



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Politiek-institutionele verklaringen van werkloosheid

Braun, D.

### Citation

Braun, D. (1987). Politiek-institutionele verklaringen van werkloosheid. *Acta Politica*, 22: 1987(1), 87-107.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449583>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449583>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Naschrift

M.P.C.M. van Schendelen

Van Maarseveen heeft mijns inziens gelijk met zijn stellingen dat (1) ook het recht moet worden gezien als een politicologisch relevant object van studie, (2) dat de politicologie dan nóg interessanter wordt voor juristen en (3) de politicologen zich dit tot taak zouden moeten stellen. Als logische implicatie bevestigt hij daarmee mijn stelling dat juristen ook in ons land nauwelijks iets doen aan feitelijk-politieke analyse van het recht. Daarom doet hij een terecht beroep op politicologen, want bij juristen klopt hij, zoals in China, vrijwel altijd vergeefs aan. Dat is niet knap overdreven en bezijden de waarheid, zoals hij kan weten en impliciet toegeeft. Laten wij, politicologen, zijn oproep ons meer met het recht te bemoeien, ter harte nemen!

## Literatuur

### Politiek-institutionele verklaringen van werkloosheid

Een kritisch overzicht

Dietmar Braun

De beleidsscenario's die door het Centraal Planbureau en andere wetenschappelijke bureaus de afgelopen jaren zijn gepresenteerd om een halt toe te roepen aan de hoge werkloosheid in Nederland, baseren zich vrijwel uitsluitend op een analyse van samenhangen tussen economische grootheden. Sinds 1976 is er geen politieke discussie meer gevoerd, die niet op eentonige manier de negatieve invloed van te hoge collectieve lasten, een hoog financieringstekort of buitensporige loonkosten op de winsten en investeringen van het bedrijfsleven en daarmee op de ontwikkeling van de werkgelegenheid heeft benadrukt. Hoe komt het echter dat Zweden, ondanks een nog omvangrijkere collectieve sector dan Nederland en eveneens hoge loonkosten, in de jaren zeventig wél in staat bleek de werkloosheid op een laag peil te houden? En waarom varen Japan en Noorwegen wél beter ondanks een hoog financieringstekort sinds de eerste oliecrisis?

Zoals uit een aantal recente studies in de *vergelijkende politicologie* (Comparative Public Policy Analysis) blijkt, zijn zuiver economische verklaringsschema's onvoldoende om verschillen tussen landen in de ontwikkeling van de werkgelegenheid te verklaren (Schmidt, 1984a: 6; Thernborn, 1985: 15, 37-74, 140-145; Lindberg, 1985; Andrain, 1980; Keohane, 1977; Hirsch/Goldthorpe, 1978). Overeenkomstige economische structuren tussen landen hoeven niet in dezelfde economische (wan)prestaties te resulteren. De verklaring hiervoor wordt gezocht in de verschillende manieren, waarop de *overheid* probeert economische processen te sturen, en in de verschillende *politieke instituties* die het nationale beleid vormen. Het belangrijkste resultaat van deze studies is dat werkloosheid een politiek beheersbaar probleem is.

Een overzicht van een aantal toonaangevende benaderingen binnen de vergelijkende politicologie zou de basis van de discussies over oorzaken en oplossingen van het werkloosheidsprobleem in Nederland kunnen verbreden. Om het belang van politiek-institutionele factoren voor de verschillende ontwikkeling van werkloosheid in landen te kunnen inschatten, worden de beschrijvingen en verklaringen van een drietal au-

teurs samengevat en beoordeeld, met name die van Manfred G. Schmidt (vooral 1982, 1984a), Göran Therborn (1985) en Fritz W. Scharpf (vooral 1984). Ten eerste staat de vraag centraal of het gevoerde beleid in landen met volledige werkgelegenheid systematisch verschilt van het beleid in andere landen. Als dit zo is, wat zijn dan de kenmerken van een succesvol beleid ter bestrijding van de werkloosheid? De tweede vraag luidt, welke politiek-institutionele factoren de drie auteurs van belang achten, om eventuele verschillen in beleid en beleidsuitkomsten te verklaren. Ten derde wordt bezien of de in de studies geponeerde verklaringen een zinvolle aanvullende analyse van het werkloosheidsprobleem in Nederland opleveren.

### 1. De economische strategieën van landen met volledige werkgelegenheid

In eerste instantie zou men verwachten dat landen met een geringe werkloosheid (Oostenrijk, Japan, Noorwegen, Zweden en Zwitserland: zie tabel 1 in de appendix) grote overeenkomsten vertonen in de manier waarop de overheid probeert sociaal-economische problemen op te lossen. Er blijkt echter een grote *diversiteit* in de rangschikking van strategische prioriteiten, in het gebruik van beleidsinstrumenten en in het algemene succes van het economisch beleid te bestaan: *Oostenrijk* handhaaft de volledige werkloosheid voornamelijk door een globaal begrotingsbeleid gericht op de stimulering van de binnenlandse consumptieve vraag enerzijds en de subsidiëring van particuliere investeringen anderzijds. De hoge financieringsbehoefte hiervoor resulteerde in een oplopende staatsschuld en betalingsbalanstekorten. Desondanks kon de tweede belangrijke doelstelling – de prijsbeheersing – worden bereikt door middel van een coöperatieve inkomenspolitiek en de binding van de Schilling aan de Duitse Mark (Scharpf, 1985).

*Zwitserland* reageerde in veel opzichten tegengesteld: de prioriteit, die de prijsbeheersing hier naast de volledige werkloosheid innam, bevorderde samen met de dominante liberale beleidsfilosofie een vrij restrictief begrotings- en monetair beleid. De modernisering van de industrie werd vrijwel overgelaten aan het bedrijfsleven. Ondersteunend en regulerend trad de overheid alleen op de arbeidsmarkt op. Het toch al lage niveau van de uitgaven van de collectieve sector en de weinig kostenintensieve maatregelen bevorderden de structurele betalingsbalansoverschotten (Scharpf, 1985: 11; Katzenstein, 1980; Schmidt, 1985).

*Japan* bestrijdt de werkloosheid voornamelijk door op exportverbete-

ring gerichte herstructureringen in de industriële sector. De overheid probeerde via een actief wisselkoersbeleid en importrestricties de waarde van de 'Yen' systematisch laag te houden en in het industriebeleid als coördinator op te treden. Zowel een vraagstimulerend beleid als ook een arbeidsmarktbeleid behoorden tot het traditionele instrumentarium van de overheid. Tijdelijk evenwel moest Japan dit beleid met een hoge inflatie en staatsschuld betalen (Pempel, 1982; Schmidt, 1984b; Therborn, 1985).

*Noorwegen* lijkt in een aantal punten op Oostenrijk: met een vraaggericht beleid, geflankeerd door een lage rentepolitiek, probeerde men de economische groei te bevorderen, terwijl men tevens omvangrijke directe subsidies aan het bedrijfsleven verstrekke om de werkgelegenheid te bevorderen. De financiële middelen hiervoor putte men grotendeels uit de inkomsten van de genationaliseerde olie-industrie, die in de jaren zeventig met hoge kosten werd opgebouwd (Therborn, 1985: 133 e.v.; Schmidt, 1986: 21).

*Zweden* is het land waar de werkgelegenheid het meest publiekelijk werd gehandhaafd. De uitbreiding van de werkgelegenheid in de collectieve sector en de omvangrijke en kostenintensieve arbeidsmarktmaatregelen ter bevordering van de geografische en beroepsgerichte mobiliteit van het arbeidsaanbod lieten het werkloosheidscijfer ruimschoots dalen. Behalve omvangrijke stimuleringsprogramma's werden hoge subsidies aan crisisbranchen verstrekt om het tempo van de afbouw van de werkgelegenheid meer geleidelijk te laten verlopen. De kosten hiervoor waren weliswaar hoog (financierings- en betalingsbalanstekort en hoge inflatie), maar konden in de jaren tachtig, na de devaluatie van de 'Krona', belangrijk worden gereduceerd (Scharpf, 1985; Schmidt, 1983; Therborn, 1985: 131 e.v.).

De uiteenlopende economische strategieën kwamen ook tot uitdrukking in de *doelstellingen* en *aard* van het arbeidsmarktbeleid:

Zo streefden Zweden en Noorwegen naar uitbreiding van de participatie van de beroepsbevolking. Het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen stond daarom centraal. In Zwitserland, waar men tevreden was met het vermijden van werkloosheid, nam de werkgelegenheid in de jaren zeventig fors af.

In Zweden, Noorwegen en Oostenrijk ondersteunde de overheid bovendien actief de particuliere investeringen of investeerde zelf (Zweden) om de werkgelegenheid te bevorderen (Therborn, 1985: 132; Schmidt, 1983). Zwitserland steunde volledig op een vermindering van het arbeidsaanbod door buitenlandse werknemers te remigreren en vrouwen van de arbeidsmarkt te dwingen (Schmidt, 1985b). De volledige werkgelegenheid in Japan werd beschermd door verschillende arbeidsmarktmaatregelen.

len (vooral loonkostensubsidies) van de overheid, maar vooral ook door het beleid van de grote ondernemingen zelf: ongeveer een derde van de beroepsbevolking geniet een levenslange garantie op een arbeidsplaats (Pempel, 1982: 105). In Japan bestaan echter van Europa verschillende politiek-sociaal aanvaarde normen die het verloop van de werkloosheid beïnvloeden: veel werklozen zijn door de lage werkloosheidsvoorzieningen gedwongen zo snel mogelijk een baan in de traditionele gezinseconomie te zoeken; de mobiliteit en flexibiliteit op de arbeidsmarkt zijn hoog en de neerwaartse rigiditeit van de beloningsstructuur bijzonder laag (Pempel, 1982: 106 e.v.; Schmidt, 1984b: 47; Therborn, 1985: 135).

De economische politiek en het arbeidsmarktbeleid in deze groep van landen duiden dus op weinig homogeniteit. Toch zijn er – zoals Therborn uitwerkt (p. 18–30) – drie 'strategische kenmerken' die in de andere landen niet of nauwelijks in deze combinatie zijn aan te treffen:

(a) Het streven naar volledige werkgelegenheid neemt zo'n centrale plaats in op de politieke agenda, dat die niet door andere prioriteiten wordt uitgedaagd (Therborn, 1985: 21; zie ook Schmidt 1984a: 12 en 1985a: 20). De overheid intervenueert veelvuldig in de arbeidsmarkt.

(b) Het implementeren van een actief, Keynesiaans macro-economisch beleid is het belangrijkste instrumentarium in de crisis. Zo laat Therborn bij voorbeeld zien dat uitsluitend de succesvolle groep meteen aan het begin van de economische crisis snel en omvattend met een actief en expansief begrotingsbeleid reageerde (1985: 24, 130). Een consequente monetaire politiek, met het doel de rente laag te houden, vulde deze strategie aan (Therborn, 1985: 25).

(c) De overheid intervenueert in deze groep niet alleen actiever dan in de andere landen, ze heeft bovenal ook instrumenten tot haar beschikking om de werkgelegenheid *direct* te beïnvloeden via een inkomens- of industriebeleid, de stimulering van investeringen en een actief arbeidsmarktbeleid<sup>1</sup>.

In landen met hoge werkloosheid daarentegen treedt de staat óf minder actief op (in verband met een 'liberale' basishouding zoals in de Verenigde Staten en in Canada), óf hij beheerst in onvoldoende mate terreinen die voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid belangrijk zijn (b.v. in de Bondsrepubliek of België).

Nederland blijkt op alle drie strategische kenmerken te kort te schieten:

(a) De volledige werkgelegenheid heeft nooit een vergelijkbare hoge status gehad in het sociaal-economische beleid (Therborn, 1985: 124) als in de landen met volledige werkgelegenheid. Dat blijkt in de crisis enerzijds uit de verschuivingen in de kwantitatieve doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid en anderzijds uit de hoge prioriteit van andere macro-

economische doelstellingen zoals prijsbeheersing, exportbevordering en terugdringing van het financieringstekort.

(b) Nederland heeft pas laat geprobeerd een flexibel anticyclisch instrumentarium in te voeren (1966 met de 'Zijlstranorm' en 1971 met de invoering van de 'Wiebel-tax'). De conjunctuur-stimulerende maatregelen vanaf 1972 bleven halfslachtig omdat permanent de vrees voor inflatie en een onaanvaardbare overschrijding van de 'structurele begrotingsruimte' het beleid afremde. De beleidsinspanningen op het terrein van de arbeidsmarkt bleven matig zoals blijkt uit de geringe en zelfs dalende uitgaven voor arbeidsvoorzieningsmaatregelen (Hoffman 1984: 117) en het bescheiden succes ervan (Maarse, 1984: COB/SER, 1986: 27 e.v.).

(c) De sterke controle die de Nederlandse overheid op de loonvorming kon uitoefenen, bleek onvoldoende om de werkgelegenheid in positieve zin te beïnvloeden. Voor een kostenintensieve stimulering van investeringen schrok men terug en het industriebeleid bleef lange tijd globaal en zonder concept.

## 2. Politiek-institutionele factoren

Er zijn dus een aantal strategische kenmerken die een positieve invloed op de beheersing van de werkloosheid kunnen uitoefenen. Hoe komt het echter dat juist in de vijf landen het doel van volledige werkgelegenheid een dermate hoge prioriteit kon verwerven en blijven houden? Waarom bestond juist in deze landen een Keynesiaans instrumentarium en kon er actief gebruik van worden gemaakt? Deze vragen plaatsen de *politiek institutionele achtergrond* van het beleid op de voorgrond.

2.1 *Structurele machtsverhoudingen als oorzaak van succes en falen van beleid* – Schmidt concentreert zich in zijn studies op de rol van de politieke strijd bij het totstandkomen en uitvoeren van beleid en op de institutionele organisatie van deze strijd. De spanningsverhouding tussen kapitaal en arbeid en tussen linkse en rechtse maatschappelijke krachten (de machtsstrijd) vormt het uitgangspunt van zijn analyses (Schmidt, 1984a: 11)<sup>2</sup>.

In de jaren 70 ligt het kristallisatiepunt van de politieke strijd, de 'sleutel' voor de verklaring van verschillen in werkloosheid (Schmidt, 1982: 191), in de 'buitenparlementaire politieke arena's' (1982: 190). Hiermee bedoelt Schmidt de manier waarop de verdelingsstrijd tussen kapitaal en arbeid binnen het industriële systeem is gestructureerd en op welke manier en in welke omvang belangengroepen deelnemen aan de politieke besluitvorming. De organisatie van deze arena's is bepalend voor de nationale koers

van het arbeidsmarktbeleid en voor het succes en falen van economische strategieën (zie ook Keman/Braun, 1984; Keman, 1985a; Czada, 1984; Lehner, 1985). Werkloosheid bestaat in landen met een pluralistische of sectoralistische organisatie van de arena's. Kenmerken hiervan zijn bij voorbeeld in de Verenigde Staten en Canada de afwezigheid van een economische en politieke consensus, van hechte en integratieve politieke structuren en van een uitgebouwde verzorgingsstaat (pluralistische verhoudingen). In Nederland of in de Bondsrepubliek is er weliswaar een ontwikkelde verzorgingsstaat aanwezig, de participatie van belangengroepen is hier echter beperkt tot een aantal deelterreinen of niveaus van de politieke besluitvorming (sectoralistische verhoudingen: Schmidt 1984a: 22 e.v.; 1984b: 43).

De landen met volledige werkgelegenheid onderscheidt Schmidt naar twee institutionele arrangementen:

(a) *De corporatistische weg naar volledige werkgelegenheid* – Volgens Schmidt zijn Zweden, Noorwegen en Oostenrijk de landen, waar de industriële en politieke verhoudingen door een 'klassenevenwicht' gekenmerkt zijn. Sterke, hoewel ideologisch gematigde, vakbonden wisten samen met een politiek dominante sociaal-democratische partij de positie en ideologie van de arbeidersbeweging in het politieke besluitvormingsproces te institutionaliseren (zie ook Czada, 1986)<sup>3</sup>.

De overheersende invloed van een sociaal-democratisch getint cultureel en politiek milieu binnen en buiten het politieke systeem en een door 'gelijkheid' van de participanten gekenmerkte omvattende politieke ruil tussen overheid, kapitaal en arbeid (Armingeon, 1985), maken het bereiken van volledige werkgelegenheid tot een 'political orthodoxy' (Schmidt, 1984a: 13). Het handhaven of bereiken van volledige werkgelegenheid is in eerste instantie in het belang van de werkende bevolking. De onderhandelingsmacht van de vakbonden wordt immers gesterkt en belangrijke doelen van de sociaal-democratie (zoals een rechtvaardiger inkomensverdeling) zijn makkelijker bereikbaar (Esping-Andersen, 1985: 230; Kalecki, 1943). Alleen in deze landen is ook sprake van *reële* volledige werkgelegenheid (geringe zichtbare werkloosheid, groei van de werkgelegenheid en een hoog deelnemingspercentage van de beroepsbevolking: Schmidt 1984b: 45 e.v.).

De hoge economische en politieke consensus in deze landen, te zamen met de formeel of informeel bestaande mogelijkheid via ruil en afspraken een gecoördineerd beleid te voeren, leveren belangrijke beleidsvoordelen op om economische variabelen te beheersen (zie voor het volgende Schmidt, 1986: 18, Therborn, 1985: 140, Scharpf, 1984: 72): Het sociaal-economische beleid is door de stabiliteit van de politieke ruil voor alle par-

ticipanten voorspelbaar. Vooral de ondernemingen kunnen beter dan in andere landen hun beslissingen op de toekomst projecteren. Dit levert uiteindelijk een verhoogde bereidheid op om in risicodragend kapitaal te investeren en daarmee arbeidsplaatsen te scheppen. De vakbonden kunnen zonder problemen loonoffers aanvaarden, omdat ze de overheid als een betrouwbare ruilpartner beschouwen. Met de ondernemers kunnen ze vaste afspraken maken over prijsverhogingen en werkgelegenheid. De overheid ten slotte is in staat een betrouwbare middellange-termijnplanning op te zetten. Bovendien wordt de effectiviteit van verschillende maatregelen en instrumenten verhoogd, omdat alle actoren aan het totstandkomen van politieke doelstellingen meewerken (of althans in principe daartoe bereid zijn).

*Betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en coördinatie* van beleid als uitkomst van corporatistische ruil en een sterke arbeidersbeweging zijn de ingrediënten, die het uiteindelijke succes van deze landen met de bestrijding van de werkloosheid bepalen. Het zijn deze structurele omstandigheden die een snelle en expansieve politieke reactie na de eerste oliecrisis in de vorm van een expansief begrotingsbeleid, een flankerend monetair beleid en een actief arbeidsmarktbeleid mogelijk hebben gemaakt.

(b) *De conservatief-reformistische weg naar volledige werkgelegenheid* – In Japan en Zwitserland daarentegen hebben vakbonden en sociaal-democratische partijen een geringere invloed op het beleid (Kriesi, 1982; Farago, 1986; Katzenstein, 1980: 528; Hotz, 1980). Het zou dus te verwachten zijn dat in deze landen het bestrijden van de werkloosheid een minder belangrijke rol speelt dan in de corporatistische groep. En toch vormt een arbeidsmarktbeleid een belangrijk onderdeel van de economische politiek. Hoe is dit te verklaren?

Zowel Therborn als ook Schmidt stellen dat ondanks verschillen in buitenparlementaire politieke arena's, in machtsverhoudingen en in de interactie staat – economie tussen de twee groepen, politiek-institutionele kenmerken aanwezig zijn die een equi-functioneel effect op de beheersing van de werkloosheid hebben. Bij Therborn zijn dat de reeds genoemde strategische kenmerken en, zoals we later zullen zien, de institutionalisering van de volledige werkgelegenheid.

Schmidt benadrukt de equi-functionele coördinatie van het overheidsbeleid: ten eerste zijn door de permanente 'All-Parteien-Koalition' in Zwitserland en de ononderbroken regeringsmacht van de conservatieve partij (LDP) in Japan de partijpolitieke voorwaarden voor een consistent beleid gelegd.

Ten tweede wordt de 'corporatistische ruil' in Zwitserland gecompenseerd door een al lang bestaande economische consensus tussen kapitaal en

arbeid (Katzenstein, 1985: 146 e.v.) en de invloed die de belangengroepen via het systeem van proportionele vertegenwoordiging op een groot aantal politieke onderwerpen hebben (zie ook Farago, 1986). In Japan wordt de ruil vervangen door de 'paternalistische' organisatie van de arbeidsverhoudingen (zie Pempel, 1982) en de coördinerende rol van de staat op het terrein van de industrie- en arbeidsmarktpolitiek.

Ten derde bestaat in Zwitserland een vrij hoge coördinatie van verschillende beleidsterreinen door het 'System wirtschaftspolitischer Selbstregulierung' (Czada, 1986: 121), waarbij de ondernemingen en vakbonden een grote eigen verantwoordelijkheid dragen. Dit in tegenstelling tot de corporatistische groep, waar de medewerking van de staat een essentieel onderdeel van de besluitvorming is. In Japan daarentegen bestaat de coördinatie voornamelijk uit de sterke vervlechting van bureaucratie en ondernemingen (Schmidt, 1984b: 46) en de hechte netwerken binnen de staatsapparaten (Pempel, 1982: 11).

Een actief arbeidsmarktbeleid is een belangrijk middel om in Zwitserland het complexe systeem van zelfsturing staande te houden en in Japan om het 'paternalistische kapitalisme' tot een stabiele succesformule te maken. Het ontbreken van een directe of omvangrijke invloed van de vakbeweging (of de sociaal-democratische partij) op de politieke besluitvorming wordt zichtbaar als men naar de *kwaliteit* van de volledige werkgelegenheid kijkt: in beide landen is volgens Schmidt sprake van *selectieve* volledige werkgelegenheid (1984b: 46-49): de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen en van de participatie van de beroepsbevolking is geen onderdeel van het arbeidsmarktbeleid, de sociale compensatie van de werkloosheid is vaak onvoldoende en er wordt maar een gedeelte van de beroepsbevolking beschermd.

De gevallen Japan en Zwitserland verduidelijken dat een sterke arbeidersbeweging noch een 'staatsocialistische' variant van het kapitalisme noodzakelijke structurele voorwaarden voor het bereiken van volledige werkgelegenheid hoeven te zijn. Ook in landen waar burgerlijk-conservatieve krachten de economische en politieke beslissingen domineren, kan het bestrijden van werkloosheid een strategisch beheersbaar doel vormen, *mits* er mechanismen/instituties van beleidscoördinatie bestaan, die vergelijkbaar zijn met corporatistische vormen *en mits* de overheid op een aantal strategisch belangrijke terreinen regulerend kan en wil optreden. Het verschil tussen corporatistische (Zweden, Noorwegen, Oostenrijk), paternalistische (Japan) of 'sozialpartnerschaftliche' (Zwitserland) varianten wordt pas belangrijk als het om de *kwaliteit* van volledige werkgelegenheid gaat (reëel of selectief).

Schmidts interpretatie- en begrippenkader lijkt plausibel en voldoende

als het om de beschrijving van politiek-institutionele structuren in landen met volledige werkgelegenheid gaat. Deze landen kennen relatief stabiele organisatiepatronen en zich nauwelijks wijzigende machtsverhoudingen. Kan met zijn analyse echter ook de invloed van regeringswisselingen of van veranderingen in vakbondsmacht op de overheidsstrategieën en daarmee op de ontwikkeling van de werkloosheid worden beschreven? In hoeverre zijn fluctuaties van de werkloosheid in landen door de tijd heen binnen dit kader te verklaren? Zoals de meeste kwantitatief vergelijkende analyses heeft Schmidts begrippenkader het nadeel te *star*, *generaliserend* en *tijdloos* te zijn. 'Structurele machtsverhoudingen' zijn een relatief statisch achtergrondgegeven van de politieke besluitvorming, waarbij het *proces van machtsvorming* en het *gebruiken van macht* in het donker blijven. Hiervoor zouden de *tijdsdimensie* en de *nationaal-specifieke* factoren versterkt in het verklaringsschema moeten worden opgenomen. Het zijn deze twee aspecten, die Therborn in zijn recent verschenen boek over politiek-institutionele aspecten van werkloosheid probeert te benaderen.

2.2 *De historisch-institutionele context van werkloosheid* – Hoe verklaart Therborn dan dat er vijf landen zijn die het op het gebied van de werkgelegenheid beter doen dan de andere landen?

Therborn verschilt met Schmidt van mening over de factoren die het ontstaan van de 'strategische kenmerken' mogelijk hebben gemaakt (Therborn, 1985: 9). Een geslaagd werkgelegenheidsbeleid is in eerste instantie geen kwestie van conflictregulering (p. 20, 105-108), partijpolitieke verhoudingen (p. 19, 103-105) of klassenpolitieke verschillen (p. 20). De strategische kenmerken zijn niet te verklaren uit verschillen in de organisatie van de machtsstrijd, maar uit de *politieke en economische geschiedenis* van een land. Therborn verwijt Schmidt en andere vergelijkende politicologen dat ze door hun synchrone aanpak en inferentiële statistische methodes te generaliserend werken. Hij pleit daarentegen voor een 'historisch-materialistische' aanpak (p. 7)<sup>4</sup>.

De invloed van bij voorbeeld een keynesiaans beleid of van institutionele voorwaarden op de werkloosheid kan volgens Therborn alleen dan zinvol worden gemeten als de maatschappelijke condities van elk land afzonderlijk systematisch (p. 98) in de analyse worden opgenomen (de 'materialistische' kant). Deze maatschappelijke condities zijn voor Therborn echter niets anders dan het resultaat van 'politisch-ökonomischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen in der *Vergangenheit*' (p. 135; mijn cursivering). Het beleid dat in de crisis tot stand komt, moet voor elk land dus in zijn specifieke historische samenhang worden begrepen (de 'historische kant'; p. 8 e.v., 97 e.v.). Een in het verleden ontstane 'logica van een beleid

gericht op volledige werkgelegenheid' (p. 118) bepaalt voor Therborn het succes van de huidige strategieën. Landen met volledige werkgelegenheid verschillen systematisch van landen met hoge werkloosheid omdat ze al vroeg het doel volledige werkgelegenheid als onderdeel van het sociaal-economisch beleid hebben *geïnstitutionaliseerd*. 'Das Vorhandensein oder Fehlen einer institutionellen Absicherung der Zielsetzung Vollbeschäftigung ist die grundlegende Erklärung für die unterschiedlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Krise' (p. 21)<sup>5</sup>.

Therborn kan aantonen dat een dergelijke institutionalisering in de vijf landen met volledige werkgelegenheid al vlak na de Tweede Wereldoorlog of in de jaren vijftig heeft plaats gevonden (p. 108-117), terwijl in de andere landen eventuele pogingen mislukten. Volgens hem maakt het uiteindelijk geen verschil voor het bereiken van volledige werkgelegenheid in de jaren zeventig welke machtsverhoudingen bij het ontstaan van de institutionalisering aanwezig waren (de 'ratio van een sterke arbeidersbeweging' (Oostenrijk, Noorwegen, Zweden) of de 'ratio van een sterk burgerlijk blok' dat politieke stabiliteit nastreeft (Zwitserland en Japan); p. 118 e.v.). In landen met hoge werkloosheid ontbreken de strategische kenmerken van volledige werkgelegenheid niet, omdat men in deze landen niet geprobeerd zou hebben volledige werkgelegenheid te bereiken (p. 119), maar – en dat is de centrale boodschap van Therborn – omdat de besluitvormers niet op een institutionele structuur konden voortbouwen die de volledige werkgelegenheid een onaantastbare positie op de politieke agenda gaf en ervaringen en middelen voor het bereiken van volledige werkgelegenheid gereed stelde. Pas in dat geval konden landen flexibeler, coherenter en effectiever reageren. Therborns verklaringen voor de integratie van het overheidsbeleid in de crisis liggen dus overwegend bij de 'historisch-institutionele context' van beleid maken en niet bij het proces van besluitvorming in de crisis.

Hoewel Therborn de historische achtergrond en daarmee de verwevenheid met het verleden van het huidige beleid benadrukt, blijft zijn analysekader net zo statisch en functionalistisch als dat van Schmidt. Beiden verzamelen alleen *voorwaarden* van handelen in de crisis. De aan- of afwezigheid van 'institutionalisering' dwingt – als theoretische gevolgtrekking uit Therborns analyse – de landen als het ware in een 'handelingscorset' dat a priori het vermogen van het beleid, maar dan ook het falen of succes ervan, bepaalt. Ook hier ontbreekt dus een benadering van strategie als politiek proces. Zouden veranderingen in de institutionele verwerking van beleid of in machtsverhoudingen tijdens de economische crisis niet bestaande strategieën en daarmee ook de doelstelling volledige werkgelegenheid kunnen bedreigen?

De functionalistische bias van structuurbenaderingen (bij Schmidt: structuur als beschrijving van machtsverhoudingen; bij Therborn: structuur als reflex van historische ervaringen en beslissingen) is dat de (historisch-)institutionele context en de beleidsresultaten in een *rechtlijnig* causaal verband worden gebracht, zonder dat met 'tijd' en 'handelen' rekening wordt gehouden.

2.3 *Strategieën als resultaat van handelingen* – Scharpf wijst er terecht op dat institutionele verklaringen van een 'theoretically incomplete model of the underlying real-world processes' (1984: 70) uitgaan.

Beleidsresultaten zijn volgens hem niet a priori en rechtlijnig door aanwezige structurele kenmerken te voorspellen, omdat de handelingen, die de structuren 'maken', onderdeel zijn van politieke krachtenvelden met wisselende actoren, coalities en omstandigheden (zie ook Esping-Anderesen, 1985). De '*handelingslogica*' van collectieve actoren en het '*handelingsproces*' zelf zijn twee dimensies die volgens hem bestanddeel van een politiek-institutionele beschrijving van de werkloosheid moeten zijn.

De handelingstheorie vestigt de aandacht op drie strategische aspecten van besluitvorming: (1) de contingentie, (2) de fragiliteit en (3) de taaiheid (resistance) van strategieën.

ad 1. In eerste instantie licht Scharpf het niet-voorspelbare karakter van het handelen toe. Voor een onderzoeker betekent deze notie dat hij er altijd rekening mee moet houden dat besluitvormers een strategische keuzemogelijkheid (1984: 71) hebben (afhankelijk van de interpretatie van de crisis, van het ordenen van prioriteiten of van de evaluaties van opties (p. 72)) die niet in zuiver structurele termen te vatten is. Verschillen in percepties zijn volgens Scharpf bij voorbeeld ervoor verantwoordelijk, dat Zweden en Oostenrijk, ondanks zeer op elkaar lijkende politieke structuren, aanzienlijke verschillen in economische prestaties vertonen. Onder andere kan Scharpf uitleggen dat Zweden na de eerste oliecrisis een aantal strategisch foute beslissingen heeft genomen die niet door historisch-institutionele ervaringen of machtsverhoudingen zijn te verklaren (p. 77).

ad 2. Evenals de twee andere auteurs wijst Scharpf op de centrale rol van de 'coördinatie van beslissingen' voor het succes van een werkgelegenheidsbeleid (p. 72). Coördinatie is voor hem echter niet de uitkomst van een 'klassenevenwicht' of van historische ervaringen, maar voornamelijk van het moeizame proces om de talloze groepsgebonden belangen, ideologieën en percepties in het politieke systeem binnen een beleid te integreren. Dat dominante belangen een structureel voordeel in het coördinatieproces hebben, ontkent ook hij niet (p. 72). Maar voor hem betekent macht niet meer dan de *kans* zijn eigen belangen in de besluitvorming

door te zetten (idem). Strategieën hebben daarom een *voorlopig* en *tijdelijk* karakter (zie ook Keman/Van Dijk, 1986). Ze zijn altijd *breekbaar*: '... strategic understandings remain fragile, always in danger of disintegration if important interests choose to "opt out" because of changes in circumstances, priorities or evaluative judgements' (1984: 73). De desintegratie van de 'Konzertierte Aktion' in West-Duitsland (een 'ronde-tafel' gesprek tussen de regering, banken en verschillende belangengroepen, dat het bereiken van de doelen van het 'magische vierhoek' moest vergemakkelijken) is voor Scharpf bij voorbeeld de belangrijkste oorzaak voor de slechte prestatie op het gebied van de werkgelegenheid in de Bondsrepubliek.

ad 3. Ook voor Scharpf rest de vraag, waarom in corporatistische landen een hogere stabiliteit van de coördinatie heeft bestaan dan in de andere landen?

Hij probeert dit aan de hand van de *taaiheid* van een strategie duidelijk te maken. Zijn uitleg maakt weer het handelingstheoretische referentiepunt van zijn denken duidelijk; het tot stand brengen van een nationale strategie tussen de meest uiteenlopende belangen is op zich al een moeizaam en langdurig proces. Eenmaal in het leven geroepen (in institutionele of informele vorm) ontwikkelt het coördinatieproces een eigen dynamiek. De actoren beginnen bij hun macro-economische beslissingen rekening te houden met compromissen en ruilmogelijkheden ('logic of accommodation'; zie Lehmbuch, 1979; Keman/Lehner, 1984), met een actieve bijdrage van de overheid in het economisch gebeuren, etc. Tot op zekere hoogte ontstaat een immunisering tegen het opbreken van de bestaande consensus die sterker wordt naarmate de strategie feitelijk langer bestaat (p. 73; zie ook Katzenstein 1985: 198), maar die ook snelle aanpassingsprocessen kan blokkeren (Olson, 1982; Scharpf, 1981).

De in de 'logica van het collectieve handelen' (cf. Olson, 1982) steeds aanwezige dreiging van een 'opting out' van participanten in de coördinatie (zie Hirschman, 1970) wordt in de 'logic of accommodation' vervangen door een belang van alle actoren de strategie in stand te houden<sup>6</sup>.

Bij Therborn zou de *taaiheid* van strategieën het gevolg moeten zijn van 'geïnstitutionaliseerde normen en prioriteiten'. Terwijl bij hem echter (theoretisch) nauwelijks een dynamiek is te ontdekken die in staat zou zijn, de *taaiheid* te doorbreken, stelt Scharpf dat ook in landen waar stabiele strategieën bestaan, belangencoördinatie een per definitie breekbare overeenkomst tussen belangen blijft en daarom principieel ophefbaar is. Strategieën kunnen in de crisis ondanks bestaande instituties en structuren *veranderen*. Een 'klassenevenwicht' en/of een 'institutionalisering van de volledige werkgelegenheid' zijn dan ook geen garantie voor het voortbestaan van een strategie gericht op volledige werkgelegenheid in de crisis.

Ter afsluiting zullen twee kanttekeningen bij Scharpfs bijdrage worden geplaatst:

(a) Therborn verwijt Scharpf terecht dat hij bij de ontwikkeling van strategische opties onvoldoende op de meer structurele (historische) invloeden ervan is ingegaan (p. 99). In Scharpfs studies ontbreekt een integratie van het structurelement en het handelingselement (zie Keman/Van Dijk, 1986). Daardoor onderschat hij de invloed van structurele machtsverhoudingen op de *taaiheid* van strategieën. Zijn 'handelingsbias' heeft tot gevolg dat hij 'symmetrische' machtsverhoudingen veronderstelt die op zich ook geen (structurele) dynamiek kunnen ontvouwen. Andere benaderingen daarentegen, die van structureel *asymmetrische* verhoudingen in de interactie staat – economie (Keman, 1985b) en tussen vakbonden en werkgeversorganisaties uitgaan (Offe/Wiesenthal, 1977), popen een interpretatiekader voor verschuivingen in machtsbalances, juist tijdens de economische crisis (zie ook Offe, 1984; Altvater e.a., 1983). Vanuit deze theorie wordt begrijpelijk en plausibel dat door het bedreigde organisatievermogen van de overheid in verband met de 'fiscal crisis of the state' (cf. O'Connor, 1973) en door de dalende vakbondsmacht ook in corporatistische landen een 'opting out' structureel mogelijk wordt.

(b) Hoewel Scharpf niet meer pretendeert dan 'strategische beslissingsmogelijkheden' van politieke besluitvormers te onderzoeken, lijkt zijn analysekader op sommige punten toch nog onvoldoende uitgerust om de 'tijdsdimensie', de *dynamiek* van politieke processen, te beschrijven en ook van hieruit de beleidsresultaten te verklaren. Braun en Keman (1986) verwijten Scharpf dat hij nog te veel naar de algemene voorwaarden van strategieën kijkt in plaats van de invloed van het proces van strategievorming op de beleidsresultaten zelf te beschrijven (zie ook Keman/Van Dijk, 1986: 6). Juist voor een toepassing van de vergelijkende resultaten op landen lijkt dit punt bijzonder belangrijk.

De dynamiek van de integratie en desintegratie van beleid en daarmee de wisselende rol van het doel volledige werkgelegenheid in de politieke beslissingen zou onderwerp moeten zijn van een *conjuncturele* analyse van het werkgelegenheidsbeleid, die van 'historische ervaringen en beslissingen' en 'structurele raamvoorwaarden' uitgaat en de invloed en de verandering van deze factoren *binnen de steeds weer wisselende actuele maatschappelijke context* onderzoekt. De 'conjunctuur' is evenzogoed uitdrukking van de kans op de haalbaarheid en het succes van een strategie gericht op volledige werkgelegenheid als van de structurele eigenschappen van een politiek systeem of de 'logica van het collectieve handelen' binnen het besluitvormingsproces. Een politiek – institutionele analyse van werkloosheid zou dus om niet alleen het positionele verschil in werkloosheid tussen lan-

den, maar ook veranderingen in de posities van landen en nationale fluctuaties in de ontwikkeling van werkloosheid te kunnen beschrijven, drie dimensies moeten omvatten:

- een onderzoek naar de 'structuur' van het beleid in landen, onderverdeeld naar de 'historische ervaringen en institutionele mogelijkheden' enerzijds en de aanwezige machtsverhoudingen en institutionele arrangementen ervan in de crisis anderzijds;
- een onderzoek dat de rationale vormen van handelen benadrukt. De 'logica van het collectieve handelen' baseert zich daarbij op de rationaliteit van grote organisaties als individueel zelfstandige actoren, terwijl de 'logic of accomodation', de rationaliteit van grote groepen binnen een net van interdependente relaties beschouwt:
- een onderzoek dat structurele kenmerken en 'handelingsvoorwaarden' van strategieën in de wisselende conjuncturen van landen beschrijft.

### 3. Nederland

In hoeverre maken de geschetste politiek-institutionele factoren de strategische kenmerken en politieke keuzes tijdens de economische crisis in Nederland plausibel? Volgens Schmidt heeft Nederland in de jaren zeventig de 'pluralistisch-sectoralistische weg naar de werkloosheid' ingeslagen met een relatief geringe coördinatie van het beleid. Hiervoor zijn een aantal structurele voorwaarden verantwoordelijk:

(a) De Nederlandse vakbeweging was in de crisis niet sterk genoeg om de volledige werkgelegenheid als doel tegenover prijsstabiliteit, exportverbetering etc. te verdedigen. Wél was de vakbeweging (samen met de PvdA) lange tijd in staat, om het bestaande sociale zekerheidsstelsel te bewaren, met de consequentie dat nieuwe, op aanbodverbetering gerichte strategieën tijdelijk geblokkeerd werden.

(b) de institutionele arrangementen verleenden aan de vakbeweging geen omvattende participatie- en medebeslissingsmogelijkheden, waardoor geen stabiele consensus onder de actoren tot stand kwam. Dit punt is in de vergelijkende politicologie nogal omstreden; Nederland wordt juist vaak als een corporatistisch land beschouwd met weinig sociale en politieke conflicten en voldoende integratie van de vakbeweging in de politieke besluitvorming (zie bij voorbeeld Lehbruch, 1979; Lehner, 1985; Czada, 1985).

Nieuwe studies hebben uitgewezen dat in Nederland ongetwijfeld lange tijd een economische en politieke consensus heerste over beleidsdoelen en dat er tot op heden nog bipartite en tripartite institutionele samenwer-

kingsverbanden bestaan (Keman e.a., 1985). Nederland is echter nooit gekenmerkt geweest door een stabiel 'klassenevenwicht' zoals in Zweden of Noorwegen (Woldendorp, 1985; Zimmermann, 1985; Braun/Keman, 1986). Dit heeft invloed gehad op aard en omvang van de integratie van de vakbeweging in het politieke systeem. De vakbonden bleven op belangrijke politieke terreinen (industriële beleid, investeringsbeslissingen) van inspraak uitgesloten (Woldendorp, 1985: 128-133; Zimmermann, 1985: 130, 187-189). Het bestaan van zogenaamde 'corporatistische' instituties als de SER of de Stichting van de Arbeid was daarom geen garantie voor een omvattende 'gelijke ruil'.

In de jaren zeventig bestonden dan ook wankele pogingen, om tot materiële overeenkomsten met de vakbeweging en de ondernemers te komen. De herhaaldelijke looningrepen tot 1982 duiden echter op de mislukking en instabiliteit van deze pogingen. Vanuit de institutionele arrangementen gingen daarom weinig betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het beleid voor de actoren uit.

(c) De PvdA speelde in de Nederlandse partijpolitieke verhoudingen zeker geen onbelangrijke rol. In vergelijking met de invloed van sociaal-democratische partijen in de corporatistische landen is haar invloed op vorm en inhoud van beleid echter relatief gering geweest. Daaraan heeft ook het 'progressieve' kabinet Den Uyl weinig veranderd. Voor de institutionalisering van sociaal-democratische doelstellingen zoals de volledige werkgelegenheid, moet de sociaal-democratische partij langdurig en overheersend aan de regering deelnemen (Esping-Andersen, 1985). Daarvoor was de kabinetsperiode echter te kort. De regering-Den Uyl was wel in staat een coöperatieve opstelling van het NVV en later het FNV te bereiken. De ondernemersorganisaties bedreigden deze integratie echter voortdurend (zie b.v. de controverses die tot de Machtigingswet in 1974 hebben geleid). Anders dan in Noorwegen of Zweden heeft de Nederlandse sociaal-democratie een sterk rechts tegenwicht in de vorm van een christen-democratisch blok en een zeker in de jaren zeventig hechtere ondernemersfractie.

(d) Door de verzuilde vakbewegings- en partijenstructuur en vooral door de overheersende invloed van christen-democratische waarden en normen op de politieke cultuur, werd de 'ratio van de volledige werkgelegenheid' geen onderdeel van de besluitvormingscultuur en het macro-economische instrumentarium in Nederland (zie ook Therborn, 1985: 124). Daarmee ontbraken de nodige ervaring en instrumenten aan het begin van de crisis.

(e) Een coördinatie van het beleid à la Japan of Zwitserland behoorde om verschillende redenen niet tot de mogelijke opties: in vergelijking met

Japan ontbreken in Nederland de traditionele paternalistische arbeidsverhoudingen en de flexibele politiek-sociale normen voor de beroepsarbeid en de beloningsstructuur. In vergelijking met Zwitserland werd een mogelijke 'zelfregulering' door de sterke rol van de staat in Nederland geblokkeerd.

Niet alleen structurele, maar ook strategische voorwaarden voor een coördinatie van beleid gericht op volledige werkgelegenheid ontbraken in Nederland:

(a) De jaren zeventig en tachtig zijn door hoge fragiliteit van strategieën gekenmerkt. Sinds in de jaren zestig de traditionele 'Konkordanzkonjunktur' (cf. Braun/Van Kersbergen, 1986b: 859) uit elkaar begon te vallen, ontbrak een eensgezinde interpretatie van het overheidshandelen en later van de economische crisis. De wisselende partijen in de regering, de interne fractioneringen binnen de vakbeweging en de scherpe tegenstellingen in het arbeidsoverleg, verminderden de voor een geslaagd arbeidsmarktbeleid nodige integratie van belangen en daarmee de kans op 'reductie van onzekerheid' (Lehner e. a., 1983) van alle actoren. Naarmate de crisis vorderde en 'neo-liberale' strategieën het voortouw namen (zie Braun/Van Kersbergen, 1986a), nam de fragiliteit van strategieën verder toe, omdat de vakbeweging en de PvdA meer en meer van deelname in de politieke besluitvorming bleven uitgesloten.

(b) Contingente strategische factoren zoals de lange tijd 'verkeerde' perceptie van het karakter van de werkloosheid in Nederland en tegenstellingen tussen de ministeries van Sociale Zaken en Financien (zie Therborn, 1985: 163) ondermijnden verder de nodige capaciteit van de regering om de werkloosheid op te lossen.

(c) Een zekere taaiheid van strategieën valt in Nederland eveneens te ontdekken als men aan de langdurige onderhandelingen over compromisformules tijdens de regeringen-Den Uyl en -Van Agt I denkt (Zimmermann, 1985) en aan de lange periode waarin de tegenstellingen binnen het CDA (sociale verantwoordelijkheid vs. rentabiliteitslogica: zie Braun/Van Kersbergen, 1986b) eenduidige politieke keuzes onmogelijk maakten.

Gezien het ontbreken van deze structurele en strategische voorwaarden, kregen in Nederland in de economische crisis nauwelijks die strategieën een kans die een beter resultaat ter bestrijding van de werkloosheid zouden hebben laten verwachten. Werkloosheid, zo leren de politiek-institutionele benaderingen, kan ook een resultaat zijn van de politieke organisatie van macht en belangen en van strategische keuzes. De huidige politieke verhoudingen (een christen-democratisch-liberaal kabinet, een verzwakte vakbeweging, een neo-liberale beleidsfilosofie) voorspellen

weinig goeds voor de verdere ontwikkeling van de werkgelegenheid. De doelstelling om de werkloosheid binnen vier jaar met slechts 200.000 personen te verminderen, is uitdrukking van de ondergeschikte positie, die de volledige werkgelegenheid in Nederland nog steeds inneemt. Er zijn bovendien geen tekenen dat in de toekomst enkele van de positieve strategische kenmerken voor de volledige werkgelegenheid zullen worden verwezenlijkt: in plaats van een expansief begrotingsbeleid, een actief arbeidsmarktbeleid en een actieve beheersing van belangrijke politieke terreinen door de overheid, domineert nog steeds de visie van een bezuinigingsbeleid en een neo-liberale staat.

De gemeenschappelijk geformuleerde doelstelling van 500.000 werklozen in 1990 door vakbonden, ondernemers en overheid is bovendien nog geen uitdrukking van een principiële consensus over het regeringsbeleid. Dat blijkt uit de nog steeds hevig gevoerde discussies en tegenstellingen tussen de belangengroepen onderling en tussen de belangengroepen en de regering. De strategieën van het kabinet Lubbers II zullen daarom ook in de toekomst een hoge mate van fragiliteit vertonen. Dat mag het succes van het globale macro-economische beleid misschien niet beïnvloeden. De oplossing van de werkloosheid komt het niet ten goede.

## Noten

1. Hoewel Therborn Zwitserland hierbij rekent, benadrukt bijna de hele literatuur dat Zwitserland een uitzondering vormt. De activiteiten van de overheid zijn op tal van punten beperkter dan in de andere landen (Farago, 1986; Hotz, 1980; Katzenstein, 1980).

2. Dit artikel is een systematisering van benaderingen binnen de vergelijkende politicologie. Daarom leg ik de nadruk op de opvallende verschillen tussen de auteurs. Aan de veelzijdigheid en veelzijdigheid van hun argumentatie wordt daarbij geen recht gedaan.

3. In Oostenrijk hebben werkgevers en vakbonden binnen de 'Paritätische Kommission' de zeggingskracht over loon- en prijsvragen. Bovendien zijn de belangenorganisaties binnen het bestuur van de genationaliseerde banken en grote industriële ondernemingen vertegenwoordigd. In Zweden beheren de vakbonden de 'Arbetsmarknadsstyrelsen', een overheidsorgaan dat het arbeidsmarktbeleid coördineert en bovendien invloed uitoefent op investeringsbeslissingen. In Noorwegen regeert de vakbeweging eveneens mee bij het arbeidsmarktbeleid en heeft zij grote invloed op het monetaire beleid via de banken.

4. Die alleen qua naam naar de marxistische achtergrond van de auteur verwijst. Zijn uitwerking bestaat eerder uit een historische dimensie (het ontstaan van volledige werkgelegenheid) en een materialistische dimensie (het beschrijven van 'politieke raamvoorwaarden' van het beleid), maar niet uit een historisch-materialistische

sche die immers óf van de logica van de klassenstrijd óf van de logica van de kapitaalaccumulatie uit zou moeten gaan, om de concrete vormen van de politieke praktijk te beschrijven.

5. Tot de 'institutionalisering' rekt Therborn: (a) de uitdrukkelijke formulering van het doel om de volledige werkgelegenheid te bereiken; (b) het feitelijke gebruik van anti-cyclische maatregelen; (c) het bestaan en het gebruik van bijzondere instrumenten om de volledige werkgelegenheid te beïnvloeden; (d) de bereidheid om werkloosheid niet te gebruiken in ruil voor andere macro-economische prioriteiten (p. 21).

6. Zie ook Olson (1965 en 1982) die deze verschijning in termen van 'encompassing organisations' heeft beschreven.

Tabel 1: De ontwikkeling van de werkloosheid, de werkgelegenheid en de participatie van de beroepsbevolking in 17 OECD-landen van 1973 tot 1984

Landen	Werkloosheid			Werkgelegenheid		Participatie	
	1973	1984	1973-1983	1973	1983	1973	1983
Australië	1.8	8.9	8.8	70.5	69.3		
Oostenrijk	1.1	4.2	6.3	65.1	65.6		
België	2.3	14.0	-4.3	63.5	64.2		
Canada	5.5	11.2	22.5	66.7	72.4		
Denemarken	0.9	10.3	0.2	75.9	80.9		
Finland	2.3	6.1	10.4	71.7	77.9		
Frankrijk	2.6	9.7	1.4	67.8	66.4		
Bondsrepubliek	1.0	8.6	-6.5	68.8	64.7		
Ierland	5.9	14.1*	6.1	63.1	62.8		
Italië	6.2	10.2	6.8	58.9	60.0		
Japan	1.3	2.7	9.0	64.5	65.3		
Nederland	2.2	14.0	5.1+	57.3+	60.2		
Noorwegen	1.5	3.0	15.5	67.8	76.9		
Zweden	2.5	3.1	8.9	75.5	81.3		
Zwitserland	0.0	1.1	-6.5	78.0	69.3		
Ver. Koninkrijk	2.2	13.2	-5.0	72.9	72.8		
Verenigde Staten	4.8	7.4	18.5	68.4	73.1		

\*' betekent 1983; '+' betekent 1975. 'Werkloosheid' is het aandeel van werklozen in de totale beroepsbevolking. De data zijn ontleend aan OECD, Economic Outlook, nr. 38. 'Werkgelegenheid' is de toename/afname van het aantal werkende mensen (keer 1000). De data zijn berekend uit cijfers afkomstig uit OECD, Labour Force Statistics, 1963-83. 'Participatie' is het aandeel van de beroepsbevolking (zonder militairen) in de totale beroepsbevolking. De data zijn ontleend aan OECD, Labour Force Statistics, 1963-83.

## Literatuur

- Altwater, E., K. Hübner en M. Stanger, *Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus*, Opladen 1983.
- Andrain, *Politics and economic policy in western democracies*, North Scituate, Massachusetts 1980.
- Armingeon, K., Neo-corporatistische inkomenspolitiek, in: H. Keman, J. Woldendorp en D. Braun, 1985, p. 33-55.
- Braun, D., Strategy formation and internal coordination. A political-institutionalist view on the unemployment problem of the Netherlands (1973-84), discussiebijdrage, ECPR, Barcelona 1985.
- Braun, D., en H. Keman, Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, *Politische Vierteljahresschrift*, 27jg., Heft 1, 1986, p. 78-99.
- Braun, D., en K. van Kersbergen, *The Dutch road to adjustment*, discussiebijdrage, ECPR, Goteborg 1986a.
- Braun, D., en K. van Kersbergen, Wendepolitik und politische Kräfteverhältnisse in den Niederlanden, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 7/86, 1986b, p. 857-868.
- COB/SER, *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland. Analyse van het gevoerde arbeidsvoorzieningsbeleid (1975-1985) in Nederland en de daaruit voortvloeiende effecten*, Den Haag 1986.
- Czada, R., De consensusvoorwaarden voor en de gevolgen van neo-corporatistische politiek, in: H. Keman, J. Woldendorp en D. Braun, 1985, p. 57-83.
- Czada, R., *Zwischen Arbeitsplatzinteresse und Modernisierungszwang. Bestandsbedingungen und Auswirkungen gewerkschaftlicher Politikeinbindung im internationalen Vergleich*, proefschrift, Konstanz 1986.
- Esping-Andersen, G., Power and distributional regimes, *Politics and society*, vol. 14, no. 2, 1985, p. 223-256.
- Farago, P., Formen organisierter Interessenvertretung und die Schweizer Politik, in: P. Farago en H. Kriesi (red.), *Wirtschaftsverbände in der Schweiz. Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*, Grösch, 1986, p. 273-282.
- Hirsch, F., J.H. Goldthorpe (red.), *The political economy of inflation*, Cambridge, Massachusetts 1978.
- Hirschmann, A.O., *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Massachusetts 1979.
- Hoffman, L., Het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in: A.A. van Duijn (red.): *Overheidsbeleid en werkgelegenheid*, Deventer 1984, p. 89-130.
- Hotz, B., Formen der gesellschaftlichen Problemlösung in der Wirtschaftspolitik der Schweiz, in: V. Ronge (red.): *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt/New York 1980, p. 170-194.
- Kalecki, M., Political aspects of full employment, opnieuw uitgegeven in: E.K. Hunt (red.), *A critic of economic theory*, Londen 1972.
- Katzenstein, P., Capitalism in one country? Switzerland in the international eco-

- nomy, *International Organization*, vol. 34, no. 1, 1980, p. 507-540.
- Katzenstein, P., *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*, Ithaca and London, 1985.
- Keman, H., Politiek bedrijven en beleid maken: het neo-corporatisme als element van crisis-management, in: H. Keman, J. Woldendorp en D. Braun, 1985a, p. 57-83.
- Keman, H., Het neo-corporatisme als nieuwe politieke strategie? in: H. Keman, J. Woldendorp en D. Braun, 1985b, p. 8-31.
- Keman, H., J. Woldendorp en D. Braun, *Het neo-corporatisme als nieuwe politieke strategie. Crisisbeheersing met beleid en (door) overleg*, Amsterdam 1985.
- Keman, H., en D. Braun, The limits of political control. A cross-national comparison of economic policy responses in 18 capitalist democracies, *European Journal of Political Research* 12, 1984, p. 101-108.
- Keman, H., en F. Lehner, Economic crisis and political management; an introduction to the problems of politico-economic interdependence, *European Journal of Political Research* 12, 2, 1984.
- Keman, H., en T. van Dijk, Political strategies to overcome the crisis; policy formation and economic performance in 17 capitalist democracies, in: H. Keman, H. Paloheimo en P. Whiteley, *Coping with crisis. Alternative responses to economic recession in advanced industrial society*, (ter perse) 1986.
- Keohane, R.O., Economics, inflation, and the role of the state. Political implications of the McCracken report, *World Politics*, vol. 31, 1977, p. 108-128.
- Kriesi, H., The structure of the Swiss political system, in: G. Lehbruch en P.C. Schmitter (red.), *Patterns of corporatist policy-making*, Beverly Hills en Londen 1982.
- Lehmbruch, G., Liberal corporatism and party government, in: P.C. Schmitter en G. Lehbruch (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills and Londen 1979.
- Lehner, F., The political economy of distributive conflict in the welfare state, discussiebijdrage, ECPR, Barcelona 1985.
- Lehner, F., K. Schubert en B. Geile, Die strukturelle Rationalität regulativer Wirtschaftspolitik, *Politische Vierteljahresschrift* 24, 1983, p. 361-384.
- Lindberg, L.N., Models of the inflation-disinflation proces, in: L.N. Lindberg en C.S. Maier (red.), *The politics of inflation and economic stagnation*, Washington DC 1985, p. 25-50.
- Maarse, J.A.M., Arbeidsmarktbeleid: enkele trends en effecten, *Sociologische Gids* 84/1, 1984, p. 96-120.
- O'Connor, J., *The fiscal crisis of the state*, New York 1985.
- Offe, C., *Contradictions of the welfare state*, Londen 1984.
- Offe, C., en H. Wiesenhal, Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organisational form, *Political Power and Social Theory* 1, 1977, p. 67-115.
- Olson, M., *The rise and decline of nations*, New Haven en Londen 1982.
- Pempel, T.J., *Policy and politics in Japan. Creative conservatism*, Philadelphia 1982.
- Scharpf, F.W., The political economy of inflation and unemployment in western

- Europe: an outline, discussiebijdrage, WZB, IIM/LMP81-21, Berlijn 1981.
- Scharpf, F.W., Strategy choice economic feasibility and institutional constraints as determinants of full employment policy during the recession in: K. Gerlach, W. Peters en W. Sengenberger (red.), *Public policies to combat unemployment in a period of economic stagnation. An international comparison*, Frankfurt/New York 1984, p. 67-113.
- Scharpf, F.W., Beschäftigungspolitik in der Krise, *Leviathan* 13, 1985, p. 1-22.
- Schmidt, M.G., *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/New York 1982.
- Schmidt, M.G., The welfare state and the economy in periods of economic crisis: A comparative study of twenty-three OECD nations, *European Journal of Political Research* 11, 1983, p. 1-26.
- Schmidt, M.G., The politics of unemployment; rates of unemployment and labour market policy, *West European politics* 7, 1984a, p. 5-24.
- Schmidt, M.G., Labour market performance and inflation in OECD nations; a political-institutionalist view, in: K. Gerlach, W. Peters en W. Sengenberger (red.); *Public policies to combat unemployment in a period of economic stagnation. An international comparison*, Frankfurt/New York 1984b, p. 34-66.
- Schmidt, M.G., The politics of labour market policy. Structural and political determinants of full employment and mass unemployment in mixed economies, discussiebijdrage, IPSA, Parijs 1985a.
- Schmidt, M.G., *Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/New York 1985b.
- Schmidt, M.G., Political management of mixed economies. Political aspects of macroeconomic performance in OECD nations (1960-84), discussiebijdrage, Berlijn 1986.
- Therborn, G., *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg 1985.
- Woldendorp, J., Hoe corporatistisch is Nederland georganiseerd? Een overzicht, in: H. Keman, J. Woldendorp en D. Braun, 1985, p. 115-137.
- Zimmerman, E., *Industriepolitik und kollektive Arbeitsbeziehungen in den Niederlanden*, proefschrift, Konstanz 1985.