



Driewerf hoera voor het poldermodel

Auteur(s):

Zanden, J.L., van

*De auteur is verbonden aan de Universiteit Utrecht en aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4358, pagina 344, 3 mei 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het poldermodel is niet zomaar uit de lucht komen vallen. Nederland heeft een lange traditie op het punt van de overlegeconomie. Bij de evaluatie moet vooral gekeken worden naar de effecten ervan op de lange termijn.

De discussie over het poldermodel lijdt onder dezelfde conjunctuurgevoeligheid als vergelijk-bare debatten over het Japanse model of het Aziatisch 'wonder', die haast ritmisch op en neer gaan met de economische groei in deze gebieden. Het poldermodel lijkt eenzelfde conjunctuurbeweging door te maken: toen de groeivoeten van werkgelegenheid en bbp in Nederland nog gunstig afweken van het Europees gemiddelde, nam de lof alleen maar toe. Nu voor het eerst sinds 1987 de groei echter achterblijft bij het Europese gemiddelde, lijkt de tijd rijp om het concept overboord te gooien. Is de 'houdbaarheidsdatum' van het poldermodel niet overschreden?, vroegen Wellink en Cavelaars zich al publiekelijk af¹.

Het lijkt weinig gelukkig om de discussie over het institutionele kader van het economisch leven door dergelijke kortetermijnresultaten te laten bepalen. Het gaat immers om institutionele verbanden die historisch gegroeid zijn en in relatie gezien moeten worden tot de langetermijnontwikkeling van economie en politiek. Het poldermodel moet niet zozeer beoordeeld worden op het succes in het eerste kwartaal van 2002, maar op de prestaties op de lange termijn. Dit artikel poogt daar een aanzet toe te geven, mede door het poldermodel te plaatsen binnen een veel oudere traditie van overleg, kenmerkend voor het Nederlandse 'business system'.

Onder dit door Whitley geïntroduceerde concept business system wordt de manier verstaan waarop het bedrijfsleven is ingebed in de institutionele context van een bepaald land, de regels en gebruiken die gelden met betrekking tot besluitvorming in het bedrijfsleven en tussen het bedrijfsleven en andere sociale partners (overheid, vakbonden)². Whitley gaat er van uit dat elk land een min of meer eigen systeem van regels en gebruiken heeft ontwikkeld, en dat er maar in beperkte mate sprake is van convergentie. Het poldermodel is, indien het breed wordt geïnterpreteerd - dus breder dan alleen het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen - een typering van het Nederlandse business system. Kenmerken hiervan zijn, als we afgaan op de beschikbare literatuur, dat het open, consensusgericht, corporatistisch en tamelijk egalitair is. Overleg, een 'typisch Nederlands' begrip dat zich moeilijk laat vertalen, is een centraal besluitvormings- en coördinatiemechanisme van dit business system; kenmerkend is dat besluitvorming veelal plaatsvindt in overleg met belanghebbenden, die vervolgens ook betrokken zijn bij de uitvoering van de besluiten.

Historische wortels

Een van de punten die door Whitley en andere institutioneel-economen wordt benadrukt is de historische worteling van business systems. Het polder-model is geen uitvinding van 1982 (het akkoord van Wassenaar), of zelfs van na 1945 (Stichting van de Arbeid, later gevolgd door de ser), maar gaat veel verder terug. Historici traceren de wortels hiervan al in de Middeleeuwen, en zonder twijfel kan gesteld worden dat de Republiek der Nederlanden (1572-1795) gekenmerkt werd door een intensieve overlegcultuur, die op tal van punten frappante overeenkomsten vertoont met het huidige business system. In hun recente studie naar Nederland rond 1650 laten bijvoorbeeld Frijhoff en Spies zien hoe de Republiek een uitzonderlijke politieke structuur kende, en bestond uit een coalitie van in principe autonome gewesten die weer opgebouwd waren uit duurzame coalities van steden³. Het geheel werd bijeen gehouden door vergaderingen (de beroemdste was natuurlijk de Staten-Generaal), netwerken, commissies en andere vormen van horizontale besluitvorming en coördinatie, waarin in principe gelijkwaardige partners met elkaar in overleg traden. Deze specifieke structuur wordt in toenemende mate gezien als een sterk punt van deze gedecentraliseerde staatsvorm. Mede hierdoor kon de stedelijke burgerij - de in economisch opzicht overheersende groep van kooplieden - de staat domineren en inrichten naar de behoeften van de ontwikkeling van hun handel. Het was daarbij zeer gebruikelijk om andere belangengroepen nauw te betrekken bij de voor hen relevante besluitvorming (bijvoorbeeld de vertegenwoordigers van de vissers, de gilden, of de protestantse kerk). De 'eerste moderne economie' (volgens De Vries en Van der Woude⁴) werd dus tevens gekenmerkt door het eerste business system dat de trekken van een overlegeconomie vertoonde.

Het voert te ver om hier de verdere institutionele ontwikkeling van deze specifieke structuur te schetsen⁵. De overlegeconomie bleef in belangrijke mate de grondtoon van de Nederlandse politiek-economische verhoudingen, en maakte door de verzuiling in de periode na 1870 een renaissance door. Dit luidde het neocorporatisme van de twintigste eeuw in.

Hoe adequaat dit business system in zijn steeds veranderende gedaante is geweest, laat zich in eerste instantie beoordelen op grond van de economische prestaties op de lange termijn: was het in staat om een hoog niveau van productiviteit en economische groei te genereren? Gedurende de afgelopen vierhonderd jaar waren de (arbeids)productiviteit en het bbp per capita in Nederland steeds relatief hoog: Nederland behoorde in de zeventiende en achttiende eeuw bij de (wereld)top, zakte iets af gedurende de negentiende eeuw, en

behiel *grosso modo* de positie van goede subtopper gedurende de twintigste eeuw –. Voorwaar geen reden om dit business system na een paar tegenvallers af te schrijven.

Succesvolle bedrijven en het poldermodel

De gebruikelijke kritiek op het poldermodel is dat op consensus gerichte besluitvorming vertragend werkt, waardoor men niet slagvaardig kan zijn. Hierbij kan opgemerkt worden dat er a priori geen reden is om besluiten snel te willen nemen; integendeel, daar naarmate de tijd voortschrijdt er nieuwe informatie beschikbaar komt die de kwaliteit van de besluitvorming ten goede kan komen, kan zelfs op goede gronden het tegenovergestelde beweerd worden. Wachten tot meer informatie beschikbaar is kan dus (minstens) even rationeel zijn als snel willen inspelen op nieuwe situaties.

Nu kan men misschien stellen dat landen niet werkelijk met elkaar concurreren, en dus tijd hebben om besluiten te nemen of de inefficiëntie van traagheid anderszins kunnen compenseren. Bedrijven staan daarentegen onder meer directe concurrentiedruk; de manier waarop succesvolle bedrijven hun besluitvorming inrichten kan een aanwijzing zijn omtrent de voor- en nadelen van bepaalde besluitvormings-mechanismen.

Het Nederlandse bedrijfsleven wordt, meer dan dat in het buitenland, gekenmerkt door polderachtige besluitvorming. Collegiaal bestuur, door een meerkoppige raad van bestuur in voortdurende wisselwerking met de raad van commissarissen, behoort tot de wezenskenmerken ervan. Zonder moeite herkent men hierin het aloude spel van overlegorganen die met elkaar de koers uitstippelen. Ook hiervan gaan de wortels ver terug in de tijd. Kooplieden vormden in de zestiende en zeventiende eeuw compagnieën die zo - door intensief formeel en informeel overleg - bestuurd werden. Het meest succesvolle bedrijf van de zeventiende en achttiende eeuw, de Vereenigde Oostindische Compagnie van 1602, was in feite een coalitie van zes tot op zekere hoogte autonome kamers (elke grote havenstad had er één) die samengehouden werd door de 'raad van bestuur' van de Heren Zeventien. Veel van het feitelijke werk werd daarbij gedaan in commissies, en veel besluiten voorbereid door intensief, informeel overleg tussen de belangrijkste kooplieden (de bewindhebbers). Het was een ogenschijnlijk logge besluitvormingsstructuur, die echter in de praktijk zeer goed werkte: geen buitenlands bedrijf kon tot ver in de achttiende eeuw het succes van de *voc* evenaren ⁷.

Het argument dat een dergelijke complexe besluitvormingsstructuur alleen kon voldoen in een tijd waar alles nog betrekkelijk traag ging, laat zich eenvoudig weerleggen. De Koninklijke/Shell groep mag vermoedelijk wel aanspraak maken op de titel van het meest succesvolle 'Nederlandse' bedrijf van de twintigste eeuw. Het kent, mede door de unieke ontstaans-geschiedenis, eveneens een complexe besluitvormingsstructuur. In 1907 gingen de twee moederbedrijven, Shell en Koninklijke Olie, een duurzame alliantie aan, maar ze blijven in theorie - en op tal van punten in de praktijk (onder andere qua juridische structuur) - onafhankelijke eenheden. De groep werd en wordt dan ook gekenmerkt door twee in principe autonome raden van bestuur die door allerlei vormen van overleg tot een gemeenschappelijk beleid komen. De Nederlandse traditie van collegiaal bestuur is hierin overigens goed herkenbaar ⁸.

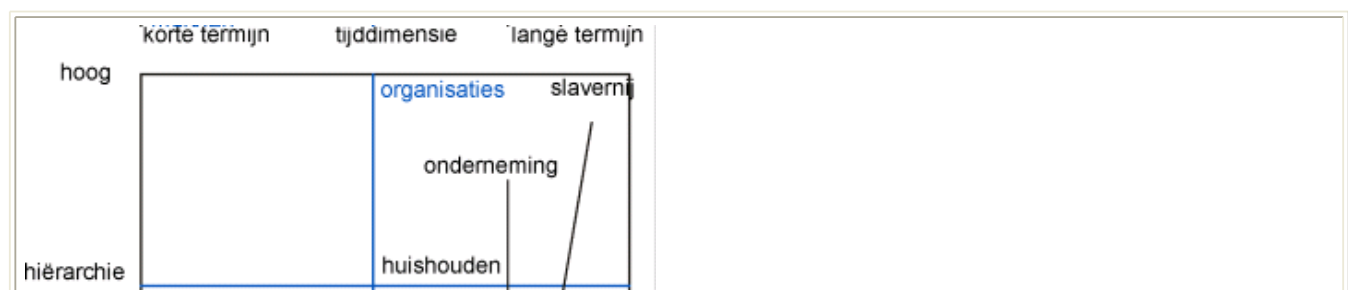
Een laatste voorbeeld is nog wat dichter bij huis: er zijn goede argumenten om de Rabobank te zien als de vrucht van de meest succesvolle bancaire innovatie van de afgelopen eeuw, het coöperatieve krediet-wezen. Dit kredietwezen ontwikkelde zich van een marginaal fenomeen aan het begin van de twintigste eeuw tot een indrukwekkende en zeer kredietwaardige combinatie met circa dertig procent van het gecumuleerde balanstotaal van het Nederlandse bank-wezen. Ook deze onderneming kent een uiterst complexe besluitvormingsstructuur van met elkaar samenhangende overlegorganen, waarin de lokale banken een hoge mate van autonomie hebben (want zij zijn de *jure de baas* binnen bank), terwijl de facto de bestuursorganen van de centrale bank de organisatie aansturen.

Kortom, het Nederlandse bedrijfsleven kent traditioneel allerlei vormen van overleg en weerspiegelt op deze manier, hoe kan het ook anders, de traditie van vierhonderd jaar overlegcultuur. Bovendien lijken zeer succesvolle Nederlandse bedrijven tamelijk extreme voorbeelden van die traditie te zijn. Het argument dat een dergelijke besluitvormingsstructuur door traagheid inefficiënt zou zijn, laat zich in ieder geval moeilijk rijmen met deze voorbeelden.

Overleg versus markt en macht

Een van de problemen van het poldermodel is dat het geassocieerd wordt met een corporatistisch, zo niet collectivistisch verleden, met verzuilde sociaal-politieke verhoudingen, en daarom niet meer 'bij de tijd' lijkt te zijn. Het poldermodel lijdt onder de beeldvorming dat de markt, die ieder individu precies zou geven waar hij of zij om vraagt, een mechanisme van besluitvorming en coördinatie lijkt te zijn dat beter toegerust is voor het toenemend individualisme van de eenentwintigste eeuw.

In de nieuwe institutionele economie worden *grosso modo* drie van dergelijke mechanismen onderscheiden: markt, hiërarchie en onderhandelingsnetwerken. Markt en hiërarchie laten zich eenvoudig definiëren. De 'horizontale instituties' die zich daar tussenin bevinden, zoals het 'typisch Nederlandse' overleg, zijn wat minder eenduidig. Tussen markt en hiërarchie bestaat een groot tussengebied waar min of meer gelijke partners langetermijnrelaties met elkaar aangaan die zijn gebaseerd op wederzijdse zelfbinding. Deze relaties worden gekenmerkt door voortdurende onderhandelingen, door overleg en consultatie, en in deze langetermijnrelaties spelen naast materiële zaken ook immateriële aspecten als loyaliteit, vertrouwen en reputatie een grote rol. Om deze 'horizontale instituties' beter te situeren en daarmee beter greep te krijgen op het wezen van 'overleg', kan een matrix van transacties en instituties geschetst worden met twee ingangen, namelijk de tijdshorizon van de transactie en de mate van hiërarchie (zie [figuur 1](#)).





Figuur 1. Een gestyleerd schema van drie mechanismen van besluitvorming en coördinatie: markt, organisatie en onderhandelingsnetwerken.

Sommige transacties hebben een eenmalig karakter; de Koninginnedagmarkt is een extreme vorm van een spotmarkt, omdat de koper en de verkoper elkaar niet kennen en elkaar hoogstwaarschijnlijk nooit meer zullen ontmoeten. Het andere uiterste wordt gevormd door de 'transactie' tussen een slavenhouder en zijn slaaf: er is sprake van totale ongelijkheid en van een relatie voor onbepaalde tijd, tot de dood hen scheidt. Alle transacties spelen zich ergens tussen deze extreme voorbeelden af. Afgezet tegen de twee onderscheiden assen levert dit vier institutionele inkaderingen van transacties op, waarvan er drie voor dit betoog relevant zijn.

In het bestek van dit artikel kan alleen opgemerkt worden dat zich de afgelopen eeuwen in grote lijnen twee trends lijken voor te doen. Hiërarchie is aan erosie onderhevig, en lijkt op de lange termijn plaats te maken voor onderhandelingen en overleg. Dit doet zich voor binnen het huishouden (waar het patriërchaat plaatsmaakt voor het onderhandelingshuishouden), en binnen onderneming en overheid (wie in bedrijf en overheid gelooft er nog in de klassieke centrale planning waarvan Schumpeter bijvoorbeeld aannam dat het de opvolger van het kapitalisme zou zijn?). De toename van menselijk kapitaal, en daarmee samenhangend, het groeiende inzicht dat informatie, geproduceerd in alle lagen van een organisatie, van belang is voor optimale besluitvorming, zijn factoren die deze trend helpen verklaren. In meer algemene termen zou het argument kunnen luiden dat democratie tot (meer) efficiënte resultaten leidt, en dat deze trend mogelijk het gevolg zou zijn van een evolutionair zoekproces richting grotere efficiëntie.

Maar de andere trend - vanuit de markt naar de netwerken - is even significant. Een goed voorbeeld is de ontwikkeling van de kapitaalmarkt de afgelopen twee eeuwen. De tendens tot het aangaan van langetermijnrelaties wordt door de financiële intermediatietheorie verklaard vanuit het streven transactiekosten te verlagen. Gegeven de specifieke problemen van kapitaalmarkten - informatieasymmetrie, agent-principaal relaties - is efficiënte intermediatie gediend bij de vorming van langetermijnrelaties tussen banken en hun klanten. Banken worden daarbij in toenemende mate gezien als specialisten op het terrein van het verzamelen en verwerken van informatie en het monitoren van klanten en hun investeringsprojecten. Aldus kan verklaard worden dat het bankwezen in de meeste West-Europese landen zich heeft ontwikkeld van 'transaction banking', waarbij elke transactie tussen klant en bank afzonderlijk op zijn merites beoordeeld wordt, naar 'relationship banking', waarin er hechte en langetermijnrelaties bestaan tussen bank en klant die mede gebaseerd zijn op het delen van informatie.

Een vergelijkbare institutionalisering heeft zich voorgedaan op het terrein van de loonvorming, waar de markt, die in de twintigste eeuw tot op grote hoogte het 'dagloon' van de arbeider bepaalde, geleidelijk is vervangen door complexe onderhandelingen tussen organisaties van werkgevers en werknemers over de arbeidsvoorwaarden. De recente theorievorming over het ontstaan van dergelijke instituties, tracht dit onder meer te verklaren als een antwoord op de specifieke problemen van wederopbouw en herstel van na 1945. Eichengreen heeft het ontstaan van deze naoorlogse institutionele structuur geanalyseerd in termen van het volgende speltheoretische probleem. Arbeiders kunnen alleen instemmen met loonmatiging als ze er zeker van zijn dat dit zal leiden tot extra investeringen (en daarmee extra werkgelegenheidsgroei) door kapitalisten, terwijl kapitalisten alleen kunnen instemmen met extra investeringen als ze er zeker van zijn dat deze niet gevolgd zullen worden door extra loonclaims. Door binnen een nieuw geheel aan regels en afspraken - in het Nederlands geval bewaakt door de minister van sociale zaken en de Rijksbemiddelaars - langetermijnafspraken over loonmatiging en investeringsinspanningen te maken, kon dit probleem opgelost worden en de zelfbinding gecreëerd worden waarvan een dergelijk systeem van gecentraliseerde loononderhandelingen afhankelijk is.

Onderhandelingsnetwerken van het kwadrant rechtsonder in de figuur zijn door de twee geschetste veranderingen een steeds grotere rol zijn gaan spelen in het economisch leven. Terwijl in de twintigste eeuw het grote economendebat gevoerd werd over de vraag of markt dan wel hiërarchie/planning het meest wenselijke mechanisme van coördinatie en besluitvorming was, ging de feitelijke ontwikkeling een andere kant op, en werden juist de overlegstructuren en onderhandelingsnetwerken steeds belangrijker. Hoewel de laatste decennia - met de programma's gericht op marktwerking en privatisering - er tevens een beweging in de richting van meer directe marktwerking lijkt te zijn, kan het belang van de instituties van het vierde kwadrant nauwelijks overschat worden. De wat prikkelende conclusie zou kunnen zijn dat de historische ontwikkeling niet zozeer in de richting van steeds meer marktverkeer zou gaan - wat men misschien zou kunnen opmaken uit het zo sterk domineren van het marktdenken in de maatschappelijk discussie over deze onderwerpen - maar dat 'stroperige' polder-modellen evenzeer de toekomst hebben.

Afsluiting

Wellink en Cavelaars hebben in hun kritische evaluatie van het poldermodel drie ontwikkelingen genoemd die in hun ogen de houdbaarheid van het poldermodel aantasten: individualisering, het toenemend belang van kennis in de economie, en het proces van Europese integratie. Vanuit het perspectief dat in dit artikel geschetst wordt, verliest echter de tegenstelling tussen individualisering en het poldermodel aan betekenis. Het creëren van instituties waarin alle betrokkenen hun kennis en ervaring kunnen inbrengen is juist consistent met voortgaande individualisering en met de toename van menselijk kapitaal. Dergelijke op overleg gebaseerde besluitvormingsstructuren zijn eveneens juist kenmerkend voor relatief kennisintensieve bedrijven en sectoren, en om deze redenen zeer wel in harmonie met de kenniseconomie. Ook het toenemend belang van Europa ondergraaft het belang van het poldermodel in mijn ogen allerminst. Ten eerste kan men stellen dat door de Europese Unie er een extra laag van overleg en onderhandelingen in de besluitvorming wordt toegevoegd. Het poldermodel wordt, dankzij Brussel, alleen maar complexer. Maar evenzeer lijkt te gelden dat elke stap die gezet wordt naar verdere centralisatie van besluitvorming op Europees vlak, een tegenreactie oproept van verdere profilering op regionaal en nationaal vlak. Juist door de scherpere intra-Europese concurrentie zullen de regio's binnen Europa zich beter moeten positioneren en zich concentreren op de comparatieve voordelen, zoals een specifiek institutioneel kader, waarover ze beschikken. Europa kan, met

andere woorden, evenzeer gezien worden als een argument om institutionele eigenheid te cultiveren.

Ik wil natuurlijk niet betogen dat er niets mis is met het Nederlandse business system, of dat we het poldermodel in de huidige vorm moeten bevroren. Het betoog van Wellink en Cavelaars geeft allerlei aanzetten om te komen tot een herijking van bepaalde onderdelen van dit business system; de geschiedenis leert eveneens dat een voortdurende herijking van institutionele structuren noodzakelijk is. Maar daarbij zit Nederland nu eenmaal vast aan de lange tradities die in dit artikel geschetst zijn; binnen de marges van de overlegeconomie zal nagegaan moeten worden hoe die hervormd kan en moet worden.

1 A.H.E.M. Wellink en P.A.D. Cavelaars, De ontwikkeling van de Nederlandse economie: zijn de polderinstituten klaar voor de toekomst?, in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. van Sinderen, Nederland kennisland?, Stenfert Kroese, Groningen, 2001.

2 R. Whitley (red.), European business systems. Firms and markets in their national contexts, Saga Publications, Londen, 1992.

3 W. Frijhoff en J. Spies, 1650: bevochten eendracht, Sdu, Den Haag, 1999.

4 J. de Vries en A.M. van der Woude, The first modern economy. Success, failure, and perseverance of the Dutch economy, 1500-1815, Cambridge

5 Vergelijk voor de transitie van Republiek naar twintigste eeuw Nederland: J.L. van Zanden en A. van Riel, Nederland 1780-1914. Staat, instituten en economische ontwikkeling, Balans, Amsterdam, 2001.

6 Zoals berekend door Angus Maddison, The world economy: a millennial

7 F.S. Gaastra, Bewind en beleid bij de VOC: de financiële en commerciële politiek van de bewindhebbers 1672-1702, Walburg Pers, Zutphen, 1989.

8 Hoe afwijkend deze organisatiestructuur was, zeker naar Britse maat-staven, blijkt duidelijk uit de bedrijfsgeschiedenis van Shell. Zie S. Howarth, A century in oil: the 'Shell' transport and trading company 1897-1997, Weidenfield and Nicholson, Londen, 1997.