwijzingen op voor het veronderstelde effect van financiële prikkels op het individuele gedrag.

Met het oog op het te voeren inkomensbeleid is het echter vooral van belang in hoeverre er op macroniveau een afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau kan worden vastgesteld. Uitgaande van een Rawlsiaanse maximin-doelstelling dient de vraag nog meer te worden toegespitst: is het negatieve effect van inkomensoverdrachten via belastingen en sociale zekerheid op het inkomensniveau zo groot, dat de laagste inkomensgroepen daardoor per saldo slechter af zijn? Een antwoord op deze vraag kan worden gezocht door voor verschillende landen na te gaan of er een verband bestaat tussen de mate van inkomensongelijkheidsreductie en de omvang van de armoede. Bij internationale vergelijkingen wordt hiervoor meestal een relatieve armoedegrens gebruikt. Daarbij wordt voor ieder land vastgesteld welk deel van de bevolking een inkomen heeft dat minder bedraagt dan (bijvoorbeeld) 50% van het gemiddelde inkomen *in dat land*. De hoogte van de armoedegrens is dan echter in ieder land verschillend, waardoor ook een relatief arm land met geringe inkomensverschillen een klein armoedepercentage kan hebben. Om te toetsen of aan het Rawlsiaanse rechtvaardigheids criterium is voldaan, dient de armoedegrens echter in alle onderzochte landen gelijk te zijn, zodat de reële koopkracht van de armen in de verschillende landen vergelijkbaar is.

In figuur 4 is het vigerende sociaal-minimumniveau in Nederland (op basis van de bijstandsnormen) als armoedegrens genomen. Voor

de andere landen is een armoedegrens berekend die dezelfde koopkracht vertegenwoordigt. Deze grafiek laat zien dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het percentage armen in een land en de mate van inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid. Zo blijkt in Nederland en de vs hetzelfde percentage van de bevolking zich onder de *Nederlandse* armoedegrens te bevinden, terwijl de inkomensherverdelende werking van de belastingen en sociale zekerheid in Nederland veel groter is. Het grotere effect van de inkomensoverdrachten in Nederland ten opzichte van de Verenigde Staten wordt dus geheel gecompenseerd door het lagere gemiddelde inkomensniveau. Een vergelijkbare conclusie kan worden getrokken ten aanzien van (West-)Duitsland en Canada, de twee landen in figuur 4 met het kleinste aantal armen. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden tellen, ondanks een sterke mate van inkomensherverdeling, erg veel armen, hetgeen een aanwijzing zou kunnen zijn dat het inkomensbeleid in deze landen te ver is doorgeschoten. Het inkomensbeleid in deze landen zou dan daadwerkelijk perverse effecten vertonen.

FIGUUR 4: *Ongelijkheidsreductie en absolute armoede, ca. 1990*



Men dient echter te waken voor overhaaste conclusies op basis van één simpele figuur. In de eerste plaats heeft de vergelijking van de armoede in figuur 4 betrekking op personen met hetzelfde vrij besteedbare inkomen. Het welvaartsniveau van burgers wordt echter

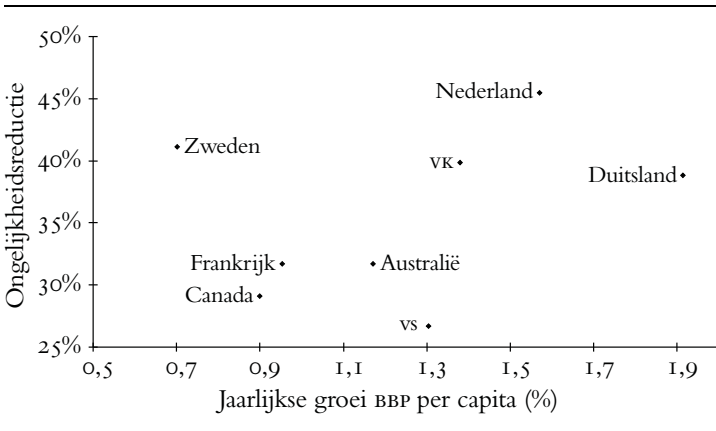
ook bepaald door de mate waarin zij profiteren van (semi-)collectieve voorzieningen waarvan zij gratis of voor minder dan de kostprijs gebruik kunnen maken. Het gaat daarbij onder meer om onderwijs, gezondheidszorg en sociaal-culturele voorzieningen. In ver uitgebouwde verzorgingsstaten, zoals Nederland, Duitsland en Zweden, zijn dergelijke voorzieningen voor arme burgers doorgaans veel toegankelijker dan in liberale verzorgingsstaten als de Verenigde Staten en Canada. Het is dan ook aannemelijk dat degenen die zich in Nederland, Duitsland en Zweden onder de armoedegrens bevinden beter af zijn dan de armen in de vs en Canada. Zou hiermee bij het vaststellen van de armoedegrens rekening worden gehouden, dan zouden de eerstgenoemde landen in figuur 4 waarschijnlijk beduidend beter scoren. Het is dan ook heel aannemelijk dat de feitelijke armoede in Nederland en Duitsland kleiner is dan in de vs en Canada.

In de tweede plaats betreft de vergelijking in figuur 4 slechts een momentopname. Om het werkelijke effect van het inkomensbeleid op het aantal armen te bepalen, is de ontwikkeling op langere termijn van meer belang. Immers, als de groeivoet van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking in land A structureel hoger is dan in land B, en de inkomensongelijkheid in land A neemt *niet* structureel toe, dan zal de gehele inkomensverdeling in land A sneller omhoog schuiven dan in land B, volgens het principe dat het getij *alle* boten, de kleine even goed als de grote, optilt. Na kortere of langere tijd zal het aantal armen in absolute zin in land A dan kleiner worden dan in land B, ongeacht of dit in de beginsituatie al het geval was. Anders gezegd, als de inkomensverdeling betrekkelijk stabiel is, wordt het aantal absolute armen op langere termijn vooral bepaald door het tempo van economische groei en veel minder door de ongelijkheid van de inkomensverdeling. Het is dan ook van minder belang of het inkomensbeleid een negatieve samenhang vertoont met het gemiddelde inkomensniveau op een bepaald moment dan met de groei van het inkomen per hoofd van de bevolking.

Figuur 5 toont, voor dezelfde landen als in figuur 4, de relatie tussen de mate van inkomensnivellering via belastingen en sociale zekerheid en de groeivoet van het reële nationaal inkomen (BBP) per hoofd van de bevolking in de periode 1980-1996. Het feit dat nu niet het besteedbare inkomen maar het totale bruto-inkomen wordt vergeleken, heeft het voordeel dat ook de (groei van) collectieve voorzienin-

gen in de vergelijking wordt betrokken. Nederland en Duitsland blijken nu het beste te scoren: in beide landen nam het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking met circa 1,5% per jaar toe, terwijl de inkomensongelijkheid relatief sterk wordt gereduceerd. De vs en Canada scoren nu beduidend slechter dan deze beide landen. Dit betekent dat als de verschillen in groei tussen de landen zich op langere termijn handhaven, het percentage 'absolute' armen in Nederland en Duitsland op den duur beduidend onder het niveau van de vs en Canada zal zakken. Het inkomensbeleid van Nederland en Duitsland zou in dat geval het beste aan het maximin-criterium van Rawls voldoen. Van een pervers effect van het gevoerde inkomensherverdelingsbeleid is dan ook in het geheel geen sprake. (Gezien de slechte prestaties van de Duitse economie in de laatste jaren, is het overigens twijfelachtig of Duitsland op langere termijn een hogere groeivoet dan de vs zal weten te handhaven.)

FIGUUR 5 Ongelijkheidsreductie en inkomensgroei (BBP per capita), 1980-1996



Het zou echter evenmin juist zijn om op basis van figuur 5 te concluderen dat een sterk inkomensherverdelend beleid de economische groei juist bevordert. Daarvoor zijn de prestaties van het Verenigd Koninkrijk en vooral van Zweden, waar de inkomensverschillen eveneens sterk worden gereduceerd, te mager. Figuur 5 maakt vooral

duidelijk dat het in een periode van 'mondialisering' en toenemende internationale concurrentie nog mogelijk is een eigen nationaal inkomensbeleid te voeren, zonder noodzakelijkerwijze met negatieve gevolgen voor het welvaartspeil te worden geconfronteerd. De vaak verkondigde stelling dat het sociaal-economisch beleid van afzonderlijke landen onder invloed van de internationale concurrentieverhoudingen steeds meer zal convergeren naar een relatief 'laag' niveau, vindt in deze internationale vergelijking dus geen ondersteuning. Dit is des te opmerkelijker omdat men zou verwachten dat een kleine en zeer open economie als de Nederlandse het eerst de gevolgen van de beleidsconcurrentie zou ondervinden.

De overschatte werkzaamheid van een hulpbronnenbeleid

Zelfs als men door de voorgaande beschouwing is overtuigd, dus zelfs als men van mening is dat het zinloos is om rechtvaardigheid en doelmatigheid tegen elkaar af te wegen, dat inkomensnivellering de economische efficiëntie niet hoeft te schaden en dat 'traditionele' inkomenspolitiek niet contraproductief is, dan nog volgt daar niet uit dat het wenselijk is om de inkomens door belastingheffing, sociale zekerheid en andere inkomensoverdrachten te nivelleren. Immers, het is mogelijk dat de traditionele inkomenspolitieke instrumenten niet de meest efficiënte zijn om het gewenste doel te realiseren. Let wel, het gaat dan niet om de (zinledige) vraag of inkomensnivellering ten koste gaat van de doelmatigheid, maar om de (zinvolle) vraag welke inkomensherverdelingsinstrumenten het meest doelmatig zijn, dat wil zeggen tegen de laagst mogelijke kosten het grootste effect bewerkstelligen.

De afgelopen jaren heeft de opvatting zeer aan populariteit gewonnen dat het meest efficiënte inkomensbeleid een hulpbronnenbeleid is. Terwijl het 'traditionele' inkomensbeleid de gevolgen van een ongelijke verdeling van hulpbronnen tracht te compenseren, zou een 'modern' inkomensbeleid vooral gericht moeten zijn op een evenwichtiger verdeling van die hulpbronnen zelf. Anders gezegd: inkomensbeleid zou niet zozeer de uitkomsten van het economische (verdelings)proces moeten corrigeren als wel gelijke kansen moeten scheppen. Deze opvatting heeft ongetwijfeld veel aantrekkelijks. Ze sluit enerzijds aan bij de *common sense* opvatting dat voorkomen beter

is dan genezen en het wegnemen van de oorzaken van een kwaal beter is dan het bestrijden van de symptomen. Anderzijds lijkt ze ook in overeenstemming met het economische inzicht dat het 'efficiënter' is de uitgangsposities van 'economische agenten' op de markt meer gelijkwaardig te maken dan prijsprikkels te verstoren door in te grijpen in het functioneren van de markt zelf of de uitkomsten van het marktmechanisme te corrigeren.

Voor de inkomensverdeling zijn met name twee hulpbronnen van belang, te weten opleiding en arbeid. De ongelijkheid van de inkomensverdeling wordt immers voor het grootste deel bepaald door beloningsverschillen tussen werkenden onderling, die sterk samenhangen met verschillen in opleidingsniveau, en door inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden. Bronnenbeleid bestaat daarom vooral uit onderwijs- en scholingsbeleid en uit bevordering van de arbeidsparticipatie. Daarbij zijn opleiding en scholing niet alleen van belang voor de beloning van werkenden maar ook voor de kans op werk.

Aan het belang van opleiding en arbeidsparticipatie wil ik hier weinig afdoen. Empirisch onderzoek heeft veelvuldig en overtuigend uitgewezen dat het loonniveau sterk samenhangt met het opleidingsniveau en dat het inkomensniveau en de kans op armoede sterk samenhangen met de arbeidsmarktpositie. De vraag die hier aan de orde is, is echter of het grote belang van opleiding en arbeidsparticipatie voor de inkomensverdeling voldoende reden is om minder nadruk te leggen op traditionele inkomenspolitieke instrumenten. Met andere woorden, is bevordering van scholingsdeelname en arbeidsparticipatie (ten dele) een substituut voor inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid? Dat was in feite de leidende gedachte achter het sociaal-economische beleid van de afgelopen vijftien jaar. Mijns inziens dienen bij deze opvatting serieuze vraagtekens te worden gezet.

Het mag dan buiten kijf staan dat het opleidingsniveau een van de belangrijkste determinanten van het loon is, het is evenzeer boven twijfel verheven dat slechts een klein deel, in de orde van een vijfde of een zesde van de beloningsverschillen, uit verschillen in opleidingsniveau kan worden verklaard.⁸ Vele andere factoren, waaronder geslacht, leeftijd, anciënniteit, etniciteit, arbeidsduur, bedrijfstak en bedrijfsomvang spelen eveneens een rol. En aangezien al deze bekende factoren tezamen veelal niet meer dan de helft van de variatie in de

lonen verklaren, moeten er nog tal van factoren van belang zijn die we niet kennen of niet kunnen meten. Ten dele zou het daarbij kunnen gaan om meer 'zachte' capaciteiten en kwalificaties die worden aangeduid met termen als sociale vaardigheden en emotionele intelligentie en die niet samenhangen met het opleidingsniveau.⁹ Ten dele spelen instituties (zoals functieclassificatiesystemen) en machtsposities een rol, waardoor beloningsverschillen die geen afspiegeling vormen van productiviteitsverschillen, toch langdurig stand kunnen houden.

Het gevolg hiervan is dat zelfs in het theoretische geval dat alle opleidingsverschillen zouden verdwijnen, de beloningsverschillen met niet meer dan een vijfde à een zesde zouden worden verminderd. Het maximaal denkbare effect van scholing op de beloningsverhoudingen is dus beperkt. Tenzij men van mening zou zijn dat de resterende viervijfde of vijfzesde van de beloningsongelijkheid rechtvaardig is, is men dus ook op andere instrumenten aangewezen om de beloningsverschillen te verminderen. Weliswaar valt daarbij nog aan andere instrumenten te denken dan alleen aan belastingheffing (zoals het doorbreken van kartels), maar het valt moeilijk te ontkennen dat progressieve belastingheffing een van de meest doeltreffende instrumenten hiervoor is.

Meer nog dan van het onderwijs wordt de laatste tien jaar veel verwacht van de bijdrage van arbeidsparticipatie aan het bestrijden van sociale ongelijkheid. 'Arbeid is de beste sociale zekerheid' en 'werk is het beste middel tegen armoede' (ministerie van SZW, 1998, p.75) zijn bekende uitspraken die aan deze opvatting uitdrukking geven. Ogenschijnlijk is daar ook alle reden voor. Van de werkenden behoort slechts 6% tot de armen, van de niet-werkenden daarentegen 30%.¹⁰ Het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen van werkenden is met 54.000 gulden per jaar twee maal zo hoog als dat van uitkeringsgerechtigden onder 65 jaar (CBS, 1998a, p.83). Om te kunnen concluderen dat bevordering van arbeidsparticipatie een effectief inkomensinstrument is, moeten echter eerst twee vragen positief worden beantwoord:

1. Gaat de overgang van niet-werken naar werken met een aanzienlijke inkomensverbetering gepaard?

2. Maakt een aanzienlijk deel van de niet-werkenden met een laag inkomen kans om aan het werk te gaan?

Dat werkenden gemiddeld een aanzienlijk hoger inkomen hebben dan niet-werkenden, betekent nog niet dat niet-werkenden die werk vinden automatisch sterk in inkomen vooruitgaan. Immers, het feit dat zij geen werk hebben zou juist kunnen samenhangen met het feit dat zij een lage 'verdiencapaciteit' hebben. Wie bijvoorbeeld werkloos is omdat zijn of haar (potentiële) productiviteit onder het minimumloon ligt, zal alleen kans maken op werk tegen een beloning onder het minimumloon. Aangezien het minimumloon in Nederland nauwelijks hoger is dan de minimumuitkering voor een gezin, zal dit voor een kostwinner doorgaans een inkomensachteruitgang betekenen. Alleen door de werkgever of de werknemer te subsidiëren kan worden bereikt dat de overgang van niet-werken naar werken met een inkomensverbetering gepaard gaat. Diverse subsidies die de afgelopen jaren zijn ingevoerd (zoals de specifieke afdrachtskorting, SPAK, de vermindering voor langdurig werklozen, VLW, en in feite ook de Melkert-banen) zijn dan ook hiervoor bedoeld. Bedenk echter dat de inkomensverbetering in dit geval louter het resultaat is van inkomensoverdrachten en *niet* van de overgang naar werk zelf.

Empirisch onderzoek wijst uit dat de hier geschetste situatie niet uitzonderlijk is. Uitkeringsgerechtigden die werk vinden, gaan in de meeste gevallen niet bijzonder veel in inkomen vooruit. Gemiddeld stijgt het netto-inkomen weliswaar met 30% (CBS, 1998b, p.71), maar slechts in één op de vijf gevallen leidt het vinden van werk door een lid van een arm huishouden ertoe, dat het huishouden boven de armoedegrens uitklimt (SCP/CBS, 1998, p.81).¹¹ Hoewel de inkomensverbetering die het vinden van werk voor uitkeringsgerechtigden oplevert, over het algemeen dus beperkt is, is er niettemin in de meeste gevallen wel sprake van inkomensvooruitgang. Bevordering van de arbeidsdeelname van uitkeringsgerechtigden gaat dus in beginsel wel degelijk gepaard met verkleining van de inkomensongelijkheid—al is dat ten dele te danken aan 'begeleidende' inkomensoverdrachten door de overheid.

De vraag is vervolgens in welke mate vergroting van de arbeidsparticipatie ook daadwerkelijk bij de lagere inkomensgroepen 'neerslaat'. Zoals bekend is de arbeidsparticipatie in Nederland de afgelopen vijftien jaar sterk gestegen: van 48% van de bevolking van 15-64 jaar in 1984 naar 62% in 1998 (CBS, 1998c). Tegelijkertijd is echter het aandeel van de bevolking dat een sociale uitkering ontvangt, gelijk geble-

ven: zowel in 1984 als in 1998 25% (berekend op basis van ministerie van SZW, 1998). Het absolute aantal uitkeringsafhankelijke huishoudens is zelfs met een kwart miljoen toegenomen (na correctie voor de verzelfstandiging van de AOW in 1984).

De verklaring voor deze paradoxale ontwikkeling—stijgende arbeidsparticipatie én toenemende uitkeringsafhankelijkheid—is gelegen in het feit dat de meeste personen die de afgelopen vijftien jaar werk hebben gevonden deel uitmaakten van een huishouden waarin al iemand betaald werk had. De nieuwe banen werden voor het grootste deel bezet door herintredende vrouwen, scholieren, studenten en schoolverlaters. De stijging van de arbeidsparticipatie komt dan ook voornamelijk tot uitdrukking in een snel toenemend aandeel twee- en meerverdieners. Tussen 1985 en 1997 nam het aantal tweeverdienershuishoudens met een miljoen toe, van 1,4 miljoen naar 2,4 miljoen (CBS, 1999). Over het algemeen behoorden deze huishoudens ook vóór de intrede in het arbeidsproces van de partner en/of een kind al niet tot de armsten. De stijgende arbeidsdeelname leidde daardoor vooral tot opwaartse inkomensmobiliteit onder de (lagere) middengroepen en niet onder de armen. Terwijl het gemiddelde reële besteedbare inkomen van huishoudens die op een uitkering zijn aangewezen tussen 1985 en 1997 gelijk bleef op een niveau van 28.300 gulden per jaar, steeg het gemiddelde inkomen van huishoudens met inkomen uit arbeid van 46.700 gulden naar 52.800 gulden.¹² Hiermee is niets ten nadele gezegd van een beleid dat het tweeverdienerschap bevordert. Uit emancipatoire overwegingen is dit zonder twijfel een verheugende ontwikkeling. Maar de ervaring van de afgelopen vijftien jaar maakt duidelijk dat een dergelijk beleid slechts heel weinig bijdraagt aan bestrijding van armoede of vermindering van de inkomensongelijkheid.

De voor de hand liggende reactie hierop is dat het participatiebeleid in de toekomst sterker moet worden gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname van uitkeringsgerechtigden. In feite wordt een dergelijk beleid echter al zeker tien jaar beproefd. De meeste wijzigingen in de sociale zekerheid vanaf de zogenaamde 'stelselherziening' van 1987 waren immers bedoeld om de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen. Tot een jaar of vijf geleden lag daarbij de nadruk sterk op veranderingen in de 'polisvoorwaarden'. Afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheid in de WAO, verscherping

van het arbeidsongeschiktheids criterium in de WAO, invoering van een 'bonus' en een 'malus', verlenging van de referentie-eisen voor de WW, integratie van de RWW en de ABW in de nieuwe bijstandswet zijn slechts enkele van de vele maatregelen die werden genomen om de toetreding tot een uitkering te bemoeilijken of de uitstroom uit een uitkering te stimuleren.

Per saldo hebben al deze maatregelen weliswaar omvangrijke bezuinigingen opgeleverd (al was het grootste deel daarvan simpelweg het resultaat van het bevriezen of verlagen van de uitkeringen), maar de groei van het aantal personen dat afhankelijk is van een sociale uitkering, is daardoor hooguit tot staan gebracht en zeker niet in een trendmatige daling omgebogen. De laatste jaren wordt meer heil verwacht van wijzigingen in de uitvoering van de sociale zekerheid: de uitkeringsfabrieken (gsd's en uvi's) moeten worden omgebouwd tot reïntegratie-instituten (Centra voor Werk en Inkomen, CWT). Vooralsnog levert deze operatie echter vooral heftige discussies en veel verwarring, maar weinig concrete resultaten op. Zo zijn de reïntegratiekansen van ontvangers van een WW- of bijstandsuitkering sinds het begin van de jaren negentig niet toegenomen (SCP, 1998, p.454). Weliswaar valt moeilijk te voorspellen hoe het activeringsbeleid zich in de komende jaren verder zal ontwikkelen, maar een gezonde dosis scepsis lijkt hier op zijn plaats.

Aan de twee voorwaarden om bevordering van arbeidsparticipatie tot een effectief inkomensinstrument te maken, blijkt dus slechts in zeer beperkte mate te zijn voldaan: het vinden van werk betekent voor uitkeringsgerechtigden meestal geen ontsnapping uit de armoede en het overgrote deel van de nieuwe banen wordt niet door uitkeringsgerechtigden vervuld. Dat is zeker geen reden om afscheid te nemen van het participatiebevorderend beleid. Zoals gezegd is dit ook om andere redenen van belang. Het is echter wel een reden om de onderschikking van het inkomensbeleid in enge zin aan het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid ter discussie te stellen. Deze onderschikking betekende in de praktijk van de afgelopen vijftien jaar immers dat de inkomenspositie van huishoudens die op een uitkering zijn aangewezen is verslechterd ten gunste van een toename van het aantal twee- en meerverdieners.

Het is tijd om inkomensherverdeling door middel van inkomensoverdrachten weer een gelijkwaardige plaats te geven naast bevorde-

ring van de werkgelegenheid en een gezonde economische ontwikkeling. In het voorgaande heb ik bovendien laten zien dat beide doeleinden lossen van elkaar staan dan tegenwoordig meestal wordt aangenomen. Aan de ene kant wordt het negatieve effect van inkomensnivellering op de werkgelegenheid of economische groei overschat en is er te weinig oog voor de positieve economische en arbeidsmarkteffecten van een gelijkmatige inkomensverdeling. Aan de andere kant draagt een stijging van de arbeidsparticipatie minder bij aan bestrijding van sociale ongelijkheid dan de heersende 'werk, werk, werk'-ideologie van de jaren negentig wil doen geloven.

Twee taboes in het inkomensbeleid doorbroken

Met bovenstaande kritiek op de eenzijdige nadruk op arbeidsparticipatie als beste inkomensbeleid is nog weinig gezegd over de vorm die het inkomensbeleid wel zou moeten aannemen. Daarover valt veel, zeer veel te zeggen, dat echter het bestek van deze bijdrage te buiten gaat. Ik wil daarom volstaan met twee beleidsrichtingen aan te geven die de afgelopen tien jaar de taboes van het debat over het inkomensbeleid zijn geworden en daardoor ten onrechte nauwelijks meer serieuze aandacht krijgen. Beide taboes betreffen belangrijke inkomenspolitieke instrumenten uit de jaren zestig en zeventig waarvan de herverdelende werking de afgelopen vijftien jaar sterk aan betekenis heeft ingeboet. Het eerste taboe is versterking van de progressie van de inkomstenbelasting en het tweede taboe een generieke verhoging van de sociale uitkeringen.

Een van de opmerkelijkste veranderingen in de sociaal-democratische opvattingen in de afgelopen tien jaar, is het 'terloopse' afscheid van de progressie in de inkomstenbelasting. Zoals eerder werd gememoreerd nam de inkomensherverdelende werking van de inkomstenbelasting af van 30% tot 40% in de jaren vijftig en zestig naar 18% rond 1990. Als ook nog rekening wordt gehouden met het feit dat vermogenswinsten (bijvoorbeeld de koersstijging van aandelen) in Nederland onbelast zijn, dan wijst alles erop dat het belastingstelsel nauwelijks nog een nivellerend effect op de inkomensverschillen heeft. Mijns inziens is er alle reden om versterking van de inkomensherverdelende werking van het belastingstelsel weer hoog op de sociaal-democratische agenda te plaatsen. Dat een dergelijke doelstelling

in de kabinetsplannen voor een nieuw belastingstelsel in de 21ste eeuw in geen velden of wegen te bekennen valt, is dan ook een ernstige ommissie.

Versterking van de progressie van de inkomstenbelasting zou overigens heel eenvoudig in de plannen kunnen worden verwerkt. De omzetting van de belastingvrije voet in een heffingskorting, die het kabinet voorstelt, heeft op zichzelf (naast andere positieve effecten) al een nivellerend effect. Bij een heffingskorting gaat het immers om een vaste belastingaftrek voor iedereen, terwijl een belastingvrije voet voor hogere inkomens meer oplevert dan voor lagere. Als tegelijkertijd de belastingtarieven gelijk zouden blijven, zou de gewenste versterking van de progressie al worden gerealiseerd. Het belastingplan wil deze tarieven echter verlagen om de nivellerende werking van de heffingskorting weer teniet te doen. Daarnaast is de veelbesproken forfaitaire heffing op vermogensrendementen een veel te voorzichtige – en in feite ook onrechtvaardige – poging om vermogenswinsten, die vooral aan hogere inkomensgroepen ten goede komen, te belasten (zie hierover de bijdragen van De Kam en Becker en Kalma in *Draagkracht onder druk*, 1998). Integratie van vermogenswinsten in de inkomstenbelasting, zodat deze ook aan het progressieve tarief worden onderworpen, zou veel beter in een sociaal-democratische visie passen.¹³

Ook een generieke verhoging van sociale uitkeringen behoort tot de taboes van het inkomensbeleid in de jaren negentig. Hoeveel er ook over het stelsel van sociale zekerheid wordt gediscussieerd, een algemene verhoging van het uitkeringsniveau is volstrekt onbespreekbaar. Dat een dergelijke verhoging niets anders zou zijn dan het terugdraaien van de (relatieve) verlaging van de uitkeringen in de jaren tachtig, waar de pvdA zich destijds fel tegen verzette, doet er blijkbaar niet toe. Hogere uitkeringen zijn immers slecht voor de bevordering van de arbeidsparticipatie, en die heeft nu eenmaal prioriteit.

Bovendien, zo zullen sommigen tegenwerpen, is de koppeling tussen lonen en uitkeringen hersteld, zodat ook de uitkeringsgerechtigden profiteren van de welvaarts groei in de tweede helft van de jaren negentig. Koppeling van de uitkeringen betekent echter op zijn best dat bestaande inkomensverschillen worden 'bevroren' en niet dat ze kleiner worden. In de praktijk blijkt de koppeling niet eens te kunnen voorkomen dat de inkomensverschillen nog verder toenemen. Dit

heeft twee oorzaken. In de eerste plaats is de koppeling gebaseerd op de ontwikkeling van de CAO-lonen en wordt geen rekening gehouden met incidentele loonstijgingen (bv. door promoties en periodieken), waardoor de feitelijk verdiende lonen sterker stijgen dan de CAO-lonen. In de tweede plaats gaat de koppeling uit van de loonontwikkeling van individuele personen. Een van de opvallendste ontwikkelingen in de jaren negentig is echter de sterke toename van het aantal tweeverdieners. Als in een eenverdienersgezin de afhankelijke partner een betaalde baan vindt, resulteert dat doorgaans in een aanzienlijke inkomensstijging voor het huishouden. Bij de toepassing van de koppeling wordt dit effect genegeerd: een *gezinsuitkering* blijft gebaseerd op de ontwikkeling van het *individuele* loon. Daardoor raken huishoudens die op een sociale uitkering zijn aangewezen, steeds verder achter op de gemiddelde inkomensontwikkeling van de andere huishoudens, waaronder het aandeel tweeverdieners toeneemt.

Met beide factoren die de kloof tussen uitkeringen en overige inkomens vergroten, zou rekening kunnen worden gehouden door de koppeling op een nieuwe leest te schoeien. Uitgangspunt voor de koppeling zou niet langer de ontwikkeling van de CAO-lonen moeten zijn, maar de stijging van het gemiddelde inkomen van huishoudens met één of meer 'actieven'.¹⁴ Door deze nieuwe koppelingssystematiek zullen de uitkeringen weliswaar sneller stijgen dan de CAO-lonen, maar het effect daarvan op de inkomensverdeling zal slechts zijn dat de kloof tussen 'actieve' en 'inactieve' huishoudens wordt gestabiliseerd in plaats van nog verder toe te nemen. Zo bezien is dit een heel gematigd voorstel. Angst dat hierdoor werken niet meer zal lonen doordat het inkomensverschil tussen werkenden en niet-werkenden te klein wordt, hoeft er dan ook niet te zijn.¹⁵

Betekent het bovenstaande nu, dat er van vergroting van de arbeidsparticipatie in het geheel geen positief effect op de inkomensverhoudingen mag worden verwacht? Dat zou een al te pessimistische conclusie zijn. De constatering dat de stijging van de arbeidsparticipatie tot nu toe vooral tot een toename van het aantal tweeverdieners en daardoor tot grotere inkomensongelijkheid heeft geleid, betekent niet dat dit onvermijdelijk zo zal blijven. Het huidige stelsel van sociale zekerheid is echter nog steeds weinig bevorderlijk voor herintreding van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces. De oorzaak daarvan is niet zozeer dat het verschil tussen het gemiddelde uitke-

ringsniveau en het gemiddelde loon (de *replacement rate*) te klein zou zijn, maar vooral dat de nieuwe banen waarvoor uitkeringsgerechtigden in aanmerking komen voor een groot deel deeltijdbanen en flexibele banen zijn. Dergelijke banen leveren voor uitkeringsgerechtigden nauwelijks enige inkomensverbetering op, terwijl de combinatie van een baan en een uitkering vaak erg veel administratieve rompslomp met zich meebrengt.

In feite is het bestaande socialezekerheidsstelsel afgestemd op de situatie dat men ofwel geheel van een uitkering afhankelijk is, ofwel volledig zelf in zijn of haar inkomen voorziet. Als een volledige baan geen reële optie is, is het alternatief in de meeste gevallen een volledige uitkering. Het ware dan ook wenselijk om de combinatie van een (gedeeltelijke) uitkering en een deeltijdbaan veel aantrekkelijker te maken. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door een redelijk deel, bijvoorbeeld de helft, van de eigen verdiensten (tot een bepaald maximum) niet in mindering te brengen op de uitkering en door de formaliteiten die daarbij komen kijken aanzienlijk te verminderen. Op deze wijze wordt een sociale uitkering veel meer een steun in de rug om terug te keren in het arbeidsproces dan de dwangbuis die ze nu vaak blijkt te zijn.

Tot besluit

In de jaren negentig is tussen de verschillende politieke stromingen een opmerkelijke consensus ontstaan over de uitgangspunten van het inkomensbeleid. Omdat er een 'afruïl' bestaat tussen sociale gelijkheid en economische efficiëntie moet er in het inkomensbeleid een afweging worden gemaakt tussen de conflicterende doeleinden van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Doelmatigheid dient daarbij voorop te staan om te voorkomen dat het inkomensbeleid uiteindelijk averechts uitwerkt. Bevordering van de arbeidsparticipatie is aan het eind van deze eeuw daarom het belangrijkste inkomenspolitieke instrument geworden.

Deze heersende consensus heb ik in deze bijdrage bekritiseerd. Hij berust op een eenzijdige interpretatie van de resultaten van empirisch onderzoek naar de effecten van inkomensherverdelingsbeleid, een misvatting van de begrippen rechtvaardigheid en doelmatigheid en een schromelijke overschatting van de mogelijkheden om door mid-

del van arbeidsmarktbeleid inkomenspolitieke doeleinden te verwezenlijken.

Het is dan ook tijd dat sociaal-democraten de 'klassieke' inkomenspolitiek weer hoog op de agenda plaatsen. Juist nu de sociaal-democratie zich in het centrum van de politieke macht heeft genesteld, dreigt zij een unieke kans aan zich voorbij te laten gaan om de deniverende tendenties uit de jaren tachtig en negentig om te buigen. Aloude instrumenten als de inkomstenbelasting en de sociale zekerheid, die in de achterliggende periode ten onrechte in diskrediet zijn geraakt, zouden daarvoor, in enigszins aangepaste vorm, nog heel goede diensten kunnen bewijzen. Laat de sociaal-democratie deze kans liggen—bijvoorbeeld bij de op handen zijnde ingrijpende herziening van het belastingstelsel—dan kan men met recht de vraag stellen waarin haar bestaansrecht nog is gelegen.

Noten

1. In 1982 had 95% van de voltijdwerknemers een brutoweekloon dat lag tussen 300 en 1.500 gulden. Bron: CBS (1983).

2. Op basis van het BBP (gecorrigeerd voor prijsverschillen) per hoofd van de bevolking. In 1980 stond Nederland achtste op de ranglijst en in 1990 twaalfde. In de loop van de jaren negentig is Nederland overigens opnieuw opgeklommen naar de achtste plaats in 1997. Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998, p.95).

3. De invoering van het minimumloon in 1964 had waarschijnlijk niet veel invloed op de verkleining van de loonverschillen. Tussen 1966 en 1970 bleef het minimumloon namelijk bijna 10% achter bij de gemiddelde CAO-loonontwikkeling. Pas in de jaren zeventig steeg het minimumloon aanzienlijk sneller dan de CAO-lonen. Zie De Beer (1993, p.66).

4. Het gaat hier om het verschil in ongelijkheid op basis van de Gini-coëfficiënt van de verdeling van bruto-huishoudensinkomens (inclusief sociale uitkeringen) en de verdeling van de besteedbare huishoudensinkomens. Berekend op basis van gegevens uit het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1995 (AVO'95) van het SCP.

5. In 1996 was het aandeel van de 5% rijkste inkomestrekken in het totale bruto inkomen 16,7% ofwel een zesde. 10% van het totale

inkomen komt derhalve overeen met 60% van het inkomen van de rijkste 5%. Bron: CBS (1998a, p.78).

6. Een andere interpretatie zou kunnen zijn dat de compensatie in dezelfde sfeer dient plaats te vinden. Maar als men het verdelingsprincipe dat in de betreffende sfeer geldig is, niet accepteert, rijst onmiddellijk de vraag welk verdelingsprincipe men dan wil hanteren.

7. Het gaat hierbij om de inkomens van huishoudens.

8. Gebaseerd op een lineaire regressie van het bruto-uurloon op het opleidingsniveau met gegevens ontleend aan het AVO'95.

9. Zou dat wel het geval zijn, dan zou het effect daarvan in statistisch onderzoek immers worden 'meegenomen' door het gemeten opleidingsniveau.

10. Het gaat hier om het aandeel huishoudens met respectievelijk zonder een werkend 'hoofd' waarvan het besteedbare huishoudensinkomen onder de z.g. 'lage-inkomensgrens' ligt. Bron: SCP/CBS (1998, p.243).

11. Het gaat hierbij om armoede gedefinieerd als een besteedbaar huishoudensinkomen onder de z.g. 'lage-inkomensgrens'.

12. Het gaat hier om bedragen in (constante) guldens van 1995. De uitkeringsgerechtigden omvatten alleen huishoudens waarvan de kostwinner jonger dan 65 jaar is. Bron: CBS (1999).

13. In dit verband is het opmerkelijk dat de overstap van een synthetische belastingheffing, waarbij alle inkomsten onder hetzelfde belastingregime vallen, naar een analytische belastingheffing, waarin inkomens uit vermogen onder een ander regime vallen dan arbeidsinkomens, tegemoet komt aan een oude socialistische wens, zoals Hofstra die in 1946 verwoordde in zijn boek *Socialistische belastingpolitiek* en in 1984 nog eens herhaalde in *Socialisme & Democratie*. Hofstra bepleitte echter een analytisch belastingsysteem om daarmee arbeidsloze inkomsten uit vermogen *zwaarder* te belasten dan arbeidsinkomens. Het is dan ook navrant dat de Partij van de Arbeid nu lijkt in te stemmen met een analytisch belastingstelsel om kapitaalinkomens te kunnen ontzien!

14. Een punt van discussie zou hierbij kunnen zijn of deze koppelingssystematiek ook voor alleenstaanden moet gelden. Werkende alleenstaanden profiteren immers ook niet van een tweede inkomen dat door een partner wordt ingebracht. Echter, dat geldt ook niet voor huishoudens die al tweeverdieners zijn of die nog eenverdieners

blijven. Kortom, het gaat bij deze alternatieve koppeling niet om de inkomensontwikkeling van individuele huishoudens, maar om de gemiddelde inkomensontwikkeling voor alle huishoudens. Dat slechts een deel van de huishoudens van de groei van het tweeverdienschap profiteert, werkt dan evenredig door in de koppeling. Zo bezien lijkt er weinig reden om bij uitkeringsgerechtigden onderscheid te maken naar het soort samenlevingsverband.

15. Als de uitkeringen sterker stijgen dan de CAO-lonen kan dit problemen geven voor alleenverdieners aan de onderkant van 'het loongebouw': hun loon dreigt te worden 'ingehaald' door het uitkeringsniveau. Voor hen zou werken dan inderdaad niet meer lonen. Dit probleem kan worden ondervangen door het minimumloon, zoals tot nog toe steeds het geval is geweest, op dezelfde wijze aan de lonen te koppelen als de uitkeringen, en door de belastingdruk voor laagbetaalden te verlichten, bijvoorbeeld door het invoeren van een heffingskorting naar het voorbeeld van de Amerikaanse *earned income tax credit* (EITC).

P. de Beer, *Het verdiende inkomen*, Amsterdam/Houten/Zaventhem: Wiardi Beckman Stichting/Bohn Stafleu Van Loghum, 1993.

P. de Beer, *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.

J. Boersma, R. F. M. Lubbers, W. F. Duisenberg, *Interim-nota Inkomensbeleid*, Tweede Kamer 1974-1975, 13 399, nrs. 1-2.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Statistisch zakboek 1983*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1983

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Sociaal-economische maandstatistiek*, maart 1998a.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Sociaal-economische dynamiek 1998*, Voorburg/Heerlen: CBS, 1998b.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Tijdreeksen arbeidsmarkt*, (CD-ROM Statline), 1998c.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Persbericht 15* maart 1999.

J. Hartog, 'Inkomstenbelasting en herverdeling', in: *ESB*, 15 juli 1981, p. 680-682.

A. O. Hirschman, *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*, Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press, 1991.

H. J. Hofstra, *Socialistische belastingpolitiek*, Amsterdam: De Arbeiderspers, 1946.

H. J. Hofstra, 'Grondslagen voor socialistische belastingpolitiek', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 41 (1984) nr. 5, p. 147-152.

F. de Kam, F. Becker, P. Kalma, *Draagkracht onder druk. Kanttekeningen bij 'Belastingen in de 21e eeuw'*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1998.

W. Kymlicka, *Contemporary political philosophy. An introduction*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale nota 1999*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1998.

A. M. Okun, *Equality and efficiency. The big tradeoff*, Washington (DC): The Brookings Institution, 1975.

pvdA-Commissie Beginselen (Commissie-Witteveen), *De rode dra- den van de sociaal-democratie*, Den Haag, oktober 1998.

J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1972.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultu- reel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.

Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek (SCP/CBS), *Armoedemonitor 1998*, Den Haag: SCP, oktober 1998.

J. Tinbergen, *Income distribution. Analysis and Policies*, Amster- dam/Oxford: North-Holland, 1975.

M. Walzer, *Spheres of justice. A defence of pluralism and equality*, Ox- ford/Cambridge (USA): Blackwell, 1983.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Tweede- ling in perspectief*, Rapporten aan de Regering 50, Den Haag: Sdu Uit- gevers, 1996.

De bevrijding van de arbeid. De stand van zaken aan het einde van de 20ste eeuw

Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog kwam in de meeste Europese landen en Noord-Amerika een 'sociaal compromis' tussen kapitaal en arbeid tot stand in het kader van een economisch ontwikkelingsmodel, dat dikwijls wordt aangeduid met de term fordisme. De naam verwijst naar Henry Ford, die als grondlegger van de grootschalige productie van auto's het symbool is geworden van een economie waarin massaproductie en massaconsumptie centraal staan. Het compromis nam in verschillende landen verschillende institutionele vormen aan, afhankelijk van nationale tradities en de naoorlogse politieke en sociale machtsverhoudingen. De rol van de overheid en de organisatie van de arbeidsverhoudingen waren niet overal vergelijkbaar.

In de ruilverhouding tussen kapitaal en arbeid was echter wel degelijk sprake van enige algemene trends. Het sociale compromis hield in dat het inkomen van de factor arbeid duidelijk ging stijgen, terwijl tegelijkertijd de sociale zekerheid vergroot werd door de introductie van werkloosheidsuitkeringen, ontslagbescherming, arbeidsongeschiktheidsregelingen, ouderdomspensioen, enzovoort. In Europa werd sociale zekerheid een domein van de overheid door middel van volksverzekeringen (soms met participatie van de vakbonden in neo-corporatistische arrangementen), terwijl in Noord-Amerika de zekerheid veelal nog op het niveau van de collectieve arbeidsovereenkomsten werd geregeld.

In ruil voor inkomen en zekerheid moesten vakbonden en werknemers akkoord gaan met de 'Amerikaanse' managementsystemen, die hoge productiviteit beloofden op basis van vergaande arbeidsdeling en taaksplitsing in de massaproductie. De bijbehorende strikte scheiding van planning en uitvoering (het zogenaamde taylorisme) sloot participatie of medezeggenschap op de werkplek uit. Daarmee leverde het 'wetenschappelijk management' een belangrijke bijdrage

aan herstel en handhaving van de ongedeelde macht van het kapitaal in de leiding van de onderneming, die na de oorlog zowel door de politieke machtsverhoudingen in de kapitalistische landen als door de groei van het 'socialistische' blok onder druk was komen te staan. Stijgend inkomen en meer zekerheid stonden dus tegenover een lage kwaliteit van de arbeid en minimale zeggenschap over het werk.

Inmiddels wordt al geruime tijd, eigenlijk al sinds het begin van de jaren zeventig, gesproken van de crisis van het fordisme. Het naoorlogse compromis zou al sinds de eerste oliecrisis van 1973 niet meer goed functioneren. Aangezien we inmiddels een kwart eeuw verder zijn, moet het toch langzamerhand mogelijk zijn om aan te geven in welke richting de ruilverhouding tussen kapitaal en arbeid zich sindsdien beweegt. Is er een nieuw compromis in de maak? Of is er wellicht sprake van een eenzijdig dictaat van het kapitaal, dat zich sinds kort geen zorgen meer hoeft te maken over de dreiging van het 'reële socialisme alternatief'? Of is de maatschappij aan het einde van de 20ste eeuw op een punt beland, waarop het echt niet zinvol meer is om nog te spreken over kapitaal en arbeid, alsof het om twee duidelijk te onderscheiden maatschappelijke posities gaat?

De laatste vraag voert eigenlijk verder dan deze korte bijdrage kan gaan. Niemand zal ontkennen dat het maken van een simpele tweedeling tussen kapitaal en arbeid tegenwoordig nog ontoereikender is dan het eigenlijk altijd al was. Zowel binnen de 'arbeidende klasse' als bij 'het kapitaal' is sprake van een enorme differentiatie; op sommige punten overlappen beide elkaar zelfs. Bovendien staan tegenwoordig vraagstukken hoog op de maatschappelijke agenda die niet gemakkelijk te reduceren zijn tot belangentegenstellingen tussen arbeid en kapitaal. Te denken valt aan grote ecologische vraagstukken, aan ethische kwesties rond de manipulatie met genetisch materiaal, aan de grenzen van medische zorg en, niet in de laatste plaats, aan discussies over vorm en inhoud van de democratie. Dit alles neemt niet weg, dat arbeid in loondienst nog steeds van centrale betekenis is in het dagelijks bestaan van de overgrote meerderheid van de bevolking. Loondienst impliceert een afhankelijkheidsrelatie tussen werknemers en werkgevers, waarin sprake is van ruil: geven en nemen. Deze bijdrage concentreert zich op de veranderingen in die ruilrelatie en hun maatschappelijke inbedding.

In internationaal perspectief valt daarbij op dat de georganiseerde

arbeid in bijna alle ontwikkelde kapitalistische landen in het defensief is gedrongen. Ook daar waar de werkloosheid niet hoog is en werknemers gemakkelijk een vuist zouden kunnen maken, zoals in Nederland, zijn vakbonden onzeker over hun plaats in het sociaal-economisch krachtenveld. Daar staat tegenover dat de waardering voor arbeid van de kant van het kapitaal wellicht nog nooit zo groot is geweest. We hoeven de retoriek van de moderne managementliteratuur niet voor zoete koek aan te nemen om vast te stellen dat steeds meer ondernemingen hun personeel als hun belangrijkste activa beschouwen.

Deze bijdrage geeft een schets van enige langetermijntrends die het naoorlogse sociale compromis hebben uitgehold. Ik ga in op de veranderingen in de structuur van de economie en de ontwikkeling van de (opleidings)structuur van de beroepsbevolking. Daarna laat ik zien hoe de verschillende elementen van het compromis zich in de afgelopen tijd ontwikkeld hebben. Achtereenvolgens komen aan de orde: werkdruk, participatie, zekerheid en inkomen. Op grond van de geschetste ontwikkelingen waag ik ten slotte een blik in de toekomst.

De diensteneconomie

Een van de trends die ten grondslag liggen aan de crisis van het fordisme is de aanhoudende vermindering van de betekenis van de industrie voor de werkgelegenheid. Nederland is relatief laat geïndustrialiseerd en eigenlijk nooit een echt industrieland geworden. Na de oorlog groeide de werkgelegenheid in de industrie tot zo'n 40% van de beroepsbevolking in het begin van de jaren zestig. Daarna nam het aandeel van de industrie weer af. Tegenwoordig is nog slechts één vijfde van de werkende bevolking in de industrie werkzaam. Van die 20% werkt maar een gedeelte in de productie. Het aandeel van ambachtelijke, industriële en transportberoepen in de totale beroepsbevolking nam tussen 1971 en 1995 af van 36% naar 24%—en veel van die beroepen, met name in de transport, werden niet alleen in de industrie uitgeoefend (SCP, 1998, p.363).

Tegelijkertijd is de omvang van de dienstensector voortdurend toegenomen. Het punt waarop de dienstensector de industrie overvleugelt wordt wel gezien als het beginpunt van de 'postindustriële' diensteneconomie. Voor Nederland ligt dat punt ergens aan het eind

van de jaren zestig; de precieze bepaling ervan is afhankelijk van de definitie die men kiest voor de onderscheiden sectoren. Binnen de dienstensector is de quartaire sector (overheid, onderwijs, gezondheidszorg, sociale en culturele dienstverlening) na de oorlog lange tijd geëxpandeerd, maar sinds het begin van de jaren tachtig is die groei nagenoeg tot stilstand gekomen. De tertiaire sector daarentegen is blijven groeien, het laatste decennium vooral bij de banken, verzekeringsmaatschappijen en in de zakelijke dienstverlening. Tussen 1970 en 1995 groeide de totale dienstensector (tertiair en quartair) van 55% naar 71% van de beroepsbevolking.

Werken in de dienstensector is dus in de afgelopen vijftig jaar heel gewoon geworden. Dat was bij de totstandkoming van het naoorlogse sociale compromis nog heel anders. De norm in de arbeidsverhoudingen was en bleef lange tijd de industriearbeider, die meestal wekelijks werd betaald, waarbij het loon kon variëren met de geleverde prestaties. De uitzondering op deze norm werd gevormd door de employeés (ambtenaren, bedienden), die een vast maandelijks salaris ontvingen. Het onderscheid tussen beide categorieën viel min of meer samen met het tayloristische onderscheid tussen uitvoering en planning, tussen handarbeid en hoofdarbeid.

Binnen de dienstensector was het aandeel employeés onder de werknemers altijd hoger dan in de industrie. Alleen al daardoor bracht de groei van de dienstensector een toename van het aandeel van employeés in de beroepsbevolking met zich mee. Ook andere ontwikkelingen deden het aandeel van de employeés stijgen. Wijmans (1987) wijst op een mogelijke samenhang met de schaalvergroting van organisaties. Volgens de logica van het fordisme waren er voordelen te behalen door verticale integratie en productie op zo groot mogelijke schaal. Hoe groter de organisaties werden, des te meer groeide de behoefte aan stafdiensten om het geheel te kunnen beheersen.

Aanvankelijk was de status van employeé vooral verbonden met een leidinggevende rol of met staffuncties. Er kwamen echter steeds meer functies, waarin het goed of slecht functioneren niet met simpele productiviteitscijfers gemeten kon worden; functies waarbij directe controle van de werknemer op zijn minst gedeeltelijk moest plaats maken voor innerlijke motivatie en eigen verantwoordelijkheid. In de dienstensector, bij de overheid, in het onderwijs, bij banken en verzekeringsmaatschappijen, waren altijd al meer van dit type functies

geweest, die meestal ook een hogere maatschappelijke status hadden.

Eind jaren zeventig waren er al meer employees dan arbeiders in Nederland (Wijmans, 1987, p.215). Tegenwoordig wordt het verschil tussen arbeiders en employees niet meer in de statistieken weergegeven. De statusverschillen zijn verdwenen en bijna iedereen is een salaristrekker geworden. Dat is niet alleen een technische verandering in de uitbetalingssystematiek, maar symboliseert ook een beweging naar een ander soort verhouding tussen werkgever en werknemer. Het betekent vooral dat de scheiding tussen planning en uitvoering minder duidelijk is geworden.

In de dienstensector heeft de medewerker ook in uitvoerende functies meestal een eigen verantwoordelijkheid voor de invulling van haar of zijn werk. Zelfs waar die uitvoering nauwkeurig omschreven is, bijvoorbeeld bij de supermarktcassière of de baliebediening in een *fast food*-restaurant, brengt het directe contact met de klant met zich mee dat sprake is van een andere inbreng dan bij een industriële arbeider aan de lopende band. De invulling van het directe contact met klanten heeft een onmiddellijke relatie met de tevredenheid van de klanten en daarmee met het succes van de onderneming. Anders dan bij het uitvoerende werk in de fabriek, is het onmogelijk om tussen klant en arbeider nog een kwaliteitscontrole of een serviceafdeling te plaatsen.

Interessant is nu dat, met de groei van de dienstensector en de toename van de categorie gesalarieerden, de rol van zulke tussenschakels ook in de industrie ter discussie is komen te staan. Aan de lopende band wordt tegenwoordig van een arbeider verwacht dat hij of zij de klant voortdurend voor ogen heeft. Er worden zelfs allerlei concepten ontwikkeld om in de fabriek directe contacten met klanten tot stand te brengen, onder andere door vanuit de productie bij de afnemers op bezoek te gaan (Suzaki, 1993; De Leede, 1997). Door middel van allerlei programma's, die het best kunnen worden samengevat onder de noemer *Total Quality Management*, wordt de mentaliteit van de dienstverlener geïntroduceerd in de industrie. Ook dat laat zien hoezeer de industriële economie is veranderd in een diensteneconomie.

Een andere langetermijntrend, die natuurlijk niet helemaal los staat van de boven geschetste ontwikkelingen, is het stijgende gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Braverman (1974) heeft er op indringende wijze op gewezen dat een uitbreiding van het aantal schooljaren niet hoeft te betekenen dat het opleidingsniveau recht evenredig daarmee stijgt. Dat neemt niet weg dat de verhoging van de leerplichtige leeftijd en de duur van het meestal ver daarbovenuit gaande schoolbezoek van invloed zijn op de verwachtingen van zowel werkgevers als werknemers.

Toen eind jaren zestig de eerste tekenen zichtbaar werden van een 'crisis van het fordisme', werd de arbeidsonrust in de op massaproductie georiënteerde fabrieken in de eerste plaats gerelateerd aan het groeiende aantal beter geschoolde medewerkers. Jonge, goed opgeleide arbeiders zouden het kort-cyclische werk aan de lopende band afwijzen en daarmee de ruil tussen hoge productiviteit en lage kwaliteit van de arbeid ter discussie stellen. De kwaliteit van de arbeid werd door hen op de agenda gezet, niet zelden tegen de wil van de vakbondsleiding, die vanuit de logica van het naoorlogse compromis gewend was om tekortkomingen in de kwaliteit te laten compenseren door hogere lonen.

Mede om dergelijke onrust te bestrijden zijn in de jaren zeventig in tal van Europese landen nieuwe wetten van kracht geworden op het gebied van de bevordering van de kwaliteit van de arbeid. Ook op het niveau van de collectieve arbeidsovereenkomsten werd kwaliteit van de arbeid een thema (Buitelaar en Vreeman, 1985). Nationale overheden, met name in Duitsland, Zweden en Noorwegen, ondersteunden onderzoek en experimenten op het gebied van de kwaliteit van de arbeid. Zo subsidieerde de Duitse overheid binnen een zeer omvangrijk programma *Humanisierung des Arbeitslebens* experimenten met andere vormen van arbeidsorganisatie, waarin een minder grote arbeidsdeling centraal stond.

Deze overheidsinitiatieven sloten aan bij experimenten en projecten die al op eigen initiatief in grote ondernemingen van start waren gegaan. Het inzicht dat extreme arbeidsdeling en scheiding tussen planning en uitvoering niet alleen voordelen heeft (voor de productiviteit), maar ook nadelen (met betrekking tot flexibiliteit en vernieu-

wend vermogen) leidde op verschillende plaatsen tot experimenten met nieuwe vormen van arbeidsorganisatie. Ondernemingen introduceerden langere arbeidscycli (taakverbreding) en gaven uitvoerende medewerkers grotere bevoegdheden (taakverruiming). Ook werken in zogenaamde semi-autonome groepen kreeg op verschillende plaatsen aandacht. In Nederland experimenteerden verschillende grote bedrijven met 'werkstructurering'.

Toen de werkloosheid vanaf de tweede helft van de jaren zeventig overal toenam, de protesten verstomden en de prioriteiten verschoven, verdwenen deze experimenten naar de achtergrond. Slechts zelden werden de resultaten ervan benut om de arbeid in fabrieken en kantoren op grote schaal anders in te richten. Daarbij speelde ook de nieuwe golf in automatisering, die voortvloeide uit de ontwikkeling van micro-elektronica, een rol. Veel van de traditionele, uitvoerende arbeid, waarop de experimenten in arbeidsorganisatie zich hadden gericht, verdween geheel onder de invloed van robotica of veranderde sterk van karakter.

Pas in de jaren negentig werd de draad van vernieuwing van de arbeidsorganisatie weer opgepakt, maar nu met een geheel andere invalshoek. Terwijl de discussies over nieuwe arbeidsstructuren in de jaren zeventig in het teken stonden van de kwaliteit van de arbeid, werd in de jaren negentig betoogd, dat een andere arbeidsorganisatie noodzakelijk was om de mogelijkheden van het 'menselijk kapitaal' in ondernemingen volledig te benutten (De Sitter, 1994). Met nadruk werd erop gewezen dat arbeidsdeling en scheiding van planning en uitvoering een belemmering vormden om gebruik te maken van de geestelijke vermogens van het personeel, die mede door langdurig schoolbezoek ontwikkeld waren. Overal kon men de verhalen horen over medewerkers aan de lopende band, die overdag zestig keer per uur dezelfde handeling verrichtten en 's avonds penningmeester waren van een sportvereniging met 1200 leden. De kennis en intelligentie die voor de laatstgenoemde klus nodig waren, zouden óók op het werk aangeboord moeten kunnen worden. Intelligentie zou niet uit de productie verbannen moeten worden, maar er juist naar moeten worden teruggehaald.

Daarbij speelde overigens ook de voortschrijdende automatisering een rol. Een groeiend aandeel van de industriële productie vindt plaats in complexe computergestuurde installaties. Uitvoerend werk

aan dergelijke installaties bestaat vooral uit bewaking. Daarvoor zijn verantwoordelijkheidsgevoel en abstractievermogen belangrijke vereisten. Men gaat er vanuit dat deze twee sterk positief gecorreleerd zijn met opleidingsniveau. Ook voor uitvoerende functies worden daarom steeds hogere opleidingseisen gesteld.

In Nederland is uitgebreid onderzoek gedaan naar de verhouding tussen de kwalificaties die voor functies vereist zijn en het opleidingsniveau van de mensen die deze functies bekleden (Asselberghs e.a., 1998). We spreken in dit verband van de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid. Verschuivingen daarin worden beschreven in termen van regradatie, degradatie en polarisatie. Regradatie betekent dat het relatieve aandeel van de arbeidsplaatsen op één of meer hogere functieniveaus toeneemt. Het gemiddelde functieniveau van arbeidsplaatsen neemt dan dus toe. In het omgekeerde geval spreken we van degradatie. Wanneer het relatieve aandeel van één of meer middenniveaus afneemt, maar dat van zowel de hogere als de lagere functieniveaus toeneemt, spreken we van polarisatie. In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens over de verdeling van de beroepsbevolking over verschillende beroepen en een indeling van alle beroepen naar functieniveaus. Het niveau van een beroep is bepaald door te kijken naar aanleertijd, zelfstandig initiatief en het niveau van de voor een adequate beroepsuitoefening vereiste theoretische en/of praktische scholing. Er worden zeven niveaus onderscheiden: van niveau 1, ongeschoolde arbeid, tot niveau 7, gespecialiseerde arbeid op academisch niveau.

Het onderzoek heeft de veranderingen in de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid over de periode 1960-1994 nauwkeurig in kaart gebracht. In de jaren zestig was sprake van een duidelijke regradatie, gevolgd door een lichte degradatie in de eerste helft van de jaren zeventig. In 1977 was ook sprake van polarisatie vergeleken met 1960. In de loop van de jaren zeventig begon echter een langdurige periode van regradatie. Deze ontwikkeling zette aanvankelijk langzaam in, maar tussen 1977 en 1985 was sprake van een relatief sterke regradatie. Ook in de periode 1987 tot 1995 is een verdere regradatie zichtbaar, zij het wat zwakker dan in de voorafgaande periode. Uit het onderzoek blijkt dat deze regradatie slechts voor een beperkt deel verklaard kan worden door veranderingen in het relatieve aandeel van sectoren en bedrijfstakken in de werkgelegenheid. De groei van de

dienstensector kan de stijging van het gemiddelde functieniveau dus niet verklaren. Verschuivingen naar beroepen met hogere functieniveaus binnen de afzonderlijke bedrijfstakken zijn daarvoor verantwoordelijk. Bijna overal in de economie is sprake van een (lichte) regradatie.

Wanneer we nu kijken naar het opleidingsniveau van de mensen die de verschillende beroepen bekleden, dan blijkt dat zowel in de periode 1977-1985 als in de periode 1987-1995 het gemiddelde opleidingsniveau van de werkende bevolking sterker is gestegen dan het functieniveau. De geconstateerde regradatie is, met andere woorden, onvoldoende om het gestegen opleidingsniveau op te vangen. Dit betekent in de praktijk dat de kans om met een gegeven opleidingsniveau een beroep met een bepaald functieniveau te kunnen bekleden voortdurend kleiner wordt. Veel beroepen worden bekleed door mensen met een hoger opleidingsniveau dan strikt noodzakelijk is voor dat beroep (overscholing). Personen met een (te) hoge opleiding verdringen personen met lagere opleidingen. Interessant is dat het aandeel van de twee laagste functieniveaus in de werkgelegenheid sinds 1960 niet is afgenomen. Het verlies aan laaggekwalificeerde banen in de primaire en secundaire sector is gecompenseerd door de uitbreiding ervan in de dienstverlening.

Kwaliteit van de arbeid

Overscholing betekent dat er onnodig veel in menselijk kapitaal is geïnvesteerd of in elk geval dat die investering onvoldoende rendement oplevert. Voor de betrokken werknemers heeft het feit dat zij overgekwalificeerd zijn voor hun beroep zowel positieve als negatieve kanten. Aan de positieve kant staat dat overkwalificatie over het algemeen betekent dat werknemers niet zo snel overbelast zullen raken. Ze zouden gemakkelijk aan de eisen van het werk moeten kunnen voldoen. Aan de negatieve kant staat dat werk waarvoor men overgekwalificeerd is, zelden als uitdaging zal worden ervaren. Dat kan leiden tot gebrek aan interesse en toenemende vervreemding (Christis, 1991; De Sitter, 1994). Aan deze negatieve gevolgen van overkwalificatie wordt over het algemeen weinig aandacht besteed.

Uiteraard sluit de overkwalificatie ten opzichte van de behoefte op de arbeidsmarkt niet uit dat aan een hoge kwalificatie van de beroeps-

bevolking andere, positieve gevolgen verbonden zijn. Voor de betrokken personen kan persoonlijke ontwikkeling bevrediging brengen, ook als er in hun beroep onvoldoende gebruik van wordt gemaakt. Maatschappelijk gezien mag wellicht een positief verband verondersteld worden tussen hoge kwalificatie en deelname aan het politieke en culturele leven.

Zoals gezegd betekende het naoorlogse compromis dat op het punt van de kwaliteit van de arbeid werd ingeleverd in ruil voor hogere lonen. Het dominante model voor productiviteit was de lopende band in de automobielfabriek: kort-cyclisch werk met een duidelijke scheiding tussen planning en uitvoering. De arbeider kon zijn hersenen bij de poort inleveren. Bij een hoge kwaliteit van de arbeid hoort nu juist dat de werknemer wordt uitgedaagd om ook zijn hersenen te gebruiken.

In de literatuur over kwaliteit van het werk wordt de uitdrukking 'werkdruk' dikwijls gebruikt als een neutrale aanduiding van de eisen, problemen en uitdagingen, die het werk stelt. Een goede kwaliteit van het werk vereist enerzijds dat de werkdruk een behoorlijk niveau heeft, zodat de werknemer inderdaad uitgedaagd wordt, en anderzijds dat tegenover deze werkdruk de middelen staan om daarmee om te gaan. We spreken in dit verband vaak van 'regelvermogen', dat wil zeggen het beschikken over de mogelijkheden om de problemen die zich op het werk voordoen, op te lossen. Wanneer tegenover een hoge werkdruk (in deze neutrale betekenis van het woord) een hoog regelvermogen staat, is sprake van werk van goede kwaliteit, waarin werknemers hun vaardigheden en probleemoplossend vermogen verder kunnen ontwikkelen.

In het dagelijks spraakgebruik is het begrip 'werkdruk' bijna identiek geworden met een situatie waarin de eisen van het werk groter zijn dan de middelen en bevoegdheden die men krijgt om met die eisen om te gaan. Een dergelijke situatie veroorzaakt *stress*, hetgeen mensen op den duur ziek kan maken. Overkwalificatie zorgt ervoor dat het zelden zal voorkomen dat werknemers het werk verstandelijk niet aankunnen. In de traditionele naoorlogse arbeidsorganisatie, gekenmerkt door arbeidsdeling en bureaucratie, kwam het vaak voor dat mensen een probleem misschien wel konden oplossen, maar dat niet mochten omdat ze uitsluitend uitvoerende bevoegdheden hadden. Voor ieder probleem moest de chef of een gespecialiseerde on-

dersteunende afdeling geraadpleegd worden. Tegenwoordig hebben medewerkers (of het team waarin zij werken) dikwijls ruimere bevoegdheden om problemen zelf aan te pakken en op te lossen. Waar tegenwoordig het meest over gesproken wordt is het gebrek aan tijd om aan de gestelde eisen te voldoen. Ook als je de capaciteiten en bevoegdheden hebt om een taak goed uit te voeren, moet je daar natuurlijk wel de tijd voor krijgen.

Uit een recente publicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat zo'n 81% van de werkenden aangeeft regelmatig of soms te moeten werken onder hoge tijdsdruk of in een hoog tempo; 6% geeft aan daarmee regelmatig moeilijkheden te hebben en 18% soms (ministerie van SZW, 1998). Bijna een kwart van de werkenden heeft dus soms of regelmatig te lijden onder 'werkdruk'. Zonder het verschijnsel overkwalificatie zou dit aandeel waarschijnlijk nog veel groter zijn, omdat men ervan uit mag gaan dat een teveel aan kwalificatie dikwijls helpt om overzicht te houden en met de tijdsdruk om te gaan.

Werken onder hoge tijdsdruk komt bij 31% van de werkzame bevoelingsbevolking regelmatig voor. In de industrie ligt dit percentage gemiddeld op hetzelfde niveau, maar in de handel ligt het lager (26%), terwijl het in de horeca (36), vervoer en communicatie (38), financiële en zakelijke dienstverlening (38) en de gezondheids- en welzijnzorg (35) hoger ligt. Uitschieters zijn de grafische industrie (44), het openbaar vervoer (45), de zakelijke dienstverlening (40) en de verpleeg- en bejaardentehuizen (47).

Tijdsdruk wordt pas ziekmakende werkdruk wanneer betrokkenen geen mogelijkheid zien om daar op een bevredigende wijze mee om te gaan. Lang niet iedereen die onder hoge tijdsdruk moet werken heeft daar problemen mee. Nadere analyse laat zien dat tijdsdruk relatief meer voorkomt bij hogere beroepen dan bij lagere. De niveaus verschillen per bedrijfstak, maar vrijwel overal is het zo dat de lagere beroepen minder vaak tijdsdruk ervaren dan de middelbare en die weer minder vaak dan de hogere beroepen. Het lijkt er op dat werken onder tijdsdruk een normaal onderdeel is van het werk van hogere beroepen. In de recente studie over arbeidsomstandigheden die we hierboven als bron gebruikten, wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat in financiële instellingen vaak onder hoge tijdsdruk wordt gewerkt. Vervolgens wordt gesteld: 'Dit komt doordat er in deze bedrijfstak veel werk op hoger niveau is.' (ministerie van SZW, 1998, p.59).

We kunnen ervan uitgaan dat zij die in hogere beroepen werken meer geneigd zijn een hoge tijdsdruk normaal vinden. Zij beschikken bovendien over meer middelen om met tijdsdruk om te gaan. In lagere beroepen beschikt men in mindere mate over dergelijke mogelijkheden. Dan wordt tijdsdruk echt een probleem voor de kwaliteit van de arbeid. Zo zien we dat het hoge aandeel van werknemers die regelmatig onder tijdsdruk moeten werken in de zakelijke dienstverlening vooral veroorzaakt wordt door hoge tijdsdruk in de hogere beroepen. Daar worden betrekkelijk weinig klachten over gehoord. In de schoonmaakbedrijven en in de verpleeg- en bejaardentehuizen, echter, wordt het hoge aandeel veroorzaakt door hoge tijdsdruk in de lagere beroepen. Van de tienduizend personen in lagere technische functies in de schoonmaakbranche hebben vier van de tien regelmatig te maken met hoge tijdsdruk. Dit leidt wel degelijk tot klachten, onder andere via de vakbonden. De problemen komen ook tot uitdrukking in hoge verzuimcijfers.

Tegenover de tijdsdruk staan tamelijk positieve gegevens met betrekking tot taakautonomie (regelvermogen). Ruim twee derde van de werkenden geeft aan meestal zelf te kunnen beslissen hoe zij hun werk uitvoeren; 59% kan meestal zelf het werktempo regelen en 72% kan meestal zelf de volgorde van werkzaamheden bepalen. Opmerkelijk is ook dat 77% van de werkenden stelt dat zij in hun baan meestal zelf oplossingen moeten bedenken om bepaalde dingen te doen. Slechts 7% is van mening dat het werk eentonig is, terwijl 76% van de mannen en 69% van de vrouwen zeggen dat zij zich kunnen ontplooien in hun werk. Dat zijn in elk geval uitspraken die niet van toepassing zijn op de traditionele arbeider aan de lopende band. Ook is lichamelijk zwaar werk in betekenis sterk afgenomen en hebben wettelijke voorschriften beperkingen opgelegd aan belasting door geluid, stank, gevaarlijke stoffen en dergelijke.

Op het terrein van de kwaliteit van de arbeid is er dus, mede onder invloed van het stijgende opleidingsniveau van de werkende bevolking, sprake van verschillende, soms tegenstrijdige ontwikkelingen. Werk is fysiek minder belastend geworden, maar de tijdsdruk is op alle niveaus toegenomen. Taakautonomie en regelvermogen zijn duidelijk veel groter dan men zou verwachten wanneer men de werker aan de lopende band als norm zou nemen. Het lijkt er op dat vooral in banen met lagere niveaus een afruil heeft plaats gevonden, waarbij

fysieke belasting heeft plaats gemaakt voor psychische belasting. Het is natuurlijk niet echt mogelijk om deze verschillende soorten belasting bij elkaar op te tellen, maar de conclusie dringt zich op dat de kwaliteit van de arbeid op de lagere niveaus per saldo niet echt verbeterd is, ook al is de aard van de klachten veranderd. We hebben al gezien dat het aandeel van de lagere beroepen in de werkende bevolking niet is afgenomen sinds 1960. Dat zou betekenen dat voor een substantieel deel van de werkende bevolking (zo'n 28%) weliswaar sprake is van verandering, maar niet van verbetering in de kwaliteit van de arbeid. Daartegenover staat dat het werk van een veel groter deel van de werkende bevolking op z'n minst kenmerken vertoont die wijzen op een combinatie van hoge werkdruk en hoge regel- en vormgevingsmogelijkheden, waarmee de voorwaarden voor een hoge kwaliteit van het werk zijn gegeven.

Participatie

De omvangrijke arbeidsonrust die in bijna alle Europese landen en Noord-Amerika aan het eind van de jaren zestig uitbrak, leidde niet alleen tot nieuwe wetgeving ter bevordering van de kwaliteit van de arbeid, maar ook tot politieke initiatieven op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de medezeggenschap. De wettelijk geregelde inspraak van werknemers ten aanzien van de kwaliteit van de arbeid en andere aspecten van ondernemingsbeleid werd uitgebreid. Zoals ik hierboven heb laten zien, waren de vernieuwingen van de jaren zeventig weliswaar niet allemaal succesvol, maar ze lieten op het gebied van de medezeggenschap wel hun sporen na.

Om te beginnen bleef de uitbreiding van de bevoegdheden van medezeggenschapsorganen van kracht in die landen die over een dergelijke wetgeving beschikten. In Nederland bijvoorbeeld veranderde het karakter van de ondernemingsraad doordat de ondernemer/directeur van de onderneming niet langer per definitie als voorzitter van de OR optrad, zoals de wetgeving van 1971 bepaalde. Op grond van de nieuwe wetgeving uit 1979 moest de voorzitter uit het midden van de OR worden gekozen en kon de ondernemer niet eens meer lid zijn van de OR. Daardoor kon de OR veel meer als vertegenwoordiging van de werknemers tegenover de ondernemingsleiding gaan functioneren.

De jaren zeventig lieten ook hun sporen na in werkwijze en structuur van de meeste vakbonden. Er kwam meer aandacht voor verschillende aspecten van de kwaliteit van de arbeid, terwijl de vakbeweging ook nadrukkelijker probeerde op de werkvloer aanwezig te zijn (om niet nog eens verrast te worden door veranderende voorkeuren bij de werknemers). De lessen van de vele experimenten met arbeidsorganisatie in de jaren zeventig werden weliswaar niet direct toegepast, maar ze werden wel bewaard in het geheugen, in verslagen en boeken van de experts binnen en buiten de betrokken bedrijven, en zouden later, vooral in de jaren negentig, nog een rol van betekenis spelen.

Op het terrein van de wettelijke bevoegdheden van vertegenwoordigende organen zoals ondernemingsraden is in de laatste twee decennia van de 20ste eeuw weinig meer veranderd. Deze zogenaamde indirecte (want via vertegenwoordigers verlopende) participatie is in de landen waar zij wettelijk geregeld is in de afgelopen decennia een belangrijk middel gebleken om binnen ondernemingen een stelsel van *countervailing powers* te creëren. Hoewel ondernemers zich soms ergeren aan de beperking van hun vrijheid van handelen door de wettelijke rechten van ondernemingsraden, hebben zij ook geleerd dat een goede relatie met de ondernemingsraad en een daardoor afgedwongen afweging van belangen en explicitering van doelstellingen voor de onderneming voordelig kan zijn.

De deugden die recentelijk worden toegeschreven aan het streven naar consensus op nationaal niveau volgens het 'poldermodel', gelden in dat perspectief *mutatis mutandis* ook voor het ondernemingsniveau. Toch ziet het er niet naar uit dat landen zonder een dergelijke traditie in de nabije toekomst veel meer wetgeving op het gebied van medezeggenschap zullen aanvaarden. De Europese wetgeving op dit terrein blijft vooralsnog zeer bescheiden. De Richtlijn van de Europese Unie met betrekking tot Europese Ondernemingsraden voor multinationale ondernemingen uit 1994 geeft de vertegenwoordigende lichamen alleen maar rechten in de sfeer van informatie en consultatie, maar geen medezeggenschap (Nagelkerke en De Nijs, 1996; Veersma, 1999).

Naast indirecte participatie is er echter ook nog directe participatie. We spreken van directe participatie wanneer werknemers deelnemen in de besluitvorming op en/of rond hun werk. Dergelijke participatie

kan dan weer variëren van geïnformeerd of geconsulteerd worden tot aan meebeslissen of zelfstandig beslissen. De moderne bedrijfskundige literatuur staat vol met verwijzingen naar de voordelen van directe participatie en van 'participatief management'. Veel van die beschouwingen hebben hun wortels in de jaren tachtig. Zoals gezegd verschoof het accent van de discussies over arbeidsorganisatie in die tijd van de kwaliteit van de arbeid en arbeidsdeling naar de gevolgen van automatisering.

Een van de opvallende uitkomsten van deze discussies was dat automatisering veel te vaak als een technisch probleem werd beschouwd, als het aanschaffen en installeren van een nieuwe machine. In de jaren tachtig was automatiseren echter geen technische aangelegenheid meer; het ging niet meer om het automatiseren van een enkele werkplek of het vervangen van een individuele machine. In plaats daarvan werden hele productielijnen met tientallen machines als één samenhangend systeem geprogrammeerd. Bovendien werden toen al de eerste stappen gezet in de richting van verdere integratie van productieplanning, productontwerp, logistiek, financiële administratie en andere ondernemingsfuncties. Automatiseren was primair een organisatorische zaak geworden. Naarmate dit inzicht doordrong, niet in de laatste plaats door analyse van het falen van talloze omvangrijke automatiseringsprojecten (Riesewijk en Warmerdam, 1988; Doorewaard en Regtering, 1990), nam de aandacht toe voor auteurs en adviseurs die hier al lang op gewezen hadden en ook een oplossing bij de hand hadden. Die oplossing was participatief ontwerpen van systemen, of op z'n minst gebruikersparticipatie, dat wil zeggen inspraak van toekomstige gebruikers in het ontwerp van het systeem waarmee zij in de toekomst zouden moeten gaan werken.

Directe participatie is sindsdien op grote schaal in de praktijk gebracht, niet alleen in het kader van automatiseringsprojecten maar ook—mede onder invloed van voorbeelden uit Japan—bij allerlei vernieuwingsprojecten en bij de vormgeving van het dagelijks werk. Er is een belangrijk verschil met de indirecte participatie. Bij indirecte participatie is sprake van een vertegenwoordigend lichaam dat geacht wordt de belangen van de werknemers te behartigen (zonder overigens die van de onderneming geheel uit het oog te verliezen). Bij directe participatie wordt de participerende werknemer niet zozeer als loonafhankelijke, maar als medewerker aangesproken. In het En-

gels spreekt men vaak over *associates*. Uitgangspunt is dat de medewerker zich identificeert met de doelstellingen van de organisatie en bereid is om na te denken over de wijze waarop zijn of haar werk moet worden uitgevoerd opdat die doelstellingen zo goed mogelijk gerealiseerd worden. Mede onder invloed van de boven omschreven trends (stijging van het gemiddeld opleidingsniveau, toenemende betekenis van dienstverlening) is directe participatie een wijd verbreid verschijnsel geworden. Van de overgrote meerderheid van werknemers wordt tegenwoordig verwacht dat zij meedenken in hun werk en zelf beslissingen nemen, uiteraard binnen min of meer duidelijk omschreven grenzen.

Een veelbesproken vorm van directe participatie is het werken in zelfsturende teams of taakgroepen. Als we de managementliteratuur zouden moeten geloven, dan werkt tegenwoordig bijna iedereen in teams. De betekenis van het woord 'team' is daarbij echter zeer vaag. Onder auspiciën van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions is recentelijk een zeer omvangrijk onderzoek naar participatie in het Europese bedrijfsleven uitgevoerd (Benders e.a., 1999; European Foundation). Doel van deze schriftelijke enquête was om zicht te krijgen op omvang en intensiteit van zowel indirecte als directe participatie. In totaal werden 5786 ingevulde vragenlijsten ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat inderdaad meer dan 80% van de Europese bedrijven zegt op de een of andere manier te doen aan directe participatie. In de overgrote meerderheid van de gevallen gaat het echter om zeer bescheiden vormen van overdracht van bevoegdheden aan personeelsleden. Dat geldt ook voor de overdracht van bevoegdheden aan groepen personeelsleden.

Iets meer dan 60% van de bedrijven zegt dat zij bevoegdheden delegeren aan groepen. In de vragenlijst werden acht onderwerpen genoemd waarover beslissingsbevoegdheden aan teams konden worden overgedragen: verdeling van werk; planning van werk; kwaliteit van het werk; voortgangscontrole; controle van aan- en afwezigheid; rotatie langs verschillende werkplekken; coördinatie met andere groepen; verbeteren van werkprocessen. Helaas hebben lang niet alle bedrijven gespecificeerd op welke terreinen zij bevoegdheden overdragen en welk gedeelte van het uitvoerend personeel daarbij betrokken is. Uit de gegevens van de 1403 bedrijven waarvoor wel alle gegevens beschikbaar zijn, blijkt dat 217 bedrijven op ten minste vier van de

genoemde terreinen bevoegdheden aan teams hebben overgedragen en dat daarbij ten minste 70% van de uitvoerenden betrokken is. In dergelijke gevallen kun je spreken van substantiële vormen van *team-based work*, maar dit betreft slechts 217 bedrijven uit een totaal aantal van 5786 bedrijven, dat wil zeggen zo'n vier procent.

Het is dus moeilijk om te beweren dat directe participatie en het werken in daadwerkelijk zelfsturende teams een zeer hoge vlucht hebben genomen. Maar evenmin kan men beweren dat participatie een verwaarloosbaar fenomeen is. Naast directe en indirecte participatie is recentelijk ook nog in toenemende mate sprake van financiële participatie door werknemers. Interessant is dat werken in teams ook tot ontwikkeling is gekomen buiten de industrie, waar de meeste discussies over deze vorm van werkorganisatie in eerste instantie gevoerd zijn. In de quartaire (non-profit) sector schijnt het werken met zelfsturende teams zelfs verder ontwikkeld te zijn dan in de industrie.

Zekerheid

Het is bijna een open deur intrappen om te zeggen dat het met de zekerheid van de werknemers tegenwoordig minder goed gesteld is dan 25 jaar geleden. In die landen waar de overheid een belangrijke rol op zich had genomen bij het verschaffen van zekerheid aan werknemers, is deze rol duidelijk verminderd; zij zal in de toekomst wellicht nog verder verminderen. De tendens is om sociale zekerheid in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid te beperken tot de garantie van een minimuminkomen. Alles wat daarbovenuit gaat, dient op de particuliere verzekeringsmarkt gekocht te worden.

De privatisering van de verzorgingsstaat neemt onder invloed van het economisch getij en politieke machtsverhoudingen in verschillende landen verschillende vormen aan. Op het terrein van de pensioenen zullen de veranderingen wellicht nog het minst ingrijpend zijn. Naast veranderingen in de sociale zekerheid is er sprake van 'liberalisering' in de regelgeving met betrekking tot arbeid en arbeidsomstandigheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan regels op het gebied van werktijden en ontslag.

Een van de toverwoorden van de jaren tachtig en negentig was 'flexibiliteit'. Toenemende concurrentie, dikwijls over de grenzen heen, noopte ondernemingen tot grotere klantgerichtheid. Dat bete-

kende niet alleen aandacht voor alle kostenfactoren en voor hoge kwaliteit, maar ook voor het snel kunnen reageren op wijzigingen in de vraag en voor voortdurende variatie en vernieuwing van producten (Bolwijn en Kumpé, 1998). Flexibiliteit betekende dat zonder extra kosten meer verschillende producten in wisselende volumes konden worden aangeboden. Men moest snel kunnen reageren op variatie in de vraag, maar voorraden waren uit den boze omdat zij kosten met zich meebrachten. Hoe groter het aantal productvarianten en hoe sneller de productgeneraties elkaar opvolgen, des te duurder is het om voorraden aan te leggen. Bedrijven moesten leren om 'met de markt mee te ademen'.

Flexibele automatisering hielp een klein beetje, maar de meest flexibele productiefactor bleef de mens. De arbeidsmarkt ging er heel anders uitzien. Uitzendarbeid werd bijvoorbeeld in Nederland een factor van grote betekenis. In sommige bedrijven vormden de ingeleende werknemers en de werknemers met tijdelijke contracten een soort flexibele schil rond het vaste personeelsbestand. Andere bedrijven vonden een oplossing door overuren in drukke periodes weg te strepen tegen werktijdverkorting in periodes van flauwte (zodat voor de overuren niet extra betaald hoefde te worden). Er waren ook bedrijven die gezamenlijk een (regionale) arbeidspool opzetten om schommelingen in de productie te kunnen opvangen. Zolang die schommelingen niet bij alle bedrijven synchroon verlopen, blijft voor de betrokken werknemers de zekerheid bestaan altijd wel bij een van de deelnemende bedrijven te kunnen werken.

Het is duidelijk dat veel van deze constructies niet los te denken zijn van de wettelijke regelingen met betrekking tot ontslagbescherming voor mensen met een vaste aanstelling en de rechten op een vaste aanstelling na een bepaalde periode van tewerkstelling. Aangezien die regelgeving tussen landen sterk verschilt, verschillen ook de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Toenemende flexibiliteit is echter een algemeen verschijnsel. Het aandeel van flexibele banen (dat wil zeggen banen zonder vaste arbeidsrelatie of zonder vaste arbeidsduur) in het totaal aantal banen is sinds 1970 in Nederland verdubbeld en betreft ongeveer één op de acht werknemers (SCP, 1998, p.371). In de afgelopen jaren zijn verschillende belemmeringen voor een flexibele inzet van personeel weggenomen, maar in ruil daarvoor is de rechtspositie van flexibele arbeidskrachten die geruime tijd ge-

werkt hebben, verbeterd. We constateren overigens wel, dat zeven van de acht werknemers dus een vaste aanstelling heeft. Bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt groeit de bereidheid om medewerkers te binden met een vast contract. Niemand gaat er echter meer vanuit dat dat een baan voor het leven wordt. Op z'n minst moet de medewerker bereid zijn om zich te blijven 'ontwikkelen' en binnen de organisatie regelmatig van positie te veranderen—en anders is er wel een 'mobiliteitscentrum' dat hem of haar bij een andere werkgever onder de pannen helpt.

De veranderingen in de sociale zekerheid en in de regelgeving met betrekking tot arbeid zijn niet los te zien van de trends op lange termijn die we eerder bespraken. In een economie waarin van steeds meer werknemers een grote mate van zelfstandig denken en handelen wordt verwacht, groeit de steun voor het standpunt dat betrokkenen ook best in staat zijn om zelf beslissingen te nemen omtrent hun zekerheid (door het afsluiten van particuliere verzekeringen bijvoorbeeld—of door te speculeren aan de beurs), hun werktijden en andere arbeidsvoorwaarden. De werknemer wordt als het ware een beetje ondernemer en een echte 'ondernemende werknemer' kan leven met onzekerheid. Om die onzekerheid te beperken kan de werknemer bovendien investeren in zichzelf om zijn of haar inzetbaarheid te handhaven of te vergroten.

Dat laatste is in de afgelopen jaren vooral aangeduid met het begrip *employability*. In de jaren tachtig werd mede onder invloed van de automatiseringsgolf ook veel gesproken over 'inzetbaarheid', maar toen werd dat vooral gezien als een collectieve verantwoordelijkheid. In collectieve arbeidsovereenkomsten werden afspraken gemaakt over scholing van grote groepen werknemers die onder invloed van de technologische en structureel-economische ontwikkelingen hun inzetbaarheid dreigden te verliezen. In de jaren negentig wordt inzetbaarheid in toenemende mate ook gezien als een individuele verantwoordelijkheid—waarover men overigens wel afspraken kan maken met een werkgever. De werknemer richt zich op het op peil houden van zijn of haar competenties, terwijl de werkgever zich afvraagt welke competenties binnen de onderneming in de toekomst aanwezig moeten zijn. Kansen op de interne arbeidsmarkt binnen de onderneming worden door deze aandacht voor competenties minder vanzelfsprekend. In plaats van de op anciënniteit gebaseerde promoties en

bijna automatisch verlopende carrièrepatronen komen bij benoemingen specifieke competenties centraal te staan. De mogelijkheden om de eigen loopbaan in te vullen, nemen daardoor toe, maar de zekerheden van een loopbaan binnen de organisatie nemen af (Thijssen, 1999).

Inkomen

Hoewel ook op het punt van de inkomens de ontwikkeling in verschillende landen eigen kenmerken heeft, wordt de naoorlogse periode in vrijwel alle ontwikkelde kapitalistische landen gekenmerkt door stijgende lonen. De regel dat lonen gelijk op mogen gaan met de productiviteit vond veel aanhang en vormde een belangrijke steun in de rug voor de vakbeweging. Simpele economische modellen laten zien dat bij een dergelijke regel de verdeling van het nationaal inkomen tussen de factoren arbeid en kapitaal constant blijft. Een echt compromis dus, dat overigens niet kon verhinderen dat alleen al door de afname van het aantal kleine zelfstandigen het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen in de loop der tijd toch groeide. CAO-afspraken op bedrijfstakniveau die geldig waren voor grote groepen werknemers, vormden tevens de basis voor toenemende nivellering van inkomens. De laatste trend is overigens in bijna alle landen rond 1980 tot stilstand gekomen. Bijna overal is sindsdien sprake van weer toenemende beloningsverschillen. In Nederland is deze denivellering overigens nog zeer beperkt vergeleken met de ontwikkeling in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De oorzaken van deze ontwikkeling moeten zeker niet in de laatste plaats gezocht worden in de hierboven gesignaleerde 'professionalisering' van werknemers, individualisering van arbeidsverhoudingen en verregaande segmentering ('flexibilisering') van de arbeidsmarkt. Er zijn echter waarschijnlijk ook conjuncturele oorzaken. De vertraagde economische groei in de jaren zeventig, de tweede oliecrisis van 1979 en de hoge werkloosheid in de eerste helft van de jaren tachtig leidden tot een verzwakte positie van werknemers en vakbonden in de lagere regionen van de arbeidsmarkt. In die delen van de economie waar wel aanzienlijke dynamiek bestond, zoals de automatisering, konden de salarissen ongehinderd doorgroeien.

Elders in dit jaarboek wordt uitvoerig stilgestaan bij de ontwikke-

ling van de inkomensverhoudingen en inkomensgelijkheid. Hier is het van belang om op te merken, dat zeker in Nederland een belangrijk deel van de inkomensgroei niet in geld maar in tijd is uitbetaald. De koopkracht van de modale werknemer was in 1996 op hetzelfde niveau als in 1979, maar er hoefde minder uren voor gewerkt te worden. Door verkorting van de werkweek en toename van het aantal vakantiedagen is het jaarlijkse aantal uren voor een voltijd baan in Nederland tussen 1970 en 1995 gemiddeld afgenomen met 13%.

Doordat er in Nederland naar verhouding veel mensen in deeltijd werken is de gemiddelde jaarlijkse arbeidsduur van de Nederlandse werknemer inmiddels minder dan 1400 uur en daarmee de kortste van alle OESO-landen. Als we uitgaan van acht uur slaap per dag, blijven dan gemiddeld nog 4440 uren per jaar over waarin de werknemer andere dingen kan doen. Zelfs als deze gemiddelde werknemer 240 uur zou besteden aan het ontwikkelen van zijn competenties (dat zijn 6 werkweken van 40 uur), houdt hij nog drie keer zoveel uren over als hij aan zijn werk besteedt. In het licht van deze verhoudingen is het niet verbazingwekkend dat een groeiend aantal mensen zich meer identificeert met de zaken die zij in de vrije tijd doen dan met hun werk. Dat leidt tot verrassende vragen wanneer men gaat nadenken over de 'bevrijding van de arbeid' aan het einde van de 20ste eeuw. Is kwaliteit van de arbeid wel zo belangrijk, als de kwaliteit van het leven buiten de arbeid gezocht en ook gevonden kan worden?

Naar een nieuw sociaal compromis?

Het grote naoorlogse sociale compromis is onder invloed van twee belangrijke trends onder druk komen te staan. De opkomst van de diensteneconomie en het stijgende opleidingsniveau van de beroepsbevolking hebben structurele veranderingen teweeggebracht, waardoor de basis aan dat compromis is komen te ontvallen. Het compromis voorzag in zekerheid en inkomen voor werknemers in ruil waarvoor zij aanspraken op participatie en goede kwaliteit van het werk inleverden. We hebben gezien dat de veranderende betekenis en inzet van arbeid heeft geleid tot verbeteringen in de kwaliteit van de arbeid. Waar er problemen zijn met de kwaliteit van de arbeid zijn die veeleer psychisch dan fysiek van aard. En waar die problemen in de eerste decennia na de oorlog zich in het bijzonder voordeden bij lage-

re beroepsgroepen in de industrie, doen ze zich nu vooral voor bij hoger opgeleiden, middengroepen en leidinggevendenden. Tijdsdruk is voor deze groepen een reëel probleem, maar zij beschikken meestal over de middelen om met deze tijdsdruk om te gaan. We hebben ook gezien dat participatie een niet te verwaarlozen element geworden is op vele werkplekken. De retoriek van het management gaat hier dikwijls verder dan de werkelijkheid, maar het kan niet ontkend worden dat werknemers bijna overal aangemoedigd worden om mee te denken, voorstellen tot verbetering van werkprocessen te doen en initiatieven te nemen.

Tegenover deze winst in de ruilrelatie staan echter ook duidelijke verliespunten. Die liggen niet zozeer aan de inkomenskant, ook al mag het probleem van de ongelijker wordende inkomensverdeling en de mede daardoor als groeiend ervaren armoede niet onderschat worden. Er is met name ingeleverd op het punt van de zekerheid. De zekerheid van het behoud van inkomen bij calamiteiten (ziekte, arbeidsongeschiktheid) is op een aantal punten duidelijk afgenomen. De zorgende overheid heeft zich teruggetrokken. De noodzaak daartoe was primair financieel van aard: de voorzieningen waren niet meer te betalen. De oplossingsrichting die gekozen is, hangt nauw samen met het veranderende karakter van de economie en de groeiende betekenis van de 'kenniswerker'. De 'ondernemende werknemer' mag zelf gaan beslissen hoeveel zekerheid hij nodig heeft en hoe hij die wil verwerven.

Het grootste probleem is daarbij niet het vervangen van publieke door private voorzieningen, maar de toenemende kans dat groepen met hogere risico's hogere premies moeten betalen en uiteindelijk toch minder zekerheid krijgen. Het resultaat is een sterke individualisering op terreinen waar (door volksverzekeringen afgedwongen) solidariteit dikwijls een belangrijke stabiliserende factor was. Ook de nieuwe spelregels op de arbeidsmarkt (flexibilisering) bieden minder zekerheid op een vaste baan. Het zijn uiteraard vooral de lager gekwalificeerden die hier met meer onzekerheid en minder bescherming geconfronteerd worden. Daarentegen hebben de hoger gekwalificeerde kenniswerkers eerder te maken met de onzekerheden die voortvloeien uit het competentiedenken. Zij worden in toenemende mate zelf verantwoordelijk gemaakt voor hun inzetbaarheid. Dat betekent onzekerheid, maar wel met de mogelijkheid om daar zelf iets aan te doen.

De contouren van een nieuw sociaal compromis zijn dus zichtbaar aan het worden. Tegenover meer kwaliteit van de arbeid en meer participatie staan denivellering en grotere onzekerheid. Voor de hoger gekwalificeerden, de nieuwe 'professionals', geldt dat zij in belangrijke mate over de mogelijkheden beschikken om deze onzekerheid door individuele actie te beperken. Zij zullen daadwerkelijk een deel van hun vrije tijd moeten benutten om in zichzelf te investeren. De lager gekwalificeerden, de 'perifere' werkers, de tijdelijke krachten en de oproepkrachten, hebben echter minder mogelijkheden om individueel iets aan hun onzekerheid te doen.

In de literatuur over de moderne arbeidsorganisatie domineert de kenniswerker. Er is wat dat betreft sprake van een opmerkelijke verschuiving. Het prototype van de arbeidsorganisatie na de oorlog was de lopende band in de autofabriek. De propaganda voor het 'Amerikaanse managementsysteem' suggereerde dat ieder bedrijf eigenlijk zo georganiseerd zou moeten worden. Tegenwoordig suggereert managementgoeroe Tom Peters dat ieder bedrijf een voorbeeld zou moeten nemen aan de organisatie van een organisatieadviesbureau, het prototype van een professionele organisatie. Het spreekt vanzelf dat in beide gevallen de modellen maar een beperkte toepasbaarheid hadden en hebben buiten de eigen branche, maar daar gaat het hier niet om. In het oude model stond de ongeschoolde werker aan de lopende band centraal; in het nieuwe model de professionele kenniswerker in de dienstensector. De verschuiving in gehanteerde ideaaltypen vormt dus een afspiegeling van de grote trends in de economie.

Een belangrijk verschil is echter dat in het oude model de onderste lagen in de beroepshiërarchie centraal stonden; in het nieuwe model is dat duidelijk niet het geval. Het nieuwe model wordt weliswaar ook toegepast op automobielarbeiders, die tegenwoordig moeten meedenken en meeverbeten, maar de lopendebandwerkers van tegenwoordig zijn dan ook niet zelden mensen met een behoorlijke technische opleiding. Zoals we hebben gezien is het aantal personen in lagere beroepsgroepen de laatste decennia niet afgenomen, maar zij bevinden zich nu minder in de industrie en meer in de dienstensector. Op deze personen wordt het model van de ondernemende werknemer zelden toegepast. Integendeel, hier is dikwijls nog sprake van tayloristisch georganiseerde arbeid. Hier is per saldo meestal niet of nauwelijks sprake van betere kwaliteit van de arbeid en meer parti-

patie, maar de onzekerheid is wel toegenomen. Het nieuwe sociale compromis is op deze groepen dus niet van toepassing.

Welke conclusie moet hieruit getrokken worden? Het is uiteraard wenselijk dat ook voor de lagere beroepen de arbeidsorganisatie zodanig wordt aangepast dat sprake is van een hoge kwaliteit van het werk met meer mogelijkheden voor participatie. De arbeidsmarktpositie van deze groepen is echter zodanig dat zij de toenemende onzekerheid ten gevolge van privatisering en deregulering niet of nauwelijks kunnen opvangen. Ondernemend werknemerschap is geen echte optie voor mensen die gemakkelijk vervangbaar zijn. De betrokkenen zelf lijken ook eerder geneigd om genoegen te nemen met lagere kwaliteit van het werk in ruil voor meer zekerheid van inkomen en werkgelegenheid. In lagere regionen van de arbeidsmarkt blijven dus argumenten bestaan voor handhaving van het oude fordistische compromis. Voor vakbonden en overheden ligt hier nog een uitdaging. Het combineren van flexibiliteit voor de middelste en hogere lagen van de arbeidsmarkt met zekerheid voor de lagere beroepsgroepen vereist meer differentiatie van regelingen en andere vormen van solidariteit dan de bedrijfstakbrede CAO's en brede volksverzekeringen van het oude compromis toelieten. Het nieuwe sociale compromis is pas compleet wanneer ook voor de lagere beroepsgroepen een aanvaardbaar evenwicht tot stand komt tussen kwaliteit van het werk en zekerheid.

Literatuur

K. Asselberghs, R. Batenburg, F. Huijgen en M. de Witte, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Deel IV—Bevolking in loondienst naar functieniveau: ontwikkelingen in de periode 1985-1995*, OSA-Voorstudie v44, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 1998.

J. Benders, F. Huijgen en U. Pekruhl, *Group Work in the European Union. Results from a Survey*, Paper for the 17th Annual International Labour Process Conference, University of London, 29-31 March 1999.

P. T. Bolwijn en T. Kumpe, *Marktgericht ondernemen. Management van continuïteit en vernieuwing*, Assen: Van Gorcum, 1998.

H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*, New York/London: Monthly Review Press, 1974.

W. Buitelaar en R. Vreeman, *Vakbondswerk en kwaliteit van de arbeid*, Nijmegen: SUN, 1985.

J. Christis, 'Sociotechniek en de ARBO-wet', in: POST-Groep (red.), *Onderweg naar nieuwe fabrieken en kantoren*, Deventer: Kluwer, 1991.

H. Doorewaard en H. Regtering, *Integraal automatiseren*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1990.

European Foundation, *Useful but Unused: Group Work in Europe*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, z.j.

J. de Leede, *Innoveren van onderop. Over de bijdrage van taakgroepen aan product- en procesvernieuwing*, dissertatie Universiteit Twente, 1997.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbeidsomstandigheden 1998. Monitoring via personen*, Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998.

A. G. Nagelkerke en W. F. de Nijs. *Regels rond arbeid. Arbeidsverhoudingen in Nederland en op het niveau van de Europese Unie*, Houten: Educatieve Partners Nederland, 1996.

B. Riesewijk en J. Warmerdam, *Het slagen en falen van automatiseringsprojecten*, Nijmegen: ITS, 1988.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie, 1998.

L. U. de Sitter, *Synergetisch produceren*, Assen: Van Gorcum, 1994.

K. Suzaki, *The New Shop Floor Management. Empowering people for continuous improvement*, New York, etc.: The Free Press, 1993.

J. G. L. Thijssen, 'Historie, concepten, scenario's. Inzetbaarheid als veelvormig verschijnsel', in: J. B. R. Gaspersz en R. A. Kip (red.), *Employability. Bewegen in vogelvlucht*, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming, 1999.

U. Veersma, *The development of European Works Councils and social policies of Dutch-owned MNCs*, Paper for the IREC Conference 'Employment Relations: Regulation and Deregulation in Europe', Aix en Provence, 20-22 May 1999.

L. Wijmans, *Beeld en betekenis van het maatschappelijk midden. Oude en nieuwe middengroepen 1850 tot heden*, Amsterdam: Van Genneep, 1987.

Kapitalisme op drift
of: wat de *derde weg* onbesproken laat

Zekerheid en flexibiliteit laten zich zeer wel verzoenen. We kunnen de werkloosheid effectief bestrijden, zonder de inkomensongelijkheid sterk te laten toenemen en zonder de sociale bescherming van werkkenden al te veel aan te tasten. Het is ook mogelijk om aan nieuwe sociale aspiraties recht te doen, zoals het combineren van werk en zorg, en tegelijkertijd de economische verlangens van werkgevers te honoreren door de arbeidsmarkt te flexibiliseren.

Met dit programma hebben enkele sociaal-democratische partijen, waaronder de Partij van de Arbeid, de afgelopen jaren tegenwicht proberen te bieden aan het neoliberalisme, dat het politieke klimaat in de Verenigde Staten en Engeland, en in mindere mate in andere Europese landen was gaan domineren. Sociale en economische politiek, zo betoogden de sociaal-democraten, hoeven elkaar helemaal niet te bijten. Sterker nog: een ambitieus en doelmatig sociaal beleid vormt, zeker op langere termijn, niet een hindernis, maar juist een onmisbare voorwaarde voor een voorspoedige economische ontwikkeling.

Deze redenering past in de traditie van het 'sociaal compromis' die de sociaal-democratie in de periode na de Tweede Wereldoorlog heeft helpen vestigen. Daarbij keerde ze zich—uit vrije wil dan wel door de omstandigheden gedwongen; openlijk dan wel heimelijk—af van het traditioneel socialistisch streven om het kapitalisme langs economische en culturele weg aan banden te leggen. Planning resp. vervanging van het winstmotief door het dienstmotief stonden in het traditionele socialisme centraal. Daarentegen concentreerde de sociaal-democratie zich in de naoorlogse periode op de *sociale* organisatie van het kapitalisme, in de hoop dit stelsel aldus een beschaafd, menselijk gezicht te geven.

Deze sociaal-democratische 'methode' heeft in de naoorlogse periode op terreinen als sociale zekerheid, rechtsbescherming en collectieve voorzieningen belangrijke resultaten opgeleverd. Daarop wordt

nog altijd voortgebouwd. In de jaren negentig bleek ze, van het Nederlandse ‘poldermodel’ tot het Oostenrijkse ‘alpenmodel’, opnieuw met succes toegepast te kunnen worden. Maar de methode roept ook vragen op:

★ Is het wel waar dat sociale vooruitgang een onmisbare voorwaarde is voor economische ontwikkeling? Zo nee (zie bijvoorbeeld de Verenigde Staten, die een hoge economische groei met een vergaande sociale segregatie combineren), kan de verzorgingsstaat dan niet beter op zijn eigen merites, dus op sociale in plaats van economische gronden, verdedigd worden?

★ Maakt een economische verdediging van het sociale beleid de sociaal-democratie niet weerloos tegen of zelfs medeplichtig aan de economisering c.q. commercialisering van maatschappelijke domeinen en menselijke verhoudingen—een ontwikkeling die door het traditionele socialisme nog fel bestreden werd?

Lange tijd, zo luidt de inzet van dit artikel, heeft de sociaal-democratie goede redenen gehad om deze vragen te verwaarlozen, of zelfs te negeren. Het naoorlogs kapitalisme was een gebonden, georganiseerd kapitalisme. Het was ingebed in een internationaal systeem van vaste wisselkoersen en beperkingen op het kapitaalverkeer. Het wist zich, onder druk van de *countervailing power* van nationale overheden en belangengroepen, aan maatschappelijke doelstellingen gebonden. Het werd in zijn actieradius beperkt door culturele weerstanden, van socialistische dan wel conservatieve origine, tegen marktmechanisme en geldelijk gewin. Daarmee waren de economische en culturele voorwaarden voor een effectief sociaal compromis ‘van nature’ gegeven.

In die situatie is echter drastisch verandering gekomen. Enerzijds heeft het kapitalisme zich, voor een deel, aan zijn nationale en internationale bindingen ontworsteld. Dit gebeurde onder invloed van internationalisering en liberalisering van het kapitaal- en handelsverkeer. Voortgedreven door het primaat van de beurs laten ondernemingen de belangen op de korte termijn prevaleren boven die op de lange termijn; financiële drijfveren boven economische en maatschappelijke. Anderzijds komen steeds meer maatschappelijke domeinen onder invloed van het marktmechanisme te staan. Deze commercialisering is het gevolg van de expansiedrang van het kapitalisme zelf, maar ook van pogingen van nationale overheden om de collectieve

sector en de kosten daarvan door middel van privatisering te beperken. Daarnaast heeft de afbrokkeling van traditionele waarden en ideologieën, concurrerend met het perspectief van de calculerende consument, de commercialisering in de hand gewerkt.

Deze ontwikkelingen dwingen de sociaal-democratie om terug te keren naar het vraagstuk van de economische en culturele inrichting van de kapitalistische maatschappij. En dat in een tijd dat de oude oplossingen van dat vraagstuk definitief onbruikbaar zijn gebleken. Bovendien vragen heel andere problemen, die het kader van kapitalisme en kapitalismekritiek verre te buiten gaan, om aandacht. Bij de navolgende behandeling van deze thematiek zal in kritische zin aangeknoopt worden bij de denkbeelden van de *derde weg*: een beweging die—om het nog ingewikkelder te maken—van welke sociaal-democratische traditie dan ook eigenlijk niet meer wil weten.

De nieuwe economie en New Labour¹

Aan het eind van de twintigste eeuw zijn we getuige van ingrijpende veranderingen in de economie. Deze transformatie is uiteraard geen typisch Nederlandse aangelegenheid, maar betreft een regionale c.q. mondiale herstructurering van de economie, die al ongeveer twee decennia bezig is.

Het gaat met name om de volgende ontwikkelingen. In de eerste plaats heeft er een *internationalisering* van het economisch verkeer plaatsgevonden. Een belangrijke rol daarbij speelde de opkomst van de zogenaamde *new industrialising countries*; de revolutie op het gebied van communicatie en transport, die de mobiliteit van kapitaal en in mindere mate van arbeid sterk heeft vergroot; en de val van communistische regimes. Nieuwe afzetmarkten kunnen worden ontsloten. Voor westerse bedrijven dienen zich nieuwe concurrenten op de wereldmarkt aan. De wederzijdse afhankelijkheid van nationale economieën is aanzienlijk toegenomen.

Verder veranderden de ontwikkelde economieën in de westerse wereld nogal van karakter. Het gewicht van de zakelijke dienstverlening nam wat betreft groei en werkgelegenheid toe. De industriële economie van weleer is in belangrijke mate een *diensten economie* geworden. Daarnaast kreeg de economie als geheel sterke impulsen van de technologische ontwikkeling (van informatie- tot biotechnolo-

gie), die ook de komende decennia verder zullen doorwerken. Parallel daaraan groeide de betekenis van *kennis als productiefactor*, als vorm van sociaal kapitaal die in belangrijke mate de status en 'prijs' van werkenden bepaalt.

Ten slotte—maar de opsomming is niet uitputtend—verloor de grote, klassiek-industriële onderneming aan betekenis, zowel als gevolg van schaalvergroting (fusies over de grens heen, tijdelijke allianties van nationale en internationale ondernemingen) als van schaalverkleining (opkomst van kleine en middelgrote bedrijven). De 'fordistische' organisatie van de arbeid maakte plaats voor een organisatie met een meer flexibele productiewijze, gericht op 'flexibele specialisatie', *just-in-time*-productie en dergelijke. Ook de arbeidsmarkt kwam in het teken van de *flexibiliteit* te staan. Een flexibiliteit die overigens voor verschillende groepen werknemers verschillend uitpakt, en die vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt arbeidsonzekerheid met zich brengt.

De *derde weg* zoals die zich vooral in de Angelsaksische wereld van Blair en Clinton manifesteert, zoekt nauw aansluiting bij deze economische transformatie. Het programma van New Labour in Engeland en van de New Democrats in de Verenigde Staten wordt niet alleen gekleurd door de huidige politieke verhoudingen in de betreffende landen, waarin een traditioneel sociaal-democratisch programma niet gemakkelijk past, maar ook door de overtuiging dat de *new economy* om een geheel nieuwe wijze van besturen—*governance*—vraagt. De *derde weg* wil pleitbezorger en wegbereider van deze nieuwe economie zijn en ontleent daaraan vooral zijn visionaire inslag. 'Labour zal geen bladzijde in de geschiedenis omslaan maar een heel boek' (Tony Blair).

Blair c.s. combineren een 'strengere' en zuinige visie op de verhouding tussen overheid en burger (een strikt begrotingsbeleid, rechten en plichten voor de burger, *tough on crime and on the causes of crime*) met een 'faciliterende' benadering van het sociaal-economisch beleid. Daarbij wordt bedrijven een gunstig investeringsklimaat geboden via belastingfaciliteiten en infrastructurele voorzieningen en de dynamiek van de markt bevorderd. Tevens krijgen werkenden en werkzoekenden hulpmiddelen zoals scholing aangeboden om zich op de arbeidsmarkt van de toekomst staande te kunnen houden. Hoge uitkeringen passen daar niet in, evenmin als een zwaar aangezette herverdelende

rol voor de overheid; flexibilisering van de arbeidsmarkt en een marktconform georganiseerd stelsel van sociale zekerheid nadrukkelijk wel.

In het hier afgedrukte schema, *Keys to the old and the new economies*, ontleend aan een publicatie van de denktank van de Amerikaanse New Democrats, het Progressive Policy Institute (1998, p.7), komt de visie van de *derde weg* op de nieuwe economie en de bijbehorende rol van de overheid helder tot uitdrukking. De overheid stelt niet zozeer eisen aan het bedrijfsleven zoals in de oude economie maar ‘stimuleert groeikansen’. Ze reguleert flexibel en met behulp van marktconforme instrumenten, in plaats van met het ouderwetse *command and control*. Uitspraken van Blair over een ‘pact met het bedrijfsleven’, over *employability* als vervanger van de ouderwetse volledige werkgelegenheid, en over het belang van *education, education and education* sluiten daar naadloos bij aan – net als zijn weigering om nog lang over herverdeling en ongelijkheid te praten.

Van deze *derde weg*-benadering valt veel te leren – bijvoorbeeld waar ze het ‘verzorgingsstaat-socialisme’ kritiseert. Dat was inderdaad wel erg vol van verzorging en had wel erg veel op met de staat. Ook helpt ze, met haar nadruk op het belang van onderwijs en op de beperkingen van overheidsdwang, ons voor te bereiden op een andere, kennis- en informatiegeleide economie. Maar New Labour en de New Democrats behandelen, aan de andere kant, die nieuwe economie wel erg onkritisch. Is ‘dynamiek’ of ‘concurrentie’ het enige wat er over de markteconomie te zeggen valt? Zijn sommige burgers misschien minder *employable* dan andere? Zo ja, hoe valt die achterstand dan te compenseren? En wat te denken van een overheid die eigenlijk alleen nog maar wil ‘faciliteren’? Of erger nog: die zo weinig machtsmiddelen meer over heeft dat ze alleen nog maar *kán* faciliteren?

Daarmee belanden we bij het belangrijkste verwijt dat New Labour en de *derde weg* gemaakt kan worden. Dat luidt niet dat ze de sociaal-democratische traditie kritiseren: daar zijn immers redenen genoeg voor. Wel kan hun worden verweten dat ze, in hun moderniserings-iijver, die traditie eigenlijk geheel overboord zetten. Dat is om twee redenen uiterst onverstandig. In de eerste plaats valt de overgang van een industriële naar een postindustriële diensten- of kenniseconomie samen met de verzwakking van het naoorlogse georganiseerde, sociale kapitalisme in de westerse wereld, met alle sociale en economische

KEYS TO THE OLD AND NEW ECONOMIES

ISSUE	OLD ECONOMY	NEW ECONOMY
<i>Economy-Wide Characteristics:</i>		
Markets	Stable	Dynamic
Scope of Competition	National	Global
Organizational Form	Hierarchical, Bureaucratic	Networked
<i>Industry:</i>		
Organization of Production	Mass Production	Flexible Production
Key Drivers of Growth	Capital/Labor	Innovation/Knowledge
Key Technology Driver	Mechanization	Digitization
Source of Competitive Advantage	Lowering Cost Through Economies of Scale	Innovation, Quality, Time-To-Market, and Cost
Importance of Research/Innovation	Low-Moderate	High
Relations With Other Firms	Go It Alone	Alliances and Collaboration
<i>Workforce</i>		
Policy Goal	Full Employment	Higher Real Wages and Incomes
Skills	Job-Specific Skills	Broad Skills and Cross-Training
Requisite Education	A Skill or Degree	Lifelong Learning
Labor-Management Relations	Adversarial	Collaborative
Nature of Employment	Stable	Marked by Risk and Opportunity
<i>Government</i>		
Business-Government Relations	Impose Requirements	Encourage Growth Opportunities
Regulation	Command and Control	Market Tools, Flexibility

problemen van dien. Dat geeft de vragen die de traditionele sociaal-democratie zich indertijd stelde over de economische orde—nationaal en internationaal, de ‘gemengde economie’—juist een nieuwe actualiteit.

In de tweede plaats vergeet New Labour, door zich zo haastig van Old Labour te distantiëren, dat het in ten minste één belangrijk opzicht sterk op de traditionele sociaal-democratie is blijven lijken. Het socialisme heeft, net als het economisch liberalisme waarmee New

Labour dat socialisme definitief wil verzoenen, altijd een onschokbaar vooruitgangsgeloof gehad. Beide vertrouwden, zij het vanuit tegen-gestelde posities, ten volle op de modernisering van economie en maatschappij. Maar dat vooruitgangsgeloof blijkt schaduwzijden te hebben, die ook politiek verwerkt zullen moeten worden: de ernstige schade die het economisch-technische systeem milieu en natuur aan-doet; de inbreuk die het rationaliseringsproces op de leefwereld van mensen pleegt; rijkdom die zichzelf in de weg gaat zitten. In dat op-zicht is de vurige moderniseringsdrang waarvan New Labour blijkt geeft niet de oplossing, maar het probleem.

De markt ontketend

Terwijl het marktdenken in de Verenigde Staten en in Europa weer wat op de terugtocht lijkt en sociaal-democraten en sociaal-liberalen in de politiek de overhand hebben gekregen, rukt de markt zelf on-vernederd op. Het 'georganiseerde', 'gecontroleerde' kapitalisme van de naoorlogse periode boet aan betekenis in, parallel aan- en ge-deeltelijk onder invloed van- de hierboven beschreven nieuwe econ-omie. Deze ontwikkeling wordt in de hand gewerkt door het beleid van deregulering en privatisering, dat in de jaren negentig afgezwakt, maar zeker niet stopgezet werd.

Het gaat hier niet om een zuiver kwantitatieve ontwikkeling, waarbij het evenwicht tussen markt en staat ten gunste van 'meer markt' verschuift. En ze beperkt zich al helemaal niet tot die terreinen (arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, collectieve voorzieningen) waarvoor overheid en politiek een belangrijke, soms zelfs eerste, ver-antwoordelijkheid dragen. Het kapitalisme verandert van karakter. De binding van de markteconomie aan de nationale overheid respectie-velijk van ondernemingen aan externe, maatschappelijke doelstellin-gen verzwakt. Het winstmotief dringt door tot domeinen waarop het tot dusverre niet of in zeer beperkte mate aanwezig was. De markt-economie is bezig een marktmaatschappij te worden.

Het nieuwe kapitalisme wordt in de eerste plaats gekenmerkt door *een overheersende rol van de financiële markten*. De liberalisering van het kapitaalverkeer in de afgelopen decennia, uitgelokt door de interna-tionalisering van de economie en aangejaagd door de informatie- en communicatietechnologie, heeft het kapitalisme mondiaal een ander

aanzien gegeven. Restricties op het kapitaalverkeer, die dertig jaar geleden nog als volstrekt normaal werden beschouwd, zijn geheel verdwenen. De valutahandel ontwikkelde zich van een marginale activiteit tot een sterk expanderende sector, die de transacties in de 'reële' economie inmiddels verre in de schaduw stelt.

Daarmee worden in de wereldeconomie risico's geïntroduceerd van een voorlopig nog onbekende aard en omvang. De financiële crisis in Azië van 1998 had grote financiële en economische consequenties elders in de wereld (Rusland, Brazilië) en bedreigde zelfs de conjunctuur in de westerse kapitalistische wereld. De sociale gevolgen van de crisis waren zeer ernstig, zeker in landen waar de sociale bescherming van de beroepsbevolking op een laag peil staat—zo deze, als gevolg van bezuinigingsmaatregelen om de crisis plaatselijk te bestrijden, al niet nog verder beperkt werd. Terwijl de beurskoersen in Aziatische landen alweer aantrekken, blijven de sociale omstandigheden in veel gevallen erbarmelijk.

Naar de rationaliteit van wat zich in 1998 heeft afgespeeld, blijft het intussen gissen. Dit geldt ook voor het door IMF en andere instellingen gevoerde crisisbeleid. Een ondoorzichtige financiële sector en gebrekkig overheidsstoezicht in de betreffende regio zullen zeker een rol hebben gespeeld, maar verklaren niet de heftigheid waarmee de conjunctuur omsloeg—en waarmee de rooskleurige prognoses van IMF en particuliere banken moesten worden bijgesteld. Als het stelsel in Azië zoveel gebreken had, zo schrijft de Amerikaanse econoom Paul Krugman (1999, p.14), 'waarom werkte het dan zo lang en zo goed, om zo abrupt te falen? En hoe kunnen we er zeker van zijn dat volgend jaar of het jaar erop ons eigen stelsel niet ook verborgen gebreken blijkt te hebben, dat we zelf ook vatbaar zijn voor een crisis?'

Een andere belangrijke ontwikkeling, die met het sterk toegenomen gewicht van de financiële markten gedeeltelijk verband houdt, betreft de opmars van *shareholder value* als determinant van het gedrag van ondernemingen. Het 'Angelsaksische model', waarin maximalisering van de winst per aandeel centraal staat en de 'kwartaalcijfers' voorrang krijgen, wint terrein op het 'Rijnlandse model' (Albert, 1991), gericht op continuïteit van de onderneming en op duurzame betrekkingen met werknemers, afnemers en onderaannemers. In het verlengde van een dergelijk aandeelhouderskapitalisme stijgen ongeremde concurrentie en snel individueel succes in aanzien, bijvoor-

beeld weerspiegeld in de exorbitante beloningen in de vorm van opties voor de leiding van ondernemingen.

Zelfs in Nederland, dat zich graag op zijn overlegcultuur en zijn egalitaire traditie beroept, doet deze ontwikkeling zich gelden. De politicoloog Mokken (1998, p.428-429) laat aan de hand van voorbeelden zien dat 'de ondernemingsfunctie in het grote concern [...] voornamelijk de vorm krijgt van financieel rentmeesterschap'. Door fusies, door het beëindigen van activiteiten, waaronder *research and development*, en door het afstoten van dochterondernemingen koersen bedrijven 'niet op omzet, marktaandeel, of op ontwikkeling van concurrentievoordelen in de markt, maar op het criterium "winst per aandeel", pure shareholders value dus'. De industriële ondernemer Wientjes (1999, p.5), voorzitter van de werkgeversorganisatie AWWN, beklagt zich over de toenemende neiging van collega's om 'de beurskoers heilig te verklaren', in plaats van zich om de langetermijnstrategie van hun bedrijf te bekommeren.

De opgang die het begrip 'verantwoordelijk ondernemen' maakt, lijkt met deze ontwikkeling in tegenspraak te zijn. Inderdaad: ondernemingen hebben, om economische overwegingen, acht te slaan op hun 'omgeving'. Hun reputatie is, in het mediatijdperk, kwetsbaar. Gedragscodes, geïnstitutionaliseerd overleg tussen management en stakeholders en dergelijke, kunnen helpen om ondernemingen verantwoording te laten afleggen over onderdelen van hun beleid. Maar het gaat daarbij wel om zachte, niet door wetgeving afgedekte instrumenten, die bovendien mager afsteken tegen de beschreven versmalning van de ondernemingsdoelstelling tot *shareholder value*. Men kan niet de verantwoordelijke ondernemer uithangen en tegelijkertijd de doodsklok van het gereguleerde, Rijnlandse kapitalisme luiden. Zoals Michel Albert (1998, p.198) schrijft: '*Die einzige Musik, die gespielt wird, ist ein rheinisches Requiem.*'

In nog een ander opzicht heeft de markteconomie een belangrijke verandering ondergaan. Met de toename van welvaart en vrije tijd is een cultuurindustrie tot bloei gekomen, die het marktmechanisme diep in het maatschappelijk leven laat doordringen. Topsport is in de meeste gevallen een puur commerciële aangelegenheid geworden – wat niet in alle opzichten de sport ten goede komt. Mediaconcerns gaan over tot de aankoop van succesvolle voetbalclubs om zich een monopolie op de tv-rechten te verwerven en doen ook in andere

culturele sectoren aan 'horizontale integratie'. In het onderwijs worden kennis en intellectuele vorming steeds meer als economische goederen aangemerkt. Intussen begint het publiek domein steeds meer op een warenhuis te lijken, en omgekeerd. De *commercialisering van de samenleving* rukt, met andere woorden, op.

Deze ontwikkeling valt samen met het streven van veel nationale overheden om delen van de collectieve sector te privatiseren of te verzelfstandigen. De motieven daarvoor lopen uiteen: beperking van de collectieve uitgaven, het spekken van de overheidskas, een doelmatiger en kwalitatief betere dienstverlening. De resultaten zijn wisselend en in veel gevallen volstrekt ongewis. Risico's zoals verlies van nationale invloed op essentiële voorzieningen lijken echter, door het vooruitzicht van economisch gewin of door onbekendheid met het commerciële metier, vaak onvoldoende afgewogen te worden. Intussen komt ook het denken over en binnen het openbaar bestuur in een commercieel teken te staan ('de overheid als onderneming', 'cultureel ondernemerschap'). Bovendien is een deel van de beleidsvoorbereiding in handen van adviesbureaus en andere 'calculerende contractanten' (de term ontleen ik aan de politicoloog Daalder).

De sterk toegenomen rol van de financiële markten, de opmars van de *shareholder value*, de commercialisering van de samenleving: ze brengen niet louter onrust en ongeluk. Een grote marktdynamiek bevordert in veel gevallen groei en werkgelegenheid, zoals privatisering van overheidsdiensten voor de burger-consument soms gunstig kan uitpakken. Het commercialiseringsproces is al eeuwenlang gaande en roept, zo is gebleken, ook wel weer vanzelf haar eigen tegenkrachten op. Toch zijn de aangeduide ontwikkelingen op economisch, sociaal en cultureel terrein zodanig riskant, dat het vraagstuk van de democratische beïnvloeding van de economie en van de grenzen van het marktmechanisme ('What should be for sale?' – Kuttner, 1997) zich onweerstaanbaar opdringt. Zoals ook de aloude vraag of de economie de mensen dient, of omgekeerd, allang niet meer geda-teerd aandoet.

Dergelijke vragen zijn des te klemmender omdat genoemde ontwikkelingen samengaan met een toename van sociale problemen. Dat geldt op wereldschaal, waar de armoede in absolute termen vermindert maar relatief gezien sterk toeneemt, en in de kapitalistische kernlanden zelf. De inkomens- en vermogensongelijkheid is sinds het be-

gin van de jaren tachtig, na een lange periode van nivellering, weer toegenomen. In sommige landen meer dan in andere (waarbij het gevoerde beleid een belangrijke rol blijkt te spelen), maar toch overall. Deze denivellering van inkomens en vermogens 'weerspiegelt een machtsverschuiving ten gunste van eigenaren en beheerders van fysiek kapitaal, doordat kapitaal veel mobieler is geworden dan de nationale overheden, vakbonden en de grote meerderheid van de nationale bevolkingen' (Wilterdink, 1998, p.29).

Verder worden vooral de grote Europese landen door een hoge werkloosheid geteisterd. Deze heeft economisch en sociaal een hoge prijs en lijkt niet snel verminderd te kunnen worden. Waar wel veel werkgelegenheid wordt gecreëerd, zoals in de Verenigde Staten, wordt een andere prijs betaald: armoede, ook onder werkenden, een dalend levenspeil voor veel werknemers—mede door de verschuiving van routinematige, redelijk betaalde industriële arbeid naar slecht betaalde *service-jobs*—en toenemende arbeidsonzekerheid, onder invloed van het 'primaat van de beurs'. Veel Amerikanen, zo vat Edward Luttwak een kwart eeuw sociale geschiedenis van de vs in één zin samen, moesten zich tevreden stellen met 'more money earned by working more hours for lower hourly rates—at the expense of family life, of course' (Luttwak, 1998, p.218).

Gaan economische en sociale vooruitgang nog wel hand in hand, zo kan men zich afvragen? En dan hebben we het nog over een periode van hoogconjunctuur, zeker op de beurs. Wat zullen de sociale consequenties zijn als die conjunctuur omslaat en de wereldeconomie in een depressie belandt? '[H]et feit alleen al dat iets dergelijks in de moderne wereld kan gebeuren', schrijft Krugman (1999, p.8) '[moet] iedereen met enig historisch besef de rillingen over de rug doen lopen.'

Grenzen aan de vooruitgang

De ontketening van het kapitalisme plaatst het vraagstuk van de economische orde en van de grenzen van het marktmechanisme opnieuw op de politieke agenda. Maar tegelijkertijd worden samenlevingen als de onze geconfronteerd met problemen die maar gedeeltelijk tot de tegenstelling kapitaal—arbeid respectievelijk markt—staat te herleiden zijn. Ze hebben betrekking op de onbedoelde negatieve effecten van

een hoogontwikkeld economisch-technologisch systeem en van een sterk toegenomen welvaart.

De *derde weg* maakt zich in dat opzicht, zoals we eerder opmerkten, juist te weinig los van het traditioneel sociaal-democratische perspectief. Zoals de ontwikkeling van economie en techniek (van de 'productiekrachten'—om het marxistisch te zeggen) socialisten nooit snel genoeg kon gaan, zo omarmen Blair c.s. vol overgave de economische modernisering—en verliezen zo de problemen van de economisch-technologische vooruitgang uit het oog. Uitgerekend de Engelse socioloog Anthony Giddens, die als intellectueel gangmaker van de *derde weg* bekend staat, en die op sommige terreinen (zoals de hervorming van de verzorgingsstaat) ook dichtbij New Labour staat, heeft tegen zo'n 'ongerefecteerde' ondersteuning van economische en technologische modernisering gewaarschuwd.

Waar New Labour verandering tot onvoorwaardelijk uitgangspunt neemt, bepleit Giddens een 'filosofisch conservatisme', dat gebaseerd is op 'a cautious, pragmatic approach' van moderniseringsprocessen. 'In an era of ecological risk, modernization cannot be purely linear and certainly cannot be equated with economic growth.' Om dezelfde reden kan de ontwikkeling van de technologie 'no longer be left outside the scope of democracy.' Giddens koppelt deze terughoudendheid aan een pleidooi voor nieuwe, zogenaamde 'postmaterialistische' thema's in de politiek, en voor een zoektocht naar uitbreiding en vernieuwing van de democratie ('no authority without democracy'). De jaren zeventig en tachtig, aldus Giddens, gaven de opkomst te zien van issues die buiten het gezichtsveld van de traditionele sociaal-democratie vielen—en die nog altijd dringend om politieke 'verwerking' vragen (Giddens 1998).

Om wat voor soort problemen gaat het? In de eerste plaats uiteraard om de *milieuproblematiek*, die veel meer is gebleken dan een vervelend negatief bijeffect van een sterke economische groei. Ze vormt (bijvoorbeeld in de vorm van het broeikaseffect, van toenemende waterschaarste, van bodemerosie en -vervuiling) een aanslag op de natuurlijke omgeving—en daarmee op het 'kapitaal' waarop de mens voor een belangrijk deel aangewezen blijft. De dilemma's van groei en milieubehoud die aldus ontstaan, worden alleen maar groter naarmate de materiële rijkdom, als gevolg van een succesvolle industrialisatie elders in de wereld, verder toeneemt. Hoe de milieuschade in

eigen regio zodanig te beperken dat elders de welvaart kan toenemen – zonder dat het milieu er onderdoor gaat?

Ook los van deze milieuproblematiek doet de voortgaande economisch-technologische ontwikkeling niet alleen het productie-, maar ook het destructiepotentieel in de wereld toenemen. Beck (1986) spreekt van de overgang van een industriële naar een 'risicomaatschappij'. Risico en risicobeperking drukken hun stempel op de politiek in een technologisch hoogontwikkelde samenleving. Verder biedt de techniek (micro-elektronica, biotechnologie) voorheen ondenkbaar geachte mogelijkheden om natuur en samenleving, en zelfs het menselijk leven vorm te geven. Dat roept klemmende vragen op – niet alleen over de risico's van dergelijke technologieën, maar ook over de grenzen die we bij het gebruik daarvan, bijvoorbeeld bij de geboortetechnologie, in acht willen nemen.

De grenzen van de vooruitgang manifesteren zich, in de tweede plaats, in het *rationaliseringsproces* en de kritiek daarop. De moderne samenleving staat in het teken van een instrumentele rationaliteit. Markt en staat, monetaarisering en bureaucrativering zijn niet alleen tegenstellingen, maar vormen ook complementaire uitdrukkingen van die rationaliteit. Deze problematiek, waarvoor zowel het traditionele socialisme als het traditionele liberalisme weinig gevoelig is, komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de over-centralisering en over-professionalisering van de gezondheidszorg; en in de beperkingen van het (arbeids)productiviteitsbegrip dat zowel in de particuliere als in de collectieve sector wordt gehanteerd. Over arbeid, schrijft de socioloog Schuyt, 'wordt alleen nog maar in termen van berekenbare productiviteit gesproken. Elke sociale productiviteit wordt verwaarloosd, want zij is moeilijk te meten, terwijl iedereen toch weet en ziet wat een sociaal creatieve en productieve samenleving aan meerwaarde oplevert.' (Schuyt 1991, p.16-17)

Weer een ander aspect van de vooruitgangsproblematiek betreft, ten slotte, de *enorme materiële rijkdom* die het overgrote deel van de bevolking van de westerse landen zich heeft verworven. Die rijkdom heeft erg veel voordelen, maar bijt zich ook, zo blijkt, in de eigen staart. In de vorm van de bergen afval waarmee een over-consumerende samenleving zichzelf opscheept; van de congestie op de meest uiteenlopende terreinen die een groei-economie als een schaduw volgt; en van een consumptie- en mobiliteitscultuur ('haast, haast en

nog eens haast') die de kwaliteit van het bestaan onder druk zet. De fysieke grenzen aan de groei mogen dan verder weg liggen dan de Club van Rome in 1973 vermoedde, dat geldt niet voor de maatschappelijke grenzen aan de groei, zoals Fred Hirsch die in een vooruitziende studie uit diezelfde periode heeft aangewezen (Hirsch 1976).

Een minder groei-gefixeerde samenleving, waarin meer nadruk op de kwaliteit van producten en productieprocessen komt te liggen en waarin inkomensmatiging en consumptiebeperking ('minder is beter') niet meer synoniem zijn met 'drop-outs' en 'Aussteiger', is echter geen gemakkelijk te realiseren doelstelling—en zeker niet voor de sociaal-democratie. Het dilemma waarvoor de pvdA zich, net als haar zusterpartijen, gesteld ziet, is door de pvdA-commissie-Witteveen als volgt omschreven: 'Ze bindt zich—in de strijd tegen oude en nieuwe ongelijkheden en voor welvaartsvergroting voor mensen met een bescheiden inkomen—steeds weer aan een expansie van de economie die ze om andere (ecologische, culturele) redenen eigenlijk zou moeten betwisten; aan een groei-logica, die van grenzen aan die groei, van verzadiging en van een levenslustige "economie van het genoeg" niet wil weten' (Witteveen e.a., 1998, p.52).

Tot zover een korte inventarisatie van de problemen van de vooruitgang, die ons technologisch-economisch systeem produceert. Ze vragen, zoals gezegd, om 'verwerking' door de politiek, waarbij op voorhand voor twee misverstanden moet worden gewaarschuwd. Het eerste betreft de suggestie dat de vooruitgangsproblemen gemakkelijk op één hoop geveegd zouden kunnen worden. Dat is niet het geval. De milieuproblematiek bijvoorbeeld, zoals die zich mondiaal in het broeikas-effect manifesteert, is van andere aard dan de congestie-, veiligheids- en overlastproblematiek in en rond grootstedelijke gebieden—ze vragen om uiteenlopende, soms zelfs conflicterende oplossingen (vgl. Kalma e.a., 1997). Het gebruik van overkoepelende begrippen als 'kwaliteit van het bestaan' en 'postmaterialisme' mag dergelijke verschillen niet uit het oog doen verliezen.

In de tweede plaats impliceert onderkenning van de grenzen van de vooruitgang geen 'terugtocht' uit die vooruitgang. Zo'n terugtocht is, anders dan radicale critici van de vooruitgang suggereren, niet mogelijk en niet wenselijk. Dat onze technologisch-geavanceerde productie- en consumptiewijze problemen veroorzaakt, wil niet zeggen dat de techniek maar beter afgeschreven kan worden als het om de

oplossing van die problemen gaat. Het interessante van auteurs als Giddens en Beck is nu juist dat ze het ‘boemerang’-karakter van veel moderne techniek onderkennen, zonder daaruit de conclusie te trekken dat we in technologisch opzicht naar het tijdperk van die boemerang terug moeten keren. Ze beoefenen geen cultuurkritiek-van-buitenaf, maar zoeken de tegenspraken en conflicten op die een hoog-technologische samenleving oproept, en proberen een democratische omgang met die tegenspraken institutioneel mogelijk te maken.

Dat is een belangrijke stap vooruit ten opzichte van een nostalgisch cultuurpessimisme, maar ook ten opzichte van de ‘win-win’-ideologieën waarvan veel politici en andere beleidsmakers zich graag bedienen.

‘Free markets, less free societies’

De economie verandert ingrijpend van karakter met de internationalisering, de opkomst van de kennis- en diensteneconomie en de flexibilisering. Tegelijkertijd ‘emancipeert’ het kapitalisme zich ten opzichte van de politiek en de maatschappij (Gray, 1998, p.10). Ook lijken de negatieve bijwerkingen van het technisch-economisch systeem de (meer)opbrengsten soms te gaan evenaren. Waar loopt dat op uit? Het kan geen kwaad om rekening te houden met wat minder plezierige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de naaste toekomst, al is het maar bij wijze van tegenwicht tegen het stralende *new economy* optimisme van New Labour.

Dat doet bijvoorbeeld de Duitse socioloog Wolfgang Streeck, directeur van het Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Keulen, als adviseur betrokken bij het *Bündnis für Arbeit*, dat de rood-groene coalitie van Gerhard Schröder met werknemers- en werkgeversorganisaties probeert af te sluiten. In de twintigste eeuw, aldus Streeck, heeft de nationale staat, mede dankzij een internationale macro-economische en politieke inbedding van de markteconomie, welvaart en democratie met een kapitalistische economie kunnen verzoenen. Dat vermogen dreigt hij, onder invloed van de internationalisering en liberalisering van de economie, te verliezen.

Niet dat nationale verschillen in een geïnternationaliseerde vrije-markteconomie zullen verdwijnen. Het op nationaal niveau gevoerde beleid blijft relevant. Alleen zullen de verschillen niet meer zozeer

sociaal van aard zijn, als wel de snelheid en behendigheit betreffen waarmee landen in de concurrentieslag om de gunst van het internationale bedrijfsleven weten te opereren—weg van het egalitarisme en weg van de sociale verworvenheden van de verzorgingsstaat (Crouch en Streeck, 1996, p.16) Landen met een minder ontwikkeld sociaal systeem en zonder een traditie van sociaal-economisch overleg hebben daarbij een voorsprong. De internationalisering van de economie ‘favours national systems like those of the USA and Britain that have historically relied less on public-political and more on private-contractual economic governance, making them structurally more compatible with the emerging global system, and in fact enabling them to regard the latter as an extension of themselves’ (Streeck, 1996, p.53).

Deze ontwikkeling, zo meent Streeck, kan niet zonder gevolgen blijven voor het welvaartspeil en de democratie. De hoger opgeleiden en beter betaalden zullen de nationale staat steeds minder nodig hebben. Door hun eigen particuliere voorzieningen te scheppen (‘gated communities’) of door naar elders te vertrekken, ontvluchten ze de ‘Risiko-Pool’ van de nationale staat. Dat de nationale overheid minder te bieden heeft op het terrein van werkloosheidsbestrijding en bestaanszekerheid, is voor hen over het algemeen geen groot probleem. En voor hun zorgen over het milieu en de ‘kwaliteit van het bestaan’ kunnen ze terecht bij de boven-nationale, ‘kosmopolitische’ democratie.

Dat ligt anders voor het laaggeschoolde, minder welvarende en minder mobiele deel van de beroepsbevolking. Dat krijgt de rekening gepresenteerd van de vlucht van de hoger opgeleiden uit de nationale ‘Risiko-Pool’ (bijvoorbeeld in de vorm van ‘marktconforme’ sociale zekerheidspremies). Voor hen maakt het bovendien wel degelijk uit dat de nationale overheid minder greep heeft op de ontwikkeling van werkgelegenheid en sociale bescherming. De nationale democratie dreigt aldus ‘für mobile Parteien zugleich entbehrlich und unschädlich, für die nicht-mobilen dagegen wirtschaftlich tendenziell funktionslos zu werden’ (Streeck, 1998, p.37).

Dit beleidsvacuüm kan gemakkelijk opgevuld worden door ‘symbolische’ politiek, met alle gevaren van dien. Voor het welvarende deel van de bevolking, dat minder van de nationale politiek afhankelijk is, zal de democratie steeds meer draaien om wisselende verpakkingen van steeds weer hetzelfde product. Maar onder de sociale ach-

terblijvers zal de neiging bestaan om ‘de dalende koopkracht van het stembiljet’ te negeren en/of bij radicale partijen hun heil te zoeken. Wie meent dat een stem ertoe doet en dat de overheid er is om de sociale tweedeling op te heffen, komt zo al gauw ‘in het kamp van Le Pen, Frei, Haider en Buchanan’ terecht.

De enige mogelijkheid om deze gevaren te keren is volgens Streeck gelegen in een herstel van het vermogen van de staat om de economie te beïnvloeden; om ‘te kunnen terugpraten’ tegen de economie. Daarbij zal de Europese Unie, evenals andere internationale instituties die de beleidsconcurrentie tussen staten kunnen helpen beperken, een belangrijke rol moeten vervullen—zoals ook de bloeitijd van de nationale sociaal-democratie niet mogelijk was geweest zonder Bretton Woods en andere internationale regelingen en instituties. De nationale staat zal in de toekomst hooguit een (belangrijk) onderdeel zijn van het streven ‘to recaptivate public governance of the private economy’ en ‘to civilize a by now globally integrated capitalist market economy’ (Crouch en Streeck, 1997, p.17).

Streecks stellingname zal sommigen misschien veel te pessimistisch voorkomen. Toch kan moeilijk ontkend worden dat de voorwaarden waaronder welvaart, kapitalisme en democratie in de naoorlogse periode gecombineerd konden worden, aan het verslechteren zijn. Andere auteurs (Luttwak, 1998; Gray, 1998) komen tot vergelijkbare conclusies en suggereren dat de naoorlogse periode, op lange termijn bezien, wel eens een uitzondering kan zijn geweest; dat na de door Karl Polanyi beschreven ‘Great Transformation’ (1790–1930), waarin het marktmechanisme de drijvende kracht van de maatschappelijke ontwikkeling werd, ‘uprooting premodern forms of security and stability and leading to modern forms of despotism’ (Kuttner, 1997, p.344; Polanyi, 1944), er wellicht een tweede ‘Grote Transformatie’ in aantocht is.

Daarbij is de verbinding tussen vrije markt en politieke en maatschappelijke repressie minder vergezocht dan de gemiddelde hedendaagse *marketeer* misschien vermoedt. Luttwak wijst erop dat het loslaten van de traditionele inbedding van de markt tot sociale en culturele spanningen kan leiden die alleen repressief te beteugelen zijn (‘free markets, less free societies’). ‘If a new political economy cannot emerge to tame the new force of turbo-capitalism, the wave of the future could be populism [...]: a revolt of the less educated against

elite rule, elite opinions, elite values, and the elite's consensus on how government and the economy should be run' (Luttwak, 1998, p.235).

Heroriëntatie

Een niet al te opgewekte analyse van wat het kapitalisme voor ons in petto heeft kan, als de vraag 'wat te doen?' aan de orde komt, moeilijk voor een veel zonniger voorstelling van zaken worden ingeruild. Er zijn geen tovermiddelen voorradig om de aangeduide gevaren af te wenden. En een internationale 'gemengde economie' waarin het nieuwe kapitalisme tegenspel krijgt en waarin politiek en *civil society* tegen die economie 'terug kunnen praten', laat zich niet aan de teken-tafel construeren. We zullen aansluiting moeten zoeken bij wat er is en, wat de sociaal-democratie betreft, voort moeten bouwen op wat zij, per land verschillend, aan macht en ideeën heeft in te brengen.

De thema's die daarbij met voorrang om aandacht vragen, liggen, tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor werd beschreven, voor de hand:

* de inperking bijvoorbeeld, stap voor stap, van de vrijheid van de financiële markten, en de opbouw van een systeem van *financial governance* waarin sociale bescherming van de bevolking van de betrokken landen net zo belangrijk is als 'financiële transparantie' en 'gezonde overheidsfinanciën';

* een 'verzoening van arbeid en milieu', zoals Witteveen c.s. (1998, p.51) het noemen, waarbij voor de noodzakelijke ecologische modernisering van de economie des te meer ruimte ontstaat naarmate de sociale problematiek (werkgelegenheid, inkomensverdeling) vermindert en de lasten van het milieubeleid zelf niet onevenredig over de bevolking worden gespreid; een krachtige verdediging van het recht op werk, ontgaan van de traditionele 'religieuze' verering in de sociaal-democratie van betaalde arbeid;

* een rigoureuze bescherming van de institutionele pijlers van een beschaafd kapitalisme, dat wil zeggen een belastingstelsel dat op het draagkrachtbeginsel rust; een collectieve sector die in sociale behoeften voorziet en die tevens het functioneren van de markteconomie bevordert, zonder zelf aan die markteconomie te zijn onderworpen; een organisatie van de onderneming als samenwerkingsverband van *stakeholders*.

Dwars door dergelijke inhoudelijke prioriteiten heen laat zich een drietal uitgangspunten voor de sociaal-democratie formuleren die op haar oriëntatie en werkwijze als geheel betrekking hebben.

Internationalisering

Streeks visie op de afgebrokkelde macht van de nationale staat mag misschien te somber zijn, het vraagstuk van de democratische beïnvloeding van de (wereld)economie kan, met de neergang van het gecontroleerde kapitalisme, niet meer genegeerd worden. Het dwingt de sociaal-democratie tot een veel grotere aandacht voor internationale regulering en coördinatie—niet zozeer om het verlies aan handelsvermogen van de nationale staat op boven-nationaal niveau ‘automatisch’ te compenseren, als wel om die nationale staat tegen verdere uitholling te beschermen. Dat zo’n bescherming een prijs heeft, ook waar het de nationale soevereiniteit zelf betreft, is evident.

Bovenstaande heeft ook consequenties voor de organisatie en werkwijze van de sociaal-democratie zelf—in eerste instantie op Europees niveau. In het debat over de *derde weg* overheerst het vergelijken-de perspectief (*best practice*). Zo’n perspectief, hoe belangrijk ook en hoezeer ook onderbenut (vergelijk de overheersing van het debat door Noordwest-Europese partijen), heeft ook z’n beperkingen: de nationale context en benadering overheerst; het debat tussen de verschillende sociaal-democratische stromingen, dwars door de nationale scheidslijnen heen, komt niet van de grond. Wil de Partij van Europese Socialisten (PES) een echte politieke partij worden, inclusief meerderheidsbesluitvorming, dan zal daarin verandering moeten komen.

Minstens zo belangrijk is om de hartenkreet van Felix Rottenberg (1997, p.113), bij zijn afscheid als voorzitter van de pvda, in herinnering te blijven houden. ‘De vervreemding die Europa oproept, [...] zou de pvda in opperste staat van alarm moeten brengen. Naar mijn overtuiging [dient] de strijd tegen een zich langzaam loswoelende, heftige anti-Europagolf met een groot empathisch talent aangeboord te worden.’

De normatieve grondslag van de sociaal-democratie

De ontwikkeling van de sociaal-democratie van idealistische beweging tot pragmatische bestuurspartij dwingt tot herbezinning. Niet omdat er op zichzelf iets mis is met pragmatisch bestuur, of met een

Verantwortungsethik die de doeltreffendheid c.q. de effecten van het eigen handelen minstens zo belangrijk acht als de eigen *Gesinnung*, maar omdat de aard van de maatschappelijke vraagstukken waarvoor de sociaal-democratie zich gesteld ziet, daartoe uitnodigt.

Dat geldt in de eerste plaats op sociaal gebied. De strijd tegen armoede en achterstelling was vroeger een meerderheidsbelang; de sociaal-democratie zette zich in om welvaartsgroei en bestaanszekerheid 'voor allen' te realiseren. Daarin is, mede door het succes van de sociaal-democratie, verandering gekomen: het zijn minderheden geworden die op politieke en sociale steun zijn aangewezen (de *Zwei-Drittel-Gesellschaft*). En voorzover het nog altijd wél om meerderheden gaat, namelijk op mondiaal niveau, bevinden die zich ver van het bed van de gemiddelde, min of meer welvarende kiezer.

De politicoloog Mair verbindt daar vergaande conclusies voor de opstelling van de sociaal-democratie aan. Zij is, als gevolg van de toegenomen welvaart, in een fundamenteel dilemma beland: 'ofwel de partijen blijven trouw aan hun traditionele streven [...], en trekken zich terug op wat hooguit een minderheidspositie kan worden, of ze blijven een meerderheidspositie nastreven door in te spelen op de belangen van een meerderheid.' Er is volgens hem maar één uitweg uit dit dilemma: het kweken van een nieuw gevoel van solidariteit; een verschuiving van een belangen- naar een meer altruïstisch perspectief. 'Het bredere publiek moet ervan overtuigd worden dat iedereen erop vooruitgaat als het onrecht waarvan sommigen de dupe zijn, wordt weggenomen. Dat is de rol van partijen. Wie die rol verworpt, geeft toe aan de wanhoop.' (Mair, 1996, p.33 en 35)

Ook op andere terreinen lijkt een meer normatieve benadering onvermijdelijk—bijvoorbeeld bij het overbruggen van de kloof tussen 'materialistische' en 'postmaterialistische' doelstellingen, die dwars door de eigen sociaal-democratische gelederen heenloopt. De milieuproblematiek valt maar voor een beperkt deel tot belangenpolitiek te herleiden. Hetzelfde geldt voor het vraagstuk van de sterk toegenomen medisch-technologische maakbaarheid. Dat het aan individuen, en niet aan de politiek is om een visie op 'het goede leven' na te streven, gold misschien voor de industriële maatschappij en in een tijd waarin verdelingskwesaties overheersten, maar geldt in veel mindere mate voor de 'risicomaatschappij'.

Een hernieuwde nadruk op de sociaal-democratie als moreel pro-

ject dient er overigens niet toe om belangen- en andere afwegingen bij voorbaat, op een 'hogere' niveau, te beslechten. Het gaat er juist om conflicterende waarden en belangen zichtbaar te maken; te erkennen dat de beginselen waarop de sociaal-democratie zich, net als andere politieke stromingen, beroept, in een spanningsverhouding tot elkaar staan en minder mooi in elkaars verlengde liggen dan de leuze 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' suggereert. Dat geldt zeker in een welvarende samenleving, waarin bijna iedere burger wel wat te verliezen heeft.

De herontdekking van de democratie

De verschuiving van een bevels- naar een onderhandelingshouding en de toegenomen zelfstandigheid van burgers doen de behoefte opkomen aan nieuwe participatiemogelijkheden. Daarnaast spelen discussie en besluitvorming zich steeds meer buiten de traditionele politieke arena's af: op de hoofdkantoren van grote internationale ondernemingen; bij de ontwikkeling van nieuwe technologische systemen; in en tussen ambtelijke diensten; in de Europese en andere internationale organen; op lokaal niveau; in scholen, ziekenhuizen en laboratoria.

Deze 'verplaatsing van de politiek' (Bovens e.a., 1995) vraagt om nieuwe vormen van controle, verantwoording en overleg. Soms kunnen deze worden gevonden in bestaande politieke instituties, soms in de democratisering van deze maatschappelijke arena's (door versterking van de positie van werknemers en andere *stakeholders*, inclusief vergroting van de openbaarheid van de besluitvorming in bedrijven en instellingen). Uitbreiding van de sociale democratie gaat niet ten koste van de parlementaire democratie, maar versterkt die juist in veel gevallen—bijvoorbeeld waar de vorming van macht en tegenmacht, expertise en contra-expertise, bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken, de politiek in staat stelt om alternatieve beleids-opties op het spoor te komen.

Een vernieuwing van de democratie langs deze lijnen is niet zomaar een los programmaonderdeel. De democratie, 'die veel verder reikt dan de geïnstitutionaliseerde politiek, [is] een belangrijk middel om maatschappelijke samenhang te bewerkstelligen; om—langs de weg van overleg, debat en conflict—gemeenschappelijk de waarden te bepalen waarop een samenleving zich baseert ("hoe willen wij leven?")' (Witteveen e.a., p.49).

In de loop van deze eeuw heeft de sociaal-democratie de afschaffing van het kapitalisme uit haar programma geschrapt. Het denken over het gewenste economische stelsel was geëvolueerd van volledige socialisatie, via een door de gemeenschap—met behulp van overheidsplanning en nieuwe corporatieve organen—gecontroleerde economie, naar een sociale markteconomie, waarin de traditionele tegenstelling tussen liberalisme (vrije markt) en socialisme (socialisatie) ontscherpt werd en een compromis tussen kapitaal en arbeid gestalte kreeg.

Wat de precieze vormgeving van dit compromis betreft bleef er voor de sociaal-democratie steeds veel te wensen over. Maar als uitgangspunt is ze het vanaf de jaren vijftig principieel gaan verdedigen. Niet alleen tegenover liberalen, voor wie de toegenomen overheidsinvloed vaak al veel te ver ging, maar vooral ook tegenover degenen ter linkerkant die aan traditioneel socialistische opvattingen over socialisatie vasthielden. Het kapitalisme, zo stelde de sociaal-democratie daar tegenover, is niet langer de vijand die, vroeg of laat, overwonnen moet worden. Het is een tegenstander waarmee een akkoord moet worden bereikt, zo niet een bondgenoot waarmee, tot wederzijds voordeel, kan worden samengewerkt. Een democratie, zo luidde het vroege gelijk van de sociaal-democratie tegenover het communisme, kan niet zonder een markteconomie, zoals omgekeerd de markt de regulering en beïnvloeding door de overheid en door vrije maatschappelijke organisaties nodig heeft om haar beloften van welvaart en vrijheid waar te maken.

Er is geen enkele reden om op dit streven naar een compromis met het kapitalisme, waaronder de ondubbelzinnige erkenning van de waarde van de markt en van het vrije ondernemerschap ('een kwantitatief en kwalitatief sterke ondernemersklasse is ook een sociaal-democratisch belang', Kalma, 1988, p.59) terug te komen. Maar het moet wel een compromis blijven. In het voorgaande heb ik aannemelijk proberen te maken dat een smal sociaal compromis niet meer vol doet; dat de ontwikkeling van het kapitalisme tot nieuwe (deels: internationale) vormen van democratische beïnvloeding en controle en tot inperking van het bereik van het marktmechanisme dwingt; en dat een rechtvaardige verdeling van welvaart en vrijheid op wereldschaal en een (soms pijnlijke) verzoening van ecologie en economie een veel

hogere plaats op de sociaal-democratische agenda zouden moeten krijgen dan tot dusverre het geval was.

Bij dat alles staat enerzijds respect voor de markt centraal, anderzijds grote argwaan jegens markten die van hun maatschappelijke en politieke ankers losslaan. Op zoek naar de heruitvinding van de gemengde economie, schrijft de Amerikaanse journalist Robert Kuttner (1997, p.329), 'one must begin by according great respect to the market'. Maar, zo vervolgt hij: 'to resist short-term opportunism can make both the market and society a healthier place. Pure markets, in contrast, commend and invite opportunism, and depress trust.' In dezelfde zin, zij het meer betrokken op de psychologische effecten van het huidige snelle, flexibele kapitalisme, laat de socioloog Sennett zich uit. 'How can mutual loyalties and commitments be sustained', schrijft hij, 'in institutions which are constantly breaking apart or continually being redesigned?' En: "'No long term" means keep moving, don't commit yourself, and don't sacrifice' (Sennett, 1998, p.10 en 25).

Aan het begin van de twintigste eeuw stelde de sociaal-democratie zich de vraag: 'welke samenleving willen we na de ineenstorting van het kapitalisme?' Aan het eind van dezelfde eeuw zou de vraag moeten luiden: 'welk kapitalisme willen we eigenlijk?' Niet het precieze antwoord op die vraag is in eerste instantie het belangrijkste. Het gaat erom of de sociaal-democratie zich die vraag nog durft te stellen en zich met enige hartstocht aan de beantwoording zet—of dat ze inmiddels zodanig bestuurlijk georiënteerd is geraakt dat de relevantie van het onderwerp haar ontgaat.

Noten

1. Met New Labour doel ik vooral op de denkbeelden van Tony Blair (zie o.a. Blair, 1998), en niet zozeer op het feitelijk door de Labour-regering gevoerde beleid. Zie over de spanning tussen beide: Robinson 1998.

M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris: Seuil, 1991.

M. Albert, 'Die Zukunft der Sozialmodelle des europäischen Kontinents', in: W. Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1998.

U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1986.

T. Blair, *The Third Way. New Politics for the New Century*, London: Fabian Society, Fabian Pamphlet 588, 1998.

M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.

C. Crouch and W. Streeck, 'Introduction: the future of capitalist diversity', in: C. Crouch and W. Streeck (eds.), *Political economy of modern capitalism. Mapping convergence and diversity*, London etc.: Sage, 1997.

A. Giddens, *The third way. The renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998.

J. Gray, *False dawn. The delusions of global capitalism*, London: Granta Books, 1998.

F. Hirsch, *The social limits to growth*, Cambridge (Mass.), 1976.

P. Kalma, *Het socialisme op sterk water. Veertien stellingen*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1988.

P. Kalma e.a., 'Right for the right reasons.' *Milieu en politiek*, WBS-werkgroep milieupolitiek, november 1997.

P. Krugman, *De grote recessie—en wat ons te doen staat*, Utrecht: Het Spectrum, 1999.

R. Kuttner, *Everything for sale. The virtues and limits of markets*, New York: Alfred A. Knopf, 1997.

E. Luttwak, *Turbo-capitalism. Winners and losers in the global economy*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1998.

P. Mair, 'De grondslag voor sociaal-democratische partijvorming',

in: F. Becker e.a. (red.), *Inzake beginselen. Het zeventiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1996.

R. Mokken, 'De schaduwzijden van het Angelsaxisch ondernemingsmodel', *Socialisme & Democratie*, jrg. 55 (1998) nr. 10, p.426-433.

K. Polanyi, *The great transformation. The political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press, 1957 (1944).

Public Policy Institute, *The new economy index. Understanding America's economic transformation*, Washington: PPI, 1998.

P. Robinson, 'Blair of Brown? Het beleid van New Labour', *Socialisme & Democratie*, jrg. 55 (1998) nr. 12, p.527-542.

F. Rottenberg, 'Mijn laatste bericht als voorzitter van de pvda', *Socialisme & Democratie*, jrg. 54, (1997) nr.3, p.111-117.

C. Schuyt, 'Sociaal-democratische waarden in de naoorlogse verzorgingsstaat', in: C. Schuyt e.a., *Sociaal-democratie tussen zakelijkheid en moraal*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1991.

R. Sennett, *The corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism*, New York: W. W. Norton and Company, 1998.

W. Streeck, 'German capitalism: does it exist? Can it survive?', in: C. Crouch and W. Streeck (eds.), *Political economy of modern capitalism. Mapping convergence and diversity*, London etc.: Sage, 1997.

W. Streeck, 'Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?', in: W. Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt am Main, 1998.

B. Wientjes, 'Bij werkgevers overheerst het kortetermijndenken', *Zeggenschap*, jrg. 10, juni 1999.

W. Witteveen e.a., *De rode draden van de sociaal-democratie*, Den Haag: Partij van de Arbeid, 1998.

N. Wilterdink, 'De steeds rijkere kant van Nederland, in: M. Baltussen en J. van Workum (red.), *De rijke kant van Nederland. Armoede staat zelden op zichzelf*, Amsterdam: Van Gennep, 1998.

De Partij van de Arbeid en het kapitalisme in Nederland Een gesprek met Wim Kok

Sinds 1989 heeft de Partij van de Arbeid door haar deelname aan het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) en de twee 'paarse' kabinetten-Kok een belangrijke bijdrage geleverd aan en verantwoordelijkheid gedragen voor het sociaal-economisch beleid. Gedurende deze periode kreeg het herstel van de Nederlandse economie, al in gang gezet onder de kabinetten-Lubbers I en II, zijn beslag. Was ons land aan het begin van de jaren tachtig nog de 'zieke man van Europa', inmiddels is Nederland het knapste jongetje van de klas geworden. Het lijkt de voordelen van het Angelsaksische model—flexibele arbeidsmarkt en sterke banengroei—te combineren met die van het continentaal Europese model—behoorlijke sociale zekerheid en beperking van de sociale ongelijkheid. De werkgelegenheids-groei is voorts gerealiseerd onder gelijktijdige terugdringing van financieringstekort en lastendruk, waardoor Nederland zonder moeite aan de criteria voor toetreding tot de EMU kon voldoen.

Toen het economisch succes nog nauwelijks tot de nationale publieke opinie was doorgedrongen, repte de buitenlandse pers van het Hollandse 'poldermodel'. Het enthousiasme elders in de wereld over de Nederlandse prestaties bracht hier te lande een nieuw zelfvertrouwen teweeg. Het Akkoord van Wassenaar werd herontdekt, het overlegmodel hergewaardeerd. Vergelijkbaar is de sociaal-democratische lof elders in Europa voor het ontwikkelingsmodel dat de pvdA heeft doorgemaakt. Met de *benefit of hindsight* worden de Nederlandse sociaal-democraten gezien als wegbereiders van de nieuwe koers van de sociaal-democratie, die in Engeland met de term *third way*, in Duitsland met *die neue Mitte* wordt aangeduid. De *exposure* aan buitenlandse belangstelling dwingt de pvdA tot een plaatsbepaling in het huidige internationale debat en tot een nadere analyse van sterke en zwakke punten. Zij kan niet meer volstaan met de vraag: wat kunnen wij van het *derde weg*-debat leren? Zij zal zich meer bewust moeten worden wat de zusterpartijen elders van de Nederlandse ervaringen zouden kunnen opsteken; in positieve en negatieve zin.

Over de ervaringen van het afgelopen decennium en over de nieuwe opgaven voor de sociaal-democratie spraken wij met Wim Kok. Hij was als voorzitter van de FNV een van de eerstverantwoordelijken voor het Akkoord van Wassenaar, bekleedde van 1989 tot 1994 het ambt van minister van Financiën en is sinds 1994 minister-president.

Het poldermodel

Niet alleen in het buitenland, ook in ons land is inmiddels grote waardering ontstaan voor het sociaal-economische beleid dat Nederland de afgelopen periode heeft gevoerd en voor de wijze waarop de besluitvorming in ons land is georganiseerd. Hoe staat u tegenover deze beoordeling van het poldermodel – als we al van een model kunnen spreken?

De term ‘poldermodel’ is inmiddels een algemeen gebruikt begrip geworden. Waarom zouden wij er niet van spreken? Ik zie twee centrale kenmerken die het poldermodel tot een succes hebben gemaakt. Het eerste kenmerk is de in ons land diep gewortelde traditie van samenspraak op het sociaal-economisch terrein. Na 1945 heeft die traditie een institutionele vorm gekregen in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad. Samenspraak betekent beslist niet: harmonie. In de SER zijn tal van conflicten uitgevochten. Daarbij is het er soms heftig aan toe gegaan, tot en met het van de vergadertafel weglopen toe. Het bestaan van de Stichting van de Arbeid heeft niet kunnen verhinderen dat er – soms zelfs heftige en uitgebreide – stakingen zijn geweest. De traditie van samenspraak is essentieel in het poldermodel en bindt conflicterende partijen uiteindelijk aan gezamenlijke oplossingen, maar houdt niet in dat er geen verschillen van opvatting of conflicterende belangen zijn.

Een tweede kenmerk van het Nederlandse model is dat de sociaal-economische agenda waarover wordt gesproken en onderhandeld vrij breed is. Dat geldt allereerst voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in strikte zin: daarbij gaat het niet alleen over brood-en-boter issues, maar over veel meer. Op de agenda staan ook de kwaliteit van de arbeid, vraagstukken van zeggenschap, en de uitruil van loonstijging voor werkgelegenheid. Het overleg blijft niet beperkt tot werkgelegenheidsafspraken die de bestaanszekerheid van mensen met een baan veilig moet stellen. Er wordt ook onderhandeld over de mogelijkheden

den om werk te creëren voor mensen die geen baan hebben, via scholing en opleiding of via speciale begeleiding van moeilijk plaatsbaren. Met inachtneming van de decentralisatie in het arbeidsvoorwaardenoverleg, die in 1982 onomkeerbaar is ingezet, werken de contractspartijen op centraal niveau toch ook een dergelijke brede agenda af. Zij zijn aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen op langere termijn. Een vergelijkbare brede agenda bestaat ook op het niveau van de SER.

De agenda beperkt zich bovendien niet tot vraagstukken van productie en verdeling van de materiële welvaart, maar omvat ook de vraag hoe de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling kunnen worden versterkt. Het gaat daarbij om het begrip 'kwaliteit van het bestaan' in brede zin, inclusief het milieu, de kwaliteit van publieke voorzieningen en de kwaliteit van de sociale zekerheid; en om de vraag welke verdeling wenselijk is tussen direct beschikbare welvaart en uitgaven die de kwaliteit van het bestaan ten goede komen. In dat verband is het zogenaamde 'groene poldermodel' van belang, dat langzamerhand enigszins tot wasdom komt.

Het poldermodel betekent voor mij niet dat wij knus bij elkaar gaan zitten onder het motto: 'Wat hebben we het weer goed in de polder en wat stormt het hard achter de dijk.' Het model verwijst naar een houding of benadering van partijen in het sociaal-economisch veld die met een helder zicht op hun eigen belang verder kijken dan hun neus lang is, zich richten op de langere termijn en respect hebben voor andere belangen.

Er is geen reden om het poldermodel te romantiseren. Ik ben kritisch. In een snel veranderende omgeving, in een verder internationaliserende economie en als gevolg van technologische ontwikkelingen die zich niet aan nationale grenzen houden, doen zich steeds nieuwe uitdagingen voor, niet alleen in economische zin maar ook in sociaal en cultureel opzicht. In de beleidsagenda moet je voortdurend rekening houden met deze veranderingen. Dat vereist dat je scherp blijft en kritisch kijkt naar je eigen prestaties. Je moet ook de vraag durven stellen of de bestaande belangenorganisaties voldoende representatief zijn en in voldoende mate rekening houden met nieuwe vraagstukken en dilemma's. Tegelijkertijd ben ik geneigd alle waardering voor het poldermodel te koesteren voorzover wij terecht positief worden beoordeeld op onze prestaties.

Toen het eerste paarse kabinet in 1994 aantrad, was er een krachtige beweging die het primaat van de politiek wilde herstellen en de belangenconstellatie van de sociale partners, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, wilde doorbreken. Hoe verhoudt die beweging zich tot de huidige waardering voor het corporatistisch georiënteerde poldermodel?

Laat daarover geen misverstand bestaan: wat ik hier beschrijf is niet iets dat zich buiten de politiek voltrekt. De politiek heeft op allerlei manieren deel aan het proces van overleg en onderhandeling. Politieke partijen zijn ook geïnteresseerd en betrokken bij de brede sociaal-economische agenda. Bovendien kennen wij in ons poldermodel altijd coalitieregeringen, die niet zonder vormen van samenspraak kunnen bestaan. In het buitenland is men over onze regeringsvorming altijd verbaasd. Enerzijds stelt men vast hoe klein de marges bij ons zijn; anderzijds kijkt men ervan op dat wij er steeds weer in slagen de tegenstellingen te overbruggen tussen partijen die ook elkaars tegenstander kunnen zijn.

Natuurlijk moet je bij de samenspraak over de brede sociaal-economische agenda onderscheid maken tussen de verantwoordelijkheid en rol van de overheid en de wijze waarop de sociale partners hun positie bepalen. Maar het poldermodel in Nederland staat zowel voor de manier waarop de sociale partners vanuit hun verantwoordelijkheid invulling geven aan hun beleidsagenda, als voor de manier waarop de overheid, over de grenzen van de beleidsvorming heen, luistert en probeert in samenspraak tot consensuspolitiek te komen. In menig buurland en op Europees niveau kom ik de opvatting tegen: wij begrijpen best dat dit model jullie af en toe problemen heeft opgeleverd en niet alleen voordelen, maar wat ons aanspreekt is hoe jullie via een dergelijke dialoog vorm geven aan verantwoordelijkheid. In het Europa van de EMU bestaat grote belangstelling voor het Nederlandse model, waarin alle spelers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid proberen op basis van een brede beleidsagenda tot elkaar te komen en daardoor het draagvlak voor en de kwaliteit van het beleid te vergroten. Ik vind deze waardering voor de poldereconomie of het poldermodel wel verdiend.

Sommigen, onder wie Frits Bolkestein, menen dat niet zozeer de tradities van overleg en consensusvorming het succes van het poldermodel hebben bepaald,

maar juist de introductie van meer marktwerking of, anders geformuleerd: de introductie van meer Angelsaksische elementen.

Mij is geen bijzondere bijdrage van de heer Bolkestein aan het poldermodel bekend. Laat ik twee voorbeelden geven die het belang van wat ik hier de kern van het poldermodel heb genoemd onderstrepen. Het eerste voorbeeld betreft de kinderopvang. Waarom zou kinderopvang een onderwerp zijn waarop ondernemers zich laten aanspreken als ware het hún verantwoordelijkheid? Misschien hooguit omdat het moeilijk is op de arbeidsmarkt personeel te krijgen als dat met kinderopvangproblemen wordt geconfronteerd. In het Nederlandse model werkt dat anders. Als je hier in de Stichting van de Arbeid een mogelijke verruiming van de mogelijkheden voor kinderopvang bespreekt, zijn de werkgevers daarop aanspreekbaar. Ook zij realiseren zich dat de samenleving in dit opzicht totaal veranderd is: dat zich andere arbeids- en vrijetijdspatronen hebben gevormd; dat een deel van de werkgelegenheid tot stand is gekomen door nieuwe arbeidspatronen, waaronder deeltijdarbeid. Door in het centrale overleg dit thema bespreekbaar te maken, vind je de entree om hierover CAO-afspraken te maken.

Een tweede voorbeeld betreft de verantwoordelijkheid om leden van minderheidsgroeperingen in het arbeidsproces te plaatsen. Je moet natuurlijk oppassen om alles in getallen vast te willen leggen, rekenkundige modellen werken op dit terrein niet. Maar in het Nederlandse model hoort het erbij om het verbeteren van de arbeidsparticipatie van deze groepen te formuleren als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een gemeenschappelijk belang van het geheel van de Nederlandse ondernemingen, dat verder reikt dan de belangen van elke onderneming afzonderlijk. Dat is de psychologie van het poldermodel. Wil je in Nederland op een verantwoorde manier je rol vervullen, als ondernemer of als vakbeweging, dan reken je taken en verantwoordelijkheden tot je bagage, die daar met een beperkte taakopvatting helemaal niet toe zouden behoren.

Het handelingsvermogen van de nationale overheid

Zijn er in de afgelopen periode momenten geweest waarop u heel sterk het gebrek aan handelingsvermogen van de nationale overheid hebt ervaren?

Ik vind het een te sombere benadering om te spreken van gebrek aan handelingsvermogen. Je kunt je beter afvragen welke ontwikkelingen een grote *impact* hebben gehad op de nationale overheid. Van buitengewoon grote invloed is natuurlijk het Verdrag van Maastricht geweest, met zijn toetredingscriteria voor de EMU. Maar het Verdrag van Maastricht heeft het nationaal handelingsvermogen niet beperkt, het heeft het juist enorm verruimd. Vanaf het tijdperk-Delors is in Europa eerst de interne markt tot stand gekomen—als wij dat niet hadden gedaan, dan zouden wij er trouwens wel allerbelabberdst voorstaan. Vanaf het midden van de jaren tachtig is bij een aantal lidstaten, inclusief Nederland, het besef doorgedrongen dat een aantal keuzes op sociaal-economisch gebied structureel anders moest gaan luiden. In Nederland is toen de keuze gemaakt voor een uitruil van inkomen voor verdeling van arbeid in de meest ruime zin van het woord. Sommige van deze politieke keuzes zijn op ernstig verzet van de sociaal-democratie gestuit, andere zijn door de sociaal-democratie geïnspireerd en gedragen. Vanaf het begin van de jaren negentig hebben wij zelf lastige beleidsmaatregelen voor onze rekening genomen, soms omdat wij dachten dat het niet anders kon, soms omdat wij er echt voor kozen, een enkele keer was er sprake van een combinatie van beide.

Vanaf het eind van de jaren tachtig zijn wij bovendien serieus na gaan denken over een gemeenschappelijke munt. Het Verdrag van Maastricht was daarvan het resultaat. Toetreding leverde de bonusprijs van deelname aan de monetaire unie op, maar betekende ook dat aan de toetredingscriteria voldaan moest worden en dus de overheidsfinanciën op orde moesten worden gebracht.

Is dit nu een offer dat een land aan Europa brengt? Nee. Het is een keuze die je maakt in het belang van de kwaliteit van je eigen samenleving. De sanering zorgt immers voor meer dynamiek, biedt meer keuzemogelijkheden in je openbare financiën en schept ruimte om innoverend en concurrerend te zijn. Ik sluit niet uit dat als de EMU niet was ingevoerd, menig Europees land, mogelijk ook Nederland, het er langer bij had laten zitten om budgettair orde op zaken te stellen. Ik spreek hier een aantal grote woorden zeer gelaten uit. Ik weet hoe moeilijk het was om in 1993 en 1994, toen de economische groei zeer mager was, dit proces van gezondmaking door te zetten.

Sommigen, zoals Frank Vandenbroucke, menen dat er in Europa nog te weinig terecht komt van de toenmalige ambities van Delors om een meer gecoördineerd economisch beleid te voeren. Bij Vandenbroucke valt daarbij het altijd wat geladen begrip 'gouvernement économique'.

In de eerste plaats: die ideeën zijn toch wat vaag gebleven, ook in hun uitwerking. 'Gouvernement économique' is een Frans begrip, dat in de mond van vooral Franse politici bestorven ligt. Frankrijk is een centraal geleid land, veel centraler dan de EU.

Als je ermee bedoelt te zeggen dat Europa meer is dan één markt, dan ben ik het daar mee eens. Wij moeten de voordelen van één markt en één munt niet onderschatten: de grotere markt biedt een enorm voordeel voor een open economie als de Nederlandse, maar ook voor andere landen. De gemeenschappelijke munt maakt het eenvoudiger om zo'n markt te managen en zorgt ervoor dat Europa een van de grotere spelers in de wereldeconomie kan zijn. Maar daarmee hebben wij Europa nog niet gereedgemaakt voor de verdere toekomst.

Het wisselkoersbeleid en de rentepolitiek hebben de nationale overheden uit handen gegeven, maar wat gebeurt er met het macro-economisch en sociaal-economisch beleid? Dat is weliswaar voorbehouden gebleven aan de lidstaten, maar is het nu een kwestie van afwachten hoe het in ieder van de lidstaten loopt? Of gaan we dat, waar nodig, meer op elkaar afstemmen? Zo ja, wie is dan de regisseur? En welke criteria worden daarbij gehanteerd? Er is inmiddels een aantal instrumenten voor sociaal-economisch beleid ontwikkeld. Er zijn de economische richtsnoeren. Het punt van de werkgelegenheid is in het Verdrag van Amsterdam opgenomen. In het verlengde daarvan is het idee van nationale actieplannen uitgewerkt. Maar er is geen dwingende regie vanuit Europa op het gebied van werkgelegenheidsbeleid. Er is wel een benadering van *best practices* en *peer pressure*. Daarbij probeer je systematisch kennis te nemen van elkaars ervaringen en te leren van de beste resultaten, bijvoorbeeld bij de reductie van jeugdwerkloosheid, of de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. De praktijk is dat zodra je publiekelijk wordt aangesproken op het feit dat je prestaties achterblijven bij die van andere landen, je probeert betere resultaten te halen.

Mijn stelling is dat nu het monetaire beleid in Europa is gecentrali-

seerd, de macro-economische beleidscoördinatie onvermijdelijk zal moeten worden versterkt. In economisch opzicht lijkt Europa op een pannenkoek die in het midden al helemaal gaar is, maar aan de randen nog een beetje brokkelig blijft; de diversiteit is groot. De rentepolitiek en het wisselkoersbeleid zijn op gemiddelden gebaseerd. Dan zal er toch een vorm van budgettaire en economische afstemming moeten zijn.

Als wij toegroeien naar een praktijk van meer beleidscoördinatie, bijvoorbeeld op het gebied van de belastingpolitiek, dan zullen toch de mogelijkheden voor nationaal beleid, inclusief de huidige vormen van beleidsconcurrentie, worden beperkt.

Je kunt dit vraagstuk op twee manieren bekijken. In de eerste plaats kun je vaststellen dat er grenzen bestaan aan de mate van fiscale beleidsconcurrentie en dat de EU de nationale beleidsruimte beperkt. Ierland heeft bijvoorbeeld de afgelopen tijd een vorm van fiscale dumping bedreven door de vennootschapsbelastingen aanzienlijk te verlagen. Op een gegeven moment zullen de andere landen van de EU zeggen: hier is sprake van schadelijke beleidsconcurrentie, dit moet afgelopen zijn. Van een harmonisatie van de belastingstelsels zal in Europa geen sprake zijn—dat vind ik ook veel te ver gaan—maar er zal wel gezocht worden naar vormen van afstemming om schadelijke beleidsconcurrentie tegen te gaan. Daardoor worden de nationale beleidsmarges verminderd.

Tegelijkertijd biedt Europese coördinatie mogelijkheden die de lidstaten alleen niet ter beschikking staan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vergroening van het belastingstelsel. In onze voorstellen voor de herziening van het belastingstelsel voor de 21ste eeuw doen wij voorstellen voor een vergroening van ons belastingstelsel. Als wij tot een gezamenlijke opvatting in Europa zouden kunnen komen, dan zouden onze ambities veel beter tot hun recht komen. Je zou dan bijvoorbeeld een kerosinebelasting kunnen invoeren. Europa kan dus behulpzaam zijn om een aantal extra dingen te doen die je nationaal nooit voor elkaar had gekregen, omdat je het risico zou lopen jezelf uit de markt te prijzen.

Zijn de perspectieven op een vergroening van het belastingstelsel via Europese coördinatie vergroot nu in Duitsland een wisseling van coalitie heeft plaatsgevonden en in de meeste andere landen sociaal-democraten (mee)regeren?

De scheidslijn tussen progressief en niet-progressief is niet zo scherp door heel Europa heen te trekken. Als je bijvoorbeeld in Zuid-Europa met progressieve partijen praat, dan merk je dat zij toch niet zo voor de ecologisering van de belastingen zijn. Zij zeggen dat ze in een andere fase van economische ontwikkeling zitten. Soms is dat terecht, soms is dat argument ook een beetje gezocht.

Arbeid

In zijn bijdrage aan dit jaarboek komt Ben Dankbaar tot de conclusie dat er een nieuw compromis op het terrein van de arbeid ontstaat: tegenover grotere flexibiliteit staat een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Tegelijkertijd hebben veel mensen uit de lagere beroepsgroepen geen deel aan dit compromis: voor hen neemt de flexibiliteit wel toe, maar niet de kwaliteit van de arbeid. Raken de achterblijvers, die niet goed passen in het beeld van de moderne flexibele werknemer, niet teveel uit het zicht?

Dat mag natuurlijk niet gebeuren. Ik denk dat het dilemma terecht zo wordt gesteld. De vraag is natuurlijk, wat we daarmee doen. We maken inderdaad spectaculaire ontwikkelingen mee in onze eigen economie, in onze eigen samenleving, die maar in beperkte mate zijn te beïnvloeden. Zij bieden overigens veel prachtige mogelijkheden. Daarbij moeten we wel letten op de generatieverschillen. In de jongere generatie zullen er mensen zijn die om bepaalde redenen niet voldoende mee kunnen komen, maar ik ga er niet op voorhand van uit dat hier een scherpe tweedeling ontstaat. Wij moeten hen vanaf hun allerprilste jeugd gelijke kansen bieden op kwalitatief hoogwaardig onderwijs, met gebruikmaking van de informatie- en communicatietechnologie die tegenwoordig beschikbaar is. Hun leven zal gekenmerkt worden door mobiliteit en flexibiliteit. Het onderwijs zal hun de instrumenten moeten aanreiken om dat op een verantwoorde wijze te kunnen inrichten. Ik besef dat dat makkelijker gezegd is dan gedaan, maar in die richting moeten de beleidskeuzes gemaakt worden. Laten we voor de nieuwe generatie *empowerment* centraal stellen:

de mogelijkheid om eigen keuzes te maken en een eigen inrichting aan het leven te geven.

Van de oudere generatie kunnen veel mensen met meer of minder moeite meegaan in deze ontwikkeling, waarin flexibiliteit, mobiliteit, aanpassingsvermogen en het benutten van nieuwe kansen centraal staan. Maar er zijn ook mensen die, door hun afkomst, het gebrek aan mogelijkheden in het verleden of om andere redenen, niet mee kunnen komen in het proces van modernisering. Ik zeg niet dat er één oplossing is voor dit vraagstuk. Maar je kunt je wel degelijk op een aantal deelproblemen richten, keuzes maken en beleidsinitiatieven ontwikkelen, waardoor je het probleem als geheel beperkt kunt houden. Met behulp van het sociale beleid—dat is meer dan werkgelegenheidsbeleid, maar werkgelegenheid is daarin wel erg belangrijk—kun je hun kansen verruimen of hun gebrek aan kansen terugdringen. Zo hebben wij in Nederland in de afgelopen periode de arbeidskosten voor mensen die eenvoudig werk doen omlaaggebracht, we hebben de Melkert-banen gecreëerd, vanuit de gedachte dat iedereen die kan werken in het arbeidsproces betrokken moet worden. De Melkert-banen zijn wat dat betreft een doorbraak geweest, waarvan men in menig Europees land zegt: dat is voor ons ook de moeite waard.

Maar we moeten niet te eenzijdig worden in onze benadering. Laten we de begrippen flexibiliteit en *employability* nou niet van toepassing verklaren op die mensen waarvoor keuzevrijheid helemaal niet bestaat.

Moeten we niet de conclusie trekken dat voor sommige groepen de flexibilisering van de arbeid inmiddels is doorgesloten?

Ik herinner me nog de discussie over flexibiliteit en zekerheid in het vorige kabinet, toen we de eerste stappen op de weg van flexibiliteit hebben gezet. Zekerheid was het plechtanker en verwees naar de rechten die een werknemer had; flexibilisering zette de zekerheid dat je op al die rechten kon rekenen overboord.

Inmiddels heeft de discussie een heel andere richting genomen. Flexibilisering is allang niet meer een begrip waar de ondernemer de toon zet en dat uitsluitend betrekking heeft op de arbeidsorganisatie. Het debat over flexibiliteit gaat nu over de wijze waarop arbeid en

zorg kunnen worden gecombineerd; over de mogelijkheden van educatief verlof. Zeker als straks de meerderheid van de werknemers uit tweeverdieners zal bestaan, zullen we intelligente manieren moeten vinden om de verplichtingen die uit arbeid voortvloeien te combineren met prioriteiten op het gebied van zorgverlof en in de besteding van de vrije tijd. Vroeger was dat overzichtelijk; tegenwoordig ontstaan heel gevarieerde patronen. Zowel via wetgeving als via CAO-onderhandelingen zullen daarvoor de mogelijkheden moeten worden geschapen.

Ik zie niet in waarom deze variëteit van arbeids- en leefpatronen als iets bedreigends of schadelijks beschouwd moet worden, mits we politiek voor voldoende evenwicht zorgen en er in het krachtenspel tussen werkgevers en vakbonden voldoende tegenspel en samenspel is—tegenspel waar nodig en samenspel waar mogelijk.

Inkomensbeleid en inkomensverdeling

Paul de Beer betreft de stelling dat het inkomensbeleid de afgelopen periode in de schaduw is komen te staan van het werkgelegenheidsbeleid. Hij meent dat er redenen zijn om het inkomensbeleid weer een sterker en zelfstandiger plaats te geven.

Ik dacht niet dat het inkomensbeleid in de schaduw staat van het werkgelegenheidsbeleid. Wat ik wel wil volhouden is dat arbeidsparticipatie een van de allereerste vereisten is om een duurzaam inkomensbeleid te voeren. Ik zou tot in de laatste vezel van mijn lijf willen vechten tegen de redenering dat we in het belang van iets anders, iets hogers, hadden moeten nalaten optimale werkgelegenheidsgroei na te streven. De slogan ‘werk, werk en nog eens werk’ heeft niets van zijn actualiteit verloren. Weliswaar is het goed gegaan met de werkgelegenheidsgroei en zijn we vergeleken met het begin van de jaren tachtig een heel eind gekomen, maar de participatiegraad is in Nederland niet veel groter dan het Europese gemiddelde. De arbeidsparticipatie van mensen boven de 55 jaar is laag. Wij hebben ook in de toekomst een hoge arbeidsdeelname nodig om bijvoorbeeld de AOW te kunnen bekostigen. Arbeidsparticipatie is bovendien een eminente manier om mensen in inkomensvorming te doen participeren, aan het maatschappelijk verkeer deel te laten nemen en hun de overtuiging

te geven dat zij ertoe doen. Wij stellen daarbij wel voorwaarden aan de kwaliteit van het werk, de arbeidsomstandigheden en het niveau van beloning. Wij hebben een aantal standaards die wij niet graag terzijde zouden willen schuiven.

Er is een tijd geweest dat wij erg twijfelden of het wel zou lukken ooit weer in de buurt van volledige werkgelegenheid te komen. Er is een tijd geweest dat wij dachten dat dat alleen maar kon worden bereikt door een radicale verkorting van de arbeidsweek tot 25 uur. Er was natuurlijk een massale uitstoot van mensen die net niet 100% arbeidsproductief waren en daardoor in de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid terechtkwamen. De ontwikkeling van de afgelopen vier à vijf jaar heeft ons de overtuiging gegeven dat een niveau dat in de buurt komt van volledige werkgelegenheid weer bereikbaar is.

Is met werkgelegenheidsbeleid alles gezegd over inkomensbeleid? Nee. Maar ik hecht eraan te melden dat de spectaculaire groei van de werkgelegenheid, ook voor mensen met een geringere opleiding, in zichzelf absoluut niet heeft bijgedragen aan meer ongelijkheid in de inkomensverdeling. Ik denk dat meer mensen door de groei van de werkgelegenheid hun deel, zij het soms een bescheiden deel, in de welvaartsvorming hebben gehad. Zonder dat resultaat was het niet mogelijk geweest om de verhouding tussen het aantal werkenden en niet-werkenden weer op een verantwoord peil te krijgen. Dan was het ook niet mogelijk geweest de koppeling tussen lonen en uitkeringen duurzaam te financieren, inclusief de AOW-uitkeringen, en dan zouden pas echt de mensen met de laagste uitkeringen die buiten het arbeidsproces staan, de dupe zijn geworden.

Daarmee wil ik niet gezegd hebben dat als je nu maar iedereen aan het werk hebt, je niet meer hoeft te streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling.

Nu is sinds het begin van de jaren tachtig de ongelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling toegenomen. Er is daarbij sprake van een sterke vermogensgroei aan de top. Zijn er bij de huidige internationalisering van de economie nog wel mogelijkheden om via het nationale fiscale stelsel deze vermogensgroei aan de top te beheersen?

Mijn antwoord daarop is net zo snel gegeven als de vraag gesteld is. De beheersbaarheid aan de echte top is altijd erg gering geweest, zelfs

in de tijd dat je nog kon spreken van een overzichtelijke nationale economie. Nu de grenzen steeds minder een rol spelen, is natuurlijk ook het grensoverschrijdend vergroten van het vermogen een factor geworden waar fiscale regels en fiscale wetgeving maar in zeer beperkte mate een corrigerende werking op kunnen uitoefenen.

Is dat niet een hele treurige conclusie voor een sociaal-democraat?

Ik zou het een treuriger conclusie vinden als ik hier het tegendeel zou beweren. Dan zou ik hier illusiepolitiek bedrijven. Daarmee is niet gezegd dat er helemaal geen instrumenten zijn of moeten worden ontwikkeld om grenzen te stellen aan de vermogensongelijkheid. Maar mensen die schaars zijn en die in staat zijn over de grenzen heen met hun geld te spelen, die hebben vaak onbegrensde mogelijkheden.

Ondergraaft dat niet een groot gedeelte van het sociaal-democratisch streven?

Ik vind niet dat daarmee een groot gedeelte van het sociaal-democratisch streven wordt ondergraven.

Kom je dan niet noodgedwongen uit bij een redenering die ook veelvuldig in sociaal-democratische kring wordt gebruikt: 'het gaat er niet zozeer om de rijken door middel van belastingheffing minder rijk te maken; het gaat erom de armen minder arm te maken. Concentreer je daarop, en die bovenkant, daar hebben wij gewoon niet veel greep op.'

In ieder geval leidt de vaststelling dat er nog geen oplossing voor de speculatieve vermogensgroei is gevonden mij niet af van de noodzaak ervoor te zorgen dat mensen, van welke afkomst ook, kunnen participeren in een economie die wordt gekenmerkt door een stormachtige ontwikkeling van de technologie. Het leidt mij er niet vanaf, binnen de grenzen van het mogelijke, het belastingstelsel verder te ecologiseren, het patroon van inkomensverhoudingen rechtvaardiger te maken.

De onderneming en het shareholders-kapitalisme

Sommigen menen dat in de huidige economie het speculatieve element sterk is gaan overheersen; dat de beurs naar irreële niveaus wordt opgejaagd; en dat—

in de woorden van werkgeversvoorzitter Wientjes—het bedrijfsleven meer gericht is op overnemen dan ondernemen.

Mijn indruk is dat we in ons deel van de wereld—de vs inbegrepen—op een soort vulkaan leven. De papieren winsten, die nu ontstaan, hebben niet alleen een reële, maar ook een virtuele component. Op de huizenmarkt worden prijzen genoteerd die niet meer de reële waarde van huizen reflecteren. De waardevermeerdering die op de beurs zichtbaar is, kan alleen in stand blijven zolang de overtuiging blijft bestaan dat we op voortgaande groei kunnen rekenen. Op het moment dat het vertrouwen daarin wegvalt—en laten we hopen dat dat niet gebeurt—kan een groot deel van de speculatiewinst omslaan in verlies, met allerlei sneeuwbal effecten die daardoor ontstaan. Voel ik me daar gemakkelijk bij? Nee. Omdat ik, evenmin als anderen, precies kan vaststellen wanneer de koersen en de prijzen daadwerkelijk de reële waarde van aandelen of huizen weerspiegelen.

Het speculatieve element vloeit niet voort uit het ondernemen. De speculatieve winst wordt helemaal niet geboekt door een ondernemer. Er wordt juist te weinig ondernomen. Er is veel meer kapitaal in ons land en in West-Europa dan voor ondernemen wordt ingezet. Het is juist een groot probleem dat men op dit moment een beetje neerkijkt op het risico van het ondernemerschap en denkt: ik ken een makkelijker manier om geld te verdienen, zonder sores, zonder last van werknemers. Echt ondernemen, nieuwe dingen starten: daar mankeert het op het moment aan.

Er is inderdaad een enorme overnamekoorts ontstaan. Maar dat geldt niet alleen voor Nederland of Europa. De tendens tot overnames is een universeel verschijnsel.

Wij kennen in Nederland een sociale vorm van kapitalisme, waarin de onderneming vooral gericht is op middellange en langetermijndoelstellingen; waarin rekening wordt gehouden met de belangen van werknemers en consumenten. Betekent een grotere nadruk op de directe aandeelhoudersbelangen, de shareholder value, niet een ingrijpende breuk in dit stelsel, waarop wij het politieke antwoord vooralsnog schuldig blijven?

Ik zie hier soms de neiging om op korte termijn markante, voor de aandeelhouder interessante resultaten te laten zien, met te weinig oog

voor de middellange en lange termijn. Dit verschijnsel doet zich niet alleen elders voor, maar is ook in Nederland en West-Europa zichtbaar. Het kan alleen maar tegemoet worden getreden door er in de publieke meningsvorming en het publiek debat en in het sociaal-economisch beraad aandacht aan te besteden. Dat brengt ons terug bij het poldermodel. De voorzitter van de SER, Wijffels, staat open voor de risico's die ontstaan wanneer de beleidsbeslissingen te zeer worden gekenmerkt door kortetermijnbelangen en -overwegingen. Ook voor werknemers is dit thema van belang, omdat over hen heen beslissingen worden genomen die op middellange termijn verstrekkende gevolgen hebben. Het is dus goed om daarnaar studie te verrichten, elkaar te informeren en het thema onderwerp van publiek debat te maken.

Mijn indruk is dat in het overgrote deel van het Nederlandse bedrijfsleven niet het kortetermijngewin maar duurzaamheid van het langjarig voortbestaan leidraad voor besluitvorming is. Het overgrote deel van onze werkgelegenheid bestaat bij bedrijven tot en met zo'n 100 tot 150 werknemers. Wij moeten ons dus niet vergapen aan de grote namen die in *Fortune* vermeld staan. Maar ook in de grote bedrijven, die overigens een sterke basis in onze samenleving en economie hebben, wordt niet op een wijze leiding gegeven die op onverantwoorde wijze de kortetermijnbelangen voorop stelt. Ik heb niet het gevoel dat er nu een tijdbom tikt die me maatschappelijk of politiek onrustig moet maken.

Iets anders is dat er een grote hoeveelheid flitskapitaal over de aardbol gaat. Wij hebben enkele jaren geleden daarvan de uitwassen gezien, toen hele economieën wankelden als gevolg van kortetermijnkapitaalbewegingen. Noch de private sector, noch de internationale economische wereld heeft er enig belang bij dat door een domino-effect de economieën in een groot aantal Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen in elkaar stortten. Hier lopen de belangen van regeringen, van internationale instituties en van het internationale bedrijfsleven veel meer parallel dan we geneigd zijn te denken.

Welke institutionele hervormingen kunnen bijdragen aan meer stabiliteit?

Daarover wordt natuurlijk driftig nagedacht, ook binnen internationale organen als de Wereldbank en het IMF. We zullen moeten onder-

zoeken of de oplossing kan worden gevonden in scherper nationaal toezicht op het functioneren van banken of in het aanbrengen van restricties op grove internationale speculatiebewegingen. In ieder geval zullen de sociaal-democratische regeringen daarin krachtig moeten investeren.

In het economisch denken en in de economische politiek komen innovatie en ondernemerschap als bronnen voor economische groei steeds meer op de voorgrond te staan. Zou het bevorderen van ondernemerschap niet een onderdeel van de sociaal-democratische agenda moeten zijn?

Ik dacht dat dat allang zo was. Ik dacht dat de sociaal-democratie vandaag de dag heel dicht bij het ondernemen staat. In ons land zorgen de kleine en middelgrote ondernemingen voor de grote bulk van de werkgelegenheid. Ondernemen is een algemeen maatschappelijk verschijnsel geworden. Sommige mensen ondernemen als zelfstandig ondernemer, maar ook veel werknemers in loondienst hebben een ondernemende houding.

Wij hebben veel sympathie voor starters, we hebben veel sympathie voor starters die het maken. Laten we dan ook sympathie hebben voor starters die het gemaakt hebben. Als men zich op een verantwoorde wijze van zijn verplichtingen en verantwoordelijkheden kwijt, heb ik veel waardering voor ondernemerschap. Ik vind niet dat iemand in een apart hokje moet worden gezet omdat hij ondernemer is, omdat hij met economische activiteiten iets op gang heeft gebracht dat voldoet aan een maatschappelijke behoefte en dat voor anderen werkgelegenheid kan bieden.

Iets anders is dat de verleiding van het speculeren erg groot is geworden, zeker doordat er erg veel kapitaal beschikbaar is. Een deel van het hier verworven kapitaal wordt bovendien elders in de wereld geïnvesteerd, ook in de lagelonenlanden. Maar dat willen we toch ook graag: dat de wereld zich elders met hier geaccumuleerd kapitaal verder ontwikkelt?

De Amerikaanse publicist en democraat Robert Kuttner stelt zich in het boek 'Everything for sale?' de vraag of we niet naar een samenleving toegaan waarin alles te koop is, of het nu om de voetbalclubs gaat of de collectieve sector. Verontrust zo'n ontwikkeling u? Zou de sociaal-democratie vanuit haar culturele

inspiratiebronnen daar niet meer weerwerk tegen moeten leveren? Of zegt u: ik zie het gevaar van oprukkende commercialisering niet zo in?

Het begon allemaal zo simpel, veertig jaar geleden. De keeper van Ajax ging verder spelen voor Feyenoord. Er was nog helemaal geen commercie, hij kreeg er hoogstens iets voor aangereikt. Daarna hebben we betaald voetbal gekregen. Vervolgens is het voetbal volledig gecommmercialiseerd. Tegenwoordig loopt alles via het grote kapitaal en de televisie. Misschien komt er een hoogverheven Europese cup, daarna nog een waarin de besten van Europa tegen de besten van Zuid-Amerika gaan spelen. Dan houdt het op, dan is het afgelopen. Daar lig ik niet wakker van.

Belangrijker vind ik de vraag of het stelsel van collectieve voorziening door de introductie van marktwerking aan een soort degeneratieproces onderhevig is; of de kwaliteit van de gezondheidszorg, het onderwijs en andere delen van de collectieve sector daardoor afneemt. Ik zie er niets verkeers in wanneer instellingen in de publieke sector of op het gebied van sociale zekerheid zich moeten bewijzen op doelmatigheid en kwaliteit van hun functioneren. Mensen hebben allemaal prikkels nodig, hebben allemaal druk nodig om doelmatig te functioneren. Ik vind het als belastingbetaler eigenlijk wel prettig dat de gelden die door mij aan de overheid toevertrouwd zijn, op een manier worden besteed waarbij kwaliteit en doelmatigheid goed verankerd zijn.

Er zijn onderdelen van de collectieve sector waarbinnen je niet met beginselen van marktwerking en concurrentie kunt werken; op andere terreinen kan dat wel. Ik zie er niets verkeers in wanneer onder strikte voorwaarden op het gebied van prijs, kwaliteit en toegankelijkheid, marktwerking en privatisering in die delen van de publieke sector worden geïntroduceerd. Ik zou het onaanvaardbaar vinden als je over grenzen heen gaat, waardoor gebrek aan toegankelijkheid, een tweedeling in voorzieningen of andere uitwassen zouden ontstaan. Omgekeerd zou ik het als burger griezelig vinden als ik geld aan de overheid zou afstaan zonder het vertrouwen te hebben dat het geld goed besteed wordt.

Sommigen menen dat wij in Nederland wel erg hard gaan met de privatisering en marktwerking in de publieke sector en de sociale zekerheid.

Dat was ook erg nodig. Natuurlijk is het altijd nuttig om te evalueren en te bestuderen welke effecten zijn opgetreden. Het kan zijn dat we dan tot de conclusie komen dat we op dit of dat terrein een stapje te ver zijn gegaan. Maar de situatie waar we vandaan komen was verre van ideaal. De sociale zekerheid bijvoorbeeld—en de wijze waarop het gebruik van allerlei onderdelen daarvan zich ontwikkelt—biedt in ons land nog steeds aanleiding tot correctie.

Paul de Beer (1957) studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Van 1982 tot 1993 was hij werkzaam bij de Wiardi Beckman Stichting. Daar publiceerde hij onder meer *Werkloos toezien? Drie scenario's van de arbeidsmarkt* (1988) en *Het verdiende inkomen* (1993).

Sinds 1993 is hij als senior onderzoeker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau te Den Haag. Hij verricht onderzoek op het terrein van arbeid en inkomen. In 1996 publiceerde hij een onderzoek naar de 'onderkant' van de arbeidsmarkt (*Het onderste kwart*). Momenteel verricht hij onderzoek naar de maatschappelijke betekenis van arbeid in de postindustriële samenleving. Verder is hij verantwoordelijk voor het hoofdstuk over arbeid in het tweejaarlijkse *Sociaal en Cultureel Rapport*.

Ben Dankbaar (1948) is hoogleraar Bedrijfskunde aan de Nijmegen Business School van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij studeerde sociale wetenschappen en economie aan de Universiteit van Amsterdam en was als wetenschappelijk medewerker en onderzoeker werkzaam aan achtereenvolgens de Universiteit van Amsterdam, het Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) en het Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). Als onderzoeker en adviseur voerde hij opdrachten uit voor de Europese Commissie, de Vlaamse regering, de Nederlandse ministeries van Economische en Sociale Zaken, de SER en de FNV. Hij publiceerde ook over technologiebeleid, innovatie- en technologiemanagement en vraagstukken van technologie, arbeid en organisatie.

Barbara Hogenboom (1967) studeerde internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en van 1993 tot 1997 was zij aan deze universiteit werkzaam als assistent in opleiding. Sedertdien is zij wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting.

Haar publicaties hebben betrekking op milieupolitiek, economische liberalisering en de internationale rol van NGO's. Recentelijk was zij gastredacteur (en mede-auteur) van het themanummer 'The political economy of open regionalism in Latin America' van de *International Journal of Political Economy* vol. 26 no. 4 (Armond NY: M. E. Sharpe, 1997) en verscheen van haar hand *Mexico and the NAFTA Environment Debate. The Transnational Politics of Economic Integration* (Utrecht: International Books, 1998), waarvoor zij in 1999 de politicologenprijs voor het beste proefschrift won.

Paul Kalma (1948) studeerde sociologie in Amsterdam. Als wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting schreef hij o.a. *De illusie van de 'democratische staat'* (Deventer: Kluwer, 1982), *Het socialisme op sterk water* (Deventer: Van Loghum Slaterus, 1988) en *De wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995). Sinds 1989 is hij directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Bart Tromp (1944) doceert politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden, is onder andere bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis der internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam, politiek columnist van *Het Parool* en sinds de oprichting redacteur van dit jaarboek. Zijn meest recente boek is de essaybundel *Tegen het vergeten. Degenstoten en sabelhouwen* (Nieuwegein: Aspekt, 1997).

Frans Vandenbroucke is minister van Sociale Zaken en Pensioenen in de Belgische regering. Daarvoor was hij voorzitter van de Vlaamse Socialistische Partij, fractieleider van de SP in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vice-Eerste Minister en minister van Buitenlandse Zaken. Vandenbroucke is afgestudeerd in de economische wetenschappen en D.Phil. Oxford.

Jan Luiten van Zanden (1955) studeerde economie en geschiedenis aan de Vrije Universiteit. Hij is thans hoogleraar economische en sociale geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Hij publiceerde over economische geschiedenis van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw. Het artikel 'Een democratische economie' is een eerste

poging om de contouren van een meer uitgebreide studie over de interactie tussen instituties en markteconomie onder woorden te brengen.

Arie van der Zwan (1935) studeerde economie aan de (nu) Erasmus Universiteit. Hij was werkzaam als zelfstandig adviseur op het terrein van marktonderzoek en marketing. Na zijn promotie aan de Universiteit van Amsterdam werd hij in 1972 benoemd tot hoogleraar aan de Erasmus Universiteit in de commerciële economie en het marktonderzoek.

In 1978 werd hij benoemd tot lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waar hij leiding gaf aan de projectgroep *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (1980). Vervolgens had hij zitting in de zgn. Wagner-commissies die de regering adviseerde over de ingrijpende bijstelling van het economisch beleid. In 1983 werd hij benoemd tot President Directeur van de Nationale Investeringsbank. In 1988 stapte hij over naar Vendex International als beoogd opvolger van Anton Dreesman, maar hij verliet Vendex in 1989 na een conflict over het te voeren beleid. Sedertdien is hij werkzaam als onafhankelijk adviseur, tevens buitengewoon hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

INHOUDSOPGAVE VAN DE JAARBOEKEN VOOR HET
DEMOCRATISCH SOCIALISME, 1990-1999

Een inhoudsopgave van de eerste tien jaarboeken, 1979-1989, is te vinden in *Het tiende jaarboek voor het democratisch socialisme* (1989), p. 195-201.

Bakker, Riek, 'Infrastructuur', 18 (1997), p. 94-98.

Banens, Hans, 'Beginselprogramma's en strategisch management in ondernemingen', 17 (1996), p. 122-142.

Becker, Frans en Paul Kalma, 'De Partij van de Arbeid en het kapitalisme in Nederland. Een gesprek met Wim Kok', 20 (1999), p. 232-249.

Beer, Paul de, 'Misvattingen en taboes van het inkomensbeleid', 20 (1999), p. 144-180.

Berg, J. Th.J., "'Verplaatste macht": sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat', 11 (1990), p. 14-94.

Bevers, Tom, 'Nederlands buitenlands cultuurbeleid', 16 (1995), p. 124-145.

Bloemgarten, Salvador, 'Henri Polak (1868-1943)', 14 (1993), p. 60-68.

Blok, Aad, 'Jan Tinbergen en de Nederlandse sociaal-democratie', 15 (1994), p. 197-227.

Blok, Aad, Mies Campfens, Bert Duijsing en Jan Lucassen, 'Oude stukken in een nieuw jasje. Het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, 1935-1990', 11 (1990), p. 127-168.

Blokland, Hans, 'De onvermijdelijkheid en continuïteit van politiek en politieke beginselen', 17 (1996), p. 105-121.

Blom, Sarah, 'Van achterstandsbeleid naar segregatie', 19 (1998), p. 64-90.

Breedveld, Willem, 'Joop den Uyl: die tijd keert nooit weerom', 15 (1994), p. 143-196.

Buiter, Willem H., 'Nederland uit de verte. Beeld en werkelijkheid van Nederland in het buitenland', 16 (1995), p. 23-29.

Casteleijn, Lo en Marnix Krop, 'Rechtlijnig en tegendraads: Max van der Stoep, Nieuw Links en de buitenlandse politiek van de Partij van de Arbeid', 15 (1994), p. 270-314.

Citron, Klaus Jürgen, 'De Nederlandse buitenlandse politiek vanuit Duits perspectief', 16 (1995), p. 51-57.

Cramer, Jacqueline, 'Naar een integrale benadering van grote infra-structurele projecten', 18 (1997), p. 57-63.

Cuperus, René en Menno Hurenkamp, 'Schijnheilig futurisme. Over de infrastructuur van een debat', 18 (1997), p. 115-120.

Daalder, H., 'A world safe for democracy? Moeilijkheden en mogelijkheden voor democratisering in het voormalig Oostblok', 13 (1992), p. 24-45.

Daalder, Hans, 'Inzake partijleiding en Willem Drees', 15 (1994), p. 101-142.

Dam, Marcel van, 'Een ouderwets vooruitgangsgeloof', 18 (1997), p. 129-133.

Dankbaar, Ben, 'De bevrijding van de arbeid. De stand van zaken aan het einde van de 20ste eeuw', 20 (1999), p. 181-206.

Day, Alan J. en Berend Jan van den Boomen, 'De sociaal-democratie in Oost-Europa: partijen, bewegingen, stromingen', 13 (1992), p. 116-132.

Delwaide, Jacobus, 'Obstinaat of innovatief? De omgang met relatief verval', 16 (1995), p. 146-157.

Dieren, Wouter van, 'Meer infrastructuur doet de welvaart afnemen', 18 (1997), p. 121-128.

Geelhoed, Ad, "'Maastricht" en de Nederlandse sociaal-democratie', 16 (1995), p. 87-118.

Gier, Erik de, 'De democratisch-socialistische beweging en de kwaliteit van de arbeid', 14 (1993), p. 117-135.

Goedkoop, Hans, 'Herman Heijermans contra *De Nieuwe Tijd*. Een koekoeksjong tussen de intellectuelen van de SDAP (1897-1904)', 12 (1991), p. 105-132.

Gortzak, Wouter, 'Nieuw Links, de erkenning van de DDR en het SED-archief', 13 (1992), p. 69-87.

Halsema, Femke, 'Leeft gij oude vormen en gedachten', 17 (1996), p. 177-183.

Hartmans, Rob, 'Een veldprediker in de politiek: J. H. Scheps', 14 (1993), p. 139-175.

Hartmans, Rob, 'Pieter Jelles Troelstra: advocaat en agitator', 15 (1994), p. 19-58.

Hartmans, Rob, 'Van "wetenschappelijk socialisme" naar wetenschap en socialisme. De ideologische heroriëntering van de SDAP in de jaren dertig', 12 (1991), p. 17-46.

Hemerijck, Anton, 'Richting, binding, beleid en perspectief', 17 (1996), p. 143-149.

Hogenboom, Barbara, 'Internationale ongelijkheid en mondialisering', 20 (1999), p. 51-76.

Hol, Sebastiaan en Harm Mobach, 'Hendrik J. Hofstra. Socialistische belastingpolitiek tussen zuinig beheer en maatschappijvorming', 15 (1994), p. 228-246.

Junne, Gerd, 'De Noord/Zuid-verhouding en de positie van ontwikkelingssamenwerking', 16 (1995), p. 58-77.

Kalma, Paul en Marnix Krop, 'Zonder het "midden" gaat het niet. Vernieuwing van de verzorgingsstaat en politieke strategie', 12 (1991), p. 83-102.

Kalma, Paul, 'Kapitalisme op drift, of: wat de *derde weg* onbesproken laat', 20 (1999), p. 207-231.

Kalshoven, Frank en Paul J. G. Tang, 'De overspannen verwachtingen van infrastructuur', 18 (1997), p. 99-114.

Karsten, Sjoerd, 'De teugels worden langer, maar niet losser. Over ontwikkelingen in het onderwijsbeleid', 19 (1998), p. 42-63.

Kersbergen, Kees van, 'Voorbij het paradigma van de paniek? De moeizame ideologische heroriëntatie van sociaal-democratische partijen in West-Europa', 17 (1996), p. 72-104.

Klamer, Arjo, 'Wetenschap en kenniseconomie', 19 (1998), p. 129-144.

Knegtmans, Peter Jan, 'Johan Willem Albarda: democratisch socialist', 15 (1994), p. 59-100.

Kockelkoren, Petran, 'De esthetiek van het gecreëerde landschap', 18 (1997), p. 134-162.

Koole, Ruud A., 'Het belang van beginselpartijen. De plaats van beginselprogramma's in Nederlandse partijen', 17 (1996), p. 150-176.

Liagre Böhl, Herman de, 'Willem Banning in de Partij van de Arbeid: een verloren strijd om de doorbraak', 12 (1991), p. 47-82.

Luiten van Zanden, Jan, 'Een democratische economie', 20 (1999), p. 107-125.

Mair, Peter, 'De grondslag voor sociaal-democratische partijvorming', 17 (1996), p. 23-39.

Meijnen, Wim, 'Een pleidooi voor behoedzaamheid. De gevolgen van de modernisering van het curriculum voor leerlingen uit achterstandssituaties', 19 (1998), p. 91-112.

Neeven, Jacques, 'Tussen begrip en schuimbekkende haat. De Partij van de Arbeid en Oost-Europa 1946-1959', 13 (1992), p. 48-68.

Nypels, Frans en Kees Tamboer, 'De verloren vaardigheden van de FNV', 14 (1993), p. 69-89.

Perry, Jos, 'W.H. Vliegen—een groepsportret', 13 (1992), p. 134-184.

Quatremer, Jean, 'Het halsstarrige atlanticisme in de Nederlandse buitenlandse politiek', 16 (1995), p. 119-123.

Rooy, Piet de, en Hans Wansink, 'Het onderwijs. Een brief aan het heden', 19 (1998), p. 145-158.

Rossem, Vincent van, 'Ingenieurs versus architecten', 18 (1997), p. 46-56.

Rozemond, Sam, 'Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland', 16 (1995), p. 158-174.

Salet, Willem, 'Economie en planologie. Tussen macroperspectief en individuele projecten', 18 (1997), p. 21-39.

Siccama, Jan Geert, 'Wankel op eigen benen: Nederlands veiligheidsbeleid na het einde van de Koude Oorlog', 16 (1995), p. 30-50.

Sikkens, Robert, 'Van "doorstromen" naar "selectiviteit". Dertig jaar onderwijsbeleid', 19 (1998), p. 23-41.

Stevens, Luc, 'De school als pedagogische werkplaats', 19 (1998), p. 113-128.

Stoof, Jan, 'Decentralisatie of marginalisering', 14 (1993), p. 90-104.

Tellegen, Jan Willem, 'Nederland in Europa: doen we het zo slecht?', 16 (1995), p. 78-86.

Trappenburg, Margot, 'Een politiek voor de *nee-zeggers*', 17 (1996), p. 40-45.

Tromp, Bart, 'Een eeuw sociaal-democratische beginselprogramma's in Nederland', 17 (1996), p. 46-67.

Tromp, Bart, 'Hedendaags kapitalisme: wereldsysteemanalyse', 20 (1999), p. 23-50.

Vandenbroucke, Frank, 'De nieuwe weg van de Europese sociaal-democratie: convergentie, meningsverschillen en gemeenschappelijke vragen', 20 (1999), p. 77-106.

Veen, Gerrita van der, en Ike Wiersinga, 'Vrouwen en vakbeweging', 14 (1993), p. 105-116.

Verrips, Ger, 'Desillusies en dossiers. PvdA en CPN na de bevrijding', 13 (1992), p. 90-113.

Verwey-Jonker, Hilda, *Een gesprek met*, 'Beginselen in retrospectief', 17 (1996), p. 199-202.

Voortman, Arend J., 'Nederlandse sociaal-democratie en het landbouwwraagstuk. De duurzame relatie van Sicco L. Mansholt met de boeren', 15 (1994), p. 247-269.

Vos, Piet, 'Sociaal-democratie en vakbeweging: één verleden, één toekomst?', 14 (1993), p. 21-59.

Vries, Jan de, 'Nederland in de wereld', 16 (1995), p. 175-180.

Vries, Jouke de, 'Infrastructurale projecten komen zelden alleen, maar bijna altijd in bataljons. Politiek-bureaucratische besluitvorming over infrastructuur', 18 (1997), p. 64-93.

Wansink, Hans, 'Een houdbaar beginselprogramma', 17 (1996), p. 68-71.

Wielenga, Friso, 'Alfred Mozer: Europeaan en democraat', 12 (1991), p. 135-164.

Witteveen, W.J., 'De rechter als democratisch politiek orgaan', 11 (1990), p. 95-126.

Woldhek, Siegfried, 'Nederlands dynamische delta: economisch en ecologisch benutten', 18 (1997), p. 40-45.

Wöltgens, Thijs, 'Beginselen in een nieuwe context', 17 (1996), p. 184-198.

Zwan, Arie van der, 'Verantwoordelijke onderneming of verantwoordelijke maatschappij?', 20 (1999), p. 126-143.

