

Axel Kunst
1244736
askunst@gmail.com

Ruud Koole
Masterscriptie
Politieke Wetenschappen - Universiteit Leiden
Datum: 6 juni 2016
Definitieve versie
8331 wrd

Het zoeken naar het compromis: de legitimering van de overlegeconomie

door Axel Kunst

Inhoud

Inleiding	2
Het startpunt van het sociaal overleg: de oprichting van de SER.....	6
Het "poldermodel": de overlegeconomie in de jaren negentig.....	11
De Fortuyn-revolte en het voorjaarsoverleg van 2004	18
Conclusie.....	25
Bronnen en Literatuur	27

Inleiding

Sinds de jaren negentig wordt er in de Nederlandse media veelal aan de alarmbel getrokken over de overlegeconomie: deze zou in gevaar zijn, en deze "traditie" zou mogelijk aan zijn einde komen (NRC, 6 augustus 1991; Trouw, 8 juni 1994; De Volkskrant, 22 mei 2004; NOS, 2011). Deze overlegeconomie, vanaf eind jaren negentig veelal "poldermodel" genoemd, zou typerend zijn geweest voor de Nederlandse economie, en Nederland werd in het buitenland zelfs bestudeerd en geroemd om dit fenomeen. Het overlegaspect van de overlegeconomie zou geleid hebben tot een "Dutch miracle": een sterke economische groei in de jaren tachtig van de vorige eeuw (NRC, 6 augustus 1991; NOS, 2011). Het maken van afspraken, het zoeken naar de concensus en het sluiten van overeenkomsten zijn kenmerkend geweest voor de overlegeconomie of "poldermodel", maar staan onder druk wanneer ze niet kunnen voldoen aan de collectieve verwachtingen (Bokhorst, 2014: 295). Tegelijkertijd wordt er ook regelmatig in de media geroepen dat de overlegeconomie "springlevend" is (Trouw, 2003; NRC, 2013). Dit komt volgens Bokhorst (2014: 273) door de wisseling van regeringscoalities en bij succesvolle of mislukte akkoorden. Per kabinetsperiode wisselt de mate van prioriteit die de regering toekent aan het gesprek met de sociale partners (werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties)), en ook de mate van samenwerking met georganiseerde groepen schommelt tussen kabinetten (Bokhorst, 2014: 273).

Hierbij rijst de vraag of ook de legitimering van het poldermodel in de loop der tijd is veranderd. Immers kan de regering, door veranderende machtsverhoudingen binnen het parlement na verkiezingen, van standpunt veranderen over de vraag waarom het overlegaspect van de overlegeconomie wel of niet in stand gehouden dient te worden. Het was Rodney Barker (2001: 46) die in zijn boek *Legitimizing Identities* stelde dat legitimiteit een activiteit is die *binnen* de regering plaatsvindt, waarbij legitimering niet alleen door de regering wordt uitgeoefend, maar ook *voor* de regering wordt uitgeoefend. Legitimiteit functioneert volgens Barker (2001: 45) als zelfrechtvaardiging ("self-justification") voor de administratieve leden van de regering. Of de activiteiten van de regering door het volk gezien worden als legitiem, maakt hierbij niet uit: machthebbers moeten van zichzelf, aldus Barker (2001: 51), eerst hun eigen autoriteit legitimeren.

Een andere mogelijke verklaring voor veranderende legitimering zou gevonden kunnen worden in het historisch institutionalisme. Deze methode binnen de sociale wetenschap maakt gebruik van de geschiedenis van instituties om vervolgens daarbinnen het gedrag en

veranderingen binnen een bepaalde tijdsperiode te analyseren. Een belangrijk concept dat gebruikt wordt binnen het historisch institutionalisme is de padafhankelijkheid, of "path dependence". Pierson en Skocpol (2002: 699-700) beargumenteerden dat hoewel dit concept geen duidelijke definitie heeft, volgens de schrijvers hebben processen binnen padafhankelijkheid wel een bepaalde logica. "Outcomes at a 'critical juncture' trigger feedback mechanisms [negative or positive] that reinforce the recurrence of a particular pattern into the future." Bepaalde gebeurtenissen in het verleden kunnen werken als 'critical junctures', oftewel een zodanige impact hebben op de toekomst dat actoren moeite hebben om terug te keren naar de situatie vóór (het plaatsvinden van) de "critical juncture" (Pierson & Skocpol, 2002: 699-700). Op basis van voorgaande gegevens kan de volgende hoofdvraag vastgesteld worden:

Hoe is de legitimering van het sociaal overleg door regering en parlement veranderd sinds 1949?

Deze vraag heeft tevens een maatschappelijke relevantie. Verschillende Nederlandse media stellen al sinds eind jaren negentig dat "het einde van het poldermodel", meer specifiek het aspect van het sociaal overleg, in zicht is. Eind jaren negentig was de voornaamste reden voor deze noodkreet dat de vakbonden, met de FNV van voorzitter Lodewijk de Waal voorop, een loonsverhoging voor 1999 eisten van tussen de 3,25 en 3,5 procent. Premier Wim Kok reageerde vervolgens dat de FNV met deze eis "overvroeg" (NRC, 30 november 1998). Een jaar later sprak de NRC (20 augustus 1999) weer over het einde van het poldermodel: dit keer stelde FNV-voorzitter Lodewijk de Waal dat werkgeversvereniging VNO-CNW aan haar leden moest vragen om hun lonen te matigen; de werkgevers reageerden verbaasd.

Meer recentelijk worden er ook vraagtekens gezet bij de toekomst van het poldermodel, omdat de representativiteit van de vakbonden volgens sommigen in het geding is. De legitimiteit van de vakbond om bij onderhandelingen aan te schuiven neemt af; niet alleen neemt het ledenaantal van vakbonden al geruime tijd af, maar ook vergrijzen deze vakbonden (CBS, 2015), met als gevolg dat jongeren zich minder gerepresenteerd voelen (Keune, 2015). De bonden zijn echter niet het enige probleem: het midden- en kleinbedrijf ziet zijn meningen niet altijd terug op de onderhandelingsagenda, met als gevolg dat ze zich genegeerd voelen. Critici beweren daarnaast dat het poldermodel niet meer van deze tijd is: er is immers sprake van achterkamertjespolitiek, en in plaats van het algemeen belang worden veelal deelbelangen behartigd (Keune, 2015; De Volkskrant, 2005; Van Weezel, 2013). Ook zou het poldermodel

het besluitvormingsproces onnodig "stroperig" maken, en noodzakelijke hervormingen op sociaaleconomisch gebied zouden eerder door het poldermodel in de weg worden gezeten dan worden bevorderd (Keune, 2015).

Aan de hand van het historisch institutionalisme dienen bepaalde gebeurtenissen gevonden te worden die invloed gehad kunnen hebben op het denken over en de legitimering van het overlegaspect van de overlegeconomie door regering en parlement. Het is echter onduidelijk in welke periode het "startpunt" van het overlegaspect van de overlegeconomie plaatsvond. Vaak wordt verwezen naar het Akkoord van Wassenaar, dat gesloten werd in 1982: afgesproken werd tussen werkgevers, de vakbonden en de regering dat er loonmatiging zou plaatsvinden in ruil voor arbeidstijdverkorting. Dit akkoord betekende volgens vele politieke wetenschappers het einde van een periode van politieke polariteit in de Nederlandse maatschappij; samenwerken in plaats van polariteit zou leiden tot meer economische groei. Toch zien andere wetenschappers het Akkoord van Wassenaar als iets minder "historisch". Woldendorp & Keman (2007: 337) stellen bijvoorbeeld dat er weliswaar sprake was van corporatisme in Nederland tussen 1965 en 2000, maar dat de mate waarin varieerde. Het was geen constante factor met een voorspelbare uitkomst. Het varieerde zowel in hoe vaak het voorkwam als in hoe het presteerde (Woldendorp & Keman, 2007: 337). Anderen beweren echter dat het poldermodel zoals we dat nu kennen zijn beginpunt had met de Hoge Raad van Arbeid in 1920 (Kuipers, 2015) of ergens tijdens de middeleeuwen (Audenaerde, 2009). Voor dit onderzoek zal echter als startpunt van gebruik worden gemaakt van de oprichting van de Sociaal-Economische Raad in 1949. Deze oprichting vormde het begin van het sociaal overleg tussen regering, werknemers(organisaties) en werkgevers(organisaties) zoals we dat tegenwoordig kennen.

De eerste debatten die daarom als eerste besproken zullen worden zijn de raadsvergaderingen van september 1949 en 7 oktober 1949, waarbij de basiselementen van de SER besproken werden door zowel kabinetsleden (met staatssecretaris van economische zaken Van der Grinten in het bijzonder) als leden van de Tweede Kamer. Deze debatten vonden plaats in een tijd van verzuiling en er is - mede vanwege de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog - sprake van (relatief) weinig polarisatie tussen partijen; dit in tegenstelling tot de volgende debatten.

De volgende debatten die gebruikt zullen worden vonden plaats in 1997, tijdens de algemene politieke beschouwingen van dat jaar. Zoals eerder aangegeven was er aan het einde van de

jaren negentig sprake van een "Dutch miracle" dankzij het "poldermodel", op dat moment een internationale term die gebruikt wordt om met name het overlegaspect van Nederland de overlegeconomie te prijzen. Verwacht wordt dat twee samenhangende "critical junctures" die voorafgaand aan dit debat hebben plaatsgevonden, namelijk de ontzuiling aan het eind van de jaren zestig en de crisis van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig, van invloed zijn geweest op de legitimering van het sociaal overleg. Daarnaast vond het debat plaats tijdens de zittingsperiode van het eerste kabinet-Kok: het eerste kabinet sinds de Tweede Wereldoorlog waarin de confessionelen niet onderdeel van uitmaakten. Deze verandering in machtsverhouding is relevant, omdat de christen-democraten mogelijk een ander standpunt konden innemen ten opzichte van het sociaal overleg.

Verwacht wordt dat een derde critical juncture de Fortuyn-revolte zal zijn, aan het begin van deze eeuw. Fortuyn had meerdere keren kritiek geuit op het voorheen gepreede poldermodel: hij noemde het onder meer "ondemocratisch", onderdeel van een "elite-cultuur" en "achterkamertjespolitiek" (Fortuyn, 2002: 184). Debatten die plaatsvonden na de opkomst van Fortuyn en betrekking hebben op de legitimiteit van het sociaal overleg waren de debatten over het voorjaarsoverleg in mei 2004, en over het sociaal akkoord in november van hetzelfde jaar. Het voorjaarsoverleg was geklapt, en in de Tweede Kamer werd uitgebreid gesproken over "het falen van het poldermodel". Mogelijk heeft de Fortuyn-revolte invloed gehad op de denkwijze van andere politieke partijen binnen de Kamer over de nadelen van de overlegeconomie.

De zojuist genoemde debatten zijn terug te vinden op het internet. Op statengeneraaldigitaal.nl worden kamerstukken en -handelingen van 1814 tot 1995 beschikbaar gesteld door de Koninklijke Bibliotheek, en deze website zal daarom gebruikt worden voor het eerste hoofdstuk, waarin het debat over de sociaal-economische raad besproken zal worden. Voor de overige hoofdstukken zal gebruik worden gemaakt van de officiële website van de Nederlandse overheid, waar bij "Officiële bekendmakingen" gezocht kan worden naar parlementaire documenten die openbaar werden gemaakt tussen 1995 en heden. De tekst van de debatten zullen doorzocht worden op woordgebruik; in het eerste debat zal hierbij specifiek gekeken worden naar de standpunten over de Sociaal-Economische Raad (SER), terwijl bij de overige debatten juist de meningen over het "poldermodel" bestudeerd zullen worden.

Het startpunt van het sociaal overleg: de oprichting van de SER

Zoals al eerder vermeld in de inleiding kan beargumenteerd worden dat het startpunt van het overlegaspect van "de overlegeconomie" ligt bij de oprichting van de Sociaal-Economische Raad. Dit overlegorgaan was niet iets nieuws: in de jaren twintig van de twintigste eeuw werd al eerder gesproken over "De Centraal Economische Raad", met vrijwel dezelfde functies als de SER. In een door de SDAP en NVV opgestelde plan gepubliceerd in 1923 werd een rol gezien voor bedrijfsraden in een centraal geleide economie, onder leiding van een Centraal Economische Raad. Deze Centraal Economische Raad zou moeten bestaan uit kroonleden, afgevaardigden van bedrijven en afgevaardigden van bedrijfsraden (Bruggeman & Camijn, 1999: 195).

Zoals al eerder aangegeven in de inleiding, wordt gekeken naar de debatten in de Tweede Kamer tussen 22 september en 7 oktober 1949 om een beter beeld te krijgen van de legitimering van de Sociaal-Economische Raad door regering en parlement. In deze debatten, waarvan alle drie plaatsvonden in de Tweede Kamer, komen de elementen aan bod die de basis zouden vormen van deze raad, en meer specifiek diens taken.

Het eerste debat, op 22 september 1949, had betrekking op de Toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet. De Tweede Oorlog was een paar jaar eerder beëindigd, en Nederland kon beginnen aan de wederopbouw. Het kabinet Beel I was ervan overtuigd dat "laissez faire, laissez aller" niet de oplossing was om Nederland er economisch weer bovenop te helpen: een gemengd systeem, waarbij een krachtige, centraal geleid overheidsapparaat samenwerkt met het bedrijfsleven zou volgens de regering de oplossing zijn (KTK, 1948: 11-13).

Deze samenwerking kon volgens het kabinet Beel I - bestaande uit de Katholieke Volkspartij (KVP) en de Partij van de Arbeid (PvdA) - tot uiting komen in de Sociaal-Economische Raad, waarin werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en "door de Kroon benoemde leden" plaats konden nemen. Deze laatste bepaling was voor de ondertekenaars van het wetsvoorstel noodzakelijk, want op deze manier konden besluiten gecreeërd worden die in zeer sterke mate het algemeen belang raakten. Daarnaast zagen de regeringsleden de Sociaal-Economische Raad niet alleen als een adviesorgaan van de regering, zoals deze functie oorspronkelijk in het voorontwerp stond omschreven, maar ook als een controlerend orgaan ten opzichte van de verschillende bedrijf- en de productschappen. Ten slotte zagen de regeringspartijen de

Sociaal-Economische Raad als een mogelijkheid om de economische gemeenschapsverantwoordelijkheid en de economische zelfverantwoordelijkheid naar elkaar toe te laten groeien; op deze manier kan een "rustige ontwikkeling der welvaartsverzorging in Nederland" plaatsvinden (KTK, 1948: 12).

<i>Kabinet Drees-Van Schaik</i>	76 zetels (van de 100 zetels)
<i>KVP</i>	32 zetels
<i>PvdA</i>	27 zetels
<i>CHU</i>	9 zetels
<i>VVD</i>	8 zetels
Oppositie	24 zetels
ARP	13 zetels
CPN	8 zetels
SGP	2 zetels
Katholiek Nationale Partij	1 zetel

Tabel 1 - Politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer in zittingsperiode 1948-1952

De debatten over de Sociaal-Economische Raad - najaar 1949

Weliswaar was het wetsontwerp over de Sociaal-Economische Raad gemaakt door het vorige kabinet, kabinet Beel I, maar tijdens de zittingsperiode van het kabinet Drees-Van Schaik (bestaande uit PvdA, KVP, CHU en VVD) kwam dit wetsontwerp pas ter discussie in de Tweede Kamer. In het eerste debat, dat plaatsvond op 22 september 1949, werd er met name lof geuit door de regeringspartijen die onderdeel uitmaakten van het kabinet Drees-Van Schaik. Gerard Nederhorst, Ko Suurhoff en Jan Schilthuis hadden namens de PvdA veel waardering voor het wetsontwerp: eindelijk zou de SER een goede samenwerking betekenen tussen werkgevers en werknemers. Samenwerking tussen werkgevers en werknemers was volgens Suurhoff "zeker niet vanzelfsprekend" geweest (HTK, 1949a: 22). Dankzij de gegroeide invloed van de vakbonden mede dankzij de erkenning van deze vakbonden door de regering kon deze samenwerking plaatsvinden; hadden de overheid en de werkgevers de vakbonden niet als gelijkwaardige partner beschouwd, dan was er van de tegenwoordige samenwerking nooit sprake geweest, aldus Suurhoff. De PvdA had echter wel een paar kritische kanttekeningen geplaatst bij een aantal organisatorische aspecten van de SER: zo vond de partij het opmerkelijk dat de voorzitter ook uit de werkgevers- of werknemersgroep

gekozen kon worden. Een groepsvertegenwoordiger als voorzitter van "een zo belangrijk college" vond de PvdA wat vreemd, en daarom vond de partij het wenselijk dat kandidaten voor deze functie "uitsluitend en alleen" in het regeringsblok gezocht moest worden (HTK, 1949a: 17). De Christelijk-Historische Unie (CHU) was ook positief over het wetsontwerp, hoewel de partij wel een aantal opmerkingen had over de financiering; verder besteedde de partij weinig aandacht aan het overlegorgaan (HTK, 1949a).

De liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) uitte kritiek op de achterliggende gedachte van de oprichting van de SER. Zoals al eerder aangegeven had het voorgaande kabinet weinig vertrouwen in "laissez faire". De overheid had meer vertrouwen in een systeem waarin de overheid een grotere rol speelt in de economie. Henk Korthals, Kamerlid voor de VVD, vond deze kritiek op deze liberale aspect opmerkelijk genoeg prima - wellicht omdat de VVD destijds deel uitmaakte van het kabinet - maar vroeg zich dan wel af welke economische politiek de overheid dan voor ogen had. "Een grotere rol voor de overheid in de economie" vond de VVD nog te vaag (HTK, 1949b). Pieter Oud, op dat moment partijleider van de VVD, probeerde de kritiek van het kabinet op "laissez faire" eveneens enigszins te verzachten. "Laissez faire", zo beargumenteerde Oud, propageerde juist tegen "geprivilegieerde groepen", daarmee verwijzend naar Adam Smith (HTK, 1949c: 68-69). Tegelijkertijd hadden de liberalen wel moeite met het behartigen van het "algemeen belang"; beter zou zijn, betoogde Korthals, dat "de bevordering van het belang van het Nederlandse bedrijfsleven met inachtneming van het algemeen belang" voorop lag (HTK, 1949b: 44). De VVD deelde tevens de kritiek van de ARP over de rol van de overheid binnen de SER: de regering kon niet zeggen dat de SER in handen is van het bedrijfsleven, als een derde van de leden binnen de raad bestaat uit vertegenwoordigers van de regering (HTK, 1949b: 45).

Aan de kant van de oppositie was de kritiek zeker niet minder mild. Jan Schouten, fractievoorzitter van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), had kritiek op de omschrijving van de Sociaal-Economische Raad in het wetsontwerp: "orgaan van advies voor de regering". Dit was echter één kenmerk van het volgens Schouten "tweeledige karakter" van de SER; de andere functie was namelijk "het orgaan voor de algemene bedrijfsorganisatie, met het oog waarop hem bevoegdheden worden toegekend" (HTK, 1949a: 32). De ARP had toch nog bezwaren tegen deze tweeledigheid: zo zou de uitvoering van één taak van de SER niet gewenste invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van de andere taak. De besturende en regelende taak van de SER zou volgens Schouten kunnen leiden tot een beschadiging van de objectiviteit van diens adviezen. De adviezen kunnen immers in een te sterke mate de Raad

zelf binden bij zijn bestuur van en de regelingen voor de algemene bedrijfsorganisatie. Schouten stelde daarom voor om een zelfstandige organisatie in het leven te roepen, mocht de regering een algemene bedrijfsorganisatie noodzakelijk achten. Daarnaast wenste Schouten dat de samenstelling van het bestuur van de algemene bedrijfsorganisatie anders zou zijn dan het adviescollege, vanwege het verschil in karakter tussen deze twee organen. Mede hierdoor zou er behoefte ontstaan aan een verschil in samenstelling binnen de SER, zo beargumenteerde Schouten (HTK, 1949a: 32).

Een ander kritiekpunt dat naar voren werd gebracht door Schouten had betrekking op het schijnbaar onafhankelijke karakter van de SER. Meer specifiek hadden de zorgen van deze fractieleider te maken met hoe de regering mogelijk kritiek of door de regering niet gewenste adviezen binnen de SER kon blokkeren of op preventieve wijze kon voorkomen. Schouten stelde bijvoorbeeld dat de regering in de SER vertegenwoordigd zou zijn door personen die aangewezen zijn door de regering, die als zodanig een adviserende stem binnen de Raad hebben. Deze vertegenwoordigers kunnen Schouten hun ongenoegen uiten over aan de orde zijnde voorstellen, en als door de minister gesteunde personen enorme invloed uitoefenen op de beraadslagingen en de op te nemen besluiten. Weer vraagt Schouten zich af hoe de zelfstandigheid van het overlegorgaan in stand gehouden wordt, wanneer de regering in staat was druk uit te oefenen op de agenda van de SER. Schilthuis van de PvdA had dezelfde vraag, alleen vroeg de PvdA of de door de regering aangewezen personen vooral van ambtelijke of vooral van deskundige kant zouden komen. De SGP vulde daarbij aan dat ambtenaren als "onafhankelijke deskundigen" aangewezen konden worden, maar zette vraagtekens bij deze onafhankelijkheid. Het zou volgens de SGP namelijk karakter en moed vereisen van deze ambtenaren om lijnrecht tegen het beleid of wetsvoorstellen van de regering in te gaan (HTK, 1949c).

Andere kritische standpunten kwamen Gerben Wagenaar, tot 1952 fractieleider in de Tweede Kamer van de Communistische Partij Nederland (CPN), tevens oppositiepartij ten tijde van deze debatten. De CPN was weliswaar een kleinere oppositiepartij, met "slechts" acht zetels van de destijds honderd zetels in de kamer, maar de opmerkingen van deze partij over het wetsontwerp weken af van de argumenten van de andere politieke partijen in de Kamer. Zo uitte de CPN haar zorgen over de onafhankelijkheid van de SER. In tegenstelling tot de ARP lag de focus van de kritiek van deze partij echter niet zozeer bij de rol van regering binnen de SER, maar de rol van de werknemers en de vakbonden. Volgens Wagenaar had de regering gesteld dat "arbeider en ondernemer" dezelfde belangen hebben, namelijk de welvarendheid

van "het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen" (HTK, 1949b: 38). Wagenaar zette hier vraagtekens bij: in de ogen van de Communistische Partij was er helemaal geen sprake van een overlapping in belangen tussen werknemers en werkgevers. Werknemers zijn op zoek naar hogere lonen, terwijl werkgevers juist op zoek zijn naar meer winst; een voorbode voor een klassenstrijd, aldus Wagenaar, en hierdoor lijkt samenwerking in de woorden van Wagenaar vrijwel onwaarschijnlijk. Samenwerking tussen werknemers en werkgevers in de SER vond de CPN een vreemd begrip, en zodoende was deze partij tegen het wetsontwerp (HTK, 1949b).

Ook had Wagenaar zorgen over de vermeende onafhankelijke en zelfstandige rol van de vakbonden binnen de SER. Volgens Wagenaar konden slechts "representatieve erkende" organisaties onderdeel worden van de Sociaal-Economische Raad; in andere woorden, aldus Wagenaar, organisaties die niet tegen de regering in kunnen of willen gaan, en die "bereid zijn de bevelen op te volgen, die de Regering en het ondernemerdom haar geven" (HTK, 1949b: 40).

Subconclusie

Aan de kant van de regeringspartijen had de kritiek vooral betrekking op organisatorische punten over de Sociaal-Economische Raad, en op bepaalde bewoordingen van de plannen van het kabinet. Argumenten over het wel of niet invoeren van de SER zijn nauwelijks gevonden. De CPN was de enige partij die zich openlijk verzette tegen de komst van de SER als institutie, omdat het niet rymde met haar ideeën over de klassenstrijd, en omdat de communistische vakbond - de EVC - in de ogen van CPN-voorman Wagenaar niet de kans zou krijgen om als "erkende organisatie" plaats te nemen binnen de Raad.

Het "poldermodel": de overlegeconomie in de jaren negentig

Sinds de oprichting van de Sociaal-Economische Raad in 1949 hebben er vele aardverschuivingen plaatsgevonden in de Nederlandse politiek. De vier dominante politieke zuilen, eens gekenmerkt door hun noodzaak om samen te werken vanwege het gebrek van een zuil met een absolute meerderheid van kiezers, werden steeds minder zichtbaar. Een ontzuiling vond plaats in de jaren zestig: kiezers waren niet langer nauw verbonden aan hun politieke zuil, en de ontzuiling - in samenspel met de toenemende ontkerkelijking en individualisering - zorgde voor een nieuw politiek landschap. In dit veranderde politieke landschap vonden ook een institutionele herschikking plaats: de katholieke vakbeweging ging samen met de socialistische vakcentrale (FNV, opgericht in 1976); nieuwe partijen die niet of nauwelijks aan de oorspronkelijke zuilen verbonden waren zagen het licht in de Tweede Kamer (zoals D'66 en de Boerenpartij) (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 261). In dit klimaat van toenemende ontzuiling groeide ook de polarisatie tussen partijen: het was immers niet alleen van belang voor partijen om hun achterban "in de boot" te houden, maar partijen hadden nu meer dan ooit tevoren de mogelijkheid om kiezers van andere, vaak politiek nauwe partijen aan zich te binden. Het in 1973 aangetreden kabinet-Den Uyl weerspiegelde deze politieke aardverschuiving, geïnspireerd door de hoop een doorbraak te vinden tussen socialisten en (vooruitstrevende) christendemocraten (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 261).

De ontzuiling zorgde voor een crisis van de overlegeconomie. Er was immers - mede door de ontzuiling - een sociale en politieke polarisatie ontstaan. Zuilen werden voor tientallen jaren bij elkaar gehouden door gemeenschappelijke opvattingen, en hadden hun aantrekkingskracht verloren. Een ander aspect van de verzuiling dat uit de gratie was geraakt, en dat wellicht belangrijker was om de overlegeconomie overeind te houden, was het sluiten tot compromissen. Met name de linkse partijen zoals de PvdA kozen in plaats daarvan voor de "polarisatiestrategie", waarvan ze in 1977 nota bene zelf het slachtoffer van werden: de partij haalde een recordaantal van 53 zetels binnen - een winst van 10 ten opzichte van de vorige zittingsperiode - maar kwam niet in het kabinet (Prak & Van Luiten van Zanden, 2013: 262).

In diezelfde periode brak er echter naast een politiek ook een economisch keerpunt aan. Er kwam een einde aan de decennialange economische "groei-spurt", die sinds de wederopbouw was aangebroken, met de oliecrisis van 1973. De overlegeconomie zoals deze gekenmerkt werd sinds de oprichting van de SER kon niet functioneren in een klimaat van polarisatie, met

als gevolg dat lange tijd geen adequaat antwoord gegeven worden op de crisis (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 261-262). Er ontstond een druk op de verzorgingsstaat: economische groei was na het einde van de oorlog gegarandeerd, en hierdoor werd de verzorgingsstaat razendsnel uitgebreid, maar de keynesiaanse werkwijze van de regering (overheidsuitgaven opvoeren in economisch mindere tijden) werkte niet. Deze werkwijze leidde tot stagflatie, in andere woorden een combinatie van stagnatie en inflatie, die met name veroorzaakt werd aan de aanbodzijde van de economie. Het overheidstekort was te hoog opgelopen, en de arbeidsmarkt functioneerde niet meer naar behoren door hoge loonkosten en sociale premies (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 263-264).

Hoewel de recessie die volgde in 1974-1975 nog op redelijke wijze opgelost kon worden door verhoogde gasbaten met de stijging van de olieprijs, de recessie die volgde in 1982-1983 was minder gemakkelijk op te lossen. Het was duidelijk geworden dat de regering de overheidsuitgaven met harde hand moest beheersen, vooral nu deze al aan de vooravond van de recessie dramatisch waren opgelopen. De overheid vond het niet meer logisch om op keynesiaanse wijze meer de economie te stimuleren, immers zouden de overheidsuitgaven verder oplopen. In plaats daarvan werd de broekriem aangehaald, maar hierdoor werden de problemen op korte termijn verergerd. De kabinetten-Lubbers pakten vanaf 1982 deze problemen aan, door onder andere kortingen op de overheidsuitgaven door te voeren om het oplopende tekort een halt toe te roepen, maar de overheidsuitgaven bleven oplopen (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 264-265).

Het befaamde Akkoord van Wassenaar, waarbij vakbonden, werkgevers en de minister van Sociale Zaken een overeenkomst bereikten over loonmatiging en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, vormde een garantie voor werkgelegenheid op de langere termijn. Het betekende tevens echter een koerswijziging met een ideologische lading: een kleinere overheid, die minder geneigd was om economisch te hulp te schieten, werd op dat moment gezien als de sleutel tot economisch herstel. Dat terwijl eerdere kabinetten juist ingrepen wanneer het met Nederland economisch slechter ging (Prak & Luiten van Zanden, 2013: 265-266). Weliswaar betekende het akkoord een herstel van de economie, maar slechts op zeer korte termijn: in 1991 steeg de werkloosheid van 6,6 procent in 1991 naar 7,7 procent in 1993. Daarnaast waren arbeidsinkomens gestegen; de arbeidsinkomensquote was aan het eind van de jaren tachtig 80,4 procent, en steeg naar 86,4 procent in 1993. Het betekende in 1993 de aanleiding voor een nieuw akkoord, het Stichtingsakkoord ("Een nieuwe koers"), waarin opnieuw werd besloten tot loonmatiging, waarbij de sociale premies nogmaals werden

verlaagd, maar in tegenstelling tot het Akkoord van Wassenaar werd er meer ruimte geboden voor maatwerk in verschillende economische sectoren (parlement.com, 2016b).

Het was dit laatste akkoord dat het einde betekende van de crisis van de verzorgingsstaat. Immers waren daaropvolgende crises, zoals het barsten van de internetzeepbel in 2001 en de kredietcrisis gestart door de val van de Amerikaanse bank Lehman Brothers in 2008, niet gebaseerd op te hoge arbeidsinkomens. Weliswaar werd na het uitbreken van deze crises gepleit tot loonmatiging, door onder andere het CDA in haar verkiezingsprogramma van 2012, maar de verzorgingsstaat werd in het algemeen niet gezien als onderdeel van het probleem of (mede)schuldig aan het ontstaan van deze crises; dit in tegenstelling tot de economische crisis die leidde tot het Akkoord van Wassenaar en (in mindere mate) het Stichtingsakkoord dat gesloten werd na de recessie tussen 1991 en 1993.

Het eerste kabinet-Kok brak met verschillende politieke tradities. Niet alleen waren de christendemocraten niet langer onderdeel van het kabinet - na de Tweede Wereldoorlog was er onafgebroken een christelijke partij vertegenwoordigd in de regering - maar het betekende ook een samenwerkingsverband tussen de sociaaldemocraten van de PvdA en de liberalen van de VVD en D66. Onder het leiderschap van Wim Kok, als voormalig vakbondsleider één van de architecten van het Akkoord van Wassenaar, nam de PvdA afstand van de polarisatiestrategie zoals die gevoerd werd in de jaren zeventig en tevens haar rol als "aktiepartij"; Kok stelde in de Den Uyllezing van 1995 dat "het afschudden van de ideologische veren [...] niet alleen een probleem [is], het is in bepaalde opzichten ook een bevrijdende ervaring" (De Volkskrant, 12 december 1995). Voorheen was de VVD nog een "aartsvijand" van de PvdA, maar mede door de koerswijziging van de PvdA en doordat het liberalisme op dat moment de dominante ideologische stroming, werd samenwerking mogelijk.

<i>Kabinet Kok I</i>	92 zetels (van de 150 zetels)
<i>PvdA</i>	37 zetels
<i>VVD</i>	31 zetels
<i>D66</i>	24 zetels
Oppositie	58 zetels
CDA	34 zetels
AOV	6 zetels
GroenLinks	5 zetels
Centrum Democraten	3 zetels
RPF	3 zetels
SGP	2 zetels
GPV	2 zetels
SP	2 zetels
Unie 55+	1 zetel

Tabel 2 - Politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer in zittingsperiode 1994-1998

Het debat over het "poldermodel" - de Algemene Politieke Beschouwingen van 1997

In de inleiding werd al aangegeven dat verwacht werd dat de tweede "critical juncture" de ontzuiling en de crisis van de verzorgingsstaat zijn. Aangezien de effecten van het Stichtingsakkoord pas op langere termijn merkbaar zouden zijn, is daarom gekozen voor de algemene politieke beschouwingen van 1997. Nederland onder leiding van het eerste kabinet-Kok (bestaande uit PvdA, VVD en D66) werd in het buitenland geroemd om zijn "poldermodel", maar eigenlijk was dit fenomeen niets nieuws. Het was niets meer dan een nieuw synoniem voor de overlegeconomie die veelal continuïteit kende sinds de oprichting van de Sociaal-Economische Raad in 1949, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Integendeel, de macht van de SER en daarmee de relevantie van het sociaal overleg (het "poldermodel") werd aan het begin van de jaren negentig steeds verder ingeperkt door met name wetgeving gesteund door de liberale VVD, maar daarover later meer.

In het debat kwam steun van de regeringspartijen voor het geroemde "poldermodel". Jacques Wallage, op dat moment fractievoorzitter voor de PvdA in de Tweede Kamer, stelde dat de overlegeconomie succesvol was in sociaal-economisch opzicht, en Wallage verwees in zijn

bijdrage meerdere keren dat gesprekken met sociale partners - over onder andere deeltijdarbeid, het wettelijk minimumloon en misbruik van de WW-uitkering - zorgvuldig moesten plaatsvinden, en dat deze benodigd waren om deze problemen op te lossen.

Daarnaast stelde Wallage dat uitbundige rijkdom "tegen het principe van het poldermodel ingaat", en dus bestreden diende te worden; immers werd er van anderen via het poldermodel soberheid verwacht. Het poldermodel hield voor Wallage in dat verschillen overbrugd konden worden (HTK, 1997: 41-42, 47). Frits Bolkestein, partijleider van de VVD, prees ook het overlegaspect van het poldermodel: Nederland mocht zich inderdaad gelukkig prijzen dat er een goede overlegsfeer is tussen werkgevers en werknemers. Bolkestein vond deze sfeer, in vergelijking met andere landen, zelfs "harmonieus". Het Akkoord van Wassenaar werd door de VVD geprezen dat als het beginpunt dat het proces naar "harmonie" in werking bracht (HTK, 1997: 56-57).

Toch hadden beide regeringspartijen ook kritiek op de overlegeconomie. De PvdA stelde bijvoorbeeld dat het poldermodel tekort schoot wanneer doelstellingen over milieuzaken gehaald moesten worden: een uitbreiding van het poldermodel, met daarin milieuoorganisaties, zou dan wenselijker zijn. De RPF en GroenLinks sloten zich ook hierbij aan. Daarnaast stelde de PvdA dat niet alleen over het milieu, maar ook over het poldermodel tot relatie tot de burger en over op welke manieren de politiek met mensen kan werken ontevredenheid bestond (HTK, 1997: 42). Zwaardere kritiek kwam echter van VVD-leider Bolkestein. Zo stelde Bolkestein dat de overlegeconomie een vermenging was van advies, overleg, belangenbehartiging en soms zelfs uitvoering, maar dat van deze vermenging nog nauwelijks sprake was. Bolkestein verwees naar de belangenverstrengeling van de sociale partners in de uitvoering van de sociale zekerheid, die leidde tot een rapport van de commissie-Buurmeijer: de verantwoordelijkheden van sociale partners en de overheid dienden gescheiden te worden. Overleg was belangrijk, maar het primaat van de politiek staat voorop, aldus Bolkestein. De verantwoordelijkheid lag daar, want het was de politiek die besluiten moest nemen (HTK, 1997: 66).

De kritiek van Bolkestein was niet nieuw. In 1992 had Bolkestein al kritiek geuit op de verplichting de Sociaal-Economische Raad om advies te vragen over sociaal-economisch beleid (en had tevergeefs geprobeerd deze adviesplicht datzelfde jaar af te schaffen), en tijdens de coalitieonderhandelingen probeerde de VVD samen met D66 een einde te maken aan de geïnstitutionaliseerde macht van het middenveld, in onder andere belangrijke adviesorganen zoals de SER. De liberale partijen hadden, in tegenstelling tot de PvdA en het

CDA, geen nauwe banden met het maatschappelijk middenveld; de PvdA, met leider en voormalig FNV-voorzitter Kok als vertegenwoordiger van de overlegeconomie, was veel behoudender. Kok begreep het belang van "de primaat van de politiek", maar was bang dat VVD en D66 ervoor wilden zorgen dat de sociale partners "er helemaal niet meer aan de pas kwamen". Uiteindelijk lukte VVD-lid Bibi de Vries het in 1995 een einde te maken aan de adviesplicht, waar het Kamerlid nogmaals refereert naar het primaat van de politiek, en dat het "misbruik van de SER als schuilkamer voorkomt" (Peters, 2015: 107-109).

Het CDA, destijds de grootste oppositiepartij, roemde aan het begin van de vergadering het poldermodel: partijleider Jaap de Hoop Scheffer, stelde dat de wijze waarop werkgevers, werknemers en de overheid met elkaar overleg pleegden sinds het Akkoord van Wassenaar "als een hand in een handschoen [past] van het christen-democratisch gedachtegoed". De Hoop Scheffer was enthousiast dat het eerste kabinet hiermee door was gegaan, en stelde dat het CDA in haar oppositierol moeilijk kritiek kon geven op iets waar volgens De Hoop Scheffer het kabinet-Lubbers I mee begonnen was. Wel stelde De Hoop Scheffer dat "kleurverschillen" tussen partijen dreigden te vervagen; immers, als alle hoofdstromen zich schaarden achter de overlegeconomie, welke verschillen konden de kiezers dan nog zien? Het was in het belang van de democratie om deze vraag in het achterhoofd te houden, aldus De Hoop Scheffer (HTK, 1997: 10).

Subconclusie

De mening van de liberale VVD ten opzichte van de SER was in vergelijking met het debat uit 1949 in sterke mate veranderd. Waar in 1949 de VVD niet pertinent tegen de SER was, begin jaren negentig liet de VVD een veel kritischer geluid horen. Hier zijn meerdere mogelijke redenen voor te vinden: de liberalen vormden dit keer de meerderheid in de coalitie en konden hierdoor makkelijker het kabinet onder druk zetten, en de liberale stroming was populair in de negentiger jaren, in tegenstelling tot na de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast hadden VVD en D66 moeite met het maatschappelijk middenveld, dat sterk geworteld was in de SER maar nauwelijks banden had met de liberale partijen.

Opvallend is hier dat het CDA in dit debat en het aansluitende debat dat plaatsvond in de Eerste Kamer het Akkoord van Wassenaar aanwijst als "beginpunt" van het poldermodel, en daarmee de overlegeconomie. Het CDA was destijds onderdeel van het kabinet en lijkt, hoewel het niet expliciet gezegd wordt, bijna zelf verantwoordelijkheid te eisen voor het economische succes in de negentiger jaren zou plaatsvinden. Opmerkelijk is ook dat het CDA,

naast het prijzen van het Akkoord van Wassenaar voor het poldermodel, ook een kritischere houding aanneemt. De partij neemt aan dat kleuren tussen politieke stromingen zullen verdwijnen, en dit standpunt lijkt te rijmen met "het primaat van de politiek" van de liberale partijen.

De Fortuyn-revolte en het voorjaarsoverleg van 2004

Een week voordat premier Wim Kok zijn afscheid aankondigde, wordt op 20 augustus 2001 door zelfstandig ondernemer en columnist van weekblad *Elsevier* Pim Fortuyn bekendgemaakt in het interviewprogramma *TweeVandaag* dat Fortuyn zijn intrede in de politiek wilde maken. In november van dat jaar werd Pim Fortuyn lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Op dat moment ging het economisch slechter in Nederland: de hoge groeicijfers uit de vorige jaren worden niet meer gehaald, en er werden forse verliezen gemaakt op de aandelenbeurs. Enkele maanden later, op 6 maart 2002, behaalde Fortuyn een recordwinst met Leefbaar Rotterdam: de partij haalde 17 zetels en versloeg daarmee de PvdA, die jarenlang bestuurde in de havenstad, maar nu slechts 11 zetels kreeg. Veel politieke partijen hadden kritiek op de vaak provocerende uitspraken van Fortuyn, terwijl de frustratie van de regeringspartijen van een andere aard was. PvdA, VVD en D66 hadden moeite om de volgens hen verschillende resultaten van de paarse kabinetten op een positieve manier over te brengen op de burger, omdat de kritiek van Fortuyn "leidend" was. Een week na de gemeenteraadsverkiezingen, enkele dagen voordat het gepresenteerd zou worden, ligt *De puinhopen van acht jaar paars* in de winkel, en beheerst het nieuws volledig. Fortuyn steeg na de verschijning van het boek aanzienlijk in de peilingen, naar ongeveer 20 à 25 zetels; ongekend voor een politieke nieuwkomer (Peters, 2015: 245-246).

Het boek *De puinhopen van acht jaar paars* uitte in verschillende hoofdstukken kritiek op het overlegaspect van het poldermodel. Fortuyn stelde dat "Poldermodel" naast "Apartheid" het enige woord is dat aan het internationale taalgebruik werd toegevoegd. Politici mogen zich dan wel presenteren als doorsnee burgers, maar binnen de politieke sfeer en binnen instituties veranderen deze politici op slag, aldus Fortuyn. Het is volgens Fortuyn (2002: 12) "een gesloten wereldje met autistische trekjes, met een geheel eigen jargon dat voor buitenstaanders nauwelijks is te volgen". Er is hierdoor sprake van een gebrekkig democratisch gehalte, en dit lage democratische gehalte vloeit zich uit in een problematische collectieve sector. In een column voor *Elsevier* in 2001 stelde Fortuyn (2001) dat het poldermodel corruptie in de hand hielp. De SER kreeg tevens kritiek van Fortuyn: de SER hoeft zich tegen niemand te verantwoorden, en "de onafhankelijke (sic!) deskundigen worden langs strikt politieke lijnen benoemd. Het partijlidmaatschap is nog altijd belangrijker dan de deskundigheid die wordt ingebracht." (Fortuyn, 2002: 134). Fortuyn zei dat hoewel kiezers ("het stemvee") de mogelijkheid hadden om de samenstelling van de Tweede Kamer, de

gemeenteraad en de provinciale staten te bepalen, waren het "de politiekbestuurlijke elite van ons land" die bepaalden hoe en in welke samenstelling geregeerd zou worden. Het compromis binnen het poldermodel komt niet tot stand uit debat en meningsverschil, aldus Fortuyn (2002: 136), maar door "ondoorzichtige uitruil en vaker nog door eenieder het zijne te laten denken van het bereikte compromis, daarom ook vaak zo onhelder en wollig geformuleerd". Fortuyn stelde dat compromissen prima zijn, maar deze dienden ook daadwerkelijk als compromissen verkocht te worden, verschillen moesten helder en scherp zijn. Het boek werd door Fortuyn (2002: 184) afgesloten met "Voel ik de stemming in het land goed aan, dan hebben de mensen in het land schoon genoeg van Paars, van de gesloten cultuur van het Poldermodel, van het regentenpartijgedoe, van de achterkamertjes, [en] van het buitensluiten van de burger in het algemeen en nieuwe belangen in het bijzonder".

Na de moord van Pim Fortuyn op 6 mei 2002 en de Tweede Kamerverkiezingen twee weken later, won de Lijst Pim Fortuyn, opgericht nadat Fortuyn uit Leefbaar Nederland was gezet, uit het niets 26 zetels. Regeringspartijen PvdA, VVD en D66 verloren, en het CDA, nu onder leiderschap van Jan-Peter Balkenende, groeide van 29 en 43 zetels en werd daarmee de grootste partij. Er kwam uiteindelijk een kabinet van CDA, LPF en VVD, met Balkenende als minister-president.

Even leek het erop dat door druk van de LPF het kabinet-Balkenende I afscheid zou nemen van het poldermodel, maar dat bleek met de komst van het regeerakkoord verre van het geval. Vakcentrales en werkgeversverenigingen waren ontevreden: de politiek koos bij onderwerpen zoals de WAO en de ziektekostenregeling de eigen weg, en dit tot onvrede van de sociale partners. Uit het regeerakkoord werd echter duidelijk dat het kabinet ver tegemoet waren gekomen. Het idee was oorspronkelijk van regeringspartij VVD om de macht van de vakbonden in te perken, door onder andere vakbonden verantwoordelijk te stellen over afspraken die in de Stichting van de Arbeid werden gemaakt, en om mensen met weinig arbeidsjaren geen WAO meer te verlenen. Beide maatregelen werden door de vakbonden bekritiseerd. De meeste pijnpunten verdwenen echter van tafel toen het regeerakkoord het SER-advies dicht naderde; grote demonstraties die door de vakbonden in het vooruitzicht werden gesteld, werden niet werkelijkheid (Trouw, 3 juli 2002).

De zittingsperiode van het eerste kabinet-Balkenende was van korte duur. Door onderlinge ruzies binnen het kabinet en de LPF-fractie bood Balkenende op 16 oktober 2002, minder dan drie maanden na de beëdiging, het ontslag van het kabinet aan. Na de verkiezingen van 2003

kwam er het tweede kabinet-Balkenende. CDA en VVD waren net als bij het vorige kabinet onderdeel van de coalitie, en de LPF - gedecimeerd van 26 naar 8 zetels - was vervangen door D66.

Het voorjaarsoverleg vond ongeveer een jaar plaats na het aantreden van het kabinet-Balkenende II. Nederland deed het economisch in vergelijking met omliggende landen slecht, aangezien de loonkosten jarenlang sterk gestegen waren, en het kabinet was daarom van plan om bezuinigingen door te voeren en de gezondheidszorg te versoberen. Daarnaast kondigde het kabinet aan om in de collectieve sector de lonen te matigen en hieraan de uitkeringen te koppelen. De vakbonden hadden kritiek op het kabinetsbeleid, maar uiteindelijk kwam er een voorakkoord in oktober 2003. Ruim 56 procent van de leden van de FNV was voor het akkoord, en ook het CNV keurde het akkoord in november goed. De bedoeling van het najaarsakkoord was, net als met het Akkoord van Wassenaar in 1982, door middel van loonmatiging de internationale concurrentiepositie te herstellen en hierdoor de economische groei en de werkgelegenheid te stimuleren (parlement.com, 2016a).

In het overleg werd onder meer afgesproken dat de sociale partners een arbeidsongeschiktheids criterium zouden formuleren voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. In het voorjaar van 2004 werd echter duidelijk dat het kabinet het door de SER voorgestelde criterium niet zou overnemen. Daarnaast zou in het voorjaar gesproken worden over de VUT en het prepensioen; hoewel er een akkoord op tafel lag, verwierpen de werknemersorganisaties dit akkoord. Het gevolg was dat het Najaarsakkoord van 2003 hiermee kwam te vervallen. De loonmatiging die in het akkoord was vastgelegd werd niet meer gesteund door de vakbonden, en het kabinet diende nieuwe voorstellen over de VUT en het prepensioen te bedenken (HTK, 2004a).

<i>Kabinet Balkenende II</i>	78 zetels (van de 150 zetels)
<i>CDA</i>	44 zetels
<i>VVD</i>	28 zetels
<i>D66</i>	6 zetels
Oppositie	72 zetels
PvdA	42 zetels
SP	9 zetels
LPF	8 zetels
GroenLinks	8 zetels
ChristenUnie	3 zetels
SGP	2 zetels

Tabel 3 - Politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer in zittingsperiode 2003-2006

De debatten over het voorjaarsoverleg - juni en december 2004

Het gevolg van het opstappen van de vakbonden bij het voorjaarsoverleg was dat er debatten plaatsvonden in de Tweede Kamer over deze breuk in het overleg. De regeringspartijen kozen hierbij partij voor het kabinet. D66-Kamerlid Bert Bakker was van mening dat het kabinet veel concessies voorafgaand aan het overleg vele handreikingen had gedaan. Wel dienden de betrokken partijen - kabinet, de vakbeweging en werkgevers - naar hun eigen verantwoordelijkheden te kijken, aldus Bakker. Het was niet de bedoeling dat de vakbeweging en werkgevers slechts de belangen van "de insiders op de arbeidsmarkt te dienen, oftewel mensen met een baan". De VVD vond ook dat de vakbond zich te moeilijk opstelde. Bibi de Vries, verantwoordelijk voor het afschaffen van de adviesplicht in 1995, stelde dat werkgevers en werknemers eerst hun eigen tuin op orde moesten brengen, voordat ze wezen naar de minister-president. De onmacht van het parlement onderstreepte De Vries ook in haar bijdrage: de Kamer kan slechts achteraf een oordeel geven op de resultaten van het overleg. De economie zou volgens De Vries in problemen komen, nu er geen sociaal akkoord was gesloten (HTK, 2004a: 4972-4974).

Anders dan de liberale partijen wilde het CDA niet de schuld wilde leggen bij één van de betrokken partijen. Het poldermodel lag in kreukels, maar "met zwartepieten schiet namelijk niemand van de 7 miljoen werkgevers over wie het gaat, ook maar een steek op", aldus CDA-Kamerlid en voormalig CNV-bestuurder Gerda Verburg (HTK, 2004a: 4975). Verburg hoopte

dat crisis slechts van korte zou zijn, omdat de vernieuwing van de sociale zekerheid gebaat is bij samenwerking met werknemers en werkgevers: pas dan kan er draagvlak zijn binnen de samenleving (HTK, 2004a: 4977).

Aan de kant van de oppositie werd er meer gewezen naar het kabinet als schuldige. PvdA-leider Wouter Bos was van mening dat het kabinet VVD-beleid uitvoerde en de samenleving wilde "veramerikaniseren" (HTK, 2004a: 4963). Geld en betaalbaarheid waren niet het probleem; het kabinet kon volgens Bos laten zien dat het solidair en fatsoenlijk kon zijn. Keuzevrijheid diende voorop te staan, en het kabinet diende fatsoenlijk om te gaan met oudere werknemers. Wel was de PvdA van mening dat er op zijn minst nog geprobeerd moest worden om tot een akkoord te komen in een nieuw overleg, desnoods met hulp van een bemiddelaar; de GroenLinks-fractie steunde dit voorstel (HTK, 2004a: 4964). De SP was net als de PvdA van mening dat het kabinet niet solidair genoeg was geweest. Kamerlid Jan de Wit zei zelfs dat de SP de vakbondsvoorzitters gecompimenteerd had met het afwijzen van het compromis tussen de werkgevers en het kabinet. Het ging niet om FNV-voorzitter Lodewijk de Waal die humeurig was, aldus De Wit, maar om een "dramatische verslechtering" die alle werknemers in het land zou raken. Ook de SP bekritiseerde het kabinet ervan dat het simpelweg "de VVD-agenda van individualisering" uitvoerde (HTK, 2004a: 4965).

De LPF-fractie onder leiding van Gerard van As was ook ontevreden over hoe het kabinet had gehandeld. Goed overleg tussen de sociale partners wordt door de LPF als belangrijk geacht, maar het resultaat kon Van As niet anders omschrijven als "tot de laatste millimeter doorgepolderd". De LPF schaarde zich achter het voorstel van de PvdA om een bemiddelaar aan te wijzen, die in een nieuw overleg wellicht tot een nieuw compromis zou kunnen komen (HTK, 2004a: 4974-4975).

Uiteindelijk kwam er een sociaal akkoord tot stand, in het najaar van 2004. Oppositiepartijen waren tevreden, omdat de standpunten die deze partijen innamen tijdens het debat over het voorjaarsoverleg, grotendeels waren overgenomen in dit akkoord. GroenLinks vroeg in het debat dat plaatsvond na het sluiten van het sociaal akkoord hoe de VVD eigenlijk stond tegenover polderen. VVD-fractie leider Jozias van Aartsen zou volgens GroenLinks een hekel hebben aan "polderen", maar nu er een sociaal akkoord was gesloten waarbij de VVD volgens GroenLinks de dominante partij was, was het kabinet toch weer gaan polderen. VVD-

Kamerlid De Vries gaf geen uitgebreid antwoord, maar gaf nogmaals kort aan dat het primaat van de politiek boven het poldermodel staat (HTK, 2004b: 1618).

Premier Balkenende gaf aan dat het akkoord een overwinning betekende voor het overlegmodel; het paste beter bij de Nederlandse arbeids- en sociaal-economische verhoudingen. Balkenende vond het verwonderlijk dat er eerder nog werd gesproken over de beëindiging van het overlegmodel door het kabinet. Beweerd werd, stelde Balkenende, dat de vakbeweging niet gezien werd door het kabinet, maar dat was onjuist. Als het niet was gelukt om er met elkaar uit te komen, moesten wij onze eigen verantwoordelijkheid nemen; dat kon dan niet het afscheid van het poldermodel genoemd worden, aldus Balkenende. Het overlegmodel had binnen het kabinet nooit ter discussie gestaan, en een vechtenomie zou niet passen bij de Nederlandse verhoudingen en is bovendien economisch niet efficiënt. Balkenende was van mening dat alle betrokken partijen "verlenging van de speeltijd nodig hadden" (HTK, 2004b: 1625).

Opvallend in dit laatste debat is dat er onenigheid ontstond tussen de SP-fractie en de VVD-fractie. De Vries namens de VVD-fractie zei aan het einde van het debat dat de onrust en de stakingen onnodig en zelfs "onzin" in het licht van het bereikte akkoord. SP-Kamerlid Agnes Kant zag het echter anders: zonder de stakingen en zonder het verzet zou er nu helemaal geen akkoord liggen, omdat het kabinet "geen centimeter zou hebben bewogen. Dat het kabinet wel móest, was het resultaat van het verzet" (HTK, 2004b: 1631).

Subconclusie

In vergelijking met de vorige hoofdstukken maakte de PvdA in dit geval geen deel uit van de regering. De PvdA was kritisch tegenover het kabinet, die volgens de partij niet genoeg haar best deed om tot een akkoord te komen met de vakbeweging, en kwam daarom met een motie om wederom in overleg te gaan met de sociale partners om tot een besluit te komen. De meeste oppositiepartijen, waaronder LPF, SP en GroenLinks, stemden in met deze motie (HTK, 2004b).

De weerzin van de liberale partijen tegen het "polderen" bleef grotendeels uit. Slechts een enkele keer noemde VVD-Kamerlid De Vries kort "het primaat van de politiek", maar de partij vond het van belang om tot een sociaal akkoord te komen. Tegelijkertijd moet echter opgemerkt worden dat het opvallend was dat de VVD, niet de LPF, nog geprobeerd had de

invloed van de vakbonden in het poldermodel te beperken voor de komst van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Balkenende.

Conclusie

Wanneer gekeken wordt naar de drie besproken momentopnames en de twee (verwachte) "critical junctures", ontstaat er een beeld dat de critical junctures van minimale invloed zijn geweest. Aan de hand van ontzuiling is slechts in het debat verbonden aan de algemene politieke beschouwingen te zien dat CDA-leider Jaap de Hoop Scheffer meent dat er weinig "kleur" tussen partijen bestaat als elke partij zich schaart achter het poldermodel, oftewel de overlegeconomie. Het is een argument dat niet naar voren werd gebracht in 1949 bij de oprichting van de SER, en de ontzuiling kan wellicht van invloed zijn geweest op de gedachtengang van het CDA. Het komen tot een compromis was namelijk niet alleen kenmerkend voor de overlegeconomie, maar ook tijdens de verzuiling. Immers: wat valt er te kiezen, aangezien partijen toch streven naar een compromis? Met de ontzuiling, het ontstaan van de door Kirchheimer betitelde "catch-all partijen" (partijen die uit alle hoeken van de samenleving kiezers proberen te trekken) die daarop volgde, en de aansluitende polarisatie ontstonden er meer zichtbare verschillen, meer "kleur" tussen politieke partijen. Dat geconstateerd hebbende, stelt De Hoop Scheffer afscheid te willen nemen van het overlegaspect? Dat lijkt niet het geval. Het CDA heeft jarenlang gesteund op de adviezen van de SER en was in het kabinet verantwoordelijk voor het lukken van het door deze partij geprezen Akkoord van Wassenaar; het lijkt dan niet logisch dat het CDA overleg uit de weg wil gaan.

De zogenaamde "Fortuyn-revolte" lijkt ook van matige invloed te zijn geweest op de legitimering van regering en parlement. Enkel de Lijst Pim Fortuyn uit kort kritiek op het "doorpolderen" van het kabinet, in het debat over het voorjaarsoverleg van 2004. Toch had de LPF het kabinet wel geadviseerd om door te gaan met onderhandelen. Daarnaast was duidelijk geworden dat niet de LPF, maar de VVD geprobeerd had voorafgaand aan het regeerakkoord van het eerste kabinet-Balkenende de macht van de vakbonden in het poldermodel te beperken. Het betekende niet dat de VVD van plan was de standpunten van de LPF over te nemen, in tegendeel: Bolkestein had al enkele jaren eerder soortgelijke kritiek geleverd op de overlegeconomie. Ten slotte leken andere partijen niet of nauwelijks beïnvloed door de ideeën van Fortuyn betreffende het poldermodel.

De veranderende machtsverhoudingen tussen politieke partijen lijken een grotere invloed te hebben gehad, wanneer de samenstelling van de coalities tussen de bestudeerde

kabinetsperiodes met elkaar vergeleken worden. De liberale partijen VVD en D66 vormden samen een meerderheid in het eerste kabinet-Kok, en mede hierdoor werd geprobeerd om de macht van de sociale partners binnen de overlegeconomie te verschuiven naar de regering, onder het mom van "het primaat van de politiek". Toch waren deze wensen van de liberalen ook gebaseerd op andere argumenten: VVD en D66 werden nauwelijks gerepresenteerd in het maatschappelijk middenveld waar de adviesraden toe behoorden, terwijl CDA'ers, aldus de liberalen, juist wel sterk gerepresenteerd werden. Wanneer het aandeel liberalen in de Tweede Kamer vergeleken wordt met de zittingsperiodes 1948-1952 en 2003-2006, ziet men dat de liberale partijen minder groot zijn - ondanks dat de VVD in beide periodes plaats had in de regering.

Wanneer weer gekeken wordt naar de hoofdvraag - "hoe is de legitimering van het sociaal overleg door regering en parlement veranderd sinds 1948?" - kan kort gesteld worden dat de besproken "critical junctures" van minimale invloed zijn geweest, terwijl de veranderende machtsverhoudingen een veel duidelijkere invloed hebben gehad. Wanneer politieke partijen niet vertegenwoordigd waren in het kabinet, uitten deze partijen merkbaar meer kritiek op het handelen van de regering in relatie tot de sociale partners dan wanneer deze partijen wél onderdeel uitmaakten van de kabinetscoalitie.

Bronnen

Kamerstuk Tweede Kamer 1947-1948 kamerstuknummer 873 ondernummer 3, Memorie van Toelichting (1948)

<<http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19471948%3A0002214>>
(geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 22 september 1949 (1949a)

<<http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19491950%3A0000559>>
(geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 23 september 1949 (1949b)

<<http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19491950%3A0000560>>
(geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 27 september 1949 (1949c)

<<http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19491950%3A0000561>>
(geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 17 september 1997 (1997)

<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-19971998-2-10-99.html>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 4 juni 2004 (2004a) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20032004-4963-4996.html>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)

Handelingen Tweede Kamer 8 december 2004 (2004b)

<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20042005-1610-1633.html>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)

Literatuur

Andeweg, R.B. & G.A. Irwin (2009) *Governance and Politics of the Netherlands* (Palgrave Macmillan: Londen)

Audenaerde, R.F.C. (2009) *Secretaris der Natuur: De Franse conservatieve denker Louis de Bonald en zijn Theorie van de Macht* (Roeland Audenaerde: Voorburg)

Barker, R. (2001) *Legitimizing Identities: The Self-Representations of Rulers and Subjects* (Cambridge University Press: Cambridge)

Bokhorst, A.M. (2014) *Bronnen van Legimiteit: Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag* (Boom: Den Haag)

Bruggeman, J. & A. Camijn (1999) *Ondernemers Verbonden: 100 Jaar Centrale Ondernemersorganisaties in Nederland* (Inmerc: Wormer)

- CBS (2015) "Aantal vakbondsleden blijft teruglopen" <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/cbs-aantal-vakbonden.htm>> (geraadpleegd op 11 maart 2016)
- Delsen, L. (2001) *Exit Poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland* (Koninklijke Van Gorcum: Assen)
- Fortuyn, P. (2002) *De Puinhopen van 8 Jaar Paars* (Karakter: Uithoorn)
- Keune, M. (2015) "Het Project" <<http://polderboek.nl/projectomschrijving/>> (geraadpleegd op 3 maart 2016)
- Kuipers, S. (2015) *Het begin van het moderne Nederlandse poldermodel*
- NOS (2011) "Nacht van Pensioenakkoord, einde van Poldermodel?" <<http://nos.nl/artikel/272280-nacht-van-pensioenakkoord-einde-van-poldermodel.html>>
- NRC (6 augustus 1991) "Overlegeconomie in het slop" <<http://www.nrc.nl/handelsblad/1991/08/06/overlegeconomie-in-het-slop-6976085>> (geraadpleegd op 4 juni 2016)
- NRC (30 november 1998) "Einde van het Poldermodel" <<http://retro.nrc.nl/W2/Evj/98/43.html>> (geraadpleegd op 3 maart 2016)
- NRC (20 augustus 1999) "De Waal legt een bom onder het poldermodel" <<http://www.nrc.nl/handelsblad/1999/08/20/de-waal-legt-een-bom-onder-het-poldermodel-7458917>> (geraadpleegd op 3 maart 2016)
- NRC (2013) "Kranten over sociaal akkoord: hoge prijs en poldermodel is springlevend" <<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/12/kranten-over-sociaal-akkoord-hoge-prijs-en-poldermodel-is-springlevend>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)
- Parlement.com (2016) "Poldermodel" <<http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jpb00/poldermodel>> (geraadpleegd op 2 maart 2016)
- Parlement.com (2016) "Sociaal-Economische Raad (SER)" <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7yaq/sociaal_economische_raad_ser> (geraadpleegd op 2 maart 2016)
- Parlement.com (2016a) "Akkoord van Wassenaar (1982)" <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszy/akkoord_van_wassenaar_1982> (geraadpleegd op 2 maart 2016)
- Parlement.com (2016b) "Najaarsakkoord 2003 / Voorjaarsoverleg 2004" <http://www.parlement.com/id/vhnnmt7jxose/najaarsakkoord_2003_voorjaarsoverleg> (geraadpleegd op 2 maart 2016)
- Peters, K. (2015) *Een Doodgewoon Kabinet: Acht Jaar Paars 1994-2002* (Uitgeverij Boom: Amsterdam)
- Prak, M. & J. Luiten van Zanden (2013) *Nederland en het Poldermodel* (Uitgeverij Bert Bakker: Amsterdam)

Pierson, P. & T. Skocpol (2002) "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" in: I. Katnelson, H.V. Milner (eds.) *Political Science: The State of the Discipline* (W.W. Norton & Company: New York)

Trouw (8 juni 1994) "Horeca: dit is einde overlegeconomie" <<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2721801/1994/06/08/Horeca-dit-is-einde-overlegeconomie.dhtml>> (geraadpleegd op 5 juni 2016)

Trouw (3 juli 2002) "Poldermodel gered, ondanks harde taal LPF" <<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2769115/2002/07/03/Poldermodel-gered-ondanks-harde-taal-LPF.dhtml>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)

Trouw (29 augustus 2003) "Poldermodel nog springlevend" <<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1770223/2003/08/29/Poldermodel-nog-springlevend.dhtml>> (geraadpleegd op 3 mei 2016)

De Volkskrant (1995) "'Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij ook een bevrijdende ervaring' PvdA moet van Kok naar het politieke midden" <<http://www.volkskrant.nl/archief/-het-afschudden-van-ideologische-veren-is-voor-een-politieke-partij-ook-een-bevrijdende-ervaring-pvda-moet-van-kok-naar-het-politieke-midden~a408979/>> (geraadpleegd op 5 mei 2016)

De Volkskrant (22 mei 2004) "Einde Poldermodel" <<http://www.volkskrant.nl/archief/einde-poldermodel~a697780/>> (geraadpleegd op 5 juni 2016)

Vries, J. de (2014) "The Netherlands and the Polder Model: Questioning the Polder Model Concept" *Low Countries Historical Review* 129 (1) 99-111

Woldendorp, J. & H. Keman (2007) "The Polder Model Reviewed: Dutch Corporatism 1965-2000" *Economic and Industrial Democracy* 28(3) 317-347

Weezel, M. van (2013) "De heruitvinding van het Poldermodel" <<https://www.vn.nl/de-heruitvinding-van-het-poldermodel/>> (geraadpleegd op 4 mei 2016)