



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: The development of the Dutch welfare state: From workers' insurance to universal entitlement

Kersbergen, K. van

Citation

Kersbergen, K. van. (1995). Boekbespreking van: The development of the Dutch welfare state: From workers' insurance to universal entitlement. *Acta Politica*, 30: 1995(2), 233-236. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450317>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450317>

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

liden: ieder antwoord is goed, want zelfs kiezers die niet behoren tot een geloofsgemeenschap kunnen immers om religieuze redenen op een partij stemmen. Kort samengevat: of de open vraag is niet valide (de antwoorden kunnen niet geïnterpreteerd worden als determinanten van stemgedrag) of de vraag valt met de methode van Van Holsteyn niet te valideren.

Een tweede bezwaar richt zich tegen de theoretisch gelegde verbanden tussen antwoorden op de open vraag en achtergrondkenmerken van kiezers. Een aantal van deze verbanden zijn op zijn minst discutabel. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan is het antwoord 'kernwapens'. Van Holsteyn gaat ervan uit dat iedereen die 'kernwapens' noemt *tegen* kernwapens is. Hij noemt deze vooronderstelling zelf al 'riskant' (p. 75), maar dit lijkt mij nogal zwak uitgedrukt. Want waarom zou het antwoord 'kernwapens' alleen verwijzen naar tegenstanders? Zeker bij een politiek belangrijk *strijdpunt* kan het noemen van dit strijdpunt (kernwapens, abortus) verwijzen naar tegenstanders én voorstanders. Validerende analyses van de open vraag zijn aan de hand van strijdpunten als kernwapens moeilijk uit te voeren, omdat iedere houding ten opzichte van kernwapens kan leiden tot het antwoord 'kernwapens'.

Als laatste bezwaar geldt dat, met het onderzoeken van veronderstelde relaties tussen specifieke antwoorden op de open vraag en achtergrondkenmerken van kiezers de validiteit van een groot aantal *andere* antwoorden niet wordt onderzocht. Dit hoeft geen probleem te zijn als dit slechts een kleine restgroep betreft. Een snelle rekensom leert echter dat in het geval van Van Holsteyn deze groep minimaal 40% van de mensen omvat die een antwoord hebben gegeven op de open vraag. Dat wil zeggen, over minimaal 40% van de respondenten doet Van Holsteyn in zijn validerende analyses geen uitspraak. Andersom gesteld, een maximum van 60% onderzochte respondenten lijkt mij een te smalle basis voor een overtuigend argument.

Nu erkent Van Holsteyn dat volledige en perfecte validiteit van de open vraag niet kan worden aangetoond. Daarom wijdt hij hoofdstuk 3 van zijn studie aan de betrouwbaarheid van de stemmotivatievraag oftewel de mate waarin herhaling van de open vraag onder gelijkblijvende omstandigheden, gelijklopende antwoorden oplevert. Hiervoor gebruikt hij de zogenaamde 'test-hertest' methode. Deze methode komt er op neer dat een bepaalde vraag twee (of meer) keer wordt gesteld aan dezelfde mensen. Onder gelijkblijvende omstandigheden moeten de antwoorden op deze vraag dan hetzelfde zijn. Als de antwoorden (goedeels en grotendeels) overeenstemmen, kan en mag de vraag betrouwbaar worden geacht. Van Holsteyn past de test-hertest methode toe op de stemmotivatievraag in het panel 1981-1982-1986 van het Nationaal Kiezersonderzoek. De drie antwoorden op de vraag worden vergeleken om tot een uitspraak over de betrouwbaarheid te komen. Dat wil zeggen, Van Holsteyn gaat ervan uit dat de antwoorden in deze tijdperiode ongeveer overeen moeten stemmen wil er sprake zijn van een betrouwbare vraag. Hij wijst hierbij overigens wel op een 'gevaarlijk addertje' (p. 83) onder het gras: 'aan de belangrijke voorwaarde van de test-hertest methode dat de vraag (zoveel mogelijk) onder gelijke omstandigheden dient te worden herhaald, zal waarschijnlijk voor een deel der ondervraagden niet (geheel) zijn voldaan' (p. 84). Dit resulteert in de opmerking dat 'de verwachtingen met betrekking tot de resultaten van een test-hertest niet te hoog ge-

spannen mogen zijn. Sterke verbanden tussen antwoorden zijn niet erg waarschijnlijk. Zelfs de afwezigheid van een verband hoeft niet automatisch en onvermijdelijk te leiden tot de conclusie dat de open waarom-vraag onbetrouwbaar is.' (p. 85). Maar dit betekent dat Van Holsteyn de stemmotivatievraag als betrouwbaar beoordeelt, zelfs als die volgens zijn eigen test onbetrouwbaar is. Op een andere manier kan ik het bovenstaande citaat niet interpreteren. Mijns inziens is dus ook de betrouwbaarheid van de open waarom-vraag niet aangetoond.

Moet nu de open vraag maar worden afgeschreven als onderzoeksinstrument in het hedendaagse kiezersonderzoek? Nee, denk ik. Met name waar het gaat naar het zoeken van nieuwe variabelen die stemgedrag zouden kunnen verklaren kan de open vraag een belangrijke rol vervullen. Dit is mijns inziens ook het interessantste resultaat van Van Holsteyns boek, maar wellicht een bescheidener resultaat dan Van Holsteyn zou willen.

Jean Tillie

Robert H. Cox, **The Development of the Dutch Welfare State. From Workers' Insurance to Universal Entitlement**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh/ London, 1993.

The comparative literature on the development of the welfare state has frequently stumbled upon the Dutch case as an annoying deviation from theoretical expectations. Within the framework of the so-called social democratic model, for instance, the Dutch welfare state instantaneously acquired the reputation of being 'paradigmatically exceptional'. One of the central hypotheses of the social democratic model was that the stronger the labour movement and the more powerful social democratic control over social policy, the more developed a welfare state tended to be. Such social and political conditions, however, were absent in the Netherlands, yet the Dutch supported one of the world's most extensive and generous welfare states.

Robert Cox's book is an attempt to solve the Dutch puzzle by offering a political-institutionalist analysis of the evolution of this nation's welfare state. Cox neither proposes a new theory nor does he present merely a case history. He rather offers a comparative account of the history of welfare policy in the Netherlands. If one simply looks somewhat closer at the Dutch experience, if one eliminates some of the indefensible assumptions of the social democratic model, and if one does make allowance for some contextually specific factors, the Dutch case can be explained without having to abandon various theories altogether. The major strength of this study is that it does not treat the Dutch welfare state as an anomaly, but tries to integrate it into existing theory. Its major weakness, however, concerns its neglect of virtually the entire body of welfare state literature published roughly since 1986. As a result of this, the theoretical integration of the Dutch case into mainstream theory is only partially successful.

Cox argues that what is intriguing and puzzling about the Dutch welfare state is not so much the extensive coverage of social schemes nor the generosity of benefits, but rather the fact that, first, compared with other nations the development of the Dutch welfare state was late, and, second, that when things finally started, expansion was comparatively rapid. The leading question of this study is therefore: why did the Dutch welfare state develop so late and why did it expand so quickly?

Cox rejects the view of mainstream theories that one can dismiss the Dutch welfare state as truly 'different', and convincingly argues that 'if theory cannot explain the best examples, then it is theory, and not the cases, that should be questioned' (p. 20). He 'questions' theory by partly reformulating and partly extending some of the central tenets of modernisation theory, the social democratic model and corporatist theory. Because of the lacuna identified above, however, his theoretical reflections fail to link up with contemporary research.

Cox's first consideration is that many theories have overlooked the importance of 'policy borrowing', i.e. the idea that policy makers often study other countries in order to find solutions for problems that are similar across borders. Secondly, he is dissatisfied with the way in which welfare state research has treated political mobilisation and suggests that one has to abandon the ideologically inspired, but wrong conviction that only social democracy promotes the welfare state. This obviously opens up the theoretical space necessary for dealing with the impact of confessional rather than social democratic forces on social policy. Thirdly, Cox holds that institutional factors are crucial for explaining welfare state development. In the Dutch case this implies focusing on corporatism, and particularly on its religious input, as a complex institutional arrangement between state and society that significantly influenced the history of social policy.

Cox's analysis of the post-war development of social policy, particularly the evolution of the public pension scheme and of public assistance, clearly illustrates the usefulness of his theoretical considerations on policy borrowing, political mobilisation and corporatism. On the basis of a careful study of primary and secondary sources he shows that – as in other nations – the idea of the British Beveridge Report thoroughly influenced social policy ideas in the Netherlands. Welfare reform according to the ideas of Beveridge (e.g. universalism, flat rate benefits) were certainly possible in the first decade after the war, the more so as the governing PvdA and some sections of the KVP were in favour of such reforms. Nevertheless, attempts to reform and expand the welfare state failed as a result of the resistance of private interests firmly established in corporatist agencies.

In the case of the reform of poor relief the informal yet powerful position of religious charities and the catholic struggle against greater state control over social policy are shown to have profoundly delayed the introduction of a new public assistance act. Similarly, a religiously infused corporatist framework, politically perfected by confessional parties, effectively stalled the enactment of the type of universal social insurance that the labour party preferred.

The introduction of the public pension scheme (1958), however, introduced two elements that contributed to the later, rapid expansion of the social security system.

Firstly, corporatist interests were included in the administration of the scheme, which made it more costly because of the growth of superfluous bureaucratic agencies that duplicated many tasks. Secondly, the popularity of the public pension system nourished a general consensus on the desirability of further expansion of social policies. Thus, 'while the politics of welfare reform delayed the development of the modern Dutch welfare state, the moderate reforms that were enacted set in place changes that would contribute to the rapid growth of the welfare state in the 1960s' (p. 132).

The conditions for the sudden expansion of the welfare state in the 1960s primarily concerned the changing political position of the confessional centre and the exhaustion of the power of the religious-corporatist complex. The catholic party deemed it now necessary for electoral reasons (declining support, especially among catholic workers) to embrace a more active and generous attitude towards welfare expansion. The declining 'veto' power of corporatist-institutional structures created greater room for a policy of welfare expansion at the level of parliamentary politics.

In sum, the late development of the Dutch welfare state is mainly explained by the legacy of consociational corporatism, i.e. a type of corporatism that limited the role of government in social policy making. The sudden and rapid expansion of social policy is mainly explained as an effect of the changes in political mobilisation and in the institutional allocation of power, i.e. the electoral decline of confessionalism and the breakdown of religious-corporatist resistance against state activism in the realm of social policy.

Cox's study is a welcome contribution to the study of welfare state development. There are, however, a number of issues that – although they deserve a more extensive discussion than can be offered here – need to be mentioned. The first concerns the definition of the research problem as one of 'lateness' and 'sudden yet rapid growth'. It is doubtful whether the postwar development of the Dutch welfare state can be understood in terms of 'lateness' at all. Such an analysis presupposes a 'normal' course of development of welfare states and tends to reduce the Dutch case to an exception or anomaly all over again. One would at least expect a convincing answer to the questions what the 'normal' course of development is and when 'late' is actually 'late'. Moreover, if the Dutch, Italian and German postwar developments are compared, the similarity of the struggles between christian democracy and social democracy over universalism, one of Cox's indicators of 'development', is striking. Such a comparison would demonstrate that the Dutch pattern does not deviate that much from the experience of other continental European nations where religious political movements have been crucial.

Secondly, it is highly questionable whether 'lateness' can be documented by data on social expenditure. It is by now a well established conviction in the comparative literature that social expenditures tend to conceal real qualitative differences of welfare arrangements. This points to what I see as the main weakness of this otherwise comprehensive study. It fails to update the discussion of welfare state research beyond 1986. As a result, there is no attempt to relate the theoretical considerations of this study to what is unquestionably the most important innovation in welfare state research since the mid-1980s, namely Esping-Andersen's theory of welfare state re-

gimes. Esping-Andersen's work has demonstrated that the developmental perspective of the welfare state, the preoccupation with spending and the social democratic bias of much of the literature are seriously flawed. Surely, Cox does study the development of social programs in qualitative terms, but the research problem is still a remnant of the preoccupation with spending. In qualitative terms the Dutch welfare state is very difficult to appreciate as either a laggard or a vanguard. Because Cox has bypassed this progress in welfare state research, he has missed an opportunity to show whether and to what extent the Dutch case fits into the typology of welfare state regimes that now dominates the comparative literature. This is unfortunate, particularly because recent comparative studies have revealed some striking features of the Dutch welfare state (for instance its radical reliance on passive labour market policies and its extreme transfer orientation) that are not discussed in Cox's study.

Finally, Cox's interpretation of the political struggle about pensions, disability and public assistance seems inconclusive and unconvincing as a result of a neglect of crucial contextual elements. In my view, it is impossible to understand the development of social security in the Netherlands without reference to the politics of industrialisation, the guided wage-policy and the low female labour force participation, to name just a few. The relative generosity of social security benefits (replacement rates of 80 to 100 per cent) and the relatively lenient eligibility criteria that came to typify the Dutch system may have had a lot more to do with the unintended consequences of the dominance of the breadwinner-caretaker model of the 1950s (which boosted spending under changing social conditions, e.g. individualisation) and with the politics of low wages and industrialisation (social policy in return for labour acquiescence) than with the exhaustion of corporatism in the 1960s.

In spite of these critical remarks, however, I do think that Cox has written a stimulating study of the development of the Dutch welfare state and I hope that many of the challenging theses of the book will be taken up as points of departure for much needed debate and further research. This study certainly contributes to the solution of the Dutch puzzle even though the incorporation of the Dutch case into the framework of current comparative welfare state research still needs to be realised.

Kees van Kersbergen

Jan van Putten, **Politiek – een realistische visie**, Aula-pocket, Het Spectrum, Utrecht 1994.

Met zijn nieuwste boek *Politiek – een realistische visie* heeft de al enkele jaren in Ierland wonende politicoloog Jan van Putten boven alles een bij de tijdse studie over het fenomeen *politiek* geschreven. Tal van zaken, die het afgelopen jaar veelvuldig de voorpagina's van de kranten haalden, zijn in de omvangrijke paperback aan te treffen. Dat betreft zowel de politiek in internationaal als ook nationaal verband. Op internationaal vlak komen de ontwikkelingen in de uiteengevallen Sovjet-Unie, voormalig

Joegoslavië en Zuid-Afrika ter sprake net als de uitbreiding van de Europese Unie, de smokkel van plutonium en de vraag of Noord-Korea en Pakistan – en een reeks andere Derde Wereld-staten – over kernwapens beschikken.

Meer in nationaal verband komt de ontwikkeling naar de verzorgingsstaat aan de orde en de niet altijd even genuanceerde kritiek op die verzorgingsstaat. Omstreden kwesties zijn in dit opzicht het streven naar meer of juist minder inkomensongelijkheid – één van de hete hangijzers in de huidige politieke constellatie – alsmede het paradoxale proces van voortgaande individualisering in een samenleving, waarin de mensen steeds meer van elkaar en de maatschappij als geheel afhankelijk zijn. Kiesstelsels, verkiezingen en daarop gebaseerde processen van regeringsvorming, met de typisch Nederlandse – geheime of in elk geval recent weer zeer besloten – kabinetsformatie krijgen begrijpelijkerwijs veel aandacht in dit boek dat als *een inleiding in de politiek en de politicologie* is uitgebracht.

Het boek lijkt als Van Puttens 'tweede afscheidscadeau' aan de Nederlandse politicologie-beoefening getypeerd te kunnen worden. Rond zijn afscheid als hoogleraar in de Politicologie aan de Vrije Universiteit in 1990 publiceerde Van Putten – die al verschillende heel uiteenlopende publicaties over onder meer democratie en politieke stromingen op zijn naam had staan – een in één adem geschreven pil over de ontwikkelingen in de Sovjet-Unie onder Gorbatsjov, die nog net aan het bewind was. In dit tweede afscheidscadeau is veel materiaal verwerkt uit de colleges, waarmee studenten de eerste beginselen van de politieke wetenschap voorgeschoteld kregen. Een hele generatie van VU-politicologen zal dan ook veel bekends in het boek, dat voor een breder publiek is geschreven, aantreffen. Een op papier gesteld college-dictaat is het in elk geval niet. Dat komt primair tot uiting in de opzet van het boek waarin de politiek vooral vanuit het aspect van het menselijk handelen is benaderd. In het deel – getiteld *de politieke omgeving* – waarin van het individu naar de staat en vervolgens het internationale bestel wordt overgestapt, is menig sociaal-psychologisch en sociologisch uitstapje gemaakt. Het hoofdstuk over de culturele erfenis met onder meer aandacht voor de taal, politieke socialisatie en ideologieën vormt in dit opzicht een sterk fundament voor volgende hoofdstukken over staat en samenleving, de Verenigde Naties en 'het uitdijende Westen'. In het volgende deel – *de spelers, de knikkers en het spel* – worden de voornaamste politieke actoren en instellingen – de laatste iets te snel getypeerd als min of meer uitgekristalliseerde gedragspatronen en gestandaardiseerde rolverwachtingen – behandeld. Op een hoofdstuk over macht en invloed volgen hoofdstukken over democratie, politiek gedrag en politieke instellingen respectievelijk over besluitvorming en beleid. De beide hoofdbestanddelen van het boek zijn ingebed in een kort inleidend en afsluitend hoofdstuk over het veelkleurige fenomeen politiek, dat ook via een multidisciplinaire aanpak als sociaal verschijnsel nog slechts in zeer beperkte mate gekend en verklaard kan worden. Die wetenschappelijke bescheidenheid met de doelstelling *de werkelijkheid* centraal te stellen vormt de achtergrond voor de – zonder toelichting in elk geval niet erg duidelijke – ondertitel van het boek: een realistische visie.

Het boek als geheel valt vooral op door de grote hoeveelheid zaken, die aangekaart worden. Dat begint al direct met de uiteenlopende benaderingen van het ver-