

Polderen, polderde, gepolderd

Polderen maakte Nederland welvarend. Maar inmiddels is het best een ouderwets model: waar zijn de milieuvraagstukken, waar is Europa? Voordat we ermee doorgaan moet al dat overleg eerst maar eens herijkt worden.

JAN LUITEN VAN ZANDEN & MAARTEN PRAK

Beiden als hoogleraar economische en sociale geschiedenis verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij publiceerden onlangs 'Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1000-2000'.

De Nederlandse economie maakt moeilijke tijden door. Net als tijdens de naoorlogse wederopbouwperiode en de crisis van de jaren tachtig wordt er een beroep gedaan op het poldermodel. Het georganiseerde bedrijfsleven – werkgevers en werknemers – moet afspraken maken om de economie uit het slop te halen. In 1945 resulteerde dit overleg in de befaamde geleide loonpolitiek; in 1982 leidde het tot het Akkoord van Wassenaar.

Beide akkoorden stonden aan het begin van een miraculeuze heropleving van economische bedrijvigheid, tijdens de 'gouden jaren' 1950-1973 en het 'Dutch economic miracle' van de jaren negentig. Het kabinet streeft nu naar een alomvattend 'Oranje-akkoord' dat een einde moet maken aan onzekerheid en gebrek aan (consumenten)vertrouwen.

Ondanks al het gemopper in kranten en treincoupés is Nederland een welvarend en tevreden land. Die welvaart is in belangrijke mate het gevolg van het poldermodel, waarvan inspraak, het creëren van draagvlak en sociale gelijkheid de belangrijkste bouwstenen zijn. Problemen worden opgelost door een gestructureerd gesprek tussen vertegenwoordigers van de bij een bepaald probleem betrokken groepen.

Een hecht 'maatschappelijk middenveld' vormt de kern van het systeem. Dat is ten dele zelfversterkend: sociale groepen zullen zich ook makkelijker organiseren als de overheid dat toelaat en in de besluitvorming rekening houdt met hun opvattingen. De rol van de overheid is daarbij cruciaal. Of het nu om de middeleeuwse graaf van Holland gaat of het huidige kabinet, de overheid moet als spelverdeler optreden. Zij moet niet alleen de betrokken sociale groepen bij de les houden (zodat besluiten niet eindeloos uitgesteld worden), maar ook zorgen voor voldoende onderhandelingsruimte zodat niemand reputatieschade oploopt.

Polderen in de Middeleeuwen

De voor het poldermodel kenmerkende omgangsvormen zijn zo'n duizend jaar geleden ontstaan. Natuurlijk is het poldermodel sindsdien ingrijpend van aard veranderd. De oorsprong ligt in de feodale verhoudingen van de Middeleeuwen, toen waterschappen, autonome steden, gilden en markengenootschappen ontstonden. De institutionele basis voor het poldermodel zoals we dat nu kennen, werd in de tweede helft van de negentiende

Jan Luiten van Zanden & Maarten Prak *Polderen, polderde, gepolderd*

eeuw gelegd via een tweede golf van 'collectieve actie'. Vakbonden, politieke partijen, werkgeversorganisaties, coöperaties en boerenorganisaties ontstonden. Zij zorgden voor een grote betrokkenheid van gewone mensen bij het reilen en zeilen van de samenleving. Een sterke 'civil society' werd de basis voor een goed functionerende democratie.

Deze aanpak van de sociaaleconomische en politieke besluitvorming heeft ons geen wind-eieren gelegd. Al in de late Middeleeuwen ontstond wat we nu een 'open access'-samenleving zouden noemen, met een sterk maatschappelijk middenveld, waarin de kooplieden in de steden een grote rol speelden.

Deze 'inclusieve' sociaal-politieke structuren resulteerden in een grote economische dynamiek. Sinds de late Middeleeuwen behoort Nederland tot de rijkste regio's van de wereld. Hier ontstond de eerste 'moderne' markteconomie, waarin vrijwel de hele bevolking rond 1500 al afhankelijk was van de markt — als loonarbeider of zelfstandig ondernemer.

Vanaf 1347 (sindsdien beschikken we over systematische gegevens) vertoonde deze samenleving een vrijwel onstuitbare economische groei, met natuurlijk ook toen afwisselingen tussen vette en magere jaren. Economische groei is — zo ondervinden we ook dezer dagen — geen vanzelfsprekendheid. Er zijn maar heel weinig landen die op zo'n lange serie van groei-jaren kunnen terugkijken als Nederland. De manier waarop de welvaart tot stand kwam en vervolgens verdeeld werd, heeft heel veel bijgedragen aan die groeicijfers.

Er loopt geen simpele rechte lijn van de Middeleeuwen naar de eenentwintigste eeuw. Sociale groepsvorming was in de Middeleeuwen in eerste instantie een lokaal proces, en instituties waren op dorps- en stadsniveau geworteld. Het vergde een moeizame transformatie die bijna een eeuw duurde (van 1780 tot Thorbeckes hervormingen in 1848) om dit langs nationale lijnen opnieuw te organiseren en een nieuw evenwicht tussen de natiestaat en lokale worteling te vinden.

Het behoorde tot de tragiek van de Republiek (1572–1795) dat ze daarin na de Gouden Eeuw niet zelfstandig slaagde, omdat er geen sterke spelverdeler was die de noodzakelijke hervormingen wist af te dwingen. Een parallel met het huidige proces van Europese integratie dringt zich op: de zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen lokaal, nationaal en supranationaal is nog maar net begonnen.

De Nederlandse ervaring in de periode 1780–1848 laat zien dat een dergelijke zoek-

Er zijn maar heel weinig landen die op zo'n lange serie van groei-jaren kunnen terugkijken als Nederland

tocht tijd kost en gepaard kan gaan met langdurige economische problemen. Was Nederland rond 1750 nog een van de rijkste landen ter wereld, in de eeuw daarna verloor het deze positie. Pas na 1850 keerde het economisch tij.

Verzuiling en neo-corporatieve verhoudingen

Na het liberale offensief van halverwege de negentiende eeuw begon de tweede golf van institutionele vernieuwing, ingegeven door de 'sociale kwestie', die de basis zou leggen voor de neo-corporatieve verhoudingen van de twintigste eeuw. De verzuiling, waarbij dichte netwerken van sociale organisaties ontstonden die langs levensbeschouwelijke lijnen georganiseerd waren, droeg verder bij aan de stevigheid van het neo-corporatisme.

Opnieuw was dit een succesformule. De economische groei tijdens de 'lange' twintigste eeuw (1870–1970) leidde tot een verachtvoudiging van het inkomen per hoofd van de bevolking. Mede dankzij multinationals als

Jan Luiten van Zanden & Maarten Prak *Polderen, polderde, gepolderd*

Philips en Shell, die tussen 1880 en 1920 waren ontstaan, piekte Nederland qua innovatief vermogen tussen 1930 en 1960.

De opkomst van verzorgingsstaat en de groeiende invloed van vakbonden zorgden voor een gelijkmatige spreiding van de baten van de groei in het grootste deel van de twintigste eeuw. De inkomensongelijkheid nam tussen 1910 en 1980 fors af. Het neoliberale offensief dat rond 1980 internationaal inzette, werd op een 'polderachtige' manier verwerkt. Hier geen revolutie à la Thatcher, maar tamelijk geleidelijke aanpassingen in wetgeving en praktijk, al dan niet in overeenstemming met de sociale partners. En hoewel de ongelijkheid na 1980 wel iets toegenomen is, heeft dit niet geleid tot de extreme polarisatie die we in de Angelsaksische wereld waarnemen.

Deze strategie had succes: sommige verworvenheden van de lange twintigste eeuw bleven intact, op andere terreinen werden hervormingen doorgevoerd. Het leverde per saldo veel banengroei en een forse toename van het reële inkomen op, in combinatie met een zeer beperkte toename van de ongelijkheid.

Het poldermodel onder druk

Maar onder de oppervlakte zijn institutionele verhoudingen in de afgelopen halve eeuw dramatisch veranderd. In de periode tot pakweg 1968 was het neo-corporatisme ingebed in de verzuilde verhoudingen die vrijwel alle delen van het maatschappelijke leven omvatten. Deze worteling in de samenleving die het geheel een sterke ideologische lading gaf, verdween echter door de plotse ontzuiling in de jaren zestig en zeventig. Dat leidde tot een groeiende kloof tussen burger en elite, en vergrootte de voedingsbodem voor populistische stromingen die zich afzetten tegen het poldermodel.

Daar komt bij dat de representativiteit van de organisaties die een centrale rol spelen in de overlegeconomie afgenomen is. Vooral de organisatiegraad is dramatisch gedaald, mede

door de achteruitgang van bedrijfstakken waarin de vakbeweging een sterke positie had, en de opkomst van nieuwe vormen van arbeid (zoals de zzp'ers) die grotendeels ongeorganiseerd zijn. Spanningen binnen de vakbeweging over de gewenste strategie – waarbij polderen en actievoeren op een wat kunstmatige manier tegenover elkaar gesteld worden – maken het er ook niet makkelijker op. Bovendien speelt de meer fundamentele vraag of de huidige structuur van het poldermodel, waar-

Het neoliberale offensief dat rond 1980 internationaal inzette, werd in Nederland op een polderachtige manier verwerkt

in vooral de pacificatie van de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal centraal staat, nog wel de centrale problemen van de eenentwintigste eeuw adresseert.

De pogingen ondernomen in de jaren negentig om de duurzaamheidsproblematiek in de structuur van de SER tot uitdrukking te laten komen – men sprak toen van een 'groen poldermodel' – zijn niet erg succesvol geweest. En dan is er nog Europa: vraagt dit project met zijn ingrijpende consequenties voor de Nederlandse sociaaleconomische en politieke verhoudingen niet een fundamentele bezinning op de uitgangspunten van de overlegeconomie? Kortom, een herijking van het huidige polderen is noodzakelijk, maar hoe is allerminst duidelijk.

Omgaan met macht

In het verleden behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst – ook daaraan worden we de laatste tijd geregeld herinnerd.

Jan Luiten van Zanden & Maarten Prak *Polderen, polderde, gepolderd*

Maar er zijn bepaalde patronen in de Nederlandse geschiedenis die te denken zouden moeten geven over de toekomst. In het politieke debat wordt soms een tegenstelling gecreëerd tussen polderen en de markt, maar dat is een oppervlakkige waarneming. De markteconomie en het poldermodel zijn ongeveer tegelijkertijd ontstaan, en vertonen juist opvallende parallellen. Op de markt gaat het om geven en nemen, waarbij in principe tegengestelde belangen tussen verkoper en koper zodanig verzoend worden dat beide partijen aan hun trekken komen. Polderen vereist een vergelijkbaar spel van compromissen sluiten.

De visie op politiek die eraan ten grondslag ligt, impliceert dat macht deelbaar is (tussen vorst en stad, of vorst en ridder, of vorst en kerk) en dus onderhandelbaar. Parlementen en andere vergaderingen zijn de klassieke instrumenten daarvoor – en die ontstonden juist in de Middeleeuwen. Dit in schril contrast met oudere tradities – bekend uit Romeinse tijd, of uit het Chinese Keizerrijk –

waar macht ‘één en ondeelbaar’ was, en uiteindelijk gebaseerd op het mandaat dat de keizer ‘van de hemel’ ontving.

Macht en markt zijn bovendien beide ingebed in ruimere institutionele structuren, die bepalen of machtsuitoefening in corruptie en marktwerking in uitbuiting uitmondt – in beide gevallen is ‘countervailing power’ nodig om tot wenselijke resultaten te komen. Die les – dat bijvoorbeeld marktwerking als zodanig niet zaligmakend is, maar dat de effecten ervan afhangen van de inbedding en regulering van het marktverkeer – kan na de neoliberale golf van de afgelopen decennia weer betrokken worden.

Polderen is in feite ‘dealen’ met macht en daarom typisch iets voor een burgerlijke, door kooplieden gedomineerde samenleving, zoals Nederland dat vanaf de late Middeleeuwen was. Het is goed om ons juist nu te realiseren dat het de instituties zijn – de ijzersterke combinatie van polder en markt – die verantwoordelijk zijn voor vele honderden jaren economische groei in Nederland.