

Crisis en verandering.

Het Nederlandse kabinetsbeleid tussen 1978-1986.

Jasper de Mol, s1663054

08-08-2021

Masterscriptie

Begeleider: Dr. L.J. Touwen

Woorden: 33.959 incl. bibliografie en voetnoten.

Inhoud

Inleiding	3
Hoofdvraag	3
Historiografie	4
Operationalisering	16
Theoretisch kader	18
Bronnen en methoden	21
Hoofdstuk 1: beleidsfalen en experimentatie; stagnerende groei 1978-1979	24
Economische en politieke context	24
De doelen van Van Agt I	27
Ombuigingen, beleidsveranderingen en beleidsfalen	29
Oorzaken van het beleidsfalen	32
Innoveren en herstructureren, een paradoxale aanpak	34
Conclusie	36
Hoofdstuk 2: Grote conflicten, belangrijke lessen; Nederland in recessie, 1980-1981.	38
Economische en politieke context	38
De financieringstekort-rentespiraal: een belangrijke les	40
Conflict binnen Van Agt I	43
Conflict tijdens Van Agt II	48
Conclusie	50
Hoofdstuk 3: Verandering in denken en beleid; Economisch herstel, 1982-1986	52
Economische en politieke context	52
Beleidsadviezen en <i>social learning</i>	54
Financieringstekort centraal	58
Het einde van de paradoxale aanpak; collectieve lastendruk en marktwerking	61
Afdwongen consensus, het akkoord van Wassenaar	65
Conclusie	68
Conclusie	70
Bibliografie	75
Secundaire bronnen	75
Primaire bronnen	76

Inleiding

In 2007 bracht de kredietcrisis een einde aan een lange periode van economische groei en stabiliteit, de zogenoemde *Great Moderation*. De wereldwijde crisis luidde een langselepende staatsschuldencrisis binnen de eurozone in, die in Nederland gepaard gingen met grote bezuinigingen na het aantreden van het kabinet Rutte I in 2010. Tien jaar na het aantreden van dat kabinet treft een nieuwe crisis de wereld: de coronacrisis. De overheid ondersteunt de economie met grote steunpakketten gedurende de pandemie die over de hele wereld het economisch en maatschappelijk leven tot stilstand doet komen. Het partijprogramma van de VVD, de partij die tien jaar eerder bekend stond om het hameren op financiële discipline en bezuinigingen rept nu over het ‘bijshaven van de rafelranden van het kapitalisme’. Veranderende denkbeelden ten aanzien van de rol van de overheid in de economie komen vaker voor, denk bijvoorbeeld aan het opkomen van Keynesiaanse economie als antwoord op de Grote Depressie, waarbij de overheid een grotere rol op zich nam en de economie stimuleerde. Een ander voorbeeld is te zien na de crises in de jaren zeventig en tachtig. Keynesiaanse maatregelen verhielpen de economische problemen niet en men vond de oplossingen in de (her)introdactie van marktoplossingen in plaats van overheidsinterventie. Het teruggekeerde ‘neoklassieke’ gedachtegoed, door tegenstanders vaak neoliberalisme genoemd, bleef hierna lange tijd het economische beleid overheersen.

Deze scriptie focust op deze overgangperiode tussen de *Golden Years* en de *Great Moderation*. Na een periode van ongekende economische groei tussen 1950 en 1973 werden Nederland en de wereld getroffen door exogene schokken zoals het einde van het monetaire systeem van Bretton Woods en de eerste en tweede oliecrisis. Waar de overheid in de eerste helft van de jaren zeventig nog een expansief beleid voerde, werd dit tegen het einde van het decennium ingeruild voor een restrictief beleid en concludeerde de regering dat het noodzakelijk was de structurele problemen in de economie aan te pakken. Alhoewel de crises van de jaren zeventig en tachtig en daartegenover de krediet- en eurocrisis op meerdere punten van elkaar verschillen, is het interessant om de overeenkomsten in het achterhoofd te houden. Beide crises werden voorafgegaan door een periode van langdurige economische groei en beiden luiden een nieuwe, instabielere fase in. Een andere overeenkomst is de verandering in het economisch denken. Waar kabinet Den Uyl nog op klassiek-Keynesiaanse wijze reageerde op de economische problematiek van de jaren zeventig, trachten de kabinetten Van Agt een restrictiever beleid te voeren en nadat Lubbers in 1982 aan de macht kwam werden er radicale bezuinigingen doorgevoerd.

Hoofdvraag

Hoe kunnen we de wijzigingen in de prioriteiten ten opzichte van het Nederlandse economische kabinetsbeleid tussen 1978 en 1986 verklaren? Deze hoofdvraag met een focus op het kabinetsbeleid is om meerdere redenen een interessant uitgangspunt voor deze scriptie. In de eerste helft van de jaren zeventig werden Keynesiaanse instrumenten ingezet om de vraag te stimuleren en stegen de collectieve

uitgaven en het minimumloon, terwijl in de jaren tachtig juist omvangrijke ombuigingsoperaties plaatsvonden en men probeerde een gunstiger ondernemersklimaat te scheppen.¹ Hierin zijn verschillen tussen de Keynesiaanse *demand-side* en de neoklassieke *supply-side economics* goed zichtbaar. Door te kijken naar het veranderende kabinetsbeleid kan duidelijk worden waarom en op welke wijze deze omslag in het economisch denken plaatsvond. Het onderzoeken van de argumenten en de conflicten die speelden binnen het kabinet, tussen politieke partijen en met de sociale partners helpt daarnaast bij het bepalen of de terugkeer naar de klassieke economische denkbeelden breed gedragen werden, of dat de omslag slechts het resultaat was van een rechtse kamermeerderheid na 1982. Het doel van deze scriptie is de veranderende argumenten, standpunten en (politieke) conflicten omtrent de prioriteiten van het economisch beleid weer te geven. Deze scriptie zal daarmee bijdragen aan het begrijpen van veranderende economische denkbeelden, iets wat juist vandaag de dag weer relevant is.

Om de hoofdvraag te beantwoorden zal ik kijken naar een aantal achtereenvolgende kabinetsperiodes. Het gaat hierbij om de drie kabinetten Van Agt en het eerste kabinet onder leiding van Ruud Lubbers. Gedurende deze kabinetten was er sprake van een periode van stagnerende groei, gevolgd door een recessie en tot slot een periode van voorzichtig economisch herstel en grote beleidswijzigingen. Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen worden in de komende drie hoofdstukken de volgende deelvragen beantwoord: Hoe reageerde het kabinet van Agt I op de stagnerende groei eind jaren zeventig? Hoe reageerde het kabinet op de verslechterde economische situatie gedurende de periode van recessie tijdens de tweede helft van Van Agt I en de twee daaropvolgende kabinetten? Welke veranderingen vonden er plaats tijdens het eerste kabinet Lubbers en welke argumenten droeg het kabinet daarvoor aan?

Historiografie

Om de economische crisis en -veranderingen in de jaren zeventig en tachtig te begrijpen is het van belang om stil te staan bij drie belangrijke ontwikkelingen in de Nederlandse economie in de decennia na de tweede wereldoorlog en drie externe schokken die plaatsvonden in de jaren zeventig. De eerste van deze ontwikkelingen was de overgang van extensieve groei naar intensieve groei. Nederland maakte net als veel andere Europese landen een inhaalslag door na de verwoestingen uit de oorlog. Deze groei wordt ook wel *catch-up-growth* genoemd en kwam voort uit een stijging van de *output* door de *input* te verhogen terwijl Nederland richting het eigen economische potentieel groeide. De hoge naoorlogse groei kan ook verklaard worden door convergentie, innovaties uit de Verenigde Staten werden overgenomen en toegepast in Europa. Deze combinatie van *catch-up growth* en convergentie wordt door Eichengreen extensieve groei genoemd. In dit 'Keynesiaanse' tijdperk zorgde een combinatie van een sterke overheid, machtige vakbewegingen en grote ondernemingen, aangejaagd door de geleide

¹ E. Nijhof en J. Peet, *Een voortdurend experiment. Overheidsbeleid en het Nederlandse bedrijfsleven* (Amsterdam 2015) 199; J.L. Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, (Utrecht 1997, Ed Lof, vert.) 20,227.

loonpolitiek voor ongekeerde economische groei. In Nederland zorgde de lage lonen en het overheidsbeleid dat investeringen stimuleerde voor een nog snellere groei dan elders in Europa.² Nadat de extensieve groei begin jaren zeventig was uitgeput, waren de instituties die voor een succesvolle *catch-up-growth* hadden gezorgd niet goed in staat om intensieve en op innovatieve productiviteitsgroei gebaseerde groei te realiseren.³ Dit argument van Eichengreen sluit goed aan bij de stelling van Hall en Soskice dat gecoördineerde markteconomieën een comparatief voordeel hebben op het gebied van wat zij noemen ‘incrementele’ innovatie, terwijl liberale markteconomieën een voordeel hebben op het gebied van radicale innovatie. Dit kan ook verklaren waarom ‘neoliberale’ oplossingen werden gezocht toen bleek dat Keynesiaans beleid het tij niet kon keren.⁴

Een tweede ontwikkeling was het einde van de geleide loonpolitiek en het oplopen van een inflatoire loon-prijsspiraal. De geleide loonpolitiek had de concurrentiepositie aanzienlijk versterkt, maar was door de ontstane krapte op de arbeidsmarkt steeds minder houdbaar. Werkgevers in groeiende sectoren wilden hogere lonen betalen dan het CAO en de vakbonden verzette zich (mede hierdoor) tegen de loonpolitiek. Vanaf 1959 werden loonstijgingen gedifferentieerd naar sector, waarbij de stijging van de lonen afhankelijk werd van productiviteitsgroei in de hoop dat dit de benodigde mobiliteit op de arbeidsmarkt zou verschaffen.⁵ Door de centrale structuur van de onderhandelingen ontstond er een systeem van *wage leadership*: de lonen in de economie volgden de loonstijgingen van de sector waarin de lonen het hardst stegen. Sectoren waar de productiviteitsgroei lager lag kregen te maken met een slechtere concurrentiepositie, daarnaast liep de inflatie op.⁶

Een derde ontwikkeling was het expansionistische beleid van de overheid in de jaren zestig, die de inflatie deed oplopen en de concurrentiepositie verder verzwakte. Dit beleid was mede mogelijk door de aanhoudende economische groei, aardgasbaten en de voortdurende toename van belastinginkomsten. In 1960/61 werd de gulden gerevalueerd, een onderdeel van het bestrijden van inflatie, wat bijdroeg aan het afnemende concurrerend vermogen. In de jaren zestig raakte de economie oververhit en ondanks de teruglopende winstgevendheid groeiden de export en investeringen. Een verklaring hiervoor zijn diepte-

² Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 1-18; L.J., Touwen, *Coordination in transition. The Netherlands and the world economy, 1950-2010*, (Leiden 2014) 256-257; Barry Eichengreen, *The European economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond* (5e druk; Princeton 2008) 2-6.

³ Dit argument, gehaald uit Eichengreen, *The European economy*. moet ook gezien worden vanuit het perspectief van ‘institutional sclerosis’ van Mancur Olson, zie: M. Olson, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven 1982).

⁴ P.A. Hall & D. Soskice. eds. *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. (Oxford 2001), 6-9, 17-21. In hun benadering onderscheiden Hall en Soskice twee ideaaltypen politieke economieën: *liberal market economies* (LMEs), zoals de Verenigde Staten, waarbij marktwerking de belangrijkste coördinerende factor is, en *coordinated market economies* (CMEs), zoals Nederland in de periode waar wij naar kijken, waar strategische coördinatie de overhand heeft.

⁵ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 117.

⁶ Touwen, *Coordination in transition*, 37; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 113-117; Nijhof en Peet, *Een voortdurend experiment*, 162.

investeringen die werden gedaan om (op den duur) op loonkosten te besparen, deze droegen bij aan een verhoging van de structurele werkloosheid.⁷

De oplopende inflatoire loon-prijsspiraal tastte de rendementen aan. Door het doen van investeringen terwijl de winstgevendheid terugliep nam het eigen vermogen van de bedrijven af. Deze ontwikkeling maakte de bedrijven kwetsbaarder in tijden van een verslechterde conjunctuur. Eind jaren zestig werd al geconcludeerd dat de krappe arbeidsmarkt, snelgroeiende consumptie door zowel particulieren als overheid, zwaarder wordende lastendruk en achterblijvende besparingen de concurrentiepositie aantastten en er geen ruimte meer was voor investeringen. Het doen van investeringen was echter steeds noodzakelijker geworden door de eerdergenoemde uitputting van de extensieve groei en daarbij behorende overgang naar intensieve groei. In de periode 1963-1973 lag de prioriteit echter bij een rechtvaardiger inkomensverdeling en een hoog niveau van collectieve welvaartsvoorzieningen. Het minimumloon werd gekoppeld aan de welvaartsontwikkeling van de CAO, lonen en uitkeringen werden aan het minimumloon gekoppeld. Automatische prijscompensaties lagen vast in de CAO's, waardoor er een aan elkaar gelinkt systeem ontstond van prijzen, lonen en collectieve uitgaven: een inflatoire loon-prijsspiraal die de collectieve uitgaven en de lastendruk deed stijgen.⁸ De hogere belasting- en premiedruk verdrong de winsten nog verder en het bedrijfsleven was zeer kwetsbaar geworden voor externe schokken.⁹

In de jaren zeventig zijn er drie van zulke schokken die de omslag van de economische prestaties teweegbrachten.¹⁰ Allereerst zorgde het uiteenvallen van Bretton Woods voor een opwaardering van de gulden. Door de geleide loonpolitiek en het prijsbeleid van de overheid was het onder het systeem van vaste wisselkoersen mogelijk geweest de gulden een ondergewaardeerd valuta te maken. Nadat het systeem uiteenviel dreef marktwerking de waarde van de gulden op en droeg het bij aan het verzwakken van de concurrentiepositie. De tweede schok was de inflatie, ondanks de waardestijging van de gulden stegen de loonkosten en zorgde de inflatoire loon-prijsspiraal ervoor dat de concurrentiepositie verder werd aangetast. Als gevolg hiervan werden verouderde kapitaalgoederen versneld afgedankt, wat leidde tot het verlies van de werkgelegenheid die paste bij deze goederen. De oplopende werkloosheid verslechterde vervolgens weer de overheidsuitgaven en lastendruk. Een derde schok was het stijgen van de energieprijzen tijdens de eerste, en aan het einde van het decennium de tweede oliecrisis. Dit had een aantal gevolgen: de inflatie liep op door de prijscompensatie voor de

⁷ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 34, 94-97, 189, 202-203; Nijhof en Peet, *Een voortdurend experiment*, 167; Touwen, *Coordination in Transition*, 37.

⁸ Visser en Hemerijck geven aan dat tijdens kabinet Van Agt I rond 60% van de stijging van de begrotingsuitgaven vast lagen door de automatische prijscompensaties en koppelingen van trendvolgers, sociale zekerheid, minimumloon en uitkeringen.

⁹ A. Hemerijck & J. Visser, *A Dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands* (Amsterdam 1997) 30; Nijhof en Peet, *Een voortdurend experiment*, 176 - 179; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 189.

¹⁰ Van Zanden geeft aan dat ook de milieuwetgeving die aan het begin van de jaren zeventig werd ingevoerd leidde tot het versneld afdanken van kapitaalgoederen, waardoor werkgelegenheid verloren ging en nieuwe investeringen geen productiviteitsgroei bewerkstelligde.

gestegen energieprijzen. Daarnaast was de Nederlandse economie energie-intensief omdat in voorgaande jaren goedkoop aardgas was gebruikt als instrument voor groei. Hierdoor was de Nederlandse economie kwetsbaar geworden voor prijsstijgingen. Kapitaalgoederen werden afgeschreven omdat deze niet meer rendabel waren door de hogere energieprijzen waardoor investeringen in nieuwe kapitaalgoederen, of ter verbetering van kapitaalgoederen die anders afgeschreven moesten worden, noodzakelijk waren. Dit werd bemoeilijkt door de afgenomen winsten. Het aandeel vreemd vermogen nam toe: als de conjunctuur zou omslaan, konden de rente en aflossingsverplichtingen zwaar drukken op de liquiditeit en ook de solvabiliteit van bedrijven in gevaar brengen. Tot 1979 leek de economie het nog redelijk te doen door de groei van particuliere consumptie, de export en investeringen bleven echter achter en na de tweede oliecrisis werden de gebreken van de Nederlandse economie pijnlijk duidelijk.¹¹

De problemen bestonden uit een samenhangend geheel van hoge inflatie en arbeidskosten, een stijgende collectieve lastendruk en werkloosheid, de verslechterde concurrentiepositie van het bedrijfsleven en lage investeringen. De verzwakte rendementspositie en het lage aandeel eigen vermogen van het bedrijfsleven maakte het moeilijk om de nodige investeringen te doen en door de stijgende energieprijzen verslechterde deze situatie nog meer. Mede onder druk van deze economische problemen vond er in de jaren tachtig een omslag plaats van Keynesiaans naar meer 'neoliberaal' beleid. Onder leiding van Ruud Lubbers richtte het beleid zich op de beperking van overheidsuitgaven en het financieringstekort en door het stimuleren van marktwerking door het dereguleren en privatiseren werd de rol van de overheid kleiner. Volgens Keetie Sluyterman drong het bedrijfsleven er in de vroege jaren tachtig op aan dat de overheid de concurrentiepositie zou bevorderen door het financieringstekort terug te dringen en de collectieve lastendruk te laten afnemen. Het vertrouwen in overheidsinterventie maakte plaats voor geloof in de heilzame werking van de markt in Nederland, en tegelijkertijd in veel andere landen.¹²

Deze omslag was ook te zien in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. De problemen waar de Verenigde Staten mee kampte, vertoonde veel overeenkomsten met de problemen in de Nederlandse economie. Mark Blyth stelt over de situatie in de Verenigde Staten dat de problemen met, en het uiteindelijk uiteenvallen van, het systeem van Bretton Woods voor veel onzekerheid zorgden. Ook was er sprake van een hoge inflatie. Deze werd veroorzaakt door de hoge overheidsuitgaven die in de jaren

¹¹ J. van Gerwen & F. de Goey, *Ondernemers in Nederland. Variaties in ondernemen* (Amsterdam 2008) 150; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 150, 219-227; A. de Jong en G. Westerhuis, *Over geld en macht. Financiering en corporate governance van het Nederlandse bedrijfsleven* (Amsterdam 2015) 122.

¹² Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 20; Gerwen & De Goey, *Ondernemers in Nederland*, 199; L.J. Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve? Effects of policy learning in the Netherlands in the 1980s,' *Labor History* 49:4 (2008) 439-464, aldaar 445; M. Oudenampsen, 'Between conflict and consensus. The Dutch depoliticized paradigm shift of the 1980s', *Comparative European Politics* 18:5 (2020) 771-792, aldaar 771; J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, vert. E. Lof (Utrecht 1997) 227-228; K.E. Sluyterman, *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw*. (Amersfoort 2003) 281.

zestig de Vietnamoorlog en de sociale plannen van president Johnson financierden. De problemen met Bretton Woods en de hoge inflatie veroorzaakten grote onzekerheid over de werkgelegenheid en investeringen. Daarbovenop kwam begin jaren zeventig de eerste oliecrisis en het ingrijpen in de lonen en prijzen van president Nixon. Deze onzekerheden en nieuwe economische realiteit bleken een voedzame bodem voor nieuwe ideeën. Nieuwe ideeën overigens die vaak gestoeld waren op de klassieke economische theorie die voor de opkomst van het Keynesiaanse gedachtegoed gangbaar was. Deze ideeën werden door het bedrijfsleven omarmd. Dit bedrijfsleven, geschokt door het vergaande overheidsingrijpen, was dringend op zoek naar alternatieve ideeën en oplossingen voor de economische malaise. Een alternatief voor het expansieve en op overheidsingrijpen gebaseerde beleid.¹³

Blyth noemt vier samenhangende ideeën die een andere oplossing en verklaring van de economische problematiek voorstonden. Deze ideeën waren: het monetarisme, *rational expectations theory*, de *supply-side economics*, en de *public choice theory*. Wat deze ideeën met elkaar in overeenstemming hadden, is volgens Blyth het geloof dat inflatie erger is dan werkloosheid en dat zowel inflatie als werkloosheid veroorzaakt werden door overheidsingrijpen.¹⁴

Het monetarisme leverde kritiek op het expansieve overheidsbeleid en plaatste vraagtekens bij het bestaan van een *trade-off* tussen inflatie en werkgelegenheid op de middellange en lange termijn. Monetaristen als Milton Friedman beargumenteerden dat op de middellange termijn de negatieve impact van inflatie op de lonen en koopkracht, de positieve werkgelegenheidseffecten van een expansief overheidsbeleid, tenietdoet. De werkloosheid zal na een daling op de korte termijn terugkeren naar het natuurlijke werkloosheidspercentage. Volgens monetaristen werden fluctuaties in de inflatie en economische prestaties veelal veroorzaakt door de buitensporige veranderingen in de geldhoeveelheid. De monetaristen stelden daarom een restrictief monetair beleid voor.¹⁵

Voortbordurend op de kritiek die de monetaristen leverden op de expansieve overheid stelde aanhangers van de *rational expectations theory* dat de Keynesiaanse modellen ten onrechte de verwachtingen en het rationeel handelen van het individu onderschatten. Volgens aanhangers van de *rational expectations theory* zien individuele actoren in dat overheidsingrijpen een effect heeft op diverse variabelen, en passen zij daar bij voorbaat hun gedrag op aan. Hierdoor heeft het gevolgde beleid niet het gewenste effect.¹⁶

De aanhangers van *supply-side economics* richten zich vooral op belastingen. Vanuit de gedachte dat elk aanbod zijn eigen vraag creëert en markten in een natuurlijk evenwicht zijn, zien aanhangers van deze theorie belastingen als verstorend en is het idee dat belastingverlagingen grote

¹³ M. Blyth, *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century* (New York 2002) 127-139.

¹⁴ Blyth, *Great transformations*, 139-147.

¹⁵ Blyth, *Great transformations*, 139-141; P.A. Hall, 'Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25: 3 (1993) 275-296, aldaar 284.

¹⁶ Blyth, *Great transformations*, 142-144; J. Toirkens, *Schijn en Werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986* (Deventer 1988) 386.

positieve effecten hebben op het arbeidsaanbod, investeringen en de totale productie. De aanhangers van deze theorie beargumenteren dat de lagere overheidsinkomsten door de lagere belastingen gecompenseerd kunnen worden door hogere besparingen. Sommige aanhangers gingen zover door te stellen dat de positieve effecten van de lagere belastingtarieven zelfs zouden leiden tot meer belastingopbrengst voor de overheid. Door de zorgen van het bedrijfsleven over het expansieve overheidsbeleid te combineren met argumenten voor lagere belastingen kreeg deze theorie vanuit het bedrijfsleven veel steun.¹⁷

De laatste van de vier ideeën die Blyth noemt was de *public choice theory*. Het centrale idee van deze theorie verschafte het Amerikaanse bedrijfsleven nog meer munitie tegen het gevolgde interventionistische beleid. De *public choice theory* stelt in lijn met het monetarisme dat met expansief overheidsbeleid alleen op korte termijn effecten zijn te bereiken. Waar in de *rational expectations theory* de individuele actoren zich hiervan bewust zijn, richtten de aanhangers van de *public choice theory* zich op de politici die doelbewust hun beleid op de verkiezingen aanpassen. Expansief beleid, inflatie en deflatie volgen de electorale cyclus.¹⁸

Gedurende de jaren zeventig opende de aanhangers van deze nieuwe ideeën (met name republikeinen) de aanval op de voorstanders van Keynesiaans overheidsingrijpen en expansief beleid (wat vooral bij de democraten de heersende opvatting was). Blyth beschrijft hoe het bedrijfsleven door middel van het steunen van *think-tanks* ideeën probeerde te verspreiden. Aanbodeconomen kregen vaste grond aan de voeten in de senaat en het congres door in de financiële commissies niet alleen kritiek te leveren op de gehanteerde modellen, maar deze ook te vervangen door op *supply-side economics* gebaseerde modellen. Tegelijkertijd werden de ideeën van de aanbodeconomen gepropageerd in de pers. De eenvoud van de geboden analyse en oplossing bleek een sterke aantrekkingskracht te hebben. Voorstanders van de neo-klassieke ideeën verzamelde zich rondom deze *supply-side revolution*. De aanhangers van het Keynesiaanse gedachtegoed bleken niet in staat om met vergelijkbare eenvoud en kracht weerwoord te bieden. Zij misten bovendien de steun van het bedrijfsleven. In de ideeënstrijd namen de aanbodeconomen een stevige voorsprong toen de democratische president Carter de analyse overnam dat inflatie werd veroorzaakt door de grote overheidstekorten. Blyth stelt dat het daaropvolgende door Carter gevoerde inconsistente beleid tot vergaande problemen leidde. Uiteindelijk voelde Carter zich genoodzaakt om de markten tot rust te brengen door de monetarist Paul Volker aan te stellen als president van de Federal Reserve.¹⁹

Terwijl het Keynesiaanse gedachtegoed verder aan geloofwaardigheid verloor, kregen de neo-klassieke ideeën de kans om in beleid te worden omgezet onder president Reagan. Onder zijn leiding werd een restrictief monetair beleid gevoerd, de belastingen gingen omlaag en men zette in op deregulering. Blyth benadrukt in deze omslag het belang van ideeën als aanjager van verandering. De

¹⁷ Blyth, *Great transformations*, 144-146; Toirkens, *Schijn en Werkelijkheid*, 358.

¹⁸ Blyth, *Great transformations*, 147.

¹⁹ Blyth, *Great transformations*, 162-169.

democraten verloren de ideeënstrijd omdat zij geen eigen krachtig alternatief idee tegenover het neoklassieke gedachtegoed konden plaatsen.²⁰

In het Verenigd Koninkrijk vond een vergelijkbare omslag plaats als in de Verenigde Staten. Ook hier werd een meer Keynesiaans beleid vervangen. Onder Premier Margaret Thatcher werd het tegengaan van inflatie de belangrijkste zorg van de beleidsmakers. Budgettaire discipline en belastingverlaging kregen voorrang boven macro economische maatregelen om de werkloosheid tegen te gaan.²¹

De verandering in het economische denken tijdens de jaren tachtig moet worden gezien als een verandering van het heersende beleidsparadigma. Peter A. Hall beschrijft een beleidsparadigma als het raamwerk van ideeën en standaarden waarbinnen beleidsmakers werken. Dit kader bepaalt zowel de doelen als de mogelijke instrumenten om die doelen te bereiken en is zeer invloedrijk omdat veel van de opvattingen binnen het paradigma als vanzelfsprekend worden beschouwd.²²

Bestaand beleid wordt door beleidsmakers aangepast als dit nodig blijkt om nieuwe problemen aan te pakken, of als de gezochte oplossing niet het gewenste resultaat oplevert. Beleidsmakers zijn dus voortdurend op zoek naar oplossingen voor nieuwe en bestaande problemen. Oplossingen die op hun beurt weer worden aangepast naar aanleiding van het geleverde resultaat. Wanneer beleid wordt aangepast door opgedane ervaring is er een proces gaande dat door Hall wordt geduid als *social learning*. Dat beleid voortdurend gewijzigd wordt, wil echter niet zeggen dat ook altijd het beleidsparadigma verandert. Hall vindt het belangrijk om drie verschillende gradaties van verandering te onderscheiden omdat er een verschil is tussen het leerproces voorafgaand aan een relatief kleine beleidsverandering versus die bij een meer radicale omwenteling. Bij de definitie van de drie gradaties van verandering kijkt Hall naar de doelstellingen van het beleid, de beleidsinstrumenten en de toepassing of instelling van deze instrumenten (bijvoorbeeld de precieze hoogte van een bepaald belastingtarief).²³

Bij *first order of change* blijven de beleidsdoelen en de beleidsinstrumenten gelijk maar worden de instellingen binnen het bestaande instrumentarium aangepast. In het Verenigd Koninkrijk veranderde bijvoorbeeld de Minimum Lending Rate met enige regelmaat van hoogte, ingegeven door recente en verwachte ontwikkelingen. Dit is een typische *first order change* in de definitie van Hall, immers, beleidsdoelen en instrument veranderden niet.²⁴

Bij *second order of change* worden andere instrumenten om bepaalde doelen te verwezenlijken toegepast, maar blijven net als bij de *first order of change* de beleidsdoelstellingen onveranderd. Een

²⁰ Blyth, *Great transformations*, 170-173, 194, 201, 275.

²¹ Hall, 'Policy paradigms', 283.

²² Hall 'Policy paradigms', 279.

²³ Hall, 'Policy Paradigms', 277-279.

²⁴ Hall, 'Policy Paradigms', 278.

voorbeeld hiervan was de introductie in 1976 van kasplafonds, een systeem waarmee in het Verenigd Koninkrijk werd gepoogd de overheidsuitgaven te beperken.²⁵

Bij *third order of change* veranderen de doelstellingen van het beleid of de hiërarchie van deze doelstellingen. De omslag in het denken in het Verenigd Koninkrijk, door Hall getypeerd als een paradigmatische verandering is te typeren als een *third order of change*. Onder Premier Margaret Thatcher werd het tegengaan van inflatie een belangrijker beleidsdoel dan de directe bestrijding van werkloosheid. Monetair instrumentarium verving hierbij fiscaal instrumentarium.²⁶

Uit zijn onderzoek naar de paradigmatische verandering die zich in het Verenigd Koninkrijk voltrok concludeert Hall dat de overgang van het ene paradigma naar het andere gekenmerkt wordt door drie belangrijke factoren. De eerste hiervan is beleidsfalen en experimentatie. De Keynesiaanse ideeën konden in het Verenigd Koninkrijk van de jaren zeventig geen uitleg of werkende oplossing bieden voor de gelijktijdig oplopende werkloosheid en inflatie. Het Keynesiaanse beleid dat in de jaren zeventig gevoerd werd, inclusief experimenten met inkomenspolitiek, faalde en bracht het heersende paradigma, de regering en het ministerie van Financiën in diskrediet. Het kon daarom gebeuren dat opvattingen van de *Bank of England* in een aantal beleidsvraagstukken werden overgenomen ten koste van de lezing van het ministerie van Financiën. Deze verschuiving in de autoriteit over het te voeren economisch beleid is een tweede kenmerk dat door Hall wordt genoemd. Nu de antwoorden van het ministerie van Financiën aan geloofwaardigheid verloren en zij niet langer de enig aangewezen koersbepaler was ontstond er ruimte voor een fel publiek debat over het te voeren macro economische beleid. Hierbij speelde de media en de vertegenwoordigers van de financiële markten een prominente rol. De belangrijkste uitdager van het Keynesianisme, het monetarisme, werd omarmt door Margaret Thatcher die zich daarmee kon afzetten tegen *Labour* met een theorie die opvallend goed aansloot bij bestaande conservatieve opvattingen aangaande de rol van de overheid in de economie. De overwinning van Margaret Thatcher in de verkiezingen van 1979 leverde de derde bepalende factor voor het plaatsvinden van een *third order of change*, namelijk de verschuiving in machtsverhoudingen tussen voor- en tegenstanders. Met de aanstelling van Margaret Thatcher tot Premier volgden diverse politiek gemotiveerde aanstellingen waardoor de monetaristen in diverse instanties de boventoon konden voeren.²⁷

Visser en Hemerijck analyseren de grote veranderingen die zich in Nederland vanaf het begin van de jaren tachtig hebben voltrokken. Om de veranderingen te analyseren passen zij de concepten over *social learning* van Hall toe. Net als Hall en Blyth erkennen zij dat de onzekerheden van de economische crisis ertoe leidden dat men op zoek ging naar nieuwe oplossingen. Ook erkennen zij dat het zoeken naar nieuwe ideeën en oplossingen gevolgd moet worden met een fase waarin de ideeën

²⁵ Hall, 'Policy Paradigms', 278, 282-283.

²⁶ Hall, 'Policy Paradigms', 278-279, 283-284.

²⁷ Hall, 'Policy Paradigms', 279-280.

omgezet worden in handelingen om tot verandering te komen, Hall noemt dit *powering* en *puzzling*.²⁸ Het conceptueel raamwerk van Hall past volgens Visser en Hemerijck goed bij de veranderingen die zich na 1982 in Nederland voltrokken. Lubbers voerde grote hervormingen door en de patstelling tussen werkgevers en werknemers over de loonmatigheden werd met het akkoord van Wassenaar doorbroken. Desondanks zien de auteurs ook beperkingen aan het model van Hall. Een *third order of change* is volgens Hall alleen waarschijnlijk als er sprake is van een grote machtsverandering in de politiek. Daarnaast richt Hall zich volgens Visser en Hemerijck te veel op de overheid. Deze uitgangspunten, het belang van de politieke machtsverschuiving en de focus op de overheid, passen goed bij het onderzoek van Hall over het Verenigd Koninkrijk, waarbij de regeringspartij vaak een absolute meerderheid heeft en daardoor makkelijker grote veranderingen door kan voeren. Visser en Hemerijck zien hier een verschil met de situatie in Nederland, het Nederlandse politieke systeem is gebaseerd op coalitievorming, waarbij er tevens een grote rol is weggelegd voor de sociale partners in de besluitvorming.²⁹

Om deze reden ontwikkelden Visser en Hemerijck een eigen raamwerk. Hierbij maakte zij gebruik van het model van Hall, waarbij zij rekening gehouden hebben met het fenomeen corporatisme: de geïnstitutionaliseerde rol van de sociale partners in de besluitvorming over sociaaleconomische onderwerpen, waarbij overleg gefaciliteerd wordt door de staat. Visser en Hemerijck hebben een model ontwikkeld waarbij zij drie vormen van corporatistisch bestuur onderscheiden aan de hand van de mate van wat zij noemen, institutionele integratie en *societal support*. De kern van *societal support* bestaat uit het vermogen van vertegenwoordigers van de vakbonden en de werkgeversorganisaties om de belangen van de leden in het overleg te behartigen, maar ook om ervoor te zorgen dat de leden zich houden aan de afspraken die in het corporatistisch overleg zijn gemaakt. De eerste vorm van corporatisme die Visser en Hemerijck in hun model onderscheiden is: *Innovative corporatism*, dat gekenmerkt wordt door hoge *societal support* en een laag niveau van institutionele integratie. De tweede vorm noemen Visser en Hemerijck: *Responsive corporatism*, dit wordt gekenmerkt door een hoog niveau van *societal support* en institutionele integratie en is volgens Visser en Hemerijck het meest succesvol in het bereiken van economische welvaart en sociale stabiliteit. De derde vorm noemen Visser en Hemerijck: *Immobile corporatisme*, dit wordt gekenmerkt door een hoog niveau van institutionele integratie en een laag niveau van *societal support*. Hier is sprake van overleg zonder consensus en draagt bij aan *institutional sclerosis*, een concept dat Mancur Olson ontwikkeld heeft en dat een link legt tussen stagnerende economische groei en het aantal organisaties dat de belangen van specifieke groepen in de samenleving vertegenwoordigd. Daarnaast onderscheiden Visser en Hemerijck ook een

²⁸ Hall neemt deze begrippen over uit: H. Hecl, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Haven: Yale University Press, 1974).

²⁹ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 60-62.

vierde vorm: *Corporatist disengagement*, die zij niet zien als vorm van corporatisme. Deze wordt gekenmerkt door een laag niveau van *societal support* en een laag niveau van institutionele integratie.³⁰

Evenals Hall komen zij tot drie vormen van verandering. De eerste noemen zij instrumentele aanpassingen. Deze vorm van verandering is een samenvoeging zijn van Halls *first-* en *second order of change*. Een tweede vorm van verandering voegen zij toe en noemen zij institutionele verandering waarbij taken en verantwoordelijkheden worden herverdeeld wanneer bestaande instituties niet in staat lijken een antwoord te bieden op de problemen. De derde vorm van verandering die Visser en Hemerijck noemen is de paradigmatische verandering, deze toont veel overeenkomsten met Halls *third order change* en houdt in dat de doelstellingen en uitgangspunten van het beleid veranderen. Visser en Hemerijck leggen een grote nadruk op paradigmatische veranderingen die plaatsvinden in een situatie van *immobile corporatism*. Zij stellen dat een verschuiving in de machtsbalans tussen de vakbonden en de werkgeversorganisaties ertoe kan leiden dat de verzwakte actor zich aanpast (Visser en Hemerijck noemen deze aanpassing leren) waardoor de paradigmatische verandering plaats kan vinden binnen de bestaande instituties. Streeck en Thelen wijzen er ook op dat moderne institutionele verandering veelal incrementeel plaatsvindt, zonder grote disruptieve gebeurtenissen zoals oorlogen en revoluties, waardoor deze incrementele veranderingen de instituties kunnen transformeren en de continuïteit van de instituties doorbreken.³¹

Waar auteurs als Blyth en Hall een felle publieke strijd tussen ideeën centraal stellen in de omslag in het economisch denken in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, stellen Visser en Hemerijck dat deze omslag in Nederland juist plaatsvond door terugkeer naar consensus.³² Het akkoord van 1982 van Wassenaar neemt een cruciale positie in in de argumentatie van Visser en Hemerijck. De terugkeer naar consensus gaf een paradigmatische verandering aan die het gevolg was van een belangrijk leerproces. Als gevolg van dit proces werd vanaf 1982 algemeen gedachtegoed dat het noodzakelijk was voor het tegengaan van de werkloosheid dat de investeringen toe namen. Om dit te bereiken was het essentieel dat de winst van het bedrijfsleven zou herstellen. Ook Sluyterman beaamt dat er een brede consensus groeide dat hogere investeringen noodzakelijk waren en alleen bereikt konden worden via hogere winsten, oftewel het matigen van de lonen.³³ De sociale partners kwamen daarom overeen de lonen te matigen. Visser en Hemerijck verklaren dat deze terugkeer naar consensus een verschuiving van *immobile corporatism* naar *responsive corporatism* markeerde. Deze verschuiving werd veroorzaakt door de verslechterde economische situatie en het verzwakken van de vakbonden door de teruglopende ledenaantallen. Door de terugkeer naar consensus kon een

³⁰ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 70-76.

³¹ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 77-79; W. Streeck & K. Thelen, 'Introduction: institutional change in advanced political economies' in: W. Streeck en K. Thelen eds., *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies* (New York 2005) 1-39, aldaar 4-9.

³² Zie voor de rol van instituties in het conflict tussen verschillende actoren ook: P.A. Hall & K. Thelen, 'Institutional change in varieties of capitalism.' *Socio-Economic Review* (2009) 7-34.

³³ Sluyterman, *Kerende kansen*, 274.

paradigmatische verandering plaatsvinden zonder de (politieke) ideeënstrijd die Hall met een veranderend paradigma associeert.³⁴

Touwen steunt de conclusie van Visser en Hemerijck dat een leerproces voorafging aan de verschuiving naar een meer ‘neoliberaal’ beleidsparadigma. Waar Visser en Hemerijck wijzen op het belang van het Akkoord van Wassenaar legt Touwen de nadruk op het rapport ‘Een nieuw industrieel elan’ van de Commissie Wagner uit 1981. Dit rapport, dat tot doel had een winstgevender en dynamischer bedrijfsleven te scheppen, was volgens Touwen het keerpunt van de omslag in het economisch beleid. Het rapport kwam overeen met de heersende opvattingen van kabinet Lubbers I en schonk aandacht aan de machtsverschuiving richting de private sector. Touwen stelt dat dit rapport het benodigde materiaal verschafte waardoor een leerproces kon plaatsvinden. Het rapport verschafte daarnaast ook de ideologische basis voor het vervangen van overheidsinterventie door marktoplossingen. Net als Visser en Hemerijck benadrukt Touwen ook dat de veranderingen de institutionele context niet volledig omgooide.³⁵ De Liagre Böhl kent ook grote waarde toe aan het Akkoord van Wassenaar, dat volgens hem een periode van twintig jaar durende polarisatie had beëindigd. Zijn werk richt zich echter meer op de herwonnen politieke consensus. Een keerpunt hiervoor was het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): Plaats en toekomst van de ‘Nederlandse industrie’, uit 1980. In dit rapport werd het Keynesiaanse vraagmanagement en stimuleringsbeleid van de kaart geveegd. Het rapport van de commissie Wagner leverde vervolgens bruikbare uitwerkingen van deze aanbevelingen aan de politiek.³⁶

Ook Van Zanden stelt dat het Akkoord van Wassenaar van 1982 vaak wordt aangehaald als keerpunt van de economische hervormingen die in de jaren tachtig werden doorgevoerd.³⁷ Nijhof en Peet stellen ook in hun onderzoek naar het overheidsbeleid en het Nederlands bedrijfsleven dat de hernieuwing van het sociaaleconomisch overleg een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de overgang naar een meer op de versterking van het bedrijfsleven afgestemd sociaaleconomisch beleid.³⁸

Er is ook kritiek op de rol van het door Visser en Hemerijck beschreven leerproces en de daaropvolgende consensus. Becker trekt het beschreven leerproces in twijfel. Hij stelt dat de vakbonden geen keus hadden door de nieuwe machtsbalans en er dus geen sprake was van leren aan de zijde van de vakbonden, maar een proces van opgedrongen consensus.³⁹ Ook Oudenampsen is het er niet mee eens dat de omslag in het economisch denken in Nederland plaats kon vinden door een leerproces en de daaropvolgende consensus. Hij stelt dat er weinig bewijs is voor consensus in zowel de politiek als

³⁴ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 13, 74, 98-101, 109, 181.

³⁵ Touwen, ‘How does a coordinated market economy evolve?’, 454, 458-460.

³⁶ H. de Liagre Böhl, ‘Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990’, in: Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999) 265-314, aldaar 319-322

³⁷ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 124, 231.

³⁸ Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 224-227.

³⁹ U. Becker, ‘A ‘Dutch Model’: Employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint? A Critical Account of an Idyllic View’, *New Political Economy* 6:1 (2001) 19-43, aldaar 29.

tussen de sociale partners. De consensus uit de jaren negentig werd geprojecteerd op de situatie van de jaren tachtig. Desondanks erkent hij dat de verandering van het paradigma in Nederland niet gepaard ging met de door Hall en Blyth beschreven publieke strijd tussen ideeën, politisering en conflict. Oudenampsen beargumenteert daarom het bestaan van een derde, gedepolitiseerd model van verandering. De strijd tussen ideeën vond achter de schermen plaats tussen beleidsmakers. De politici speelden een secundaire rol: de hervormingen werden gedepolitiseerd doorgevoerd om conflict te voorkomen. Een belangrijk voorbeeld van de interne strijd waren de nieuwe modellen van het CPB. Hierdoor kwam midden-jaren zeventig de nadruk te liggen op de aanbodzijde en legde men een causaal verband tussen hoge lonen en werkloosheid. Keynesiaanse economen protesteerden maar verloren uiteindelijk de slag van de ‘monetaristen, aanbodeconomen en neoklassieken.’ Ook Van Zanden benadrukt de belangrijke rol van de nieuwe modellen van het CPB.⁴⁰ De invloed van beleidsmakers wordt ook beschreven door Van Griensven in een onderzoek naar de overeenkomsten tussen een door vier topambtenaren opgesteld geheim rapport uit 1982 (‘De Zure Appel’) en het regeerakkoord van Lubbers I. Van Griensven benadrukt de belangrijke rol van de ambtenaren maar wijst erop dat een belangrijk verschil tussen de kabinetten Van Agt en Lubbers er ook aan bijdroeg dat het Lubbers wel (en Van Agt niet) lukte om de voorstellen door te voeren: conflict binnen het kabinet en het probleem van de CDA-loyalisten tijdens Van Agt bemoeilijkten het doorvoeren van de noodzakelijke veranderingen. Het eerste kabinet Lubbers kon eensgezinder optreden.⁴¹

Vanuit de verschillende modellen die de omslag in het economisch denken zouden kunnen verklaren komt geen eenduidig beeld naar voren. Het model van Hall en Blyth gaat uit van een fel en publiek conflict tussen ideeën, dit lijkt volgens Oudenampsen niet te passen bij de situatie in Nederland. De verklaring van Visser en Hemerijck die gericht is op een terugkeer naar consensus schiet op twee vlakken tekort. Allereerst lijkt er van een terugkeer naar consensus in de vroege jaren tachtig geen sprake te zijn geweest. Er werd weliswaar een akkoord gesloten op het gebied van loonmatiging maar de hervormingen van sociale zekerheid en overheidsfinanciën bleven in de politiek en in de interactie tussen de overheid en de sociale partners heftig omstreden.⁴² Ten tweede richten Visser en Hemerijck zich te veel op *social learning* bij de sociale partners waardoor de verklaring voor veranderend overheidsbeleid onderbelicht blijft. Oudenampsen geeft vooral een verklaring voor het afwezig zijn van de publieke ideeënstrijd, de strijd over ideeën vond vooral plaats achter de schermen en de uitkomst van deze strijd werd volgens Oudenampsen gedepolitiseerd overgenomen door de regering. De strijd tussen voor- en tegenstanders van het Keynesiaanse beleid lijkt volgens Oudenampsen al eind jaren zeventig grotendeels beslecht.⁴³ Desondanks bleef een kabinet bestaand uit het CDA en de VVD een

⁴⁰ Oudenampsen, ‘Between conflict and consensus’, 771-789; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 231.

⁴¹ P. van Griensven, ‘De zure appel in tijden van economische crisis’ In *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, ed. Carla van Baalen (Amsterdam: Boom, 2009), 59–71, aldaar 59-71.

⁴² Oudenampsen, ‘Between conflict and consensus’, 774.

⁴³ Oudenampsen, ‘Between conflict and consensus’, 783-788. Zo beschrijft Oudenampsen dat de modellen van het CPB al vanaf midden jaren 70 gebaseerd waren op *supply-side economics* en bekleeden aanbodeconomen al

expansief beleid voeren. Oudenampsen lijkt in zijn verklaring de rol van *social learning* binnen de regering achterwege te laten en te onderschatten. José Toirkens geeft in haar studie ‘Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986’ een goed beeld van de conflicten die speelden binnen het kabinet, iets wat Oudenampsen buiten beschouwing laat. Dit nodigt uit veranderingen binnen het regeringsbeleid nader te onderzoeken. Binnen deze scriptie zal daarom worden bekeken in hoeverre *social learning* vanuit het model van Hall een verklaring kan geven voor het veranderende regeringsbeleid tijdens de omslag van het Keynesiaans georiënteerd beleid naar een meer ‘neoliberaal’ beleid. Het gedepolitiseerde model van Oudenampsen is een mogelijke verklaring van het leerproces dat de regering doormaakte. Door specifiek naar het veranderende regeringsbeleid te kijken is het mogelijk om tot andere of nieuwe inzichten te komen dan Visser en Hemerijck, die zich vooral richten op de sociale partners.

Operationalisering

Om een helder beeld te vormen van de wijzigingen in de prioriteit van het Nederlandse economische kabinetsbeleid kijken we naar een aantal aspecten: allereerst kijken we naar de beleidswijzigingen die het kabinet doorvoerde met betrekking tot de hoogte en de beheersbaarheid van het financieringstekort, de collectieve lastendruk en de werkgelegenheid. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten speelde het besef dat grote financieringstekorten een opwaartse druk hadden op de inflatie een grote rol in de omslag van het Keynesiaans naar een ‘neoliberaal’ denken, het tegengaan van inflatie kreeg daar prioriteit boven het in stand houden van de vraag en werkgelegenheid. Beleidswijzigingen op het gebied van het financieringstekort kunnen daarom een wijziging van de prioriteiten van het kabinetsbeleid aangeven. Beleidswijzigingen met betrekkingen tot de collectieve lastendruk zijn een goede graadmeter voor het ondernemersklimaat en de mate waarin de ideeën van aanbodeconomen vertaald werden in beleid. Het tegengaan van werkloosheid heeft bij Keynesianen de hoogste prioriteit terwijl de ‘neoliberalen’ het voorkomen van inflatie belangrijker vinden, daarom kunnen de beleidswijzigingen op gebied van werkgelegenheid, met name de verdelingen van werkgelegenheid tussen de markt- en quartaire sector, een indicatie geven voor het veranderen van de prioriteiten van het kabinetsbeleid.

Het classificeren van de beleidswijzigingen op het gebied van het financieringstekort, de collectieve lastendruk, en de werkgelegenheid als *first*, *second* of *third order of change* is het tweede aspect waarnaar gekeken wordt. Beleidswijzigingen waarbij de doelstellingen en het gebruikte instrumentarium hetzelfde blijft maar de instelling of toepassing van deze instrumenten gewijzigd wordt, wordt geclassificeerd als een *first order of change*. Een voorbeeld hiervan was het verhogen van de basispremie van de wet op investeringsrekening (WIR) van 7% naar 10% in 1981. Er was hier geen

vanaf het begin van de jaren 70 belangrijke posities binnen het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken.

sprake van een nieuw instrument, de basispremie van de WIR was al operationeel sinds 1978. Ook de doelstelling van de basispremie in de WIR was onveranderd, namelijk het bevorderen van investeringen. Omdat het gebruikte instrument en de achterliggende doelstelling onveranderd bleef, is het verhogen van de basispremie van de WIR in 1981 te classificeren als *first order of change*.

Beleidswijzigingen waarbij de doelstellingen van het beleid gelijk blijven maar de ingezette instrumenten veranderen, worden geclassificeerd als *second order of change*. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de investeringsstimuleringsregeling in 1979. Er was hier sprake van de invoering van een nieuw instrument. De achterliggende doelstelling van het beleid, het bevorderen van investeringen, bleef onveranderd maar het kabinet achtte het bestaande instrument (WIR) ontoereikend voor het stimuleren van investeringen op het gebied van Research & Development (R&D). Omdat er een nieuw instrument werd ingezet om dezelfde doelstelling te bereiken, is de instelling van de investeringsstimuleringsregeling in 1979 te classificeren als *second order of change*.

Beleidswijzigingen waarbij de doelstellingen of de hiërarchie van de doelstellingen veranderen, worden geclassificeerd als *third order of change*. Een voorbeeld hiervan is terug te zien in 1982, toen na het aantreden van het eerste kabinet Lubbers aan de doelstelling de collectieve lastendruk te verminderen een hogere prioriteit werd toegekend dan aan het aanvullende beleid dat gericht was op het creëren van werkgelegenheid. Als gevolg hiervan werd een door het derde kabinet Van Agt geplande belastingverhoging ter waarde van 1,6 miljard gulden losgelaten en zou de ruimte voor aanvullend beleid voortaan berekend worden volgens een nieuwe methode, waarbij het tenminste stabiliseren van de collectieve lastendruk als uitgangspunt worden genomen. Omdat de hiërarchie van de beleidsdoelstellingen veranderde zijn deze beleidswijzigingen te classificeren als *third order of change*.

Het classificeren van de beleidswijzigingen als *first*, *second* of *third order of change*, draagt op twee manieren bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag: allereerst is het van belang om die beleidswijzigingen te onderscheiden waar de prioriteiten van het economische kabinetsbeleid veranderen. Voor dit onderzoek zijn dus met name de beleidswijzigingen die te classificeren zijn als *third order of change* belangrijk. Daarnaast worden volgens Hall deze *third order of changes* veelal voorafgegaan door *first* en *second order of change*. Het falen van bestaand en het experimenteren met nieuw beleid vormt volgens Hall een belangrijk onderdeel van *social learning*. Het identificeren van *first* en *second order of change* kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan het verklaren van de veranderende prioriteiten van het kabinetsbeleid tussen 1978 en 1986.

Het derde aspect waar in deze scriptie naar gekeken wordt zijn de argumenten die het kabinet aandroeg voor de doorgevoerde beleidswijzigingen. Door te kijken naar de veranderende argumenten tussen 1978 en 1986, is het mogelijk een beeld te scheppen van het proces van *social learning* dat plaatsvond in de regering. De argumenten van de kabinetsleden kunnen zijn veranderd na het uitkomen van nieuwe rapporten of adviezen, zoals het rapport van de WRR 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie', ook is het mogelijk dat in de argumenten de invloed van de verslechterde economische situatie op het economisch denken zichtbaar is. Het ligt voor de hand dat het

kabinetsbeleid en de argumenten die dit ondersteunden veranderden wanneer een nieuw kabinet dat qua samenstelling uit andere partijen bestond aantrad. Hall en Blyth kennen in hun onderzoek een grote rol toe aan het aantreden van Thatcher en Reagan voor de economische omslag in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten respectievelijk. Om een beeld te scheppen van de invloed die de wisselende samenstelling van het kabinet had op de prioriteiten van beleid, wordt er in deze scriptie ook specifiek gekeken naar de gebruikte argumenten tijdens de kabinetsformatie.

Theoretisch kader

Om de veranderende prioriteiten van het economische kabinetsbeleid in kaart te brengen en te verklaren, maakt deze scriptie gebruik van het eerdergenoemde theoretisch kader dat Hall ontwikkeld heeft over *social learning* en de invloed daarvan op het veranderen van beleid. Beleidsmakers zijn voortdurend op zoek naar oplossingen voor nieuwe en bestaande problemen, volgens Hall is er sprake van *social learning* wanneer beleid wordt aangepast op basis van opgedane ervaringen en gewijzigde verwachtingen. Hall onderscheidt drie centrale componenten van het beleid: de doelstellingen van beleid, de ingezette instrumenten om de doelstellingen te realiseren en tot slot de specifieke instellingen van een beleidsinstrument (bijvoorbeeld de eerdergenoemde hoogte van de basispremie van de WIR). Voortbouwend op deze drie centrale componenten van beleid onderscheidt Hall ook drie vormen van verandering, omdat er verschillen zijn in het leerproces dat voorafgaat aan een kleine beleidsverandering en een meer ingrijpende beleidsverandering. Deze drie vormen van verandering zijn: *first*, *second* en *third order of change*. Bij *first order of change* blijven de doelstellingen en de gebruikte instrumenten van het beleid gelijk, maar worden de instellingen binnen het bestaand instrumentarium aangepast. Als de gebruikte instrumenten om de beleidsdoelstellingen te realiseren niet het gewenste resultaat opleveren, kunnen beleidsmakers ervoor kiezen om andere instrumenten in te zetten om de doelstellingen te realiseren. Dit noemt Hall *second order of change*. Wanneer de doelstellingen van het beleid veranderen, of de hiërarchie hiervan wijzigt is er sprake van *third order of change*. Veranderingen die zijn te typeren als *third order of change* zijn voor deze scriptie, die gewijzigde prioriteiten van het kabinetsbeleid tracht te verklaren, het meest relevant.⁴⁴

Volgens Hall worden de beleidswijzigingen die te typeren zijn als *third order of change* gekenmerkt door drie factoren waarmee deze veranderingen gepaard gaan. De eerste factor is het falen van bestaand beleid en het experimenteren met nieuwe vormen van beleid. Als voorbeeld noemt Hall het tekortschieten van het Keynesiaanse beleid dat in de jaren zeventig werd gevoerd in het Verenigd Koninkrijk. Hierdoor begon men te zoeken naar nieuwe oplossingen en raakte het heersende paradigma (en hiermee ook de voorstanders) van een dergelijk beleid in diskrediet. Dit bracht een verschuiving in de autoriteit over het te voeren economische beleid teweeg van het Ministerie van Financiën naar *The*

⁴⁴ Hall, 'Policy paradigms', 277-284.

Bank of England. Hall beargumenteert dat er als gevolg van deze verschuiving een fel publiek debat over het te voeren beleid volgde. Een dergelijke verschuiving in de autoriteit over het te voeren beleid is de tweede factor die volgens Hall kenmerkend is voor veranderingen die te typeren zijn als *third order of change*. De derde factor die hij identificeert is een verschuiving in machtsverhoudingen. Meer specifiek in zijn onderzoek de machtsverschuiving van de aanhangers van het Keynesiaans gedachtegoed naar voorstanders van een meer “neoliberaal” beleid. Zo speelde de overwinning van Margaret Thatcher een cruciale rol in de verschuiving van het heersende paradigma in het Verenigd Koninkrijk. Blyth erkent ook de belangrijke rol van (politieke) machtsverschuivingen en wijst daarbij naar het aantreden van Ronald Reagan als President van de Verenigde Staten.⁴⁵

Visser en Hemerijck betrekken het model dat Hall ontwikkeld op de veranderingen die zich na 1980 voltrokken in Nederland. Ondanks dat zij van mening zijn dat het conceptueel raamwerk goed past bij de ontwikkelingen in Nederland, zien deze auteurs twee belangrijke beperkingen wanneer toegepast op de Nederlandse situatie. De eerste beperking is dat *third order change* alleen waarschijnlijk lijkt te zijn wanneer er sprake is van een grote politieke machtsverandering. Volgens de auteurs past dit niet bij het Nederlandse politieke systeem dat gebaseerd is op coalitievorming. Daarnaast beargumenteren Visser en Hemerijck dat Hall zich te veel richt op de overheid, terwijl in de Nederlandse situatie ook een belangrijke rol is weggelegd voor de sociale partners in de besluitvorming.⁴⁶

Aan de hand van deze kritiekpunten, voortbouwend op Hall's bevindingen, ontwikkelden Visser en Hemerijck een alternatief conceptueel raamwerk dat meer aandacht besteed aan veranderingen en *social learning* bij de sociale partners. Centraal in dit raamwerk staat een model waarin drie vormen van corporatistisch bestuur te onderscheiden zijn. De eerste vorm noemen zij *innovative corporatism*, hierbij worden de overlegstructuren tussen de sociale partners en staat geïnstitutionaliseerd. Een voorbeeld van een periode die gekenmerkt wordt door *innovative corporatism* zijn de jaren na de bevrijding, toen instituties als de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Sociaal-Economische Raad (SER) werden opgericht. De tweede vorm die Visser en Hemerijck onderscheiden is *responsive corporatism*, hierbij is de rol van de sociale partners geïnstitutionaliseerd in de besluitvorming en heerst er consensus over de beleidsdoelstellingen. De auteurs stellen dat corporatisme in deze vorm het meest succesvol is in het bereiken van welvaart en stabiliteit, mede omdat de vertegenwoordigers van werkgevers- en vakbonden belangen kunnen nastreven op basis van expertise, rationaliteit en effectiviteit, vrij van politiek opportunisme.⁴⁷ Hierdoor faciliteert *responsive corporatism* een proces van *social learning*. In Nederland was dit volgens Visser en Hemerijck het geval in de periode na 1982. De laatste vorm van corporatisme omschrijven zij als *immobile corporatism*, net als *responsive corporatism* wordt deze vorm gekenmerkt door de geïnstitutionaliseerde rol van de sociale partners in de besluitvorming. Het grote verschil is echter dat het overleg vastloopt

⁴⁵ Hall, 'Policy paradigms', 279-280; Blyth, *Great transformations*, 170-173, 194.

⁴⁶ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 60-62.

⁴⁷ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 72-74.

omdat er geen consensus is over de beleidsdoelen en de oorzaken van bestaande problemen. Niet alleen zijn er fundamentele meningsverschillen tussen de verschillende belangenorganisaties, maar ook binnen de organisaties is er geen eensgezindheid. Deze omstandigheden leiden tot conflicten en patstellingen waardoor *immobile corporatism* het besluitvormingsproces bemoeilijkt, dit was kenmerkend voor het Nederland in de jaren zeventig.⁴⁸

Visser en Hemerijck onderscheiden net als Hall drie vormen van verandering. De eerste noemen zij 'instrumentele aanpassingen'. Dit is een samenvoeging van de door Hall beschreven *first* en *second order of change*. Deze door Visser en Hemerijck beschreven vorm van verandering kenmerkt zich door zowel het in gebruik nemen van nieuwe instrumenten als het aanpassen van instellingen van bestaande instrumenten. De tweede vorm van verandering die de auteurs identificeren is 'institutionele verandering'. Bij deze vorm van verandering worden taken en verantwoordelijkheden herverdeeld omdat de bestaande instituties tekortschieten bij het oplossen van problemen. De derde variant van verandering noemen zij 'paradigmatische verandering'. Deze vorm van verandering lijkt veel op de door Hall beschreven *third order of change* en kenmerkt zich door een verandering van de doelstelling en de uitgangspunten van het beleid. Daar waar Hall zich concentreerde op machtsverschuivingen binnen de politiek, leggen Visser en Hemerijck grote nadruk op een verschuiving in de machtsbalans tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. De auteurs stellen dat een verzwakte sociale partner zich aan de nieuwe machtsverhoudingen zal aanpassen. Dit proces zien zij als *social learning*. Hierdoor kan een paradigmatische verandering plaatsvinden binnen de bestaande instituties.⁴⁹

Bij toepassing van hun model op de Nederlandse situatie zien Visser en Hemerijck een paradigmatische verandering ontstaan wanneer de vakbonden onder sterke druk komen door dalende ledentallen en de verslechterde economische situatie inclusief hoge werkloosheid. Dreigend overheidsingrijpen beperkt de opties van de vakbonden nog verder. Volgens Visser en Hemerijck kwam er een *social learning* proces op gang bij de vakbonden wat culmineerde in het Akkoord van Wassenaar. De vakbonden accepteerde een loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. Deze terugkeer naar consensus markeerde volgens Visser en Hemerijck een verschuiving van *immobile corporatism* naar *responsive corporatism*. Door de terugkeer naar consensus kon een paradigmatische verandering plaatsvinden zonder de felle en publieke ideeënstrijd die Hall associeert met een paradigmatische verandering. Het Akkoord van Wassenaar speelt volgens Visser en Hemerijck een cruciale rol in het veranderende economische beleid na 1982.⁵⁰

Oudenampsen is het niet eens met de stelling dat de omslag in het economisch denken kon plaatsvinden door de terugkeer naar consensus, omdat hij behalve op het gebied van loonmatiging weinig bewijs ziet voor consensus tussen de sociale partners en binnen de politiek.⁵¹ De kabinetsperiode

⁴⁸ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 74-75.

⁴⁹ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 77-79.

⁵⁰ Hemerijck & Visser, *A Dutch miracle*, 98-101, 109, 181.

⁵¹ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 774.

Lubbers I werd inderdaad gekenmerkt door verzet tegen het regeringsbeleid vanuit de samenleving en in de politiek waarin met name de PvdA een conflicterend standpunt innam.⁵² Deze inzichten, die contrasteren met de argumentatie van Visser en Hemerijck nodigen uit om deze periode nog eens te onderzoeken. Deze scriptie zal daarbij met name de blik richten op het regeringsbeleid, een aspect dat bij Visser en Hemerijck onderbelicht is gebleven. Het door het CDA geleide kabinet dat in 1982 aantrad voerde een wezenlijk ander beleid dan het eerste kabinet Van Agt, dat ook uit CDA en VVD bestond. Mogelijk heeft ook binnen de politiek, en niet alleen bij de sociale partners, een proces van *social learning* plaatsgevonden. Daarnaast wijzen Visser en Hemerijck zelf ook op de rol van mogelijk overheidsingrijpen in het tot stand komen van het Akkoord van Wassenaar terwijl de verklaring voor veranderend overheidsbeleid onderbelicht blijft. Ik beargumenteer daarom dat we het veranderende regeringsbeleid en het proces van *social learning* binnen de regering centraal moeten stellen wanneer we de veranderingen in deze periode willen verklaren. Het theoretisch kader van Hall dat gericht is op de overheid en een grote rol tekent aan (politieke) machtsverschuivingen past hierbij.

Bronnen en methoden

Om de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden zal deze scriptie gebruik maken van secundaire bronnen, primaire bronnen en datasets. De secundaire bronnen worden gebruikt bij het weergeven van de politieke en economische context. Naast secundaire literatuur zal ook data van het CPB helpen om de economische situatie weer te geven. Enkele primaire bronnen die zowel bij het scheppen van de context als bij het onderzoek naar de veranderende prioriteiten van het kabinetsbeleid een bijdrage leveren zijn de Macro Economische Verkenningen (MEVs) van het CPB en de miljoenennota's. Bij het scheppen van deze context is het goed om in het achterhoofd te houden dat deze bronnen aannames bevatten, die niet noodzakelijkerwijs kloppen en juist een weerspiegeling kunnen zijn van de op dat moment heersende economische opvattingen. Het is ook van belang om de data en de bevindingen uit secundaire bronnen met elkaar te vergelijken. Zo stelt Van Zanden dat de groei van de kapitaalgoederenvoorraad in officiële statistieken te groot is, omdat de ramingen geen rekening hebben gehouden met een mogelijk hoger afschrijvingspercentage in de jaren zeventig als gevolg van bijvoorbeeld de invoering van nieuwe milieuwetgeving.⁵³

Om inzicht te krijgen in het veranderende beleid en de argumenten waarmee deze veranderingen onderbouwd werden, zijn de miljoenennota's en primaire bronnen aangaande de kabinetsformaties van de vier kabinetten tussen 1978 en 1986 van groot belang. Deze bronnen geven goed weer hoe de regering en de partijen waaruit zij gevormd werd in grote lijnen dacht over het te voeren beleid. Ook werden gedurende deze periode een aantal belangrijke nota's uitgebracht waarin het (voorgenomen) beleid verder werd uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de sector-, innovatie-, en

⁵² T. Brinkel, *Haagse jaren. De politieke memoires van Ruud Lubbers* (Amsterdam 2020), 151, 163.

⁵³ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 214.

werkgelegenheidsnota en ‘Bestek’ 81’. Ook voor deze bronnen geldt dat niet alle gegevens in deze bronnen noodzakelijkerwijs kloppen en daarnaast zijn de plannen die in deze nota’s worden aangegeven voorgenomen plannen. De voorgestelde ombuigingen uit ‘Bestek’ 81’ zijn bijvoorbeeld voor een groot deel niet uitgevoerd. Secundaire literatuur kan helpen om de nodige nuance aan te brengen op de vele voorgenomen plannen.

Omdat de miljoenennota’s, regeerakkoorden en bovengenoemde nota’s vaak de uitkomst zijn van compromissen, conflict en tegengestelde belangen - zo stonden minister Wil Albeda en minister Frans Andriessen bijvoorbeeld lijnrecht tegenover elkaar tijdens kabinet Van Agt I - is de secundaire literatuur ook een belangrijk hulpmiddel om deze conflicten en compromissen te onderscheiden.⁵⁴

Omdat deze scriptie draait om het verklaren van de veranderende houding die over een aantal jaren optrad, is de scriptie chronologisch in plaats van thematisch opgebouwd. De in deze scriptie onderzochte tijdspanne van 1978 tot 1986 is opgedeeld in drie periodes. Deze drie periodes vormen ook de drie komende hoofdstukken. In deze hoofdstukken zal eerst de politieke en economische context worden geschetst en vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de veranderende prioriteiten van het kabinetsbeleid geanalyseerd. De periodes zijn als volgt:

1. De eerste helft van het kabinet Van Agt I, 1978-1979;
2. De tweede helft van het kabinet van Agt I en de twee daaropvolgende kabinetten, 1980-1981;
3. De kabinetsperiode van Lubbers I, die eindigde in 1986.

Door het onderzoek op te delen in deze drie periodes is het mogelijk om de veranderende prioriteiten van het kabinetsbeleid in kaart te brengen en te verklaren tijdens de opmaat naar de recessie van de vroege jaren tachtig, tijdens het dieptepunt van deze crisis en vervolgens de periode van herstel onder Lubbers I. In 1980 groeide het BBP nog met 1,3%, toch eindigt de eerste periode al voor 1980, omdat deze groei met name plaatsvond aan het begin van het jaar, tegen het einde van 1980 bevond Nederland zich al in een recessie.⁵⁵ Daarnaast vallen de periodes grotendeels samen met de politieke ontwikkelingen en de veranderende samenstelling van het kabinet. De eerste periode beslaat de eerste helft van de kabinetsperiode van Van Agt I, waarin het kabinet haar plannen voor het economisch herstel bekend maakte in de vorm van ‘Bestek 81’. De tweede periode beslaat de tweede helft van de kabinetsperiode van Van Agt I en de kabinetten Van Agt II en III en werd getekend door conflict binnen het kabinet. De derde periode beslaat tot slot de eerste kabinetsperiode onder leiding van Ruud Lubbers, waarin het kabinet in tegenstelling tot de periode daarvoor eensgezind optrad. In de conclusie van deze

⁵⁴ Dit is gedeeltelijk ter vervanging van de ministerraadnotulen, die gedurende het schrijven van deze scriptie onbereikbaar waren vanwege het sluiten van het Nationaal Archief tijdens de coronacrisis.

⁵⁵ CPB, *Macro-Economische Verkenning (MEV) 1981*, Den Haag 1980; R. Bhageloe-Datadin, ‘De huidige crisis vergeleken met die in de jaren tachtig’, in: *De Nederlandse Economie 2012*, Centraal Bureau voor de Statistiek (Den Haag, 2013) 226-247, aldaar. 229.

scriptie zullen de wijzigingen in de prioriteiten van het Nederlandse kabinetsbeleid en de verklaringen voor deze veranderingen over de hele periode van 1978-1986 worden uiteengezet.

Hoofdstuk 1: beleidsfalen en experimentatie; stagnerende groei 1978-1979

In de laatste maand van 1977 trad een nieuw kabinet aan onder aanvoering van het CDA. De kabinetsformatie had 208 dagen geduurd, een record dat pas in 2017 werd verbroken. Tegen alle verwachtingen in maakte de grote winnaar - de Partij van de Arbeid - geen deel uit van de nieuwe regering die naast de christendemocraten bestond uit de liberalen van de VVD. Het nieuwe kabinet stond voor de zware taak de oplopende werkloosheid en inflatie tegen te gaan en veranderingen door te voeren in de structuur van de economie om de problemen die de jaren tachtig zouden brengen het hoofd te bieden. Hoe reageerde het kabinet Van Agt I op de stagnerende groei eind jaren zeventig?

In dit hoofdstuk zal ik eerst de politieke en economisch context schetsen van deze periode. Vervolgens behandel ik de voorgestelde en veranderende maatregelen tijdens deze periode. We zullen zien dat deze periode gekenmerkt werd door beleidsfalen en experimentatie. Een van de door Hall beschreven factoren die ook kenmerkend is voor het uiteindelijke plaatsvinden van de *third order of change*. Ik sluit af met een conclusie waarin ik kort de belangrijkste ontwikkelingen van deze periode uiteenzet.

Economische en politieke context

De verkiezingen van 1977 leverde de PvdA van Joop den Uyl een winst van tien zetels op, deze bleef daarmee de grootste partij en de PvdA-voorman leek af te stevenen op een tweede termijn als minister-president. In zijn formatiepoging met de PvdA, het CDA en D66 werd de financieel-economische problematiek uitvoerig behandeld, het hoofddoel van het beleid zou het terugdringen van de werkloosheid worden. Mogelijke ombuigingen zouden ruimte moeten creëren om gerichte maatregelen te nemen om de werkgelegenheid te vergroten.⁵⁶ Op het gebied van de verdeling van werkgelegenheid tussen de publieke en particuliere sector had de PvdA-voorman twijfels over het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen binnen de particuliere sector en stelde voor dat er jaarlijks gekeken moest worden naar de mogelijkheid om deze in de publieke sector te scheppen. De visie op een actieve rol van de overheid in het stimuleren van de economie is ook merkbaar door de expliciet genoemde angst dat bezuinigingen in de collectieve sector een schadelijke uitwerking zouden hebben op de overheidsbestedingen en -investeringen.⁵⁷ Het beperken van de collectieve uitgaven moest dan ook vooral gebeuren door middel van een loonmatiging, omdat 58% van de uitgaven loongevoelig was.⁵⁸

Ondanks het akkoord aangaande de financieel-economische problematiek strandde de eerste formatiepoging tussen het CDA, D66 en de PvdA vanwege het abortusvraagstuk. Een tweede poging

⁵⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977, 2, 13-14.

⁵⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977, 2, 13-14, 18.

⁵⁸ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 99.

liep stuk op de verdeling van de ministerposten over de partijen. Koos Verdam en Maarten Vrolijk, commissaris van de koningin van Utrecht en Zuid-Holland respectievelijk, trachtten in oktober 1977 deze geschillen op te lossen. Eind oktober leek dit gelukt en werd Den Uyl voor een derde maal aangesteld als formateur. Echter, toen het CDA voorstelde om Frans Andriessen te benoemen als Minister van Economische Zaken maakte Den Uyl bezwaar, omdat zijn aanstelling een te grote verschuiving naar rechts zou betekenen.⁵⁹ Vervolgens onderzocht informateur W.Ch.L. van der Grinten de opties tot een nieuw kabinet en kwam uit bij een kabinet bestaande uit het CDA en de VVD. Eind november werd een ontwerp-regeerakkoord gevormd maar enkele (linkse) leden van de CDA-fractie deelden mee dat zij een kabinet op basis van dit akkoord niet wilden bevorderen.⁶⁰ Zij zouden het kabinet ‘beoordelen op zijn daden’ en konden zo per voorstel beslissen of zij het kabinet zouden steunen, dit waren de zogeheten CDA-loyalisten.⁶¹

De economische context waarin deze politieke ontwikkelingen plaatsvonden was dramatisch te noemen. In 1978 stond de teller al op 268.000 werklozen en was de ratio tussen inactieven en actieven opgelopen tot 59,5%. In combinatie met de groeiende groep inactieven steeg de collectieve lastendruk en dit droeg bij aan de inflatoire loon-prijsspiraal. De arbeidsinkomensquote nam snel toe waardoor rendementen werden verdrukt. De stijgende werkloosheid en i/a-ratio enerzijds, en de oplopende collectieve lastendruk en AIQ anderzijds zijn weergegeven in figuur 1 en 2 respectievelijk (p. 26). De opwaartse trend is duidelijk zichtbaar en de zorgen van de nieuw aangestelde regering waren dan ook niet misplaatst.⁶²

Uit het regeerakkoord blijkt dat de partijen verwachtte dat de economie van Nederland in de komende jaren grote problemen zou ondervinden door lagere aardgasbaten, sterke groei van het arbeidsaanbod en de sterke vervangingsnoodzaak in de productieapparatuur. Men achtte het noodzakelijk de exportpositie te versterken door het verbeteren van de concurrentiepositie en de nadruk te leggen op hoogwaardige productie in de secundaire en tertiaire sector. Dat de concurrentiepositie was verslechterd weten de politici aan te hoge arbeidskosten en een sterke gulden. Figuur 3 (p. 27) laat zien dat Nederlandse export in 1974-1979 achterbleef bij de groei van de wereldhandel. Dit was destijds ook bekend en door de onderhandelaars van het regeerakkoord werd hierin een belangrijke aanwijzing gezien voor de zwakke concurrentiepositie en de noodzaak tot ingrijpen. De komende periode stond dan ook in het teken van zowel het bestrijden van de werkloosheid en inflatie als het herstructureren

⁵⁹ Gegeven het feit dat Andriessen later in het kabinet Van-Agt I opstapte omdat hij verdergaande bezuinigingen wilde doorvoeren dan zijn partijgenoot en Minister van Sociale Zaken Wil Albeda, was dit bezwaar niet een onjuiste inschatting.

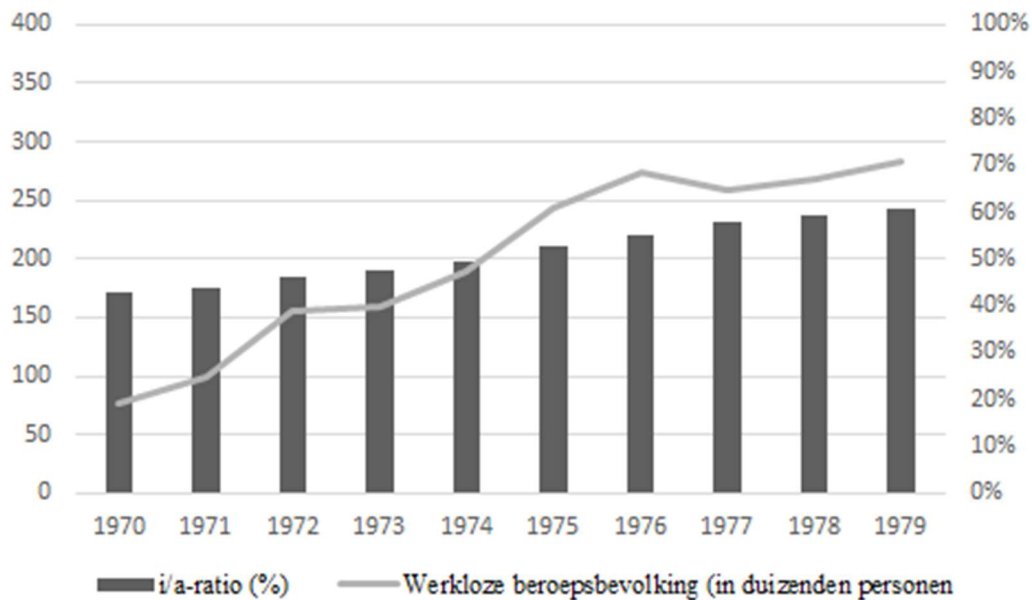
⁶⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977, 2-5, 48-49, 60-61, 64, 73.

⁶¹ Van Griensven, ‘De zure appel’, 61-62.

⁶² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handelingen 16 januari 1978; Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977; CPB, Bijlagen bij de Macro Economische Verkenning (MEV) 2021.

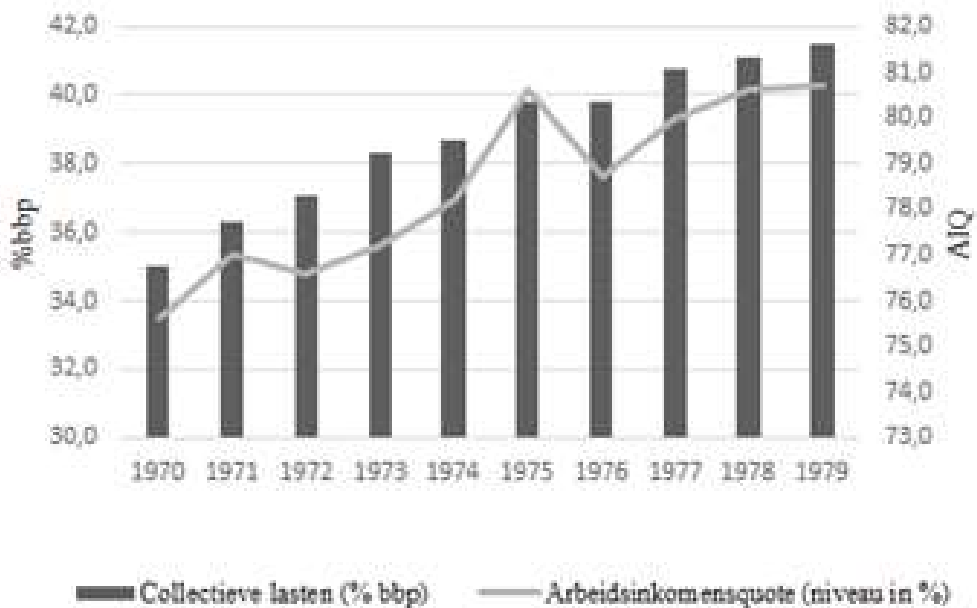
van de Nederlandse economie om tot hoogwaardige productie te komen die de exportpositie kon versterken.⁶³

Figuur 1: Werkloosheid en inactieven, 1970-1979



Bron: CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021.

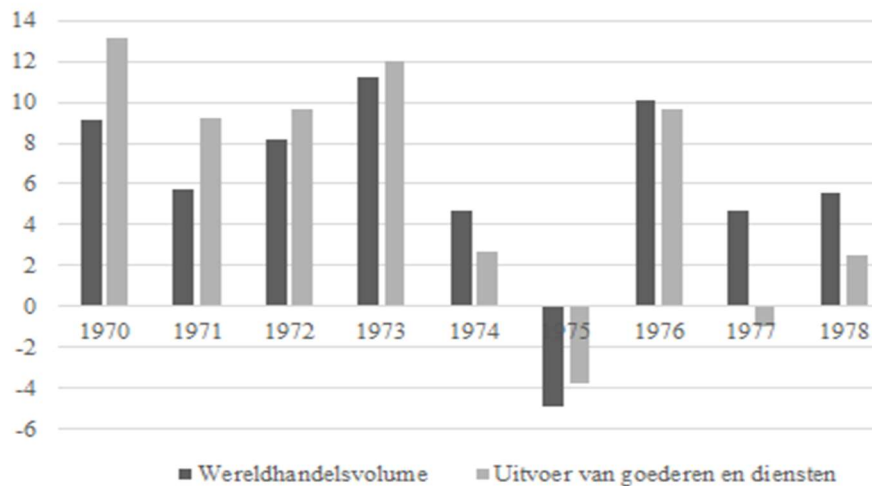
Figuur 2: Collectieve lastendruk en AIQ, 1970-1979



⁶³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handelingen Tweede Kamer 1977-1978 16 januari 1978; Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81), 30 juni 1978.

Bron: CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021.

Figuur 3: Mutaties wereldhandelsvolume en Nederlandse export van goederen en diensten (%), 1970-1978



Bron: CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021.

De doelen van Van Agt I

De primaire doelstelling van het economische beleid van de nieuwe regering, Van Agt I, werd het tegengaan van de versterking van de Nederlandse economie door een tekort aan werkgelegenheid en een te hoge inflatie. De eerste helft van de kabinetsperiode van Van Agt I stond in het teken van ombuigingen om de collectieve lastendruk te doen afnemen en de groei van het financieringstekort te beperken enerzijds, en gerichte maatregelen om de marktsector te versterken anderzijds.

Het kabinet hechtte belang aan het verlagen van de collectieve lastendruk omdat een dergelijke verlaging de kostenontwikkeling zou afremmen, waardoor de rendementen en investeringen in het bedrijfsleven toe konden nemen. Deze ontwikkeling achtte de regering noodzakelijk voor het herstel van de werkgelegenheid.⁶⁴ Het beperken van de collectieve lastendruk heeft in de argumentatie van het kabinet ook een positief effect op de loonmatiging doordat een lagere belastingdruk de loonstijging zou beperken en een loonmatiging vanwege de vele koppelingen aan uitkeringen en salarissen in de collectieve sector de groei van de collectieve uitgaven zou temperen. Voor het verlagen van de collectieve lastendruk werd wel een kader gesteld. Namelijk dat het financieringstekort in bedwang gehouden zou worden en werd teruggebracht tot 5%. Hiermee zou worden voorkomen dat er te weinig

⁶⁴Tweede Kamer der Staten Generaal, Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81), 7-8, 19-21, 28.

financiële ruimte was voor investeringen en kon inflatoire monetaire financiering worden beperkt.⁶⁵ De link die hier gelegd wordt tussen grote overheidstekorten en oplopende inflatie werd aan de andere kant van de oceaan ook gelegd, in de Verenigde Staten had het overnemen van deze analyse door president Carter ervoor gezorgd dat de ruimte voor Keynesiaans beleid kleiner was geworden.⁶⁶ Ook in Nederland zorgde de beoogde begrenzing van het financieringstekort voor een beperking van beleidsopties. De oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk werd minder dan voorheen gevonden in het creëren van banen in de quartaire sector omdat het binnen het begrensde financieringstekort niet mogelijk werd geacht om zowel de collectieve lastendruk te verminderen als de uitgaven te verhogen ten gunste van extra banen in de collectieve sector. Bovendien verwachtte de regering dat het creëren van werkgelegenheid in de collectieve sector niet het positieve effect zou hebben op de binnenlandse vraag dat met de maatregel beoogd werd. De oorzaak hiervan was een substantiële invoerpenetratie die leidde tot verdrukking van Nederlandse bedrijven op de binnenlandse markt. Dit zou aanzienlijke wegleffecten naar het buitenland veroorzaken. Het kabinet stelde overigens wel als kader dat de koopkracht van de lagere- en middeninkomens moest worden gehandhaafd zodat er enerzijds genoeg draagvlak zou zijn voor de plannen, en anderzijds dat een matiging in de kostenontwikkeling kon worden bereikt zonder dat de binnenlandse bestedingen (te ver) zouden inzakken.⁶⁷

Het kabinet maakte haar primaire doelstellingen meetbaar door de volgende beleidsdoelen te stellen: de werkloosheid zou teruggedrongen moeten worden tot 150.000 personen en de inflatie tot het peil van de Bondsrepubliek Duitsland, 2 à 3%. Om dit te bereiken streefde de regering naar het verminderen van de collectieve lastendruk met inachtneming van een plafond aan het financieringstekort van 5%. Ook was er het voornemen om de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven te verbeteren en trachtte men innovatie te bevorderen. Om de gestelde doelen te bereiken achtte het kabinet een rendementsverbetering van het bedrijfsleven en het bevorderen van investeringen noodzakelijk. Gelet op de hoge arbeidsinkomensquote (AIQ) was het logisch dat hiervoor een loonmatiging plaatsvond en het kabinet stelde als doel de AIQ met een procentpunt per jaar te verminderen.⁶⁸

Naast puur economische doelstellingen streefde het kabinet ook naar selectieve groei. Hierbij stond energiezuinigheid, milieubeleid en ruimtelijke ordening centraal.⁶⁹ De impact van de selectieve groeidoelstellingen op het gevoerde beleid moet niet onderschat worden. Ook Touwen stelt dat op het

⁶⁵ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 99; Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 163-163.

⁶⁶ Blyth, *Great transformations*, 167-169.

⁶⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handelingen 16 januari 1978; Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977, 80-86; Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1979, 19 september 1978, 28-29.

⁶⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kabinetsformatie, 23 december 1977, 80-86.

⁶⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Technologische innovatie, 23 oktober 1979, 6.

gebied van innovatie en investeringen andere doelen dan economische groei zwaar meegewogen in de besluitvorming.⁷⁰

Ombuigingen, beleidsveranderingen en beleidsfalen

Het nieuwe kabinet moest meteen aan de slag om de doelen en maatregelen uit te werken. In de zomer van 1978 verscheen de nota 'Bestek '81'. In feite was dit de uitwerking van de plannen uit het regeerakkoord en zou het de basis vormen van het financieel en sociaal-economische beleid voor de kabinetsperiode van Van Agt I.⁷¹ Het kabinet probeerde op de stagnerende economische groei te reageren met een pakket van ombuigingen en uit deze ombuigingen gefinancierd aanvullend beleid en lastenverlagingen. Ik beargumenteer dat 'Bestek '81' te definiëren is als een typische *first order of change* binnen het conceptueel raamwerk van Hall omdat het beleid werd aangepast aan de geleerde lessen van het expansieve beleid van Den Uyl en de verwachte economische ontwikkeling. De doelstellingen, het tegengaan van werkloosheid en inflatie door het beperken van het financieringstekort en doorbreken van de loon-prijsspiraal, wijzigde echter niet, ook werden er geen specifiek nieuwe beleidsinstrumenten toegevoegd. Er werd overigens wel aangekondigd dat budgetruimte vrij gemaakt moest worden voor 'aanvullend beleid', wat kan worden opgevat als een hint naar nieuwe instrumenten. In 'Bestek '81' lag de nadruk van het aanvullend beleid op lastenverlagingen, niet op het invoeren van nieuwe instrumenten. Er was ten opzichte van het kabinet Den Uyl sprake van een belangrijke accentverschuiving ten opzichte van de voorgaande periode. Het versterken van het bedrijfsleven werd voortaan belangrijker geacht voor de werkgelegenheid dan een verdere groei van de collectieve sector en de ondersteuning van arbeidsintensieve bedrijven.⁷²

Het belangrijkste doel van 'Bestek '81' was het specificeren van de voorgestelde ombuigingen. Aan de hand van een rapport van de Centraal Economische Commissie was bepaald dat een ombuigingsoperatie van ten minste 7 miljard gulden moest worden bewerkstelligd. Deze bestond voor 4,5 miljard uit ongerealiseerde ombuigingen van kabinet Den Uyl en voor 2,5 miljard uit een aangepaste uitgavenstijging naar aanleiding van de geringe economische groei (dergelijke aanpassingen aan de verwachtingen worden door Hall specifiek geduid als *first order change*).⁷³ Daarnaast moest er ruimte worden gecreëerd voor het aanvullende beleid. Hiervoor werd 3 miljard extra omgebogen, wat het totaal aan voorgenomen ombuigingen bracht op 10 miljard gulden ten opzichte van de meerjarenramingen uit de voorgaande jaren.⁷⁴ Het is hierbij belangrijk op te merken dat het om ombuigingen gaat en niet om

⁷⁰ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 448.

⁷¹ De belangrijke status van de nota wordt goed geïllustreerd door het feit dat de nota gelijktijdig met de rijksbegroting van 1979 door de Tweede Kamer werd behandeld.

⁷² Een nuancering is hier wel op zijn plaats, de regering nam zich voor individuele steun aan bedrijven af te bouwen, maar bleef deze nog wel handhaven. Zo werd er 256 miljoen gulden gereserveerd om verliezen van de scheepsbouw voor rekening van de overheid te nemen.

⁷³ Hall, 'Policy paradigms', 278.

⁷⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81), 5-8.

bezuinigingen, de uitgaven namen niet af ten opzichte van de reële uitgaven, maar de groei van de uitgaven zou beperkter zijn dan in eerdere meerjarenramingen was gesteld.⁷⁵

De ombuigingen hadden voor het grootste deel betrekking op de sfeer van de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg en ambtenarensalarissen.⁷⁶ Enkele voorbeelden uit ‘Bestek ‘81’ zijn: de voorgestelde aanpassing van het trendbeleid, verhoging van de eigen bijdrage in de gezondheidszorg en een aanpassing in de koppeling van uitkeringen en lonen. In lijn met de door Hall beschreven *first order of change* waren deze aanpassingen gericht op de uitvoering van het instrument en wijzigde de instrumenten zelf niet. De eigen bijdrage zou op een aantal punten worden verhoogd, de koppeling van uitkeringen en lonen werd niet losgelaten maar zou halfjaarlijks met een half procent worden gematigd. Het trendbeleid, de koppeling van de lonen in de collectieve sector aan de markt, werd op een vergelijkbare wijze beperkt. Bij alle drie deze maatregelen, die gericht waren op het verminderen van de collectieve uitgaven, werden de sociale minima ontzien.⁷⁷

Hoe was de uitwerking van het veranderende beleid op de collectieve lastendruk, de werkgelegenheid en het financieringstekort? In de cijfers van het CPB is te zien dat het de overheid lukte om de collectieve lastendruk iets te doen afnemen, al steeg deze tot 1979 nog wel. Een eenzijdige focus op het totaalcijfer van de collectieve lastendruk verhult echter de ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van de sociale zekerheidspremies. Terwijl de collectieve lastendruk stabiliseerde en langzaam terugliep, namen de premielasten voor de sociale zekerheid sneller toe dan de belastingdruk afnam, geïllustreerd in figuur 4. Dit zou in de jaren tachtig voor grote problemen zorgen omdat hervormingen in de sociale zekerheid noodzakelijk werden om de collectieve lastendruk verder te drukken. Dit probleem werd in 1978 al erkend door de SER, die aanraade het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen.⁷⁸

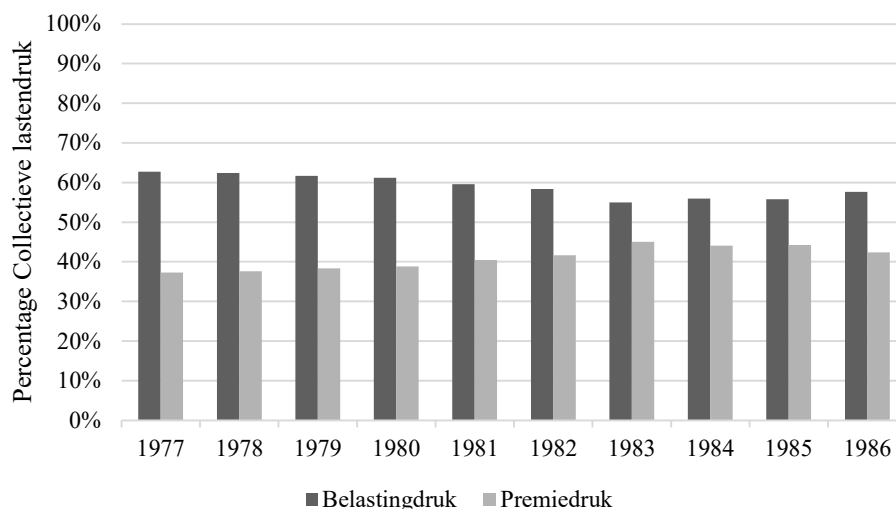
⁷⁵ Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 203-204.

⁷⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, Hoofdpijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81), 7, 28.

⁷⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Hoofdpijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81), 42, 45-46.

⁷⁸ CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021; Sociaal-Economische Raad, Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector, 22 september 1978.

Figuur 4. Procentuele verdeling belasting- en premiedruk van de totale collectieve lastendruk, 1977-1986



Bron: CPB, *Verzamelde bijlagen MEV 2021*.

Het aantal werklozen werd niet teruggebracht tot 150.000 personen, maar bleef snel stijgen en was in 1981 tot 382.000 toegenomen. Het financieringstekort, waarvan noodzakelijk werd geacht dat het werd beperkt tot 5% liep in de jaren tot en met 1981 alleen maar op. Het financieringstekort verdubbelde bijna ten opzichte van 1978 en kwam uit rond 9% in 1981.⁷⁹

Naast de licht positieve resultaten op het gebied van het terugdringen van de collectieve lastendruk slaagde het kabinet er bijna in om de AIQ met het beoogde procentpunt per jaar te laten dalen. Het kabinetsbeleid faalde desondanks in het realiseren van de primaire doelstellingen. De werkloosheid nam dramatisch toe en ook de inflatie liep niet terug, maar steeg van 4,1% in 1978 tot 6,7% in 1981.⁸⁰

Beleidsfalen is een factor die door Hall wordt beschreven als voorgaande stap aan de *second order of change*, waarin wordt geëxperimenteerd met beleid. Deze *second order of change* in de Nederlandse economische politiek zal ik later beschrijven. Eerst zal ik ingaan op de oorzaken van het

⁷⁹ Het procentuele financieringstekort verschilt met de huidige cijfers, uitgedrukt in het EMU-saldo, om verschillende redenen. Allereerst wordt het EMU-saldo op transactiebasis berekend terwijl de cijfers uit de grafiek het financieringstekort op kasbasis weergeven. Daarnaast wordt het EMU-saldo uitgedrukt als percentage van het BBP, terwijl de bovenstaande cijfers zijn uitgedrukt in het netto-nationaal inkomen (NNI). Verder kunnen er enkele definitieverschillen bestaan, zo neemt het EMU-saldo niet de opbrengsten en kosten van deelname aan bedrijven mee in de berekening. Ik heb gekozen voor de destijds gehanteerde uitdrukking van het financieringstekort omdat dit aansluit bij de perceptie van het kabinet en de gestelde doelstellingen en percentages van het maximale financieringstekort (5%). CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1980; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1981; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1982; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1983.

⁸⁰ CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1980; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1981; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1982; CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1983; CPB, *Verzamelde bijlagen MEV 2021*.

beleidsfalen. De oorzaken van beleidsfalen zijn relevant voor het proces van *social learning*. Wat deed men in de daaropvolgende jaren anders om de kans op succes te vergroten?

Oorzaken van het beleidsfalen

Het uitblijven van resultaten van 'Bestek '81' had enkele belangrijke oorzaken, allereerst kan men stellen dat de plannen op een te rooskleurig beeld van de economie waren gebaseerd. Uitgangspunt was een jaarlijkse economische groei van 3% en een gemiddelde loonstijging van 2%. In feite zou de groei gedurende de kabinetsperiode alleen in 1978, met een groei van 2,8%, in de buurt komen van deze minimaal noodzakelijke groei en de CAO-lonen stegen jaarlijks met minstens 4%. De looncomponent is relevant voor de overheidsuitgaven en collectieve lastendruk omdat in deze periode bijna 60% van de jaarlijkse toename in het overheidsbudget kan worden toegeschreven aan loonstijgingen.⁸¹ Zelfs al waren de maatregelen uit 'Bestek '81' volledig uitgevoerd zouden deze alsnog tekort hebben geschoten.⁸² Daarnaast werden de plannen niet volledig uitgevoerd, al is het moeilijk hier een compleet beeld van te krijgen.⁸³ Een belangrijke reden dat deze plannen niet of slechts ten dele werden uitgevoerd is dat deze werden tegengewerkt in zowel de Tweede Kamer als binnen de regering. Van Zanden noemt ook expliciet het feit dat veel pogingen om de overheidsuitgaven te korten gepaard gingen met flankerende maatregelen om de gevolgen voor de werkgelegenheid te verzachten.⁸⁴ De tegenwerking van binnen het kabinet en de flankerende maatregelen die het uitvoeren van 'Bestek '81' bemoeilijkte gaf uiting aan de voortdurende discussie tussen voor- en tegenstanders van een expansief overheidsbeleid.⁸⁵

Al tijdens het opstellen van 'Bestek '81' ontstond er binnen het kabinet conflict. Met name de minister van sociale zaken, Wil Albeda, verzette zich tegen de ombuigingen op zijn departement en in zijn geheel. De Keynesiaanse denkwijze in Albeda's redentie is duidelijk: hij beargumenteerde dat de effectieve vraag vergroot moest worden om investeringen te bevorderen en vreesde - in lijn met het Keynesiaanse gedachtegoed - dat de ombuigingen leidden tot een economische neerwaartse spiraal. Daarnaast eiste de minister een groter budget voor het werkgelegenheidsprogramma, grotere medezeggenschap van werknemers en het op korte duur indienen van de wet op vermogensaanwasdeling. Nadat het CPB de verschillende beleidsvarianten die door ministers werden

⁸¹ Visser en Hemerijck, *A Dutch miracle*, 133.

⁸² CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021.

⁸³ Toirkens stelt in haar onderzoek naar het bezuinigingsbeleid 1975-1986 dat het vergelijken van begrotingen met rekeningen geen uitkomst biedt, mede doordat besparingen of overschrijdingen elders gecompenseerd kunnen worden. Daarnaast ontbrak gedetailleerde documentatie over de ombuigingsoperaties: "*Opmerkelijk is, dat gedurende de gehele periode van grote ombuigingsoperaties het parlement nooit heeft aangedrongen op een gedetailleerd inzicht. Het benam zich daarmee – bewust of onbewust – de mogelijkheid van controle op het verloop van de operaties.*" uit: Toirkens, *Schijn en Werkelijkheid*, 260.

⁸⁴ Van Zanden, *Een klein land in de twintigste eeuw*, 227.

⁸⁵ Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 54-57; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 317-318.

voorgesteld had doorgerekend bleven de ombuigingen van 10 miljard staan, wel kregen enkele ministers gedeeltelijk hun zin. Albeda kreeg toezeggingen over de vermogensaanwasdeling en medezeggenschap en wist de uitgaven voor het werkgelegenheidsprogramma met meer dan een miljard te verhogen.⁸⁶

Ook vanuit de kamer werden de ombuigingsplannen tegengewerkt, en niet alleen door de oppositie. Hieronder valt een motie van Lubbers, fractievoorzitter van het CDA, om de voorgestelde eigen bijdrage in de gezondheidszorg ter waarde van 590 miljoen anders in te richten. Het is opvallend dat Lubbers een aantal jaar voordat hij zelf als premier een zeer omvangrijk pakket aan ombuigingen en hervormingen doorvoerde, de ombuigingsplannen van het kabinet waaraan zijn partij deelnam frustreerde. Na een lang debat diende PvdA lid D. Dolman een motie in om de eigen bijdrage in de niet-klinische gezondheidszorg te 'heroverwegen'. De CDA-fractie stemde onder leiding van Lubbers in met de motie en dit leidde tot het schrappen van de maatregel ter waarde van 390 miljoen gulden. De kamer was van mening dat de maatregel uit inkomenspolitiek oogpunt onaanvaardbaar was.⁸⁷ Hier ging het debat dus niet zozeer over verschillende economische inzichten, als wel om prioriteiten in beleid. Waarbij in dit geval de kamer meer waarde hechtte aan een eerlijke inkomensverdeling dan aan de economische doelstellingen van het kabinet. Het is interessant om te zien hoe kabinetsleden van het CDA en de tweede Kamerfractie, waaronder de fractievoorzitter Ruud Lubbers, de meer op de markt en aanbodzijde gerichte maatregelen tegenwerkten terwijl Lubbers en het CDA een aantal jaren later juist kozen voor de (her)introductie van marktoplossingen en budgettaire discipline. Terugkijkend op zijn handelen tijdens Van Agt I erkende Lubbers dat hij zich had verkeken op de noodzaak in te grijpen in de economie, hij bestempelde zijn reacties als 'veel te zachtzinnig.'⁸⁸

De oorzaken die aan het falen van 'Bestek '81' ten grondslag lagen, te rooskleurige uitgangspunten, het conflict binnen het kabinet zelf en met de kamer, die leidde tot flankerend beleid en het schrappen of halfhartig uitvoeren van bepaalde maatregelen, zorgde voor een proces van *social learning*. Zoals we in hoofdstuk drie zullen zien werden er in de jaren na 1978 meerdere adviezen uitgebracht die zich richtten op het voorkomen van één of meer van deze oorzaken van beleidsfalen. Dit leidde er mede toe dat tijdens het eerste kabinet Lubbers anders werd gehandeld dan tijdens Van Agt I, terwijl beide kabinetten uit dezelfde partijen werden samengesteld. Aan de periode Lubbers I ging een periode van verhevigde conflicten vooraf, beschreven in hoofdstuk twee. Eerst bespreken we hier nog enkele beleidswijzigingen, te typeren als *second order of change*. De eerste helft van Van Agt I werd namelijk niet alleen gekenmerkt door beleidsfalen, maar ook door beleidsexperimentatie, waarbij nieuwe instrumenten werden ingezet.

⁸⁶ Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 54-57; Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 447; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 317-318.

⁸⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Motie van het Lid Lubbers C.S. (15081, nr. 16), 11 oktober 1978; Tweede Kamer der Staten Generaal, Motie van het Lid Dolman (15081, nr. 21), 12 oktober 1978; Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 12 oktober 1978, 439-440, 497; Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 11 oktober 1978, 408-409.

⁸⁸ Brinkel, *Haagse jaren*, 106.

Innoveren en herstructureren, een paradoxale aanpak

Gedurende de eerste twee jaar van Van Agt I werden een aantal nieuwe beleidsinstrumenten geïntroduceerd. In mei 1978 werd de WIR in gebruik genomen en in 1979 volgde de Innovatie- en Sectornota waarin ook een aantal nieuwe instrumenten werden voorgesteld. Deze veranderingen zijn te classificeren als *second order of change* omdat met nieuwe instrumenten bestaande beleidsdoelen werden nagestreefd. De nieuwe instrumenten beoogde een herstel van de investeringen, maar hadden hun wortels in het selectieve groeibeleid van midden jaren zeventig.⁸⁹ Ik beargumenteer dat het inzetten van deze nieuwe instrumenten voor nieuwe problemen, maar gericht op de oude beleidsdoelstellingen, goed past in de door Hall beschreven factor beleidsexperimenteren, die aan een *third order change* voorafgaat. Daarnaast beargumenteer ik dat de pogingen om de marktsector te versterken door het inzetten van nieuwe instrumenten in 1979 het paradoxale gevolg had dat de wens om de marktsector te versterken, juist leidde tot meer overheidsingrijpen en minder aandacht voor de afname van de collectieve lastendruk.

Bij het aantreden van het kabinet en tijdens het opstellen van 'Bestek '81' leek in ieder geval een deel van het kabinet te beseffen dat het herstellen van investeringen door het verbeteren van de rendementspositie van het bedrijfsleven noodzakelijk was voor de werkgelegenheid. Het stabiliseren en vervolgens laten afnemen van de collectieve lastendruk was nodig om de loon-prijsspiraal te doorbreken en zo de rendementen te laten herstellen. Een jaar na het uitkomen van de nota 'Bestek '81' was de economische situatie drastisch verslechterd, de energieprijzen stegen als gevolg van de tweede oliecrisis, en het (internationale) inflatieklimaat verslechterde. Het verbeteren van de rendementspositie van bedrijven en het tegengaan van de werkloosheid werd hierdoor ernstig bemoeilijkt. Onder druk van deze omstandigheden koos de regering ervoor een zwaarder accent te leggen op gerichte maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, energiebesparing, innovatiebevordering en herstructurering van de economie. Ten behoeve van dit gerichte beleid werd 2 miljard gulden uitgetrokken. Deze intensivering van het gerichte beleid maakte een evenwichtigere verdeling tussen de collectieve- en de marktsector lastiger. Het financieringstekort dreigde verder op te lopen door deze maatregelen, waardoor de regering zich gedwongen zag om toch een lastenverzwaringen door te voeren. Dit bracht wel het gevaar van een door de collectieve lastendruk gestuwde loon-prijsspiraal die de winsten van het bedrijfsleven verder zou uithollen. De regering koos ervoor om de 5% norm voor het financieringstekort niet langer strikt na te streven, waardoor zij de benodigde lastenverzwaringen nog enigszins kon beperken. Het kabinet beargumenteerde deze beleidswijziging door te stellen dat de acute noodzaak om in het bedrijfsleven de noodzakelijke aanpassingen door te voeren belangrijker was dan het terugdringen van de collectieve

⁸⁹ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 448.

lastendruk en het financieringstekort. Effectief gaf ze daarmee ook aan minder belang te hechten aan de verbetering van de werkgelegenheid door middel van het doorbreken van de loon-prijsspiraal.⁹⁰

Paradoxaal genoeg leidde de wens de marktsector te versterken dus tot meer overheidsinterventie. Een verklaring hiervoor is dat het kabinet nog steeds doelstellingen nastreefde op het gebied van de selectieve groei en daarom de investeringen wilde sturen.⁹¹ In de literatuur wordt het erkennen van de nadelige effecten van de loon-prijsspiraal op de rendementen en investeringen genoemd als belangrijke aanjager van de omslag in het economisch denken.⁹² Toch lijkt het kabinet met het actieve overheidsingrijpen om de marktsector te versterken juist een stap uit de richting te zetten van deze belangrijke realisatie. De les dat het herstel van de economie plaats moest vinden in de marktsector was wel doorgedrongen, maar leidde vooralsnog niet tot het toepassen van de door monetaristen en aanbodeconomen voorgeschreven recepten van tekortreductie, drastische verlaging van de collectieve lastendruk en minder overheidsbemoeyenis. Het voorgenomen gerichte beleid bevatte weliswaar een deels nieuw instrumentarium, maar deze richtte zich op de selectieve groeidoelstellingen zoals ook nagestreefd door regering Den Uyl. Een regering die in de jaren zeventig nog op klassiek-Keynesiaanse wijze reageerde op de economische problematiek.⁹³

Enkele voorbeelden van deze nieuwe instrumenten zijn: de WIR, de meervoudige structurering en de investeringsstimuleringsregeling. In 1978 was de eerste fase van de WIR al ingevoerd. De WIR gaf bedrijven de mogelijkheid om bepaalde investeringen af te trekken van de belastingen. Het kabinet hoopte ook de tweede fase van het instrument in te laten gaan, wat investeringen in technologische vernieuwing, innovatie, energiebesparing en de verbetering van het milieu moest stimuleren door hiervoor een extra toeslag toe te kennen. De WIR was een nieuw instrument maar de achterliggende doelstellingen waren nog gebaseerd op het selectieve groeibeleid, minder op herstel van investeringen om de economische groei te bevorderen. Nijhof en Peet beargumenteren dat de WIR mede daarom voor de Nederlandse industrie uiteindelijk weinig heeft betekend.⁹⁴ Een volgend voorbeeld van een nieuw instrument is de investeringsstimuleringsregeling. Ook deze regeling was een uitwerking van de selectieve groeidoelstellingen.⁹⁵ Deze regeling richtte zich op de investeringsbereidheid van het MKB en moest door subsidiëring van de loonkosten de hoge kosten van R&D en de bijbehorende risico's verlagen. De WIR voorzag slechts in beperkte mate in deze R&D component.⁹⁶ Een laatste voorbeeld van nieuw instrumentarium was de 'meervoudige structurering'. Dit waren sectorspecifieke samenhangende pakketten van maatregelen waarin ook offers konden worden gevraagd. Het kabinet

⁹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1980, 18 september 1979, 3, 7-8.

⁹¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1980, 18 september 1979, 7-8, 25.

⁹² Visser en Hemerijck, *A Dutch miracle*, 13; Sluyterman, *Kerende kansen*, 274.

⁹³ Van Zanden, *Een klein land in de 20^e eeuw*, 227.

⁹⁴ Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 205.

⁹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Technologische innovatie, 23 oktober 1979, 6, 76-77.

⁹⁶ Personeelskosten bedroegen tot wel 70% van de uitgaven voor R&D in Nederland. Voor het drukken van de kosten werd ook een extra premie in de WIR ingesteld, maar slechts 8% van de investeringen in R&D zou hiervoor in aanmerking komen.

kon zo specialisaties of het niet-uitbreiden van de productiecapaciteit afdwingen. De ‘meervoudige structurering’ was net als eerdere maatregelen in het kader van de selectieve groei gericht op zowel technologische vernieuwing als het behoud van arbeidsplaatsen. Het nieuwe aan de maatregel was dat steun werd gekoppeld aan verplichtingen.⁹⁷

Bovenstaande voorbeelden zijn te typeren als *second order of change*, deze maatregelen betroffen weliswaar nieuwe instrumenten, maar de doelstellingen bleven ongewijzigd. Overheidsinterventie maakte nog geen plaats voor marktoplossingen in deze periode. Onder invloed van de verslechterde economische situatie werd afgeweken van de beleidslijnen uit ‘Bestek ‘81’. Nieuwe maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op in een voortdurende zoektocht naar de juiste antwoorden. Hall omschrijft dit als beleidsexperimentatie. Samen met het eerder beschreven beleidsfalen is dit de eerste factor die Hall noemt als kenmerkend voor het proces voorafgaand aan *third order of change*.⁹⁸

Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk stelde ik de vraag hoe het kabinet Van Agt I reageerde op de stagnerende groei eind jaren zeventig. Beleid en maatregelen werden vastgelegd in ‘Bestek ‘81’. De aangekondigde maatregelen passen in Hall’s definitie van *first order of change* omdat er nog geen nieuwe instrumenten werden ingezet en ook de beleidsdoelen onveranderd bleven. Onder druk van de inflatoire loon-prijsspiraal leek het besef te groeien dat het herstel van de economie plaats moest vinden in de marktsector, maar dit zorgde er nog niet voor dat overheidsingrijpen plaats maakte voor marktoplossingen. Onder invloed van een sterk verslechterde economie in 1979 kwam het kabinet gedeeltelijk terug op maatregelen uit ‘Bestek ‘81’, met gericht beleid dat de marktsector moest versterken. Deze maatregelen passen goed in Hall’s *second order of change*, omdat nu wel nieuwe instrumenten werden ingezet. Echter nog altijd op basis van de bestaande selectieve groei-doelstellingen.

De oplossing van het werkgelegenheidsvraagstuk werd minder dan voorheen gevonden in het creëren van banen in de quataire sector, omdat de regering het noodzakelijk achtte voor het herstel van de werkgelegenheid dat de collectieve lastendruk zou dalen. Deze economische inzichten kregen een kans om omgezet te worden in beleid omdat de PvdA van Den Uyl buiten het kabinet werd gehouden. De gedachte was dat een dergelijke verlaging de kostenontwikkeling zou afremmen, waardoor de rendementen en investeringen in het bedrijfsleven toe konden nemen. Dit zou leiden tot meer werkgelegenheid. Het beperken van de collectieve lastendruk heeft in de argumentatie van het kabinet ook een positief effect op het tegengaan van de inflatie. Voor het verlagen van de collectieve lastendruk werd vanuit het anti-inflatoir beleid een kader gesteld. Het financieringstekort moest beperkt worden, hiermee zou worden voorkomen dat er te weinig financiële ruimte was voor investeringen en kon

⁹⁷Tweede Kamer der Staten Generaal, Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (sectornota), 27 september 1979, 6, 12, 14, 16, 36.

⁹⁸ Hall, ‘Policy paradigms’, 279-280

inflatoire monetaire financiering worden beperkt. Het kabinet was ook om een andere reden weinig enthousiast voor het creëren van werkgelegenheid in de collectieve sector. Het argument hier was dat dit niet het gewenste positieve effect zou hebben op de binnenlandse vraag omdat er sprake was van een substantiële invoerpenetratie die leidde tot verdrukking van Nederlandse bedrijven op de binnenlandse markt.

In 1979 koos de regering ervoor een zwaarder accent te leggen op gerichte maatregelen. Deze intensivering van het gerichte beleid bemoeilijkte een evenwichtigere verdeling tussen de collectieve- en de marktsector. Het kabinet voerde lastenverzwaringen door en liet de 5% norm voor het financieringstekort los. Het kabinet beargumenteerde deze beleidswijziging door te stellen dat de acute noodzaak om in het bedrijfsleven aanpassingen door te voeren belangrijker was dan het terugdringen van de collectieve lastendruk en het financieringstekort. Wat opvalt is dat er weliswaar een verschuiving plaatsvond van maatregelen gericht op het direct creëren van werkgelegenheid naar maatregelen die als doel hadden om indirect de werkgelegenheid te verbeteren door de marktsector te versterken, maar dat deze verschuiving niet gepaard ging met een kleinere rol van de overheid en het frequenter gebruiken van marktoplossingen. In plaats daarvan stelde de overheid zich actief en stimulerend op door het gebruik van gerichte maatregelen en instrumenten.

In dit hoofdstuk heb ik beargumenteerd dat de (voor)genomen maatregelen en hun uitwerking goed passen bij het beleidsfalen en beleidsexperimentatie zoals Hall dat heeft omschreven als factor voorafgaand aan *third order of change*. In hoofdstuk twee en drie zullen we zien dat dit beleidsfalen en beleidsexperimenteren leidde tot veel conflict, en na het aantreden van Lubbers I, dat uit dezelfde partijen bestond als Van Agt I, tot een rigoureuus andere aanpak om herhaling van beleidsfalen te voorkomen.

Hoofdstuk 2: Grote conflicten, belangrijke lessen; Nederland in recessie, 1980-1981.

De tweede helft van het eerste kabinet Van Agt stond in het teken van de verslechterde economische situatie die was opgetreden na de tweede oliecrisis. Er was zowel binnen als buiten het kabinet conflict over de te varen koers, dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking in het opstappen van minister Frans Andriessen, die vergaande ombuigingen wilde doorvoeren. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1981 verloor het kabinet haar meerderheid en kwam er met veel moeite een nieuw kabinet tot stand met het CDA, PvdA en D66. Van Agt II werd van begin tot eind geteisterd door interne conflicten en viel in het voorjaar van 1982. Hoe reageerde het kabinet op de verslechterde economische situatie gedurende de periode van recessie tijdens de tweede helft van Van Agt I en de twee daaropvolgende kabinetten?

In dit hoofdstuk zal ik laten zien dat de interne conflicten binnen het kabinet na het aanbrengen van enkele nuanceringen goed passen bij de ideeënstrijd die Hall associeert met een *third order of change*. Als gevolg van deze interne conflicten werd er een inconsistent beleid gevoerd. Aan de hand van een aantal conflicten die in deze periode speelden laat ik zien wat de uitwerking was op het beleid rondom de werkgelegenheid, het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Verder zal ik beargumenteren dat er naast de les die werd getrokken uit de loon-prijsspiraal, een tweede les was die een cruciale positie innam in het proces van *social learning*. Deze les hield in dat men begon te erkennen dat het noodzakelijk was het financieringstekort terug te dringen omdat de op elkaar inwerkende hogere tekorten en bijbehorende hogere rente het herstel van de marktsector frustreerden en de ruimte voor lastenverlagingen of een stimulerend beleid beperkten. Deze les stond centraal in de conflicten die in deze periode steeds heviger werden en, zoals we zullen zien in hoofdstuk 3, stond centraal in de omslag in het economisch denken zoals deze zich na 1982 voltrok.

Economische en politieke context

Na 1979 waren de zwakke plekken van de economie verder blootgelegd door de tweede oliecrisis: te hoge uitgaven aan sociale zekerheid, een verstikkend ondernemersklimaat door hoge belastingen en sociale premies, hoge inflatie en een gebrekkige vraag. In de eerste jaren van de jaren tachtig raakte de economie in een crisis, de werkloosheid steeg enorm en veel bedrijven wisten het hoofd niet boven water te houden. Men weet nu dat de belastingdruk door uitgaven voor de sociale sector ertoe had geleid dat private investeringen werden verdrongen, maar op dat moment was dat nog niet bekend en was er nog geen consensus over bezuinigen in de sociale sector.⁹⁹ In 1980 en 1981 kwamen twee rapporten uit die hier verandering in begonnen te brengen. Het eerste rapport, 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' werd uitgebracht door de WRR en zou volgens De Liagre Böhl een keerpunt betekenen voor het herwinnen van de politieke consensus. Het tweede rapport, 'Een nieuw industrieel elan', van de

⁹⁹ Touwen, *Coordination in Transition*, 261-262.

commissie Wagner, wordt door Touwen aangemerkt als keerpunt in de omslag van het economisch denken. Dit rapport concludeerde dat de concurrentiepositie ernstig was verzwakt door de hoge bruto loonkosten. Er werd geadviseerd om niet langer individuele steun te bieden aan bedrijven met weinig toekomstperspectief, de loonkosten te verlagen en te bezuinigen op de sociale zekerheid en de collectieve sector. De beschreven keerpunteffecten van beide rapporten waren pas merkbaar na het aantreden van Lubbers I. Tijdens de kabinetten Van Agt was er juist veel conflict en de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Wagner werden pas onder leiding van Ruud Lubbers overgenomen.¹⁰⁰ De effecten van beide rapporten op *social learning* worden daarom in hoofdstuk drie uitvoeriger behandeld.

Het verslechteren van de economische situatie zorgde voor een aantal grote problemen. De inflatie nam na de oliecrisis weer toe tot het niveau van tijdens het aantreden van het kabinet in 1977. Daarnaast stagneerde wereldwijd de economische groei en belandde de Nederlandse economie zelfs in een recessie.¹⁰¹ Dit zorgde op zichzelf al voor ernstige problemen maar als we rekening houden met het uitgangspunt van een jaarlijkse groei van 3% in 'Bestek '81' wordt duidelijk hoe desastreus de crisis was voor het kabinetsbeleid. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de doelstellingen uit die nota niet werden gehaald. Een bijkomend probleem was de stijgende rente die de ruimte voor winst en investeringen kleiner maakte. Deze rentestijging werd veroorzaakt door een ommezwaai naar restrictief monetair beleid in de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk. Uit oogpunt van het wisselkoersbeleid en het bestrijden van inflatie achtte het kabinet het volgen van een hogere rentestand onvermijdelijk. Door de stijging van de kapitaallasten zakten de winsten en investeringen in het bedrijfsleven in.¹⁰² Zoals in dit hoofdstuk uitgelegd zal worden speelde deze ontwikkeling een belangrijke rol in het proces van *social learning* dat uitmondde in het besef dat de nadelige effecten van het financieringstekort op de investeringen en de werkgelegenheid, de positieve effecten van de tekorten op het in stand houden van de effectieve vraag overschaduwde.

De crisis verminderde de speelruimte van het kabinet en zorgde ervoor dat het tegelijkertijd nastreven van meerdere doelstellingen van economische politiek niet meer mogelijk was. Het nastreven van de ene doelstelling kon verwezenlijking van een of meer andere doelstellingen in gevaar brengen. Het gelijktijdig verminderen van de werkloosheid, het verbeteren van de rendements- en concurrentiepositie van het bedrijfsleven, het onverkort in stand houden van de collectieve voorzieningen en het handhaven van de koopkracht werd niet mogelijk geacht.¹⁰³ Tegen deze achtergrond moest het kabinet 'Bestek '81' uitvoeren en aanpassen. Het is dan ook niet verwonderlijk

¹⁰⁰ Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 200 - 205; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 227; Van Gerwen & De Goey, *Ondernemers in Nederland*, 150-151; Touwen, *Coordination in Transition*, 261-262; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 319-322.

¹⁰¹ CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2021. Inflatie gemeten in consumentenprijsindex (CPI).

¹⁰² Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 228; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 7; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 318.

¹⁰³ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 31.

dat dit proces, waarin men keuzes moest maken tussen belangrijke doelstellingen, werd getekend door politieke conflicten. Ondanks duidelijke adviezen van de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER reageerde dezelfde Raad vervolgens verdeeld op beleidsvoorstellen van het kabinet.¹⁰⁴ Tegen deze achtergrond moest er in 1981 ook een kabinet worden gevormd. Na de verkiezingen van 1981 verloren het CDA en de VVD de meerderheid in het parlement. D66 en PvdA sloten daarnaast samenwerking met de VVD uit. Hierdoor werd het onmogelijk om een kabinet te vormen dat niet bestond uit het CDA, D66 en de PvdA. Na een moeilijke formatie viel het kabinet al voor de regeringsverklaring was afgelegd, een lijmpoging was nodig om het kabinet toch te laten aantreden. Binnen een jaar viel het kabinet alsnog na een kabinetscrisis in het voorjaar van 1982. De PvdA stapte uit het kabinet, D66 en het CDA gingen door als interim-kabinet dat nieuwe verkiezingen moest organiseren.

De financieringstekort-rentespiraal: een belangrijke les

In hoofdstuk één hebben we gezien dat men leerde dat het voor het herstel van de economie en de werkgelegenheid noodzakelijk was dat het herstel in de marktsector plaats zou vinden. Het matigen van de loonkosten was van groot belang voor het herstel van de rendementen en de investeringen in het bedrijfsleven. Om de inflatoire loon-prijsspiraal te kunnen doorbreken had het verlagen van de collectieve lastendruk een centrale rol gekregen in het kabinetsbeleid. Visser en Hemerijck leggen in hun argumentatie, dat een omslag in het economisch denken plaatsvond door een terugkeer naar consensus, de nadruk op de les dat lonen moesten matigen voor het herstel van de rendementen en werkgelegenheid.¹⁰⁵ Door ons te richten op het kabinet wordt echter duidelijk dat nog een andere les een centrale rol heeft gespeeld in het proces van *social learning* en de omslag van het economisch denken. Na de rentestijgingen in 1979 begon een steeds groter wordend aantal kabinetsleden te beseffen dat er sprake was van een gevaarlijke spiraal van op elkaar inwerkende tekorten en stijgende rentestanden en -lasten. Dit concept, door mij genoemd de financieringstekort-rentespiraal, droeg bij aan de grote interne conflicten binnen het kabinet. Hieronder zal ik deze spiraal uitleggen en beschrijven hoe deze binnen de regering op de beleidsagenda kwam. Ook geef ik aan hoe de conflicten over de financieringstekort-rentespiraal passen bij een strijd tussen ideeën die volgens Hall voorafgaat aan *third order of change*.

De financieringstekort-rentespiraal kende een aantal aspecten en oorzaken die op elkaar inwerkten en gevolgen hadden voor zowel de overheidsfinanciën en het bedrijfsleven. Om de spiraal te begrijpen is het belangrijk om te beseffen dat zowel bedrijfsinvesteringen als het financieringstekort van de overheid op de kapitaalmarkt gefinancierd werden. Daarnaast was de spiraal mede een gevolg

¹⁰⁴ Sociaal-Economische Raad, Advies beperking groei uitgaven sociale zekerheid, 21 november 1980, 1-3. 20.

¹⁰⁵ Hemerijck en Visser, *A dutch miracle*, 13.

van het feit dat in deze tijd de kapitaalmarkten nog niet waren gemonialiseerd en dus een sterk nationaal karakter hadden.¹⁰⁶ Het oplopen van de rente door het volgen van de hogere rentestanden uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk maakte het financieren van de overheidstekorten en de staatsschuld duurder. Hierdoor namen de rentelasten toe. De hogere uitgaven die benodigd waren om de rentelasten te kunnen betalen zorgde er vervolgens voor dat de financieringstekorten verder opliepen. De hogere overheidsleningen op de kapitaalmarkt zorgden ervoor dat kapitaal schaarser werd. Dit dreef de rente op de kapitaalmarkt op.¹⁰⁷ Hogere financieringstekorten, rente en rentelasten hadden zo een versterkend effect op elkaar. Deze spiraal werd versterkt doordat ook bedrijfsinvesteringen op de kapitaalmarkt gefinancierd werden, de financieringstekort-rentespiraal kent daarom nog een component. Het werd voor het bedrijfsleven steeds lastiger om te investeren door de steeds hoger wordende rente en het kapitaalmarktberoep van de overheid. Door de hogere rente kwamen veel bedrijven in de problemen. Dit leidde tot een hogere werkloosheid en daarmee tot hogere uitgaven voor de overheid. Op deze wijze versterkten de problemen in het bedrijfsleven en de problemen met betrekking tot de overheidsfinanciën elkaar. Er ontstond een spiraal van hogere tekorten en rentelasten, een hogere rente op de kapitaalmarkt, inzakkende rendementen en investeringen, een hogere werkloosheid en daardoor verder oplopende tekorten.¹⁰⁸

Het besef dat er moest worden ingegrepen in de financieringstekort-rentespiraal staat niet haaks op de les dat men in moest grijpen in de inflatoire loon-prijsspiraal door lonen te matigen en zo de rendementen van het bedrijfsleven te herstellen. Beiden richten zich op de belangrijke rol van investeringen voor het herstel van de marktsector en daarmee de werkgelegenheid. Eind jaren zeventig beseftte het kabinet al dat ingrijpen in de loon-prijsspiraal noodzakelijk was, al handelde het kabinet door hogere uitgaven ten behoeve van aanvullend beleid hier niet altijd naar. Deze les ging vooraf aan het herkennen en erkennen van de financieringstekort-rentespiraal door het kabinet, mede omdat beleid dat gericht was op het tegengaan van inflatie de problemen van de hoge rente en tekorten aan het licht bracht en verergerde. Een voorbeeld hiervan is het volgen van de hogere rentestanden in 1979. Toch was het kabinet in 1976 al vanuit het bedrijfsleven gewaarschuwd voor het gevaar dat de rente op zou lopen door de hoge overheidstekorten, en dit de investeringen in de marktsector negatief zou beïnvloeden.¹⁰⁹ In het kabinet zelf is in het conflict tussen Frans Andriessen, minister van Financiën tijdens Van Agt I, en de minister van Sociale Zaken Wil Albeda voor het eerst te zien dat het gevaar van de financieringstekort-rentespiraal wordt erkent. Andriessen was van mening dat het behoud van werkgelegenheid door minder om te buigen een illusie was en vreesde voor de rentestijgingen die

¹⁰⁶ C. van Ewijk & J.J. Klant, *Geld, banken en financiële markten* (Groningen 1992, derde druk) 183; Jong & Westerhuis, *Over geld en macht*, 171.

¹⁰⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 7-8, 63; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 7; Hemerijck en Visser, *A dutch miracle*, 97.

¹⁰⁸ Hemerijck en Visser, *A dutch miracle*, 99-100; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 318; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 7, 11, 35.

¹⁰⁹ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 451.

gepaard zouden gaan met het financieren van de tekorten op de kapitaalmarkt. Volgens Lubbers was Andriessen destijds zijn tijd ver vooruit. De minister van Financiën vond daarom weinig steun en stapte als gevolg van dit conflict op.¹¹⁰ Een jaar na het opstappen van Andriessen werd de problematiek al breder erkend en besteedde men in de miljoenennota voor 1982 aandacht aan de problemen die voortkwamen uit de financieringstekort-rentespiraal. Vanwege het grote financieringstekort steeg het kapitaalmarktberoep met 4 miljard ten opzichte van een jaar eerder en nieuwe leningen werden met recordrentes tot boven de 12% afgesloten. Door de hoge rente en het kapitaalmarktberoep van de overheid ontbrak de ruimte voor bestedingsstimulering of lastenverlaging, omdat de rentelasten als gevolg van het grotere tekort zouden stijgen. De grote problemen van de financieringstekort-rentespiraal worden goed geïllustreerd door het feit dat de werkloosheidsuitkeringen en rentelasten zo hoog opliepen dat de ombuigingen vrijwel in zijn geheel teniet werden gedaan. De rentelasten van de staatsschuld werden voor het jaar 1981 in de Miljoenennota 1981 nog geraamd op 8,5 miljard, in september dat jaar hield men al rekening met 9 miljard aan rentelasten van de staatsschuld. Voor het jaar 1982 werd gerekend met een bedrag van omstreeks 11,5 miljard. Dit leidde ertoe dat andere collectieve uitgaven dan rentebetalingen bij een groei van 1% van het nationale inkomen - feitelijk zat Nederland al in een recessie - reëel niet meer konden toenemen bij een gelijkblijvende collectieve lastendruk.¹¹¹

In hoofdstuk één heb ik laten zien dat we het einde van de jaren zeventig kunnen aanmerken als een periode van beleidsfalen en -experimenteren. Zoals past in het kader van Hall gaat het falen van en het experimenteren met beleid vooraf aan *third order of change*. Een tweede factor die Hall beschrijft is het verschuiven van de autoriteit over het beleid en een periode van een felle politieke en publieke ideeënstrijd.¹¹² Oudenampsen stelt echter dat er in Nederland geen sprake was van een dergelijke felle ideeënstrijd of verschuiving van de autoriteit over het beleid, maar er desondanks een fundamentele verandering in het economisch beleid plaatsvond. De ideeënstrijd heeft zich volgens Oudenampsen afgespeeld binnen het ambtenarenapparaat en belangrijke (adviserende) organisaties, de uitkomst daarvan werd tijdens Lubbers I gedepolitiseerd uitgevoerd.¹¹³ Ik wil beargumenteren dat deze ideeënstrijd zich wel degelijk afspeelde in de Nederlandse politiek en men de conflicten binnen de kabinetten Van Agt dan ook moet zien als onderdeel van een felle strijd tussen ideeën zoals beschreven door Hall.¹¹⁴ De conflicten binnen het Nederlandse kabinet tekenden zich af langs de scheidslijn tussen

¹¹⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, Aftreden van F. H. J. J. Andriessen als Minister van Financiën, 22 februari 1980, 3-4; Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 66-73; Brinkel, *Haagse jaren*, 105.

¹¹¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 7, 11, 35, 42, 83.

¹¹² Hall, 'Policy paradigms', 279-280.

¹¹³ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 773. De invloed van verschillende rapporten en adviezen wordt in hoofdstuk 3 behandeld. Hier wordt ook teruggekomen op de stelling dat er geen verschuiving van de autoriteit had plaatsgevonden.

¹¹⁴ Of deze felle strijd tussen ideeën wel of niet publiekelijk werd gevoerd is geen onderdeel van dit onderzoek. De stelling van Oudenampsen dat dit niet het geval was wordt overgenomen. Een mogelijke verklaring hiervoor binnen het kader van Hall, die nader onderzocht zou kunnen worden, is dat het op coalities gebaseerde politieke systeem in Nederland ervoor zorgt dat dit conflict zich binnen het kabinet afspeelt, omdat partijen met verschillende standpunten samen in het kabinet plaatsnemen. Terwijl het in de meerderheidssystemen van de VS

de kabinetsleden die de financieringstekort-rentespiraal erkende en daarom sterk wilden ingrijpen in het financieringstekort, en de kabinetsleden die het actief behouden en creëren van werkgelegenheid en het op peil houden van de koopkracht belangrijker achtten dan het (sterk) terugdringen van het financieringstekort. Dit is in lijn met de bevindingen van Hall dat de strijd tussen ideeën in het Verenigd Koninkrijk tussen monetaristen en aanhangers van de Keynesiaanse economische theorie werd gevoerd. De economische gedachte achter de financieringstekort-rentespiraal zoals hierboven beschreven komt namelijk overeen met de economische theorie van de monetaristen. Toirkens stelt dat monetaristen ervan uitgaan dat het financieren van publieke uitgaven met leningen op de kapitaalmarkt leidt tot een hogere rente. Deze rentestijging zorgt voor minder investeringen en meer werkloosheid. De beoogde positieve effecten van expansief beleid worden hierdoor tenietgedaan. De tegenstanders van ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal droegen daarentegen op Keynesiaanse theorie gebaseerde oplossingen aan. Zij achtten het in stand houden van de tekorten tijdens de recessie geoorloofd, omdat volgens hen het in stand houden en vergroten van de effectieve vraag noodzakelijk was om werkloosheid tegen te gaan.¹¹⁵

Het herkennen en erkennen van de financieringstekort-rentespiraal was een belangrijke stap in het proces van *social-learning* dat voorafging aan de grote veranderingen in het economisch beleid na 1982. Na verloop van tijd zouden de nadelige effecten van de cumulatieve staatsschuld op de private investeringen (en daarmee de werkgelegenheid) belangrijker worden gevonden, dan de positieve effecten van het in stand houden van de overheidstekorten op de effectieve vraag. Daarnaast speelde de spiraal een cruciale rol in de strijd tussen ideeën zoals die past in het kader van Hall. Deze spiraal zou een belangrijk argument worden in de discussie omtrent het terugdringen van het financieringstekort. De spiraal werd met name tijdens Lubbers I een belangrijk argument om zware ombuigingen door te voeren, ondanks koopkrachtverlies en nadelige effecten op de werkgelegenheid op de korte termijn. Het is opvallend dat de grote conflicten, die leidde tot het opstappen van de minister van Financiën tijdens Van Agt I en de val van het kabinet Van Agt II, zich afspeelden rondom de discussies over het ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal. In wat nog rest van dit hoofdstuk laat ik zien hoe de conflicten tussen voor- en tegenstanders van ingrijpen in deze spiraal en de bijbehorende compromissen zorgden dat er een inefficiënt beleid werd gevoerd.

Conflict binnen Van Agt I

Binnen het kabinet waren twee belangrijke tegenstellingen te onderscheiden die passen bij het beeld van een strijd tussen Keynesiaans georiënteerde politici en politici die monetaristisch en op de aanbodzijde van de economie gericht beleid wilde voeren. De eerste tegenstelling hield in dat de meer

en het Verenigd Koninkrijk een stuk onwaarschijnlijker is dat het conflict zich binnenskamers af kan spelen, botsingen tussen ideeën vinden daarom mogelijk eerder plaats in de publieke ruimte.

¹¹⁵ Toirkens, *Schijn en werkelijkheid*, 382-384.

op Keynesiaans beleid gerichte kabinetsleden maatregelen wilden treffen die de economie en werkgelegenheid op korte termijn zouden kunnen verbeteren, tegenstanders van dit beleid stelden dat dit de economie op lange termijn zou schaden. Zij stonden voor ingrijpende maatregelen die volgens hen de fundamenteën konden leggen voor een gezondere economie. Deze (pijnlijke) maatregelen zouden op korte termijn echter weinig zichtbare resultaten bewerkstelligen. Aan dit ingrijpende beleid werd veel belang gehecht in de vorm van de hoge prioriteit die het terugdringen van het financieringstekort kreeg in verschillende (miljoenen)nota's. Binnen het kabinet was echter geen consensus over deze keuze waardoor pogingen het financieringstekort terug te dringen gefrustreerd werden door een deel van de kabinetsleden.¹¹⁶ De tweede en hieraan verwante tegenstelling was de harde noodzaak tot terugdringing van het financieringstekort enerzijds, en de bereidheid van sociale partners, parlement en maatschappij om bezuinigingen en mogelijke inkomensachteruitgang te accepteren anderzijds. Met name Wil Albeda was van mening dat koopkrachtgaranties noodzakelijk waren en een langzame terugdringing van het financieringstekort meer resultaat zou opleveren. Minister van Financiën Frans Andriessen, en daarna zijn opvolger Fons van der Stee, waren van mening dat een loonmatiging en sterke terugdringing van het financieringstekort niet konden wachten en men de pijnlijke stap moest zetten ondanks mogelijke oppositie vanuit de samenleving.¹¹⁷ Als gevolg van de bovenstaande tegenstellingen bestond het kabinet uit grofweg twee kampen, die prioriteit gaven aan de terugdringing van het financieringstekort en het uitvoeren van stimulerend beleid respectievelijk. De strijdende partijen wilden op het gebied van hun prioriteiten geen concessies doen, waardoor deze gelijktijdig werden uitgevoerd. Dit ging ten koste van de gedeelde opvatting dat de collectieve lastendruk zou moeten afnemen.¹¹⁸ Dit werd nog eens versterkt doordat ministers na het overeenkomen van ombuigingen minder bereidwillig bleken deze op hun eigen departementen door te voeren.¹¹⁹ Hieronder geef ik aan de hand van twee voorbeelden aan wat de rol was van de tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal in de conflicten en de compromissen tijdens Van Agt I en laat ik zien dat *social learning* over deze spiraal een verschuiving inzette in de hiërarchie van de doelstellingen van het economisch beleid.

¹¹⁶ Van Griensven, 'De zure appel', 61; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 3.

¹¹⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Aftreden van F. H. J. J. Andriessen als Minister van Financiën, 22 februari 1980; Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 66-73; W. Albeda, *De Crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat. Analyse en perspectief* (Kampen 1984), 107.

¹¹⁸ Het is immers niet mogelijk om tekorten te verminderen en uitgaven in stand te houden of te vergroten zonder het genereren van extra inkomsten.

¹¹⁹ Zie hoofdstuk twee van Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*. Voor een uitgebreide uitleg van 'vluchtgedrag' van ministers die bezuinigingen onderschrijven maar toch (voor het eigen departement) onder de consequenties van een dergelijk besluit uit trachten te komen.

Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 227; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 37, 63-66; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 36, 105.

Een voorbeeld van een conflict dient zich begin 1980 aan, dit conflict leidde tot het opstappen van Andriessen. De minister wilde extra ombuigingen doorvoeren tot vier miljard gulden en kunnen ingrijpen in de lonen en prijzen. Hier stuitte hij op verzet van Albeda, die een vrijwillige loonmaatregel en een bezuiniging van slechts twee miljard voorstond.¹²⁰ Binnen de VVD was er steun voor Andriessen, Albeda zag zich gesteund door de CDA-fractie en hield voet bij stuk. Het voortbestaan van het kabinet kreeg prioriteit en Van Agt kwam met een compromis, hierop stapte Andriessen op. Andriessen erkende de financieringstekort-rentespiraal als grote bedreiging voor de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling in Nederland. Hij keerde zich expliciet tegen de macro-economische gevolgen van het op peil houden van de vraag door het in stand houden van hoge tekorten.¹²¹ In zijn ontslagbrief schreef de minister:

Naar mijn stellige overtuiging staat Nederland thans op het kruispunt van twee wegen. De gemakkelijkste weg op korte termijn zal spoedig blijken de moeilijkste en een zeer schadelijke te zijn. De werkgelegenheid en het hele gebouw van de sociale zekerheid in de jaren tachtig staan daarbij naar mijn oordeel op het spel. Vanuit dit besef heb ik gemeend mijn conclusies te moeten verbinden aan het niet tot stand kunnen komen van een aanvaardbaar pakket van beleidsmaatregelen.¹²²

In de jaren na het opstappen van Andriessen raakte Nederland in een recessie en werd besloten om alsnog over te gaan op grote ombuigingsoperaties, met name tijdens het kabinet Lubbers I. De voorstellen van Andriessen leken nadat de crisis verergerde toch gehoor te vinden. In dit conflict steunde een groot deel van het CDA de Keynesiaanse denkwijze van Albeda en achtte tegenstanders daarvan het voortbestaan van het kabinet belangrijker. Twee jaar later stond het CDA juist voor sterk ingrijpen in het financieringstekort en leidde een botsing over het financieringstekort en de werkgelegenheidsplannen met de PvdA tot de val van Van Agt II. Dit duidt op een proces van *social learning* waarbij het besef dat ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal breder werd gedragen (binnen het CDA) en dat voorstanders minder tot het sluiten van compromissen bereid waren.¹²³

Door de conflicten tussen de voor- en tegenstanders van stimulerende of juist tekortverminderende maatregelen werd er een onvoldoende consistent beleid gevoerd. Eerder beschreef ik al hoe dit ertoe leidde dat ondanks de gedeelde opvatting de collectieve lastendruk te doen afnemen,

¹²⁰ Van Griensven, 'De zure appel', 61-62.

¹²¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Aftreden van F. H. J. J. Andriessen als Minister van Financiën, 22 februari 1980, 3-4; Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 66-73.

¹²² Tweede Kamer der Staten Generaal, Aftreden van F. H. J. J. Andriessen als Minister van Financiën, 22 februari 1980, 4.

¹²³ Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 228; CPB, *Verzamelde bijlagen MEV 2021*; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982.

het kabinet lastenverzwaringen doorvoerde om gelijktijdig een stimulerend en tekortverminderend beleid na te streven. Omdat het beleid gebaseerd was op twee verschillende visies op de macro-economische problemen van Nederland stonden de miljoenennota's uit de kabinetten van Van Agt vol met tegenstrijdigheden. Het werd hierdoor ook lastig om de onderliggende redenen van verschillende maatregelen vast te stellen. De conflicten en de compromissen leidden zo tot misleidende argumentatie in de officiële documenten. Het is daarom belangrijk om kritisch te kijken naar deze documenten. Een voorbeeld hiervan dient zich aan in de beslissing van het kabinet om in de miljoenennota voor 1981 ondanks de risico's een hoger financieringstekort te aanvaarden. Bij een vrijwillige loonmatiging van 1% (ten opzichte van de voorziene loonstijging) was het kabinet bereid het financieringstekort met 500 miljoen te verhogen (ten opzichte van de beoogde daling tot 5,25% NNI). In de miljoenennota stelt men dat deze maatregel werd ingevoerd in verband met de voor de rendementspositie van bedrijven uiterst belangrijke effecten van inkomensmatiging. In werkelijkheid was deze maatregel een compromis tussen Albeda, die tegen grote ombuigingen en loonmaatregelen was uit het belang van koopkracht en werkgelegenheid, en minister Van der Stee, die het financieringstekort en de lonen juist verder wilden laten afnemen om de rendementspositie van bedrijven en het evenwicht in de economie te herstellen. De ideeënstrijd tussen voor- en tegenstanders van het sterk ingrijpen van de financieringstekort-rentespiraal leidde tot een inconsistent beleid waarbij geen duidelijke keuze werd gemaakt tussen het terugdringen van het financieringstekort en het actief stimuleren van de werkgelegenheid.¹²⁴

Tegen het einde van de kabinetsperiode van Van Agt I had de financieringstekort-rentespiraal de beleidsruimte voor lastenverlagingen en stimulerend beleid gericht op het bedrijfsleven aanzienlijk beperkt. Dat het herstel van de marktsector noodzakelijk was voor de werkgelegenheid en het herstel van de economie werd binnen het kabinet breed erkend. Om dit te bereiken moesten de investeringen in het bedrijfsleven toenemen. Men hechtte al veel belang aan het matigen van lonen, hierdoor zou de winst in het bedrijfsleven stijgen waardoor er meer ruimte zou zijn voor investeringen. Met het oog op de krapte op de kapitaalmarkt, waar het bedrijfsleven werd verdrukt door de overheid, zag men ook in dat een herschikking van de binnenlandse bestedingen van consumptie naar besparingen nodig was om meer ruimte te creëren op de kapitaalmarkt voor investeringen. Het werd steeds breder erkend dat het noodzakelijk was het financieringstekort terug te dringen.¹²⁵ Maar waar het terugdringen van het financieringstekort en nastreven van stimulerend beleid de afgelopen periode ten koste was gegaan van de collectieve lastendruk, begon men nu in te zien dat het voor de herschikking van de binnenlandse bestedingen noodzakelijk was dat de collectieve lastendruk zou afnemen. De overheid moest haar beslag op het nationaal inkomen verminderen. Een daling van de lastendruk zou ook de noodzakelijke

¹²⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 36; Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 73.

¹²⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 36.

loonmatiging positief kunnen beïnvloeden.¹²⁶ Het is opvallend dat deze conclusie in zekere zin een terugkeer betekende naar de beleidsdoelstellingen zoals die waren geformuleerd in 'Bestek '81', maar die waren losgelaten tijdens het experimenteren met aanvullend beleid en het gelijktijdig nastreven van stimulerende maatregelen. Op dit gelijktijdig nastreven van verschillende vormen van beleid kwam dan ook kritiek. De Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER stelde dat een te sterke opeenstapeling van allerlei vormen van beleid ervoor zou zorgen dat geen van de beleidsopties het verwachte effect zou veroorzaken. De CED doelde hier expliciet op de uitbreiding van werkgelegenheid in de collectieve sector en benadrukte dat het tijd was om prioriteiten te stellen en die met kracht en doelgericht na te streven. De financieringstekort-rentespiraal maakte de ruimte voor aanvullend beleid kleiner en men zag in dat het gelijktijdig nastreven van stimulerend en tekortverminderend beleid geen positieve resultaten opleverde, hierdoor leek er een verschuiving in gang te worden gezet met betrekking tot de prioriteiten van het beleid. Voor deze verschuiving had het kabinet ten koste van de collectieve lastendruk gelijktijdig ingezet op tekortvermindering en stimulerend beleid, gericht op het creëren van werkgelegenheid en het behoud van koopkracht. Het beleid dat in de laatste miljoenennota van Van Agt I werd voorgesteld richtte zich meer op het terugdringen van de collectieve lasten en tekorten, ten koste van het stimulerende beleid. Deze verschuiving past binnen de transitie naar een meer op de aanbodzijde gericht beleid. Dat de overheid niet meer verantwoordelijk werd gehouden voor volledige werkgelegenheid door het creëren van banen in de quartaire sector wordt door Touwen genoemd als een van de drie aspecten van de transitie naar het nieuwe beleidsparadigma, deze verschuiving was tijdens van Agt I dus al zichtbaar maar werd in het daaropvolgende kabinet onderbroken.¹²⁷

De conflicten die in de tweede helft van Van Agt I speelden centreerde zich rondom de strijd over het al dan niet ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal. Er woedde een ideeënstrijd tussen kabinetsleden met een Keynesiaanse visie op de macro-economische problemen van Nederland en kabinetsleden met een meer monetaristische kijk op de problematiek. De compromissen tussen de kabinetsleden met verschillende visies leidde tot een inconsistent beleid. Onder druk van de financieringstekort-rentespiraal en de slechte resultaten van dit inconsistente beleid trad er een verschuiving op naar een meer op de aanbodzijde gericht beleid. Dit proces van *social learning* leek te worden doorbroken door nieuwe politieke verhoudingen na de verkiezingen van 1981. Voorstanders van ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal werden echter gesterkt in hun opvatting door de verslechterende economische situatie en waren steeds minder bereid compromissen te sluiten. Ook in

¹²⁶ Sociaal-Economische Raad, Economische groei in de jaren tachtig, uitgebracht door de commissie economische deskundigen, oktober 1981, 40; Sociaal-Economische Raad, Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen, 1 juli 1980, 32; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 35.

¹²⁷ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 445; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981, 81-88; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980, 75-81, 113.

Van Agt II werd een strijd gevoerd tussen voor- en tegenstanders van ingrijpen in deze spiraal. Dit leidde niet één, maar twee keer tot het vroegtijdig indienen van de ontslagaanvraag van het kabinet.

Conflict tijdens Van Agt II

De verschuiving van stimulerend beleid naar beleid dat gericht was op een afname van de collectieve lastendruk werd met het aantreden van Van Agt II onderbroken. In dit kabinet namen zowel de PvdA als het CDA plaats, hierdoor werd de strijd tussen de verschillende ideeën over de te varen macro-economische koers intenser en beter zichtbaar. Het CDA en in toenemende mate D66 gaven hoge prioriteit aan het bevorderen van particuliere investeringen, de partijen beargumenteerden dat het noodzakelijk was het financieringstekort en de collectieve lastendruk terug te dringen. Door terugtrekking van het beslag dat de overheid legde op het nationale inkomen kon een verschuiving plaatsvinden van consumptieve bestedingen naar investeringen. De PvdA richtte zich met name op het werkgelegenheidsplan en de koopkracht, een beleid dat uitging van hogere overheidsuitgaven ten bate van werkgelegenheid en een hoger of stabiel aandeel van het looninkomen tegenover het overige inkomen (de winst van bedrijven). Daarnaast vond de PvdA dat er een duidelijk verband moest zijn tussen de matiging van de lonen en werkgelegenheid.¹²⁸ Door de tegenstellingen in dit kabinet werd er opnieuw een inconsistent beleid gevoerd. Weer was de collectieve lastendruk het kind van de rekening. Dit valt te verklaren door dezelfde compromissen die in Van Agt I werden gesloten tussen de voor- en tegenstanders van het stimulerende en het tekortverminderende beleid respectievelijk. Ook is er een duidelijke politieke verklaring. De VVD werd uitgesloten van kabinetsdeelname en de PvdA regeerde mee, hierdoor werd de ingeslagen weg onderbroken. In de conflicten die zich afspeelden in Van Agt II is de strijd tussen ideeën zeer duidelijk. Daarnaast leerde het CDA een belangrijke politieke les: het was niet mogelijk om in samenwerking met de PvdA tot een consistent beleid te komen dat paste bij de economische problematiek in Nederland. Het CDA kon een jaar later niet overtuigd worden opnieuw met de PvdA in een kabinet plaats te nemen. Het gevolg hiervan was Lubbers I, bestaande uit CDA en VVD.

De conflicten tijdens de formatiepoging en kabinetsperiode geven goed weer hoe de verschillende prioriteiten die de partijen stelden leidde tot het opeenstapelen van verschillende vormen van beleid waardoor er niet een doelmatig en efficiënt beleid gevoerd werd. De conflicten ontstonden voornamelijk over de omvang van het terugdringen van het financieringstekort en de omvang en financiering van het werkgelegenheidsplan. Aan de ene kant werd er een beleid nagestreefd dat als doel had het financieringstekort terug te brengen en de belastingdruk op zijn minst te stabiliseren. Er werd afgesproken dat deze stabilisatie en terugdringen ook plaats zou vinden als economische

¹²⁸ Nijhof & Peet, *Een voortdurend experiment*, 202; Brinkel, *Haagse jaren*, 133; Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 2 augustus 1981, 29-33.

omstandigheden in ongunstige zin zouden afwijken van de ramingen. Aan de andere kant werd er een beleid nagestreefd dat - ook bij ongunstige economische ontwikkelingen - de werkgelegenheid vanuit de overheid actief stimuleerde en de koopkracht van de minima zou handhaven. Dit waren conflicterende beleidsdoelstellingen die gelijktijdig nagestreefd moesten worden. Immers, het is niet mogelijk bij economische tegenvallers tegelijkertijd de uitgaven en de tekortvermindering gelijk te houden zonder de inkomsten te vergroten door de collectieve lastendruk op te laten lopen in plaats van te stabiliseren.¹²⁹ Door de tegenstellingen in het kabinet werden belangrijke politieke keuzes niet gemaakt, desondanks werd door de steeds kleiner wordende ruimte voor aanvullend beleid geaccepteerd dat het niet langer mogelijk was gelijktijdig de koopkracht op peil te houden en werkgelegenheid te behouden of creëren. De partijen kwamen overeen dat het behoud en het creëren van werkgelegenheid prioriteit genoot boven de koopkrachtontwikkelingen. Hierdoor verloren de voorgestelde Keynesiaanse oplossingen aan geloofwaardigheid.¹³⁰

Deze conflicten leidden in oktober 1981, nog voor het afleggen van regeringsverklaring, tot een ontslagaanvraag van het kabinet. De kabinetsleden konden het niet eens worden over de inhoud en de financiering van het werkgelegenheidsplan. Een lijmpoging was nodig om het kabinet toch te laten aantreden. In het compromis tussen de partijen werd besloten de lastendruk op te laten lopen via een eenmalige solidariteitsheffing van een procentpunt in alle belastingschijven en een verhoging van enkele accijnzen. Het bleek inderdaad niet mogelijk tijdens de recessie zowel het financieringstekort terug te dringen, als het werkgelegenheidsplan uit te voeren bij een stabiele collectieve lastendruk.¹³¹ De tegenslagen bleven zich opstapelen waardoor er een paar maanden na het afleggen van regeringsverklaring nogmaals een keuze gemaakt moest worden tussen de tegenstrijdige beleidsdoelstellingen. Omdat het financieringstekort alsmaar hoger opliep wilde minister van Financiën Van Der Stee een ombuigingsoperatie van grotere omvang doorvoeren. De PvdA-leden in het kabinet waren hiertegen omdat dit volgens hen een negatief effect zou hebben op de werkgelegenheid. Het probleem was echter zo groot dat extra ombuigingen noodzakelijk waren om het werkgelegenheidsplan te financieren. Dit zorgde ervoor dat de ministers van de PvdA een dilemma voorgeschoteld kregen waarbij zij geen keuze konden of wilden maken, tijdens de ministerraad van 11 mei 1982 dienden zij hun ontslag in.¹³²

De formatie in de kabinetsperiode van Van Agt II werd gekenmerkt door getouwtrek over de beleidsdoelstellingen. Hierdoor werd er iets minder dan een jaar lang aangerommeld, precies datgeen waarvoor de Commissie Economische Deskundigen van de SER had gewaarschuwd kwam uit: er werd geen duidelijke keuze gemaakt en door een opeenstapeling van verschillend beleid werden de gewenste

¹²⁹ Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 19 augustus 1981, 3, 7-8; Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 2 september 1981 4-5.

¹³⁰ Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 19 augustus 1981. 7-8.

¹³¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie, 5 november 1981, 23-28.

¹³² Toirkens, *Schijn en Werkelijkheid*, 96-97; Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetscrisis 1982, 12 mei 1982.

of de verwachte effecten niet bereikt. Ondanks dat men het belang van het terugdringen van de collectieve lastendruk erkende, werd dit toch het kind van de rekening. Om gelijktijdig het financieringstekort terug te dringen en het werkgelegenheidsplan waar de PvdA zoveel waarde aan hechtte uit te voeren, werden er toch lastenverzwaringen doorgevoerd. De kabinetsformatie en -periode van Van Agt II werd duidelijk gekenmerkt door een felle strijd tussen ideeën waarbij de PvdA, met een stimulerend beleid, en het CDA, dat wilde ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal, lijnrecht tegenover elkaar stonden. Dit past binnen het theoretisch kader van Hall.

Conclusie

In dit hoofdstuk onderzocht ik hoe het kabinet reageerde op de verslechterde economische situatie gedurende de periode van recessie tijdens de tweede helft van Van Agt I en de twee daaropvolgende kabinetten. Zowel onder Van Agt I als Van Agt II werd een inconsistent beleid gevoerd dat zich richtte op zowel het terugdringen van het financieringstekort als het op Keynesiaanse wijze stimuleren van de werkgelegenheid. Na het verslechteren van de economische situatie in 1979 kwam een tweede spiraal aan het licht. Naast het ingrijpen in de loon-prijsspiraal zag een (steeds groter wordend) aantal leden van het kabinet het als noodzakelijk om in te grijpen in de financieringstekort-rentespiraal. De economische theorie achter deze tweede spiraal lijkt goed aan te sluiten bij het monetarisme. De oplossingen voor het doorbreken van deze spiraal stonden haaks op de voorstellen van de kabinetsleden die een meer Keynesiaans beleid voorstelden. Deze periode werd dan ook getekend door politieke conflicten. Deze conflicten kwamen voort uit verschillende ideeën over de werking van de economie en de aard van de problemen die zich in Nederland afspeelden.¹³³ De felle en politieke strijd tussen ideeën zoals deze zich volgens Hall publiekelijk afspeelde in het Verenigd Koninkrijk, is in Nederland zichtbaar binnen het kabinet en de politiek. De ontwikkelingen zoals beschreven in dit hoofdstuk passen daarmee goed in het theoretisch kader dat Hall heeft ontwikkeld met betrekking tot *social learning*.

Het proces van *social learning* is zichtbaar gedurende de kabinetsperiode van Van Agt I. Onder druk van de financieringstekort-rentespiraal en kritiek op de onsamenhangende maatregelen vond een verschuiving plaats naar een meer op de aanbodzijde gericht beleid. Het terugdringen van de collectieve lastendruk en het financieringstekort leek ten koste van het stimulerende beleid prioriteit te krijgen. Deze verschuiving werd onderbroken door de verkiezingen en het aantreden van Van Agt II in 1981. Opnieuw werd er een inconsistent beleid gevoerd waarbij lastenverzwaringen werden gebruikt om het stimulerende beleid en de tekortverminderingen te financieren. Het proces van *social learning* binnen het CDA werd echter niet onderbroken. De partij keerde zich steeds feller tegen het stimulerende beleid. Van Agt II werd ook getekend door conflict en viel in het voorjaar van 1982. Het derde kabinet onder

¹³³ Deze conflicten duiden erop dat het 'neoliberale' paradigma, dat volgens Oudenampsen in de loop van de kabinetten Lubbers gedepolitiseerd werd uitgevoerd, in de omslagfase juist heftig omstreden was.

leiding van Dries van Agt trad op als interim-kabinet met als voornaamste taak het organiseren van nieuwe verkiezingen.

In dit hoofdstuk heb ik beargumenteerd dat de politieke conflicten die zich afspeelden passen in het proces van *social learning* zoals Hall dat omschreven heeft. Daarnaast stel ik dat er naast de onderdruk van inflatoire loon-prijsspiraal geleerde les dat het economisch herstel plaats moest vinden in de marktsector, een tweede spiraal cruciaal was voor het proces van *social learning*. In het volgende hoofdstuk laat ik zien hoe deze financieringstekort-rentespiraal doorslaggevend was in de argumentatie van Lubbers I om grote hervormingen door te voeren in de Nederlandse politieke economie. In hoofdstuk drie komen ook de verschillende adviezen waarover het kabinet beschikte uitvoerig aan bod.

Hoofdstuk 3: Verandering in denken en beleid; Economisch herstel, 1982-1986

Na de verkiezingen van 1982 wordt een kabinet gevormd bestaande uit CDA en VVD, onder leiding van Ruud Lubbers. Dit kabinet bleek meer succesvol dan de kabinetten Van Agt in het doorvoeren van hervormingen en het neerzetten van een consistent financieel-economisch beleid. Welke veranderingen vonden er plaats tijdens het eerste kabinet Lubbers en welke argumenten droeg het kabinet daarvoor aan?

In het vorige hoofdstuk heb ik beargumenteerd dat de conflicten die speelde tijdens Van Agt I en Van Agt II passen bij de door Hall beschreven strijd tussen ideeën. Hall beschrijft ook een verschuiving in de autoriteit over het te voeren economisch beleid als kenmerkend voor een *third order of change*. Oudenampsen stelt dat van een dergelijk verschuiving in de autoriteit in Nederland geen sprake was.¹³⁴ In dit hoofdstuk beschrijf ik een aantal belangrijke beleidsadviezen, relateer deze aan de *social learning* die plaatsvond en zal ik de stelling van Oudenampsen enigszins nuanceren. Daarnaast beargumenteer ik dat de lessen die men trok naar aanleiding van de financieringstekort-rentespiraal cruciaal waren in de argumentatie voor de grote verandering die Lubbers I voorstond. Verder beargumenteer ik dat Visser en Hemerijck een te grote nadruk leggen op de rol van consensus. Door de focus meer te leggen op de rol van het kabinet en de politieke machtsverschuivingen kom ik tot andere inzichten over het proces van *social learning* en het veranderende financieel-economische beleid in Nederland.

Economische en politieke context

In 1982 verkeerde de Nederlandse economie nog steeds in een recessie. De werkloosheid bleef stijgen, het financieringstekort was opgelopen tot ver boven het streefcijfer en de bedrijfsinvesteringen herstelde niet. De rentelasten en aflossingsverplichtingen van het Rijk legde een toenemend beslag op de collectieve middelen. Daarnaast zorgde de hoge rente ervoor dat pogingen om de kosten voor het bedrijfsleven te matigen door bijvoorbeeld de loonkosten te verminderen praktisch ongedaan werden gemaakt. Na de verkiezingen zou een kabinet gevormd moeten worden dat deze problemen op kon lossen. Hierbij waren er meerdere adviezen beschikbaar, waaronder het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' en 'Een nieuw industrieel elan' van de commissie Wagner. De Liagre Böhl en Touwen benadrukken het belang van deze adviezen voor de economische veranderingen die zouden volgen. Daarnaast bracht de Centraal Economische Commissie (CEC) een advies uit ten behoeve van de kabinetsformatie en had de Studiegroep Begrotingsruimte een advies uitgebracht over het beheersbaar maken van de collectieve uitgaven, gebaseerd op het falen van beleid de afgelopen jaren. Deze adviezen - waar ik in het vervolg van dit hoofdstuk uitgebreider op terug zal komen - leken

¹³⁴ Hall, 'Policy paradigms', 279-280; Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 773.

het grotendeels eens te zijn over het te voeren beleid.¹³⁵ Ondanks dit duidelijke beeld, was er in de politiek, zoals we zullen zien, zeker nog geen consensus over het te voeren beleid.

De verkiezingen van 1982 veranderde het politieke landschap opnieuw. De PvdA, die een hoge prioriteit gaf aan het stimuleren van de werkgelegenheid, het behoud van koopkracht en een meer Keynesiaans perspectief had op het terugbrengen van het financieringstekort was de grootste partij geworden. Daartegenover stond het feit dat de VVD, wat betreft zetelwinst, de grote winnaar was van de verkiezingen. Deze partij gaf een hoge prioriteit aan het uitvoeren van de adviezen van de commissie Wagner en daarmee het terugdringen van het financieringstekort en het versterken van de marktsector. Dat de winnaars van de verkiezingen op financieel-economisch gebied zo lijnrecht tegenover elkaar stonden schetst een beeld van een sterk gepolariseerde samenleving. Deze polarisatie was zeker zichtbaar in de politiek. Zo wilde de VVD niet meewerken aan een kabinet met PvdA en waren enkele partijen die juist een stimulerend economisch beleid wilde voeren huiverig voor een kabinet bestaande uit CDA en VVD. De Evangelische Volkspartij stelde tijdens de informatiefase zelfs expliciet dat de partij zich verzette tegen de combinatie CDA/VVD, omdat het bij deze combinatie “welhaast zeker is (...) dat er een sociaal-economisch beleid gevoerd zal worden, zoals voorgesteld door de commissie Wagner”.¹³⁶

Tijdens de eerste formatiepoging, tussen CDA, PvdA en D66 werd veel aandacht geschonken aan het sociaal-economische beleid. De aanbevelingen van de verschillende commissies waren in het conceptakkoord goed zichtbaar. Tegelijkertijd werden er voorwaarden gesteld aan de noodzakelijke ombuigingen zoals een handhaving van de netto-netto koppeling tussen het minimumloon en de sociale uitkeringen. Ook werd een beperking van het aantal arbeidsplaatsen in de quartaire sector zoveel mogelijk voorkomen. Naar mening van het CDA werden de ombuigingen onvoldoende gespecificeerd en de randvoorwaarden waaraan de ombuigingen zouden moeten voldoen vormden te veel een belemmering. Hierdoor zag de partij zich genoodzaakt de onderhandelingen te staken. Er werd gevreesd dat met deze insteek het beleid opnieuw niet consequent genoeg was en achtte de terugdringing van het financieringstekort op die wijze niet mogelijk.¹³⁷

Na het mislukken van de eerste informatieronde was de beurt aan het CDA en de VVD om te proberen tot een akkoord te komen. Er werd een werkgroep ingesteld die het sociaal-economische beleid zou vormgeven waarbij ombuigingen ondersteunt moesten worden door concrete en realiseerbare oplossingen. Het te vormen kabinet zou zich bovenal ten doel stellen de publieke financiën te saneren en de voorwaarden te scheppen voor het herstel van de marktsector. Op vier november 1982 trad het CDA - VVD kabinet Lubbers I aan. De PvdA bleef voor de tweede keer als grootste partij buiten de regering.

¹³⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 21 september 1982, 3; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982, 21.

¹³⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 september 1982 (a), 4-14.

¹³⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 september 1982 (b), 8-15, 32-34.

Beleidsadviezen en *social learning*

Om de vraag te beantwoorden welke veranderingen er plaatsvonden tijdens het eerste kabinet Lubbers en welke argumenten het kabinet hiervoor gebruikte is het van belang om dieper in te gaan op een aantal van de adviezen die op tafel lagen tijdens de kabinetsformatie. In 1980 kwam het WRR-rapport 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' uit. Volgens De Liagre Böhl speelde dit rapport een centrale rol bij de "bankroetverklaring van het Keynesianisme" en leverde de commissie Wagner politiek bruikbare uitwerkingen van de door de WRR geleverde aanbevelingen.¹³⁸ Touwen en Oudenampsen benadrukken ook het belang van het rapport van de commissie Wagner.¹³⁹ Oudenampsen ziet in de totstandkoming van dit rapport en de rol die het speelde voor het veranderende beleid, een aanwijzing voor de door hem beschreven gedepolitiseerde omslag in het economisch denken. Volgens Oudenampsen heeft de beslissende ideeënstrijd zich voltrokken tussen beleidsmakers binnen het ambtenarenapparaat en was er geen sprake van een grote verschuiving van de autoriteit. Belangrijk argument van Oudenampsen hiervoor is het feit dat de leden van de commissie Wagner werden geselecteerd door de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Frans Rutten. Frans Rutten - die ook als secretaris van de commissie een sturende rol had - was volgens Oudenampsen een fervent tegenstander van het Keynesiaanse denken en speelde een belangrijke rol in het tot stand komen van het economisch beleid onder Lubbers I. Ook het rapport van de CEC ten behoeve van de kabinetsformatie en het door Van Griensven beschreven geheime rapport 'De Zure Appel' zijn terug te zien in het later door Lubbers I gevoerde beleid. Deze door het ambtenarenapparaat opgestelde rapporten passen daarom bij het door Oudenampsen geschetste beeld waarbij de ideeënstrijd binnen het ambtenarenapparaat is gevoerd en vervolgens als beleidsrijpe conclusies aan het kabinet werd gepresenteerd.¹⁴⁰ Ook uit het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte werden veel aanbevelingen overgenomen. Hoe passen deze rapporten in het proces van *social learning*?

In het WRR-advies 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' (1980) werden generieke maatregelen om de marktsector te versterken gecombineerd met specifieke sectorale stimulansen. In dit rapport werd veel aandacht besteed aan de niet-economische doelstellingen van het selectieve groeibeleid. Het rapport bekritiseerde het beleid dat gericht was op het versterken van de binnenlandse koopkracht en de hoge overheidstekorten. Door het voorstellen van een groot aantal specifiek sectorale stimulansen lijkt het advies van de WRR aan te sluiten op het paradoxale beleid dat door Van Agt I werd gevoerd. Het besef dat de marktsector versterkt moest worden zou leiden tot meer

¹³⁸ De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 319.

¹³⁹ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 458-460; Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 786.

¹⁴⁰ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 771-789; Van Griensven, 'De zure appel', 59-71.

overheidssturing. Destijds was er één lid van de raad die een minderheidsstandpunt innam: professor Ad Kolnaar. Het verschil van mening kwam voort uit een andere visie over de werking van de economie. Kolnaar duidde dit zelf als het verschil tussen op vraagtheorie of aanbodtheorie gestoelde ideeën. De professor stelde dat de sectorale investerings-impulsen behoorde tot de vraagtheorie maar dat men er in de door hem bepleite aanbodtheorie vanuit ging dat de investeringsstimulansen bij een goede werking van de markten nauwelijks enige invloed zouden hebben. Kolnaar beargumenteerde dat bedrijven zelf de vraagontwikkelingen en daarom het doen van investeringen in de nabije toekomst niet positief in hadden geschat. Het stimuleren van investeringen in die sectoren waar het bedrijfsleven afzag van het doen van investeringen zou volgens Kolnaar niet bijdragen aan het economisch herstel. De grootste nadruk van het beleid zou juist moeten liggen op generieke maatregelen die zorgden voor een goed investeringsklimaat waarbij een goede marktwerking centraal stond.¹⁴¹

Naar aanleiding van dit WRR-rapport stelde Van Agt I de Adviescommissie inzake het Industriebeleid in onder leiding van Gerrit Wagner.¹⁴² In 1981 bracht de commissie Wagner een advies uit. De aanbevelingen van de commissie leken meer in lijn met de door Kolnaar beschreven aanbodtheorie dan het volgens hem meer op vraagtheorie gebaseerde WRR-rapport. De commissie Wagner hamerde er evenals de WRR op dat een beleid gericht op de marktsector essentieel was voor het herstel van de economische groei en werkgelegenheid. Een belangrijk verschil met het WRR-rapport was het advies om overheidsbemoeienis sterk terug te dringen. Zowel op het gebied van bijvoorbeeld vergunningprocedures, die vaak pasten in het selectieve groeibeleid, als op het verminderen en vereenvoudigen van het grote aanbod van verschillende steunregelingen. De commissie adviseerde tevens dat het noodzakelijk was het financieringstekort terug te dringen en de collectieve lastendruk te stabiliseren. Dit werd volgens de commissie Wagner bemoeilijkt door twee grote problemen: de koppelingsmechanismen in de sociale zekerheid en het grote aantal inactieven. De commissie adviseerde dan ook een volumebeleid ten opzichte van de sociale zekerheid te voeren waarbij in ieder geval de instroom in de WAO moest worden voorkomen en het ziekteverzuim teruggedrongen.¹⁴³ Het advies speelde een belangrijke rol in het proces van *social learning*. Dit is niet alleen te zien aan de verschillen tussen het WRR-rapport en het advies van de Commissie Wagner maar ook aan het feit dat de regering alle aanbevelingen, behalve die omtrent het investeringsloon, overnam.¹⁴⁴ Kijkend naar de formatie is de invloed van het advies ook goed zichtbaar op het rapport van de werkgroep omtrent de sociaaleconomische problemen en het regeerakkoord. Het ingrijpen in de netto-netto koppelingen was niet langer taboe en ook de reductie van overheidspersoneel werd, in tegenstelling tot het conceptakkoord tussen PvdA, CDA en D66, beleid.¹⁴⁵

¹⁴¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse Industrie*, 1980, 312-316.

¹⁴² Van Gerwen & De Goey, *Ondernemers in Nederland*, 197-198.

¹⁴³ Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw Industrieel elan*, 1981.

¹⁴⁴ Visser & Hemerijck, *A Dutch miracle*, 100.

¹⁴⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Kabinetformatie 1982*, 30 oktober 1982, 10, 26-28, 68-84

Oudenampsen ziet in de rol van de Commissie Wagner bewijs voor zijn model van verandering waarbij de strijd tussen ideeën achter de schermen werd gevoerd en vervolgens gedepolitiseerd door de politiek werd uitgevoerd. Oudenampsen wijst daarnaast op het ogenschijnlijk afwezig zijn van een verschuiving van de autoriteit die volgens Hall zou passen bij een *third order of change*. Op deze visie wil ik twee nuanceringen aanbrenen. Ten eerste stond het gedepolitiseerd uitvoeren van de aanbevelingen geenszins vast. Hieraan ging een belangrijke politieke machtsstrijd vooraf, het belang hiervan wordt goed duidelijk wanneer men het regeerakkoord van Lubbers I vergelijkt met het conceptakkoord waarmee men een kabinet bestaande uit CDA, PvdA en D66 probeerden te vormen. In de onderhandelingen tussen het CDA, D66 en de PvdA was bijvoorbeeld een ingrijpen in de netto-netto koppeling nog taboe en wilde men een reductie van het overheidspersoneel juist voorkomen. Het grote belang van het verschuivende machtsevenwicht past goed bij het model van Hall. Een andere reden dat Oudenampsen het model van Hall niet van toepassing vindt op de Nederlandse situatie is het afwezig zijn van de verschuiving van de autoriteit over het economisch beleid. Alhoewel beleidsmakers de autoriteit over het beleid leken te behouden is hier een tweede nuancing op zijn plaats. Waar Oudenampsen de invloed van de Commissie Wagner ziet als bewijs van de invloed van de hooggeplaatste beleidsmakers, kan men deze ook passen in de verschuivende autoriteit zoals omschreven door Hall. Immers, de commissie was ad hoc opgezet en past bij een bredere verschuiving van de invloed op het overheidsbeleid van de SER, die niet meer in staat was om tot unanieme adviezen te komen, naar verschillende, ad hoc opgezette, commissies.¹⁴⁶ Als men rekening houdt met de corporatistische structuur van de Nederlandse besluitvorming lijkt deze verschuiving te passen in het model van Hall. De autoriteit over het economisch beleid verschoof niet van de top van het ambtenarenapparaat naar deze ad hoc commissies, maar van de SER. De bevindingen van Oudenampsen en het model van Hall lijken elkaar niet uit te sluiten. Ik zou daarom willen stellen dat de invloed van de beleidsmakers op de regering zoals beschreven door Oudenampsen, past als een verklarende factor voor het proces van *social learning* en verandering in het model van Hall.

De invloed van beleidsmakers op het proces van *social learning* van het kabinet is ook zichtbaar aan een advies van de CEC ten behoeve van de kabinetsformatie. De commissie stelde dat verdergaande ombuigingen noodzakelijk waren en dat het saneren van de openbare financiën de primaire taak moest zijn van de overheid. Deze sanering moest plaatsvinden in het volume en het niveau van de uitkeringen, de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en door een verlaging van de overheidsuitgaven op de rijksbegroting in enge zin. Daarnaast concludeerde de commissie dat het herstel van de werkgelegenheid primair in de marktsector plaats moest vinden. Rendementsherstel, een flexibele loonvorming en aantrekken van investeringen waren daarvoor noodzakelijk. De bijdrage vanuit de overheid aan de verlichting van de werkloosheid was aan vergaande beperkingen onderhevig door de noodzaak de openbare financiën te saneren. Naast het saneren van de collectieve sector adviseerde de

¹⁴⁶ Visser & Hemerijck, *A Dutch miracle*, 91, 99-100.

commissie dat werk zou moeten worden herverdeeld en loonvorming decentraal, en zonder overheidsinterventie, plaats moest vinden.¹⁴⁷ Het advies van de CEC vertoonde veel overeenkomsten met de aanbevelingen van de Commissie Wagner, en werd grotendeels overgenomen door Lubbers I. Oudenampsen en Van Griensven wijzen daarnaast ook op het geheime rapport 'De Zure Appel', dat door topambtenaren werd opgesteld en waarvan veel aanbevelingen werden overgenomen. De directe invloed van dit rapport is onduidelijk omdat het werd aangeboden aan Van Agt, die opstapte. De opstellers van het rapport speelden echter een belangrijke rol in de formatie waardoor veel passages uit het rapport in het regeerakkoord zijn terug te vinden. Een belangrijk advies, waarschijnlijk ingegeven door de onenigheid binnen de kabinetten onder leiding van Van Agt, was een kabinet te vormen waarin de ministers pijnlijke maatregelen konden en wilden uitvoeren en de noodzakelijke ombuigingen onderschreven.¹⁴⁸

Het saneren van de collectieve uitgaven om zo de noodzakelijke tekortvermindering en stabilisatie van de collectieve lastendruk te bewerkstelligen nam een centrale plaats in bij de bovengenoemde adviezen. Om dit doel te bereiken werd het kabinet door de Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd over de wijze waarop de collectieve uitgaven beheersbaar gemaakt en gehouden moesten worden. De Studiegroep had voor de kabinetsformatie van Lubbers I een aantal belangrijke conclusies aan het kabinet overhandigd. Volgens de Studiegroep was het beleid gebaseerd op te optimistische veronderstellingen waardoor de ombuigingen tekortschoten en het kabinet met veel tegenvallers werd geconfronteerd. Daarnaast was de ombuigingsoperatie kunstmatig beperkt door uitgaven buiten de begroting te zetten. Ook moest de Studiegroep concluderen dat het beleid vanaf 1976 niet had geleid tot een beperking van de groei van de uitgaven. Dit kwam onder andere door het feit dat er elk jaar nieuwe doelstellingen werden geformuleerd ten aanzien van het tekort en de lastendruk. Deze doelstellingen werden gebaseerd op de realisaties van het voorgaande jaar, de meerjarige aanpak werd losgelaten. Ook concludeerde de Studiegroep dat terwijl het feitelijke financieringstekort in 1979 prioriteit had gekregen, de ontwikkelingen van het financieringstekort juist waren verslechterd door deze prioriteitstelling. Het feitelijke financieringstekort van het voorgaande jaar was pas laat duidelijk waardoor het lang duurde voordat er onderhandeld kon worden over de ombuigingen. Nieuw beleid, en de bijbehorende uitgaven, waren dan al vastgesteld. Dit leidde ertoe dat er, wanneer er eindelijk onderhandeld kon worden over het financieringstekort, een patstelling ontstond tussen het ministerie van Financiën en de overige departementen. Op basis van deze conclusies adviseerde de Studiegroep een aantal beleidswijzigingen: er zouden niet langer uitgaven buiten de begroting moeten komen te staan, beleid zou gebaseerd moeten worden op een behoedzame uitgangspositie van bijvoorbeeld 1% groei, en in plaats van jaarlijks vaststellen hoeveel er moest worden omgebogen zou men meerjarige ombuigingsplannen moeten maken en moesten deze concreet zijn ingevuld.¹⁴⁹ Het kabinet volgde deze

¹⁴⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 21 september 1982, 3-27.

¹⁴⁸ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 783, 786-787; Van Griensven, 'De Zure Appel', 62-64.

¹⁴⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982, 53-54.

adviezen op. In het regeerakkoord werden de minimaal noodzakelijk ombuigingen voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd en besloot men de financiële ruimte voor (aanvullend) beleid voortaan op een terughoudende schatting van de economische groei te baseren.¹⁵⁰

Deze adviezen en het opvolgen van deze adviezen door de regering passen goed in het proces van *social learning*. Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte was bijvoorbeeld expliciet gebaseerd op het beleidsfalen van de kabinetten van Van Agt. Mede dankzij deze adviezen en de geleerde lessen binnen het (nieuwe) kabinet lukte het om het ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal centraal te stellen en met consistent beleid doelgericht na te streven.

Financieringstekort centraal

Het terugdringen van het financieringstekort was onder de kabinetten Van Agt op papier al de belangrijkste doelstelling. Desondanks gingen pogingen om het tekort terug te dringen gepaard met flankerend beleid en lukte het mede daarom niet om de beoogde tekortreductie te bereiken. Onder leiding van Ruud Lubbers lukte het wel om het terugdringen van het financieringstekort werkelijk centraal te stellen. Zijn beleid van stevige ombuigingen had dan ook een duidelijker effect op het financieringstekort dan het inconsistente beleid onder Van Agt. Waarom werd het terugdringen van het financieringstekort nu zoveel doelgerichter nagestreefd, op welke wijze gebeurde dit en hoe passen deze veranderingen in het proces van *social learning*?

Tijdens het afleggen van de regeringsverklaring lichtte premier Ruud Lubbers de kamer in over de doelstellingen van het kabinet en werd de argumentatie van het kabinet duidelijk: het terugdringen van het financieringstekort was geen doel op zichzelf maar een middel om de economie te versterken. Door de tekorten te verminderen wilde het kabinet bewerkstelligen dat de rente zou dalen waardoor de rendementen op particuliere investeringen konden stijgen, dit moest een impuls geven aan de bedrijvigheid en daarmee de werkgelegenheid. Daarnaast zou een reductie van het financieringstekort ervoor zorgen dat bedrijven een groter beroep konden doen op de nationale besparingen waardoor er meer ruimte ontstond voor investeringen. Het bestuderen van primaire bronnen levert een verklaring op voor het verschil tussen het gevoerde beleid tijdens Lubbers I en Van Agt I. De *social learning* die plaats had gevonden rondom de financieringstekort-rentespiraal had tijdens Lubbers I een belangrijke rol in het intensiveren van de tekortreductie die naast het bevorderen van de particuliere investeringen ook noodzakelijk werd geacht om de rentelasten van het rijk te doen afnemen en uit te spiraal van alsmaar hogere tekorten en rente(lasten) te komen. Tijdens Van Agt I was de noodzaak om de tekorten te beperken nog niet zo sterk doorgedrongen en vreesde men juist de macro-economische effecten van tekortreducties op de totale vraag.¹⁵¹ Uit de verschillen tussen Van Agt I en Lubbers I valt op te maken

¹⁵⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 28-45, 68-84.

¹⁵¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 22 november 1982, 636.

dat er een proces van *social learning* plaatsvond binnen het CDA en de VVD. Binnen de PvdA echter waren de Keynesiaanse opvattingen nog dominant, de maatregelen die Lubbers I voorstond kwamen niet of in mindere mate voor in het conceptakkoord tussen de PvdA, het CDA en D66. Het was een politieke machtsverschuiving die het toepassen van de opgedane *social learning* mogelijk maakte. Dit past bij het kader van Hall waarbij een verschuiving in de machtsbalans een kenmerkende factor is bij *third order of change*.

Om ervoor te zorgen dat de ombuigingen die nodig zijn om de spiraal te doorbreken daadwerkelijk werden uitgevoerd werd er in het regeerakkoord afgesproken dat het tekort in 1986 maximaal 7,4% van het nationaal inkomen mocht bedragen. Om dit te bereiken was het noodzakelijk dat het tekort na 1983 jaarlijks met 1,5% verminderde ten opzichte van het niveau van 1983. In het regeerakkoord lag daarom vast dat er minimaal 7 miljard per jaar werd omgebogen, ook als het bedrijfsleven een loonmatiging overeen zou komen van meer dan 2% per jaar. Deze afspraak was erop gericht om compromissen zoals die plaatsvonden in het eerste kabinet Van Agt, waarin hoge financieringstekorten werden uitgeruild tegen een hogere loonmatiging door Wil Albeda en Fons van der Stee, te voorkomen.¹⁵² De afspraken werden in lijn met de aan de gegeven adviezen zo concreet mogelijk gemaakt. Daarnaast werd er in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte vastgelegd dat kandidaat-ministers zich dienden te binden aan de overeengekomen hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de ombuigingen. Deze maatregel zorgde ervoor dat de overeengekomen ombuigingen daadwerkelijk werden uitgevoerd. Dat dit nodig was is goed zichtbaar in de besluitvorming rond de begroting voor 1984: bovenop de in het regeerakkoord overeengekomen 7 miljard gulden moest door enkele tegenvallers nog eens 7 miljard gulden worden omgebogen om de doelstellingen voor het jaar 1984 te halen. Deze ombuigingen lagen niet vast in het regeerakkoord, hierdoor was het moeilijker om een overeenkomst te bereiken. Het kabinet besloot deze extra taakstellingen over twee jaar te verspreiden en de voorgenomen ombuigingen lagen daardoor in 1985 hoger dan voorzien.¹⁵³ Noodzakelijke ombuigingen die niet vastlagen werden opgeschoven, zoals dat in de kabinetten voor Lubbers I ook gebeurde.¹⁵⁴

Het relatieve succes van het eerste kabinet Lubbers ten opzichte van de kabinetten Van Agt kan volgens Toirkens verklaard worden doordat belangrijke afspraken rondom de voorgenomen ombuigingen vast lagen in het regeerakkoord.¹⁵⁵ De maatregelen die werden genomen om het financieringstekort terug te dringen werden overgenomen uit de verschillende adviezen die het kabinet tot haar beschikking had. Deze adviezen waren grotendeels gebaseerd op de geleerde lessen uit het falende beleid onder Van Agt. Het opstellen en overnemen van adviezen die gebaseerd waren op

¹⁵² Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 28-40; Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 9-11.

¹⁵³ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 47.

¹⁵⁴ Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 142.

¹⁵⁵ Toirkens. *Schijn en Werkelijkheid*, 141-143.

beleidsfalen past goed in het proces van *social learning*. Om het financieringstekort succesvol terug te dringen benadrukten verschillende adviezen ook het belang van een eensgezind kabinet. Het moest voorkomen worden dat er opnieuw binnen de regering conflict zou ontstaan over de te nemen maatregelen, potentiële bewindslieden met een meer Keynesiaanse visie op het financieringstekort zouden geweerd moeten worden uit het kabinet. Dit advies specifiek geeft aan dat om de plannen uit te voeren een machtsverschuiving noodzakelijk was.

Het proces van *social learning* op basis van beleidsfalen uit het verleden is ook zichtbaar aan het feit dat het kabinet zich in deze periode actief distantieerde van het eerder gevoerde beleid en het kritiek uitbracht op de Keynesiaanse gedachtegang achter het beleid. Dit gebeurde tijdens het kabinet Lubbers I, maar ook het interim-kabinet van het CDA en D66 onder leiding van Van Agt erkende dat het eerder gevoerde beleid niet geschikt was geweest voor de problematiek. Men leek voor het eerst te beseffen dat het beleid van de afgelopen jaren had gefaald en in plaats van de schuld te leggen bij tegenvallende economische ontwikkelingen erkende men dat dit kwam doordat het beleid niet goed werd uitgevoerd en niet gebaseerd was op goede uitgangspunten. Sterker nog, het derde kabinet van Van Agt stelde dat het in stand houden of doen toenemen van de consumptieve bestedingen juist ernstige nadelige repercussies had gehad voor de investeringen en stelde dat “de remedie voor de kwaal kan dan ook niet zijn het in stand houden van de oorzaak van de kwaal”. Hiermee leek zij het stimulerende beleid te verwerpen.¹⁵⁶ Ook tijdens het eerste kabinet van Ruud Lubbers werd dit beleid verworpen. Een belangrijk argument hiervoor waren de ervaringen uit de jaren zeventig met het stimulerende beleid en de negatieve langetermijneffecten hiervan. Naast dat de noodzakelijkheid van ingrijpen duidelijk was geworden door de financieringstekort-rentespiraal, leek het ook alsof het kabinet een nieuw argument had gevonden om tegenstanders van het beleid dat gericht was op sterke tekortvermindering en een terugtrekkende overheid te overtuigen: het stimulerende beleid had gefaald en het was tijd voor een andere oplossing.¹⁵⁷ Ook Lubbers zelf stelt dat zijn houding sterk begon te veranderen door de groeiende werkloosheid en het uitblijven van positieve resultaten van traditionele Keynesiaanse oplossingen.¹⁵⁸

Ondanks het feit dat het terugdringen van het financieringstekort al hoog op de politieke agenda stond, zou ik de genomen maatregelen om het tekort te verminderen classificeren als een *third order of change*. Deze veranderingen wijzen op een belangrijke verschuiving in de hiërarchie van de doelstellingen waarbij terugdringing van het financieringstekort absolute prioriteit kreeg boven het verzachten van de negatieve effecten van de ombuigingen op de werkgelegenheid. Er werd na jaren van conflict en tegenstrijdige maatregelen stevig en doelgericht ingegrepen om het financieringstekort terug te dringen. Flankerende maatregelen werden nu achterwege gelaten. Voorafgaand aan deze verandering

¹⁵⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982, 44.

¹⁵⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 5-8; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 46-47.

¹⁵⁸ Brinkel, *Haagse jaren*, 138.

vond er een proces van *social learning* en een belangrijke machtsverschuiving plaats en past daarmee goed in het model van Hall.

Het einde van de paradoxale aanpak; collectieve lastendruk en marktwerking

Naast het centraal stellen van het financieringstekort was er een tweede belangrijke ontwikkeling in het kabinetsbeleid. Het stabiliseren en terugdringen van de collectieve lastendruk kreeg prioriteit boven (Keynesiaans) stimulerend beleid. Daarnaast veranderde de wijze waarop het kabinet de marktsector trachtte te versterken. In plaats van aanvullend stimulerend beleid wilde het kabinet het ondernemingsklimaat verbeteren door bijvoorbeeld het vereenvoudigen of afschaffen van steuninstrumenten, milieuwetgeving en vergunningsprocedures. Het kabinet wilde de marktmechanismen herstellen.¹⁵⁹ Tijdens de kabinetten Van Agt werd de doelstelling de collectieve lastendruk te stabiliseren opgeofferd om gelijktijdig het financieringstekort terug te dringen en een stimulerend beleid te voeren om werkgelegenheid te creëren. Dat werd nu rigoureus anders. Verlaging van het financieringstekort en verlaging van de collectieve lasten kregen voorrang in het beleid. De versterking van de markt vond niet langer plaats door middel van het paradoxale beleid dat leidde tot meer overheidsingrijpen. De selectieve groei doelstellingen hadden in de jaren zeventig prioriteit gekregen boven economische groei en waren onder Van Agt nog van doorslaggevend belang geweest voor het inzetten van instrumenten. Het kabinet zou voortaan meer belang hechten aan de economische ontwikkeling. Omdat de hiërarchie van de doelstellingen wijzigde, zijn deze veranderingen te classificeren als een *third order of change*. Op welke wijze werd aan deze veranderingen invulling gegeven?

Waar in voorgaande jaren het terugdringen van het financieringstekort en het stabiliseren van de collectieve lastendruk gebonden waren aan uitgangspunten met betrekking tot koopkrachtontwikkelingen en het creëren van werkgelegenheid, werd onder Ruud Lubbers besloten dat aanvullend beleid plaats moest vinden binnen de beschikbare ‘collectieve ruimte.’ Deze werd berekend aan de hand van een terughoudende schatting van de reële groei van het nationaal inkomen, waarbij de belasting- en premieopbrengsten werden berekend op basis van een constante collectieve lastendruk. De ontwikkeling van de collectieve lastendruk was dus zelf een uitgangspunt geworden in plaats van een aan uitgangspunten gebonden doelstelling. Het kabinet stelde zich als doel om de collectieve lastendruk ten opzichte van 1983 te stabiliseren en waar mogelijk te verminderen.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 35-40, 68-84; Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 22 November 1982, 639; Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 September 1983, 14-21; Touwen, ‘How does a coordinated market economy evolve?’, 442.

¹⁶⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 35-40, 68-84.

De doelstellingen aangaande de collectieve lastendruk werden ruimschoots gehaald, in plaats van een stabiele lastendruk was de lastendruk in 1986 zelfs lager dan die van 1983. Bovendien waren er twee zeer positieve keerpunten bereikt gedurende het eerste kabinet van Lubbers: in 1984 werd de stijgende lijn van de premiedruk doorbroken en in 1985 werd er voor het eerst een daling bereikt van het financieringstekort zonder dat er per saldo belastingen verhoogd werden. Ondanks deze positieve signalen is het belangrijk om kritisch te blijven kijken naar de werkelijke ontwikkelingen tijdens de kabinetsperiode. Allereerst is te zien dat de daling van de premiedruk na een flinke afname in 1984 relatief stabiel bleef op een niveau dat ver boven het peil van 1978 lag en zelfs boven het niveau van 1982, toen het kabinet aantrad. Daarbovenop komt dat in tegenstelling tot het ruimschoots halen van de doelstelling ten opzichte van de collectieve lastendruk, het niet gelukt was het financieringstekort terug te dringen tot 7,4% van het nationaal inkomen, terwijl dit wel de doelstelling was. Daarnaast was er - ondanks alle positieve berichten in de miljoenennota's na de drastische beperking van de collectieve lastendruk in 1984 - weer een opwaartse trend waar te nemen die de positieve ontwikkelingen langzaam teniet leek te doen. Verdere lastenverlaging blijven in 1985 en 1986 uit vanwege de voorziene daling van de aardgasbaten en in 1987 steeg de collectieve lastendruk zelfs tot 42,7%, deze viel daarmee hoger uit dan in 1983.¹⁶¹

Naast de nieuwe methode waarmee de 'collectieve ruimte' werd berekend werd ook op een andere manier invulling gegeven aan het belang dat men hechtte aan het terugdringen van de collectieve lastendruk. Er werd gestreefd naar stevig ingrijpen in de sociale zekerheid. Dit was een duidelijke breuk met de voorgaande periode. Tijdens de kabinetten van Van Agt stond bijvoorbeeld handhaving van de netto-nettokoppeling buiten kijf en werd geprobeerd de tegenvallers van de economische ontwikkelingen gelijkmatig te verdelen over actieven en inactieven. Tijdens Lubbers I veranderde dit. Het kabinet nam zich voor in te grijpen in de netto-nettokoppeling en de indexeringsmechanismen door deze te bevriezen. Hierdoor was een meer zelfstandig overheidsbeleid ten aanzien van de sociale uitkering mogelijk en zou een kleiner deel van de overheidsuitgaven afhankelijk zijn van de loonontwikkeling. In 1984 werden de uitkeringen met 3,5% gekort en in 1985 werden de uitkeringspercentages van de WW en de WAO verlaagd tot 70%. Structurele stelselherzieningen waren volgens het kabinet nodig omdat het bestaande stelsel onvoldoende aansloot op het aantal en het structurele karakter van de inactieven.¹⁶²

Welke argumenten gebruikte het kabinet om de drastische ombuigingen in de sociale zekerheid te verantwoorden? Allereerst moest er volgens het kabinet bij de invulling van de ombuigingen een zwaarder accent liggen op de inkomens die werden gefinancierd uit de collectieve middelen omdat het productieve vermogen van Nederland moest worden versterkt. Daarnaast wilde de overheid niet

¹⁶¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1985, 18 september 1984, 51-56; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1986, 17 september 1985, 2-4.

¹⁶² Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 9; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1985, 18 september 1984, 51-56.

doorgaan met het alsmear opleggen van zwaardere lasten omdat hierdoor rendementen en investeringen werden afgeremd. Tenslotte was het aantal inactieven sterk opgelopen. Hierdoor nam het aantal inkomenstrekkingen uit de collectieve sector sterker toe dan die uit de marktsector en stegen de uit collectieve middelen gefinancierde consumptieve bestedingen sterk. De argumenten van het kabinet werden gevormd door zowel nieuwe macro-economische inzichten over de verdeling van het nationaal inkomen tussen de collectieve sector en marktsector als de economische noodzaak om de sociale zekerheidsuitgaven - ondanks het sterk oplopen van het aantal inactieven - te beperken.¹⁶³

De verschuiving in de prioriteiten is goed zichtbaar in de houding van Lubbers I ten opzichte van de miljoenennota voor het jaar 1983. Deze was nog opgesteld door het interim-kabinet en voorzag een belastingmaatregel van 1,6 miljard, het interim-kabinet beargumenteerde dat de werkgelegenheid bij hogere ombuigingen te veel aangetast zou worden. In het regeerakkoord werd vastgelegd dat het kabinet de miljoenennota zoals opgesteld door Van Agt III over zou nemen en slechts één belangrijke wijzigingen door zou voeren: er moesten additionele ombuigingen worden uitgevoerd ter waarde van 1,6 miljard, zodat de collectieve lastendruk niet zou stijgen.¹⁶⁴ Het nieuwe kabinet beargumenteerde dat de door voorgaande regeringen gelegde macro-economische verbanden onjuist waren geweest. Voor het herstel van de werkgelegenheid achtte Lubbers I het noodzakelijk dat de overheid een minder groot beslag zou leggen op het nationaal inkomen.¹⁶⁵

Naast de beperking van het financieringstekort en het stabiliseren van de collectieve lastendruk wilde het kabinet het ondernemersklimaat verbeteren door de niet-meetbare kosten te verminderen.¹⁶⁶ Het kabinet stelde dat de problemen in de markt werden veroorzaakt doordat er in verschillende deelmarkten geen evenwicht kon worden bereikt. Dit was een gevolg van de onvoldoende werking van het prijsmechanisme door de afwezigheid van financiële marktconforme stimulansen of de aanwezigheid van wettelijke belemmeringen. De economie was daarom minder efficiënt dan mogelijk en de oplossing hiervoor was volgens het kabinet juist een terughoudende rol van de overheid en meer vertrouwen in marktoplossingen.¹⁶⁷ Lubbers I gaf onder andere invulling aan deze opvattingen door een proces van deregulering in te zetten. Het kabinet wilde bijvoorbeeld de vergunningplichten beperken

¹⁶³ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 september 1982 (b), 12-15; Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 33-34; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 26-27.

¹⁶⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982, 8; Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 35-40

¹⁶⁵ In de jaren na 1983 is toch een stijgende trend zichtbaar in de belastingdruk. De verklaring hiervoor zijn de zogenoemde 'terugsluisoperaties' van de overheid. Een groot deel van de ombuigingen vond plaats in de sociale zekerheid, maar dit droeg niet direct bij aan het terugdringen van het financieringstekort. Door belastingverhogingen tegenover de lagere premies te zetten bleef de collectieve lastendruk stabiel en konden de ombuigingen in de sociale zekerheid toch (deels) worden ingezet om het financieringstekort terug te dringen. Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 9; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1985, 18 september 1984, 51-56; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1986, 17 september 1985, 2-4.

¹⁶⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 22 november 1982, 636.

¹⁶⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 14-16; Touwen, "How does a coordinated market economy evolve?" 454; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 19.

en vergunningsprocedures standaardiseren, daarnaast wilde het kabinet het steuninstrumentarium voor bedrijven vereenvoudigen. Een aantal instrumenten zou buiten werking worden gesteld of samengevoegd met andere instrumenten. Een voorbeeld hiervan is de vereenvoudiging van de WIR, de basispremie werd geüniformeerd en er werden bepaalde toeslagen afgeschaft.¹⁶⁸ Daarnaast nam het kabinet zich voor om de lasten van het milieubeleid voor het bedrijfsleven te beperken.¹⁶⁹ Naast deregulering nam ook de waardering voor het MKB tijdens het eerste kabinet Lubbers toe. Voor een goede en efficiënte werking van de markt erkende men dat het MKB noodzakelijk was omdat deze bedrijven bijdroegen aan de flexibiliteit en dynamiek van de economie. Een groot deel van de maatregelen van het kabinet had daarom betrekking op deze (nieuwe) bedrijven.¹⁷⁰

De wens om de wettelijke belemmeringen weg te nemen en marktoplossingen te herintroduceren past binnen een verschuiving van de doelstellingen waarbij economische groei prioriteit kreeg boven de selectieve groei doelen die eind jaren zeventig het investeringsbeleid voor een groot deel hadden bepaald.¹⁷¹ Omdat de achterliggende doelstellingen van het beleid veranderden zijn deze beleidswijzigingen te typeren als *third order of change* in het schema van Hall.

De veranderende politieke machtsverhoudingen en de invloed van het advies van de commissie Wagner speelde een cruciale rol in deze veranderingen, die passen bij een meer op de aanbodzijde gericht beleid. Voorstanders van het sterk ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal hoefde door de gewijzigde machtsverhoudingen niet langer compromissen te sluiten met Keynesiaanse kabinetsleden ten koste van de collectieve lastendruk. Het kabinet voelde sterk de economische noodzaak die de financieringstekort-rentespiraal met zich meebracht en zag in dat de ruimte voor lastenverlichting beperkt was omdat het financieringstekort teruggedrongen moest worden. Daarom werden andere maatregelen getroffen om kosten voor het bedrijfsleven te drukken. Zoals het wegnemen van de niet-meetbare kosten uit overheidsbemoediging en de loonmatiging.¹⁷² Het kabinet kon veel van deze maatregelen overnemen vanuit het rapport van de commissie Wagner. Door dit beleid, dat gericht was op het gelijktijdig terugdringen van de collectieve lasten en financieringstekort en het versterken van de marktsector door een terughoudende rol van de overheid en een groter vertrouwen in marktoplossingen, kwam een einde aan het paradoxale beleid ten aanzien van de marktsector zoals dat onder de kabinetten Van Agt gevoerd was.

¹⁶⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 16-21.

¹⁶⁹ Van Zanden noemde de milieuwetgeving ook de vierde schok uit de jaren zeventig die voor de economische problemen had gezorgd: Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 219-221.

¹⁷⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 21-23, 28; Van Gerwen & De Goey, *Ondernemers in Nederland*, 199.

¹⁷¹ Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 448.

¹⁷² Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 22 november 1982, 636.

Afgedwongen consensus, het akkoord van Wassenaar

Nu het kabinetsbeleid gericht was op het terugdringen van het financieringstekort en de lastendruk, werden de werkgelegenheidsplannen van de voorgaande jaren naar de achtergrond gedrongen. De regering zag zich niet langer verantwoordelijk voor volledige werkgelegenheid door het creëren van banen in de publieke sector of het stimuleren van de vraag.¹⁷³ In de collectieve sector werden de salarissen gekort en werd het verdelen van werkgelegenheid beleid.¹⁷⁴ Ook in de marktsector werd arbeid herverdeeld. In het Akkoord van Wassenaar werd loonmatiging uitgewisseld voor arbeidstijdverkorting. Het Akkoord van Wassenaar en de herwonnen consensus tussen de sociale partners speelt een cruciale rol in de argumentatie van Visser en Hemerijck. Ik wil beargumenteren dat er van een brede consensus over het te voeren economische beleid geen sprake was. Visser en Hemerijck richten zich met name op de sociale partners en onderschatten daardoor de rol van de politieke conflicten die gepaard gingen met de omslag in het economisch denken. Door mij te richten op het veranderende kabinetsbeleid komt aan het licht dat het besef dat men moest ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal, van doorslaggevend belang was. Een politieke machtsverschuiving ging hieraan vooraf.

Tijdens de formatie van Lubbers I achtte het nieuw te vormen kabinet de kansen op het spoedig bereiken van een akkoord met de sociale partners onwaarschijnlijk. In afwachting van een akkoord kondigde het kabinet een ‘adempauze’ aan. De lonen, uitkeringen en prijzen zouden worden bevroren op het peil van december 1982.¹⁷⁵ Echter, nog voordat Lubbers de regeringsverklaring aflegde kwamen werknemers- en werkgeversorganisaties in de STAR toch tot een akkoord: het Akkoord van Wassenaar. Volgens Visser en Hemerijck was dit akkoord het resultaat van een sterk signaal van de markt in de vorm van hoge werkloosheid en het accepteren van een nieuw machtsevenwicht tussen de vakbonden en de werkgevers. ‘Wassenaar’ was het gevolg van een proces van *social learning* waarbij het besef doordrong dat hogere winsten voor het bedrijfsleven noodzakelijk waren voor het tegengaan van de werkloosheid. Het akkoord markeerde volgens hen de terugkeer naar vrijwillige loonmatiging en consensuspolitiek. Naast het sterke signaal van de markt en het nieuwe machtsevenwicht tussen werknemers- en werkgeversorganisaties, had de afgekondigde adempauze een grote invloed op het bereiken van een akkoord. Door het dreigende overheidsingrijpen werden de sociale partners onder druk gezet om tot overeenstemming te komen.¹⁷⁶

Waar Visser en Hemerijck de terugkeer naar consensus centraal stellen in de omslag van het economisch denken, deelt Oudenampsen deze mening niet. Hij stelt dat er wel enige mate van consensus was over de noodzaak tot loonmatiging maar dat er verder geen sprake was van consensus over het lot

¹⁷³ Touwen, ‘How does a coordinated market economy evolve?’, 445.

¹⁷⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 68-84; Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983; Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983, 9.

¹⁷⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 1-4

¹⁷⁶ Hemerijck & Visser, *A Dutch Miracle*, 13, 98-101, 109-114; Touwen, *Coordination in Transition*, 174.

van de publieke sector.¹⁷⁷ Wat na bestudering van de primaire bronnen aangaande de hervormingen in de sociale zekerheid opvalt is dat hier inderdaad geen consensus over bestond. Zowel in de Sociaal Economische Raad als in de politiek waren de maatregelen controversieel. De meningsverschillen uit de voorgaande periode van conflict in de jaren zeventig, die volgens Visser en Hemerijck werd doorbroken in de jaren tachtig, bleven gedurende de kabinetsperiode van Lubbers I bestaan. In 1983, een jaar nadat het keerpunt van *social learning* in het Akkoord van Wassenaar bereikt zou zijn, keerden de werknemersleden in de SER zich nog tegen de hervormingen en maatregelen in de sociale zekerheid. Zij beargumenteerden dat de binnenlandse bestedingen ongewenst af zouden nemen en zo het herstel van investeringen belemmerden. Aan het laten oplopen van het financieringstekort zouden daarom minder grote nadelen kleven voor het herstel van de investeringen en werkgelegenheid. De werknemersleden hielden met deze stellingname vast aan de Keynesiaanse economische theorie in plaats van zich te voegen naar de theorie van de aanbodeconomen en het kabinet.¹⁷⁸ Dit contrasteert met de bevindingen van Visser en Hemerijck. Ook Oudenampsen concludeert dat Visser en Hemerijck de politieke en maatschappelijke conflicten die ook na 1982 bleven bestaan onderschatten. De verklaring van Oudenampsen hiervoor is dat de consensus van de jaren negentig werd geprojecteerd op de jaren tachtig, terwijl deze juist werd getekend door conflict.¹⁷⁹

Wat ook opvalt bij bestudering van de primaire bronnen is de sterke hang naar efficiënt werkende markten, zonder vergaande overheidsbemoeienis. Dit gold ook voor de arbeidsmarkt, men wilde dat de sociale partners zoveel mogelijk in vrijheid decentrale arbeidsvoorwaarden konden overleggen zonder dat zij bang hoefden te zijn voor overheidsingrijpen. De regering dacht dat vrije onderhandelingen zouden leiden tot een resultaat dat het beste paste bij de verschillende rendementen en de sociaaleconomische omstandigheden waarin sectoren en bedrijven verkeerden.¹⁸⁰ Dit was een breuk met het eerder gevoerde loon en prijsbeleid dat bedoeld was om de loon-prijsspiraal te doorbreken en de inflatie in toom te houden. Ook wilde het kabinet het prijsbeleid zoveel mogelijk loslaten, enkel in sectoren waar de concurrentie nog onvoldoende was zou men ingrijpen met prijsvoorschriften.¹⁸¹ Het is duidelijk dat men een efficiëntere werking van de markten voorstond door de werking van de prijsmechanisme te herstellen, marktoplossingen werden verkozen boven overheidsinterventie.¹⁸² Het

¹⁷⁷ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 776-777.

¹⁷⁸ Sociaal Economische Raad, advies vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, 12 februari 1982, 77-84; Sociaal Economische Raad, Advies inzake ombuigingen op het terrein van sociale verzekeringen per 1 juli 1982, 18 juni 1980, 1-4; Sociaal Economische Raad, advies inzake voorstellen ten aanzien van minimumloon en sociale zekerheid voor 1984, 21 oktober 1983, 11-15; Sociaal Economische Raad, Advies over het achterwege laten van de wettelijke aanpassingen van minimumloon en sociale uitkeringen in 1987, 7 oktober 1986; Sociaal Economische Raad, advies over het niet- toepassen van de wettelijke aanpassingsmechanisme van minimumloon en sociale uitkeringen in 1986, 1985.

¹⁷⁹ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 778-779.

¹⁸⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 14-16.

¹⁸¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 28-31; Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983, 14-16, 28, 33-35.

¹⁸² Touwen, 'How does a coordinated market economy evolve?', 442.

aankondigen van de adempauze lijkt niet te passen bij de aanbevelingen van de commissie Wagner en het voorgenomen regeringsbeleid van een terughoudende overheid. Waarom was het kabinet in wording bereid om te dreigen met een vergaande maatregel, loon en prijsbevroezing, terwijl ze tegelijk dergelijk ingrijpen ongewenst achtte?

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de overheid de sociale partners slechts onder druk wilde zetten om zo een akkoord af te dwingen. Dit zou moeten leiden tot loonmatiging, wat gezien werd als noodzakelijk voor een herstel van de rendementen. Dit past bij de les die volgens Visser en Hemerijck in de vroege jaren tachtig werd geleerd. Touwen verwijst naar het mogelijke ingrijpen als een ‘poker game’ van de regering.¹⁸³ Wat in de primaire bronnen opvalt, is het gewicht van de financieringstekort-rentespiraal in de argumentatie en het handelen van het kabinet. De regering achtte loonmatiging noodzakelijk met oog op de doelstellingen omtrent het terugdringen van het financieringstekort, vanwege de doorwerking van loonstijgingen in de collectieve uitgaven. In het regeerakkoord waren ombuigingen opgenomen van 7 miljard per jaar maar deze waren vastgesteld aan de hand van een voorziene loonmatiging van 2%. Voor de regering leek juist de urgentie van het terugdringen van het financieringstekort en de doorwerking daarvan op de rente, rendementen, investeringen en de werkgelegenheid de reden te zijn geweest om een adempauze aan te kondigen.¹⁸⁴

In de jaren voor Lubbers I probeerde de overheid al loonmatiging af te dwingen om inflatie tegen te gaan en hogere rendementen voor het bedrijfsleven te bewerkstelligen. In 1979 werd er bijna een akkoord bereikt en de overheid greep door het uitblijven van een akkoord zevenmaal in op de loonvorming.¹⁸⁵ De regering nam zich voor om te breken met dit interventionistische beleid omwille van een decentrale en vrije loonvorming. Het was voor de uitgangspunten van haar beleid echter noodzakelijk dat de lonen maar 2% zouden stijgen. De voorgenomen adempauze moest het kabinet tijd en ruimte verschaffen om met de sociale partners tot een akkoord te komen dat binnen deze uitgangspunten zou passen. De aangekondigde adempauze, in combinatie met de lessen uit het rapport van de commissie Wagner en het veranderde machtsverevenwicht tussen werkgevers en werknemers, zorgde ervoor dat het toch nog onverwacht snel tot een akkoord kwam.

Van de door Visser en Hemerijck beschreven terugkeer naar consensuspolitiek lijkt geen sprake te zijn geweest. Enkel op het gebied van loonmatiging en arbeidstijdverkorting kwam men tot een akkoord, maar ook hier kan men vraagtekens plaatsen bij de mate van consensus. De rol van de overheidsdruk was sterk en door de verzwakte positie van de vakbonden moesten deze zich schikken naar de nieuwe machtsverhoudingen.¹⁸⁶ Over de meeste hervormingen die het kabinet doorvoerde heerste geen consensus, zowel in de politiek als bij de sociale partners was sprake van conflict tussen

¹⁸³ Touwen, ‘How does a coordinated market economy evolve?’, 441.

¹⁸⁴ Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen 22 november 1982, 635; Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982, 1-4.

¹⁸⁵ Hemerijck & Visser, *A Dutch Miracle*, 81; Touwen, ‘How does a coordinated market economy evolve?’, 447.

¹⁸⁶ Becker, ‘A Dutch Model’, 29.

voor- en tegenstanders van sterk ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal. Dankzij de politieke machtsverschuiving na de verkiezingen, het aantreden van een kabinet zonder PvdA en zonder Keynesiaans georiënteerde bewindslieden, trokken de voorstanders van sterk ingrijpen aan het langste eind.

Conclusie

In dit hoofdstuk stelde ik de vraag welke veranderingen er plaatsvonden onder Lubbers I en welke argumenten hiervoor werden gebruikt. Onder Lubbers I werd na jaren van conflict en tegenstrijdige maatregelen stevig en doelgericht ingegrepen om het financieringstekort terug te dringen. De flankerende maatregelen, die onder Van Agt de negatieve effecten van de ombuigingen moesten verzachten, bleven nu achterwege. De doelstelling om het financieringstekort terug te dringen kreeg prioriteit. Een groot verschil met de kabinetten Van Agt was de verschuiving van het belang dat men toekende aan stimulerend (werkgelegenheids-)beleid naar het terugdringen van de collectieve lastendruk. Het stabiliseren en verminderen van de collectieve lastendruk werd onder Lubbers een van de uitgangspunten van het beleid. Er vonden grote hervormingen in de sociale zekerheid plaats en de regering probeerde niet langer aanvullende werkgelegenheid te creëren in de collectieve sector. Deze veranderingen passen bij de door Hall beschreven *third order of change*, de hiërarchie van de doelstellingen die het kabinet nastreefde veranderde. Ook het einde van het paradoxale beleid dat gericht was op het versterken van de marktsector past bij de *third order of change*. Waar men onder Van Agt een groot aantal steuninstrumenten had opgezet die paste bij het selectieve groeibeleid, zou onder Lubbers de nadruk liggen op economische groei. In plaats van het inzetten van aanvullende steuninstrumenten koos de regering ervoor om wettelijke belemmeringen weg te nemen en overheidsbemoediging te verminderen.

In de argumentatie voor dit veranderende beleid speelde de financieringstekort-rentespiraal een doorslaggevende rol. Dat het ingrijpen in deze spiraal onder Lubbers wel doelgericht en met consistent beleid werd nagestreefd was grotendeels te danken aan de politieke machtsverschuiving na de verkiezingen en de formatie. Het nieuwe kabinet hoefde geen compromissen te sluiten met de Keynesiaans georiënteerde PvdA en kon daarom de adviezen die paste bij haar eigen opvattingen makkelijker overnemen.

Een van deze adviezen was het rapport van de commissie Wagner. In dit hoofdstuk heb ik beargumenteerd dat de invloed van deze ad-hoc commissie op het regeringsbeleid gezien kan worden als een vorm van de verschuivende autoriteit die volgens Hall een belangrijke rol speelt bij de *third order of change*. Dit sluit de bevindingen van Oudenampsen, die wijst op de grote invloed van de hooggeplaatste beleidsmakers, niet uit. Daarnaast kom ik, in lijn met de kritiek van Oudenampsen op Visser en Hemerijck, tot de conclusie dat er van de ‘terugkeer naar consensus’ geen sprake was. Visser en Hemerijck richten zich op de consensus en *social learning* tussen en door de sociale partners in de STAR. Hierdoor onderschatten zij het politieke conflict dat gepaard ging met de omslag in economisch

denken en beleid. Door mijn focus te leggen op het kabinetsbeleid, wordt de belangrijke rol die de financieringstekort-rentespiraal en de politieke machtsverschuiving speelde, in de omslag naar het op marktoplossingen en budgettaire discipline gericht beleid, duidelijk.

Conclusie

In deze scriptie heb ik mij gericht op veranderingen in het beleid met betrekking tot het financieringstekort, collectieve lastendruk en de werkgelegenheid gedurende de kabinetten Van Agt en het eerste kabinet Lubbers. Onder Van Agt was een grote rol weggelegd voor stimulerend beleid dat gericht was op het behouden en creëren van werkgelegenheid. Om de marktsector te versterken zette de regering in op steuninstrumenten die gebaseerd waren op de selectieve groeidoelstellingen uit de jaren zeventig waarmee de overheid de investeringen en economische ontwikkeling wilde sturen. Dit ging ten koste van de doelstelling om de collectieve lastendruk terug te dringen. Het verdeelde kabinet gaf meer prioriteit aan het stimulerende beleid en het terugdringen van het financieringstekort. Dit leidde tot een inconsistent beleid en het lukte onder Van Agt niet om het financieringstekort terug te dringen. Na 1982 verloor het stimulerende beleid aan prioriteit en werd er in tegenstelling tot de voorgaande kabinetten door het kabinet Lubbers I een consistent beleid gevoerd dat gericht was op het doorbreken van de financieringstekort-rentespiraal, het verminderen van de collectieve lastendruk en het versterken van de marktsector door het herstel van de prijsmechanismen en de efficiënte werking van de vrije markt. Hoe kunnen we de wijzigingen in de prioriteiten ten opzichte van het Nederlandse economische kabinetsbeleid tussen 1978 en 1986 verklaren?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van het theoretische kader van Hall, dit kader biedt een aantal mogelijke verklaringen die hebben bijgedragen aan een proces van *social learning* en veranderende prioriteiten van de beleidsdoelstellingen. Hall benoemt drie belangrijke factoren die bij het veranderen van de hiërarchie van de beleidsdoelstellingen een rol spelen. Dit zijn het experimenteren met en falen van beleid, een publieke (en politieke) ideeënstrijd en een verschuivende autoriteit op het gebied van economisch beleid, en een verschuiving in de machtsbalans.¹⁸⁷ Visser en Hemerijck leveren kritiek op de rol die Hall toekent aan het politieke conflict en de machtsverschuiving. Zij stellen dat de omslag in het economisch denken voortkwam uit een door *social learning* voortgebrachte terugkeer naar de consensuspolitiek.¹⁸⁸ Echter, er werd alleen consensus gevonden in de loonvorming en het arbeidsmarktbeleid. Uit zowel de primaire als secundaire bronnen blijkt dat de hervorming van de sociale zekerheid en het lot van de publieke sector nog steeds tot maatschappelijke onrust en conflict leidde. Tussen politieke partijen in de Tweede Kamer, tussen de sociale partners en tussen de sociale partners en het kabinet.¹⁸⁹

Oudenampsen heeft naar aanleiding van het gebrek aan bewijs voor deze terugkeer naar consensus een alternatief model voorgesteld, waarbij hij beargumenteert dat de strijd tussen ideeën door hooggeplaatste beleidsmakers in het ambtenarenapparaat werd gevoerd. De uitkomst van deze strijd werd door het kabinet gedepolitiseerd uitgevoerd. Met zijn alternatieve model levert Oudenampsen

¹⁸⁷ Hall, 'Policy paradigms', 279-280.

¹⁸⁸ Hemerijck & Visser, *A Dutch Miracle*, 179-185.

¹⁸⁹ Brinkel, *Haagse jaren*, 138.

kritiek op Hall. Hij stelt dat de politieke en publieke ideeënstrijd en de verschuivende autoriteit over het te voeren beleid in Nederland niet heeft plaatsgevonden.¹⁹⁰ De grote politieke conflicten over het economische beleid en het belang van de politieke machtsverschuiving na de verkiezingen van 1982 worden door Oudenampsen daarmee te weinig meegewogen in de verklaring voor het veranderende beleid.

In deze scriptie heb ik beargumenteerd dat het kader van Hall, met inachtneming van enkele verschillen tussen het Nederlandse en Engelse politieke systeem, goed toepasbaar is op de ontwikkelingen in Nederland. De bevindingen van Oudenampsen en Hall sluiten elkaar niet uit, wanneer men de invloed van de hooggeplaatste beleidsmakers op het regeringsbeleid ziet als één van de factoren die een bijdrage leverde aan het proces van *social learning*. Door mij te richten op het proces van *social learning* volgens het model van Hall, zoals zich dat voltrok binnen het kabinet, kom ik tot het inzicht dat machtsverschuivingen en politieke conflicten rondom de financieringstekort-rentespiraal van doorslaggevend belang zijn geweest voor het veranderende beleid.

Deze scriptie is opgedeeld in drie periodes. Deze vallen globaal samen met de door Hall beschreven factoren die voorafgaan aan een *third order of change*. De eerste helft van kabinetsperiode Van Agt I valt samen met een periode van beleidsfalen en experimentatie. Onder druk van de inflatoire loon-prijsspiraal groeide het besef dat het herstel van de economie in de marktsector plaats moest vinden. De maatregelen die het kabinet nam om een betere verdeling tussen de collectieve- en de marktsector te realiseren werden vastgelegd in 'Bestek '81'. In hoofdstuk één heb ik beargumenteerd dat deze maatregelen te classificeren zijn als *first order of change* omdat zowel beleidsdoelstellingen als de instrumenten onveranderd bleven. Onder druk van de verslechterde economische situatie van 1979 besloot het kabinet het beleid dat gericht was op het versterken van de marktsector te intensiveren. Dit zorgde voor een paradoxale aanpak omdat de intensivering van het op de marktgerichte beleid een evenwichtiger verdeling tussen markt- en collectieve sector juist lastiger maakte. De nieuwe instrumenten die het kabinet inzette waren daarnaast nog altijd gebaseerd op de selectieve groei-doelstellingen, en daarom te typeren als *second order of change*. Vanwege onder andere te rooskleurige uitgangspunten, onenigheid in het kabinet en een inconsistent beleid werd Van Agt I vooral geconfronteerd met beleidsfalen. Hier werden een aantal belangrijke lessen geleerd die later toegepast zouden worden. In de adviezen waarop Lubbers I zijn beleid zou baseren werd bijvoorbeeld aanbevolen beleid op behoudende cijfers te baseren en ombuigingen vooraf concreet vast te leggen.

De tweede helft van Van Agt I en de hele periode Van Agt II worden gekenmerkt door conflict. In hoofdstuk twee heb ik beargumenteerd dat deze conflicten - ondanks dat ze niet publiekelijk gevoerd werden - goed passen bij de door Hall omschreven ideeënstrijd, die zich ook in het Verenigd Koninkrijk voltrok. In Nederland vond deze strijd plaats binnen het kabinet tussen kabinetsleden die de noodzakelijkheid in te grijpen in de financieringstekort-rentespiraal erkende, passend in de monetaire

¹⁹⁰ Oudenampsen, 'Between conflict and consensus', 773.

economische theorie, en meer Keynesiaanse georiënteerde kabinetsleden die de werkgelegenheid wilde stimuleren door expansief overheidsbeleid. Aan het eind van Van Agt I lijkt een proces van *social learning* te zijn ingezet onder druk van de financieringstekort-rentespiraal. Het terugdringen van de collectieve lastendruk leek terrein te winnen op het stimulerende beleid. Deze ingezette verandering werd onderbroken door de gewijzigde machtsbalans na de verkiezingen van 1981. De PvdA trad toe tot de regering en Van Agt II zou een inconsistent beleid gaan voeren waarin het terugdringen van het financieringstekort en stimulerende beleid beide prioriteit kregen. De vreemde situatie ontstond dat door het nastreven van deze twee moeilijk te combineren beleidsdoelen, het beleidsdoel ‘verlaging van de collectieve lastendruk’, waarin de partijen elkaar wel gevonden hadden, het terrein bleek waarop compromissen werden gesloten. Zo werd er bijvoorbeeld een lastenverzwaring doorgevoerd om de geschillen tijdens de kabinetscrisis in oktober 1981 op te lossen.

Alhoewel de beleidsverschuiving ingezet aan het eind van Van Agt I werd onderbroken door het toetreden van de PvdA in Van Agt II, werd het proces van *social learning* rondom de financieringstekort-rentespiraal wel doorgezet. Het ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal werd door een steeds groter deel van het CDA als absoluut noodzakelijk gezien. Daarnaast zorgde de conflicten en het inconsistente beleid tijdens Van Agt II ervoor dat de partij terughoudend zou worden voor een nieuwe regeerperiode met de PvdA. Mede door deze ervaringen en de geleerde lessen lukte het in 1982 niet om een kabinet te vormen dat bestond uit PvdA, CDA en D66. Naast de ideeënstrijd binnen het kabinet werden in deze periode ook de contouren zichtbaar van een verschuiving van de autoriteit. In 1981 kwam het rapport uit van de commissie Wagner, ‘Een nieuw industrieel elan’. De commissie Wagner was ad-hoc opgezet en was sterk op de aanbodzijde van de economie gericht. Door te pleiten voor een terughoudende overheid brak het rapport met het door Van Agt gevoerde paradoxale beleid waarin versterken van de markt leidde tot meer overheidsingrijpen. Waar ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal goed lijkt te passen in de monetaire theorie, sluiten de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Wagner goed aan bij *supply-side economics*. Dat er een rapport uitkwam dat zo duidelijk stelling nam, terwijl de ideeënstrijd in het kabinet nog volop in gang was, kan worden verklaard door de bevindingen van Oudenampsen. Hij geeft aan dat de rol die Frans Rutten, fervent tegenstander van Keynesiaans beleid en secretaris van de commissie, speelde beslissend was.¹⁹¹ Tijdens het kabinet Lubbers I werden bijna alle aanbevelingen uit het rapport Wagner omgezet in beleid.

In het jaar 1982 waren alle ingrediënten voor een omslag in het beleid aanwezig. In de voorgaande jaren was zonder veel succes geëxperimenteerd met nieuwe instrumenten. Deze instrumenten waren nog gebaseerd op de doelstellingen uit de jaren zeventig. Het uitblijven van resultaten van het gevoerde beleid dat gericht was op het stimuleren van de werkgelegenheid, deed afbreuk aan de geloofwaardigheid van de Keynesiaanse oplossingen. Ook het actieve overheidsbeleid dat als doel had de marktsector te versterken leverde geen resultaat. Naast het falen van deze vormen

¹⁹¹ Oudenampsen, ‘Between conflict and consensus’, 779, 784, 786.

van beleid mislukte ook het uitvoeren van de ombuigingsoperatie 'Bestek '81'. Naar aanleiding van de verschillende vormen van beleidsfalen lagen een aantal adviezen op tafel die nieuw beleid voorstelde en oplossingen boden voor eerder falen in de uitvoer van het voorgenomen beleid. Naast het proces van *social learning* dat voortkwam uit het falen van beleid was er mede onder druk van de economische ontwikkelingen een leerproces op gang gekomen rondom de financieringstekort-rentespiraal. De adviezen en de voorstanders van het aanpakken van de financieringstekort-rentespiraal brachten een samenhangend en duidelijk alternatief naar voren voor nieuw te voeren beleid. Toch was het na de verkiezingen van 1982 geen uitgemaakte zaak dat dit beleid ook uitgevoerd zou worden. De PvdA was weer de grootste partij geworden. Door met name de linkse partijen in de kamer werd nog steeds een stimulerend beleid gepropageerd en werden de voorstellen van de commissie Wagner zeker niet omarmd. Voor het door Oudenampsen beschreven gedepolitiseerd overnemen van de adviezen was eerst een machtsverschuiving nodig zoals Blyth en Hall deze hebben geïdentificeerd in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, voorafgaand aan de omslag in het economisch beleid in die landen. Die machtsverschuiving kwam in Nederland toen het CDA uit de onderhandelingen met de PvdA en D66 stapte en in staat bleek om met de VVD een kabinet te vormen. In lijn met de beschikbare adviezen onderschreven de kandidaat-ministers de te nemen maatregelen en lagen deze in het regeerakkoord vast. Het kabinet Lubbers I trad aan en zou een veranderingen in gang zetten die zich typeren als *third order of change*. Veel van deze veranderingen, bijvoorbeeld het saneren van de publiek sector en het hervormen van de sociale zekerheid, bleven controversieel en leidden tot grote sociale onrust. De door Visser en Hemerijck beschreven terugkeer naar consensus bleef beperkt tot de loonmatiging. Dit wijst op het grote belang van de politieke machtsverschuiving.

Het grote belang van de politieke machtsverschuiving betekent echter niet dat de wijzigingen in de prioriteiten van het economische kabinetsbeleid alleen zijn toe te schrijven aan de totstandkoming van een kabinet bestaande uit CDA en VVD. Het kabinet Van Agt I was immers ook een CDA-VVD kabinet. Desondanks voerde Van Agt I een paradoxaal beleid ten aanzien van het versterken van de marktsector en werd er veel ruimte gemaakt voor een stimulerend werkgelegenheidsplan. Onder invloed van de verslechterde economische situatie en het oplopen van de rente door beleid gericht op het tegengaan van inflatie kwam er een proces van *social learning* op gang. Na 1979 groeide het besef dat ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal noodzakelijk was. Dit werd steeds breder gevoeld. Met name het CDA maakte een verandering door. Binnen het CDA werd de roep om krachtig ingrijpen in de financieringstekort-rentespiraal luider. In het eerste kabinet Van Agt kwamen vanuit het CDA nog Keynesiaans georiënteerde beleidsvoorstellen zoals het werkgelegenheidsplan van Albeda. Tijdens de formatie van Van Agt II en Lubbers I zette het CDA zich eenduidiger in voor ingrijpen in het financieringstekort.

De voorstanders van hard ingrijpen werden onder invloed van de door hun gevoelde economische noodzaak tot ingrijpen steeds onverzettelijker. Dit is te zien aan de conflicten tijdens Van Agt II, zoals beschreven in hoofdstuk twee, en de formatie na de verkiezingen van 1982. De VVD sloot

samenwerking met de op stimulerend beleid gerichte PvdA op voorhand uit. Het CDA eiste in de formatiegesprekken vergaande toezeggingen over het ingrijpen in het financieringstekort. Toen deze uitbleven brak ze de onderhandelingen af. Het proces van *social learning* dat zich binnen de VVD en het CDA had voltrokken droeg zo bij aan de machtsverschuiving die leidde tot de installatie van kabinet Lubbers I.

Het terugdringen van deze financieringstekort-rentespiraal kreeg onder Lubbers I de hoogste prioriteit. Het kabinet was van mening dat het financieringstekort hoe dan ook teruggedrongen moest worden en dat hogere uitgaven, zelfs als deze werden aangewend om investeringen te stimuleren, zouden leiden tot nadeligere macro-economische gevolgen voor de werkgelegenheid en het herstel van de investeringen dan een reductie van financieringstekort. De rol van de financieringstekort-rentespiraal in de totstandkoming van de ingrijpende hervormingen onder Lubbers I is in de argumentatie van het kabinet goed duidelijk. Deze blijft in de literatuur onderbelicht omdat hierin een grotere rol toebedeeld wordt aan het akkoord van Wassenaar en de les dat de rendementen van het bedrijfsleven moesten stijgen door de loonmatiging.¹⁹² Dit besef, het belang van loonmatiging, werd in 1978 al in het kabinet breed gedragen maar leidde toen nog niet tot de ingrijpende hervormingen en de wijzigingen in de prioriteiten van het beleid zoals die onder Lubbers I plaats zouden vinden. Hiervoor was nodig dat het besef indaalde dat door de financieringstekort-rentespiraal de ombuigingen teniet werden gedaan door oplopende rentelasten, en de oplopende rente op de kapitaalmarkt op eenzelfde manier het herstel van de bedrijfsrendementen en de investeringen ondanks loonmatiging belemmerden.

¹⁹² Visser en Hemerijck, *A Dutch miracle*, 13; Sluyterman, *Kerende kansen*, 274; Van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw*, 124, 231.

Bibliografie

Secundaire bronnen

- Albeda, W., *De Crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat. Analyse en perspectief* (Kampen 1984).
- Becker, U., 'A 'Dutch Model': Employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint? A Critical Account of an Idyllic View', *New Political Economy* 6:1 (2001) 19-43.
- Bhageloe-Datadin, R., 'De huidige crisis vergeleken met die in de jaren tachtig', in: *De Nederlandse Economie 2012*, Centraal Bureau voor de Statistiek (Den Haag, 2013) 226-247.
- Blyth, M., *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century* (New York 2002) 127-139.
- Brinkel, T., *Haagse jaren. De politieke memoires van Ruud Lubbers* (Amsterdam 2020).
- Eichengreen, B., *The European economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond* (5e druk; Princeton 2008).
- Ewijk, C. van, & Klant, J.J., *Geld, banken en financiële markten* (Groningen 1992, derde druk).
- Gerwen, J. van, & Goey, F. de, *Ondernemers in Nederland. Variaties in ondernemen* (Amsterdam 2008).
- Griensven, P. van, 'De zure appel in tijden van economische crisis.' In *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, ed. Carla van Baalen (Amsterdam: Boom, 2009) 59–71.
- Hall, P.A., 'Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25: 3 (1993) 275-296.
- Hall, P.A. & Soskice, D., eds., *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford 2001).
- Hall, P.A. & Thelen, K., 'Institutional change in varieties of capitalism.' *Socio-Economic Review* (2009) 7-34.
- Heclø, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Haven: Yale University Press, 1974).
- Hemerijck, A. & Visser, J., *A Dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands* (Amsterdam 1997).
- Jong A. de, & Westerhuis, G., *Over geld en macht. Financiering en corporate governance van het Nederlandse bedrijfsleven* (Amsterdam 2015).
- Liagre Böhl, H. de, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990', in: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999) 265-314.
- Nijhof, E. & Peet, J., *Een voortdurend experiment. Overheidsbeleid en het Nederlandse bedrijfsleven* (Amsterdam 2015).

- Olson, M., *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven 1982).
- Oudenampsen, M., 'Between conflict and consensus. The Dutch depoliticized paradigm shift of the 1980s', *Comparative European Politics* 18:5 (2020) 771–792.
- Sluyterman, K.E., *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw*. (Amersfoort 2003).
- Streeck, W. & Thelen, K., 'Introduction: institutional change in advanced political economies' in: W. Streeck en K. Thelen eds., *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies* (New York 2005) 1-39.
- Toirkens, J., *Schijn en Werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986* (Deventer 1988).
- Touwen, L.J., 'How does a coordinated market economy evolve? Effects of policy learning in the Netherlands in the 1980s,' *Labor History* 49:4 (2008) 439-464.
- Touwen, L.J., *Coordination in transition. The Netherlands and the world economy, 1950-2010*, (Leiden 2014).
- Zanden, J.L. van., *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, vert. E. Lof (Utrecht 1997).

Primaire bronnen

- Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw Industrieel elan*, 1981.
- CPB, *Macro-Economische Verkenning*, 1980, Den Haag 1979.
- CPB, *Macro-Economische Verkenning* 1981, Den Haag 1980.
- CPB, *Macro-Economische Verkenning* 1982, Den Haag 1981.
- CPB, *Macro-Economische Verkenning* 1983, Den Haag 1982.
- CPB, *Bijlagen bij de Macro Economische Verkenning* 2020.
- CPB, *Bijlagen bij de Macro Economische Verkenning* 2021.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Aftreden van F. H. J. J. Andriessen als Minister van Financiën*, 22 februari 1980.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen* 16 januari 1978.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen* 11 oktober 1978.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen* 12 oktober 1978.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Handelingen* 22 november 1982.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn (Bestek '81)*, 30 juni 1978.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetscrisis* 1982, 12 mei 1982.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetformatie*, 23 december 1977.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetformatie*, 5 november 1981.

Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 2 september 1981.

Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 2 augustus 1981.

Tweede kamer der staten generaal, Kabinetsformatie, 19 augustus 1981.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie, 5 november 1981.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 21 september 1982.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982 (nr. 1), 30 september 1982.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982 (nr. 2), 30 september 1982.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Kabinetsformatie 1982, 30 oktober 1982.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Motie van het Lid Dolman (15081, nr. 21), 12 oktober 1978.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Motie van het Lid Lubbers C.S. (15081, nr. 16), 11 oktober 1978.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1979, 19 september 1978.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1980, 18 september 1979.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1981, 16 september 1980.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1982, 15 september 1981.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1983, 21 september 1982.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1984, 20 september 1983.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1985, 18 september 1984.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Rijksbegroting voor het jaar 1986, 17 september 1985.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Technologische innovatie, 23 oktober 1979.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid (sectornota), 27 september 1979.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Werkgelegenheidsnota 1983/84, 20 september 1983.

Sociaal-Economische raad, Advies beperking groei uitgaven sociale zekerheid, 21 november 1980.

Sociaal-Economische Raad, Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector, 22 september 1978.

Sociaal Economische Raad, Advies inzake ombuigingen op het terrein van sociale verzekeringen per 1 juli 1982, 18 juni 1980.

Sociaal Economische Raad, advies inzake voorstellen ten aanzien van minimumloon en sociale zekerheid voor 1984, 21 oktober 1983.

Sociaal Economische Raad, Advies over het achterwege laten van de wettelijke aanpassingen van minimumloon en sociale uitkeringen in 1987, 7 oktober 1986.

Sociaal Economische Raad, Advies over het niet- toepassen van de wettelijke aanpassingsmechanisme van minimumloon en sociale uitkeringen in 1986, 1985.

Sociaal Economische Raad, Advies vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid, 12 februari 1982.

Sociaal-Economische Raad, Economische groei in de jaren tachtig, uitgebracht door de commissie economische deskundigen, oktober 1981.

Sociaal-Economische Raad, Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen, 1 juli 1980.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Plaats en toekomst van de Nederlandse Industrie,
1980.