

Boekensignalement

Onder redactie van *Sanneke Kuipers*

Institutes, tijd en evolutie

Duco Bannink

Duco Bannink is werkzaam als universitair docent sociologie aan de vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid van de Universiteit Twente.

Correspondentiegegevens:

Dr. D.B.D. Bannink
Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid
Capitool 15
7521 PL Enschede
d.b.d.bannink@utwente.nl

Pierson, P., 2004, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.

Thelen, K., 2004, *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.

Al sinds halverwege de jaren negentig zien we allerlei veranderingen in de verzorgingsstaat. De laatste discussie op dit front is die over de versoepeling van het ontslagrecht. Alhoewel vanuit de problematiek van participatie goed te begrijpen is dit soort veranderingen niet simpel te verklaren. Ze brengen althans de institutionele benadering in de sociologie in de problemen. In deze benadering is een uitgangspunt dat beleidsverandering vaak niet optreedt terwijl de omstandigheden dat op zichzelf wel noodzakelijk maken. Theorievorming heeft zich op deze 'beleidsinertie' gericht, maar die blijkt nu meer en meer tegenfeitelijk.

Piersons *Politics in Time* (2004) gaat over precies dit probleem. Pierson wil laten zien waarom beleidsverandering, gegeven het uitgangspunt van de benadering, soms toch optreedt. Dit kun je zien als een respons van de benadering op de waargenomen dynamiek van beleid en het is de opdracht die verschillende auteurs, waaronder Pierson, zichzelf tegenwoordig lijken te stellen. Maar het is de vraag of dit lukt.

Door het plaatsen van beleidsvorming ('*politics*') in zijn temporele context ('*time*'), betoogt Pierson,

kunnen we begrijpen waarom beleid gehandhaafd blijft, ook als nieuwe sociale problemen ontstaan. Beleid is de nu bestaande oplossing voor problemen uit het verleden. Beleidsmakers, uitvoerende instanties, burgers en maatschappelijke actoren versterken hun eigen positie in het politieke krachtenveld door aan te sluiten bij de bestaande oplossing. Via dit mechanisme 'herbevestigt' de oplossing zichzelf (Pierson 2004, 21). Collectieve arbeidspensioenen die worden uitgevoerd in een tripartite systeem, creëren bijvoorbeeld een sterke positie voor georganiseerde werkgevers en vakbonden. De steun die deze actoren aan dit systeem geven, is effectief vanwege de sterke positie van die actoren én leidt tot de herbevestiging van het beleid en de positie van diezelfde actoren.

In het verleden geschapen condities bepalen zo de opties voor verandering in het heden. Dit heet 'padafhankelijkheid' en dit is het antwoord op de vraag waarom beleidsverandering in een verzorgingsstaat vaak niet optreedt, terwijl de omstandigheden dit wel noodzakelijk maken. Dat dit zichzelf versterkende patroon reëel is, hebben we in het verleden op allerlei plekken kunnen zien. De jarenlang uitblijvende oplossing voor de explosie van de WAO-cijfers in de jaren tachtig is een voorbeeld, net als de

in stand blijvende Europese landbouwsubsidies terwijl in de tussentijd de boterberg groeide, of de uitblijvende respons op het sterk stijgende gebruik van de gezondheidszorg.

Meer en meer echter zien we tegenwoordig stevige veranderingen in verzorgingsstaten. De fase van uitbouw is definitief verlaten en we wijden ons al een tijdje aan de herstructurering van de verzorgingsstaat. Veranderingen gaan waarschijnlijk in de richting van activering en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid op allerlei terreinen. Dit impliceert – en daarom is het sterk in strijd met het voorheen bestaande zichzelf versterkende patroon – een verzwakking van de positie van centrale actoren. Individualisering in de pensioenen bijvoorbeeld verzwakt de positie van georganiseerde werkgevers en vakbonden. *Als resistentie tegen verandering de definiërende eigenschap is van ontwikkeld beleid, hoe kan het dan dat verzorgingsstaten toch veranderen?*

Pierson ziet de temporele context van beleid als een verklaring voor stabiliteit, maar ook als een verklaring van de verandering van beleid. Beleid is stabiel, omdat het beleidsproces reageert op wat eraan voorafgaat (herbevestiging), maar ook de verandering van beleid wordt beïnvloed door wat eraan voorafgaat. Dit noemt hij ‘sequencing’, ofwel volgordelijkheid. Pierson stelt dat de volgordelijkheid van sociale processen niet per se tot strikte padafhankelijkheid leidt: ‘sequencing may be significant without implying that a particular path is necessarily “locked in”’ (Pierson 2004, 68). Er zijn allerlei sequentiële processen denkbaar en het is niet noodzakelijk dat bestaand beleid zijn eigen herbevestiging oproept.

Zo is het mogelijk dat de politieke ruimte en capaciteiten van potentiële tegenkrachten groeien in zich langzaam ontwikkelende sociale processen (hoofdstuk 3). Hierin kunnen zich onbedoelde effecten van het beleid voordoen, centrale actoren zelf kunnen veranderen, nieuwe inzichten ontwikkelen of verliezen in de competitie met anderen (hoofdstuk 4). Verschillende andere factoren die kunnen leiden tot een verschuiving van het ‘pad’, zijn kritieke, exogene gebeurtenissen, het groeiende belang van marginale groepen, potentieel conflicterende processen van institutionalisering en het handelen van politieke entrepreneurs (hoofdstuk 5).

Piersons *Politics in time* lijkt naar twee factoren te verwijzen om beleidsverandering en -stabiliteit te

verklaren. In de eerste plaats gaat het om volgordelijkheid: politieke actoren reageren op wat er al is. Hierbij wordt ofwel het bestaande herbevestigd, ofwel tegenkracht opgeroepen. In de tweede plaats gaat het simpelweg om het verlopen van de tijd. Als we lang genoeg wachten, komen beleidsinstituties ‘vanzelf’ onder druk te staan, vanwege allerlei ontwikkelingen. Pierson noemt hier mogelijkheden die mijns inziens geen onderdeel zijn van zijn verklarende model. De idee dat centrale actoren zelf kunnen veranderen of dat politieke entrepreneurs kunnen opstaan, is niet méér eigen aan Piersons institutionele benadering dan de idee dat kritieke breuken kunnen optreden. ‘Time’ betekent schijnbaar niet meer dan: exogene, vanuit de benadering zelf onverklaarde verandering van centrale actoren of van hun omgeving.

De vraag is wat we overhouden: een beschrijvende geschiedenis van sociale processen of een verklarende analyse ervan. Geeft Pierson een antwoord op zijn vraag waaróm beleid onder condities van padafhankelijkheid verandert of beschrijft hij simpelweg, en tautologisch, dat het beleid veranderde toen het pad verlaten werd? Voordat ik tot een antwoord kom, maak ik een uitstapje naar één van Piersons geestverwanten.

De idee dat instituties niet alleen herbevestiging, maar ook hun eigen tegenkrachten oproepen, komt ook in Kathleen Thelens *How Institutions Evolve* (2004) naar voren. Er is niet alleen aanpassing aan instituties die leidt tot herbevestiging, maar ook continue conflict over de vorm en functies van diezelfde instituties (Thelen 2004, 32). ‘There is nothing automatic or self-reinforcing about this’, stelt Thelen. De continue politieke strijd en herschikking van actoren en belangen zijn een cruciale factor om de ontwikkeling van instituties door de tijd heen te begrijpen. In deze ontwikkeling duwen centrale actoren en tegenkrachten ieder tegen het geïnstitutionaliseerde beleid aan, waardoor een stapsgewijze ‘evolutie’ van de institutie optreedt.

Om dit te verklaren verwijst Thelen naar Schicklers (2001) idee dat de steun die verschillende actoren aan eenzelfde institutie verlenen, wel eens kan zijn verleend vanuit verschillende motivaties. Thelens empirische object is het ontstaan en de ontwikkeling van instituties van ‘skill formation’, de manier waarop de overdracht van kennis en vaardigheden

maatschappelijk is georganiseerd. Het patroon dat Schickler waarnam, is ook hier van toepassing. Het Duitse, aan het bedrijf gebonden, systeem van opleidingen en trainingen bleek voor werknemers en vakbonden een middel te zijn voor het versterken van de eigen positie, terwijl het systeem door staat en werkgevers oorspronkelijk juist was bedoeld om de groeiende macht van vakbonden te blokkeren.

Vanuit de logica van volgordeelijkheid lijkt dit een valide reparatie van de tegenfeitelijk geworden idee van herbevestiging. Maar is hiermee het empirische patroon van institutionele herbevestiging afgewisseld met verandering werkelijk begrepen? Ik denk van niet. De boeken van Thelen en Pierson geven hier geen inzicht in. Er is iets nodig dat voorafgaat aan de institutionele beïnvloeding van actoren om te kunnen begrijpen hoe tegenkrachten kunnen ontstaan. Wat zit er in die 'anderen' dat ze zich niet aanpassen aan de institutionele context, maar er juist last van hebben en er zich tegen gaan verzetten? Dit is iets dat niet door de benadering wordt gedekt, ook niet als gesteld wordt dat men oog heeft voor het empirische fenomeen van die tegenkrachten.

Terugkerend naar de hervormingen in de sociale zekerheid: het is onmiskenbaar dat forse veranderingen zijn doorgevoerd in de Nederlandse en andere verzorgingsstaten in de laatste tien à vijftien jaar. Intuïtief is heel goed te vatten waarom. Maar theoretisch is dit veel moeilijker: de posities van verschillende actoren in de beleidsarena zijn veranderd, omdat de druk die de omstandigheden uitoefenden, onvermijdelijk werd. Maar zo'n uitspraak is een tautologische. Het neemt het onmiskenbare feit dat die posities veranderden, als een indicatie van de onvermijdelijkheid van de druk. Hiermee hebben we nog niets begrepen.

Ik denk dan ook dat we moeten stoppen met de analyse van beleidsinertie en beleidsverandering *op zich* en ons moeten richten op de analyse van de ontwikkeling van concrete beleidsvelden bij veranderende maatschappelijke condities. De inzichten van de institutionele benadering in de sociologie zijn hiermee niet verloren gegaan, maar ze worden wel op een andere manier ingezet. Niet langer is beleidsdruk en -respons de abstracte eenheid van analyse, maar een concreet beleidsveld en de reactie van concrete beleidsactoren op gespecificeerde ontwikkelingen. Geen theorie van 'politics in time', maar een theorie van de ontwikkeling van sociaal beleid onder nieuwe risico's.

Literatuur

Schlicker, E., 2001, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton: Princeton University Press.