

Deel III

Beleid, strijdpunten en Europees perspectief



Hoofdstuk 9

De confessionele verzorgingsstaat

Joop Roebroek

De na-oorlogse geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat vertoont in grote lijnen sterke gelijkenis met de evolutie van andere Westerse verzorgingsstaten. Dat geldt niet alleen voor de ontwikkeling in termen van programma's en instituties, maar ook in termen van sociale uitgaven en benodigde publieke financiën. De totstandkoming van volksverzekeringen en de introductie van een sociaal minimum in de jaren vijftig en zestig in Nederland wordt voorafgegaan door een vergelijkbare trend in de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. In de jaren zestig en zeventig verwerft de verzorgingsstaat in alle Westerse democratieën een centrale plaats binnen het maatschappelijke leven, terwijl de uitgaven voor sociaal beleid expansief toenemen. Vanaf het midden van de jaren zeventig worden deze verzorgingsstaten, bijna zonder uitzondering, geconfronteerd met de problematische combinatie van een toenemend beroep op bestaande arrangementen en voorzieningen, en een relatieve verzwakking van de economische en politieke basis voor sociale politiek.

Toch kunnen binnen deze algemene internationale trends op zijn minst twee specifieke karakteristieken voor de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat worden aangeduid. Dat betreft kenmerken die het uitgangspunt vormen voor de analyse in dit hoofdstuk. De eerste karakteristiek heeft betrekking op een 'incrementele paradox'. In 1945 publiceert de commissie Van Rhijn in haar rapport *Sociale zekerheid* plannen voor een vergaande vernieuwing van het stelsel van sociale zekerheid. De commissie stelt in dat kader voor: de introductie van volksverzekeringen, gebaseerd op burgerschap in plaats van het verrichten van betaalde arbeid; uitvoering, controle en beheer in handen van publieke organen; de invoering van een minimumloon, een sociaal minimum en loon- en prijsgerelateerde uitkeringen. Een stevige meerderheid van maatschappelijke en politieke actoren, werkgeversorganisaties,

liberale en confessionele partijen en de confessionele vakorganisaties, wijst de voorstellen af en pleit voor het behoud van het bestaande stelsel van werknemersverzekeringen. Maar in de vijfentwintig jaar die volgen, worden de afgewezen voorstellen van de commissie-Van Rhijn stapsgewijze werkelijkheid. Dat gebeurt zonder dat daar diepgaande maatschappelijke discussies aan ten grondslag liggen of maatschappelijke en politieke actoren expliciet melden van standpunt te zijn veranderd. Deze ontwikkeling verwijst naar een eerste vraag voor dit hoofdstuk: hoe kan deze 'incrementele paradox', de stapsgewijze invoering van eerder afgewezen programma's en arrangementen, worden verklaard?

De tweede karakteristiek betreft het gegeven dat de Nederlandse verzorgingsstaat in hoofdzaak de gedaante van een 'reactieve transferstaat' aanneemt. Binnen die context staat de garantie van inkomen centraal, terwijl instrumenten en gevestigde praktijken om daadwerkelijk in het economische proces en/of de arbeidsmarkt te interveniëren, ontbreken. Deze nogal eenzijdige oriëntatie op inkomensgarantie heeft op langere termijn vergaande gevolgen. Vanaf het midden van de jaren zeventig tekent zich een neerwaartse spiraal af. Terwijl de financiële basis zwakker wordt, neemt het beroep op de garantie van inkomen explosief toe. Onder druk van stijgende werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zien opeenvolgende regeringen zich gedwongen de fundamenteën van de Nederlandse verzorgingsstaat te herzien. Een tweede vraag dient zich aan: welke zijn de structurele factoren voor het ontstaan van een 'reactieve transferstaat' met daaraan gekoppeld de neerwaartse spiraal waarbinnen de Nederlandse verzorgingsstaat vanaf het einde van de jaren zeventig gevangen raakt?

Hoewel beide vragen twee, zowel in tijd als thematiek, te onderscheiden karakteristieken van de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat voor het voetlicht halen, voert de beantwoording langs identieke paden. Het betreft de invloed van bredere ordeningsprincipes, in het bijzonder inzake de precieze afbakening van de rol van de overheid. Daarbij gaat het dan om de betekenis van de dominante ordeningsgedachten, zoals geformuleerd door maatschappelijke en politieke actoren, werkgeversorganisaties, vakbonden en politieke partijen. Het betreft voornamelijk de wijze waarop confessionele politiek haar machtspositie hanteert bij het vormgeven van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Continuering van de confessionele hegemonie onder 'rooms-rode' samenwerking (1945-1952)

Het eerste na-oorlogse kabinet, de confessioneel (KVP)/sociaal-democratische regering-Schermerhorn-Drees (1945-1946), geeft voorrang aan economische en

sociale wederopbouw. Sociaal-economische ordening en het reguleren van produktie en distributie staan voorop. Dat streven verwoordt de regering door het lanceren van een algemeen sociaal-economisch plan, het *Nationaal Welvaartsplan*. In haar Memorie van Toelichting maakt de regering kenbaar te kiezen voor permanente sturing en interventie van de zijde van de overheid op sociaal-economisch terrein. Een overheid die zich beperkt tot louter activiteiten in de sfeer van de sociale zekerheid stelt haar bevolking op de langere termijn bloot aan grote maatschappelijke onzekerheid en een voortdurende versterking van de economische verhoudingen (Van Wissen 1982:156).

De reacties van een aantal politieke partijen in de Tweede Kamer zijn voorspelbaar. De oppositie, de ARP en CHU, en de liberalen delen de opvattingen van de regering niet. De PvdA, als regeringspartij, is van mening dat sturing en ordening van de zijde van de overheid gedurende alle fasen van de conjunctuurcyclus gewenst is. De uiteindelijke uitkomst van het debat ligt derhalve in handen van de andere regeringspartij, de KVP.

Direct na de oorlog kiezen de katholieken voor een coalitie met de sociaal-democraten. De komst van die rooms-rode coalitie is voornamelijk de resultante van katholieke teleurstelling over de uitkomsten van het onder Colijn gevoerde beleid en de vrees voor een mogelijke radicalisatie onder niet-christelijke arbeiders. Deze strategische opstelling is nauw gekoppeld aan inhoudelijke opvattingen omtrent de rol van de overheid. De KVP is van mening dat de overheid gedurende de periode van herstel en wederopbouw actief in het economische en sociale leven dient te interveniëren. Vanuit dat perspectief steunen de katholieken dan ook het streven naar een geleide economie, de kern van het *Nationaal Welvaartsplan*, en een centraal geleide loon- en prijspolitiek. In tegenstelling tot de sociaal-democraten beschouwen zij deze overheids-taken evenwel als een tijdelijk gegeven. Op termijn, vanaf het moment dat het proces van herstel en wederopbouw is voltooid, dient de overheid deze taken over te dragen aan de sociale partners. De argumenten van de oppositie volgend, stelt de KVP-fractie in de Tweede Kamer het oneens te zijn met de principiële argumentatie van de regering. In haar ogen is de keuze van de regering voor een blijvende rol van de overheid bij het ordenen van economie en samenleving een indicatie voor een trend naar 'staatsocialisme'. Een ontwikkeling die ten enenmale onverenigbaar is met het principe van subsidiariteit (Van Wissen 1982:157-158). Aangezien de verkiezingen naderen, blijft het voorlopig bij deze uitwisseling van gedachten tussen regering en Tweede Kamer.

Bij de verkiezingen van 17 mei 1946 wordt de KVP de grootste partij. Opnieuw treedt een confessioneel (KVP)/sociaal-democratisch kabinet aan, de regering-Beel (1946-1948). Al in zijn regeringsverklaring kiest dit kabinet voor een meer gereserveerde opstelling inzake de taken van de overheid. Het

toegenomen niveau van interventie moet stapje voor stapje worden vervangen door de zelf-activiteit van individuen, groepen van individuen, maatschappelijke organisaties en associaties. De verantwoordelijkheid van de overheid dient te worden toegespitst op het hoeden van het algemeen belang en, waar nodig, algemene planning. Het wordt duidelijk dat de katholieken, in tegenstelling tot hun positie binnen de regering-Schermerhorn-Drees, het commando overnemen. Een hernieuwde uitwerking van het *Nationaal Welvaartsplan*, treffend omgedoopt tot *Centraal Economisch Plan*, pretendeert nog slechts enige algemene oriëntaties te verschaffen voor de plannen en activiteiten vanuit de samenleving. Dit tot ongenoegen van de sociaal-democraten, die moeten concluderen dat het Plan niet meer is dan een prognose met betrekking tot de toekomst en in niets wijst op een vorm van 'geleide economie' (Van Wissen, 1982:159-163).

De volgende verkiezingen, in juni 1948, leiden tot een verdere verzwakking van de positie van de PvdA. Tijdens de formatie opteren de sociaal-democraten voor een voortzetting van de confessionele (KVP)/sociaal-democratische coalitie. Deze vormt in hun ogen de beste voorwaarde voor het voortzetten van een progressief beleid. De katholieken gebruiken evenwel hun centrumpositie om de verzwakte parlementaire positie van de PvdA om te zetten in een minderheidspositie binnen het kabinet. KVP-leider Romme bepleit een 'brede basis' voor het te vormen kabinet gezien de 'grote maatschappelijke reconstructie' die voor de boeg staat. Het opnemen van de VVD en de CHU in de regering-Drees-Van Schaik (1948-1951) ontnemt de sociaal-democraten elk verder perspectief op mogelijke verwezenlijking van hun programma voor een 'geleide economie' en een actieve rol van de overheid inzake sociale politiek. De nieuwe regering kiest voor een verdere normalisering van de economische en maatschappelijke verhoudingen, alsmede een verder terugdringen van de taken van de overheid. De sociaal-democraten raken met hun pleidooien voor een 'geleide economie' en actieve overheidsinterventie steeds verder in een isolement. Dat blijkt bij discussies over de *Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie* en de *Nota inzake de industrialisatie van Nederland*.

De regering-Drees II (1951-1952) bestaat uit dezelfde vier partijen. Als gevolg van de Korea-oorlog kleuren nieuwe sociaal-economische thema's als bestedingsbeperking en de controle op lonen en prijzen de politieke agenda. De centrale vraag luidt: hoe deze beleidsvoornemens te realiseren? Door directe interventie van de zijde van de overheid of op basis van een globale aanpak, aangevuld met indirecte maatregelen? De sociaal-democraten pleiten voor een algemene bevriezing van de prijzen. Dat vormt in hun ogen de opstap naar een verdere controle van de prijzen, met name van goederen die van belang zijn voor de kosten van levensonderhoud. In het algemeen pleit de PvdA voor een duidelijk verband tussen de controle op de prijzen en een

investeringsbeleid. De regering antwoordt bij monde van de katholieke minister van Economische Zaken, Van den Brink, dat zij voor een globale aanpak kiest, waarbij het doorschuiven van loonsverhogingen naar de prijzen van goederen aan banden wordt gelegd.

Deze analyse maakt duidelijk dat de katholieken tussen 1945 en 1952 de toon zetten in het debat over maatschappelijke ordening. Ondanks aanvankelijke opties voor een actieve en interventionistische rol van de overheid in de eerste jaren, voert een meer afstandelijke verhouding tussen overheid en samenleving overeenkomstig het principe van subsidiariteit de boventoon. Deze katholieke optie maakt een flexibele combinatie van primaire en secundaire taken voor de overheid mogelijk. Waar sociaal-democraten aanvankelijk, tijdens de periode Schermerhorn-Drees, binnen de regering nog over een dominante positie beschikken, nemen de confessionelen op basis van Rome's 'brede basis-politiek' het commando over. Daarmee brengen zij hun dominantie binnen de parlementaire en maatschappelijke verhoudingen (het terrein van werkgevers en werknemers) ook op regeringsniveau tot stand.

De eerste jaren na de oorlog zetten meteen de toon voor de decennia daarna. Het confessionele machtsblok continueert zijn vooroorlogse hegemoniale positie. Ondanks het aantreden van een serie rooms-rode coalities domineren de confessionele politieke partijen, de werkgeversorganisaties en de confessionele vakbonden (KAB en CNV) het debat over de maatschappelijke ordening en de bijbehorende inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat. Een vergaande reconstructie van het stelsel van sociale zekerheid wordt tegengehouden. Op het terrein van de economische politiek en het arbeidsmarktbeleid blijft de overheid meer toeschouwster dan actief deelnemster.

Subsidiariteit als paradoxale basis voor de expansieve ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat (1952-1975)

Van confessionele (katholieke)/sociaal-democratische samenwerking naar politieke polarisatie

Een nadere verklaring voor de expansieve ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat tussen 1952 en 1975 vraagt om te beginnen om een analyse van de ontwikkeling van de maatschappelijke en politieke verhoudingen in die periode, alsmede om een schets van de hoofdlijnen van sociaal-economisch beleid.

De verkiezingen van 25 juni 1952 leiden tot een sterkere positie voor de sociaal-democraten. Zij winnen niet alleen drie zetels, maar worden opnieuw de grootste fractie in de Kamer. Drees vormt zijn derde kabinet (1952-1956) met de confessionele partijen, de KVP, de CHU en voor het eerst na de oorlog de ARP. Ondanks hun pleidooi voor een voortzetting van de industrialisatiepolitiek, overheidsparticipatie in investeringsprogramma's, een verdere groei van de overheidsuitgaven en actieve arbeidsmarktpolitiek slagen de sociaal-democraten er nauwelijks in hun beleidsopties in beleid om te zetten. Zelfs op het gebied van de 'centraal geleide loonpolitiek' verliezen zij terrein.

De verhouding tussen de sociaal-democratie en de confessionele maatschappelijke en politieke organisaties verslechtert. De winst van de PvdA bij de verkiezingen van 1952 leidt tot grote bezorgdheid in katholieke kring. Het gevolg is een meer gereserveerde opstelling die uiteindelijk in 1954 uitmondt in de publikatie van het bisschoppelijk schrijven *De katholieke in het openbare leven van deze tijd*. In dit *Mandement* pleit het episcopaat voor een sterkere invloed van katholieke maatschappelijke en politieke organisaties om het christelijke karakter van de publieke sfeer te versterken. Het lidmaatschap van een hele serie niet-katholieke organisaties wordt voor katholieken verboden. Tijdens de verkiezingscampagne van 1956 komt het tot een felle confrontatie tussen de KVP en de PvdA. Het is de katholieke leiding een doorn in het oog dat PvdA-leider Willem Drees zo sterk wordt geïdentificeerd met de totstandkoming van de *Noodwet Ouderdomsverzekering* uit 1948 en de voorbereidingen voor de *Algemene Ouderdomswet*. De leiding van de KVP besluit haar eigen rol bij de totstandkoming van nieuwe sociale zekerheidswetten sterker te benadrukken. Zij lanceert een campagne onder de leuze *Voor Christendom, vrijheid en welvaart* (Maas 1982:32).

De KVP en PvdA behalen beide winst bij de verkiezingen. Hoewel nog een nieuw confessioneel/sociaal-democratisch kabinet, de regering-Drees IV (1956-1958), tot stand komt, bevindt de rooms-rode samenwerking zich in haar nadagen. De nieuwe regering weet geen sluitende parlementaire basis te verwerven en gaat als 'extra-parlementair' kabinet aan de slag (Duynstee 1966:152). De verhoudingen tussen de confessionelen en de sociaal-democraten raken in toenemende mate gespannen. De conservatief/centrum meerderheid in het parlement laat de sociaal-democratische ministers spitsroeden lopen. Dat betreft vooral de debatten rond een terugdringen van de overheidsuitgaven. Na een forse nederlaag bij de provinciale verkiezingen van 1958 en een aanvaring in de Kamer rond de publieke financiën verlaten de sociaal-democraten de regering. De overgangsregering-Beel (1958-1959) markeert het definitieve einde van de 'brede basis-politiek' onder confessioneel/sociaal-democratische vlag.

Tijdens de verkiezingen van 12 maart 1959 consolideert de KVP haar parlementaire positie. De sociaal-democraten verliezen één zetel, terwijl de VVD zes zetels wint. Die uitslag vormt de basis voor de formatie van het eerste na-oorlogse confessioneel/liberale kabinet, de regering-De Quay (1959-1963). In zijn regeringsverklaring kijkt De Quay terug op de periode van rooms-rode coalities. Hij komt tot de conclusie dat de fase van 'brede basis-politiek' slechts mogelijk was op basis van voldoende overeenstemming over de rolverdeling tussen overheid en samenleving. Economische en sociale verhoudingen, direct na de oorlog nopen tot sturing en interventies van de zijde van de overheid, hebben zodanige verandering ondergaan dat een herbezinning op de verhouding tussen overheid en samenleving aan de orde is. Er treden vervolgens verschillen van inzicht aan het licht die 'onder druk der omstandigheden' lange tijd onderhuids bleven. Waar sociaal-democraten voortgaan op de weg van een uitgesproken rol voor de overheid bij het vormgeven van economische en sociale verhoudingen, onderstreept de nieuwe regering respect en ruimte voor individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. 'Minder staat en meer eigen verantwoordelijkheid' luidt de slagzin van het nieuwe kabinet. Met steun van de werkgeversorganisaties en confessionele vakbonden wordt de 'centraal geleide loonpolitiek' langzaam losgelaten. Deze algemene beleidslijnen worden ook voortgezet door de volgende confessioneel/liberale coalitie, de regering-Marijnen (1963-1965) (Van Wissen 1982:320-329).

Ondanks de veranderde oriëntatie binnen het sociaal-economische beleid vormt de periode 1959-1965 een cruciale fase in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. Onder confessioneel/liberale leiding zien na de *Algemene Ouderdomswet* (1957), de *Algemene Weduwen- en Wezenwet* (1959), de *Algemene Kinderbijslagwet* (1963), de *Algemene Bijstandswet* (1963) en de *Wet op de Arbeidsongeschiktheid* (1966) het leven. Tevens wordt een aanzet gegeven tot een geleidelijke verhoging van het minimum-niveau binnen de sociale zekerheid.

Na de val van het kabinet-Marijnen in 1965, koerst de progressieve vleugel binnen de KVP aan op nieuwe 'rooms-rode' samenwerking. Deze treedt vervolgens ook aan onder leiding van minister-president Cals (1965-1966). Het kabinet zet in op een versterking van de rol van de overheid inzake industriële ontwikkeling, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Dat blijft niet zonder gevolgen voor de overheidsfinanciën. Deze stijgen sneller dan het nationale inkomen toeneemt. Die ontwikkeling biedt tegenstanders van het beleid in de Kamer, en ook binnen de confessionele partijen zelf, de gelegenheid de messen te scherpen. In het debat over de begroting voor 1967 speelt de leider van de KVP-fractie in de Kamer, Schmelzer, hoog spel. Wanneer zijn motie, waarin hij de regering tot terughoudend

beleid oproept, wordt aanvaard, vat de regering-Cals deze op als een motie van wantrouwen en dient haar ontslag in. De 'Nacht van Schmelzer' is een feit (Van Wissen 1982:375-377). De verhoudingen tussen confessionele en sociaal-democraten raken voor decennia verstoord.

De verkiezingen van februari 1967 resulteren in een aanzienlijk verlies voor katholieken en sociaal-democraten. De confessionele partijen verliezen voor het eerst sedert 1918 de absolute meerderheid in het parlement. De traditie van de confessioneel/liberale kabinetten wordt vervolgd onder de regering-De Jong (1967-1971). Ondanks eerdere bezwaren geven confessionele politici binnen de regering en het parlement toch hoge prioriteit aan publieke verantwoordelijkheid voor sociale politiek. In zijn regeringsverklaring benadrukt het kabinet het belang van een consolidatie en waar nodig verdere uitbouw van de verzorgingsstaat. In 1967 wordt de vierde volksverzekering geïntroduceerd, de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*. De voorbereidingen voor deze wet gaan terug tot het kabinet-Cals. Verder komt de *Wet Minimumloon en Minimumvakantietoelage* van de grond, worden de pensioenen structureel verhoogd, en worden de werkloosheidsuitkeringen aan het minimumloon gekoppeld.

De verkiezingen van 28 april 1971 leiden tot een fors verlies voor de confessionele politieke partijen (11 zetels), terwijl de progressieve partijen, de PvdA, D'66 en de PPR acht zetels winnen. Ook nieuwkomer DS'70, voortkomend uit de rechtervleugel van de PvdA, deelt in de winst en komt op acht zetels. De progressieve partijen weigeren elke vorm van samenwerking met centrum-rechts. Hoewel de confessionele partijen sterk verdeeld zijn over de vraag of een voortzetting van de confessioneel/liberale coalitie gewenst is, hebben zij feitelijk geen andere keuze. De leider van de ARP, Biesheuvel, vormt zijn regering (1971-1973) met de confessionele partijen, de VVD en DS'70. In zijn regeringsverklaring stelt het kabinet dat de overheid niet de enige bron voor sociale welvaart vormt. Burgers moeten ook zelf initiatief tonen en verantwoordelijkheid nemen, zeker daar waar duidelijke discrepanties zijn ontstaan tussen de wensen van de burgers en de mogelijkheden van de overheid. Aanhoudende begrotingstekorten brengen een serieuze heroverweging van de overheidstaken boven aan de politieke agenda.

De regering-Biesheuvel markeert het einde van de tweede periode in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. Een periode waarin een opmerkelijke paradox optreedt. Hoewel opnieuw rooms-rode samenwerking het uitgangspunt vormt, komt de Nederlandse politiek vanaf 1958 in het teken van confessioneel/liberale coalities te staan. Waar sociaal-democratische regeringsdeelname en een uitgesproken *commitment* tot een versterking van de rol van de overheid vóór 1958 slechts mondjesmaat tot vernieuwing leiden, vormt

vijftien jaar confessioneel/liberale samenwerking de basis voor een expansieve ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Waar de plannen van de commissie-Van Rhijn als totaalpakket aanvankelijk op afwijzing stuiten, worden afzonderlijke elementen stapsgewijs ingevoerd. Het subsidiariteitsbeginsel wordt van beperkende factor drijvende kracht achter de verdere uitbreiding van sociale wetgeving. Tot het midden van de jaren vijftig vormt de 'eigen verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties' voor de confessionelen binnen hun samenwerking met de sociaal-democraten het ijkpunt voor een meer terughoudende rol van de overheid. Vanaf die tijd leidt een groeiende oriëntatie op de taken van de overheid 'in geval de maatschappij daartoe niet in staat is' binnen een confessioneel/liberale coalitie tot een snelle uitbreiding van verzorgingsstaat en het stelsel van sociale zekerheid. Het is een uitbreiding naar confessionele snit: naast toenemende verzekering en verzorging geen actieve interventies binnen de produktieve sfeer en op de arbeidsmarkt. Daar blijft de primaire verantwoordelijkheid in handen van de marktpartijen en de sociale partners.

Ontwikkeling van de verzorgingsstaat onder de vlag van subsidiariteit

Het beginsel van subsidiariteit draagt op zichzelf een paradoxaal karakter: enerzijds wordt de primaire verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische verhoudingen duidelijk in handen van de marktpartijen, werkgevers en werknemers gelegd; anderzijds worden de overheid heldere taken toegedicht in geval die marktpartijen tekort schieten. In dat kader stelt zich de vraag: welke factoren hebben tussen 1958 en 1973 ertoe bijgedragen dat het expansieve aspect van subsidiariteit het terughoudende element heeft kunnen domineren?

Het startpunt voor het beantwoorden van die vraag vormt de economische situatie. Het is zonneklaar dat de explosieve economische groei sedert de oorlog een cruciale rol speelt bij het creëren van een algemeen klimaat waarbinnen voldoende ruimte bestaat voor vooruitgang op sociaal terrein. Meer dan eens wordt, bijvoorbeeld in regeringsverklaringen of stellingnames van de Sociaal-Economische Raad, aan deze context gerefereerd.

Binnen deze algemene context figureren de confessionele ideologie en praktijk inzake sociale politiek. Daarbij komt een aantal ontwikkelingen tezamen. Dat zijn *allereerst* veranderingen in de opvattingen binnen de confessionele politieke partijen sedert de jaren vijftig. Direct na de oorlog neemt de KVP daarbij het voortouw. Hoewel zij niet nalaten te wijzen op het pragmatische karakter van hun stellingname, accepteren de katholieken in het

proces van reconstructie van de economie en het sociale leven een actievare rol van de overheid. De ARP en de CHU tonen meer reserves. Vanaf het midden van de jaren vijftig ontwikkelen ook de antirevolutionairen en politici van CHU-huize een meer welwillende houding ten aanzien van de verzorgingsstaat. De ARP verschuift zelfs van een uiterst gereserveerde houding naar een ronduit positieve opstelling tegen het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. De drie confessionele partijen opteren voor een verdere uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat, al is die uitbouw vooral gericht op de passieve aspecten van verzorging. Het betreft in het bijzonder voorzieningen ter garantie van inkomen en zorgarrangementen. Sterke terughoudendheid blijft bestaan waar het gaat om directe interventie in sociaal-economische en arbeidsmarktverhoudingen. Slechts loonpolitiek vormt in dat kader een uitzondering.

Een *tweede* ontwikkeling vormt het samenkomen van drie factoren: een toenemende oriëntatie van de confessionele vakbonden op hun gemeenschappelijke belangen met het NVV; een relatieve versterking van de positie van de progressieve vleugels binnen de confessionele partijen, vooral de KVP en de ARP; en tenslotte het afbrokkelen van de hegemoniale positie van de confessionele politieke partijen. Vanaf het begin van de jaren vijftig worden de verhoudingen tussen de drie vakcentrales, CNV, KAB en NVV inniger. Ondanks de *shock* van het *Mandement* nemen de samenwerkingsverbanden toe. Dat betreft niet alleen de arbeidsomstandigheden en loonpolitiek, maar ook de ontwikkeling van centrale sectoren van de verzorgingsstaat. In de context van de groeiende kracht van de vakbeweging raken confessionele politici, en zeker vertegenwoordigers van de progressieve vleugels, in toenemende mate betrokken bij het uitdragen en realiseren van de wensen en verlangens van de (confessionele) arbeiders. De sterkere verstrengeling van confessionele politiek en confessionele vakbeweging leidt niet alleen tot meer oog voor een verdere uitbouw van sociale politiek, maar versterkt tegelijkertijd ook de positie van de progressieve politici. Wanneer in 1959 een einde komt aan de 'brede basis-politiek' stelt een groep kritische ARP-leden, met duidelijke banden met het CNV, Van Eibergen, De Gaay Fortman, Hazenbosch, Van Nierop, Roolvink en Ruppert, zich uiterst kritisch op ten aanzien van de deelname van ARP-politici aan de regering-De Quay. In een brief aan de partijleiding geven zij uitdrukking aan hun bezorgdheid over de antirevolutionaire deelname aan de regering. Zij zijn van mening dat het kabinet een te eenzijdige signatuur draagt, namelijk die van de ondernemers (Maas 1982:79). Enige jaren later, tijdens de formatie van een nieuwe regering in 1963 pleit de KVP-lijsttrekker en gewezen minister van Sociale Zaken, Veldkamp, met sterke ondersteuning van de KAB, voor een coalitie met de sociaal-democraten. Hoewel andere prominente vertegenwoordigers van de progressieve vleugel

hem bijvallen (Cals, Bogaerts, Klompé en Van Doorn), koersen het centrum en de rechtervleugel aan op een confessioneel/liberaal kabinet, het kabinet-Marijnen. Maar ook tijdens de formatie en latere regeringsperiode van dat kabinet blijft de rol van progressieve politici, gesteund door de vakbeweging, prominent. Veldkamp formuleert op het verzoek de post van minister van Sociale Zaken te bezetten duidelijke eisen op het terrein van de sociale politiek. Deze eisen vinden volledige ondersteuning van de zijde de confessionele vakbeweging: een verhoging van de pensioenen tot aan het minimumloon, een verhoging van de kinderbijslag, de invoering van een arbeidsongeschiktheidsregeling en een volksverzekering voor bijzondere ziektekosten. Hoewel hij van de zijde van de formateur geen sluitende toezeggingen krijgt, aanvaardt Veldkamp zijn post op basis van de belofte dat zijn eisen zorgvuldig in beraad worden genomen (Maas 1982:120-123). De confessionele vakbeweging blijft als één blok achter Veldkamp staan. Tijdens de discussies over de verhoging van de pensioenen stuit Veldkamp op sterk verzet. Binnen het kabinet komt dat van de zijde van de liberale ministers en daarbuiten voornamelijk van de zijde van de ondernemersorganisaties. De KVP-leiding adviseert Veldkamp van zijn plannen af te zien. Op dat moment dreigt de voorzitter van de KAB met een *casus belli* in geval de regering de plannen van Veldkamp dwarsboomt (*Haagse Post*, 24 april 1981). De dreiging heeft het gewenste effect. De pensioenen worden op 1 januari 1965 verhoogd. De spanningen tussen de vleugels binnen de confessionele partijen blijven een belangrijke rol spelen. Na de val van de regering-Marijnen komt onder druk van de progressieve vleugels een nieuwe rooms-rode coalitie tot stand. De beleidsopties van deze nieuwe regering, het kabinet-Cals, ontmoeten grote reserve bij conservatieve confessionelen. Zij volgen de plannen en activiteiten van het kabinet met uiterste waakzaamheid. Tijdens de 'Nacht van Schmelzer' roepen zij de regering een halt toe. Deze actie leidt niet alleen tot een vergaande verwijdering tussen confessionelen en sociaal-democraten, maar heeft ook belangrijke gevolgen voor de interne verhoudingen. De eenheid binnen de katholieke en ook protestantse zuil vertoont duidelijke scheuren. De KAB verklaart openlijk de kabinetscrisis als een 'onverantwoorde daad' op te vatten. De vroegere voorzitter van de KAB, De Bruyn, adviseert in het *Vrije Volk* leden van de KAB bij de verkiezingen op sociaal-democraten te stemmen en tegelijkertijd lid te blijven van de KVP. Die stap belichaamt in zijn ogen de enige kans op een voortzetting van het beleid van de regering-Cals. De zittende voorzitter van de KAB, Mertens, laat zelfs doorschemeren te overwegen zijn lidmaatschap van de KVP op te zeggen. In één adem stelt hij zich tevens de vraag of het wellicht mogelijk is de PvdA om te vormen tot een brede progressieve volkspartij, waar ook plaats is voor katholieke vakbondsleden. Ook in de

katholieke media wordt uiterst kritisch gereageerd op de val van het kabinet (Maas, 1982:184-185).

Spanningen tussen de conservatieve en progressieve vleugels binnen de confessionele partijen treden aan het licht ten tijde van alle formaties tussen 1965 en 1973. Dat geldt vooral voor de KVP en de ARP, in mindere mate voor de CHU. De hegemonale positie van de confessionelen verzwakt, onder meer door een meer zelfstandige opstelling van de confessionele vakbeweging. Daarin brengt ook het streven naar fusie tussen de drie confessionele partijen geen verandering. Integendeel, de spanningen binnen de confessionele partijen nemen toe met als gevolg dat ook de confessionele politieke identiteit verbrokkelt. De beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring lijken als centrale oriëntatiepunten aan betekenis in te boeten. Heldere stellingnames omtrent de precieze verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en samenleving ontbreken. Conservatisme en progressiviteit lijken een kwestie van het afwijzen of ondersteunen van een sterkere overheidsbemoediging en een verdere groei van de overheidsuitgaven.

Algemeen kan worden geconstateerd dat gedurende het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig een proces van heroriëntatie en reorganisatie inzet. De drie genoemde factoren hebben feitelijk een paradoxale invloed op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Enerzijds leidt de groeiende oriëntatie van de confessionele vakbonden op hun gemeenschappelijke belangen met het NVV, resulterend in en gekoppeld aan een versterking van de progressieve vleugels binnen de confessionele partijen, tot een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat. Anderzijds maakt de relatieve verzwakking van de positie van de confessionele partijen het de behoudende en gematigd conservatieve delen van de confessionele maatschappelijke en politieke organisaties vrijwel onmogelijk vroegtijdig een contra-offensief tegen de expansieve ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande groei van de overheidsuitgaven in te zetten, en de weg naar herbezinning in te slaan.

Een *derde* complex van factoren ter verklaring van de dominantie van het expansieve aspect van subsidiariteit refereert aan de invloed van specifieke karakteristieken van de confessionele sociale ideologie en praktijk (Therborn 1989:212-214). Een eerste karakteristiek is de confessionele ordeningsgedachte. Uitgaande van de principes 'soevereiniteit in eigen kring', 'subsidiariteit' en de 'organische maatschappij' is een hecht bolwerk van corporatistische structuren tot stand gekomen. Deze structuren vormen in de jaren vijftig en zestig een solide basis voor de te voeren sociale politiek. Werkgeversorganisaties en vakbonden raken nauw betrokken bij het vormgeven en verbeteren van de werkomstandigheden en een uitbreiding van de sociale zekerheid. Hoewel de vakorganisaties zeker het voortouw nemen in deze ontwikkeling,

komen ook de werkgeversorganisaties, ondanks blijvende scepsis ten aanzien van directe interventies, tot een constructieve opstelling inzake de uitbreiding van de sociale zekerheid. Ten tweede hebben strikt economische en klassiek liberale opvattingen omtrent de negatieve effecten van sociale politiek, en in het bijzonder de sociale zekerheid, op het arbeidsmarktgedrag van burgers het confessionele sociale denken nooit wezenlijk beïnvloed. De klassieke confessionele ideologie benadrukt de religieuze en morele taken van het individu en vooral het gezinshoofd. Een te sterke nadruk op louter economische motivatie leidt in dat kader tot overwaardering van materiële aspecten en onderbelichting van genoemde religieuze en morele taken. Gekoppeld aan de opvatting dat de primaire taken van vrouwen zoveel mogelijk in de gezinssfeer behoren te liggen (zie het volgende hoofdstuk van deze bundel), leidt deze houding tot sterke nadruk op een gezinsinkomen en daaraan gekoppelde hoogten van uitkeringen. Een derde aspect van confessionele ideologie en praktijk dat de expansieve groei van de verzorgingsstaat kan verklaren is de confessionele idee van een 'rechtvaardig loon'. Een minimaal niveau van bestaanszekerheid vormt een wezenlijk bestanddeel van het confessionele sociale denken. De overheid heeft zorg te dragen voor een leefbaar sociaal minimum voor gezinnen in geval van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. Daartoe dient een sociaal minimum, dat zowel in het loon- als ook het uitkeringsgebouw wordt gewaarborgd. Hoewel deze opvatting reeds vóór de Tweede Wereldoorlog wordt uitgedragen, wint deze gedachte vooral aan kracht in de jaren vijftig en zestig met het verhogen van de uitkeringen, de invoering van de *Algemene Bijstandswet* en het tot stand brengen van de koppeling van lonen en uitkeringen. Ten vierde maakt ook de nadruk op het 'zelfdoen' van werkgeversorganisaties en vakbonden in de sfeer van de sociale zekerheid, in het bijzonder de zelfstandige uitvoering door middel van bedrijfsverenigingen en de daaraan gekoppelde 'open-eind' financiering, de weg vrij voor een expansieve ontwikkeling.

Uiteindelijk speelt ook een aantal 'eigen-dynamieken' binnen de verzorgingsstaat zelf een rol. De invoering van de eerste volksverzekeringen tegen het einde van de jaren vijftig, de *Algemene Bijstandswet* en verdere sociale verzekeringswetten in de jaren zestig, zetten een proces van incrementele verbetering van het sociaal minimum in werking. Stapje voor stapje worden uitkeringen verhoogd. Verworvenheden in de ene sfeer, bijvoorbeeld de pensioenen in de jaren zestig, worden doorvertaald naar andere terreinen. Koppelingen aan lonen en prijzen worden algemeen. Waar de complexiteit van het stelsel van sociale zekerheid in de jaren direct na de oorlog nog als een rem werken op verdere uitbreiding, werkt dat mechanisme vanaf het midden van de jaren zestig juist naar de andere kant. Het wordt steeds moeilijker de

uitgavenstroom binnen de sociale zekerheid te stoppen zonder tot vergaande ingrepen over te gaan. Er ontstaat een soort vacuüm. Sociaal-democraten blijven sociale politiek, in de zin van inkomensgaranties (sociaal minimum en koppeling voorop), zien als een belangrijk instrument voor meer gelijke inkomensverhoudingen. En hoewel in de kring van werkgeversorganisaties, de VVD en de confessionele partijen met toenemend ongemak tegen deze trend wordt aangekeken, duurt het tot het midden van de jaren tachtig voordat dit ongemak ook daadwerkelijk in een fundamentele herziening van beleid wordt omgezet.

De 'waterscheiding' in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat

Vanaf het begin van de jaren zeventig komt de Nederlandse verzorgingsstaat onder vuur. Hoewel het beleid aanvankelijk nog voornamelijk koerst op consolidatie, treden de meer structurele karakteristieken van de Nederlandse verzorgingsstaat vanaf het begin van de jaren tachtig in alle duidelijkheid aan het licht. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft onder confessionele regie de gedaante van een 'reactieve transferstaat' aangenomen, primair gericht op het garanderen van inkomen en relatief onthand waar het gaat om het wegnemen van de oorzaken van inkomensverlies. Het principe van subsidiariteit staat toe dat de overheid tot op zekere hoogte het behoud van inkomen garandeert, maar belemmert structurele interventies. Ten tijde van afnemende, en enkele jaren zelfs negatieve economische groei, stijgende werkloosheid, oplopende cijfers voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, een relatief lage arbeidsmarkt-participatie en een ouder wordende bevolking, worden de gevolgen inzichtelijk. De toename van de cliëntele van de verzorgingsstaat neemt een explosief karakter aan. Dat leidt tot economische en vooral politieke pressie op de fundamenten van de verzorgingsstaat. Opeenvolgende regeringen worden gedwongen de financiële en politieke basis gezond te houden. Dat leidt tot een lange reeks van heroverwegingen, bezuinigingen, herzieningen en fundamentele ingrepen.

Zoals zovele aspecten van de Nederlandse verzorgingsstaat, is het navrant dat de overgang van een expansieve naar een restrictieve periode, de 'waterscheiding', juist gestalte krijgt onder de meest progressieve regering die Nederland ooit kende. De verkiezingen van 1972 leiden opnieuw tot een forse nederlaag voor de confessionele partijen. De KVP verliest acht, de CHU drie zetels. Slechts de ARP weet één zetel te winnen. Samen behalen de drie confessionele partijen

slechts 48 zetels. Een historisch dieptepunt. De formatie van een nieuwe regering duurt enkele maanden. De interne spanningen en politieke verwar- ring binnen het confessionele kamp bereiken hun hoogtepunt. Progressieve confessionelen, geconfronteerd met een gebrek aan alternatieven na de val van het intern sterk verdeelde kabinet-Biesheuvel (1971-1973), accepteren een minder- heidspositie binnen het eerste en enige progressieve kabinet, de regering-Den Uyl (1973-1977). In zijn regeringsverklaring stelt het kabinet een fundamentele her- vorming van de samenleving voor te staan. Uitgaande van het progressieve verkiezingsprogramma *Keerpunt '72*, de basis voor het beleid, wordt de overheid als drijvende kracht achter dat proces van verandering opgevat.

Het zijn allereerst externe factoren die het kabinet dwingen zijn uitgangs- punten af te zwakken. Het inzetten van een tragere economische groei en de eerste 'olie-crisis' worden evenwel spoedig gevolgd door groeiende weerstand tegen het beleid vanuit de kring van ondernemers, alsmede liberale en confes- sionele politici. De regering wordt tot een restrictieve politiek gemaand. De geplande verbreding van overheidsinterventies in de economische ordening door middel van de *Wet Selectieve Investeringsregeling* en de *Economische Structuurnota*, alsook een herziening van de grondpolitiek worden afgeblaz- en. Het thema werkloosheid wordt het belangrijkste strijdpunt op het terrein van de sociale politiek. Progressieve politici van sociaal-democratische en confessionele huize, gesteund door vertegenwoordigers van de vakbeweging, opteren voor een actief arbeidsmarktbeleid. Politici van het centrum en van rechts, gesteund door de werkgevers en topambtenaren, kiezen voor een restrictief beleid, waarbinnen een optimalisering van de werking van de markt voorop staat. Binnen de regering lopen de scheidslijnen dwars door de partijen heen met aan de ene kant de op interventie georiënteerde confessionele minister van Sociale Zaken, Boersma, en aan de andere kant de sociaal-demo- cratische minister van Financiën, Duisenberg, die voor een restrictief beleid staat. De keuze voor een expansieve en op interventie gerichte aanpak delft het onderspit. Het gebrek aan sterke instituties, een voldoende strategisch concept en ervaring met actief beleid breekt hen op. Wanneer in 1975 de werkloosheid sterk stijgt, de inflatie oploopt en negatieve economische groei zich begint af te tekenen, winnen de restrictieve opties aan terrein. Op 9 januari 1976 richten negen *captains of industry* zich in een brief aan de regering en formuleren feitelijk de kern voor een restrictief programma. Zij spreken zich uit voor: 'een aanzienlijk terugdringen van de collectieve druk - belastingen, sociale premies, retributies en heffingen van de overheid - als voorwaarde voor een daadwerke- lijke beperking van de stijging van de arbeidskosten zonder een onaanvaardbare druk op de arbeidsinkomens" (Van den Brink 1984:575-578). De regering komt onder toenemende druk te staan en lanceert, later in 1976, haar '1% operatie'.

De overheidsuitgaven mogen jaarlijks hooguit met 1 procent van het nationale inkomen stijgen. Niet dat deze operatie het startsignaal vormt voor vergaande bezuinigingen of een fundamentele herziening van de contouren van de verzorgingsstaat. Maar zij vormt een 'waterscheiding', een keerpunt waarbij de groeicurve en een verdere uitbreiding een eerste halt worden toegeroepen en eerste aanzetten in een restrictieve richting vorm krijgen. Een jaar later valt het kabinet.

De verkiezingen van 1977 leiden tot een grote overwinning van de PvdA. Zij wint tien zetels en is met 53 zetels, voor het eerst in de geschiedenis, groter dan de confessionele partijen die dit maal samen optrekken binnen het Christen Democratisch Appèl. Het CDA krijgt 49 zetels. Hoewel de haalbaarheid van een nieuwe sociaal-democratische/confessionele coalitie wordt onderzocht, komt deze er niet. De weg is vrij voor een liberaal/confessioneel kabinet, de regering-Van Agt/Wiegel (1977-1981). Ook de activiteiten van dit kabinet markeren nog de overgang van een expansieve naar een restrictieve periode. De doelstelling volledige werkgelegenheid te handhaven, of althans massale werkloosheid te vermijden, wordt langzamerhand teruggedrongen ten gunste van economisch herstel, verbetering van het ondernemingsklimaat en de gezondmaking van de overheidsfinanciën. Hoewel het politiek nog niet mogelijk is de doelstelling van volledige werkgelegenheid publiekelijk te laten vallen en koers te zetten naar een fundamentele heroriëntatie van het sociale beleid, raakt massale werkloosheid langzaamaan politiek geaccepteerd als mogelijke remedie tegen verstoorde maatschappelijke en politieke verhoudingen en uit de hand gelopen contouren van de verzorgingsstaat. De regering-Van Agt/Wiegel volgt nog de weg van het 'onmogelijke compromis'. Snel toenemende overheidsuitgaven en uitgaven voor sociaal beleid en een groeiend overheidstekort gaan hand in hand met eerste bezuinigingen en heroverwegingen binnen de sociale programma's.

Deze regering vormt feitelijk al de voorbode voor een nieuwe periode van confessionele politiek. Onder de vlag van het CDA wordt de electorale neergang een halt toegeroepen, terwijl de interne strubbelingen omtrent de centrale beleidsprioriteiten in het voordeel van de gematigd/conservatieve vleugel worden beslecht. Deze configuratie vormt de uitgangspositie voor het optreden van de regeringen-Lubbers. Na een finale politieke afrekening met het sociaal-democratische gedachtengoed uit de jaren zeventig in de regering-Van Agt II (1981-1982) ontstaat de ruimte voor een fundamentele reconstructie van de Nederlandse verzorgingsstaat. Zowel tijdens de twee liberaal/confessionele coalities tussen 1982 en 1989, alsook de confessioneel/sociaal-democratische regering-Lubbers III overheersen het primaat van de markt, het terugdringen

van het overheidstekort en een verlaging van de collectieve lastendruk de ontwikkeling van de verzorgingsstaat.

Enkele specifieke aspecten van bovengeschetste ontwikkeling verdienen nadere aandacht. De positieve bijdrage van de na-oorlogse economische groei aan de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat verdwijnt gedurende de jaren zeventig. Vanaf het midden van de jaren zeventig plaatst de trage economische groei het debat over herverdeling en solidariteit in een nieuw licht. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat wordt in toenemende mate kritisch gevolgd. Aanvankelijk komen gereserveerde geluiden uit kringen van ondernemers en liberale politici. Maar vanaf het begin van de jaren tachtig sluiten belangrijke delen van de christen-democratie zich hierbij aan. Hoewel de positie van de confessionele politiek sedert het einde van de jaren zestig duidelijk is verzwakt, blijft hun centrum-positie van doorslaggevende betekenis. In het rapport *Relatie grondslag en politiek handelen* uit 1978 hanteert de christen-democratie voor het eerst het begrip *gespreide verantwoordelijkheid*. Dat concept belichaamt feitelijk een moderne interpretatie van eerdere principes als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Gespreide verantwoordelijkheid verwijst naar de stelling dat de verantwoordelijkheid voor sociaal-economische verhoudingen zo breed mogelijk moet worden gedragen. In dat kader wordt de overheid voorlopig nog een centrale plaats toegekend. Het rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* uit hetzelfde jaar laat zich al heel wat kritischer uit over de rol van de overheid. In dat rapport wordt er op gewezen dat de burgers de overheid te zeer belasten, dat een overvloed aan bureaucratie het functioneren van de overheid belemmert en dat de collectieve sector een toenemend beslag legt op het nationaal inkomen. Burgers verwachten te veel van de overheid, raken in toenemende mate afhankelijk en verliezen langs die weg het vermogen zelf verantwoordelijkheid te nemen. Het rapport pleit ervoor de wissels te verzetten. De taken en activiteiten van de overheid dienen te worden beperkt. Deze kritische geluiden vinden hun weg in de daarop volgende christen-democratische verkiezingsprogramma's. In het programma voor de periode 1977-1981, *Niet bij brood alleen*, argumenteert het CDA dat de trend naar meer overheid moet worden omgebogen om te verhinderen dat een onomkeerbaar proces wordt ingezet. Overheidsop treden in de ene sector stimuleert activiteiten in andere sectoren met als uiteindelijk resultaat dat de overheid het gehele sociaal-economische leven beheerst. Een dergelijke ontwikkeling berooft de burgers van hun eigen verantwoordelijkheid om een afweging te maken van de kosten en baten. De verzorgingsstaat degenereert langs die weg tot een geheel geplande en geleide samenleving. Dat is niet in overeenstemming met christen-democratische beginselen. Gepleit wordt voor een beperking van de herverdelende taak van de overheid en voor de invoering

van eigen bijdragen in de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en andere voorzieningen. De groei van de collectieve sector moet worden beperkt, vooral in de sfeer van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen. In het programma voor de periode 1981-1985, *Om een zinvol bestaan*, wordt deze kritische toon nog scherper aangezet. De verhouding tussen overheid en samenleving is ten gevolge van de massale werkloosheid en de sterke groei van de collectieve uitgaven ten tijde van stagnerende economische groei onder hevige druk komen te staan. Opnieuw wordt voor een duidelijke terugtred van de overheid gepleit, voor eigen bijdragen en voor een heroverweging in de sociale zekerheid (Van Wissen 1982:479-483).

Deze kritische geluiden ten aanzien van de verzorgingsstaat vormen de uitkomst van een heftig debat in christen-democratische kring. Feitelijk botsten, zeker sinds het ontstaan van het CDA, twee lijnen van argumentatie op elkaar. Progressieve christen-democraten opteren voor overeenstemming met de vakbeweging, het actief bestrijden van de massale werkloosheid, het opkomen voor de 'zwakkeren in de samenleving' en een duidelijke keuze voor de handhaving van bestaande arrangementen binnen de verzorgingsstaat. De gematigd/conservatieve vleugel pleit voor een herbezinning op de rol van de overheid, meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid en meer ruimte voor de markt. Deze verschillen van mening komen in alle duidelijkheid aan het licht tijdens de regering-Van Agt I (1977-1981). Binnen het kabinet verdedigt de minister van Sociale Zaken, Albeda, de progressieve lijn, de minister van Financiën, Andriessen, de gematigd/conservatieve lijn. Hoewel Andriessen het veld moet ruimen en de Tweede Kamerfractie van het CDA zich achter Albeda opstelt, verschuiven de krachtsverhoudingen vanaf die tijd ten faveure van de gematigd/conservatieve opvattingen. Na een laatste opwelling van progressief christen-democratisch denken in de aanloop naar het kabinet-Van Agt II (1981-1982) krijgt het markt-georiënteerde denken van de gematigd/conservatieve vleugel de overhand. Vanaf de kabinetten-Lubbers koerst het CDA duidelijk op een reconstructie van de verzorgingsstaat.

Ook in algemene zin verschuiven de krachtsverhoudingen in het voordeel van een markt-georiënteerde en selectieve aanpak. De relatief sterke positie van de vakbeweging tegen het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig verkeert onder druk van de massale werkloosheid in haar tegendeel. De vakbeweging wordt in het defensief gedrongen. Waar de progressieve christen-democraten op basis van hun banden met de vakbeweging lange tijd duidelijk invloed uitoefenen op het sociaal-economische beleid, verliezen zij vanaf het midden van de jaren zeventig terrein. Naarmate de invloed van de vakbeweging afneemt, groeit het gewicht van de werkgeversorganisaties bij de opstelling van het CDA.

De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat onder confessionele hegemonie

In veel wetenschappelijke literatuur wordt de vraag naar de centrale politieke drijfveer voor het ontstaan en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat gesteld. Lange tijd wordt een duidelijk verband verondersteld tussen de kracht van de arbeidersbeweging en haar organisaties, met name sociaal-democratische politieke partijen en vakbonden, en de opkomst van de verzorgingsstaat. De ontwikkeling in Nederland leert dat een dergelijke lijn van argumentatie te rechtlijnig is. Ook onder confessionele dominantie kan een expansieve ontwikkeling van de verzorgingsstaat gestalte krijgen. Het betreft dan een verzorgingsstaat die in sterke mate reactief van aard is en voornamelijk is gericht op het organiseren van inkomensoverdrachten; een verzorgingsstaat die niet bij machte is structurele parameters binnen de sociaal-economische en arbeidsmarktverhoudingen wezenlijk te beïnvloeden.

Twee vragen zijn in de inleiding opgeworpen. Hoe kan, ondanks aanvankelijke scepsis en tegenwerking van de zijde van de confessionele maatschappelijke en politieke actoren toch een, zij het langs incrementele weg, expansieve ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat gestalte krijgen? En, welke zijn de structurele factoren voor het ontstaan van een 'reactieve transferstaat', met daaraan gekoppeld de neerwaartse spiraal waarbinnen de Nederlandse verzorgingsstaat vanaf het einde van de jaren zeventig gevangen raakt?

Uiteindelijk kunnen beide vragen langs eenzelfde lijn van argumentatie worden beantwoord. De vooroorlogse hegemonie van de confessionele maatschappelijke en politieke organisaties blijft na de oorlog onverminderd voortduren. In alle belangrijke organen, de Stichting van de Arbeid, de Sociaal-Economische Raad en de Tweede Kamer bezitten confessionele werkgeversorganisaties, vakbonden en politieke partijen een comfortabele meerderheid. Deze machtspositie vormt de basis waarop de confessionele partijen, de KVP voorop, tot 1958 samenwerken met de sociaal-democraten. De sociaal-democratie verkeert, ondanks het feit dat Drees tien jaar lang minister-president is, bij voortduring in een minderheidspositie. Feitelijk markeert de regering-de Quay (1959-1963) het einde van een periode waarin de sociaal-democraten nooit enige kans maken op verwezenlijking van hun op planning en sturing gerichte sociaal-economisch beleid. Vanaf 1958 regeert, met uitzondering van een kort intermezzo gedurende de regering-Cals (1965-1966), een serie confessioneel/liberale coalities Nederland. De relatie tussen overheid en samenleving en de precieze vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat volgen confessionele patronen. Tegen de achtergrond van een explosieve economische groei zijn drie specifieke aspecten van confessionele ideologie en praktijk verantwoordelijk

voor de incrementele uitbouw van de verzorgingsstaat. Dat betreft allereerst veranderingen in de opvattingen binnen de confessionele politieke partijen zelf. In navolging van de KVP ontwikkelen ook de ARP en de CHU een positieve houding ten aanzien van de verzorgingsstaat. Het tweede aspect betreft het samenvallen van drie factoren: een toenemende oriëntatie van de confessionele vakbonden op hun gemeenschappelijke belangen met het NVV; een relatieve versterking van de positie van de progressieve vleugels binnen de confessionele partijen, vooral de KVP en de ARP; en tenslotte het afbrokkelen van de hegemoniale positie van de confessionele politieke partijen. Deze factoren komen op paradoxale wijze samen. Enerzijds leidt de groeiende oriëntatie van de confessionele vakbonden op hun gemeenschappelijke belangen met het NVV, resulterend in en gekoppeld aan een versterking van de progressieve vleugels binnen de confessionele partijen tot een verdere uitbouw van de verzorgingsstaat. Anderzijds maakt de relatieve verzwakking van de positie van de confessionele partijen het de behoudende en gematigd/conservatieve delen van de confessionele maatschappelijke en politieke organisaties vrijwel onmogelijk vroegtijdig een contra-offensief tegen de expansieve ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande groei van de overheidsuitgaven in te zetten en een selectieve weg in te slaan. Ten derde speelt nog een aantal bijzondere karakteristieken van de confessionele ideologie en praktijk een rol: de invloed van corporatistische verhoudingen op de besluitvorming binnen de verzorgingsstaat, de confessionele oriëntatie op het gezinsinkomen, de idee van het 'rechtvaardige loon', en het 'zelfdoen' van de sociale partners, gekoppeld aan de 'open-eind' financiering.

De verklaring voor het specifieke karakter van de Nederlandse verzorgingsstaat, een 'reactieve transferstaat', en de neerwaartse spiraal waarbinnen deze vanaf het midden van de jaren zeventig gevangen raakt, sluit eigenlijk naadloos aan bij de verklaring voor de expansieve groei in de decennia daarvoor. De confessionele hegemonie gedurende de eerste decennia na de oorlog heeft feitelijk zowel de basis gelegd voor de expansieve ontwikkeling tot het midden van de jaren zeventig alsook voor de structurele problemen die sedertdien aan het licht treden. Waar subsidiariteit een verbetering en uitbreiding van de verzorgingsstaat in de eerste decennia na de oorlog mogelijk maakt, vormt dit principe tevens de basis voor de structurele zwakten van diezelfde verzorgingsstaat. Deze zwakten hebben vooral betrekking op het ontbreken van krachtige instituties en gevestigde praktijken inzake publieke interventies ter garantie van evenwichtige sociaal-economische en arbeidsmarktverhoudingen.

Literatuur

Brink, Johannes van den

- 1983 *Zoeken naar een 'heilstaat'. Opbouw, neergang en perspectief van de Nederlandse welvaartsstaat.* Amsterdam, Elsevier.

Duynstee, Frans

- 1966 *De kabinetsformaties 1946-1965.* Deventer, Kluwer.

Maas, Peter

- 1982 *Kabinetsformaties 1959-1973.* Den Haag, Staatsuitgeverij.

Therborn, Göran

- 1989 'Pillarization' and 'Popular Movements'. Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden.' In: F. Castles (red.), *Comparative History of Public Policy.* Cambridge, Polity Press.

Wissen, Gerard van

- 1982 *De christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven.* Amsterdam, Rodopi.

