



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005**

van de Beek, J.H.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

van de Beek, J. H. (2010). *Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005* Amsterdam: Vossiuspers - Amsterdam University Press

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## 4 Economische toestand & beleid, economiebeoefening en databeschikbaarheid

### 4.1 Inleiding

In dit contexthoofdstuk worden vier variabelen geoperationaliseerd, te weten economische toestand, economisch beleid, economiebeoefening en databeschikbaarheid. Dat gebeurt in één hoofdstuk omdat deze variabelen nogal sterk samenhangen. In Sectie A worden de variabelen **economische toestand** en **economisch beleid** behandeld, inclusief het beleid inzake arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Met het oog op de leesbaarheid gebeurt dat in één betoog. In Sectie B gaan we in op de ontwikkeling van de **economiebeoefening** in Nederland. In sectie C wordt de variatie in **databeschikbaarheid** beschreven, waarbij het gaat om Nederlandse data die relevant is voor migratie-economisch onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé van de operationalisering van de vier variabelen.

Deze variabelen zijn in een aantal periodes onderverdeeld, waarbij voor elke periode een aantal hoofdkenmerken wordt gegeven. Zo kan er elders in het proefschrift makkelijk naar verwezen worden. Deze periodes zijn gestileerd door ze steeds te laten samenvallen met (halve) decennia. Met opzet is gekozen voor perioden die steeds één jaar gemeen hebben. Zo zijn ze gemakkelijk te onthouden en is het vergelijken van variabelen makkelijker.

De ontwikkeling van de vier variabelen is niet los te zien van de geschiedenis van drie belangrijke Nederlandse instituten: het CBS, het CPB en de SER. Zoals zal blijken zijn deze instituten bovendien onderling sterk verknoot. Daarom wordt beknopt aandacht besteed aan hun institutionele ontwikkeling. Tenslotte hangen ontwikkelingen in Nederland sterk samen met ontwikkelingen op het wereldtoneel. Om het een en ander in internationaal perspectief te kunnen plaatsen volgt in §4.2 een beknopt overzicht van een aantal relevante internationale gebeurtenissen.

### 4.2 Internationale ontwikkelingen

In het economisch beleid dat de meeste westerse landen in de twintigste eeuw voerden, kunnen in grote lijnen drie belangrijke beleidsparadigma's (Hall 1993) onderscheiden worden. Achtereenvolgens zijn dat *laissez faire*, Keynesianisme en monetarisme. In de jaren dertig en veertig en opnieuw in de jaren zeventig en tachtig trad onder invloed van een economische crisis een paradigmaverschuiving op. Iets dergelijks lijkt zich onder invloed van de zogenaamde kredietcrisis vanaf 2008 wederom te voltrekken. Tot de jaren dertig was *laissez faire* het dominante paradigma geweest. Een kernpunt van dit paradigma was de overtuiging dat volledig vrije markten altijd vanzelf in evenwicht zouden komen zonder dat er sprake zou zijn van tekorten of overschotten. Dat gold in het bijzonder ook voor de arbeidsmarkt: als de economie in evenwicht was, zou dat altijd zijn bij volledige werkgelegenheid. Overheidsbemoeienis met de economie moest daarom minimaal zijn en daar verwijst de benaming *laissez faire* dan ook naar.

Door de grote depressie van de jaren dertig werd echter duidelijk dat de economie ook in evenwicht kon zijn bij massale werkloosheid. In 1936 publiceerde de Engelse econoom John Maynard Keynes *The General Theory of Employment, Interest,*

*and Money*, zijn meest invloedrijke werk. Met dit boek wilde hij de grote depressie verklaren en ook oplossingen aandragen. *The General Theory* bevatte fundamentele kritiek op de *laissez faire* doctrine, met name op het uitgangspunt dat bij ongehinderde marktwerking er evenwicht zou zijn bij volledige werkgelegenheid. Keynes stelde dat economieën op een bepaald moment in de conjunctuurgolf te maken kunnen hebben met een achterblijvende vraag. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel van achterblijvende investeringen, ontslagen en een verder terugvallende vraag. Volgens de klassieke theorie zou dan door besparingen de rente lager worden waardoor de investeringen weer zouden toenemen. Dit zou de vicieuze cirkel doorbreken. Keynes bestreed dit. Beslissingen om te investeren (en te consumeren) zijn individuele beslissingen en als er sombere verwachtingen voor de lange termijn heersen zullen ondernemers afzien van investeren. Om dezelfde reden zal ook het vergroten van de geldhoeveelheid door de overheid het bedrijfsleven niet altijd kunnen verleiden tot meer investeringen. Wachten tot marktkrachten de vicieuze cirkel doorbreken kan een lang en pijnlijk proces zijn, als het al gebeurt. Anders dan de *laissez faire* economen dachten, kon de economie ook bij (grote) werkloosheid in evenwicht zijn. Daarom was overheidsingrijpen in dat soort situaties gerechtvaardigd. De beste manier van ingrijpen was het stimuleren van de vraag door een vergroting van de overheidsuitgaven (Krugman 2007).<sup>112</sup>

Keynes heeft een enorme invloed gehad op het economische denken en het economische beleid in de twintigste eeuw. Allereerst op de economische discipline. Hij synthetiseerde bestaande economische denkbeelden en kan als een van de belangrijkste grondleggers van de macro-economische theorie worden beschouwd. Daarnaast veranderde de economie mede onder zijn invloed in een discipline die voor beleidsdoel-einden kon worden toegepast. Zo vormden Keynes' inzichten de basis van de New Deal, het overheidsprogramma waarmee Roosevelt de VS uit de grote depressie probeerde te helpen. Overigens lukte dat niet en was het uiteindelijk de Tweede Wereldoorlog die de Amerikaanse economie weer aan de praat kreeg.

Tot de jaren zeventig was het Keynesianisme het dominante 'beleidsparadigma' (Hall 1993) voor het macro-economisch beleid in een groot deel van de westerse wereld (Meseguer 2006). Het centrale idee in dit beleidsparadigma was dat de overheid op basis van macro-economische modellen de gewenste mix van monetaire en vooral vraagstimulerende of remmende maatregelen kon toepassen om zo conjunctuurschommelingen enigszins te beteugelen. Het idee paste in een wereldbeeld waarin maakbaarheid en stuurbaarheid kernbegrippen waren. In de praktijk bleek een en ander lastiger dan gedacht. Het was moeilijk om economische ontwikkelingen accuraat te voorspellen en de beleidsmaatregelen hadden daarnaast vaak ongewenste effecten. Niet zelden pakte het beleid daarom juist procyclisch uit.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een periode geweest van langdurige economische groei en stabiliteit. Vanaf eind jaren zestig deden zich echter een aantal verschijnselen voor die het Keynesiaanse paradigma danig op de proef stelden. Een belangrijke aanleiding vormde een onevenwichtigheid in de wereldeconomie die veroorzaakt werd doordat de VS de oorlog in Vietnam inflatoir financierden. Doordat de valuta van veel landen in het wisselkoersstelsel van Bretton Woods via de dollar aan de goudprijs gekoppeld waren, exporteerden de VS onder het motto "our currency, but your problem" feitelijk hun inflatie naar hun handelspartners. Na een tussentijdse red-

dingspoging in 1971 stortte het vaste wisselkoerssysteem in 1973 definitief in. In datzelfde jaar werd de wereld getroffen door de eerste oliecrisis – die overigens voor een deel te begrijpen is als een reactie op de hoge wereldwijde inflatie. De inflatie bereikte in de jaren zeventig recordhoogtes en ging onder meer in de VS en Groot-Brittannië gepaard met economische stagnatie, een combinatie die stagflatie wordt genoemd.

Met name die stagflatie bracht het Keynesiaanse paradigma in diskrediet, niet in de laatste plaats omdat het dit verschijnsel theoretisch moeilijk kon verklaren. Verder leidde het tot verkeerde voorspellingen en politieke missers (Hall 1993: 284-285; Van Zanden & Griffiths 1989: 255 ev; Jepma et al. 1996). Daarnaast kwamen ook de macro-economische modellen waarop Keynesiaans beleid werd gebaseerd onder vuur te liggen. Een belangrijk keerpunt vormt het werk van de Chicago-econoom Lucas (1976). In de kern komt deze zogenaamde Lucas-kritiek er op neer dat burgers en bedrijven hun gedrag veranderen als gevolg van op het model gebaseerde beleidswijzigingen. Daardoor wijzigen de gedragsvergelijkingen van het model alsook de aannamen over de randvoorwaarden waaronder actoren hun nut optimaliseren. Dat maakt de modellen instabiel en onbetrouwbaar (Van Dalen & Klamer 1996: 65; Van Bergeijk 1999).<sup>113</sup>

Bovengenoemde factoren maakten de tijd rijp voor een nieuw paradigma, het monetarisme. De belangrijkste exponent van dit paradigma is Chicago-econoom Milton Friedman. Friedman was aanvankelijk een Keynesiaanse voorstander van de New Deal. In de jaren vijftig nam hij echter afstand van het Keynesianisme en ontpopte zich als groot voorstander van individuele vrijheid en verantwoordelijkheid en van minimale overheidsbemoeyenis. Volgens de monetaristische opvatting moet het economische beleid zich in hoofdzaak richten op de bestrijding van de inflatie door met een gericht rentebeleid de groei van de geldhoeveelheid te beheersen.

De teleurstellende ervaringen met het Keynesiaanse paradigma leidde ook tot de opkomst van het zogenaamde neoliberalisme.<sup>114</sup> In deze denkstroming staat de opvatting centraal dat minimale overheidsbemoeyenis en internationale vrije markten zullen leiden tot een maximalisering van het Bruto Mondiaal Product.<sup>115</sup> In de praktijk komt een liberaal beleid er in grote lijnen op neer dat de overheid klein moet zijn, alleen een beperkt aantal kerntaken moet uitvoeren, mede daarom weinig belasting heft, de wisselkoersen vrij laat en tenslotte een vrij verkeer toestaat van goederen, diensten, kapitaal en veelal ook van arbeid (migratie).

In de jaren tachtig leidde het stagflatedebacle tot scherpe koerswijzigingen in de economische politiek van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het Keynesiaanse paradigma werd ingeruild voor het monetarisme en Thatcher (vanaf 1979) en Reagan (vanaf 1981) gingen een neoliberale koers varen. Er werd een strikt monetaristisch beleid gevoerd, de belastingen werden verlaagd en de overheid werd in omvang teruggebracht, onder meer door privatiseringen. De monetaristische politiek was succesvol in die zin dat de torenhoge inflatie werd bedwongen met een forse renteverhoging. Dit succes had ook een keerzijde: de reële rente (rente minus inflatie) nam sterk toe en begin jaren tachtig ontstond een recessie (Van Zanden 1998: 170). Op termijn bleek het monetaristische beleid echter succesvol te zijn en langzaamaan werd dit de nieuwe consensus. Er ontstond een opmerkelijke wereldwijde convergentie richting een monetaristische economische politiek (Meseguer 2006).

Ook het neoliberalisme won internationaal sterk aan invloed. Dat had ingrijpende gevolgen. De toenemende (hernieuwde) globalisering kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de invloed van het neoliberalisme. Vanaf medio jaren tachtig begonnen de wereldhandel en de directe buitenlandse investeringen dan ook zeer sterk te groeien (Jepma et al. 1996: 11-34). Hoe breed de invloed van het neoliberalisme eigenlijk was blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat politici aan de linkerzijde van het politiek spectrum (onder andere Tony Blair in Engeland, Clinton in de VS en Wim Kok in Nederland) zich afficheerden als aanhangers van de Derde Weg<sup>116</sup>, een stroming die simpel gezegd ‘linkse’ politieke doelen combineert met ‘rechtse’ (neoliberale en monetaristische) politiek-economische opvattingen.

Ondanks het feit dat het monetarisme zich (tenminste tot 2008) wereldwijd als het nieuwe dominante paradigma gevestigd lijkt te hebben, valt er een groeiende kritiek te beluisteren. Er is sprake van enige herwaardering van het gedachtegoed van Keynes en pogingen om tot een synthese te komen (Van Zanden & Griffiths 1989: 261). Daarnaast stuit ook het neoliberale globaliseringstreven in toenemende mate internationaal op maatschappelijk verzet, onder meer vanwege de vergroting van de ongelijkheid waartoe het zou leiden. Deze ontwikkelingen lijken vanaf 2008 versterkt te worden door de zogenaamde kredietcrisis en het is niet uitgesloten dat de kredietcrisis – evenals de crises van de jaren dertig en de jaren zeventig – een paradigmawisseling inluidt.

## **SECTIE A: ECONOMISCHE TOESTAND & ECONOMISCH BELEID**

In deze sectie wordt de ontwikkeling van het Nederlandse economische beleid en van de conjunctuur en structuur van de nationale economie geschetst op hoofdlijnen. Dat gebeurt met in het achterhoofd de samenhang tussen economie en migratie die in Hoofdstuk 3 aan de orde kwam. In het bijzonder besteden we aandacht aan de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en veranderingen in de economische structuur. Tenslotte besteden we enige aandacht aan de productie van kennis over de verzorgingsstaat, om zo de kennisproductie wat dit aspect betreft in een breder kader te kunnen plaatsen.

### **4.3 De periode 1945-1960: wederopbouw met de strakke hand**

Na de Tweede Wereldoorlog was in Nederland aan alles gebrek en lag het land voor een groot deel in puin. De Nederlandse regering voerde een sterk dirigistische politiek om de ‘wederopbouw’ van de grond te krijgen. Ze distribueerde tot 1949 allerlei goederen, die zoals dat heette ‘op de bon’ waren en hanteerde verder een gedetailleerd stelsel van maximumprijzen. Verder greep ze in 1945 drastisch in op de geldhoeveelheid die volledig geblokkeerd werd, met uitzondering van munten en 10 guldens oud geld die de bevolking om mocht ruilen voor nieuw papiergeld – het zogenaamde ‘tientje van Liefink’. Deze ‘geldsanering’ werd rond 1950 voltooid. Vanaf dat jaar werd de zeer dirigistische politiek van de eerste vijf naoorlogse jaren verlaten, maar dat betekende zeker geen terugkeer naar volledige vrijheid. De overheid bleef zich bemoeien met zaken als lonen, prijzen, investeringen en de regionale spreiding van werkgelegenheid (Boeschoten 1992: 44-48; Messing 1988: 523).

In de jaren 1945-1950 werd ook de Nederlandse overlegeconomie in de steigers gezet. De economische crisis in de jaren dertig en de toen optredende ‘massawerkloosheid’ hadden consensus doen ontstaan onder politici en economen over de wenselijkheid van een intensievere overheidsbemoening met de economie. Wat betreft het arbeidsmarktbeleid kreeg dit vooral vorm met de zogenaamde ‘geleide loonpolitiek’. De wettelijke basis hiervoor was het Bijzonder Besluit Arbeidsverhoudingen van 1945. Daarin was geregeld dat de lonen tot stand kwamen door overleg tussen werkgevers en werknemers onder toezicht van de overheid, *in casu* de minister van SZ. Daartoe werd in 1945 de Stichting van de Arbeid opgericht, een overlegorgaan waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd waren en dat een belangrijke adviserende rol had. In datzelfde jaar werd ook het zogenaamde ‘College van Rijksbemiddelaars’ (opnieuw) ingesteld. Het College van Rijksbemiddelaars hield namens de overheid toezicht op de loononderhandelingen en had verregaande bevoegdheden. Niet alleen was de goedkeuring van dit college nodig bij het tot stand komen van CAO’s, maar het was ook bevoegd om in afwezigheid van CAO’s zelf loonregelingen te treffen (Boeschoten 1992: 50-51; Van Zanden & Griffiths 1989: 94-99).

Middels de geleide loonpolitiek kon de overheid de loonontwikkeling strak in de hand houden. Aanvankelijk gebeurde dit vooral om de inflatie te beheersen, maar later werd de doelstelling steeds meer het verbeteren van de concurrentiepositie. Direct na de oorlog – toen de lonen in verhouding tot de arbeidsproductiviteit te hoog lagen – werden er zelfs CAO’s afgesloten zonder nominale loonstijging. Daarna werd via algemene loonronden de inflatie gecorrigeerd, maar tot 1952 werden de lonen op een min of meer constant niveau gehouden. In de daarop volgende jaren werd de gestegen welvaart gaandeweg in de lonen verdisconteerd in zogenaamde welvaartsloonronden – in 1954 bijvoorbeeld 6%. Al met al was de loonontwikkeling tot 1963 echter zeer bescheiden en bleef de looninflatie over de hele periode 1945-1963 beperkt tot slechts 5%. Deze gematigde ontwikkeling van de loonkosten droeg enorm bij aan de internationale concurrentiepositie van Nederland (Boeschoten 1992: 50-51; Van Zanden & Griffiths 1989: 94-99; Messing 1988: 528).

In 1950 werd de SER opgericht, een tripartiete organisatie waarin werkgevers, werknemers en de overheid gelijkelijk vertegenwoordigd zijn. De SER is géén overheidsorganisatie en wordt gefinancierd uit een verplichte heffing die voor alle werkgevers geldt. De SER is hét boegbeeld van de overlegeconomie en was samen met het in 1945 opgerichte CPB (zie §4.7) heel bepalend voor de geleide loonpolitiek. Het is tevens een zeer belangrijk adviesorgaan voor de regering inzake sociaal-economische vraagstukken.

In 1951 formuleerde de SER een drietal doelstellingen voor het economisch beleid: volledige werkgelegenheid, prijsstabiliteit en evenwicht op de betalingsbalans. In 1956 werden daar nog economische groei en een redelijke inkomensverdeling aan toegevoegd. Deze beleidsdoelen werden overgenomen door de regering. Er werd wel gesproken van de magische driehoek, respectievelijk magische vijfhoek, omdat deze beleidsdoelen niet probleemloos gelijktijdig konden worden nagestreefd. Zo staan prijsstabiliteit en volledige werkgelegenheid met elkaar op gespannen voet, zoals in de jaren zestig zou blijken (Van Zanden & Griffiths 1989: 94-99; Messing 1988: 523; Boeschoten 1992: 59).

In de praktijk probeerde de regering de beleidsdoelen te bereiken door een gerichte industrialisatiepolitiek en het bevorderen van de export. Een belangrijke strategie was het laag houden van de lonen zodat de bedrijfswinsten en investeringen op een hoog peil bleven. Dit joeg de groei van de economie en de werkgelegenheid op en het zorgde voor een ijzersterke concurrentiepositie die de motor voor de export vormde. Het industrialisatiebeleid werd in de periode 1949-1963 vormgegeven in een achttal zogenaamde industrialisatienota's. De feitelijk omvang van de beleidsmaatregelen was gering. Het belang lag vooral in het voorwaardenscheppende karakter van het beleid. Een gunstig industrieel klimaat was in tegenstelling tot de vooroorlogse periode een speerpunt van beleid geworden. Daarnaast had de industrialisatiepolitiek een niet te onderschatten 'propagandistisch' effect (Van Zanden & Griffiths 1989: 242-247).

De naoorlogse industrialisatie maakte deel uit van een groter economisch herstructureringsproces. Door schaalvergroting, mechanisering en kennisintensivering daalde het aandeel in de werkgelegenheid van de agrarische sector met zo'n vijf procent. Dit ging gepaard met een navenante toename van de werkgelegenheid in de dienstensector en de industrie. De werkgelegenheidsgroei in de industrie was mede te danken aan de overwegend gunstige wereldconjunctuur en aan de economische – en vanaf 1958 ook politieke – integratie van Europa die een grotere thuismarkt creëerde – een thuismarkt die bovendien door de gestegen welvaart steeds meer vraag opleverde (Boeschoten 1992: 55).

Anders dan soms wordt gedacht was het spectaculaire herstel van de Nederlandse economie na de Tweede Wereldoorlog oorlog vooral het gevolg van een internationale hoogconjunctuur en niet van een planmatige, op Keynesiaanse leest geschoeide aansturing van de economie. In de jaren vijftig werd geëxperimenteerd met Keynesiaans bedoelde ingrepen in de conjunctuur. Deze conjunctuurpolitiek mislukte echter grotendeels. Volgens de Keynesiaanse leer moest het economische beleid anticyclisch zijn: een verruiming van het fiscaal beleid als de economie in het slop dreigde te raken en een verkrapting als de economie stoom af moest blazen. Tot de invoering van de zogenaamde 'wiebeltaks' in 1970 was een echt fiscaal beleid niet goed mogelijk.<sup>117</sup> In plaats daarvan werd daarom vooral de loonpolitiek ingezet als middel in de conjunctuurpolitiek. Door verkeerde inschattingen en een slechte timing werkte de conjunctuurpolitiek in de jaren vijftig een aantal keren averechts en was het beleid grotendeels procyclisch. Mede hierdoor raakte de Nederlandse economie bij het aanbreken van de jaren zestig oververhit (Van Zanden 1989: 237-241; Messing 1988: 527).

#### **4.4 De periode 1960-1970: economische expansie en arbeidsmarkt-krapte**

De jaren zestig laten een verdere herstructurering van de economie zien, met name van de industrie. Door fusies werd een proces van schaalvergroting in gang gezet. Verder was er sprake van een 'technologische explosie' en een enorme expansie van het onderwijs. Kapitaal- en kennisintensievere sectoren zoals de (petro)chemie en de elektrotechniek werden steeds belangrijker. Ook de nutsbedrijven en dan met name de energiebedrijven groeiden sterk. Dat hing samen met verschuivingen in de energievoorziening. Steenkool moest steeds meer plaatsmaken voor aardolie en vooral aardgas. De relatief goedkope aardolie en het op gang komen van de distributie van goedkoop Ne-

derlands aardgas stimuleerde een steeds energieintensievere productie, waarvan met name de chemische en metallurgische industrie exponenten waren (Boeschoten 1992: 58; Messing 1988: 539-541).

In de jaren zestig raakte de Nederlandse economie steeds verder oververhit. Het lage loonpeil zorgde voor hoge bedrijfswinsten en dito investeringen. Daarnaast deed de overheid forse investeringen in het aardgasnet. Ook het economische beleid droeg bij aan de oververhitting. Dat beleid was in de jaren zestig grotendeels procyclisch. Anders dan in de jaren vijftig was de oorzaak niet zozeer het verkeerd uitpakken van Keynesiaans bedoelde ingrepen, maar eerder het feit dat veel betrokken bewindslieden helemaal geen anticyclisch beleid voorstonden (Van Zanden 1989: 237-241). Dit moet gezien worden in het licht van een verandering van tweede orde beleidsvoorkeuren. Met name het kabinet De Quay (1959-1963) verlegde de koers in de richting van een liberaal beleid (Van Zanden & Griffiths 1989: 246; Messing 1988: 524). Het gevolg van dit alles was dat de economie te snel groeide. De negatieve effecten daarvan zouden echter pas in de jaren zeventig duidelijk worden omdat Nederland in de jaren zestig erg profiteerde van de internationale hoogconjunctuur, de groei van de wereldhandel en de voortschrijdende (economische) integratie van Europa (Boeschoten 1992: 53-54).

Vanwege de lage lonen werden er door het bedrijfsleven nog veel breedte-investeringen gedaan. Meer arbeiders aantrekken bleek dikwijls eenvoudiger goedkoper dan investeren in kapitaalgoederen. Dit leidde tot een grote krapte op de arbeidsmarkt. De massale uitstroom van arbeid uit de landbouw die voor een deel het gevolg van bewust overheidsbeleid (zoals het in 1968 gelanceerde plan-Mansholt, Messing 1988: 542) bleek onvoldoende om in de arbeidsvraag te voldoen. Met name vanaf 1960 waren de tekorten groot. Het arbeidsaanbod per 100 openstaande vacatures daalde van circa 220 in 1959 tot circa 40 in 1961 en zou in de jaren daarna op dit lage niveau blijven (Wentholt 1967: 231). De industrialisatie- en geleide loonpolitiek waren meer dan succesvol geweest. Het lijkt erop dat de Nederlandse politici bezig zijn geweest de 'vorige oorlog' te winnen, die van de strijd tegen de vijand van de jaren dertig, de massawerkloosheid (vergelijk WRR 1981: 318).

De arbeidskrapte werd niet alleen veroorzaakt door de grote vraag, maar was ook een kwestie van een achterblijvend aanbod en een kwalitatieve *mismatch* op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie was in Nederland in de jaren zestig laag, met name omdat de arbeidsdeelname van vrouwen<sup>118</sup> in internationaal opzicht achterbleef.<sup>119</sup> Dat had sociale en culturele wortels. Zo werd de werkende gehuwde vrouw verondersteld een (mannelijke) kostwinner het brood uit de mond te stoten. In veel arbeidscontracten waren in de jaren vijftig en zestig bepalingen opgenomen waarbij beëindiging van de arbeidsovereenkomst werd geëist in geval van huwelijk of zwangerschap (SER 1969: 36). Vrouwen verlieten na het huwelijk daarom massaal de arbeidsmarkt en het overgrote deel van de vrouwen boven de 25 jaar werkte niet.<sup>120</sup> Dit werd onder meer door de SER in verschillende adviezen (1966; 1969) geproblematiseerd.<sup>121</sup> Het zou echter nog zeker tien jaar duren voordat de arbeidsdeelname van vrouwen substantieel zou gaan stijgen, deels ook omdat de vrouwenemancipatie in de jaren zestig nog slechts een gering *momentum* had.<sup>122</sup>



Een andere oorzaak van de krapte was een steeds kortere actieve periode. De opleidingsduur nam in de naoorlogse periode gestaag toe en was relatief lang in vergelijking met de EEG-partners.<sup>123</sup> Deze op zichzelf positieve ontwikkeling zorgde voor een kwalitatieve *mismatch* op de arbeidsmarkt. Steeds meer mensen waren zo hoog opgeleid dat ze af konden zien van lager gekwalificeerd of onaantrekkelijk werk. De kwalitatieve *mismatch* vormde samen met de bijzonder geringe geografische mobiliteit van Nederlandse werknemers de belangrijkste sociaal-economische verklaring van de komst van gastarbeiders: werkgevers konden voor tal van functies eenvoudigweg geen Nederlandse werknemers vinden (zie Box 4.1).

#### **Box 4.1 De positie van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt<sup>124</sup>**

Omdat gastarbeid met name in de jaren zestig de belangrijkste vorm van immigratie was is het nuttig stil te staan bij de achtergronden. Voor een belangrijk deel springen de gastarbeiders in een structureel gat in de arbeidsmarkt, dat ontstaat doordat veel Nederlanders bepaalde functies niet meer willen vervullen. Het gaat daarbij om “vuil, zwaar of zeer eenvoudig werk, ploegendienst, dienstverlenende arbeid van laag sociaal aanzien en de arbeid in stagnerende bedrijfstakken met een onzekere toekomst” (Van Overeem 1972: 12-13). Door het stijgende opleidingsniveau van de geboren Nederlanders zijn steeds meer van hen geschikt voor het vervullen van betere functies. De arbeidsmarktkrapte in de jaren zestig stelt de Nederlanders in staat de slechte banen aan de buitenlandse werknemers over te laten. Daarnaast treedt door de uitbreiding van de verzorgingsstaat de-commodificatie op; in toenemende mate zijn werknemers in staat om werk te weigeren dat zij als te zwaar of minderwaardig beschouwen. Er is ook een zelfversterkend effect doordat bepaalde typen werk juist door de inzet van gastarbeiders een negatief stigma krijgen.

Een belangrijke factor is daarnaast de geringe geografische mobiliteit van de Nederlandse werknemers. Werkloosheid in de ene regio gaat gepaard met een overspannen arbeidsmarkt in de andere regio. Typisch is dat een van de weinige wetenschappelijke Nederlandse studies over de economische aspecten van migratie in de jaren tachtig betrekking heeft op *binnenlandse* migratie van en naar de Noordelijke provincies van Nederland (Van Dijk 1986). Even tekenend is ook het onderzoek *Buitenlandse arbeiders in de Zaanstreek* uit 1967, waar de auteur stelt “de buitenlanders vullen een leemte op in het aanbod van beroepspersonen, veroorzaakt door onvoldoende groei van het werkforensisme” (Spierings 1967). De auteur zoekt hier de belangrijkste verklaring voor het verschijnsel gastarbeid in de groei van industrieën en vooral het gebrek aan arbeidsmobiliteit binnen de regio.

Nogal veel gastarbeiders vinden werk in industrietakken die het structureel slecht doen. Een voorbeeld is de Twentse en Achterhoekse textielindustrie, waar het in de jaren zestig steeds slechter gaat. De werkgelegenheid neemt hier sterk af, tussen begin 1964 en begin 1967 met 25% van 18 duizend tot 13,5 duizend arbeiders. De buitenlandse arbeiders nemen echter in deze periode juist in aantal toe van 1724 tot 2102 en hun aandeel daarmee van 9,5% tot 15,5%. Tijdens de recessie van 1967 worden veel mensen ontslagen – voor een kwart gastarbeiders – maar al snel is het aantal buitenlandse werknemers weer terug op 13%, terwijl het totale aantal arbeiders juist nog verder teruggelopen is tot 11 duizend. Het (weer) aantrekken van gastarbeiders vindt plaats naast werkloosheid onder autochtone ontslagen fabrieksarbeiders, veelal oudere werknemers die moeilijk weer aan het werk komen (Van den Berg & Helmink 1968).

In het geval van de inzet van gastarbeiders in structureel slecht presterende industrieën zou kapitaalintensivering een alternatieve oplossing kunnen zijn. Het probleem is echter dat veel bedrijven helemaal geen kapitaal hebben of kunnen aantrekken om de vereiste diepte-investeringen te doen:

“Het bedrijfsleven staat ... voor een principiële keuze: aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten óf het aantal arbeidsplaatsen d.m.v. automatisering en mechanisatie drastisch beperken. Velen achten dit laatste een paardenmiddel omdat daar hoge investeringen voor nodig zijn, die vanwege de heersende kapitaal-schaarste (hoge rente) liefst zo lang mogelijk dienen te worden uitgesteld. Het aantrekken van gastarbeiders is dan ook de goedkoopste oplossing voor onze nationale economie” (Theunis 1970).

“Gastarbeiders zijn goedkoper dan machines” vat het Ministerie van CRM de achterliggende economische afweging eenvoudig samen (geciteerd in: Socialistische Partij 1983; vergelijk: Theunis 1968: 28-29; Verkoren-Hemelaar & De Smit 1972: 28-30)

Tenslotte kan men zich afvragen of het wervingsbeleid (zie ook §5.3) niet op gespannen voet stond met het beleidsdoel van volledige werkgelegenheid. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat er verdringing en verlies van werkgelegenheid voor autochtonen zou kunnen optreden. Het paradoxale is dat een van de argumenten voor het wervingsbeleid nu juist *behoud* van werkgelegenheid was. Het argument was dat zonder de gastarbeiders er in veel bedrijven stagnatie van de productie en daarmee verlies van werkgelegenheid zou optreden. Dit was een breed gedeeld gevoel dat ook door onderzoek bevestigd werd (vergelijk ook Velu 1971: 22):

“In vier van elke vijf in het onderzoek betrokken bedrijven gaf men te kennen een ernstige stagnatie te zullen ondervinden als de thans in dienst zijnde buitenlandse arbeiders niet meer ter beschikking zouden zijn. De reden hiervoor noemt men algemeen, dat geen Nederlanders meer te vinden zijn om dit werk te doen. Bij 5 van de 74 bedrijven gaf men als reden op dat de buitenlandse arbeiders vakmensen zijn” (Nederlandse Stichting voor Statistiek 1971: 16).

Het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten werd door de staatssecretaris Sociale Zaken en Volksgezondheid dan ook in een adem met de industrialisatiepolitiek genoemd als ‘groeibevorderend element’ van het arbeidsmarktbeleid (SER 1966: 51).

Vanaf begin jaren zestig verslechterde de tot dan toe zeer gunstige internationale concurrentiepositie door een combinatie van factoren. In de eerste plaats werd in 1961 – met het oog op voortdurende betalingsbalansoverschotten – de gulden gerevalueerd met 5%. Het jaar daarop werd bovendien de 45-urige werkweek ingevoerd, hetgeen een aanzienlijke verhoging van de loonkosten met zich meebracht.<sup>125</sup> Veel belangrijker was echter dat de geleide loonpolitiek in toenemende mate faalde. Vanaf eind jaren vijftig was er sprake geweest van hoogconjunctuur en een overspannen arbeidsmarkt. Dat had gezorgd voor een sterke opwaartse druk op de lonen. In 1963 werden voor het eerst lonen overeengekomen die boven de afgesproken loonplafonds lagen en stegen de lonen met 8%. Het jaar daarop stegen de lonen in de private sector met 15% en in de publieke sector zelfs met 20%! Er was sprake van een loonexplosie en in 1967 werd de geleide loonpolitiek opgegeven. In dat jaar was er een milde recessie, maar de economie herstelde zich snel, geholpen door de internationale hoogconjunctuur. Het opgeven van de geleide loonpolitiek moet – evenals het doodbloeden van het industrialisatiebeleid – gezien worden in het licht van de eerder genoemde ombuiging van het beleid in liberale richting onder het kabinet De Quay (Van Zanden & Griffiths 1989: 246; Messing 1988: 524).

Een andere reden voor de verslechterende internationale concurrentiepositie was de uitbouw van de verzorgingsstaat. De uitgaven aan sociale zekerheid<sup>126</sup> waren gestegen van 13% in 1960 tot 21% in 1970.<sup>127</sup> Ook ander posten als volkshuisvesting en gezondheidszorg stegen substantieel. De totale overheidsuitgaven namen daardoor sterk toe. Er trad een navenante stijging van de premie- en belastingdruk op – van 35% tot 44% – waarmee Nederland tot de hoogste regionen van de OECD ging behoren. Dit leidde gaandeweg tot een substantiële verhoging van de loonkosten voor bedrijven. De arbeidsinkomensquote (het deel van het Nationaal Inkomen dat toekomt aan de productiefactor arbeid) steeg van 72% in 1960 tot bijna 84% in 1970. De rendementen<sup>128</sup> daalde navenant van 5,7% in 1955 tot 3,3% in 1970 (Boeschoten 1992; Van Zanden & Griffiths 1989: 70).

Het effect van de hoge loonkosten pakte per sector en per regio heel verschillend uit. Arbeidsintensieve bedrijfstakken zoals de mijn- en scheepsbouw en de schoeisel-, kleding- en textielindustrie beleefden in de jaren zestig ondanks de economische groei zware tijden. De arbeidsinkomensquote lag voor deze bedrijfstakken zelfs rond de 100% (WRR 1977: 166). Een van de redenen was dat de naoorlogse overlegeconomie de loonvorming had gecentraliseerd. Daarmee waren ook de loonverschillen tussen regio's sterk afgenomen. In de perifere gebieden waar veel van de genoemde industrieën zich hadden ontwikkeld (Limburg, Twente, de Achterhoek) was het traditioneel lage loonniveau daardoor onevenredig sterk gestegen, waardoor juist deze industrieën zwaar getroffen werden. De kapitaalintensieve industrieën leden uiteraard veel minder onder de hoge loonkosten, maar waren veelal wel erg energie-intensief geworden en dat had ze – zoals zou blijken – kwetsbaar gemaakt voor olieprijschokken. Over het algemeen leek het met de Nederlandse industrie echter toch nog aardig goed te gaan, maar schijn bedriegt. Nederland ging de jaren zeventig in met een economie die het conjunctureel aardig deed, maar structureel een aantal grote zwakheden bezat.

#### **4.5 De periode 1970-1980: stagnatie**

Vanaf ongeveer 1970 begon het minder goed te gaan met de Nederlandse economie. De internationale economische malaise – oliecrisis, fluctuerende wisselkoeren, inflatie en soms zelfs stagflatie (zie §4.2) – bracht de structurele zwakheden van de Nederlandse economie aan het licht. Met name de ongunstige concurrentiepositie begon op te breken. Vanaf 1971 begon de werkloosheid toe te nemen. Niet alleen verdwenen bepaalde arbeidsintensieve industrieën, maar de sterk gestegen loonkosten versterkten een eerder ingezette trend tot kapitaalintensivering, waardoor veel bedrijven met relatief minder personeel toe konden. Veel bedrijven zagen zich genoodzaakt om machines waarmee met onvoldoende arbeidsproductiviteit geproduceerd kon worden versneld af te schrijven, maar het ontbrak hen vaak aan kapitaal om in nieuwe machines te investeren.<sup>129</sup> Bij een ongeveer gelijkblijvende productie verminderde de werkgelegenheid in de industrie tussen 1973 en 1983 met 28% (Boeschoten 1992: 52-60; Van Zanden & Griffiths 1989: 104, 266).

Volgens de klassieke theorie zal bij een toename van de werkloosheid een loon-drukkend effect uitgaan van het vergrote arbeidsaanbod, waardoor de werkgelegenheid op termijn weer toeneemt. Om een aantal redenen trad in de jaren zeventig een dergelijk zelfcorrigerend effect niet op. De rigiditeit van de lonen was in Nederland na 1973 sterk gestegen.<sup>130</sup> Een gangbare verklaring voor de loonrigiditeit in Nederland en in veel ander West-Europese landen is een grote corporatistische invloed (overheid, vakbonden) op de loonvorming. Loonrigiditeit wordt als een belangrijke verklaring gezien voor de hoge structurele werkloosheid in deze landen (Van Zanden & Griffiths 1989: 105-107). Omgekeerd kan werkloosheid echter ook als een *oorzaak* van loonrigiditeit worden gezien. Naarmate de werkloosheid langer duurt, staakt een toenemend aantal werklozen het zoeken naar een baan – daartoe in staat gesteld door de verzorgingsstaat (decommodificatie<sup>131</sup>). Ook zijn veel langdurige werklozen feitelijk niet meer concurrerend op de arbeidsmarkt. Daardoor gaat van de werkloosheid van deze langdurig werklozen geen loon-drukkend effect meer uit. In de loop van de jaren tachtig bleken

vooral leden van de etnische minderheden tot de langdurig werklozen te gaan behoren (Van Zanden & Griffiths 1989: 105-107)

Het voorgaande brengt ons op de verdere expansie van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig. Die manifesteerde zich op verschillende manieren. In de eerste plaats nam de mate van decommoedicatie sterk toe. In het kader van het nivelleringsbeleid van het kabinet de Uyl werden de minimumlonen en de uitkeringen medio jaren zeventig substantieel verhoogd (Van Zanden & Griffiths 1989: 258). De *replacement rate* – de verhouding tussen uitkering en netto inkomen uit betaalde arbeid – steeg van 82,9% tot 99,9% (WRR 2000: 40). Zo ontstond er voor grote groepen werklozen een armoedeval die herintreding ernstig bemoeilijkte.

Daarnaast werden er ook nog enkele arrangementen toegevoegd, waarvan de in 1976 ingevoerde VUT (Vervroegde Uittreding) wel de opmerkelijkste is. In de loop van de jaren zeventig was men er in brede kringen van overtuigd geraakt dat het gebrek aan werkgelegenheid wel eens een structureel probleem zou kunnen zijn. Door technische vernieuwing zouden er structureel meer banen verdwijnen dan er gecreëerd zouden worden (WRR 1977: 60-72). Vrij algemeen zag men het verdelen van de beschikbare arbeid als oplossing. Vervroegde uitreding leek in die context een probaat middel, in het bijzonder bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid (vergelijk WRR 1977: 5).

Tenslotte nam ook het gebruik van verzorgingsstaatarrangementen in de jaren zeventig sterk toe. Voor een deel kwam dat door de conjunctuur, maar voor een belangrijk deel ook door oneigenlijk gebruik. Zo verdubbelde het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de potentiële beroepsbevolking tussen 1970 en 1980 van 3,8 naar 7,5% (WRR 2000: 39). Vanwege de lage arbeidsparticipatie stonden er in 1980 stond tegenover elke WAO-er slechts 7 à 8 werkenden.<sup>132</sup> Voor een belangrijk deel betrof dit verborgen werkloosheid: bedrijven gebruikten de WAO om hun onrendabele, vaak oudere arbeidskrachten af te vloeien (Van Zanden & Griffiths 1989: 69; WRR 1981: 223).

Zo bracht de economische malaise van de jaren zeventig belangrijke weeffouten in de opzet van de verzorgingsstaat aan het licht. De arrangementen waren gebaseerd op een al te optimistisch mensbeeld. Men had geen rekening gehouden met het feit dat herverdeling ongewenste gedragsveranderingen zou kunnen veroorzaken en daarom weinig controlemechanismen ingebouwd. In de late jaren zeventig begon men – mede onder druk van de publieke opinie en de angst voor een verkleinend draagvlak – voorzichtig na te denken over verschijnselen als *moral hazard* (zie §3.7.6). Toch kwam een fundamentele bezinning niet voor de jaren tachtig op gang. Dat had in hoofdzaak twee redenen. Aan de ene kant was de wetenschappelijke kennis over de gedragsveranderingen die de verzorgingsstaat induceerde nog beperkt.<sup>133</sup> Aan de andere kant stuitte het produceren van dergelijke kennis ook op normatieve bezwaren (zie Box 4.2). De aandacht ging eerder uit naar de emancipatie van de uitkeringgerechtigde – die de uitkering niet (meer) als een gunst, maar als een recht moest gaan zien – dan naar eventuele misstanden.<sup>134</sup> Ook toen duidelijk werd dat de arrangementen op veel te optimistische veronderstellingen waren gebaseerd, bleef onderzoek naar fraude en oneigenlijk gebruik nog jarenlang taboe (Overkleef-Verburg 1995: 36).

Door de verhoging van het uitkeringsniveau, de uitbreiding van het aantal arrangementen en het toenemende gebruik en misbruik ervan nam het beslag van de verzorgingsstaat op de collectieve middelen sterk toe. Dat deed de toch al zwakke internationale concurrentiepositie verder verslechteren. De belasting- en premiedruk steeg van 41% in 1970 naar 51% in 1980 en de arbeidsinkomensquote van 84% naar 92% (Boeschoten 1992: 65, 98-99). Dat maakte de Nederlandse economie heel kwetsbaar voor verdere externe schokken, zoals zou blijken toen de oliecrisis van 1979 zich aandeede.

Ondanks de internationale economische malaise doorstond Nederland de jaren zeventig relatief goed. Dat is deels te verklaren uit het overheidsbeleid. Met name het kabinet Den Uyl (1973-1977) reageerde op de eerste oliecrisis met een op Keynesiaanse argumenten gestoeld expansief beleid.<sup>135</sup> De overheidsuitgaven werden flink uitgebreid. De begroting van 1975 bevatte zelfs bestedingsimpulsen ter grote van 2,1% van het BNP en was daarmee de meest expansieve begroting in meer dan twintig jaar. Bij een reële daling van het nationaal inkomen van 0,5% gedurende 1974-1975, steeg het inkomen van de modale werknemer met 6% (Boeschoten 1992: 64; Van Zanden & Griffiths 1989: 83, 276).

Binnen het expansieve anticyclische beleid paste ook een actief steunbeleid voor zwakke bedrijven. Onder minister Ruud Lubbers ontwikkelde het Ministerie van EZ zich tot een echt *spending department*, dat miljarden stak in bedrijven waarvan één-derde uiteindelijk toch failliet ging. Eind jaren zeventig waren ambtenaren van EZ als regeringswaarnemer of commissaris verbonden aan tientallen grote bedrijven, waardoor een enorme belangenverstrengeling ontstond. Berucht is het verhaal van het RSV-concern dat ontstaan was uit een door de overheid afgedwongen fusie van verschillende scheepsbouwers. In 1977 ging EZ met dit bedrijf zelfs een 'verliesparticipatieregeling' aan, die er op neer kwam dat EZ 60% van de loonkosten op zich nam. Toen het RSV-concern in 1983 uiteindelijk toch failliet ging, had EZ 2,7 miljard gulden (€1,2 miljard) in het bedrijf gepompt (Van Zanden & Griffiths 1989: 79-86).

Tegelijkertijd kan 1975 ook als een keerpunt gezien worden. De sterk gestegen uitgavenquote van de overheid en de aanhoudende internationale economische malaise leidden ertoe dat de beleidsmakers gingen beseffen dat het roer om moest. De top van het Ministerie van Financiën wist de regering te overtuigen van de noodzaak tot bezuinigen. De zogenaamde 1%-operatie wordt opgetuigd. Deze had tot doel de groei van de collectieve lasten tot 1% van het NNI te beperken. Het zou echter tot de jaren tachtig duren vooraleer daadwerkelijk omvangrijke bezuinigingen werden doorgevoerd (Van Zanden & Griffiths 1989: 275-276, 279; vergelijk De Vries 1979: 302).

Resumerend had het expansieve beleid conjunctureel gezien een positief effect. Nederland doorstond door het anticyclische beleid de eerste oliecrisis relatief goed. Het hoge loonpeil en dito uitkeringsniveau en de steun aan zwakke bedrijven hielden de investeringen en consumptie op peil. Aan de andere kant verergerde het beleid de structurele problemen. De internationale concurrentiepositie werd verder uitgehold en ondanks de grote aardgasinkomsten ontstond er een enorm begrotingstekort (Van Zanden & Griffiths 1989: 258). Deze situatie zou in de jaren tachtig uiteindelijk onhoudbaar blijken te zijn.

De ontwikkelingen in het economisch beleid in de jaren zeventig moeten gezien worden in het licht van meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Reeds in de tweede helft van de jaren zestig waren er in Nederland en daarbuiten allerlei sociale bewegingen ontstaan die streefden naar decentralisering en democratisering van economische en politieke macht. Solidariteit werd door steeds meer mensen als een kernwaarde gezien. Het streven naar ontvoogding en emancipatie leidde in Nederland tot het afbreken van de zuilen. Daarvoor in de plaats kwam een hernieuwde tegenstelling tussen 'links' en 'rechts'. Vanaf ongeveer 1970 ontstond er een sterke polarisering tussen werkgevers en werknemers (Messing 1988: 557-558). Daarnaast waren deze bewegingen in staat om niet-economische belangen krachtiger als voorheen voor het voetlicht te brengen. Dat zien we gaandeweg de jaren zeventig weerspiegeld in de economische beleidsdoelen. De eerder genoemde 'magische vijfhoek' van centrale beleidsdoelen werd aangevuld. Economische groei en werkgelegenheid bleven belangrijk doelen, maar werden uitdrukkelijk geplaatst náást andere beleidsdoelstellingen aangaande het milieu, ruimtelijke ordening, het beheer van energie en grondstoffen en een eerlijkere verdeling van inkomen op nationaal niveau (nivellering) en internationaal niveau (ontwikkelingshulp) (Messing 1988: 546-548; Peelen 1988: 48-63, 67).

#### **4.6 De periode 1980-2005: crisis, herstel en een nieuwe koers**

De tweede oliecrisis van 1979 stortte Nederland in de zwaarste economische crisis sinds de jaren dertig. Het reële inkomen, de consumptie en de investeringen daalden sterk. De werkloosheid steeg van 280 duizend mensjaren (5,6%) in 1979 tot 800 duizend mensjaren (15,0%) in 1983 (Boeschoten 1992: 67, 97). Het aantal werkloze individuen lag zelfs nog hoger. Door ongelukkig toeval begon het arbeidsaanbod – met name van gehuwde vrouwen – juist in de jaren tachtig versneld toe te nemen (WRR 1981: 318). De (verborgen) werkloosheid legde een enorm beslag op de collectieve middelen en de collectieve lasten piekten in 1983 op 70% (!) van het NNI (Boeschoten 1992: 66). Er ontstond een crisis in de overheidsfinanciën die tegelijkertijd ook als een crisis van de verzorgingsstaat gezien werd (Van Zanden & Griffiths 1989: 69). Met name de hoge jeugdwerkloosheid wekte maatschappelijke bezorgdheid. De vrees bestond dat door technische innovatie de arbeidsvraag structureel zou achterblijven bij het arbeidsaanbod. Hele generaties schoolverlaters zouden nooit aan de slag komen en blijvend zijn aangewezen op een uitkering. De generatie die in de jaren tachtig van school kwam werd dan ook wel de 'verloren generatie' genoemd.

De diepte van de economische crisis gaf aanleiding tot een fundamentele tweede orde beleidswijziging. Vanaf eind jaren zestig had de geleide loonpolitiek gefaald. Met name de jaren zeventig waren een periode van polarisatie geweest tussen links en rechts en tussen werknemers en werkgevers. Onder druk van de crisis ontstond echter een hernieuwde consensus. Het CPB speelde hierin een belangrijke rol. De diagnose die het Planbureau stelde als oorzaak van de malaise – de hoge loonkosten, een enorm begrotingstekort en een te grote overheid – werd algemeen als correct gezien en diende als uitgangspunt voor het nieuwe beleid. Alle economische beleidsvoorstellen werden in deze periode door het CPB doorgerekend en als ze ongunstig uitpakten voor werkgelegenheid en groei werden ze in de regel niet uitgevoerd. Ook raakte het doorrekenen van regeerakkoorden en verkiezingsprogramma's in zwang. Doordat de resultaten

gepubliceerd werden hadden deze rekenexercities grote invloed (Van Zanden 1998: 173).

Vanaf het kabinet Lubbers I (1982) tekende zich een nieuw economisch beleid af. Met het akkoord van Wassenaar – loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting – werd de overlegeconomie nieuw leven ingeblazen. Daarnaast werd de uitgedijde verzorgingsstaat in toenemende mate geproblematiseerd. De regering koppelde de uitkeringen los van de lonen en begon systematisch te snijden in de omvang van het overheidsapparaat. Onder invloed van het overheidsbeleid daalden vanaf 1982 ook de minimumlonen ten opzichte van de lonen in de landbouw, industrie en de dienstensector (Soltow & Van Zanden 1998: 188). Ondanks jaren van bezuinigen lukte het de kabinetten Lubbers in de jaren tachtig echter niet om de overheidsfinanciën geheel onder controle te krijgen.

Medio jaren tachtig zette zich een economisch herstel in. Een belangrijke factor in het herstel was het feit dat de massawerkloosheid had gezorgd voor een daling van de reële lonen van 10% tussen 1980 en 1982. Ook de loonmatiging wierp zijn vruchten af. De concurrentiepositie ten opzichte van handelspartner Duitsland verbeterde aanzienlijk. De werkloosheid daalde in de tweede helft van de jaren tachtig snel en lag in 1990 met 345 duizend personen (6,5%) weer ongeveer op het niveau van 1980 (Boeschoten 1992: 96-97). Zoals eerder gezegd gold dit niet voor alle groepen in gelijke mate: langdurige werkloosheid manifesteerde zich meer en meer als een probleem van de etnische minderheden (Van Zanden & Griffiths 1989: 105-107). Gastarbeid had herstructurering van onrendabele, arbeidsintensieve bedrijfstakken vertraagd en toen deze herstructurering onvermijdelijk bleek werden juist gastarbeiders onevenredig zwaar getroffen (Tesser 1993: 54-55).

Het herstel zette zich in de jaren negentig door en bleek tamelijk robuust te zijn. Een korte recessie begin jaren negentig die verband hield met de Duitse eenwording werd zonder veel problemen opgevangen. Rond het jaar 2000 ontstond er zelfs krapte op de arbeidsmarkt en gingen er stemmen op om net als in de jaren zestig over te gaan tot arbeidsmigratie. Naar aanleiding van internationale gebeurtenissen zoals de aanslagen van 11 september en het spatten van de internet zeepbel was er in het nieuwe millennium sprake van enige economische teruggang, maar de Nederlandse economie bleek redelijk robuust en herstelde zich snel.

Nederland heeft zich in deze laatste periode ontwikkeld tot een meer dynamische economie. De arbeidsmarkt is door de toename van uitzendwerk wat flexibeler geworden, al is er nog steeds sprake van behoorlijke rigiditeit. De overheid is veel terughoudender geworden ten aanzien van het bedrijfsleven en probeert bijvoorbeeld niet langer krampachtig het verdwijnen van werkgelegenheid naar lagelonenlanden tegen te gaan.<sup>136</sup> Mede door de gunstige ligging en geringe geografische omvang is Nederland een zeer open economie, die toch vooral lijkt te profiteren van globalisering. Tegenover het verdwijnen van (tot nu toe) voornamelijk laaggeschoolde arbeid staat het ontstaan van nieuwe hoogwaardige werkgelegenheid in bijvoorbeeld de entertainmentindustrie (computergames) en ICT (navigatiesoftware).

De ontwikkelingen in het beleid vanaf het kabinet Lubbers I (1982) moeten in het licht worden gezien van de neoliberale en monetaristische doctrines die internationaal opgeld deden, alhoewel deze doctrines zeker niet direct en in brede kring omarmd

werden.<sup>137</sup> Vanaf 1975 was er ook in Nederland een economenstrijd ontstaan over de oorzaken en oplossingen van de economische recessie. Aan de ene kant was er de zogenaamde ‘Amsterdamse School’, een groep economen die pleitte voor ‘imperatieve democratische planning’ waarbij de collectieve sector uitgebreid diende te worden ten koste van de markt. Daartegenover stonden de economen van het CPB en een aantal academische (voornamelijk Tilburgse) economen die juist een inkrimping van de collectieve sector en een herstel van de vrije markt wilden (Messing 1988: 549-550). De laatsten wonnen het pleit.

Ook Nederland ging een meer neoliberale en monetaristische koers varen. Blijkens de hernieuwde loonmatiging was de Nederlandse koers niet zo eenduidig en sterk als die in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Ook waren de mogelijkheden voor een monetair beleid veelal beperkt vanwege een *de facto* koppeling van de gulden aan de Deutschmark. De bakens waren echter duidelijk verzet. Er werd gestreefd naar een kleinere en slagvaardigere overheid. Vanaf de jaren negentig werden (deels in EU-verband) veel voormalige overheidstaken geprivatiseerd. Typerend is ook de doorvoering van het zogenaamde Plan-Oort, dat onder meer een verlaging van het hoogste belastingtarief van 72% naar 60% inhield. Meer in het algemeen wordt deze omslag in het denken ook weerspiegeld in de manier waarop linkse partijen en politieke leiders omgaan met het (neo)liberalisme. In de jaren negentig afficheerden de kabinetten onder leiding van PvdA-voorman Wim Kok zich als exponenten van de Derde Weg. Kenmerkend is wellicht ook dat linkse partijen als GroenLinks en D66 zich als (sociaal)liberaal in de electorale markt gingen zetten. Rond de eeuwwisseling krijgt een nieuw beleidsdoel prioriteit; Nederland moet een kenniseconomie worden, dat wil zeggen een economie waarin ‘kennis’ – naast ‘arbeid’ en ‘kapitaal’ – een cruciale productiefactor is. Dit streven heeft een internationale dimensie; in 2000 wordt in Europees verband (als onderdeel van de zogenaamde Lissabonstrategie) afgesproken dat de EU in 2010 de meest competitieve en dynamisch kenniseconomie ter wereld moet zijn.

Parallel aan de hierboven geschetste neoliberale ontwikkeling vond een toenevende problematisering van de verzorgingsstaat plaats. Gedurende de jaren tachtig werd het uitkeringsniveau door ‘bevrozing’ en ‘ontkoppeling’ gaandeweg verlaagd. Desondanks bleef het beroep op de sociale zekerheid toenemen. Zo steeg het aantal WAO-uitkeringen – een regeling die oorspronkelijk voor maximaal 150 duizend personen was bedoeld (Godschalk 1991) – van 0,6 miljoen in 1980 tot 0,8 miljoen in 1990 en ook daarna ging de stijging nog door tot 1,0 miljoen in 2005.<sup>138</sup> Dit leverde een enorme belasting- en premiedruk op; in 1987 “every 100 people earning a wage had to carry the burden of financing the benefits of 86 people, of which 15 were unemployed, 17 disabled and 46 elderly people” (Donders & Graafland 1998: 349). Vanwege de fnuikende werking die dat had op de nationale economie en het enorme beslag op de begroting waren fundamentele wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid onontkoombaar. In 1985 werden de uitkeringspercentages verlaagd en in 1987 volgde een stelselwijziging die vooral gericht was om het systeem te vereenvoudigen en de kosten beheersbaar te maken. Zo werd de toegang tot de WAO beperkt en ging bij de WW het arbeidsmarktverleden een rol spelen.<sup>139</sup> Ook werd de nadruk meer gelegd op activering, dat wil zeggen een toetreding en/of terugkeer naar de arbeidsmarkt. Al deze maatregelen hadden echter een beperkt effect (Teulings et al. 1997: 34-38).



Begin jaren negentig veranderde de visie op het stelsel van sociale zekerheid. Vooral omdat het (oneigenlijk) gebruik van de WAO ondanks wettelijke maatregelen bleef toenemen, kwam de nadruk nog meer te liggen op kostenbeheersing. Bovendien werd het stelsel steeds meer gezien als een systeem van gedragsprikkels dat de keuzes van belanghebbende partijen in belangrijke mate beïnvloedt. Een cruciale factor in deze verandering was het eindrapport van een parlementaire onderzoekscommissie die van 1992 tot 1994 onder leiding van PvdA-Kamerlid Buurmeijer onderzoek deed naar de uitvoering van de sociale zekerheid (Commissie-Buurmeijer 1993). De Commissie-Buurmeijer vestigde ondermeer de aandacht op calculerend gedrag van bedrijven en uitvoerend instanties. In de nieuwe probleemdefinitie staat een meer economisch mens- en organisatiebeeld centraal (vergelijk Box 4.2). Vanuit dat perspectief komt er meer aandacht voor de verantwoordelijkheid die cliënten hebben voor hun eigen financiële situatie en voor calculerende motieven van organisaties en burgers. Tot dan toe waren aspecten als ‘schuld’ en ‘verantwoordelijkheid’ ‘buiten de normatieve en ontologische assumpties gehouden’ (Teulings et al. 1997: 39-47).

#### **Box 4.2 Kennisproductie over arbeidsmarkt en verzorgingsstaat**

Vanwege de interactie tussen immigratie en de verzorgingsstaat (zie §3.7) besteden we hier enige aandacht aan de productie van wetenschappelijke kennis over het functioneren van de verzorgingsstaat en de arbeidsmarkt. Dit doen we op basis van een onderlinge vergelijking van een aantal WRR-rapporten over de verzorgingsstaat en het arbeidsmarktbeleid (WRR 1977; 1981; 1985; 1987; 1990; 1997; 2000; 2006). Op die manier kunnen we de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van immigratie (zoals gedefinieerd in §1.3) voor zover deze betrekking heeft op relatie tussen immigratie en de welvaartstaat in een breder kader plaatsen.

In het rapport van 1977 werd het beslag van de sociale zekerheid op de publieke middelen nauwelijks geproblematiseerd. Hetzelfde geldt – zoals eerder gezegd – voor *moral hazard* problematiek (WRR 1977). Vier jaar later brengt de Raad de geleidelijke invoering van een basisinkomen naar voren als een manier om het arbeidsaanbod en daarmee de werkloosheid te verminderen (WRR 1981: 223, 326-328). In 1985 presenteert de WRR een gewijzigd stelsel, waar het basisinkomen deel van uitmaakt. Hoofddoel van dit nieuwe stelsel is “het terugdringen van de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid” (WRR 1985: 8). Het rapport besteedt aandacht aan fraude en oneigenlijk gebruik, maar de nadruk ligt daarbij vooral op de beeldvorming en de acceptatie van deze verschijnselen onder de bevolking (WRR 1985: 112-115).

Een belangrijk omslagpunt is het rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* (WRR 1987). De centrale boodschap is dat zowel de overheid als de sociale partners zich hard moeten maken voor de (her)oriëntatie van werklozen op de arbeidsmarkt. “In een dynamische economie past het niet om gebrekkige of verouderde arbeidsmarktqualificaties louter ‘af te schrijven’ met een naar internationale maatstaven gezien hoge werkloosheidsuitkering”, meent de WRR (1987: 141-142). Overheid en sociale partners moeten deze heroriëntatie faciliteren met scholing, werkervaringsplaatsen en dergelijke. Dit beleid dient geflankeerd te worden met sancties van uitkeringsontvangers die zich onvoldoende op de arbeidsmarkt oriënteren. Gedacht wordt aan een korting op de uitkering tot 25%. Ook de oververtegenwoordiging van allochtonen onder de langdurig werklozen wordt geproblematiseerd (WRR 1987: 39-40).

In *Een werkend perspectief* (1990) borduurt de WRR voort op deze ideeën. In verband met de toenemende vergrijzing moet een verhoging van de arbeidsparticipatie een centraal beleidsdoel worden, aldus de Raad. Daarbij moet het beleid zich meer richten op de (verborgene) werkloosheid van specifieke groepen zoals ouderen, herintredende vrouwen, allochtonen en WAO-ers. Ook de effecten van het minimumloon op de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt ter discussie gesteld (WRR 1990: 9-12).

Het rapport *Belang en beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen* (WRR 1994) kan gezien worden als een tweede omslagpunt. In dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op klassieke problemen als *moral hazard* en informatie-assymetrie (zie §3.7.6) waar elke verzekering mee kampt (WRR 1994: 20, 85-86). Uit dit rapport spreekt verder een meer economische visie op de verzorgingsstaat, waarin calculerende actoren onder invloed van bepaalde prikkels hun nut trachten te maximaliseren. In het rapport wordt de lage arbeidsparticipatie als een van de belangrijkste sociale problemen van die tijd gekarakteriseerd. De Raad legt een verband met de traditioneel lage vrouwenparticipatie en een “dichtgeregelde, slecht werkende arbeidsmarkt”, maar ook met een “passief allochtonenbeleid” en het nastreven van een “hoog-productieve ‘beleggersmaatschappij’” waarin laaggeschoolde banen zijn weggesaneerd en “waar een ieder waar een vlekje aan zit buiten de arbeidsmarkt valt en via een relatief hoge uitkering ‘verzorgd’ wordt” (WRR 1994: 55).

In het rapport *Van verdelen naar verdienen* (WRR 1997) wordt deze thematiek verder uitgewerkt. Het rapport benadrukt hoe kwetsbaar het stelsel van sociale zekerheid eigenlijk is, niet in de laatste plaats omdat beleidsmakers, uitvoerende instanties en andere betrokkenen door het nastreven van deelbelangen een juiste uitvoering in de weg stonden. Dit illustreren ze aan de hand van het WAO-debaacle: “Jarenlang heeft een combinatie van gebrek aan politieke moed bij de overheid en hindermacht bij de sociale partners een oneigenlijk gebruik van de WAO als afvloeiingsregeling voor overtollig personeel gedoopt” (WRR 1997: 115-116):

“[D]e raad [benadrukt] in dit rapport voorwaarden inzake gedragsaspecten, informatiehantering en rechtmatigheidsconsequenties. Deze hebben tot dusver weinig aandacht gekregen, maar zijn wel van cruciaal belang voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Gedrag, informatie en rechtmatigheid vormen de grondstructuur van het klassieke probleem dat iedere risicodekking bedreigt: moral hazard, verborgen beslissingen omtrent oneigenlijk gebruik, die moeilijk te ontmaskeren zijn als gevolg van de informatie-assymetrie tussen verzekeringnemer en verzekeraar, en moeilijk zijn aan te vechten door de juridische zekerheden die de polis biedt. Het taboe rond individuele uitkeringsfraude is nu wel doorbroken, maar minder verbreid is het inzicht dat het oneigenlijk gebruik ook is doorgedrongen tot de uitvoerings- en beleidsniveaus. Het feit dat oneigenlijk gebruik zo’n vlucht kon nemen, heeft op zijn beurt weer bijgedragen aan de ... normalisatie van het beroep op uitkeringen, onder voorbijgaan aan de wettelijk verankerde inspanningsverplichting een tegenprestatie te leveren: normen bepalen niet alleen gedrag, zij volgen het ook. Daarnaast riep de informatieproblematiek tweede-orde effecten op: omdat het in een snel pluriformerende samenleving, die bovendien sterk hechte aan de bescherming van de privacy en rechtsgelijkheid, zo moeilijk was te bepalen wie er tot de doelgroepen behoorde, werden rechtstitels en doelgroepen voortdurend verruimd, ... om vooral maar niemand uit de beoogde doelgroep te missen” (WRR 1997: 23-24).

Het privacyaspect had tot dan toe altijd remmend gewerkt als het ging om het opzetten van een efficiënt controle- en sanctiemechanisme (vergelijk ook Sectie C van dit hoofdstuk). Volgens de Raad was het recht op privacy echter niet strijdig met de noodzaak van controle op de sociale zekerheid omdat het burgers vrij stond af te zien van gebruik van sociale zekerheidsarrangementen (WRR 1997: 96-97). Een ander opvallend verschil met eerdere rapporten is dat de Raad uitgebreid stilstaat bij de problematiek van de privatisering van de sociale zekerheid. Vanaf 1997 wordt ook daadwerkelijk een begin gemaakt met deze privatisering (WRR 2006: 167). Daarmee wordt in de jaren negentig een langdurig proces van verstatelijking van de sociale zekerheid deels ongedaan gemaakt door de uitvoering meer en meer bij private partijen te leggen.

De oplossingen die vanaf de jaren negentig worden bedacht om het stelsel betaalbaar te houden zijn dan ook gericht op gedragsverandering bij bedrijven en uitvoerende instanties. Zo worden bedrijven beboet als één van hun werknemers in de WAO belandt en beloond als ze een WAO-er aannemen. Ook worden de financiële lasten van de ABW vanaf 2000 volledig bij de gemeenten gelegd zodat deze een prikkel hebben om te bezuinigen. De toegang tot de arrangementen wordt steeds beter bewaakt, in geval van de WAO bijvoorbeeld door de Wet Poortwachter. Tenslotte wordt de uitvoe-

ring van de sociale zekerheid vanaf de tweede helft van de jaren negentig steeds meer aan private partijen overgelaten, een andere manier om meer ‘goede’ prikkels in het systeem te brengen. Kenmerkte de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog zich door een proces van ‘verstatelijking’ van de vaak van origine private en lokale arrangementen, vanaf de jaren negentig lijkt zich een proces van decentralisering en ‘ontstatelijking’ te hebben ingezet.

Resumerend zien we in de periode 1980-2005 een aantal geleidelijke, deels overlappende ontwikkelingen. Het is daarom lastig om binnen deze periode een echte ceusuur in het sociaal-economisch beleid aan te geven. Vandaar ook dat alle ontwikkelingen in één paragraaf verteld zijn. Toch lijkt met name de periode van het kabinet Lubbers III (1989-1994) in veel opzichten een scharnierpunt te zijn geweest. In de jaren tachtig was het beleid van de kabinetten Lubbers I & II er op gericht om door bezuinigingen de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Verder werd de economie, net als in de jaren vijftig, gestimuleerd door loonmatiging die tot doel had de internationale concurrentiepositie te verbeteren en zodoende de export te vergroten.<sup>140</sup> Het onderliggende probleem van de hoge belasting- en premiedruk bleef echter bestaan. Vanaf Lubbers III werden zowel de belastingen (Plan-Oort) als de verzorgingsstaat (Commissie-Buurmeijer) fundamenteel heroverwogen, een lijn die in de Paarse Kabinetten (1994-2002) vervolgens werd doorgezet.

## **SECTIE B: ECONOMIEBEOEFENING IN NEDERLAND OP HOOFDLIJNEN**

In deze sectie gaan we in op de ontwikkeling van de economiebeoefening. Het doel is om na te gaan in hoeverre de manier waarop Nederlandse economen met hun vak bezig zijn van invloed is geweest op de aard en omvang van de kennisproductie. Verschillende deelvragen zijn hier relevant. In de eerste plaats is dat de vraag hoe de economische wetenschap zich aan de Nederlandse universiteiten ontwikkelde. In samenhang daarmee gaan we in op de relatie tussen de economische wetenschap en de Nederlandse overheid en aan de overheid gelieerde instituten als het CPB. Tenslotte onderzoeken we de vraag in welke zin de economiebeoefening in Nederland zich onderscheidt van de economiebeoefening in andere landen. Dit alles gebeurt – zoals de titel van Sectie B reeds aangeeft – op hoofdlijnen.

### **4.7 Economiebeoefening in Nederland tot 1970**

Tot de jaren twintig van de twintigste eeuw had de economische wetenschap in Nederland een gering prestige. De Nederlandse universiteiten hadden daarom geen belangstelling voor de discipline en boden geen curriculum aan. Vanuit de maatschappij bestond aan het begin van de twintigste eeuw echter wel degelijk behoefte aan mensen met economische en bedrijfskundige kennis. Op particulier initiatief – met name vanuit het Rotterdamse bedrijfsleven – kwam in 1913 de Economische Handels-Hoogeschool (EHH) tot stand. Vanwege het succes van de EHH startte de Universiteit van Amsterdam in 1922 eveneens een economieopleiding, na verloop van tijd gevolgd door andere universiteiten. In 1939 kreeg de EHH overheidserkenning en ging verder onder de naam Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) (Buyst et al. 2005). Zoals we in Hoofdstuk 6 zullen zien speelde de NEH een belangrijke rol bij de kennisproductie in Periode I.

In deze beginperiode richtten Nederlandse economen hun kompas vooral op de zogenaamde Oostenrijkse School. Mede onder invloed van de economische crisis van de jaren dertig van de twintigste eeuw veranderde de Nederlandse economische discipline sterk. De crisis en de massawerkloosheid die ze teweegbracht bracht, creëerden consensus onder de gemeenschap van Nederlandse economen dat *laissez faire* niet langer het uitgangspunt van economisch beleid kon zijn. Een centrale rol in deze verandering was weggelegd voor Jan Tinbergen. In 1936 – dus gelijktijdig met *The General Theory* van Keynes – introduceerde Tinbergen een macro-economisch model met 24 vergelijkingen, een tot dan toe ongekeerd groot aantal. Tinbergen – zelf een natuurkundige – overtuigde het merendeel van de Nederlandse economen van twee zaken: ten eerste van de noodzaak om de economische wetenschap te hervormen naar voorbeeld van de natuurkunde en ten tweede van het praktisch nut dat economische modellen hebben voor het uitzetten van economisch beleid. In 1945 was er onder Nederlandse economen consensus ontstaan over het feit dat econometrische modellen de basis voor het economisch beleid dienden te vormen. Dit idee werd met de oprichting van het CPB in 1945 concreet vormgegeven. Tinbergen werd de eerste directeur van het CPB (Van den Bogaard 1998; Buyst et al. 2005; De Wolff 1987).

Tinbergen staat daarmee aan de basis van de ontwikkeling van een Nederlandse traditie van beleidsgericht econometrisch onderzoek met een sterke focus op macro-economische modellen. Tinbergens invloed is op een bepaalde manier paradoxaal. Aan de ene kant stond het CPB in die beginperiode onder zijn leiding aan de *frontier of science* en kan hij beschouwd worden als een van de belangrijkste grondleggers van de econometrie. Voor zijn bijdrage ontving hij in 1969 zelfs als eerste econoom<sup>141</sup> de nieuw ingestelde Nobelprijs<sup>142</sup> voor de economie. Aan de andere kant was hij vooral geïnteresseerd in de toepassing van de economische wetenschap voor beleid en vond hij de academische economische theorie en methodologie op zichzelf niet zo interessant (Van Dalen & Klamer 1996: 35). De “bestaansgrond” en het “nut” van de economische wetenschap ligt in haar bijdrage aan een “eerlijkere” en “betere” economische politiek en “zwaar theoretische punten die niet van belang zijn voor de economische politiek” kan men daarom beter “laten rusten”, aldus Tinbergen, “Het welzijn van de mensheid, dáár is het in de economie om begonnen!” (Van Dalen & Klamer 1996: 64). Uit dat laatste blijkt nog een andere kenmerkende eigenschap van Tinbergen: zijn bevologenheid. Tinbergen wilde de wereld tot een betere plaats maken en met zijn werk problemen als overbevolking, ongelijkheid en milieuvervuiling verminderen (Van Dalen & Klamer 1996: 245).

Tinbergen had vrij strikte ideeën over de relatie tussen wetenschap en beleid. Naar zijn opvatting moesten de beleidsmakers hun beleidsdoelen voor het economisch beleid kenbaar maken – minder inflatie, meer werkgelegenheid, enzovoort – en was het de taak van de econoom om met zijn modellen na te gaan hoe die beleidsdoelen het best gerealiseerd konden worden. In geen geval mocht de econoom zich met het beleid zelf bemoeien, zijn rol moest beperkt blijven tot het aanreiken van de juiste economische instrumenten. Tinbergen zelf toonde zich in zijn rol als beleidsadviseur dan ook altijd wars van ideologieën en was altijd pragmatisch en gericht op consensus. Toen in 1950 de SER werd opgericht, werd hij één van de kroonleden. Ook hierin was Tinbergen enigszins paradoxaal: aan de ene kant meende hij dat de econoom zich verre moest

houden van beleidsbemoediging, maar aan de andere kant was hij een belangrijke en sturende factor in de Nederlandse overleconomie.

Wat betreft het denken over de verhouding tussen wetenschap en overheid en andere tweede orde aspecten van economiebeoefening is ook het werk van Pieter Hennipman van grote invloed geweest. Hennipman was bang dat Tinbergens kijk op de economie zou kunnen leiden tot een instrumentalistische visie waarin “economic theory is seen merely as a policy toolbox” (Buyst et al. 2005: 66). Hennipman benadrukte het belang van waardevrije economiebeoefening en kwam met twee gedragsregels waaraan economen die zich bezighielden met beleid aan zouden moeten voldoen: “(1) no economist should engage himself or herself in a political priorities debate as a scientist, although as a citizen he or she may, and (2) it is the duty of any scientist to make clear whether he or she is presenting scientific results or a political opinion” (Buyst et al. 2005: 66; vergelijk: Plasmeijer & Schoorl 2000). Deze regels werden een leidraad voor de naoorlogse Nederlandse economen en uitgangspunt voor de werking van de instituten die de naoorlogse overleconomie in belangrijke mate vorm gaven.

Van deze instituten waren het CPB en de SER veruit het belangrijkste. Beiden hadden een vormende werking op het economisch beleid in Nederland. In de eerste plaats had het CPB een grote invloed op het beleid, omdat ze voorgenoemd beleid en de effecten van looneisen doorrekende. Die invloed is ook nu nog aanzienlijk. Hetzelfde geldt voor de tripartiete SER waarin vakbonden, werkgeversorganisaties en de overheid zitting hebben. De CPB en de SER kunnen daarom worden gezien als het fundament van de Nederlandse overleconomie (Buyst et al. 2005).

Daarnaast hadden deze instituten flinke invloed op de academische economiebeoefening. Het CPB, met als boegbeeld Nobellaureaat Tinbergen, stond de eerste decennia van haar bestaan in zeer hoog aanzien bij Nederlandse economen. Verder werden de elf door de Kroon benoemde leden van de SER in de regel geselecteerd onder Nederlandse professoren in de economie. Het waren prestigieuze nevenfuncties, waarin ze hun theoretische kennis konden toepassen op het economische beleid. De modelberekeningen van het CPB vormden daarbij de maatstaf om voorgesteld beleid te toetsen op de te verwachten effecten. Ook de economische wetenschap aan de universiteiten had daardoor over het algemeen een sterk beleidsgericht karakter (Buyst et al. 2005; Van Dalen & Klamer 1996). Voor een deel kwam dat doordat de universiteiten simpelweg probeerden te voldoen aan de toenemende vraag naar beleidsgerichte economen met een oriëntatie op de macro-economie die konden helpen om de overleconomie aan sturen. Met name vanuit de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Economische Zaken en de onder dat laatste ministerie ressorterende CPB en CBS was de vraag naar dergelijke economen groot. Dat was een factor in de naoorlogse expansie van de economische discipline en was als zodanig zeer vormend voor de Nederlandse economiebeoefening (Plasmeijer & Schoorl 2000).

De nadruk op beleidsgericht onderzoek gaf de economische discipline veel invloed op het beleid, maar had ook een keerzijde. De betrokkenheid bij de Nederlandse overleconomie kostte veel energie. Daar kwam bij dat de studentenaantallen in de jaren zestig en zeventig sterk stegen, waardoor de academische economen ook nog een grote onderwijslast hadden. Hierdoor daalde het aantal dissertaties en (internationale) wetenschappelijke publicaties naar een dieptepunt. Tot de jaren zeventig was de Ne-

derlandse economiebeoefening daarom tamelijk naar binnen gericht (Buyst et al. 2005; Van Dalen & Klamer 1996). Iemand gold als “een goed econoom als hij het gehele terrein kon overzien en ordenen” (Van Dalen & Klamer 1996: 42). Een bijdrage leveren aan de debatten in de SER of andere commissies gold als tenminste even prestigieus als publiceren in internationale tijdschriften. De publicatiedruk was gering – een incidentele publicatie in *Economisch Statistische Berichten* (ESB) volstond – en de noodzaak te promoveren was nagenoeg afwezig. Bovendien was er geen controle op de voortgang van onderzoek. Tot 1979 werd in de jaarverslagen van de faculteiten dan ook niets vermeld over het academisch onderzoek (Van Dalen & Klamer 1996: 42). Dit gaf de Nederlandse economische discipline, ondanks de formidabele prestaties van sommigen, een wat provinciaals karakter.

Een belangrijke uitzondering hierop vormt het werk van Henri Theil. Theil was zijn loopbaan begonnen bij het CPB, maar zijn interesse lag bij wetenschappelijk onderzoek. In 1956 richtte hij met hulp van Tinbergen het Econometrisch Instituut in Rotterdam op. Theil beïnvloedde de discipline op twee manieren. In de eerste plaats bracht hij een organisatorische scheiding aan tussen de economie en de econometrie, een scheiding die in het buitenland ongebruikelijk is, maar in Nederland ook nu nog bestaat. Belangrijker was dat hij de Nederlandse academische economie probeerde te professionaliseren en internationaliseren. Hij verleide prominente econometristen uit Europa en de VS om als gast op zijn instituut te komen. Verder stelde hij het produceren van internationale publicaties als primair doel. Op die manier vormde Theil zijn instituut om tot “the first American-style economics research center in the Netherlands” (Buyst et al. 2005). Met zijn vertrek naar de VS in 1966 verloor het instituut echter weer veel van zijn internationale glans, hoewel het binnen Nederland altijd een vooraanstaande positie behield. Overigens was Theil niet de enige die naar het buitenland vertrok. Verschillende eminente Nederlandse economen gingen hem voor, waaronder de latere Nobelprijswinnaar Tjalling Koopmans die reeds in 1940 naar de VS vertrok (Van Dalen & Klamer 1996: 40-41).

#### **4.8 Economiebeoefening in Nederland 1970-2005**

De maatschappelijke ontwikkelingen van de jaren zeventig gingen niet ongemerkt voorbij aan de economiefaculteiten in Nederland. Er was echter weinig kennis van en aandacht voor de economische theorieën van Marx en andere kritische economen. Onder druk van studentenbewegingen werden cursussen over marxistische theorieën aan het curriculum toegevoegd. Uiteindelijk werden er verschillende leerstoelen in de marxistische economie ingesteld. De belangstelling van studenten voor wat ‘politieke economie’ was gaan heten ebde weg vanaf de vroege jaren tachtig. De marxistische school werd in Nederland nooit meer dan een marginale stroming (Plasmeijer & Schoorl 1999: 85-86). Dat wil niet zeggen dat linkse economen in de jaren zeventig en tachtig niet een flink stempel drukten op het debat over het te voeren economisch beleid. De eerder genoemde economenstrijd (§4.6) die in die jaren woedde over de wijze waarop de economische crisis bezworen moest worden werd echter in hun nadeel beslecht.

Aan het eind van de jaren zeventig rebelleerde een aantal jonge economen tegen het ‘provincialisme’ van de Nederlandse economische discipline. Opmerkelijk was

bijvoorbeeld de introductie van een ‘economenhitlijsten’ op basis van citaten in *ESB* (De Schuite 1980; Van Duijn 1981), later gevolgd door de wekelijkse publicatie in *Intermediair* van een ‘economen top dertig’ op basis van publicaties in internationale tijdschriften (Van Dalen & Klamer 1996: 42). De kritiek werd ook ‘officieel’ bekrachtigd in het rapport van de Verkenningcommissie Economische Wetenschappen (1986). De kwaliteit en kwantiteit van de productie van Nederlandse onderzoeksinstituten was in vergelijking met Amerikaanse onderzoeksinstituten ronduit onbevredigend (Verkenningcommissie Economische Wetenschappen 1986: 21). Dit zeer kritische rapport ging als een schok door de Nederlandse economiegemeenschap en veroorzaakte een omslag in het denken over de economiebeoefening (Van Dalen & Klamer 1996: 43).

Dit leidde midden jaren tachtig tot een aantal reorganisaties en nieuwe initiatieven. De gezamenlijke economiefaculteiten zetten in 1986 het Netwerk Algemene en Kwantitatieve Economie (NAKE) op. In 1987 vormden de UvA en de Erasmus Universiteit samen het Tinbergen Instituut met als doelstelling de productie van internationaal hoogstaande publicaties. In 1988 volgde de Universiteit van Tilburg met CentER (Center for Economic Research). Volgens sommigen is er sprake van een renaissance van de Nederlandse economische wetenschap, maar Buyst et al. (2005) duiden het eerder als een normaliserende ontwikkeling: de nauwe verweving van academische economie met beleidskwesties die de discipline een nationaal georiënteerd karakter had gegeven, maakte plaats voor internationalisering en een ontwikkeling in de richting van Amerikaanse *mainstream* economiebeoefening.

Deze hervormingen hadden positieve effecten op de kwaliteit en kwantiteit van de wetenschappelijk productie. Reeds in de jaren negentig namen de universiteiten van Tilburg, Amsterdam en Rotterdam respectabele posities in op de Europese en internationale ranglijsten, waarbij Tilburg in een bepaalde ranglijst over de periode 1994-1998 zelfs op positie 1 in Europa en positie 18 in de wereld eindigde (Kalaitzidakis et al. 2001). Ook het aantal dissertaties steeg sterk (Van Dalen & Klamer 1996: 42).

De opmerkelijke opleving van de Nederlandse economische discipline veroorzaakte daarnaast een ‘omgekeerde *braindrain*’ oftewel een ‘remigratie *brain gain*’. Een aantal Nederlandse economen die eerder naar buitenlandse universiteiten of internationale instellingen waren vertrokken keerden vanaf eind jaren tachtig terug naar Nederland, aangetrokken door de kansen die het nieuwe elan bood. Onder hen bevinden zich bekende namen als Rick van der Ploeg, Sweder van Wijnbergen en Lans Bovenberg (Van Dalen & Klamer 1996: 40-41).

De ontwikkelingen van 1980 kunnen worden geduid als een internationalisering van de Nederlandse economische discipline (Plasmeijer & Schoorl 1999). Niet prangende beleidskwesties, maar ontwikkelingen in de internationale literatuur bepalen meer en meer de onderzoeksagenda van academische economen. Wie mee wil tellen in de economenwereld moet veel en internationaal publiceren, vatten Van Dalen en Klamer het kort samen, “Publiceren over Nederlandse kwesties in *ESB* is *not done* en zonde van de tijd” (Van Dalen & Klamer 1996: 43). Vooral dat laatste kan een verklaring zijn voor de geringe belangstelling voor academische economen voor het produceren van migratie-economisch werk gebaseerd op Nederlandse data, voorzover men daarmee niet kan ‘scoren’ in de internationale literatuur.

Het proces van internationalisering heeft ook effect op het prestige van het CPB onder Nederlandse (academische) economen. Uit het onderzoek van Van Dalen en Klamer (1996: 66, 142) onder de Nederlandse economen blijkt dat het Planbureau onder oudere economen nog veel status heeft, terwijl dat onder jongere economen veel minder is, met name onder degenen die medio jaren negentig AIO waren. De vermindering van status van het Planbureau moet echter ook in het licht gezien worden van een meer algemene kritiek op econometrische modellen als basis voor economisch beleid (de zogenaamde Lucas-kritiek, zie §4.2). Niettemin heeft het CPB nog steeds een belangrijke invloed op de politieke ontwikkelingen (vergelijk §4.6).

Tenslotte kan men zich afvragen wat internationalisering betekent voor het karakter van de Nederlandse economiebeoefening. Tot medio jaren zeventig had de Nederlandse economiebeoefening een eigen karakter, voor een belangrijk deel gevormd door de invloed van Tinbergen en het CPB. Kernwoorden zijn pragmatisch, beleidsgericht en empirisch gefundeerd. Dat gold vooral voor de economie; de econometrie was van meet af aan meer internationaal georiënteerd. Met het internationaliseringproces verloor de Nederlandse economiebeoefening een deel van zijn eigen karakter. In de praktijk betekent internationalisering vooral Amerikanisering. Amerikanen domineren de discipline volledig. Vrijwel alle topinstituten en vrijwel alle belangrijke tijdschriften zijn Amerikaans en Amerikaanse economen voeren de citatielijsten aan.

Het is daarom nuttig eerst de ontwikkelingen in de VS te schetsen. De belangrijkste trend is mathematisering. Van het *theoretisch* onderzoek (ruwweg 60% van het totaal) waarin geen data gebruikt wordt bestaat sinds medio jaren zeventig een steeds groter deel uit wiskundige modellen en een steeds kleiner deel uit kwalitatief onderzoek waarin geen wiskunde gebruikt wordt. Opvallend is dat ook uit het *empirisch* onderzoek een weinig empirische inslag blijkt. Het merendeel van het empirisch onderzoek is gebaseerd op data die gegeneerd zijn door anderen. Bibliometrisch onderzoek suggereert dat in de jaren zeventig en tachtig slechts 1% tot 5% van het economisch onderzoek gebaseerd was op zelf gegeneerde gegevens. Daarbij moet wel gezegd worden dat er een stijgende trend is en ook het gebruik van microdata lijkt toe te nemen (Morgan 1988; Leontief 1982; Oswald 1991). Ondanks dat houden steeds meer economen zich niet meer bezig met de alledaagse werkelijkheid van de economie, maar met een vorm van toegepaste wiskunde. De mathematisering van de (Amerikaanse) economie is volgens sommigen tot in het absurde doorgevoerd (Klamer 1990: 70-71). “Large numbers of researchers treat the subject as if it were a kind of mathematical philosophy” (Oswald 1991: 78). Amerikaanse promovendi achten wiskundige vaardigheid dan ook van meer belang voor wetenschappelijk succes dan kennis van de economie. Tweederde beschouwt economische kennis zelfs als onbelangrijk (Van Dalen & Klamer 1996: 272). Discussiëren over maatschappelijk relevante onderwerpen is onder Amerikaanse economen *not done* geworden (Van Dalen & Klamer 1996: 253). In de VS is wel goed beleidsonderzoek, maar dat vindt voornamelijk buiten de universiteiten plaats (Verkenningcommissie Economische Wetenschappen 1996: 28-29).

In hoeverre zijn Nederlandse economen nu gaan lijken op hun Amerikaanse vakbroeders en -zusters? Traditioneel was er in Nederland en meer algemeen in Europa een sterke neiging tot het doen van beleidsgericht onderzoek, maar doordat Europese onderzoekers steeds meer de Amerikaanse criteria voor goed onderzoek overnemen,



treedt ook hier mathematisering en een afnemende interesse voor beleidsgericht onderzoek op. Een andere internationale trend is een toenemende kloof tussen de gemeenschappen van beleidsgerichte en theoretische onderzoekers waarbinnen verschillende manieren gelden van communiceren en het opbouwen van een reputatie. Deze kloof frustriert de interactie tussen fundamenteel en beleidsgericht onderzoek, hetgeen de kwaliteit van de laatste in gevaar kan brengen (Verkenningcommissie Economische Wetenschappen 1996: 27-31, 85).

Ondanks de trend van Amerikanisering verschilt de economiebeoefening (nog steeds) van land tot land. Amerikaanse economen neigen er vaker naar inflatie hoofdzakelijk als een monetair probleem te zien terwijl hun Nederlandse collega's de oplossing eerder zoeken in een strakke loon- en prijspolitiek, met andere woorden, in een vorm van overlegeconomie (Van Dalen & Klamer 1996: 268). Ook blijkt dat Nederlandse promovendi meer dan hun Amerikaanse collega's geïnteresseerd zijn in empirisch onderzoek (Van Dalen & Klamer 1996: 272). Een ander opvallend feit is dat Nederlandse economen gemiddeld genomen vaker links lijken te stemmen dan de Nederlander in het algemeen (Van Dalen & Klamer 1996: 270). Voor het overige ondergaat de Nederlandse economiebeoefening echter een voortgaand proces van homogenisering en internationalisering. Daarbij zijn geen grote afwijkingen van de *mainstream* van het internationale onderzoek te bespeuren (Plasmeijer & Schoorl 1999).

Men kan zich afvragen of de Nederlandse economiebeoefening door dit proces van internationalisering en homogenisering nog wel bestaansrecht houdt. Van Dalen & Klamer (2005) menen van wel en baseren zich daarbij op inzichten uit de 'aandachts-economie'. Dat is een relatief jonge loot aan de stam van de economische wetenschap die zich richt op de vraag hoe de competitie om aandacht een rol speelt in economische processen. Net als bij het aan de man brengen van andere producten draait het in de economische wetenschap om marketing; de econoom moet zijn idee 'verkopen', in eerste instantie aan collega-economen. Het probleem daarbij is dat er – zeker sinds de komst van internet – een enorm aanbod van ideeën is en dat de aandacht voor al die ideeën erg scheef verdeeld is. Als het bijvoorbeeld gaat om (de impactfactor van) citaties in internationale economietijdschriften gaat vrijwel alle aandacht uit naar een beperkte groep economen, de 'supersterren' zoals Paul Krugman. Om zich toch van enige aandacht te verzekeren vormen de 'mindere goden' *clusters* rond bepaalde onderzoeksthema's. Binnen een *cluster* citeren economen elkaar (en ontvangen dus aandacht) én de supersterren buiten het *cluster* (die dus de verschillende clusters verbinden en voor samenhang in de economische discipline zorgen). Daarnaast kunnen economen ook buiten de wetenschap aandacht voor hun ideeën vragen, bij beleidsmakers en (via de media) bij het grote publiek. Om dat met succes te kunnen doen is specifieke kennis van de nationale, institutionele context een vereiste en dat garandeert het bestaansrecht van een 'Nederlands *cluster*'; economen die elkaar citeren in Nederlandse tijdschriften als *ESB*. De sterren van dit Nederlandse *cluster* zijn bijvoorbeeld die economen die hun sporen in de zuivere wetenschap verdiend hebben (relatief veel geciteerd worden in toptijdschriften) en zich later in hun loopbaan meer richten op de relatie tussen beleid en wetenschap.<sup>143</sup> De scheve verdeling van aandacht, het mechanisme van *clustering* en de interactie tussen beleid en wetenschap op nationaal niveau

zorgen er zo voor dat de Nederlandse economiebeoefening ten dele een specifiek Nederlands karakter behoudt.

Tot slot is het proces van internationalisering ook niet aan het CPB voorbijgegaan. Onder druk van onder andere de Lucas-kritiek (§4.2) “trad in het economische vakgebied een verschuiving op in de richting van micro-economische en institutioneel-economische analyse. Het CPB heeft in navolging van deze ontwikkelingen een soortgelijke omslag in gang gezet” (Commissie-Bakker 2001: 7-8). Zo werd tussen 1987 en 1992 het zogenaamde MIMIC (Micro Macro model voor de analyse van de Institutionele Context)<sup>144</sup> ontwikkeld dat tot doel had om allerlei vragen aangaande de institutionele structuur van de Nederlandse economie te kunnen beantwoorden (zoals belastingstructuur, sociale zekerheid en arbeidsmarkt). Met bestaande CPB-modellen waren deze vragen niet goed te beantwoorden (Donders & Graafland 1998: 349). Een van de redenen was dat beleidsmakers gedurende de jaren tachtig ervan overtuigd raakten dat de economische effecten van belastingen en sociale zekerheid onvoldoende tot uitdrukking kwamen in de CPB-modellen. Eerder genoemde wijzigingen in de belastingen en de sociale zekerheid werden eind jaren tachtig dan ook doorgevoerd zonder dat alle (veronderstelde) gunstige effecten met de CPB-modellen konden worden aangetoond (Donders & Graafland 1998: 349).

Een tweede ontwikkeling is dat het CPB zich vanaf de jaren negentig meer en meer op de buitenwereld is gaan richten. Een van de instrumenten daartoe waren een aantal visitatiecommissies die zich richtten op de wetenschappelijk kwaliteit (Commissie-Zimmermann 2003 en een eerdere wetenschappelijke visitatie in 1997) en op de beleidsrelevantie (Commissie-Bakker 2001; Commissie-Borstlap 2007). Met name valt een steeds sterkere oriëntatie op de academische wereld op. Het CPB hecht een groot belang aan academische visitatie, die dan ook grondig voorbereid wordt (blijkens: CPB 2003):

“[The] CPB treats its external assessment very seriously. The Review Committee was very impressed by the way this event was organized and by the motivation of the CPB staff to participate in it. Having often been on both sides in various evaluation procedures, I must admit that this has been the heaviest evaluation procedure I have ever been involved with” (Commissie-Zimmermann 2003: 3).

Mede onder invloed van de internationale academische visitatiecommissie uit 1997 heeft het CPB een “meer op de buitenwereld gerichte attitude” ontwikkeld (Commissie-Bakker 2001: 4).<sup>145</sup> Zo heeft het CPB de publicatieserie *Onderzoeksmemoranda* vervangen door de serie *Discussion Papers* waarin “afgerond wetenschappelijk onderzoek” gepresenteerd wordt “dat zich richt op het internationale wetenschappelijke forum” en door “een raad van editors” beoordeeld wordt “op wetenschappelijke kwaliteit” aan de hand van “aangescherpte wetenschappelijke criteria”.<sup>146</sup> Het onderscheid tussen ‘beleidseconomen’ en ‘academische economen’ vervaagt op die manier. In het rapport van de Commissie-Zimmermann (2003: 19) wordt het CPB aangemoedigd deze lijn door te zetten. De wetenschappelijke *output* moet verhoogd worden, onder meer door een aantrekkelijke werkgever te zijn voor economen die een academisch onderzoeksniveau willen combineren met een oriëntatie op beleidsrelevante problemen. Dat kan door de banden aan te halen met de wetenschappelijke onderzoekswereld: “[The] CPB should seek strategic partnerships. This means that it would

become more attractive for academics to do joint work with CPB, for example because it can offer access to certain data more easily. Of course, this presupposes a willingness by CPB to share these data with outsiders” (Commissie-Zimmermann 2003: 18).

## **SECTIE C: DATABESCHIKBAARHEID**

Voor het doen van empirisch economisch onderzoek zijn goede data onmisbaar. Dat geldt in het bijzonder ook voor beleidsadvies: prognoses en scenario’s hebben weinig waarde als de statistieken waarop ze gebaseerd zijn niet betrouwbaar zijn. Zoals we in §4.8 hebben gezien, neigen economen er naar om zich te baseren op statistische data die door anderen gegenereerd zijn. Vaak gaat het om overheidsstatistieken, die nogal eens gebrekkig zijn, hetgeen de betrouwbaarheid van hun onderzoek danig kan ondermijnen (Korpi 1996).

Welke data nodig zijn voor migratie-economisch onderzoek hangt uiteraard af van de vraag die men wil beantwoorden. Wil men de rol van immigranten in het bedrijfsleven in kaart brengen, dan is gedetailleerde informatie nodig over bijvoorbeeld het type functies dat zij per bedrijfstak vervullen. Wil men daarentegen de relatie tussen immigratie en de verzorgingsstaat onderzoeken dan is microdata over bijvoorbeeld werkloosheid, baanzoekgedrag en uitkeringsafhankelijkheid nodig. Zouden we in dit hoofdstuk te gedetailleerd de databeschikbaarheid in kaart willen brengen, dan noopt dat ons voortdurend vooruit te lopen op hetgeen in de empirische hoofdstukken besproken zal worden. Daarom beperken we ons in dit hoofdstuk op een bespreking op hoofdlijnen.

Bij de productie van kennis zoals bedoeld in §1.3 spelen twee instituten een centrale rol: het CBS en het CPB. Het CPB is de centrale producent van economisch beleidsadvies. Het CBS is de centrale producent van de statistische gegevens die onontbeerlijk zijn voor dergelijk advies. Beide organisaties zijn om historische redenen onderling verbonden. Daarom staan we in de volgende paragraaf kort stil bij de institutionele geschiedenis van het CBS en de relatie van dit instituut met het CPB. Tevens beschrijven we de normatieve aspecten die kleven aan het verzamelen, analyseren en publiceren van gegevens over individuen en bedrijven. Dit gebeurt op basis van secundaire literatuur. Deze literatuur geeft echter onvoldoende inzicht in de specifieke probleem van databeschikbaarheid met betrekking tot immigranten. Daarom is aanvullende informatie ingewonnen uit een interview met Joop de Beer die jarenlang aan het CBS verbonden was en een expert is op het gebied van statistieken aangaande minderheden.

### **4.9 Het CBS en de normatieve aspecten van dataverzameling**

De rol en institutionele positie van het CBS zijn alleen goed te begrijpen vanuit de geschiedenis van de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). De CCS werd op 6 oktober 1892 opgericht bij Koninklijk Besluit, met als belangrijkste doelstelling het centraliseren en verwetenschappelijken van de nationale statistieken. De CCS had aanvankelijk zowel een adviserende als een uitvoerende rol. Met de oprichting van het CBS bij het Koninklijk Besluit van 9 januari 1899 werd de laatste taak geheel aan het CBS overgedragen. Het CCS ressorteerde onder het Ministerie van BiZa en vanaf 1932 onder EZ, maar had zeker in de periode tot de Tweede Wereldoorlog een vrij

onafhankelijke en ten aanzien van het CBS ook leidinggevende positie. Na de oorlog werd de onafhankelijkheid van het CCS sterk teruggedrongen, mede omdat de Minister van Economische Zaken in de onderhandelingen met de Amerikanen over de omvang van de Marshallhulp in het landsbelang bepaalde statistische informatie geheim moest kunnen houden (Kuijlaars 1999).

De relatie tussen het CBS en het CPB was in de eerste jaren na de oprichting van het CPB in 1945 vrij innig. Feitelijk ontstond het CPB uit een economisch-statistische afdeling van het CBS waarvan Tinbergen directeur was (Van den Bogaard 1998: 133).<sup>147</sup> Tinbergen nam bij zijn vertrek een groot deel van het personeel van deze afdeling mee. Aanvankelijk was het CPB zelfs gehuisvest in het pand van het CBS. De oorspronkelijke bedoeling was dan ook geweest om een nieuwe economisch-statistische organisatie op te richten waaronder zowel het CBS als het CPB zouden vallen. Dit bleek politiek echter niet haalbaar en het CPB ging als zelfstandige organisatie functioneren. De gescheiden oprichting van het CPB maakte een taakverdeling noodzakelijk. Simpel gezegd werd besloten dat het CBS zich zou bezig houden met het verleden, dat wil zeggen: met het statistisch vastleggen en analyseren van dat wat al gerealiseerd was. Het CPB zou zich richten op de toekomst, met andere woorden met het produceren van economische prognoses<sup>148</sup> (Kuijlaars 1999: 372).

Bij de oprichting van het CPB ontstond tevens de vraag welke gegevens het CBS aan het CPB zou verstrekken. Sommige gegevens – bijvoorbeeld gegevens over individuele personen en bedrijven – mocht het CBS aan niemand verstrekken. Er was echter ook een categorie gegevens die niet voor publicatie in aanmerking kwamen, maar die wel aan het CPB verstrekt konden worden. Bij deze niet-publicabele gegevens ging het om gedetailleerde specificaties en gegevens die vanuit statistisch oogpunt niet aan bepaalde betrouwbaarheidseisen voldeden (Kuijlaars 1999: 272-273). Het CPB had dus zeker in het begin een bevoorrechte positie als het ging om de toegang tot gegevens van het CBS. Dat is relevant met het oog op de onderzoeksvraag, omdat het CPB gedurende de hele onderzoeksperiode veruit het belangrijkste economische adviesorgaan voor de overheid is geweest.

Na de oorlog was de centralisatie van de statistieken zo ver doorgevoerd dat het CBS een monopolist was geworden ten aanzien van de meeste statistieken, met uitzondering van de werkgelegenheidsstatistieken. Dit verschafte het bureau veel macht, maar bracht het ook regelmatig in politiek vaarwater. Dat gebeurde bijvoorbeeld toen de werkgevers gebruik gingen maken van de CBS-statistieken gedurende de periode van de geleide loonpolitiek. Bepaalde definities en methoden waren namelijk gunstiger voor de werkgevers c.q. werknemers dan andere en de objectiviteit van het CBS kwam rond 1960 in het geding, vooral door toedoen van dissident CCS-lid en latere minister-president Joop den Uyl. Dit incident dwong het CBS om haar keuzes voor methoden en definities steeds beter toe te lichten, teneinde elke schijn van bemoeienis met het beleid te vermijden (Kuijlaars 1999: 366).

Vanaf de late jaren zestig kreeg het CBS op een andere manier met het politieke gewoel te maken. Er ontstond onder de bevolking weerstand tegen het afstaan van gegevens die begrepen kan worden uit een meer algemeen wantrouwen jegens de overheid. Daarnaast speelde ook de angst voor computers een rol. Doordat de overheid met ‘één druk op de knop’ over steeds meer gegevens kon beschikken en deze ook aan el-

kaar kon koppelen was een totalitaire ‘Big Brother-achtige’ staat steeds beter voorstelbaar én technisch realiseerbaar. Een deel van de bevolking begon het CBS te zien als een verlengstuk van een in potentie totalitaire staat. Deze wantrouwende houding leidde er toe dat de volkstelling van 1971 deels mislukte: 6% van de bevolking weigerde medewerking.

De weerstand tegen de volkstelling van 1971 is voor een belangrijk deel terug te voeren op het trauma van de Tweede Wereldoorlog en in het bijzonder op de holocaust. In geen enkel West-Europees land, met inbegrip van Duitsland, werd zo’n groot deel van de Joodse populatie omgebracht als in Nederland (Vuijsje 1997: 107, 117). Na de oorlog heerste er onder de Nederlandse bevolking een latent schuldgevoel (De Haan 1997). De Nederlanders ervoeren de jodenvernietiging “als inbreuk op de Nederlandse identiteit, als smet op het blazoen van de Nederlandse natie, waarin de tolerantie en het respect voor minderheden altijd voorop stond” (De Haan 1997: 230). Omdat de leden van een natie – zoals De Haan onder verwijzing naar Anderson (1995) opmerkt – heel goed begrijpen wat zij moeten vergeten teneinde de nationale identiteit in stand te houden, werd de vernietiging van de Nederlandse joden na de oorlog in eerste instantie grotendeels verdrongen. In een later stadium ging de jodenvernietiging juist fungeren als hét morele ijkpunt waaraan elke uitspraak over minderheden kon worden afgemeten. Veel mensen die zich actief bezighielden met de bestrijding van racisme en discriminatie identificeerden zich sterk met het verzet tegen de nazi’s tijdens de Tweede Wereldoorlog. Sommigen gingen zo ver dat zij de rode driehoek – het concentratiekampsymbool voor politieke gevangenen – droegen als symbool voor de antifascistische strijd (Hisschemöller et al. 1988: 140-141). De doorwerking van dit nationale trauma gold zeker ook met betrekking tot de volkstelling van 1971 en de privacydiscussie die daarop volgde. In het vrij omvangrijke en felle protest tegen de volkstelling werd door actiegroepen, in de media en op andere fora veelvuldig een parallel getrokken met de jodenvernietiging. De angst werd versterkt door het werk van historicus Loe de Jong waardoor in de tweede helft van de jaren zestig voor een breed publiek duidelijk was geworden welke cruciale rol de uitstekende Nederlandse bevolkingsadministratie had gespeeld bij de voltrekking van vernietiging van de Nederlandse joden (Overkleeft-Verburg 1995: 36-37). De maatschappelijk commotie leidde er uiteindelijk toe dat de voorgenomen volkstelling van 1981 niet doorging. Omdat het CBS intern de Volkstelling van 1971 als technisch mislukt beschouwde – er waren onder andere grote problemen met de gebruikte ponskaarten – legde het zich vrij gemakkelijk neer bij het afgelasten en uiteindelijk stopzetten van de volkstellingen.<sup>149</sup>

Het grote gewicht dat aan privacy werd toegekend drukte in de decennia die volgden een grote stempel op het werk van het CBS. Een belangrijke oorzaak was dat tot de komst van de Wet Persoonsregistraties (1988) een wettelijk kader ontbrak. Wel was er een staatscommissie in het leven geroepen die zich over het privacyvraagstuk moest buigen. Deze zogenaamde Staatscommissie Koopmans bracht in 1976 rapport uit. Een van de uitgangspunten was dat er “nooit een beeld van iemand [mag] ontstaan als gevolg van een gegevensverzameling waarvan het doel niet door de rechtsorde wordt gerespecteerd” (Overkleeft-Verburg 1995: 48). In de context van de minderheden kwam dit er op neer dat alleen dan gegevens verzameld mochten worden als hun belangen daarmee gediend zouden zijn.<sup>150</sup> In de praktijk kwam het er op neer dat het

verzamenen van statistieken betreffende minderheden echter bijna onmogelijk was geworden:

“Zaken als de problematiek rondom het minderhedenbeleid, de illegalen en incest werden in de jaren tachtig en negentig zulke hete hangijzers in de politiek, dat het statistische meten en weergeven hiervan schier onmogelijk was geworden. De vrees voor koppeling en registratie, waaruit sancties voor het individu konden voortvloeien, speelde hierbij eveneens een belangrijke rol” (Kuijlaars 1999: 452).

Ook binnen het CBS speelde deze angst. Voor een deel lag dat aan het management. Professor Begeer – die van 1977 tot 1991 directeur van het CBS was – was de mening toegedaan dat men bepaalde gevoelige gegevens over specifieke bevolkingsgroepen – zoals de minderheden – niet mocht verzamelen of publiceren.<sup>151</sup> Dit is te begrijpen vanuit het breed gedragen taboe dat bestond ten aanzien van bepaalde *issues* zoals criminaliteit van minderheden en uitkeringsfraude. Men vreesde misbruik van dergelijke gegevens die zou kunnen leiden tot stigmatisering van de betrokken bevolkingsgroepen.

Bij het CBS bestond verder de vrees dat gegevens tot een enkel individu (of bedrijf) herleid zouden kunnen worden. Begeer introduceerde daarom het begrip ‘administratieve vrijwaring’, dat inhield dat aan de gegevens die aan het CBS werden verstrekt geen enkele directe consequentie jegens de informatieverschaffer kon worden verbonden (Kuijlaars 1999: 452). Omdat het met (geavanceerde) technieken mogelijk is om vanuit geaggregeerde data individuele gegevens te herleiden werden gegevens op een steeds hoger niveau van aggregatie gepubliceerd.<sup>152</sup> Toen in de jaren negentig de statistische categorie ‘allochtoon’ in gebruik werd genomen<sup>153</sup> was er daarom aanvankelijk interne discussie over de vraag of er onderscheid gemaakt mocht worden tussen ‘westerse’ en ‘niet-westerse’ allochtonen.<sup>154</sup>

Door het taboe op (etnische) registratie was tot in de jaren negentig weinig data beschikbaar. De beschikbare data was bovendien ook beperkt toegankelijk. In principe konden onderzoekers – onder geheimhouding – toegang krijgen tot de gegevens, maar er waren twee belemmeringen: de data moest in het CBS-gebouw zelf bekeken worden en er moest flink voor betaald worden.<sup>155</sup> Dat laatste hield verband met een strategie waarbij het door bezuinigingen getroffen CBS de kosten voor niet-gepubliceerde data in rekening bracht aan de gebruiker.<sup>156</sup>

Begin jaren negentig veranderde een aantal zaken. Allereerst werd de Wet Persoonsregistraties uit 1988 aangevuld met het zogenaamde Besluit Gevoelige Gegevens (1993). Hierin werd duidelijk gemaakt onder welke omstandigheden en voorwaarden men ontheven was van het in de wet vastgelegde verbod op registratie naar ras.<sup>157</sup> Vanaf 1994 kreeg het CBS toegang tot het GBA (Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens, voorheen het Bevolkingsregister). Aanvankelijk bestonden er politieke weerstanden tegen het gebruik van deze geregistreerde gegevens – ze zouden binnen één jaar vernietigd moeten worden – maar dit bleek een achterhoedegevecht. Binnen enkele jaren waren de gegevens van het GBA gekoppeld aan die van enkele andere instanties zoals die van de sociale zekerheid, de Belastingdienst en politie en Justitie.

In 1996 werd het CBS wettelijk ingesteld met de Wet op het CBS en het CCS. In de instellingswet werd vastgelegd dat de door het CBS ontvangen gegevens uitsluitend

gebruikt zouden worden voor statistisch onderzoek. Daarmee was de eerder genoemde ‘administratieve vrijwaring’ wettelijk verankerd. Hiermee kon het CBS onbeperkt toegang worden verleend tot administraties zonder dat dit consequenties zou hebben voor betrokken individuen of bedrijven (Kuijlaars 1999: 452-253). Medio jaren negentig vormde het privacyaspect nauwelijks nog een belemmering bij het registreren van gegevens met betrekking tot minderheden.

Rond de eeuwwisseling traden nog een aantal wijzigingen op. In 2000 werd de registratie van persoonsgegevens in een nieuw wettelijk kader gegoten (Wet Bescherming Persoonsgegevens 2000). Deze veranderingen lijken echter geen grote invloed te hebben gehad. Wel is de toegankelijkheid van data door nieuwe communicatie en informatietechnieken sterk verbeterd. Door de oprichting van CBS-StatLine<sup>158</sup> zijn veel statistieken nu direct toegankelijk via het internet. Daarnaast kunnen de primaire gegevens – onder geheimhouding en via een beveiligde lijn – door onderzoekers *online* geraadpleegd worden.<sup>159</sup>

#### **4.10 Databeschikbaarheid 1960-1980**

Zoals gezegd is de mate waarin migratie-economische onderzoek door de beschikbaarheid van data wordt belemmerd of juist mogelijk wordt gemaakt afhankelijk van het type onderzoeksvraag dat men wil beantwoorden. Hierbij moet men echter wel voorzichtig zijn, omdat het type onderzoeksvragen dat op zeker moment wordt gesteld mede beïnvloed kan zijn door de aard en omvang van de op dat moment beschikbare data.

In de jaren zestig en zeventig lijkt de belangstelling vooral te zijn uitgegaan naar de vraag wat gastarbeid betekende voor de Nederlandse economie, in het bijzonder voor de arbeidsmarkt en het Nederlandse bedrijfsleven en dan met name de Nederlandse industrie. Naast allerlei algemene statistische gegevens over economie en demografie, zijn hiervoor cijfers met betrekking tot de gastarbeiders zelf van belang. *Grosso modo* gaat het daarbij om gegevens met betrekking tot hun migratiegedrag, de functies die ze vervullen, de bedrijfstakken waarin ze werkzaam zijn, hun beloning, het type arbeidscontract en arbeidsvergunning en de mate waarin ze substitueert dan wel complement zijn voor verschillende categorieën autochtone werknemers.

Wie het brongebruik van de in deze periode gerealiseerde onderzoeken in ogen-schouw neemt (zie Hoofdstuk 6, met name CPB 1972; Marshall 1973; Heijke 1979), krijgt de indruk dat de benodigde macro-economische gegevens over het algemeen wel voor handen waren. De situatie lag anders als het gaat om de beschikbaarheid van micro-economische data. Rond 1970 was er sprake van een gebrek aan echt goede microdata met betrekking tot de positie van gastarbeiders in de bedrijven, getuige de roep van de Raad van de Arbeidsmarkt (1970) om meer micro-economische gegevens. Ook een onderzoek van Nederlandse Stichting voor Statistiek (1971) bracht hierin niet wezenlijk verbetering. Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien bemoeilijkte een gebrek aan gegevens gedetailleerd onderzoek naar de determinanten van migratie en de effecten van arbeidsmigratie op regio's en bedrijfstakken. Berekeningen waren onmogelijk of met (te) grote onzekerheid omgeven.

## 4.11 Databeschikbaarheid 1980-1990

Vanaf eind jaren zeventig ontstond er bij de overheid een nieuwe behoefte aan gegevens over immigranten. Een directe aanleiding vormde de Molukse (terreur)acties, die de overheid er toe bracht het beleid ten aanzien van deze bevolkingsgroep te herzien. De minister van BiZa, die een coördinerende rol ten aanzien van de Molukse minderheid had, zag zich bij de parlementaire behandeling van de nota *De Molukse minderheid in Nederland* geconfronteerd met een tegenstrijdige eis: “Enerzijds is vanuit de Kamer aangedrongen op veel en gedetailleerd onderzoek terwijl aan de andere kant de privacy, ook in de overheidsregistratie gewaarborgd moet zijn. In de overheidsadministratie zal geen registratie van ras of etnische herkomst kunnen en mogen plaatsvinden” (Min. BiZa 1980). De feitelijke kennis over Molukkers bleek onvoldoende om het beleid op te baseren<sup>160</sup> – een probleem dat zich ten aanzien van alle immigrantengroepen voordeed.<sup>161</sup> De minister van BiZa richtte zich tot de minister van CRM met het verzoek of de onder CRM ressorterende ACOM zich zou willen buigen over de vraag hoe meer gegevens beschikbaar gesteld konden worden ten behoeve van het minderhedenonderzoek zonder de privacy van de betrokkenen te schenden.

De ACOM (1980) beantwoordde deze vraag in het advies *Minderhedenonderzoek en Privacy*. De commissie onderschreef de onwenselijkheid etniciteit of ras te gebruiken als onderscheidend criterium. In plaats daarvan kon echter volstaan worden met gegevens betreffende ‘nationaliteit’, ‘geboorteplaats’ en ‘geboorteplaats van de ouders’. De commissie bevestigde dat “gegevens met betrekking tot etnische minderheden in Nederland ... in zeer beperkte mate voorhanden” waren. De gegevens waarover men wel kon beschikken waren in het algemeen “te globaal en onsamenhangend” om een goed beeld te verschaffen van de maatschappelijk positie van etnische minderheden (ACOM 1980: 16). In feite zag de commissie twee belangrijke gegevensbronnen die konden helpen een dergelijk beeld wel te verschaffen: de gemeentelijke bevolkingsregisters en de voor 1981 voorgenomen volkstelling, die overigens vanwege de gevoeligheden rond privacy nooit is gehouden. Aanvullende gegevens konden verkregen worden van politie, justitie en gemeentelijk diensten als de GAB’s en GGD’s en de Gemeentelijke Sociale Diensten en verder van woningbouwverenigingen, bedrijven, welzijnsinstellingen en dergelijke. Met die gegevens kon inzicht worden verkregen in “bijvoorbeeld onderwijsparticipatie, werkgelegenheid, gebruik van sociale en medische voorzieningen, criminaliteit en de huisvestings situatie onder etnische minderheden” (ACOM 1980: 18). Merk op dat de commissie er niet voor terugschrok voor te stellen om dergelijke gevoelige gegevens te verzamelen.

Met dergelijke gegevens moest wel uiterst voorzichtig worden omgegaan. Dat gold voor alle burgers, betoogde de commissie, maar “voor leden van etnische minderheden wel heel in het bijzonder, mede gezien het misbruik dat in de jaren 1940-’45 is gemaakt van de gegevens van sommige burgers, onder meer van joden en zigeuners” (ACOM 1980: 20).<sup>162</sup> Daarbij was essentieel te voorkomen dat gegevens in de verkeerde handen zouden vallen:

“De constatering dat iemand een bepaalde hoedanigheid bezit, bijvoorbeeld die van ‘Surinamer’, ‘Turk’, ‘Molukker’, enz., is op zichzelf neutraal, tenzij iemand hieraan de conclusie verbindt dat de betreffende persoon *om die reden* negatief



bejegend zou moeten worden. Het is dus vooral van belang te voorkomen dat personen of instellingen met zulk een gezindheid de beschikking krijgen over die gegevens” (ACOM 1980: 20).

Al met al achtte de commissie het belang van het doen van onderzoek echter zo groot dat ze vonden dat persoonlijke gegevens toch gebruikt mochten worden, mits er voldoende waarborgen tegen misbruik waren en de belangen van de samenleving als geheel en de betrokken minderheidsgroepen zorgvuldig waren afgewogen tegen het belang van die groepen bij de bescherming van hun privacy. Het alternatief was afzien van het verzamelen en gebruiken van dergelijke gegevens en het daarop te baseren onderzoek. De ACOM vreesde echter dat de problemen van de minderheidsgroepen dan langs statistische weg opgelost zouden worden, dat wil zeggen, dat ze statistisch onzichtbaar zouden worden zonder dat er daadwerkelijk naar oplossingen gezocht werd.

Vanwege het in de jaren tachtig ingezette minderhedenbeleid bleef de kwestie van privacy en gegevensverzameling met betrekking tot etniciteit actueel. De twee centrale beleidsdoelen van het minderhedenbeleid waren dat minderheden een gelijke toegang tot, en evenredige deelname aan, de kerninstituties van de samenleving zouden krijgen. De kernbegrippen van het minderhedenbeleid waren Toegankelijkheid en Evenredigheid (zie §5.5.5). Om de voortgang van het beleid te evalueren moest de sociaal-economische positie van minderheden in kaart worden gebracht. De terughoudendheid met betrekking tot registratie en verzameling van persoonlijke en etnische gegevens bemoeilijkte de monitoring. Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van minderheden (Muus 1984; vergelijk Rijkschroeff et al. 2004: 70) en naar de Toegankelijkheid en Evenredigheid (Van Praag 1984) werd bemoeilijkt door onvoldoende of onbetrouwbare gegevens. In de periode tot 1987 was er zelfs over elementaire zaken als de werkloosheid en het gebruik van sociale zekerheid onder immigranten nauwelijks data beschikbaar.<sup>163</sup> Feitelijk waren er maar twee *surveys* groot genoeg om er statistisch significant gegevens aan te kunnen onttrekken met betrekking tot de grootste minderheidsgroepen, namelijk de arbeidskrachtstelling (AKT) en het Woningbehoefte onderzoek (WBO) die om het jaar werden gehouden (Penninx 1988b: 220). Deze *surveys* kampten echter met een forse non-respons en onzekerheid over de juistheid van de antwoorden in verband met taalproblemen. In het AKT kon men verder Surinamers en Antilianen niet onderscheiden omdat land van geboorte niet in vragenlijst was opgenomen. De onzekerheden aangaande de kwaliteit van de gegevens maakte het CBS zeer terughoudend met het publiceren van gegevens over niet-Nederlanders uit de AKT. Daarnaast waren de aantallen per nationaliteit vaak simpelweg te klein waardoor het CBS in publicaties vaak alleen gegevens presenteerde over de grootste groepen, zoals de Turken en Marokkanen (Penninx 1988b: 230). Van meet af stond het privacyaspect en de terughoudendheid met betrekking tot registratie op gespannen voet met de algemeen gevoelde noodzaak om het minderhedenbeleid adequaat te monitoren (vergelijk Van Praag 1984: 47-53).

Met name ‘gevoelige’ informatie ten aanzien van zaken als criminaliteit en het gebruik van sociale voorzieningen onder minderheden was nauwelijks voorhanden. Dat bleek bijvoorbeeld toen de interdepartementale werkgroep ‘positie van niet-Nederlanders in de sociale zekerheid’ (zie ook Box 7.1) het CBS verzocht om “cijfer-

matige informatie te verschaffen over het budgettaire beslag door niet-Nederlanders van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid” (Min. Fin. 1988: 3). “Aanvankelijk heerste bij het CBS de indruk dat vrij gedetailleerde uitkomsten beschikbaar konden worden gesteld op basis van beschikbare gegevensbestanden” (Min. Fin. 1988: Bijlage 10). Het belangrijkste gegevensbestand was het zogenaamde minderhedenbestand uit het Woningbehoefte onderzoek (WBO) uit 1986. De gegevens uit dit bestand hadden “meestentijds zeer hoge onnauwkeurigheidsmarges”, veroorzaakt door non-respons en het niet beantwoorden van vragen betreffende onder meer inkomen en uitkeringen. Het CBS achtte het daarom niet verantwoord de gegevens te publiceren (Min. Fin. 1988: Bijlage 10). Niettemin raamde de heroverwegingsgroep het beslag van minderheden op de sociale voorzieningen<sup>164</sup> voor 1992 voorzichtig op 4,7 miljard gulden (ca. €2,1 miljard) (Min. Fin. 1988: 28, Bijlage 11). Bij gebrek aan alternatieven werd het WBO toch gebruikt als basis voor bijvoorbeeld onderzoek naar inkomen en werkloosheid onder minderheden (Van Praag 1989).

#### 4.12 Databeschikbaarheid 1990-2005

Eind jaren tachtig verbeterde de beschikbaarheid van gegevens enigszins. Vanaf 1986 was het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) belast met het de monitoring van immigranten ten behoeve van de beleidsdoelen Evenredigheid en Toegankelijkheid. Dat deed het ISEO door middel van een grootschalig *survey*-onderzoek, de zogenaamde *survey* Sociale Positie en Voorzieningengebruik Allochtonen (SPVA) die vanaf 1988 elke drie à vier jaar verscheen (Rijkschroeff et al. 2004: 71). De SPVA-*survey* gaf onder andere inzicht in de ontwikkeling de arbeidsmarktpositie en van het gebruik van sociale voorzieningen door immigranten (Rijkschroeff et al. 2004: 91-97; Martens 1995). We zullen in hoofdstuk 8 zien dat deze gegevens gebruikt werden voor arbeidseconomisch onderzoek, onder meer naar discriminatie.

*Survey*-onderzoek als het WBO en het SPVA heeft echter zijn beperkingen. De non-respons vormde een groot probleem, met name onder de eerste generatie vanwege het taalprobleem. Verder kon men vanwege de geringe omvang van de steekproef fracties voor kleinere (etnische) subgroepen over tal van onderwerpen veelal geen statistische betrouwbare uitspraken doen. Bovendien bestond er geen duidelijke definitie: verschillende criteria als geboorteland en nationaliteit werden naast elkaar gebruikt. Doordat de tweede generatie veelal in Nederland is geboren en veel immigranten een dubbele nationaliteit hebben leidde dit tot een onoverzichtelijke situatie.<sup>165</sup>

In het WRR rapport *Allochtonenbeleid* van 1989 wordt het gebrek aan gegevens geproblematiseerd (zie ook §5.6.3). Doordat er niet naar etnische afkomst geregistreerd mocht worden, dreigden de doelgroepen van het minderhedenbeleid statistische onvindbaar te worden, aldus de Raad. Er bestond een reële kans dat hun problemen statistisch ‘oplossen’ zonder dat er daadwerkelijk wat aangedaan werd; precies datgene waar de ACOM in 1980 reeds voor gewaarschuwd had. De WRR pleitte daarom voor het opzetten van een registratiesysteem voor allochtonen omdat het bevolkingsregister alleen tekort schoot (WRR 1989: 24-25).<sup>166</sup> Ook werd het herinvoeren van de volkstelling overwogen. Indien dat op “prohibitieve praktische en principiële bezwaren” zou stuiten, moest worden gepoogd om met geavanceerde statistische technieken in de leemten te voorzien. Daarbij was “ook registratie van het voorzieningengebruik door

minderheden ... een voorwaarde voor een effectief en controleerbaar beleid” (WRR 1989: 25). Vanwege de te verwachten ‘gevoeligheden’ diende bij het registreren van het voorzieningengebruik wel zoveel mogelijk zelfidentificatie gehanteerd te worden. Zonder registratie kon de voortgang van het minderhedenbeleid volgens de WRR niet goed gemeten worden.

In haar reactie op dit WRR-rapport beaamt het kabinet dat goed beleid zonder registratie van de doelgroepen niet mogelijk is. Het kabinet spreekt daarbij uit eigen ervaring, want het was: “bij de voorbereiding van deze voorlopige reactie wederom op dit probleem gestoten” (Kabinetsstandpunt 1990: 8). Maar tegelijkertijd wekt het kabinet niet de indruk direct te willen aansturen op een centraal geregelde registratie of een drastisch andere aanpak:

“Deze aanbevelingen sluiten aan bij de doelstellingen van de rapportage Toegankelijkheid en Evenredigheid en het door het kabinet ingenomen standpunt over Onderzoek, Beleid en Privacy. Alle betrokken bewindslieden zullen, waar dit voor het beleid relevant is, een zodanige rapportage of registratie opzetten dat een goed inzicht ontstaat in de ontwikkeling van de situatie van de doelgroepen van het minderhedenbeleid” (Kabinetsstandpunt 1990: 8)

De gebrekkige databeschikbaarheid blijft het beleid parten spelen. Zo meent het Ministerie van SZ&W in haar nota *Werk en Minderheden* dat het noodzakelijk is om de registratie van uitkeringsgerechtigden te verbeteren. Het probleem is namelijk dat er geen registratieverplichting is voor de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid. Daarom is er geen inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroepen van het uitstroombesluit (Min. SZ&W 1993: 19).

Vanaf medio jaren negentig verbeterde de situatie echter aanmerkelijk. Het Besluit Gevoelige Gegevens (1993) had duidelijkheid verschaft over wat wel en niet kon. De koppeling van de CBS-bestanden aan het GBA en bestanden van andere instanties opende een wereld van nieuwe mogelijkheden. Een voorbeeld vormt de combinatie van het GBA met de bij het CBS beschikbare data uit het Centraal Register Vreemdelingen (CRV, afkomstig van het Ministerie van Justitie). Deze combinatie maakt bijvoorbeeld gedetailleerd onderzoek mogelijk naar (re)migratiepatronen, immigranten gedifferentieerd naar migratiemotief, land van herkomst en dergelijke (Bijwaard 2005). Wat betreft het tot dan toe politiek zeer gevoelige punt van de relatie tussen etniciteit en criminaliteit zien we een vergelijkbare omslag.<sup>167</sup> Er komen meer data beschikbaar en in 1997 verschijnt de zogenaamde CRIEM-nota. In 1998 verschenen ook twee dissertaties waarin niet zozeer de sociaal-economische achterstand, maar de opvoeding en etnische achtergrond van delinquente Curaçaose (Van San 1998) respectievelijk Marokkaanse (Van Gemert 1998) jongens werd geïdentificeerd.

Rond de eeuwwisseling treedt een verdere verbetering op van de kwaliteit en toegankelijkheid van data met betrekking tot immigratie en integratie, maar ook over andere politiek gevoelige onderwerpen zoals uitkeringfraude en de relatie tussen criminaliteit en etniciteit. Het CBS stelt sinds die tijd via haar website CBS-StatLine<sup>168</sup> gedetailleerde informatie over internationale migratie beschikbaar. De gebruiker kan zelf tabellen samenstellen met betrekking tot een groot aantal onderwerpen en deze naar eigen inzicht uitsplitsen.<sup>169</sup> Deze statistieken gaan niet ver terug in de tijd – veelal slechts tot 1999 – wat een beperking is bij onderzoek naar lange termijn ontwikkelin-

gen. Ook blijven er nog opvallende hiaten bestaan.<sup>170</sup> Tenslotte maken ontwikkelingen in de ICT-sector het mogelijk om (micro)data via streng beveiligde lijnen direct *online* te benaderen zonder zelf fysiek op het CBS aanwezig te moeten zijn.

## 4.13 Resumé

In deze paragraaf geven we een resumé van de bevindingen tot nu toe. Dit resumé moet dienen als een compacte kwalitatieve operationalisering van de vier besproken variabelen. Op die manier kan er eenvoudig in de rest van het proefschrift naar verwezen worden. We doen dit voor elke sectie afzonderlijk.

### 4.13.1 Economische Toestand & Economisch Beleid

Voor de variabelen **economische toestand** en **economisch beleid** onderscheiden we vier periodes. De periode **1945–1960** kenmerkt zich door de planmatige aanpak van de economie. Wat mentaliteit betreft past dit in de geest van de wederopbouw. Achterliggende overtuiging is de maakbaarheid en stuurbaarheid van maatschappij en economie. Hierin past het gevoerde conjunctuur- en industrialisatiebeleid. Het institutionele kader is dat van de overlegeconomie. Drie instituten spelen een centrale rol: het CPB die een vinger aan de pols van de economie houdt en de macro-economische planning doet, het CBS die de relevante gegevens levert en de SER waarbinnen het voorgenomen economisch beleid wordt uitonderhandeld. Centrale beleidsdoelen waren volledige werkgelegenheid, prijsstabiliteit en evenwicht op de betalingsbalans en verder economische groei en een evenwichtige inkomensverdeling. In de praktijk streefde de overheid deze doelen na door industrialisatie en exportbevordering. Een centraal beleidsmiddel was loonmatiging. Achterliggende overtuiging was dat lage lonen de bedrijfswinsten zouden opstuwten en daarmee de investeringen hetgeen zou leiden tot groei van de economie en de werkgelegenheid. Loonbeleid was ook onderdeel van het conjunctuurbeleid. Er is in deze periode sprake van een zeer krachtig herstel van de economie en een enorme werkgelegenheids groei.

In de periode **1960–1970** zet de economische groei zich door. Er is sprake van grote krapte op de arbeidsmarkt, mede omdat de geleide loonpolitiek resulteerde in een kunstmatig laag loonpeil. Het beleid neigt in deze periode meer naar een liberale koers; de bereidheid om daadwerkelijk te sturen in de economie middels een conjunctuurbeleid neemt af en de geleide loonpolitiek en de industrialisatiepolitiek worden losgelaten. De vijf genoemde beleidsdoelen blijven echter intact. De overtuiging dat loonmatiging de motor van de economie is blijft aanvankelijk eveneens overeind en de overheid staat mede daarom gastarbeid toe. Gastarbeid wordt als ‘groeibevorderend’ gezien. De overlegeconomie en de geleide loonpolitiek komen door de arbeidsmarkt-krapte en toegenomen vakbondsmacht geleidelijk onder druk te staan.

In de jaren **1970–1980** begint de internationale economische groei te haperen, onder meer door het instorten van het Bretton Woods systeem van vaste wisselkoersen en de eerste oliecrisis van 1973. Deze externe schokken versnellen in Nederland een ontwikkeling richting een meer kapitaal- en kennisintensieve productie en de werkloosheid begint op te lopen. In Nederland valt de oliecrisis samen met de komst van het kabinet Den Uyl dat een aantal fundamentele beleidswijzigingen doorvoert. Kenmerkend is een sterk maakbaarheidsgeloof. De regering reageerde op de internationale

economische malaise met een sterk expansief Keynesiaans beleid, daartoe in staat gesteld door stijgende aardgasbaten. Onder druk van allerlei sociale bewegingen wordt economische groei niet langer boven, maar naast ander doelen gesteld als milieubehoud en (inter)nationale solidariteit. Herverdelende rechtvaardigheid krijgt topprioriteit. Het beslag op de collectieve middelen van de verzorgingsstaat neemt sterk toe. De loonmatigingsdoctrine wordt verlaten. De overlegeconomie komt door de verregaande polarisatie tussen werkgevers en werknemers nog verder onder druk te staan. Daadwerkelijk volledige werkgelegenheid krijgt gaandeweg minder prioriteit vooral omdat het door technische vooruitgang steeds minder haalbaar wordt geacht. Herverdelen van arbeid wordt als alternatief gezien. Wel worden industrieën met het oog op werkgelegenheidsbehoud kunstmatig in leven gehouden.

**Vanaf 1980** zien we een beweging in tegengestelde richting. Begin jaren tachtig ondergaat Nederland een zware economische crisis, die mede het gevolg is van het eerder gevoerde expansieve beleid en het grote beroep op de inmiddels uitgedijde verzorgingsstaat. De (jeugd)werkloosheid en het begrotingstekort lopen sterk op en de reële lonen dalen. Onder het nieuw aangetreden kabinet Lubbers I worden vanaf 1982 een aantal fundamentele beleidswijzigingen doorgevoerd. De overlegeconomie en de loonmatiging worden in ere hersteld en evenals in de jaren vijftig wordt via internationale loonconcurrentie de export bevorderd. Het economisch beleid wordt conform de internationale trend gaandeweg op monetaristische en neoliberale leest geschoeid. Er wordt gesneden in de omvang van het overheidsapparaat en in de hoogte van de uitkeringen. De op behoud van werkgelegenheid gerichte staatssteun wordt gestaakt. Het recept werkt in die zin dat de werkloosheid daalt, maar een aantal problemen blijkt erg hardnekkig: de werkloosheid onder minderheden, het grote beroep op de verzorgingsstaat en het daaraan gerelateerde begrotingstekort.

In de jaren **negentig** ontwikkeld het beleid zich verder in neoliberale richting, ondermeer door de privatisering van (semi)staatsbedrijven en de sociale zekerheid. Er wordt ingezet op een meer activerend arbeidsmarktbeleid en meer eigen verantwoordelijkheid van de burger. Mede door lastenverlichting neemt de economische groei verder toe en de werkloosheid navenant af. Rond het nieuwe millennium is er zelfs weer sprake van een dusdanige arbeidskrapte dat er een hernieuwde roep om arbeidsmigratie komt. De mogelijkheden voor nationaal monetair beleid waren overigens beperkt doordat de gulden *de facto* een vaste wisselkoers had met de Duitse Mark en later opging in de euro.

#### **4.13.2 Economiebeoefening in Nederland**

In de periode **tot 1970** was de Nederlandse **economiebeoefening** pragmatisch, beleidsgericht en empirisch gefundeerd. Er bestonden sterke (personele) banden tussen de academische economen en de instituten van de overlegeconomie zoals de SER en het CPB; meedenken over het beleid gold als belangrijk en prestigieus terwijl internationaal publiceren over het algemeen van ondergeschikt belang was. Dit alles gold in mindere mate voor de econometrie waar een meer internationale oriëntatie gangbaar werd geacht. Het CPB zelf werkte – zeker in de jaren onder leiding van Nobel laureaat Tinbergen – aan de *frontier* van het wetenschappelijk economisch onderzoek. Het CPB genoot ook veel gezag omdat het wetenschappelijk gestuurde economisch beleid erg

succesvol was (al was dat laatste voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de internationale hoogconjunctuur).

De **jaren zeventig** kunnen worden gezien als een overgangperiode. Internationale ontwikkelingen (de Lucas-kritiek, het falen van het Keynesianisme dat stagflatie niet goed kon verklaren) bracht planning op basis van macro-economische modellen in diskrediet en de invloed van het CPB taande op dat vlak. Verder lieten de sociale bewegingen van die jaren ook de economische discipline niet onberoerd. Onder druk van kritiese studenten werden marxistische theorieën in het curriculum opgenomen. De marxistische politieke economie bleef echter betrekkelijk marginaal. Ook de economenstrijd die vanaf medio jaren zeventig woedde tussen *mainstream* en marxistisch georiënteerde economen werd in het nadeel van de laatsten beslecht.

Vanaf **medio jaren tachtig** begint een proces van internationalisering, in de praktijk vooral Amerikanisering. Internationaal publiceren wordt de norm. Er komen verschillende op Amerikaanse leest geschoolde onderzoeksinstituten en het aantal promoties neemt toe. Het niveau van het Nederlandse onderzoek (gemeten naar internationale, overwegend Amerikaanse normen) stijgt sterk. De trend van mathematisering en een vermindering van de belangstelling voor empirisch en/of beleidsgericht onderzoek zet zich ook in Nederland in, zij het minder sterk dan in Amerika. Zeker **vanaf de jaren negentig** werken deze veranderingen ook door in de institutionele praxis van het CPB, dat zich meer op de internationale academische traditie van economiebeoefening gaat richten.

#### 4.13.3 Databeschikbaarheid

Wat betreft de **databeschikbaarheid** moet men zich realiseren dat vraagstelling en probleemdefinitie van een onderzoek voor een belangrijk deel bepalen welke data nodig is, maar dat andersom de beschikbare data ook kan determineren welk type onderzoeksvragen en probleemdefinitie door onderzoekers zinvol worden geacht. Hierin speelt ook de tijd een belangrijke rol. Of een bepaald (voorgenomen) onderzoek daadwerkelijk uitgevoerd kán worden hangt vaak af van het feit of de daarvoor benodigde data in een eerder stadium al dan niet verzameld zijn. De beslissing om bepaalde data wel of niet te verzamelen werkt daarom met een zekere vertraging door op de mogelijkheden voor toekomstig onderzoek. Zeker bij onderzoek waarvoor gegevens over langere tijd nodig zijn (tijdreeksen) kunnen dergelijke beslissingen lang doorwerken.

De tweede belangrijke observatie is dat vanaf ongeveer 1970 het registreren, verzamelen en publiceren van statistische gegevens in toenemende mate waren gebonden aan **normatieve randvoorwaarden**. Dit is voor een deel toe te schrijven aan de invloed van de sociale bewegingen van die tijd. Meer in het bijzonder het streven naar emancipatie en decentralisatie van politieke macht en daarmee samenhangend een latente angst voor een door technische vooruitgang alwetende totalitaire staat. Daarnaast speelde schuldgevoel over de massale vernietiging van de Nederlandse joden en een geleidelijke bewustwording dat de Nederlandse bevolkingsstatistieken hierbij zeer behulpzaam waren geweest. Dit zogenaamde privacydebat drukte een enorm stempel op de databeschikbaarheid.

Voor de periode **1960-1980** lijkt de gegevensvoorziening voor macro-economisch onderzoek redelijk te zijn geweest. Het ontbrak echter aan micro-

economische gegevens met betrekking tot onderzoek naar bijvoorbeeld de determinanten van migratie en de effecten van arbeidsmigratie op regio's en bedrijfstakken.

In de **jaren tachtig** zien we een heel paradoxale ontwikkeling. Enerzijds had de overheid behoefte aan statistische gegevens om het minderhedenbeleid te monitoren, anderzijds waren er stringente normatieve restricties met betrekking tot privacy die het produceren van deze gegevens frustreerden. Er was daardoor een gebrek aan gegevens voor bijvoorbeeld kosten-batenanalyses en onderzoek naar het gebruik van de sociale zekerheid en de arbeidsmarktperformance van immigranten. Voor een deel werd dit probleem omzeilt door gebruik van andere bronnen, met name het Woning Behoeftes Onderzoek. Later werd middels *survey*-onderzoek (zoals het SPVA) getracht in data-behoefte van de overheid te voorzien.

In de **jaren negentig** worden deze normatieve barrières in fasen geslecht. De WRR problematiseert het gebrek aan data in het toonaangevende rapport *Allochtonenbeleid* (1989). De regering onderkent het probleem en verschaft met het Besluit Gevoelige Gegevens (1993) duidelijkheid onder welke omstandigheden er gegevens met betrekking tot etniciteit verzameld mogen worden. Door de Wet op het CBS van 1996 kreeg de zogenaamde 'administratieve vrijwaring' een wettelijk fundament, zodat het CBS onbeperkt toegang kon worden gegeven tot administraties zonder dat dit negatieve gevolgen zou hebben voor de betrokken bedrijven of individuen. Vanaf medio jaren negentig worden bestanden van het CBS gekoppeld aan bestanden van andere instanties. Door technische vooruitgang en veranderende opvattingen over privacy zien we met name rond de **eeuwwisseling** een enorme vooruitgang in de (digitale) beschikbaarheid van data. Dat geldt in het bijzonder ook met betrekking tot politiek gevoelige zaken als criminaliteit en uitkeringsgebruik onder minderheden.