

Das Coming Out der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden: stürzt sich das "Poldermodell" auf die Arbeitsmarktpolitik?

Trampusch, Christine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Trampusch, C. (2000). Das Coming Out der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden: stürzt sich das "Poldermodell" auf die Arbeitsmarktpolitik? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(3), 315-328. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59505>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Christine Trampusch (Göttingen)

Das Coming Out der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden. Stürzt sich das „Poldermodell“ auf die Arbeitsmarktpolitik?

In den 1990er Jahren hat sich die niederländische Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der policy wie der der polity dramatisch gewandelt. Die Grenze zur Beschäftigungspolitik wird unschärfer, weil beide Politikfelder in den Dienst der Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots gestellt werden. Vor dem Hintergrund der hohen Anzahl von LeistungsempfängerInnen wird Arbeitsmarktpolitik zur Reintegrationspolitik. Die Kommunen erhalten sowohl im policy making als auch in der Implementation mehr Gewicht, während die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber beschnitten wird. Betrachtet man den Prozess in seiner Gesamtheit und im Kontext der Strukturreform der Arbeitnehmerversicherung, so lässt sich vermuten, dass der hier skizzierte institutionelle Wandel in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik eher vom Zentralstaat gesteuert und auferlegt als im Konsens zwischen den Sozialpartnern und dem Staat vorangetrieben wurde. Das „Poldermodell“ stürzt sich nicht auf die Arbeitsmarktpolitik.

1. Einleitung

Das Ende der 1990er Jahre markiert vermutlich einen der interessantesten Momente in der Geschichte der niederländischen Arbeitsmarktpolitik. Während viele BeobachterInnen des niederländischen Beschäftigungserfolges der letzten Jahre auf die Remobilisierung der korporativen Arbeitsbeziehungen durch das Abkommen von Wassenaar (1982) und den „Neuen Kurs“ (1993)¹ als die Hauptmeilensteine der gegenwärtigen Beschäftigungsstrategie blicken, erlebt die aktive Arbeitsmarktpolitik ihr Coming Out. Die derzeit regierende sozial-liberale Koalition unter Wim Kok (Paars I, 1994–1998; Paars II, seit 1998) leitete Mitte der 1990er Jahre eine umfassende Privatisierung, Dezentralisierung und Entkorporatisierung des Wohlfahrtsregimes ein. Zusammenfassend lässt sich das Ziel der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahre unter dem Begriff der „Aktivierung“ zusammenfassen. Übergreifen-

des Ziel ist, die Zahl der Erwerbsunfähigen zu senken sowie EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe so effizient und effektiv wie möglich in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren (Dercksen/Hende 1999). Im Kontext dieser den gesamten Wohlfahrtsstaat betreffenden Reformen wird aktive Arbeitsmarktpolitik zur Reintegrationspolitik, zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Zu einem der interessantesten Momente der niederländischen Arbeitsmarktpolitik können diese Entwicklungen aus drei Gründen gezählt werden: erstens, weil das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik² mit den gegenwärtigen Reformen in den Niederlanden genau genommen überhaupt erst entsteht, zweitens, weil die Arbeitsverwaltung von diesen Reformen förmlich mitgerissen, weil abgeschafft wird und andere Institutionen, wie die Kommunen, die Träger der Sozialversicherung („Uitvoeringsinstellingen“ (UVIs)), lokale Zentren für Arbeit und Einkommen („Centra voor Werk en

Inkomen" (CWIs)) sowie private Reintegrationsbetriebe an ihre Stelle treten, und drittens, weil dieser Prozess im Wesentlichen vom Zentralstaat und den Kommunen gesteuert wird und weniger von den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.

Der folgende Beitrag hat das Ziel, den derzeitigen Wandel in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik unter die Lupe zu nehmen. Dazu sollen im ersten Abschnitt der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der niederländischen Beschäftigungsstrategie diskutiert und die Begriffe der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik erläutert werden. In diesem Zusammenhang wird auch dargestellt, dass beide Politikfelder einen gemeinsamen Schnittpunkt in ihrer Ausrichtung aufweisen. Der zweite Teil wird die Eckpfeiler der Reformen erörtern, die zum Coming Out der Arbeitsmarktpolitik führten. Dabei sind die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik, die Strukturreform des Sozialen Sicherungssystems, sowie die Initiative Arbeit und Einkommen zu erläutern. Der dritte und abschließende Abschnitt fasst schließlich die wesentlichen Punkte zusammen. Der Beitrag soll zum einem andeuten, dass die „Konsenskultur“, die mit dem „Poldermodell“ oftmals in einem Atemzug genannt wird, nicht auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik gesprungen ist, sondern sich im arbeitsmarktpolitischen policy making vielmehr ein „Primat“ des Zentralstaates und der Kommunen behaupten lässt. Zum anderen sollen die Besonderheiten der gegenwärtigen niederländischen Arbeitsmarktpolitik auf den Ebenen polity und policy erläutert werden.³

2. Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Niederlanden

Seit Mitte der 1990er Jahre erscheinen die Niederlande auf Grund ihrer beschäftigungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen als Besonderheit. Zusammengefasst wird diese Besonderheit unter dem Begriff des Poldermodells. Als Poldermodell bezeichnet man den niederländischen Weg der Lohnzurückhaltung, Schaffung von Beschäftigung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bei gleichzeitiger

Modernisierung des Sozialen Sicherungssystems (Leistungskürzungen und Umbau). Begleitet wurde dieser Weg von sinkenden Arbeitslosenraten (insbesondere unter Jugendlichen) und relativ hohem ökonomischen Wachstum (vgl. Wilthagen 1998, 2). In den Niederlanden ist so zwischen 1983 und 1998 die von der OECD standardisierte Arbeitslosenquote von 12 auf 4 Prozent gesunken sowie zwischen 1983 und 1998 die Beschäftigtenquote⁴ von 59 auf etwa 73 Prozent gestiegen. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten betrug 1998 30 Prozent (vgl. OECD 1999; 1998a; 1994).

Es sind vor allem diese wirtschaftlichen Eckdaten, die Aufmerksamkeit erregten. Als institutionelle Grundlage des Beschäftigungserfolges gelten dabei ein auf Konsens ausgerichtetes System der industriellen Beziehungen, das tripartistisch bzw. bipartistisch ausgehandelte Übereinkünfte ermöglicht, sowie intermediäre korporative Organisationen wie der tripartistische Sozial- und Wirtschaftsrat (SER) und die bipartistische Stiftung der Arbeit (STAR)⁵. Die erfolgreiche beschäftigungspolitische Bilanz wird so oftmals auf die konsensuale Einbettung von Lohnmäßigung und Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung zurückgeführt (kritisch hierzu: Becker 2000). Das Poldermodell hat die Diskussion über Steuerungsleistungen von korporatistischen Absprachen neu entfacht. Obwohl sich kritische Stimmen bezüglich eines möglichen Modellcharakters des Korporatismus der Niederlande mehren (vgl. Visser/Hemerijck 1998; Kleinfeld 1998), umgibt die Niederlande dennoch ein gewisser Mythos. Das Poldermodell gilt als Referenzfolie für ein Bündnis für Arbeit in Deutschland (Streeck/Heinze 1999), als „Dritter Weg“ zwischen dem Angelsächsischen Marktmodell und dem Rheinischen Korporatismusmodell (CPB 1997) und auch als Wegweiser für ein „Europäisches Sozialmodell“ (Schmid 1998).

Betrachten wir diese positive Begutachtung des niederländischen Modells, die mit der Verleihung des Bertelsmann-Preises an die STAR im Jahr 1997 sicherlich einen ihrer Höhepunkte erlangte, scheint es erklärungsbedürftig, dass die Niederlande in der Sternstunde ihres Erfol-

ges die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik radikal erhöht haben. Bisher weitgehend unbeachtet haben die Niederlande ihren Aktivitätsgrad, d.h. den Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik gegenüber 1984 im Jahr 1998 von 20 auf 40 Prozent, und damit um 100 Prozent, erhöht. Betragen die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1985 nur 3,5 Mrd. Gulden, so stellt der Haushaltsplan für diesen Bereich im Jahr 2000 9,6 Mrd. Gulden auf (SZW 1999a, 2; Rijksbegroting 2000). Dieser Ausgabenzuwachs indiziert, dass die Niederlande ein besonderes arbeitsmarktliches Problem besitzen: eine sehr hohe Anzahl an Erwerbsunfähigen sowie eine sehr hohe Quote an Langzeitarbeitslosen. Während man Ende der 1990er Jahre über 900 000 Erwerbsunfähige zählte, betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Jahr 1998 47,9 Prozent (OECD 1999).

Die niedrige Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen im niederländischen Beschäftigungswunder muss damit „ins rechte Licht gerückt werden“ (Becker 2000, 116). Deutlich wird das auch, wenn man die Quote der sogenannten „breiten Arbeitslosigkeit“ betrachtet, und damit auch BezieherInnen von Transfereinkommen (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeitsrente) sowie Personen in subventionierter Beschäftigung zu den Arbeitslosen rechnet. Diese „breite Arbeitslosenquote“ betrug 1996 27 Prozent und 1997 25 (OECD 1998b, 34; Schrader 2000, 95).

Die Regierung selbst spricht mittlerweile von einem „doppelten Gesicht des Arbeitsmarktes“ (Sociale Nota 2000, 24; NAP 2000, 5): auf der einen Seite viele offene Stellen und auf der anderen Seite ein umfangreiches, noch nicht genutztes Arbeitsangebot, die sogenannten „uitkeringsgerichtigden“, d.h. LeistungsempfängerInnen. Dercksen/Hende (1999) führen bezeichnenderweise an, dass die Niederlande in den 1990er Jahren vorrangig drei Kategorien von Arbeitslosigkeit kennen: erstens die EmpfängerInnen von Sozialhilfe (ABW-EmpfängerInnen), zweitens die EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld (WW-EmpfängerInnen) oder einer Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO-EmpfängerInnen) und drittens Arbeitsu-

chende ohne Leistungsanspruch (Niet-Uitkeringsgerechtigde Werkzoekende, oder NUW-ers).

Es ist vor allem diese steigende Anzahl an ABW-, WW- und WAO-EmpfängerInnen, die in den Niederlanden eine beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Strategie provoziert haben. Man kann dabei durchaus behaupten, dass die gegenwärtige Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in dem Ziel der Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots auch einen gemeinsamen Schnitt- und Schwerpunkt besitzen. Das niederländische Modell der 1990er Jahre besteht nicht mehr nur aus „korporatistischen Absprachen“ im Rahmen der industriellen Beziehungen oder einer speziellen Förderung von Teilzeitarbeit, zumal das Vorhandensein von Strategien und „Masterplänen“ (Visser/Hemerijck 1998) in diesen beiden Bereichen zunehmend bestritten wird, sondern auch und gerade im Coming Out des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik. Ein Coming Out, das die Grenzen zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik fließender macht, und das zugleich der Arbeitsmarktpolitik – betrachtet man die Geschichte dieses Politikfeldes – einen ungewöhnlich hohen Stellenwert einräumt.

Während *Beschäftigungspolitik*, also wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen, welche das Beschäftigungsniveau insgesamt anheben wollen, in den Niederlanden traditionell unter dem Begriff des „werkgelegenheidsbeleid“ zusammengefasst werden, verstand man unter *Arbeitsmarktpolitik* lange Zeit nur die Politik der Arbeitsverwaltung, das „arbeidsvoorzieningsbeleid“ (vgl. Gestel 1994, 1). Weil jedoch beide Politikfelder immer mehr einem gemeinsamen Zielkorridor, nämlich der Erhöhung der Erwerbstätigkeit und Aktivierung der LeistungsempfängerInnen folgen, lässt sich diese Unterscheidung m.E. immer weniger trennscharf durchführen. Dies ist in den im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie entworfenen Nationalen Beschäftigungsplänen der Jahre 1999 und 2000 gut erkennbar. So unterteilt der niederländische Nationale Beschäftigungsplan für das Jahr 2000 die *Beschäftigungspolitik* in die folgenden drei Bereiche: (1.) eine Steuerreform, um die steuerliche Be-

lastung des Faktors Arbeit zu reduzieren, (2.) eine Stimulierung des effektiven Arbeitsangebots durch die Reintegration von LeistungsempfängerInnen, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit von älteren ArbeitnehmerInnen, die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und ethnischen Minderheiten sowie die Förderung des Abgangs und die Minderung des Zugangs in die Erwerbsunfähigkeitsrente und (3.) schließlich eine Förderung der Qualifikation des Faktors Arbeit (NAP 2000, 7–8). Betrachtet man diese Definition seitens der Regierung, so deuten vor allem die zwei letztgenannten Bereiche an, dass die Erhöhung bzw. Verbesserung des Arbeitsangebots das vorrangige Ziel der Maßnahmen darstellt.⁶ Auch der Nationale Beschäftigungsplan des Jahres 1999 nannte die Verminderung des Zugangs und die Förderung des Abgangs an LeistungsempfängerInnen als erstes der drei wichtigsten Politikziele (NAP 1999, 7).

Diese Schwerpunktsetzung in der Beschäftigungspolitik weist sehr viel Nähe zu dem auf, was man heute unter Arbeitsmarktpolitik versteht. *Arbeitsmarktpolitik*, d.h. Maßnahmen, die direkt auf den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage gerichtet sind, werden in den Niederlanden neuerdings unter einem Strauß von Begriffen zusammengefasst. Zu nennen sind hier die Begriffe der *Sozialen Aktivierung*, der *Reintegrationspolitik* („reintegratiebeleid“), der *Reintegrationsanstrengungen* („reintegratie-inspanningen“) oder des *passgenauen Ansatzes* („sluitende aanpak“). Hierbei ist die „Soziale Aktivierung“, weil diese auch sozial integrative Maßnahmen der persönlichen Stabilisierung inkludiert, sicherlich am weitreichendsten. Betrachten wir das Ziel einer arbeitsmarktpolitischen Integration der Arbeitssuchenden, d.h. solche Maßnahmen, die die Wiederbeschäftigung der Arbeitssuchenden zum Ziel haben, so wird dies unter den drei letztgenannten Begriffen gefasst. Während *Reintegrationspolitik* definiert wird als „Politik, die auf alle arbeitssuchenden Arbeitslosen gerichtet ist, also auch auf Personen, die nicht aktiv suchen und/oder nicht unmittelbar verfügbar sind, z.B. wegen persönlicher Umstände“ (SZW 1999a, 6), fasst der Begriff der *Reintegrationsanstren-*

gungen „Aktivitäten, die direkt zur Verbesserung der Arbeitsmarktmöglichkeiten von *schwervermittelbaren Arbeitssuchenden* eingesetzt werden, wie Reintegrationstrajekte (Bewerbungstraining, Weiterbildung, intensive Vermittlung), subventionierte Arbeit für Langzeitarbeitslose und Aktivitäten auf dem Gebiet der sozialen Aktivierung“ (SZW 1999a, 7).⁷ Der Umfang (Durchschnittsbestand) der Zielgruppe für Reintegrationsanstrengungen wurde für das Jahr 1998 auf 365 000 Personen geschätzt, beinahe 30 Prozent von diesen waren zwischen ein und zwei Jahren arbeitslos, mehr als 25 Prozent länger als fünf Jahre (SZW 1999a, 15).

Vergleicht man diese Akzentuierungen der heutigen niederländischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mit früheren, so ist festzuhalten, dass in beiden Politikfeldern ein dramatischer policy-Wandel stattgefunden hat, ein Wandel, der zu Annäherungen in den Zielen führte. Denn während in den 1970er und 1980er Jahren in der Beschäftigungspolitik im Gegensatz zu heute nicht die Ausweitung, sondern die Reduzierung des Arbeitsangebots mittels der Erwerbsunfähigkeitsrente (vgl. Braun 1989; Hemerijck/Manow 1998; Hemerijck/Kloosterman 1995) im Vordergrund stand, kann von einem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik bis in die 1980er Jahre hinein, genau genommen, gar nicht die Rede sein. Nachdem die Arbeitsverwaltung in den 1930er Jahren als Teil des Sozialministeriums (SZW) institutionalisiert worden war, beschränkte sie sich lange Zeit auf die Aufgabe der Arbeitsvermittlung, und spielten Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffung oder Weiterbildung in den Aktivitäten der Arbeitsverwaltung nur eine sehr untergeordnete Rolle. Moraal (1994) spricht davon, dass in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik lange Zeit eine passive Arbeitsmarktpolitik dominierte, d.h. Arbeitsmarktpolitik als Lohn- und Arbeitszeitpolitik begriffen wurde. Das „*arbeidsvoorzieningbeleid*“, die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung, fiel in den 1960er und 1970er Jahren also eher dürftig aus. Hinzu kam, dass die Kommunen bis in die 1980er Jahre hinein in der Arbeitsmarktpolitik entmachtet waren (vgl. Kraaijestein 1995) und sich ihre

arbeitsmarkt- und sozialpolitische Rolle auf die Durchführung der Sozialhilfe beschränkte, die derzeit noch zu 90 Prozent durch den Sozialstaat finanziert wird.

Erst in den 1980er Jahren gewann die aktive Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden ihre ersten Konturen. Es entstanden viele kleine Arbeitsmarktpolitiken: Die Kommunen wurden mit arbeitsmarktpolitischen Aufgaben betraut (kommunale Arbeitsmarktpolitik), die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen begannen Absprachen über die Reintegration von Outsiders in ihre Tarifverhandlungen auf der Ebene der Branche zu integrieren (sektorale Arbeitsmarktpolitik)⁸, und auch die Arbeitsverwaltung wurde wiederbelebt.

Die Korporatisierung der Arbeitsverwaltung, die unter dem Eindruck der durch die beiden Ölkrise ausgelösten Beschäftigungskrise mit einer Anfrage des damaligen Sozialministers Albeda an den SER im Mai 1980 eingeleitet wurde, markiert dabei einen zentralen Wendepunkt (vgl. Gestel 1994). Durch das „*Arbeidsvoorzieningswet*“ 1991 wurde die Arbeitsverwaltung aus dem unmittelbaren Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums gelöst und die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen auf zentraler (CBA) und regionaler Ebene (RBA) institutionalisiert. Dieses korporatistische Arrangement dauerte allerdings nicht lange an. 1996 wurde die Arbeitsverwaltung einer erneuten Strukturreform unterzogen: Die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsverwaltung wurde wieder geschmälert, die des Sozialministeriums vergrößert und der Ziel- und Aufgabenkatalog der Arbeitsverwaltung enger zugeschnitten (Bekku 1996, 16). Ende 1999 wurde schließlich die Abschaffung der Arbeitsverwaltung eingeleitet (vgl. Abschnitt 3.3).

Dieses kurz skizzierte Schicksal der Arbeitsverwaltung vom Hoffnungsträger einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, wie es der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik in seinem Bericht 1987 formulierte (WRR 1987), zur Abschaffung dieser Institution ist dabei ein Spiegelbild des Coming Out der Arbeitsmarktpolitik. Denn die Arbeitsmarktpolitik ist an der Arbeitsverwaltung vorbeigerollt und auf der polity-

Ebene ausgefranst. Neben der Arbeitsverwaltung treten die Kommunen und Sozialversicherungen zunehmend als Träger auf. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass der Haushalt, der den Kommunen von Seiten des Zentralstaates für arbeitsmarktpolitische Aufgaben und Maßnahmen zugewiesen wird, bei weitem denjenigen übertrifft, der der Arbeitsverwaltung zur Verfügung steht (vgl. Rijksbegroting 2000, 12).

Durch eine Reihe von Reformen wurden in den Niederlanden zahlreiche arbeitsmarktpolitische Budgets geschaffen, die verschiedenen Trägern für Reintegrationsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Dabei wurden die Kommunen zu zentralen Akteuren. Sie besitzen in der Arbeitsmarktpolitik den Status einer „Mitregierung“ („medebewind“). Um diese „Kommunalisierung“ zu erläutern, sollen im folgenden die zentralen Reformen dargestellt werden, die dem Politikfeld Arbeitsmarktpolitik zu den aktuellen Konturen verhalfen.

3. Das Coming Out des Politikfeldes Arbeitsmarktpolitik⁹

Es ist bezeichnend, dass die niederländische Arbeitsverwaltung in der Bewältigung der größten Krisenperiode seit den 1930er Jahren, in der Zeit der „Dutch Disease“, nur eine Nebenrolle spielte. Sie führte während der Krise der 1970er Jahre ein Schattendasein in der niederländischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In der Beschäftigungspolitik der 1970er Jahre dominierten Ersatzbeschäftigungen für das Baugewerbe („aanvullende werken“), sowie staatliche Investitionsprogramme, Steuererleichterungen und Investitionsbegünstigungen (WRR 1987). Nach Dietmar Braun (1989) haben die Niederlande zwischen 1973 und 1984 beschäftigungspolitisch auf ganzer Linie versagt. Die Arbeitsbeziehungen polarisierten sich nach dem Scheitern der Lohnzurückhaltung seit 1963 zunehmend, zwischen den Parteien herrschte ein politisches Patt. Zusammengefasst zeigten sich die AkteurInnen wenig strategiefähig. Braun nannte diese Phase des niederländischen Modells daher „immobilen Korporatismus“ (vgl. auch Wolinetz 1989).

Angesichts steigender Löhne versuchte die Regierung mittels keynesianischer Beschäftigungspolitik und durch den Ausbau des Sozialstaates die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung zu bewegen (vgl. Braun/Keman 1986). Meilensteine des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates markieren dabei die Einführung der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO 1967) sowie die Verabschiedung des Allgemeinen Sozialhilfegesetzes (ABW 1965). Nachdruck wurde auf die Garantie eines Einkommens gelegt. Als die WAO-Rente in den 1970er Jahren zunehmend von den Ausführungsorganisationen der Arbeitnehmersversicherung, und damit von den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, als „versteckte Lohnersatzmaßnahme“ (Braun 1989, 112) genutzt wurde (vgl. Hemerijck/Manow 1998) und zu einem zentralen Instrument zur Entfernung überzähliger ArbeitnehmerInnen wurde, schossen die öffentlichen Sozialausgaben exorbitant in die Höhe. Nach der keynesianischen Beschäftigungspolitik wurde so die Reduzierung des Arbeitsangebots zur dominierenden Strategie (Hemerijck/Kloosterman 1995).

Mit der Verschärfung der arbeitsmarktlichen Krise verschoben sich bei den AkteurInnen jedoch die Strategien. Das Abkommen von Wassenaar ist wohl der bekannteste, wenn auch oftmals überbewertete (vgl. Heertum-Lemmen/Wilthagen 1996) Ausdruck der wiedergefundenen Strategiefähigkeiten seitens der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Es ist in unserem Zusammenhang nun aber bedeutender, dass sich auch auf Seiten der staatlichen AkteurInnen die Strategien verschoben. Zwei Entwicklungen sind hier anzusprechen: zum einen der Beginn einer aktiven (besser: aktivierenden) Arbeitsmarktpolitik, zum anderen aber auch das Erkennen eines Reformbedarfs im System der Sozialen Sicherung. Während der Beginn der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bereits in die 1980er Jahre fiel, wurde die Reform des Systems der Sozialen Sicherung erst in den 1990er Jahren in Angriff genommen, dann aber mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Initiative Arbeit und Einkommen verbunden. Beides zusammen genommen führte zu einem „Revival“ der Kommunen

in der Arbeitsmarktpolitik, die bereits in den 1930er Jahren eine tragende Rolle innehatten. Im folgenden Teil soll auch angedeutet werden, dass dieser Wandel durchaus mit Konflikten zwischen der Regierung und den Sozialpartnern verbunden war.

3.1. Die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik

Bereits in den 1980er Jahren wurden die Kommunen als Akteure einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik institutionalisiert (vgl. WRR 1987; Kraaijestein 1995). Von besonderer Bedeutung waren die Änderungen des Gesetzes zur Arbeitslosenversicherung, die am 1. Januar 1987 in Kraft traten, und die die Kommunen und UVIs verpflichteten, die Reintegration von ArbeitslosengeldempfängerInnen voranzutreiben (WRR 1987, 74). Das Sozialministerium schuf damit auch eine erste Verkopplung zwischen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik. Das WW (Arbeitslosenversicherungsgesetz) markiert den Beginn der Dezentralisierung der niederländischen Arbeitsmarktpolitik, durch die neben die Arbeitsverwaltung auf lokaler Ebene weitere Institutionen traten, die öffentlich damit beauftragt wurden, die Reintegration der Arbeitslosen voranzutreiben: Neben die Arbeitsämter traten die Kommunen und die Ausführungsorganisationen der Arbeitnehmerversicherung. Diese Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik setzte sich in den 1990er Jahren nun fort. Die Kommunen und die Vereinigung der Niederländischen Gemeinden (VNG) regieren in der Arbeitsmarktpolitik mit. Es sind vor allem drei Bereiche, in denen die Kommunen in den 1990er Jahren an Kompetenz gewannen: in der Aktivierung von LeistungsempfängerInnen, in der Förderung öffentlicher Beschäftigung und in der Berufsausbildungs- und Bildungspolitik (Trampusch 1999).

Lassen wir die wichtigen Reformen in der Berufsausbildungs- und Bildungspolitik (vgl. hierzu Hövels 1999) außen vor, so sind für die Aktivierung der Kommunen folgende Reformen zu nennen:

Durch die Änderung des Allgemeinen Sozialhilfegesetzes 1996 (nABW), die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes 1996 und die Einführung des Gesetzes über die Beschäftigung Arbeitsuchender (WIW) wurden die Kommunen im großen Maßstab dazu verpflichtet, die Gruppe der schwervermittelbaren Arbeitslosen in Arbeit zu reintegrieren (vgl. Radar 1998, 5). Durch die Einführung des „inkoopmodels“ 1996 wurden den Kommunen finanzielle Mittel bereitgestellt, um bei der Arbeitsverwaltung Reintegrationsmaßnahmen einzukaufen (vgl. Nieuwkerk 1998a). Das Gesetz zur Wiedereingliederung von Erwerbsunfähigen (REA, 1998) übertrug den Kommunen schließlich auch die Reintegration von erwerbsunfähigen LeistungsempfängerInnen (Duijndam 1998). Neben der Aktivierung passiver LeistungsempfängerInnen stehen die Kommunen mittlerweile auch immer mehr in der administrativen Verantwortung von Arbeitsplatzbeschaffungsprogrammen. Dazu gehören die Geschützten Werkstätten für Behinderte nach dem Gesetz über geschützte Beschäftigung (WSW 1997), die Arbeitsstellenpools für Langzeitarbeitslose (banenpools, Melkert Jobs, I/D-Banen, EWLW)¹⁰, die mittlerweile jährlich 80000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze anbieten (FNV 2000, 23), sowie die Organisationen nach dem Jugendbeschäftigungsförderungsgesetz (JWG 1992), die die Berufsausbildung und -erfahrung Jugendlicher verbessern sollen.¹¹ In den letzten Jahren wurde diese Kommunalisierung durch das CWI-Projekt, d.h. eines organisatorischen Verbundes zwischen Sozialämtern, Arbeitsämtern und UVIs in sogenannten CWIs, abgerundet. Wie noch darzustellen sein wird, schlug dieses CWI-Projekt Mitte 1998 in ein neues umfassendes Konzept, der „Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“ (SUWI), um, innerhalb dessen die bestehenden Verwaltungsstrukturen erneut grundlegend verändert werden sollen. Die CWIs sollen nun eigenständige Organisationseinheiten bilden, und im Zuge dieser Reform soll die Arbeitsverwaltung abgeschafft werden.

Die Beteiligung der Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik wurde damit in den 1990er Jahren zunehmend institutionalisiert und hat zu Positionsverschiebungen geführt. Fällt auf der

Ebene der Politik im Sinne von *policy* die Reorganisation des Verhältnisses von Arbeitsmarktpolitik und Sozialer Sicherung ins Auge, so ist es auf der Ebene der *polity* die Vielfalt von neuen, in Netzwerke eingebundenen Organisationen. Mittlerweile sind die Kommunen durch ein Netz von (neuen) Organisationen mit arbeitsmarktpolitischen Aufgaben betraut (vgl. Nieuwkerk 1998b, 6). Als „roten Faden“ in diesen Entwicklungen erkennen Uyl/Raatgever (1997, 2), „dass der Zentralstaat anzielt, die Gemeinden bei der Aktivierung von Arbeitslosen stärker einzubringen“.

Diese Kommunalisierung beeinflusst auch zunehmend das *policy-making* im Politikfeld Arbeitsmarktpolitik (vgl. Hendriks 1999, passim). Sie führte zu einer politischen Aufwertung der VNG und der Großen Städte. Dies wurde sowohl von Seiten des Zentralstaates als auch seitens der Kommunen und der VNG intensiviert. Die Großen Städte formulierten ihre Positionen selbst in mehreren Memoranden. Die VNG trat 1998 mit ihrem Bericht über die „zukünftige Rolle der Gemeinden in Arbeit und Einkommen“ an die Politik heran (VNG 1998). Darin fordert die VNG angesichts der gestärkten Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, bei der Verteilung der Haushaltsmittel mehr Verfügungsrechte zu erhalten. Die VNG spricht von einer „steuernden und koordinierenden Rolle“ der Kommunen in der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (VNG 1998, 1). Durch die sogenannten „Durchstartabsprachen“ (doorstartconvenanten) zwischen den Städten, der VNG und dem Sozialministerium wurden den Kommunen schließlich zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt, damit diese ihre Steuerungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt stärken können. Zum 1. Januar 2001 soll ein Fond Werk en Inkomen (FWI) eingeführt werden, der die mittlerweile zahlreichen Budgets, die den Kommunen zur Wiedereingliederung zur Verfügung stehen, zusammenfasst und den Kommunen größere Handlungsspielräume gewährt (vgl. Sociale Nota 2000, 100–101). Nach den Wahlen 1998 wurde auch ein besonderer Minister für Große-Städte-Politik („Grote Steden Beleid“) ernannt, was die Lobby der VNG und der Großen Städte in Den

Haag zusätzlich verstärkte. Die neue Regierung (Paars II), die im September 1998 ins Amt trat, brachte noch eine weitere interessante Konstellation zu Tage. Ad Melkert wurde als Sozialminister von Klaas de Vries abgelöst. Vries war von 1996 bis 1998 Vorsitzender des Sozialökonomischen Rates und davor acht Jahre lang Vorsitzender der VNG.

Diese Institutionalisierung der Kommunen und der VNG als tragende Akteure wurde dabei anfänglich durch die STAR und den SER und damit durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erheblich kritisiert. So sprach sich die STAR deutlich dagegen aus, den Gemeinden immer mehr Mittel für die Reintegration von Erwerbslosen bereitzustellen. Die tripartite Arbeitsverwaltung, so die STAR, könne unter diesen Umständen keine aktivierende Arbeitsmarktpolitik mehr ausüben (STAR 1998, 17). Dieser Kritik schloss sich der SER explizit an (vgl. SER 1998, 83–86). Dieser Abwehr einer Kommunalisierung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen stand zum Zeitpunkt dieser Kritik jedoch bereits ein beträchtlicher Positionsgewinn der Strategie der Kommunalisierung in der Politik des Sozialministeriums gegenüber. Außerdem vertrat das Sozialministerium ganz offensiv die Position, dass die Stellung der Kommunen in der Reintegrationspolitik eine gänzlich andere Qualität besitzt als die der Sozialpartner: Während die Kommunen „mitregieren“, kann den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen vom Sozialministerium aufgetragen werden „mitzuverwalten“¹².

Der wesentliche Grund, warum in den 1990er Jahren in den Niederlanden mit einer rasanten Geschwindigkeit die Akteurskonstellation in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausgetauscht wurde, und sich die Einflussnahme zu Gunsten des Zentralstaates und der Kommunen und damit zu Lasten der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen verschoben hat, ist die vollständige Entmachtung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in der Sozialversicherung sowie die durch die Initiative Arbeit und Einkommen eingeleitete Abschaffung der Arbeitsverwaltung. Beides soll im folgenden näher erläutert werden.

3.2. Die Reform der Sozialversicherung

Zur ersten grundlegenden Strukturreform in der Sozialversicherung kam es im Anschluss an den Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission Buurmeijer im Jahre 1993¹³. Wichtigste Schlussfolgerung des Berichts war eine harte Kritik an den von den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen geleiteten und verwalteten Betriebsvereinigungen („bedrijfsverenigingen“), die bis dahin auf sektoraler Ebene die Arbeitnehmerversicherungen ausführten. Die Kommission hob hervor, dass die Bemühungen der Ausführungsorgane, LeistungsempfängerInnen in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, stark unterentwickelt waren, und forderte eine Aktivierung des Systems. Nach dieser Kommission wurde eine „große Entflechtung“ (Sol 2000, 294) des Systems eingeleitet. Etappenweise leitete die 1994 mit der Parole „Arbeit, Arbeit und noch mal Arbeit“ ins Amt gewählte sozialdemokratisch-liberale Koalitionsregierung Kok durch das Organisationsgesetz Sozialversicherung 1995 (OSV 1995) und das Organisationsgesetz Sozialversicherung 1997 (OSV 1997) den Umbau der Arbeitnehmerversicherung ein. Wichtigster gemeinsamer Nenner der durch das OSV 1995 und OSV 1997 eingeleiteten Veränderungen war, die – getrennt nach Branchen – durch die Arbeitsmarktpartner verwaltete Ausführung der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO), der Krankenversicherung (ZW) und der Arbeitslosenversicherung (WW) schrittweise korporatistisch zu entflechten, d.h. die Gewerkschaften und Arbeitgeber durch die Entkorporatisierung und Privatisierung der Ausführungsorganisationen (UVIs) auf Distanz zu setzen und dem Zentralstaat wieder mehr Kontrollmöglichkeiten zu eröffnen (vgl. hierzu auch Hemerijck/Manow 1998, 25–26).

Das war das Ende der korporatistischen Verwaltung der Arbeitnehmerversicherung auf der Ebene der Branchen. Seit 1997 haben die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen auf die Ausführungsebene nur noch einen beratenden Einfluss. Die ehemals bipartistische Autonomie der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in der Arbeitnehmer-

versicherung wurde durch ein tripartistisches Gremium, das Landesweite Institut für Sozialversicherung (Lisv), ersetzt, welches unter der Verantwortung des Sozialministeriums steht. Parallel zu dieser Entmachtung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen wurden die neuen und privatisierten Träger der Arbeitnehmersicherung, die UVIs und das Lisv verpflichtet, die Reintegration der WW- und WAO-EmpfängerInnen voranzutreiben. In letzter Zeit werden somit auch den UVIs immer mehr zusätzliche Mittel für Reintegrationsanstrengungen bereitgestellt. Zu nennen sind hier die 1996 eingeführten Kehrgesetzbudgets („veegwetbudgetten“), sowie finanzielle Mittel im Rahmen des „passgenauen Ansatzes“ und des Allgemeinen Arbeitslosigkeitsfonds („algemeen werkloosfond“) (vgl. Sociale Nota 2000, 82–84). Insgesamt betrachtet lief dieser Teil der Strukturreform in der Arbeitnehmersicherung relativ konsensual ab. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen befürworteten die Einführung von Marktelementen und das Ziel, die Reintegration von LeistungsempfängerInnen voranzutreiben, ausdrücklich (vgl. SER 1994; 1997).

Der Kommunalisierung der arbeitsmarktpolitischen Implementationsstrukturen und der Aufwertung der Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure folgte also eine Entkorporatisierung der Ausführungsstrukturen in der Arbeitnehmersicherung, welche den neuen Trägern die Verpflichtung einer Reintegrationspolitik auferlegte. Ohne im Rahmen dieses Beitrages im Detail die interessenpolitischen und prozessualen Hintergründe aufdecken zu können, lässt sich dabei festhalten, dass die Kommunalisierung von kritischen, die Aktivierung der Arbeitnehmersicherung dagegen von befürwortenden Stimmen seitens der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen begleitet wurde. Es ist die Initiative Arbeit und Einkommen, welche die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und die Strukturreform der Arbeitnehmersicherung nun miteinander verbindet, und die durch die Abschaffung der Arbeitsverwaltung die Gewerkschaften und Arbeitgeber aus der Implementation der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu drängen droht.

3.3. Die Initiative Arbeit und Einkommen

Eine erste Andeutung, die verschiedenen Reformstränge (Kommunalisierung, CWIs und Strukturreform der Arbeitnehmersicherung) zusammenzufügen, findet sich in der Regierungsabsprache der Paars II Koalition vom August 1998¹⁴. Die Regierung kündigte an, den Reformprozess der Arbeitnehmersicherung und die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit (gemeint ist das CWI-Projekt) fortzuführen und besser aufeinander abzustimmen.

Eine präzise Darstellung der neuen Strategie erfolgte schließlich in der Diskussionsnote „Structuur Uitvoering Werk en Inkomen“ vom 5. November 1998 (SZW 1998). Die CWIs wurden hier nicht mehr als „Zusammenarbeitsverband“ („samenwerkingsverband“), sondern als selbstständige Organisationen mit eigenständigen Aufgaben bezeichnet. Die Regierung schlug vor, die Kernaufgaben der Arbeitsverwaltung, die Arbeitsvermittlung und die Beratung von Arbeitsuchenden, in die CWIs zu integrieren und denjenigen Organisationsteil der Arbeitsverwaltung, der mit der Durchführung der Reintegrationsmaßnahmen betraut war, in ein privates Unternehmen zu überführen. Des weiteren forderte die Regierung, die finanziellen Mittel der Arbeitsverwaltung, die für die Reintegration bereitstehen, das sogenannte „Leistungsbudget“, den Kommunen und den Trägern der Sozialversicherung zu übertragen. Eine Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen in der Arbeit der CWIs beabsichtigte die Regierung nur noch auf zentraler Ebene zu institutionalisieren, während die Sozialpartner auf dezentraler Ebene gänzlich ausgeschlossen werden sollten. Begründet wurde diese Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung mit der Entkorporatisierung der Ausführungsstrukturen der Arbeitnehmersicherung (vgl. SZW 1998, punt 5, o.S.). Die Regierung erachtete es allenfalls für sinnvoll, auf dezentraler Ebene eine Beratschlagungsstruktur („overlegstructuur“) (SZW 1998, punt 5) mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen einzurichten.

Damit ging die Regierung nun einen Schritt weiter, als es die bis dahin verlauteten Positio-

nen der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erwarten ließen. Sowohl der SER als auch die STAR plädierten im Juni 1998 noch für eine Beibehaltung der bisherigen Strukturen der Arbeitsverwaltung und für eine Fortsetzung ihrer korporatistischen Interessenvermittlungsstrukturen (vgl. STAR 1998, 16–17; SER 1998, 79 und 83).

Im März 1999 goss die Regierung mit der sogenannten SUWI-Note (Nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) die in der Diskussionsnote vom November 1998 angekündigten Richtungsänderungen schließlich in gezielte strukturelle Reformvorschläge (SZW 1999b). Die SUWI-Note besiegelte die Aufteilung der Arbeitsverwaltung endgültig: Sie forderte die Einrichtung eines privaten „Reintegrationsbetriebes Arbeitsverwaltung“, die Integration der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung in die CWIs, die Verschiebung der bisherigen Haushaltsmittel der Arbeitsverwaltung zu den Kommunen und UVIs. Eine Mitverwaltung durch die Sozialpartner will die Regierung in Zukunft allein auf zentraler Ebene durch das Landesweite Institut für Arbeit und Einkommen (LIWI) institutionalisieren, das an die Stelle der Zentralen Arbeitsverwaltung und des Lisv tritt und unter der Aufsicht des Sozialministeriums steht. Dieses mit unabhängigen Kronmitgliedern, Arbeitgeber- und GewerkschaftsvertreterInnen, sowie mit drei GemeindevertreterInnen besetzte Gremium soll die Arbeit der CWIs koordinieren. Die Verteilung des inzwischen sehr umfangreichen Budgets an Reintegrationsmitteln soll nach Verhandlungen mit dem LIWI durch das Sozialministerium festgelegt werden.

In den Stellungnahmen des SER und der STAR vom Juni 1999 fand die Abschaffung der Arbeitsverwaltung, die Reintegration der Kernaufgaben in die CWIs, die Privatisierung der Reintegrationsaufgaben und die Integration von CBA und Lisv in das LIWI nun eine breite Zustimmung (vgl. SER 1999, 16 und 113–115; STAR 1999, passim). Als ausdrücklicher Befürworter der Privatisierung des Reintegrationsteils der Arbeitsverwaltung tritt dabei der Arbeitgeberverband VNO-NCW (Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Niederlands

Christelijk Werkgeversverbond) auf.¹⁵ Die Föderation der Niederländischen Gewerkschaften FNV (Federatie van Nederlandse Vakverenigingen) kritisierte in einer eigenen Stellungnahme zwar, dass die Privatisierung des Reintegrationsteils der Arbeitsverwaltung nicht zu einer „schnelleren Vermittlung der Arbeitssuchenden“ führen werde, sprach sich aber auch nicht explizit dagegen aus.¹⁶

Warum die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen über die korporatistischen Verhandlungsstränge SER und STAR nun der Entkorporatisierung der Arbeitsverwaltung auf einmal zustimmten, kann im Rahmen dieses Beitrages auch auf Grund der Aktualität der Entwicklungen, die natürlich auch noch erhebliche Übergangsschwierigkeiten mit sich führen, nicht endgültig geklärt werden. Das vorliegende Material an offiziellen Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erlaubt jedoch die folgenden zwei Vermutungen: Erstens ist anzunehmen, dass die Zustimmung der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen zur Abschaffung der Arbeitsverwaltung in informellen Gesprächen zwischen Juni 1998 und Juni 1999 erreicht wurde.¹⁷ Zweitens ist jedoch auch hervorzuheben, dass die Gewerkschaften wie auch die Arbeitgeberorganisationen ihr Herz nicht an die Arbeitsverwaltung gebunden hatten. Verschiedene Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen deuten vielmehr darauf hin, dass diese aus organisations- und tarifpolitischen Motiven heraus in den konkreten Verhandlungen einerseits wohl eher versuchten, ihre Positionen in der Frage der Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung zur Geltung zu bringen, und sie andererseits in der generellen Frage der Zukunft der Arbeitsmarktpolitik ihr Hauptaugenmerk eher auf die sektorale Arbeitsmarktpolitik lenkten (vgl. auch Sol 2000, 299).

Diese Vermutung, dass bei den Sozialpartnern die „eigene“ Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Branchen im Vordergrund stand, lässt sich anhand einer rückblickenden Stellungnahme der FNV vom März 2000 nachvollziehen. Die Strukturreform der Arbeitsverwaltung wird darin als Wandel von einem tripartistischen zu

einem monopolistischen Modell charakterisiert, wobei spätestens seit der Strukturreform 1996 auf zentraler Ebene das Sozialministerium wieder die Regierolle in der Arbeitsverwaltung übernommen hätte und gleichzeitig den Kommunen immer mehr arbeitsmarktpolitische Instrumente in die Hand gelegt wurden (vgl. FNV 2000, 22). Zu den Entwicklungen im Rahmen des CWI-Projekts und der SUWI-Initiative merkt die FNV schließlich treffenderweise folgendes an:

Die Kommunen bekommen immer mehr Geld für die Arbeitsmarktpolitik. So werden die gegenseitigen Beziehungen in der tripartiten Zusammenarbeit zu Auftraggeber- und Einkaufsbeziehungen. Bei dieser Entwicklung hat der Staat [overheid] in den letzten Jahren nicht nur die Sozialpartner immer weiter von seiner Politik entfernt, sondern er dreht der sektoralen Arbeitsmarktpolitik auch den Hals um. (FNV 2000, 22–23)

4. Schluss

In den Niederlanden hat seit Mitte der 1990er Jahre ein policy-Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt Konturen angenommen, der sich bereits in den 1980er Jahren angedeutet hat. Arbeitsmarktpolitik wird in den Dienst der Aktivierung der LeistungsempfängerInnen gestellt und erhält eine bisher ungewohnte Prominenz. Dabei ergeben sich Schnittpunkte zum Zielkorridor der Beschäftigungspolitik, sowie eindeutige Wechselbeziehungen zur Strukturreform der Arbeitnehmersversicherung. Auf der institutionellen Ebene der polity zeigen sich neue Trägerkonstellationen in der Implementation, im policy making ist eine Verstärkung der Rolle der Kommunen und der Großen Städte zu erkennen. Auch wenn sich der Wandel noch sehr stark im Fluss befindet, bringen diese Prozesse einen Positionsverlust der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik wie auch in der Ausführung der Arbeitnehmersicherungen mit. Der Entkorporatisierung und Abschaffung der Arbeitsverwaltung wurde dabei seitens der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erstaunlicherweise relativ wenig Blockademacht entgegengesetzt.

Beim Coming Out der Arbeitsmarktpolitik stürzt sich das Poldermodell, versteht man darunter eine konsensuale Einbettung von Reformen und eine korporatistische Steuerung, nicht auf die Arbeitsmarktpolitik. Die Richtung der Arbeitsmarktpolitik wird eher vom Staat als durch Verhandlungen und Konsens bestimmt. Gerade die Prozesse um die Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik und um die Initiative Arbeit und Einkommen deuten an, dass die Positionen der Gewerkschaften und Arbeitgeber das institutionelle Ergebnis wenig beeinflusst haben. Im arbeitsmarktpolitischen policy making wie auch in der Implementation wird den Kommunen eine immer größer werdende Rolle zuteil. Es scheint fast so, als ob die staatliche Arbeitsmarktpolitik, weil die Arbeitsverwaltung abgeschafft und damit auch entkorporatisiert wird, das Poldermodell im weiten Bogen umgeht; zumal die Gewerkschaften und Arbeitgeber im zunehmenden Maße die Branche als arbeitsmarktpolitische Handlungsarena anerkennen.

ANMERKUNGEN

- 1 Das Abkommen von Wassenaar (1982) und der „Neue Kurs“ (1993) werden als korporatistische Grundlage des niederländischen Beschäftigungserfolges angesehen. Während Wassenaar als Startschuss für eine konsequente Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften im Tausch gegen Arbeitszeitverkürzung gilt, vereinbarten die Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften im „Neuen Kurs“ eine weitere Dezentralisierung und Flexibilisierung, sowie ein generelles Bekenntnis zur Steigerung der Erwerbsquote und zu Arbeitszeitverkürzung (Visser/Hemerijck 1998).
- 2 Wenn im Folgenden von Arbeitsmarktpolitik gesprochen wird, so meint dies immer „aktive Arbeitsmarktpolitik“, d.h. Maßnahmen, die versuchen auf den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage Einfluss zu nehmen und damit eine „Anpassungsfunktion“ innehaben. Zu unterscheiden ist davon passive Arbeitsmarktpolitik, d.h. Lohnersatzleistungen, welche eine kompensatorische Funktion aufweisen (zu dieser Unterscheidung vgl. Mertens/Kühl 1977).
- 3 „Policy“ ist ein Begriff der policy-Forschung. Die policy-Analyse fragt nach dem Zusammenhang zwischen politischen Institutionen (Normengefüge, for-

- male Regeln, Organisationsform: polity), politischem Prozess (politics) und Politikinhalt (policy).
- 4 Die Beschäftigtenquote ist definiert als Anteil der Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–64 Jahre).
 - 5 Der SER wurde 1950 als öffentlich-rechtliche Organisation gegründet und ist das bedeutendste Beratungsorgan der Regierung. Der SER ist tripartistisch. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben je 11 Sitze, weitere 11 Sitze werden von Mitgliedern eingenommen, die von der Regierung ernannt werden. Die bipartite STAR wurde 1945 als private Einrichtung gegründet. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben je elf Sitze.
 - 6 Natürlich umfasst die niederländische Beschäftigungspolitik auch andere Maßnahmen, welche auch die Nachfrage nach Arbeit ansprechen, wie z.B. Versuche der Einflussnahme auf die Lohn(neben-)kosten oder Infrastrukturförderung mittels Steuerpolitik (vgl. SZW 1999a); dennoch soll an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass ein wichtiger Teil der beschäftigungspolitischen Strategie der Niederlande in Maßnahmen besteht, die der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet werden können und müssen.
 - 7 Der Begriff des „passgenauen Ansatzes“ bezeichnet die niederländische Lesart der Leitlinie 2 der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1999 (vgl. NAP 1999, 11), die besagt, dass „arbeitslosen Erwachsenen ... ein Neuanfang ermöglicht wird, ehe sie zwölf Monate lang arbeitslos sind“ (Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999).
 - 8 In verschiedenen Branchen begann man seit 1979, Übereinkünfte über Beschäftigungssicherheit und Aus- und Weiterbildung, auch für Arbeitslose (!), tarifvertraglich zu regeln, was sich in den 1990er Jahren zunehmend institutionalisierte (vgl. Esser/Nagelkerke/Voorden 1998; NEI 1999; FNV 2000; Sol 2000, 300–301). Die Entwicklung dieser sektoralen Arbeitsmarktpolitik kann im Rahmen dieses Beitrages leider nicht weiter ausgeführt werden.
 - 9 Dieser Teil des Beitrages nimmt auf Teil IV meiner Dissertation „Arbeitsverwaltungen und die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Ein Vergleich zwischen den Niederlanden, Deutschland und Großbritannien (1909–1999)“ Bezug, welche voraussichtlich Anfang 2001 erscheinen wird.
 - 10 ID-Banen = Instroom/Doorstroom-Banen; EWLW = Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen.
 - 11 Zu diesen Entwicklungen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik liegen bisher nur vereinzelte, jedoch keine umfassenden Effektivitätsanalysen vor (vgl. CPB 2000a; 2000b; NYFER 1999). Auf die Frage der Effektivität kann im Rahmen dieses Beitrages leider nicht näher eingegangen werden. Für einen kurzen, jedoch äußerst kursorischen Überblick vgl. Schrader 2000.
 - 12 Vgl. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 17. November 1999, 3–4.

- 13 Vgl. Enquete naar het functioneren van de organen belast met uitvoering van sociale verzekeringswetten, Tweede Kamer, 22730, nr. 7–10, 1993.
- 14 Vgl. Regeerakkoord august 1998, Bijlage 1, B „Sociale Zekerheid“, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26024, nr. 10.
- 15 Vgl. VNO-NCW, Afdeling Public Relations (1999). VNO-NCW vindt plannen marktwerking te voorzichtig, Persbericht, 23 maart 1999.
- 16 Vgl. FNV (1999). SUWI verbeterd, maar te weinig oog voor individuele werkzoekende, Persbericht, 23 maart 1999.
- 17 Der zu jener Zeit amtierende Sozialminister de Vries war in den zwei vorangegangenen Jahren Vorsitzender des SER.

LITERATURVERZEICHNIS

- Becker, Uwe* (2000). Realität und Mythos der niederländischen Beschäftigungsentwicklung, in: Hans-Wolfgang *Platzer* (Hg.): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU, Nationale und europäische Perspektiven, Baden-Baden, 112–130.
- Bekku, Ronald van* (1996). Knutselen aan het organisatiemodel voor de arbeidsvoorziening, in: *Openbaar bestuur*, 6(1), 16–22.
- Braun, Dietmar* (1989). Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit, Wiesbaden.
- Braun, Dietmar/Hanns Keman* (1986). Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 27(1), 78–99.
- CPB (Centraal Planbureau)* (1997). Challenging Neighbours. Rethinking German and Dutch Economic Institutions, Berlin.
- CPB* (2000a). Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?, Den Haag.
- CPB* (2000b). Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid, Den Haag.
- Dercksen, Willem J./Harko van den Hende* (1999). Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand, in: *Economische Statistische Berichten Dossier*, 4201, D10–D24.
- Dujindam, Bertine* (1998). Van uitkeren naar (re)integreren, in: *Sociaal Bestek*, 60(3), 27–29.
- Esser, Rob/Ad Nagelkerke/Wim van Voorden* (1998). Sectoren en SWI, in: *Sociaal Bestek*, 60(7/8), 13–16.
- FNV (Federatie van Nederlandse Vakverenigingen)* (2000). De arbeidsmarkt op z'n kop. De FNV oplossingen voor knelpunten, Amsterdam.
- Gestel, Nicolette van* (1994). De onverzichtbare overheid. Naar nieuwe vormen van sturing. Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet, Delft, Dissertation.
- Heertum-Lemmen, A.H. van/A.C.J.M. Wilthagen* (1996). De doorwerking van de aanbevelingen van de stichting van de arbeid, Den Haag.

- Hemerijck, Anton C./ Robert C. Kloosterman* (1995). Der postindustrielle Umbau des korporatistischen Sozialstaates in den Niederlanden, in: Jahrbuch Arbeit und Technik 1995, 286–296.
- Hemerijck, Anton C./Philip Manow* (1998). Experience of Negotiated Social Policy Reform in Germany and the Netherlands. Paper Presented for the Conference 'Varieties of Welfare Capitalism', Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, June 11–13, 1998, Köln.
- Hendriks, Genie* (1999). Uitdagingen van het grotestedenbeleid, in: Sociaal Bestek, 61(12), 16–18.
- Hövels, Ben* (1999). Berufsbildung und Arbeitsmarkt – Zur Reform der beruflichen Bildung in den Niederlanden, Manuscript zur deutsch-niederländischen Tagung „Das niederländische Poldermodell – ein Modell für Deutschland“, 15. April 1999, Dortmund.
- Kleinfeld, Ralf* (1998). Was können die Deutschen vom niederländischen „Poldermodell“ lernen?, in: Josef Schmid/Rainer Niketta (Hg.): Wohlfahrtsstaaten: Krise und Reform im Vergleich, Marburg, 113–137.
- Kraaijestein, Martin* (1995). Gemeentelijke werkgelegenheid en het Rijk: 1945–1990, Hilversum, Dissertation.
- Mertens, Dieter/ Jürgen Kühl* (1977). Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 1, Stuttgart, 279–292.
- Moraal, Dick* (1994). Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden, WZB Discussion Paper FS I 94–204, Berlin.
- NAP* (National Action Plan) (1999). National Employment Action Plan 1999 The Netherlands, The Hague, June 1999.
- NAP* (2000). National Employment Action Plan 1999 The Netherlands, The Hague, June 2000.
- NEI* (National Economic Institute) (1999). Sectoren in de knel, Rotterdam.
- Nieuwkerk, Ton van* (1998a). Het inkoopmodel, dat komt er wel!, in: Sociaal Bestek, 60(4), 27–30.
- Nieuwkerk, Ton van* (1998b). Toekomstige rol gemeenten ‚werk en inkomen‘, in: Sociaal Bestek, 60(6), 20–23.
- NYFER* (Nyenrode Forum For Economic Research)(1999). Benchmark gemeentelijk arbeidsmarktbeleid, NYFER, Breukelen.
- OECD* (Organisation of Economic Cooperation and Development) (1994). Employment Outlook 1994, Paris.
- OECD* (1998a). Employment Outlook 1998, Paris.
- OECD* (1998b). OECD Economic Surveys, Netherlands, Paris.
- OECD* (1999). Employment Outlook 1999, Paris.
- Radar* (1998). Sociale Activering. Methodisch Handelen, Den Haag.
- Rijksbegroting* (2000). Hoofdstuk XV ‚Begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vergaderjaar 1999–2000, Hoofdstuk 3 Arbeidsmarktbeleid, Den Haag.
- Schmid, Günther* (1998). The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany, in: Lei Delsen/Eelke de Jong (Eds.): The German and Dutch Economies. Who follows whom?, Heidelberg, 52–85.
- Schrader, Klaus* (2000). Das ‚niederländische Modell‘: Ein Patentrezept für Vollbeschäftigung?, in: Die Weltwirtschaft, 51(1), 89–116.
- SER* (Sociaal Economische Raad) (1994). Advies regionalisering uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, publicatiennr. 94/09, Den Haag.
- SER* (1997). Advies werken aan zekerheid, publicatiennr. 97/05 deel I, Den Haag.
- SER* (1998). Advies organisatie uitvoering sociale verzekeringen (OSV 2001), publicatiennr. 12/99, Den Haag.
- SER* (1999). Advies structuur uitvoering werk en inkomen, publicatiennr. 2/99, Den Haag.
- Sociale Nota* (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26802, nrs. 1–2.
- Sol, Els* (2000). Arbeidsvoorziening in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners, Den Haag.
- STAR* (Stichting van der Arbeid) (1998). Advies over hoofdlijnen voor de toekomstige uitvoering van de werknemersverzekering, alsmede over de toekomstige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, 9 juni 1998, publicatiennr. 4/98, Den Haag.
- STAR* (1999). Brief aan de vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid uit de Tweede Kamer der staten-generaal inzake de toekomstige uitvoeringsstructuur werk en inkomen, 11 mei 1999, publicatiennr. 2/99, Den Haag.
- Streeck, Wolfgang/Rolf Heinze* (1999). An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel, 54(19), 38–44.
- SZW* (ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (1998). Discussienota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, 5 November 1998, Den Haag.
- SZW* (1999a). Notitie Overzicht van reïntegratie-inspanningen, Den Haag.
- SZW* (1999b). Nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-Nota), 23 maart 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26448, nrs. 1–2.
- SZW* (2000). Nieuwe uitvoeringsstructuur voor sociale zekerheid en reïntegratie, 24. Januar 2000, Den Haag.
- Trampusch, Christine* (1999). Die Rolle der Kommunen in der niederländischen Arbeitsmarktpolitik – Vorbild für Deutschland?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 45(11/12), 983–1004.
- Uyl, Rogier den/Gert Raatgever* (1997). Het activeren van arbeidsmarktbeleid, in: Sociaal Bestek, 59(7,8), 2–5.
- Visser, Jelle/Anton C. Hemerijck* (1998). Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main/New York.
- VNG* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (1998). Notitie toekomstige rol gemeenten ‚werk en inkomen‘, mei 1998, Den Haag.
- Wilhagen, Ton* (1998). Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy. WZB Discussion Paper FS I 98–202, Berlin.
- Wolinetz, Steven B.* (1989). Socio-economic Bargaining in the Netherlands. Redefining the Post-War Coalition, in: West European Politics, 12(1), 79–98.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1987). Activerend Arbeidsmarktbeleid, Den Haag.

AUTORIN

Christine TRAMPUSCH, geb. 1970. Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre (M.A.) an der Universität Regensburg (1990–1995). 1995–1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Statistik der Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Arbeitgeberverbände (bfz e.V.). Seit 1997 Doktorandin am Graduiertenkolleg der Deutschen Forschungs-

gemeinschaft (DFG) „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ am ZENS (Zentrum für Europa und Nordamerika Studien), Universität Göttingen. Promotion zum Thema „Arbeitsverwaltungen und die Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden (1909–1999)“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Politische Ökonomie, comparative studies, Theorien des institutionellen Wandels.

Kontaktadresse: Zentrum für Europa und Nordamerika Studien, Universität Göttingen, Humboldtallee 3, D-37073 Göttingen, Deutschland, e-mail: ctrampu@uni-goettingen.de