

# Alternatieve vormen van democratie

---

*De rol van functionele organen als alternatief voor de parlementaire democratie*



**Universiteit Utrecht**

**Master: *Politiek en maatschappij in historisch perspectief***

**Academische analyse**

**Ottelie Voogd**

**3476588**

**Scriptiebegeleider: Dr. A. Coenen**

**Datum: 20 juni 2015**

## **Inhoudsopgave**

|  |    |
|--|----|
| Inleiding .....  | 3  |
| Hoofdstuk 1: Het Nederlandse poldermodel tussen 1880-1950.....       | 7  |
| 1.1 Voorlopige conclusie .....                                       | 12 |
| Hoofdstuk 2: De Sociaal-Economische Raad .....                       | 14 |
| 2.1 Wederopbouw en verzuiling- jaren ‘50/’60 .....                   | 14 |
| 2.2 Interne onrust; polarisatie en conflict- jaren ‘70 .....         | 15 |
| 2.3 Een terugtrekkende overheid- jaren ‘80 .....                     | 17 |
| 2.4 Sociaal-Economische Rem?- jaren ‘90 .....                        | 18 |
| 2.5 Nieuwe verhoudingen- jaren 2000 .....                            | 20 |
| 2.6 Voorlopige conclusie .....                                       | 23 |
| Hoofdstuk 3: De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.....          | 23 |
| 3.1 Een monument van de harmoniegedachte?- jaren ‘50 .....           | 24 |
| 3.2 Opstand en kritiek- jaren ‘60.....                               | 25 |
| 3.3 Een versplinterde polder – jaren ‘70/’80.....                    | 26 |
| 3.4 Hernieuwde institutionalisering? – jaren ‘90 .....               | 27 |
| 3.5 Verschuivende thema’s – jaren 2000 .....                         | 29 |
| 3.6 Voorlopige conclusie .....                                       | 31 |
| Hoofdstuk 4: Alternatieve vormen van democratie; een toekomst? ..... | 33 |
| 4.1 De toekomst zonder PBO .....                                     | 34 |
| 4.2 Politieke ontwikkelingen.....                                    | 35 |
| 4.3 Voorlopige conclusie .....                                       | 36 |
| Conclusie.....   | 38 |
| Literatuur.....  | 41 |

## Inleiding

---

‘Met het opheffen van productschappen verdwijnt het laatste beetje corporatisme’, zo luidde een krantenkop in de Volkskrant op 21 december 2011. Het opheffen van de schappen per 1 januari 2015 betekende het einde van het naoorlogse corporatisme, waar overheidsbeleid werd overgedragen aan de vakbeweging en werkgevers. Iets wat sinds de Tweede Wereldoorlog in de wetgeving lag verankerd. Maar de opheffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), het stelsel van product- en bedrijfschappen is niet alleen het einde van het naoorlogse corporatisme, het betekende ook een verandering in de visie op alternatieve vormen van democratie. Alternatieve vormen als overlegorganen en adviesraden groeiden vanaf de jaren ’50 van de twintigste eeuw. Naast kansen heeft deze ontwikkeling ook gevaren met zich meegebracht.

De parlementaire democratie lijkt uitgehold te raken. Dit is niet iets nieuws. Al in 1970 sprak Joop den Uyl over een dergelijke ontwikkeling. Zo zou de politiek een ondoorzichtig bedrijf zijn geworden.<sup>1</sup> Het uithollen van de parlementaire democratie kan in verband worden gebracht met het ontstaan van functionele organen sinds het eind van de negentiende eeuw. Vanaf dat moment ontwikkelde zich naast de parlementaire democratie een tweede democratisch circuit bestaande uit niet-parlementaire publieke organen.

De omgeving waarbinnen functionele organen opereren is veranderd.<sup>2</sup> Vanaf de jaren ’50 is er in Nederland een trend zichtbaar van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Vanaf de jaren ’80 werden er 186 staatsorganen verzelfstandigd.<sup>3</sup> Zorgen over de waarborging van de publieke belangen bij deze verzelfstandigde organisaties zijn sinds de jaren ’90 gegroeid, want: ‘Het is niet altijd duidelijk wie kan worden aangesproken op de gevolgen van de gemaakte keuzes’.<sup>4</sup> De democratische legitimiteit van de niet-parlementaire vormen van overleg is een groot punt van politieke kritiek. Hoewel dit punt van kritiek al een oude kwestie is, is de democratische legitimiteit van deze organisaties tegenwoordig cruciaal voor het bestaan ervan. In het regeerakkoord van Rutte II (2012) is vastgesteld dat per 1 januari 2015 de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die sinds 1950 bestond, wordt opgeheven. Een van de grote bezwaren op dit stelsel was het gebrek aan democratische legitimiteit. Na jarenlange politieke discussies over dit publiekrechtelijke orgaan en moties van Charlie Aptroot (VVD) voor de opheffing, werd door de Tweede Kamer

---

<sup>1</sup> J. Den Uyl, *Inzicht en uitzicht* (Amsterdam 1988) 161.

<sup>2</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 96.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 89.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 90.

in 2011 geconcludeerd dat de nadelen van dit stelsel te groot waren. Dit kan opmerkelijk worden genoemd want de totstandkoming van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) is van grote betekenis geweest voor de groei van het stelsel van buitenparlementaire vertegenwoordigde organen.<sup>5</sup> De komst van de PBO werd in de jaren '50 met veel enthousiasme ontvangen, maar al in de jaren '60 groeide de politieke kritiek. Het neocorporatisme dat na de Tweede Wereldoorlog in Nederland domineerde, heeft door de jaren heen een transformatie doorgemaakt. Dit heeft gevolgen gehad voor de groei en visie op niet-parlementaire overlegorganen. Ook de rol van de Sociaal- Economische Raad (SER), eveneens tot stand gekomen door de Wbo in 1950, is door de jaren heen veranderd. In de periode waarin de SER werd opgericht, was er een breed vertrouwen in de overlegeconomie, maar vanaf de jaren '60 is de context waarin de SER functioneert sterk veranderd.<sup>6</sup> De overheid is sinds 1995 niet meer verplicht advies van de SER te vragen en het vertrouwen in de overleg economie is tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend.<sup>7</sup> Wanneer we kort terugblikken op de ontstaansgeschiedenis van deze functionele organen, wordt duidelijk dat de vorming van functionele organen toentertijd een kenmerkende ontwikkeling was voor de vorming van het sociaal-economische landschap in Nederland. Een ontwikkeling die leidde tot alternatieve vormen van democratie die vandaag de dag onwenselijk lijken te zijn, omdat de publieke belangen niet genoeg worden gewaarborgd.

Nederland is sinds 1848 een constitutionele monarchie en staatsrechtelijk een parlementaire democratie.<sup>8</sup> Vanaf 1870 veranderde de binnenlandse politiek, waar het liberalisme tot dan domineerde. De jaren 1880 worden vaak getypeerd als jaren van initiatief en beweging. De liberale *laissez faire* gedachte nam steeds meer af en er ontstonden politieke partijen. In de context van de tweede Industriële Revolutie, die leidde tot schaalvergroting in het bedrijfsleven en tot stijging van de welvaart, ontstonden raden, adviesorganen, kamers en publiekrechtelijke bedrijfsorganen.<sup>9</sup> Er kan worden gesteld dat er zich langzaam alternatieve vormen van democratie ontwikkelden. De ontwikkeling van deze zogenoemde functionele organen verliep eerst chaotisch, maar kreeg steeds meer vorm en kwam uiteindelijk tot bloei na de Tweede Wereldoorlog.

---

<sup>5</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 78.

<sup>6</sup> T. Jaspers, B. van Bavel en J. Peet (red) *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 257.

<sup>7</sup> *Ibidem*, 258.

<sup>8</sup> R. Aerts, H. de Liagre Bohl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam 1999) 99.

<sup>9</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 92.

De doorwerking van de sociale kwestie, toenemende staatsinterventie en de groeiende roep om organisatie van het maatschappelijke leven had als gevolg dat het aantal adviesorganen in de jaren '50 sterk toenam. De eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog zorgde deze ontwikkeling voor politieke stabiliteit en sociale vrede.<sup>10</sup> Maatschappelijke veranderingen vanaf het midden van de jaren '60 leidde tot veranderingen in het denken over functionele organen. Sinds de jaren '80 wordt de situatie waarin functionele organen zich als alternatieve vorm van democratie voordoen steeds vaker als onwenselijk beschouwd. Vanaf de jaren '90 is er een trend zichtbaar waarbij functionele organen zelfs worden opgeheven. De politieke visie op alternatieve vormen van democratie is door de jaren heen veranderd. Niet efficiëntie, maar het democratische karakter van functionele organen is sinds 1950 steeds belangrijker geworden. Een vraag die steeds vaker gesteld wordt is in hoeverre de taken en activiteiten van niet-parlementaire publieke organen rechtvaardig worden uitgevoerd en hoe zij de publieke belangen wel voldoende dienen. Vanaf het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw is deze vraag cruciaal geweest voor het bestaan van dergelijke organisaties, zo ook bij de SER en de PBO. Per 1 januari 2015 zijn de product- en bedrijfsschappen opgeheven en is er een eind gekomen aan 65 jaar bijzonder openbaar bestuur. Ook de rol van de SER staat onder druk en is niet onomstreden of vanzelfsprekend.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is waarom het politieke denken over alternatieve vormen van democratie sinds de jaren 1950 is veranderd. De alternatieve vormen van democratie zullen specifieke casestudies zijn, namelijk de SER en de PBO. Beiden zijn in 1950 voortgevloeid uit de Wbo en hebben een belangrijke rol (gehad) in de sociaal-economische orde in Nederland. De Wbo heeft kort na het instellen in 1950 met veel kritiek te maken gekregen. Zowel de SER als de PBO hebben vaak onder druk gestaan. Betekent het opheffen van de Wbo en de PBO dat er een toon is gezet voor de toekomst? Komt er een eind aan de ontwikkeling van functionele organen als alternatief voor de parlementaire democratie?

Dit onderzoek probeert een antwoord te geven op bovenstaande vragen. De verwachting is dat het bestaansrecht van functionele organen ligt in de wijze waarop dergelijke organisaties zich snel aan maatschappelijke veranderingen kunnen aanpassen. De SER en de PBO zijn voorbeelden waaruit blijkt wat de succes- en faalfactoren zijn. Gekeken zal worden waarom in 1950 de beoogde doelstellingen van deze functionele organen wenselijk waren. Tevens zal worden gekeken waarom, en onder invloed waarvan, het politieke denken hierover door de jaren heen is veranderd. Er zal vooral worden gekeken naar

---

<sup>10</sup> T. Jaspers, B. van Bavel en J. Peet (red) *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 25.

het politieke debat over deze alternatieve vormen van democratie. Het onderzoek zal een historisch narratief zijn met twee casestudies die een antwoord op de hoofdvraag geven. De SER en de PBO zijn binnen dit onderzoek als casestudies gekozen, omdat het beiden functionele organen zijn die in 1950 tot stand zijn gekomen uit dezelfde wet en waarvan de geschiedenis terugloopt tot het einde van de negentiende eeuw. De bronnen die voor de analyse gebruikt worden, zijn vooral WRR rapporten, SER adviezen en andere relevante politieke stukken. Hiervoor is gekozen, omdat deze bronnen een goed beeld geven over de rol en de wenselijkheid van functionele organen in de Nederlandse samenleving.

In het eerste hoofdstuk wordt gekeken naar de geschiedenis en de sociaal-economische context van functionele organen vanaf het eind van de negentiende eeuw. Hieruit zal duidelijk worden waar de democratische legitimiteit alternatieve vormen van democratie op gebaseerd kan worden. In het tweede hoofdstuk zal de SER, de eerste casestudie, centraal staan. Waarom werd de SER in 1950 opgericht en hoe is de politieke visie hierop door de jaren heen veranderd? Vervolgens zal worden gekeken naar de veranderende visie op politieke representatie in functionele organen, zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. In het vierde hoofdstuk wordt duidelijk welke rol functionele organen in de toekomst kunnen spelen. In hoeverre zijn hervormingen noodzakelijk om voor het voortbestaan van politieke representatie in publieke organen? Het onderzoek eindigt met een conclusie waarin een antwoord zal worden gegeven op de hoofdvraag.

## Hoofdstuk 1: Het Nederlandse poldermodel tussen 1880-1950

---

Er is een lange en belangrijke periode voorafgegaan aan de oprichting van de SER en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO).<sup>11</sup> Hoewel het tot stand komen van adviesraden en overlegorganen na 1945 in het licht van de wederopbouw kan worden gezien, is het essentieel om naar de periode 1870-1950 te kijken. In deze periode deden zich meerdere grote ontwikkelingen voor die uiteindelijk na 1945 leidden tot het uitkristalliseren van instituties van overleg en advies, zoals de Stichting van de Arbeid (1945), het Centraal Plan Bureau (1945) en de SER (1950).<sup>12</sup> Alternatieve vormen van democratie zoals de komst van functionele organen hebben zich vanaf 1870, naast de parlementaire democratie, ontwikkeld als tweede democratisch circuit. Na de Tweede Wereldoorlog resulteerde dit in een hoogtepunt van het neocorporatisme. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is welke ontwikkelingen op het gebied van democratische institutionalisering hebben bijgedragen aan de totstandkoming van functionele organen na 1945, zoals de SER en de PBO.

De oorsprong van publiekrechtelijke organisaties ligt in de grondwetsherziening van 1848. Dat jaar geldt het als het begin van nieuwe politieke verhoudingen in Nederland.<sup>13</sup> De grondwetsherziening van 1848 gaf de vrijheid aan mensen om zich te verenigen, wat betekende dat het voor het eerst mogelijk was om openlijk politieke partijen te vormen.<sup>14</sup> De vorming van politieke partijen zou echter pas vanaf 1870 vorm krijgen. Het liberale *laissez faire*, dat sinds de achttiende eeuw domineerde, betekende dat de overheid slechts taken uitvoerde die noodzakelijk waren en de met name de economie. Het productie- en (handels)verkeer werd vrijgelaten. Als gevolg van de liberale consensus die de sociaaleconomische orde domineerde, waren alle intermediaire organisaties en samenwerkingsverbanden verdwenen. Na 1870 neemt het *laissez faire* beginsel af en krijgt het Nederlandse politieke landschap een ander aanzien.<sup>15</sup> Er kwam een evolutie van institutionele vernieuwing op gang die zich ontwikkelde van onderaf. Deze instituties waren onder andere vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen en boerenorganisaties. Ze werden geïnspireerd door het democratiseringproces dat zich in Nederland geleidelijk aan

---

<sup>11</sup> De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zal worden afgekort tot PBO wanneer het de vaste vorm betreft die het na 1950 heeft gekregen. Het zal niet worden uitgeschreven wanneer het de ontwikkeling betreft die zich voor 1950 voordoet.

<sup>12</sup> M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam 2013) 215.

<sup>13</sup> R. Aerts, H. de Liagre Bohl, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam) 104.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 109.

<sup>15</sup> M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam 2013) 213.

doorzette.<sup>16</sup> In het licht van de tweede Industriële Revolutie kwam schaalvergroting in het bedrijfsleven tot stand en steeg de welvaart en opleidingsgraad. Door het stijgen van de opleidingsgraad kregen arbeiders de kans om zich beter te verenigen. Voor ondernemers was dit een positieve ontwikkeling; zij hadden baat bij georganiseerde en gekwalificeerde arbeid.<sup>17</sup>

Het einde van de liberale consensus betekende een toenemende mate van staatsinterventie. De ‘sociale kwestie’ begon steeds meer door te dringen in de samenleving. De staat speelde als snel een actieve rol in de samenleving door het vernieuwen van wetgeving, onder andere op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale verzekering, arbeidsomstandigheden en huisvesting. De samenwerking tussen werkgevers en werknemers die aan het eind van de negentiende eeuw steeds meer toenam, leidde tot de komst van nieuwe functionele organen en droeg bij aan het organiseren van de sociaaleconomische orde.<sup>18</sup> Al gauw ontstond er in de politiek een discussie over de rol van deze intermediaire organisaties. Dienden functionele organen de democratie of slechts de sociale vrede? De vraag welke rol functionele organen in de maatschappij speelden, bleef gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw een belangrijk discussiepunt. Dit discussiepunt werd sterk beïnvloed door de verzuiling, het opdelen van de maatschappij in gescheiden levensbeschouwelijke blokken. Als uitgangspunt gold dat samenwerking tussen werkgevers en werknemers op vrijwillige basis tot stand moest komen en de samenwerking tussen beiden groepen kreeg daarom een neutrale vorm.<sup>19</sup> De uitgangspunten van de verschillende levensbeschouwelijke visies bleven echter belangrijk bij het vormen en de totstandkoming van functionele organen. Dit gold vooral voor de totstandkoming van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zo bleek later. Er gingen veel parlementaire discussies vooraf aan de totstandkoming van de PBO in 1950. Het parlementaire debat over de PBO bleek een principiële discussie te zijn.<sup>20</sup> De belangrijkste deelnemers aan dit debat waren de socialisten, de protestanten en de rooms-katholieken. Alle drie de partijen verschilden van mening over hoe het organiseren van de sociaaleconomische orde eruit moest zien en hadden hierbij hun eigen belangen.

---

<sup>16</sup> M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam 2013) 213.

<sup>17</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 93.

<sup>18</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (red), *SER. Zestig jaar denk werk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 27.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 26.

<sup>20</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 37.



Een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd binnen het socialisme gezien als een vorm van *functionele decentralisatie*.<sup>21</sup> Socialisten zagen functionele decentralisatie als oplossing voor de toenemende overheidsinterventie aan het begin van de twintigste eeuw. De protestanten waren aanvankelijk minder enthousiast over de ontwikkeling van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het begrip *soevereiniteit in eigen kring* speelde hier een grote rol. Deze gedachte houdt in dat binnen de maatschappij verschillende kringen of samenlevingsverbanden naast elkaar staan, elk met hun eigen rechtssfeer.<sup>22</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor het gezin, de staat, de kerk, rechtspraak, onderwijs, arbeid en het bedrijfsleven. De protestanten zagen binnen een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geen rol voor de staat weggelegd, zij zagen de organisatie van het bedrijfsleven voornamelijk als een taak van het bedrijfsleven zelf. Ook waren ze voor de instelling van bedrijfsorganen bij wet. Op deze manier werd een parlementaire controle van publiekrechtelijke bedrijfsorganen gegarandeerd.<sup>23</sup> De derde visie is de rooms-katholieke. Binnen deze visie staat het *subsidiariteitsbeginsel* centraal. Dit beginsel is een organisatiewijze tussen hogere en lagere openbare overheden en houdt dit dat het staatsgezag bepaalde zaken aan openbare lichamen van ‘lagere rang’ moet over laten. Deze zaken zullen dan vrijer, krachtadiger en met meer succes worden behartigd.<sup>24</sup> De katholieken zagen bedrijfslichamen een complementaire rol vervullen. De overheid zou slechts taken mogen uitvoeren die een ‘lager’ orgaan niet kon waarnemen. Het ‘zelfdoen’ werd sterk benadrukt. Bedrijfslichamen werden in deze visie gezien als schakel tussen de burger en de overheid.<sup>25</sup> Functionele decentralisatie, soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel zouden de uitgangspunten zijn bij de totstandkoming van de PBO in 1950.

De discussie over de rol van intermediaire organen bleef in de jaren '20 van de twintigste eeuw het politieke debat domineren. Hiervoor zijn twee redenen te noemen. De toenemende staatsinterventie en het verdwijnen van samenwerkingsverbanden, zoals gilden. Gilden hadden een lange tijd het sociaaleconomische leven georganiseerd en het verdwijnen

---

<sup>21</sup> R. Guldenmund, De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2 (2012) 78.

<sup>22</sup> Ibidem, 79.

<sup>23</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 50.

<sup>24</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Product- en Bedrijfschappen anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen* (Hoofddorp 2003) 39.

<sup>25</sup> R. Guldenmund, De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2 (2012) 81.

<sup>25</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 50.

<sup>25</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Product- en Bedrijfschappen anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen* (Hoofddorp 2003) 38.

hiervan in de 18<sup>e</sup> eeuw leidde tot chaos op dit gebied. De parlementaire democratie was niet in staat om de nieuwe taken naar behoren uit te voeren, zo bleek na de Eerste Wereldoorlog.<sup>26</sup> In het rapport *Doelmatige overheidsbemoeiing* uit 1925 concludeerden de leden van de Nederlandsche Maatschappij voor Handel en Nijverheid dat ‘Kamer en Regering overbelast zijn’.<sup>27</sup> De oplossing voor de overbelasting binnen het parlement zag de commissie in het organiseren van maatschappelijke groepen en departementale commissies met zelfstandige wetgevende en uitvoerende bevoegdheden.<sup>28</sup> In 1926 werd door het Partijbestuur van de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (SDAP) een commissie ingesteld die de taak had artikel 78 en 194 van de Grondwet uit te werken. Deze artikelen waren al bij de herziening van de Grondwet in 1922 opgenomen.

#### Artikel 78.

‘De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regeering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hunne benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid’.<sup>29</sup>

#### Artikel 194.

‘De wet kan aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven’.<sup>30</sup>

Beiden artikelen waren de grondleggers van de PBO. De commissie stelt in het rapport dat de huidige vertegenwoordiging, in een periode waarin steeds ‘meer en meer sociale belangen moeten worden behartigd’, niet voldeed.<sup>31</sup> Het instellen van nieuwe verordenende organen met belanghebbenden en deskundigen die regelingsbevoegdheid krijgen, betekende een tegemoetkoming aan het gebrek van deskundigheid in de politiek. De veelheid en verscheidenheid aan onderwerpen waar het parlement zich mee bezighield, had als gevolg dat niet alle leden in het parlement van alle zaken op de hoogte waren. Bij sommige onderwerpen was het zelfs het geval dat er geen enkele deskundigheid was. Functionele decentralisatie was volgens het rapport de oplossing.

Al in 1919 was de Hoge Raad van Arbeid opgericht, die vaak wordt gezien als een voorloper van de SER. Binnen de raad was er een vertegenwoordiging van werkgevers, vakbonden en onafhankelijke wetenschappers onder voorzitter van de minister. De Hoge

---

<sup>26</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (red), *SER. Zestig jaar denk werk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 28.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 29.

<sup>29</sup> J.W. Alberda, *Nieuwe Organen. Rapport tot nadere uitwerking der artikelen 78 en 194 der grondwet uitgebracht door de commissie ingesteld door de S.D.A.P.* (Amsterdam 1931) 5.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*, 11.

Raad van Arbeid vertegenwoordigde het gehele bedrijfsleven maar de taken lagen uitsluitend op sociaal terrein. De raad had echter weinig impact. Het duurde (te) lang voor adviezen tot stand kwamen en er heerste veel wantrouwen.<sup>32</sup> Een andere belemmering voor de Hoge Raad van Arbeid was het bestaan van 39 Raden van Arbeid. De werkzaamheden zijn tijdens de bezetting van Nederland in de Tweede Wereldoorlog stilgelegd en na de bevrijding niet meer opgepakt wegens de komst van de Stichting van de Arbeid. Een andere voorloper van de SER was de Economische Raad (1931-1950). Deze Raad had als doel de regering te adviseren en bij te staan op economisch gebied. De leden van de raad waren deskundigen uit het bedrijfsleven en wetenschappers. Representativiteit werd minder belangrijk geacht dan voorheen. Er werden geen specifieke groepen gerepresenteerd. De Duitse inval in Nederland maakte een eind aan de werkzaamheden, alhoewel de Raad niet ontbonden werd.

In 1938 werd de Grondwet nogmaals herzien. Artikel 152 werd toegevoegd. Hierin stond dat voor bepaalde beroepen, bedrijven, en groepen in het algemeen, bedrijfslichamen met verordende bevoegdheden werden ingevoerd.<sup>33</sup> Kritiek op de parlementaire democratie groeide in de crisisjaren '30 en de roep naar functionele decentralisatie werd groter. Hoewel er veel pogingen werden gedaan om de sociaaleconomische orde te organiseren, was hierin weinig structuur te herkennen in de jaren '20 en '30 van de twintigste eeuw. In 1938, bij de Grondwetsherziening, is voorgesteld om een Derde Kamer op te richten die zou bestaan uit vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers. Er is toen overwogen om de SER (of de toen bestaande Economische Raad) de invulling van een dergelijke Derde Kamer te laten zijn. Het is hier echter nooit van gekomen omdat hiertoe geen noodzaak werd gezien.

Uit de Grondwetsherziening van 1922 en 1938 kan worden geconcludeerd dat voor de Tweede Wereldoorlog het grondwerk voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en adviesraden, zoals de latere SER, werd verankerd in de Nederlandse samenleving. De Tweede Wereldoorlog maakte geen eind aan de kritiek op de parlementaire democratie, maar vertraagde wel het ontwikkelingsproces van functionele organen. Een belangrijk moment in de twintigste eeuw is het uitkristalliseren van overleg- en adviesorganen na 1945. De Economische Raad, die de werkzaamheden weer had opgepakt na de Tweede Wereldoorlog, startte met het wetsontwerp voor een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het was de bedoeling dat de twee vooroorlogse adviesorganen, de Hoge Raad van Arbeid en de

---

<sup>32</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (red), *SER. Zestig jaar denk werk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 31.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 31.

Economische Raad, samen werden gevoegd tot de SER.<sup>34</sup> De regering besloot echter de advies colleges in stand te houden tot de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) daadwerkelijk werd ingesteld in 1950. Met het intreden van deze wet werden zowel de Hoge Raad van Arbeid en de Economische Raad opgeheven.

### 1.1 Voorlopige conclusie

Gesteld kan worden dat er vanaf 1870 twee democratische bewegingen te onderscheiden zijn. De toenemende welvaart leidde tot een hogere opleidingsgraad van arbeiders en de behoefte om zich te organiseren in vakverenigingen. De oproep van arbeiders om zich te verenigen kwam voort uit het streven naar collectieve verzekeringen, politieke invloed en erkenning van ambachtelijke vaardigheden.<sup>35</sup> Naast het organiseren van werknemers, begonnen ook werkgevers zich langzamerhand te verenigen. Het belang van werknemers lag in het scholen en zorgdragen voor de eigen werknemers. Vanaf het begin van de twintigste eeuw ontstonden er raden, adviesorganen en commissies die gingen bemiddelen tussen de staat en de maatschappij.

De institutionele vernieuwing die de jaren 1880-1920 kenmerkt, mondde uit in het neocorporatisme en in de bloei van de verzorgingsstaat in de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw.<sup>36</sup> Na 1880 verdween het *laissez faire* en ontstonden langzaam politieke partijen. Tegelijkertijd met de ontwikkeling van de parlementaire democratie, ontstond er een tweede democratisch circuit bestaande uit functionele organen. Het jaar 1880 kan daarom als breekpunt worden gezien. Er kwam een eind aan het liberale programma van de hervormers van de jaren 1840 en een einde aan de liberalisering van de economie. Twee vraagstukken domineerden de politieke discussie: de uitbreiding van het kiesrecht en de 'sociale kwestie'. Institutioneel veranderde er veel na 1880: op religieus gebied gingen mensen zich verzuilen, in beroepsactiviteiten deden zich ook de nodige hervormingen voor; er ontstonden boeren- en arbeidersvakbonden en er ontstonden langzamerhand politieke partijen wat er voor zorgde dat de parlementaire democratie zich begon te ontwikkelen. Economische ontwikkelingen hingen nauw samen met religieuze en sociaal-politieke ontwikkelingen en leidde tot het democratiseringsproces van het politieke gezag.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Inventaris van het archief van de Economische Raad (1931) 1933-1940 en 1948-1950* Nationaal Archief (Den Haag 1987) 8.

<sup>35</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (red), *SER. Zestig jaar denk werk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 25.

<sup>36</sup> M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam 2013) 213

<sup>37</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (red), *SER. Zestig jaar denk werk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 221.

Functionele organen hebben na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol gespeeld in het organiseren van de sociaal-economische orde in Nederland. Sinds 1880 werd er in Nederland nagedacht over de vorm van de sociaal-economische orde. Na de Tweede Wereldoorlog wordt er definitief een keuze gemaakt voor institutionele vernieuwing. Gaandeweg ontwikkelden zich alternatieve vormen van democratie, die decennia later een bedreiging en belemmering bleken te zijn voor de parlementaire democratie. Hoe deze ontwikkeling verliep en vanaf eind jaren '80 onderwerp van het politiek debat werd, komt in de volgende twee hoofdstukken aan de orde.

## Hoofdstuk 2: De Sociaal-Economische Raad

---

De Sociaal-Economische Raad (SER) functioneert, sinds de oprichting in 1950, binnen een institutionele context. Een institutionele context bestaat uit verschillende instituties die een grote invloed uitoefenen op bestuur en beleid. De invloed die deze organisaties uitoefenen heeft twee kanten. Aan de ene kant beperkt het de zelfstandigheid van publieke organisaties. Aan de andere kant biedt het handlungsmogelijkheden, zoals in het geval van de SER.<sup>38</sup> De context waarin de SER opereert is door de jaren heen sterk veranderd. Zo luidde een krantenkop in de Volkskrant op 22 maart 1995: ‘*Krappe meerderheid achter voorstel VVD-kamerlid De Vries. Kamer schaft adviesplicht SER af*’.<sup>39</sup> En de Trouw schreef: ‘*Kamer maakt einde aan verplicht advies van SER*’.<sup>40</sup> Sinds dat jaar is de verplichting van de overheid om advies te vragen aan adviesorganen vervallen. Het besluit van de Kamer was tegen de zin van het kabinet. Hoewel het kabinet wel voor de afschaffing van adviesverplichting was, in het geval van de SER had het op een uitzondering gehoopt. Een Kamermeerderheid oordeelde echter anders. Het vervallen van adviesverplichting vergrootte de slagvaardigheid van de overheid en zou misbruik van de SER als schuilkelder van de politiek voorkomen.<sup>41</sup> Het vervallen van de adviesverplichting was een gevolg van individualisering en ontzuiling, een ontwikkeling die sinds de jaren ’70 plaatsvond. Het vertrouwen in de overleconomie was twee decennia later niet meer zo vanzelfsprekend als in de beginjaren van de SER. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is hoe de politieke visie op de SER, als alternatieve vorm van democratie, door de jaren heen is veranderd. Om tot een antwoord te komen zullen er verschillende periodes geanalyseerd worden. Per decennia wordt er vanaf 1950 gekeken welke gebeurtenissen invloed hebben gehad op het politieke denken over de SER en adviesorganen in het algemeen. Dit geldt niet voor de ontwikkelingen in de 21<sup>e</sup> eeuw. De periode 2000-2015 is samengevoegd.

### 2.1 Wederopbouw en verzuiling- jaren ‘50/’60

Op 21 juli 1950 vond de eerste openbare zitting van de SER plaats. De toenmalige minister-president, W. Drees, sprak de raadsleden toe met de mededeling dat zij een driedelige taak hadden. Dit hield in: het adviseren van de regering over sociaal-economische vraagstukken,

---

<sup>38</sup> M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein* (Bussum 2008) 35.

<sup>39</sup> De Volkskrant, ‘Krappe meerderheid achter voorstel VVD-kamerlid De Vries Kamer schaft adviesplicht SER af’, *De Volkskrant*, 22 maart 1995.

<sup>40</sup> Trouw, ‘Kamer maakt einde aan verplicht advies van Ser’, *Trouw*, 22 maart 1995.

<sup>41</sup> Overheid.nl, ‘Amendement van het lid B.M. De Vries’ (versie 15 maart 1995), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/23983/kst-23983-9?resultIndex=9&sorttype=1&sortorder=4> (13 juni 2015).

het leidinggeven aan en toezicht houden op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) en de wettelijke maatregelen uitvoeren die aan het bedrijfsleven konden worden overgelaten.<sup>42</sup> De raad bestond uit werkgevers, werknemers en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). Deze samenstelling maakte de SER uitermate geschikt om sociaal-economische vraagstukken op te lossen. Het is daarom niet opmerkelijk dat de SER al snel een centrale rol kreeg in de Nederlandse overlegeconomie. De discussie over de invulling van de sociaal-economische orde, die sinds het eind van de negentiende eeuw gaande was, kreeg hiermee een vervolg. Een vervolg in vaste vorm. Met het instellen van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo) in 1950, werd definitief een keuze gemaakt voor institutionele vernieuwing. Naoorlogse organen, zoals de SER, hadden een meer bepalende vorm dan hun voorlopers. De SER verving organen als de Nijverheidsraad, Middenstand raad, Hoge raad van Arbeid en de Economische raad, die vanaf de jaren '20 als adviesorganen voor de regering optraden.

Institutionele vernieuwing, zoals de oprichting van de SER en de komst van de PBO kan worden gezien in het licht van de wederopbouw. Daarnaast heeft de verzuiling een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van naoorlogse functionele organen, waar verschillende levensbeschouwingen aan ten grondslag lagen. Vanaf het midden van de jaren '60 vond door de economische groei individualisering plaats en was er sprake van ontzuiling. Dit heeft gevolgen gehad voor de kijk op functionele organen, omdat de basis voor collectieve organisatie hierdoor is aangetast.<sup>43</sup> Hoewel er midden jaren '60 nog steeds vertrouwen was in organisaties als vakbonden, is dit een van de eerste momenten dat het maatschappelijk draagvlak en de representativiteit van de SER ter sprake werd gesteld. Door de jaren heen blijkt dat de rol van de SER onder druk staat op momenten wanneer er veel waarde wordt gehecht aan het politieke primaat.<sup>44</sup>

## **2.2 Interne onrust; polarisatie en conflict- jaren '70**

In de jaren '70 werd een crisis in de overlegeconomie geconstateerd. Sociale en politieke polarisatie, maar ook ontzuiling zijn hier oorzaken van. Jarenlang was Nederland verdeeld in ideologische blokken, maar traditionele opvattingen gingen langzamerhand verloren. De ontzuiling betekende ook het verdwijnen van het sluiten van compromissen.<sup>45</sup> De ontzuiling heeft een grote invloed gehad op de veranderende context waarin de SER, maar ook andere

---

<sup>42</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 23.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 270.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> M. Prak en J.L. van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal economische geschiedenis van Nederland 1000-2000* (Amsterdam 2013) 261.

functionele organen, functioneren. Joop den Uyl, voormalig minister-president van Nederland, stelt in een van zijn essays in 1971 dat er sprake is van de uitholling van de parlementaire democratie.<sup>46</sup> Jaren later, in 1978, stelt hij dat het bestaande stelsel van sturing en ordening van de samenleving legitimiteit verliest. Volgens Den Uyl was Nederland, en de westerse samenleving, in een ernstige politieke en morele crisis terechtgekomen als gevolg van motieven die het denken en doen sinds de Tweede Wereldoorlog bepaalden.<sup>47</sup> De parlementaire democratie was niet populair en ondoorzichtig. Kiezers hadden het gevoel dat hun mening er nauwelijks toe deed. Ook namen buitenparlementaire acties toe. De communicatie tussen bestuurders en de bestuurden werd steeds slechter. Het overlegklimaat nam gedurende de jaren '70 af. Hoewel de SER twintig jaar na oprichting een vertrouwenwekkende aanblik genoot, kreeg het in deze tijd met kritiek te maken.

In 1975, in een van de eerste rapporten van de Wetenschappelijke raad voor Regeringsbeleid (WRR), wordt duidelijk dat er knelpunten zijn in de organisatie en het functioneren van de centrale overheid en de lagere overheden.<sup>48</sup> In het rapport *De organisatie van het openbaar bestuur* (1975) komt naar voren dat de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland meerdere obstakels vertoonde die op de lange termijn planning en gecoördineerde beleidsvorming in de weg zou staan.<sup>49</sup> Zo stelde de raad: 'Het is niet steeds duidelijk welke verhouding er bestaat tussen externe organen en de organen die de minister binnen zijn departement ten dienste staan.'<sup>50</sup> De WRR beveelt onder meer aan om onderzoek te doen naar nieuwe middelen om het beleid tussen hogere en lagere overheden beter op elkaar af te stemmen. Ook bij de SER ontstond in deze jaren de vraag welke taak het precies had, in welke samenstelling het moest functioneren en op welke werkwijze. In 1973 werd al een commissie ingesteld om dit te onderzoeken. De *Commissie Taak, Samenstelling en Werkwijze van de raad* (Commissie TSW) zou tot 1980 onderzoek doen naar de maatschappelijke ontwikkelingen die sinds de totstandkoming van de raad plaatsvonden.<sup>51</sup> Toen het advies in 1980 werd uitgebracht bleek dat de raad geen stellige conclusies kon geven. Er werden maatschappelijke veranderingen geconstateerd, zoals de toenemende internationale verwevenheid van het Nederlandse bedrijfsleven én het sociaal-economisch beleid. Een roep om meer democratie en zeggenschap leidde tot de vraag of de SER en het bedrijfsleven nog

---

<sup>46</sup> J.M. den Uyl, *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek* (Amsterdam 1988) 161.

<sup>47</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>48</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur* ('s-Gravenhagen 1975) 7.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 7.

<sup>50</sup> *Ibidem*, 8.

<sup>51</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 233.



wel in staat waren om de regering in de toekomst te adviseren. De representativiteit van de SER als vertegenwoordiging van het bedrijfsleven werd in twijfel getrokken. Ook was er het verwijt dat de SER-adviezen de positie van het parlement aantastten.<sup>52</sup> De commissie TSW kon in 1980 geen antwoord geven op de vraag of de genoemde maatschappelijke veranderingen betekende dat de SER de werkwijze moest aanpassen. Wel bleek uit het rapport dat adviezen van de SER invloed hadden op het parlement, omdat het kon leiden tot vertragingen. Advisering door de SER kostte namelijk veel tijd. Ook de representativiteit van de SER werd in het advies behandeld. In 1977 werden de representativiteitscriteria van 1954 vernieuwd. Hoewel er op dat moment niet veel veranderde, bood het mogelijkheden voor het toelatingsbeleid in de toekomst.<sup>53</sup>

### **2.3 Een terugtrekkende overheid- jaren '80**

Rond 1980 nam de kritiek op de SER af en leek de rust in de Nederlandse overleconomie teruggekeerd. Hoewel het SER-advies niet tot veel verandering had geleid, werd het wel duidelijk dat de raad zich bewust was van de positie in een veranderende omgeving. De werkwijze werd op enkele punten aangepast aan de veranderende behoeften en omstandigheden waar de raad mee te maken had.<sup>54</sup>

De omgeving waarbinnen functionele organen de afgelopen decennia hebben gefunctioneerd is sterk van karakter veranderd. In de jaren '70 werden adviesorganen gezien vanuit neocorporatistisch oogpunt. Functionele organen dienden maatschappelijk draagvlak te creëren voor sociaal-economische hervormingen. Hoewel er sprake was van knelpunten, zoals de vertraging van politieke besluitvorming door SER-advisering, werden hier op de lange termijn toch de voordelen van gezien. In de jaren '80 veranderde het politieke klimaat. De toenemende Europese integratie en internationalisering van de economie leidden tot de vraag in hoeverre sociaal-economisch beleid relevant zou zijn in de toekomst en over welke onderwerpen de SER kon adviseren.<sup>55</sup> Er werd, ook internationaal, gepleit voor de introductie van marktmechanismen binnen het overheidsbeleid. Dit gold ook voor het verzelfstandigen van overheidsdiensten. Een gebeurtenis die heeft bijgedragen aan de veranderende context was het Akkoord van Wassenaar in 1982. Dit akkoord betekende een keerpunt in de relatie tussen de overheid en sociale partners. Het sluiten van het Akkoord van Wassenaar door centrale werkgevers- en werknemersorganisaties maakte een eind aan de polarisatie die in de jaren was

---

<sup>52</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 233.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 234.

<sup>54</sup> *Ibidem*, 236.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

ontstaan. In de jaren nadat het akkoord was gesloten, bleek dat de Nederlandse overheid op een breder gebied taken en verantwoordelijkheden doorspeelde aan de maatschappij, het bedrijfsleven en de markt.<sup>56</sup> Buiten de SER om werden andere adviescommissies ingeschakeld om vraagstukken op te lossen. Er was een gebrek aan sociaaleconomische consensus binnen de SER. Dit gebrek kan worden gezien in het licht van het toenemende centralistische beleid van de overheid. Werkgevers hadden er geen vertrouwen in dat de overheid zich aan de uitvoering van SER –adviezen zou houden. Langzamerhand kwam kritiek uit de jaren '70 ter sprake. Vertragingen in de politieke besluitvorming, de samenstelling en representativiteit van de raad werden wederom ter discussie gesteld. Hoewel het Akkoord van Wassenaar zelf positief had uitgepakt, bleven de bekende kritiekpunten op de politieke agenda staan.

## 2.4 Sociaal-Economische Rem?- jaren '90

De jaren '90 stonden in het teken van een hernieuwde trend van het centralisme. De overheid hing bij beleidsvorming nog te veel aan een centralistische koers, zo vonden werkgevers. Er was te weinig verantwoordelijkheid voor sociale partners in de Nederlandse overleconomie.<sup>57</sup> Zo vond ook C.J.A. van Lede, destijds voorzitter van werkgevers organisatie VNO. In een toespraak, ter ere van het veertigjarig bestaan van de SER op 4 oktober 1990, stelde hij de vraag welke rol de raad in de Nederlandse overleconomie moest en kon spelen en of de overlegcultuur was opgewassen 'tegen de uitdagingen die ons land in de jaren '90 te wachten staan in een verenigd Europa.'<sup>58</sup> Deze periode bracht ontwikkelingen met zich mee die de rol van de SER onder druk zette. Zo ontstond er steeds meer kritiek op de politiek. Er was in deze periode vooral een gebrek aan vertrouwen in de Nederlandse politici. Internationalisering en decentralisatie van het sociaal-economisch beleid leidden in 1992 tot het SER-advies *Convergentie en overleconomie*, waarin duidelijk werd dat de sociale partners en de overheid gezamenlijk een weg naar de toekomst moesten wijzen.<sup>59</sup>

Eind jaren '80 heerste er politieke collectieve besluiteloosheid. De commissie-Buurmeijer (1993), die een jaar eerder was ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van uitvoeringsorganen voor sociale zekerheid, concludeerde dat sociale partners en de overheid elkaar in een 'verlammende greep hadden gehouden'.<sup>60</sup> Herstel van het

---

<sup>56</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 237.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> SER, *Jaarverslag 1990*, 144.

<sup>59</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 238.

<sup>60</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Een lerende overheid* (Amsterdam 2007) 76.

politieke klimaat stond, tegen deze achtergrond, bovenaan de politieke agenda vanaf het midden jaren '90. Al sinds het begin van de jaren '90 stond de SER onder vuur. Het was echter niet het enige adviesorgaan dat ter discussie werd gesteld. In een groot aantal sectoren werden adviesinstellingen en maatschappelijke organisaties buitengesloten uit fora van beleidsadvisering, voorbereiding en uitvoering.<sup>61</sup> De commissie-(Gerrit) De Jong leidde begin jaren '90 de bijzondere commissie *Vraagpunten Adviesorganen* die onderzoek deed naar de vermindering van het aantal adviescolleges. In 1992-1993 werd het rapport *raad op Maat* uitgebracht waarin een aanbeveling werd gedaan om de meeste adviescolleges op te heffen. Dit gold voor 500 adviesverplichtingen in ruim 160 wetten.<sup>62</sup> Het rapport beviel aan dat de SER, de WRR en de raad van State gehandhaafd moesten blijven.

Het eerste Paarse kabinet (Kok 1), volgde het advies op, maar besloot in 1995 toch om de adviesverplichting aan de SER af te schaffen. Dit besluit zou moeten leiden tot het herstel van het politiek primaat. Er heerste een sfeer waarin de overheid ervan werd verdacht zich te verschuilen achter sociale partners, die op hun beurt uit gedeeld belang een maatschappelijke onwenselijke situatie hadden laten ontstaan.<sup>63</sup> In de Tweede Kamer heerste het idee, voornamelijk onder de liberalen, dat de verplichte advisering door de SER de sociaal-economische besluitvorming onhelder maakte en vertraagde. Naast het afschaffen van de adviesplicht, werden ook de regels aangepast. Zo werd besloten dat de raad gevraagd advies zou geven over sociaal-economische vraagstukken en dat de regering kon aangeven binnen welke tijdsbestel dit gewenst werd.<sup>64</sup>

Het laatste decennium van de twintigste eeuw was een roerige tijd in de overlegeconomie. Centralisatie nam toe, wat bleek uit het feit dat de aandacht kwam te liggen op verantwoording afleggen en controle aan de overheid. De inhoudelijke betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het oplossen van problemen verdween langzamerhand.<sup>65</sup> Het afschaffen van de adviesplicht aan de SER in 1995 blijkt achteraf geen grote gevolgen te hebben gehad. Een reden hiervoor ligt in het feit dat per 1 januari 1997 niet alleen de regering, maar ook de Eerste en Tweede Kamer de SER om advies kunnen vragen.<sup>66</sup> Wel heeft het afschaffen van de adviesverplichting de SER tot het nieuwe inzicht dat het voortbestaan van de organisatie niet vanzelfsprekend is. Op 19 januari 1996 besloot de SER zelf om het aantal

---

<sup>61</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Een lerende overheid* (Amsterdam 2007) 76.

<sup>62</sup> W. Camphuis, *Tussen Analyse en Opportuniteit: De SER Als Adviseur Voor de Loon- en Prijspolitiek* (Nijmegen 2009) 533.

<sup>63</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 271.

<sup>64</sup> *Ibidem*, 240.

<sup>65</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Een lerende overheid* (Amsterdam 2007) 76.

<sup>66</sup> SER, 'Afschaffing adviesplicht bevrijdt SER van politiek misbruik' (versie november 2010), [http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november\\_2010/06.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november_2010/06.aspx) (2 juni 2015).

raadsleden terug te brengen van 45 naar 33. In de nieuwe verdeling, anno 2015 onveranderd, hebben kroonleden, werkgevers- en werknemersleden elk 11 zetels. Dit besluit is genomen in de hoop sneller te kunnen werken.<sup>67</sup>

## 2.5 Nieuwe verhoudingen- jaren 2000

De SER functioneert in een dynamische omgeving. In de tweede helft van de twintigste eeuw heeft dit ertoe geleid dat klassieke bestuursstijlen aan vernieuwing toe waren.<sup>68</sup> In deze periode maakten materiële waarden, zoals economische vooruitgang en werk, plaats voor postmateriële waarden. Het klassieke onderscheid tussen arbeid en kapitaal werd, in het bijzonder onder jongere generaties, minder belangrijk gevonden. Er ontstond kritiek op politieke partijen, vakbonden en ook op de SER.<sup>69</sup> Was de SER daadwerkelijk in staat om een bijdrage te leveren aan politieke discussies of slechts een beschermer van gevestigde belangen en in het bijzonder belangen die in 1950 waren geïnstitutionaliseerd?<sup>70</sup> Het is belangrijk om organen die een alternatieve vorm van parlementaire democratie vertegenwoordigen in hun dynamische omgeving te bestuderen. Het voortbestaan van functionele organen hangt af van de manier waarop wordt ingespeeld op snel veranderende omstandigheden. In 2000 stelde ook J.H. Schraven, destijds voorzitter VNO-NCW, ter gelegenheid van het 50-jarige bestaan van de SER, de vraag of er een einde van een tijdperk, zoals in 1950 bedoeld en beoogd, bereikt was of niet. Alle maatschappelijke en ook internationale ontwikkelingen hebben invloed gehad op de institutionele context. Niet alleen voor de SER, maar voor alle adviesorganen. De SER is, zo stelt Schraven in zijn toespraak, aan het eind van de twintigste eeuw een tweede leven in gegaan en heeft een rol kunnen spelen in het sociaal-economisch gebied door zich tijdig aan te passen en in te spelen op snel veranderende eisen en wensen van zowel de politiek als de maatschappij. Het steeds opnieuw evalueren van de werkwijze en samenstelling leidde uiteindelijk tot inkrimping, en daarmee vergroting van de efficiëntie van de raad.

Ontwikkelingen uit de jaren '90, zoals eerder genoemd, leidden in 2001 tot het SER rapport *Werken aan Draagvlak*. In dit rapport ging het Dagelijks Bestuur van de raad in op concrete vragen rondom de samenstelling van de raad, het mogelijk toelaten van nieuwe

---

<sup>67</sup> SER, 'Afschaffing adviesplicht bevrijdt SER van politiek misbruik' (versie november 2010), [http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november\\_2010/06.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november_2010/06.aspx) (2 juni 2015).

<sup>68</sup> M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein* (Bussum 2008) 67.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 269.

organisaties tot de raad en de breedte van het werkterrein.<sup>71</sup> Het eindoordeel dat werd gegeven in het rapport is overwegend positief.

“Het dagelijks bestuur stelt allereerst vast dat vrijwel alle ondervraagden zich waarderend uitspreken over het functioneren van de SER als adviesorgaan.”<sup>72</sup>

Het rapport stelde vast dat de SER te maken had met een sterk veranderende maatschappelijke configuratie, zowel in de sociaal-economische structuur als wat betreft de bestuurlijke vormgeving.<sup>73</sup> De antwoorden op de gestelde vragen leidden niet tot nieuwe inzichten. De samenstelling zou onveranderd blijven. Een tweede conclusie was dat de raad het onwenselijk achtte te worden uitgebreid met andere organisaties die andere belangen dan die van de sociale partners vertegenwoordigen.<sup>74</sup> Door ondervraagden werd de SER verweten in de werkwijze te formeel en traditioneel te zijn. Er zou te weinig plek zijn voor openbaar debat in de raadsvergadering. De raad stelde dat de bekendheid met de inhoud van de adviezen bij de belanghebbenden en het bredere publiek belangrijker waren dan verlevendiging van de raadsvergadering.<sup>75</sup> Interessant is te noemen dat tegenwoordig de verlevendiging van de raadsvergadering nog steeds een actueel vergaderpunt is bij de SER. Qua breedte van het werkterrein gaf de raad in het rapport aan dat het terughoudend stond tegenover het uitbreiden van het adviesterrein, tenzij onderwerp sociaal-economisch relevant is.<sup>76</sup> Het beleid dat in het rapport werd geschetst is bepalend geweest voor de werkwijze van de SER in het afgelopen decennium. Dit betekent echter niet dat het tussentijds niet met kritiek te maken heeft gehad.

‘Stevige kritiek op positie van SER’, zo luidde een krantenkop in de NRC op 29 november 2010. Volgens de krant speelde de raad geen rol meer bij het overleg over sociaal-economische hervormingen.<sup>77</sup> Ook werd in het artikel duidelijk dat kroonleden, oud-leden en economen zich zorgen maakten over de positie van de SER. Zo zou de raad een gebrek aan ambitie hebben en zouden er te weinig rapporten verschijnen die bijdragen aan het oplossen van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Is de SER overbodig geworden? Een vraag die in 2010 niet voor het eerst werd gesteld en mogelijk ook niet voor het laatst.

Het is niet opmerkelijk dat er sinds de oprichting in 1950 kritiek is geweest op de SER. Nederland heeft te maken gekregen met interne en externe ontwikkelingen. Dit is niet iets

---

<sup>71</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 242.

<sup>72</sup> SER, *Werken aan draagvlak* (2001) 21.

<sup>73</sup> *Ibidem*, 4.

<sup>74</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 242.

<sup>75</sup> SER, *Werken aan draagvlak* (2001) 21.

<sup>76</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 242.

<sup>77</sup> H. Modderkolk en J. Wester, ‘Stevige kritiek op positie van SER’, *De NRC*, 21 november 2010.

nieuws, zo blijkt uit de Nederlandse geschiedenis van de afgelopen twee eeuwen. Industrialisatie aan het eind van de negentiende eeuw, globalisering in de twintigste eeuw, het begin van de Koude Oorlog zijn slechts een aantal gebeurtenissen die tot ingrijpende transformaties in de samenleving hebben geleid.<sup>78</sup> Na de Tweede Wereldoorlog, in een verzuimd Nederland, droegen verschillende politieke en religieuze stromingen bij aan de institutionele vernieuwing. Gesteld kan worden dat door de ontzuiling de verwachtingen van de verzorgingsstaat en de rol van de overheid zijn veranderd. Aan het eind van de twintigste eeuw is te zien dat er behoefte is aan aanpassing en vernieuwing van instituties die zijn voortgekomen uit de jaren '50. Er moest opnieuw een samenhang komen van ideeën, doelstellingen en initiatieven die voor een langere tijd een bindende kracht op de Nederlandse samenleving kan uitoefenen.<sup>79</sup> De vraag welke rol de overheid en sociale partners binnen het sociaal-economisch beleid hebben, is iets dat de afgelopen decennia steeds terugkeert in politieke discussies. De veranderende positie van de verzorgingsstaat in de 21<sup>e</sup> eeuw betekent dat onderwerpen als sociale zekerheid, arbeidsvoorwaarden, integratie, sociale innovatie en zorg nu actueler zijn dan ooit.

Van groot belang is dat de SER in de toekomst de lange termijn kiest boven de korte termijn.<sup>80</sup> Voor de SER geldt dat er de komende jaren een aantal onderwerpen centraal staat binnen het sociaal-economische beleid. Ecologische duurzaamheid, maatschappelijke duurzaamheid en economische duurzaamheid bepalen de toekomstbestendigheid van Nederland.<sup>81</sup> Om dit te realiseren zal de collectieve inspanning noodzakelijk zijn. De meerwaarde van de SER kan worden behouden, door samen met andere (functionele) organen van de overleconomie de nadruk op deze doelstellingen te blijven leggen. Dit geldt voor de lange termijn en wanneer zich onverwachte problemen of snel verschuivende ideologieën voor doen.<sup>82</sup> Dit houdt in dat de SER door middel van advisering kan inspelen op huidige (en toekomstige) problemen, door te adviseren over onderwerpen die binnen de drie genoemde dossiers vallen. De SER heeft een belangrijke waarde binnen het sociaal-economisch beleid en geldt als het kloppend hart van de Nederlandse overleconomie. In het licht van de crisis van de parlementaire democratie is het van belang dat de SER zich, als alternatieve vorm van geïnstitutionaliseerde democratie, blijft vernieuwen.

---

<sup>78</sup> K. Davids, 'Overheid, sociale partners en representatie in een veranderende wereld', *Tijdschrift voor Beleid en Maatschappij* 1 (2007) 72.

<sup>79</sup> Ibidem, 73.

<sup>80</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 273.

<sup>81</sup> Ibidem, 274.

<sup>82</sup> Ibidem.

## 2.6 Voorlopige conclusie

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de rol van de SER sinds de jaren '60 veel kritiek te verduren heeft gekregen. Die kritiek kan worden gezien vanuit de positie van de SER in Nederland en de ontwikkeling van de maatschappij waaruit de raad is voortgekomen.<sup>83</sup> Ook de politieke visie op de SER is sinds 1950 veranderd. Onder andere de ontzuiling heeft een bepalende invloed op deze visie gehad. Vertegenwoordigt de SER enkel gevestigde belangen geïnstitutionaliseerd in de jaren '50? Zorgt de SER voor vertraging van politieke besluiten? Levert de SER een zinvolle bijdrage aan discussies? Dit zijn slechts enkele vragen die door de jaren heen zijn gesteld, maar waar niet een direct antwoord op kon worden gegeven. Wel hebben ze geleid tot vele politieke discussies door de jaren heen over de rol van de SER in het sociaal-economisch beleid.

Vanaf het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw hebben zich uiteenlopen problemen voorgedaan, maar met dezelfde kern. Het ontbreekt Nederland aan democratische instituties waarbinnen gediscussieerd wordt over dergelijke bestaande problemen, waarin uiteenlopende belangen vertegenwoordigd worden en waar de ongelijke verdeling van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen gelijk getrokken kan worden.<sup>84</sup> Er wordt sinds het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw ook wel gesproken over een institutionele crisis. De SER bevindt zich binnen deze crisis. Het is daarom niet opmerkelijk dat de rol van de SER onder druk staat. De huidige situatie betekent dat de raad zich continu aan de snel veranderende omstandigheden moet aanpassen. De SER werd decennia geleden gekenmerkt als een typisch Nederlands verschijnsel van het polderlandschap. Dit kan tegenwoordig nog steeds zo worden gezien, maar is geen garantie voor de toekomst. Het blijven rechtvaardigen en waarmaken van de belangrijke waarde van de organisatie zal cruciaal zijn voor het voortbestaan.

De politieke visie op de rol van de SER zal de komende jaren continu blijven veranderen. De toekomst is niet te voorspellen, maar uit het voorgaande blijkt dat politieke, maatschappelijk en economische gebeurtenissen van grote invloed zijn op de politieke visie op adviesorganen als de SER. Het is aan de raad om zich te blijven aanpassen in snel veranderende tijden en in te spelen op de sociaal institutionele inrichting van Nederland.

## Hoofdstuk 3: De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

---

<sup>83</sup> T. Jaspers, B. van Bavel, J. Peet (ed.), *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 274.

<sup>84</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succes verhaal* (Amsterdam 2013) 106.

*‘Uit de as van de polder verrijst een nieuw overleg model, sociale partners besturen weer mee’*. Zo begint een artikel dat op 2 januari 2015 in de Volkskrant verscheen. ‘De laatste bastions van het naoorlogse bestel, waarin vakbeweging en werkgevers het land meebesturen zijn verdwenen.’<sup>85</sup> Het artikel doelt op het opheffen van de product- en bedrijfschappen. Dit waren twee soorten bedrijfslichamen die voortkwamen uit de Wbo, evenals de SER. Per 1 januari is Wbo opgeheven en veranderd in de Wet op de Sociaal-Economische Raad. Product- en bedrijfschappen behoorden tot de traditionele Nederlandse politieke verhoudingen en kennen hun oorsprong in de ontwikkelingen van de late negentiende eeuw. Per 1 januari is er een eind gekomen aan vijftenzestig jaar bijzonder openbaar bestuur. Een eind aan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is waarom de politieke visie over de PBO sinds 1950 is veranderd. Om tot een antwoord te komen zullen er verschillende periodes geanalyseerd worden. Per decennia wordt er vanaf 1950 gekeken welke gebeurtenissen invloed hebben gehad op het politieke denken over functionele organen. Dit geldt niet voor de ontwikkelingen in de 21<sup>e</sup> eeuw. De periode 2000-2015 is samengevoegd.

### **3.1 Een monument van de harmoniegedachte?- jaren ‘50**

De PBO werd in 1950 met veel enthousiasme ontvangen. Na de Tweede Wereldoorlog heerste er in Nederland een klimaat dat werd gekenmerkt door samenwerking, maatschappelijke vernieuwing en een rol voor de overheid in het economische leven.<sup>86</sup> De enorme schade die de oorlog had aangericht, zowel moreel als materieel, creëerde een gunstig klimaat voor maatschappelijke vernieuwingen en denkbeelden over een sociaal rechtvaardige samenleving.<sup>87</sup> Zoals eerder in dit onderzoek duidelijk wordt, kent de PBO een voorgeschiedenis die terug gaat tot de jaren 1880. Reeds in de jaren 1922 en 1938 werd het idee van een dergelijke bedrijfsorganisatie verankerd in de Nederlandse Grondwet. De totstandkoming van de Wbo, waarmee de SER en de PBO werden opgericht, kan worden gezien als een hoogtepunt in de uitkristallisering van organisaties van advies en overleg na de Tweede Wereldoorlog. De PBO wordt vaak beschouwd als ‘monument van de harmoniegedachte’ waar destijds in Nederland sprake van was. De beginjaren van de PBO

---

<sup>85</sup> G. Herderscheê, ‘Sociale partners besturen weer mee’, *De Volkskrant*, 2 januari 2015.

<sup>86</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 40.

<sup>87</sup> *Ibidem*, 36.



werden gekenmerkt door een geloof in de mogelijkheden die de Wbo bood. In de jaren '50 gold de Wbo als de oplossing voor alle sociaal-economische vraagstukken in Nederland.<sup>88</sup>

De Wbo voorzag, naast de oprichting van de SER, in de instelling van twee soorten bedrijfslichamen: product- en bedrijfsschappen. Productschappen zijn openbare lichamen voor twee of meer groepen van ondernemingen, die in het bedrijfsleven een verschillende functie hebben ten aanzien van bepaalde producten of groepen van producten.<sup>89</sup> Productschappen waren verantwoordelijk voor de gehele keten, van het proces (van fabricage of teelt) van een product tot de handel daarin. De schappen hielden zich bezig met de productie, verwerking en handel van hetzelfde product, zoals akkerbouw, tuinbouw, landbouw, margarine/vetten/oliën, en zuivel. Er werden ook bedrijfsschappen ingesteld. Dit waren openbare lichamen voor ondernemingen die in het bedrijfsleven dezelfde of een verwante functie hadden.<sup>90</sup> Bij bedrijfsschappen, met een soortgelijke functie in het economische leven, viel te denken aan schappen op het gebied van detailhandel, horeca en catering, ambachten en het bosbedrijf. De totstandkoming van de Wbo in 1950 was van grote betekenis voor de groei van buitenparlementaire, vertegenwoordigende organen.<sup>91</sup>

### 3.2 Opstand en kritiek- jaren '60

Een eerste gebeurtenis die de PBO negatief in beeld bracht, was de boerenopstand in Hollandscheveld in 1963. Er werd voornamelijk kritiek geuit op het Landbouwschap. Het protest, onder leiding van de Nederlandse landbouwer en politicus Hendrik Koekoek, keerde zich tegen de huisuitzetting van drie boeren gezinnen die hun heffing aan het Landbouwschap niet hadden betaald. De gezinnen wilden principieel de heffing niet betalen en woonden daarnaast illegaal in woningen van het Landbouwschap. Duizenden *Vrije Boeren* trokken naar Hollandscheveld om de uitzetting te voorkomen en te protesteren tegen het Landbouwschap. De *vrije boeren* ervoeren de opgelegde heffingen van het Landbouwschap als beperking van hun ondernemersvrijheid. Als reactie hierop stuurde de overheid een politie eenheid bestaande uit 200 gewapende en gehelmde mannen naar Hollandscheveld. De situatie escaleerde en er ontstonden rellen. De politie probeerde de boeren weg te drijven van de boerderijen door middel van traangasgranaten en het gebruik van een wapenstok. Een van de boerderijen werd door de *vrije boeren* in brand gestoken en ging in rook op. Als gevolg van de opstanden in

---

<sup>88</sup> Sociaal-Economische Raad, *De toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Den Haag 1994) 56.

<sup>89</sup> W.J. van Eijkern en G.J. Balkenstein, *De wet op de bedrijfsorganisatie* (Alphen Aan den Rijn 1955) 6.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succes verhaal* (Amsterdam 2013) 78.

Hollandscheveld kwam het Landbouwschap negatief in de media. Ook leidde de opstand tot grote steun en bekendheid van de Boerenpartij. De opstand in Hollandscheveld was de eerste keer dat de legitimiteit van product- en bedrijfschappen ter discussie werd gesteld, en dit zou niet de laatste keer zijn geweest. In 2007 is in het televisieprogramma *Andere Tijden* een aflevering gewijd aan de opstanden in Hollandscheveld. Te zien is hoe dankzij de rebelle van de *vrije boeren*, de Boerenpartij op de kaart kwam. Beiden kregen dankzij deze gebeurtenissen landelijke bekendheid. De rebelle in Hollandscheveld heeft, onder andere door de landelijke aandacht, invloed gehad op het beeld van de PBO in de jaren '60. De kritiek op de heffingen zou door de jaren heen een groot (politiek) discussiepunt blijven.

Een andere ontwikkeling die van grote betekenis is geweest, is de ontzuiling die halverwege de jaren '60 zijn intrede doet. Welvaart, individualisering, secularisering en democratisering stonden aan de basis van de ontzuilde burger.<sup>92</sup> De harmoniegedachte en het grote geloof in de Wbo, als oplossing voor alle sociaal-economische vraagstukken in Nederland, was begin jaren '70 verdwenen.<sup>93</sup> Een gevolg van de ontzuiling was dat ook de ideologische behandeling van de PBO verdween en er een pragmatische benadering van het stelsel ontstond toen bleek dat niet het hele bedrijfsleven gebruik maakte van de mogelijkheid om schappen in te stellen.<sup>94</sup>

### **3.3 Een versplinterde polder – jaren '70/'80**

In de loop van de jaren '70 kwam de publieke sector steeds duidelijker in beeld. Ambtelijke apparaten werden gemoderniseerd, met name door te rationaliseren.<sup>95</sup> Het neocorporatisme dat in de jaren '50 een hoogtepunt kende, kwam in de jaren '80 onder druk te staan. De omgeving van functionele organen veranderde van karakter. Grote kritiekpunten op de PBO, zoals belangenverstrengeling en ongecontroleerde machtsuitoefening, stonden centraal in de politieke discussie over het corporatisme. Na de oliecrisis en economische recessie van de jaren '70 heerste het idee dat het roer om moest.<sup>96</sup> Het neocorporatisme maakt in de jaren '80 plaats voor een dominante neoliberale politieke agenda. Vanaf dit moment werd er steeds meer nagedacht over organisaties en management. Deze veranderingen hadden als gevolg dat stabiele instituties onder druk kwamen te staan, waardoor politiek en bestuur een instabiel

---

<sup>92</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 264.

<sup>93</sup> Sociaal-Economische Raad, *De toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Den Haag 1994) 56.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 40.

<sup>95</sup> M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein* (Bussum 2008) 85.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

karakter kregen.<sup>97</sup> Door de komst van neoliberale politiek, werd de kritiek op de corporatistische instituties steeds groter. De PBO wist zich staande te houden in een versplinterde staat, maar kreeg wel te maken met nieuwe eisen. Functionele organen werden niet langer gezien als manier om draagvlak voor beleid te genereren.<sup>98</sup>

Er is tegenwoordig een trend zichtbaar waarin de rijksoverheid actief beleid voert tegen het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten. Deze trend kent een oorsprong aan het begin van de jaren '80. De financiële en economische ontwikkelingen van de jaren '70 en '80 leidden tot het invoeren van ingrijpende maatregelen. De overheid had te maken met structurele tekortkomingen, was vervlochten geraakt met de samenleving, besluitvorming was traag geworden en er was sprake van bestuurlijke overbelasting.<sup>99</sup> De overheid moest zich meer op de kerntaken gaan richten. Overheidsdiensten die het resultaat waren van decennia lang overleg moesten verzelfstandigd en geprivatiseerd worden. Dit gebeurde en leidde tot het verzelfstandigen van ca. 200 staatsorganen. Sommigen overheidsdiensten gingen als zelfstandig bedrijf werken en andere instellingen gingen door als Zelfstandig Bestuursorgaan.<sup>100</sup> In deze periode zijn er zichtbare overeenkomsten tussen de SER en de PBO. In beiden gevallen vond er een evaluatie plaats van de werkwijze, samenstelling, legitimiteit en de rol in de sociaal-economische orde. Het functioneren van beide organen kwam vanaf dit moment steeds meer onder druk te staan.

### **3.4 Hernieuwde institutionalisering? – jaren '90**

Het beleid van het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten werd in de jaren '90 voortgezet. In 1992 werd de Wbo gewijzigd, als gevolg van het SER advies *Reductie Overheidsbetrokkenheid bij de PBO*. Uit dit advies kwam naar voren dat het wenselijk werd geacht om een aantal verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid bij de SER (toezichthouder) en de schappen zelf neer te leggen. Dit gold onder andere voor het instellen en opheffen van bedrijfslichamen en het benoemen van schapbesturen. Voorheen gebeurde dit door de Rijksoverheid, het benoemen van schappen geschiedde via de Kroon, maar na de wetwijziging van de Wbo veranderde dit. Echter, de politieke discussie over de verzelfstandiging van overheidstaken en de rol van de PBO in sociaal-economisch Nederland

---

<sup>97</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 282.

<sup>98</sup> R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succes verhaal* (Amsterdam 2013) 96.

<sup>99</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012) 27.

<sup>100</sup> Ibidem.

verdween niet. Er werd steeds meer belang gehecht aan zelfregulering. Als gevolg hiervan werd er in 1993, op aanvraag van de Tweede Kamer, een onderzoek ingesteld naar het functioneren van de PBO. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat modernisering van het PBO-stelsel wenselijk was, maar dat er geen noodzaak was om de schappen af te schaffen. De ontwikkelingen rondom het PBO-stelsel resulteerden in 1999 opnieuw in een wijziging van de Wbo. De doelstelling was om de doeltreffendheid, doelmatigheid en de transparantie van de schappen te vergroten. Deze doelstelling resulteerde in een proces van fusies en opheffing, waardoor het aantal schappen werd teruggebracht van 38 in 1998 naar 18 in 2002. De vernieuwde PBO kreeg aan het eind van de twintigste eeuw te maken met vele veranderingen. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen zoals liberalisering van de economie, het vervagen van branches, toenemende internationalisering en aandacht voor milieu en voedselveiligheid zorgden voor nieuwe thema's waar de schappen op in moesten spelen.<sup>101</sup>

Eind 1999 werd er door het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie onderzoek gedaan naar het functioneren van product- en bedrijfschappen. Het onderzoek was een voorloper op de vierjaarlijkse evaluatie over de doeltreffendheid van het functioneren van de bedrijfslichamen. Deze vierjaarlijkse evaluatie is in 1999 in de Wbo (artikel 139) vastgelegd. Uit dit onderzoek, dat tot 2003 duurde, kwam naar voren dat de schappen over het algemeen goed functioneerden, maar wel te maken hadden met maatschappelijke ontwikkelingen en problemen.<sup>102</sup> Er werd een aantal aandachtspunten genoemd, te weten de betrokkenheid van ministeries bij de schappen, gebrek aan een overzicht van bevoegdheden en een beperkt zicht van bestuurders op de bedrijfsvoering.<sup>103</sup> Ondanks de positieve bevindingen die uit het onderzoek naar voren kwamen, bleef het functioneren van de schappen vragen oproepen.

Vanaf het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw begonnen de punten van kritiek steeds zwaarder te tellen. Dit hield in: de schappen waren genoodzaakt hervormingen door te voeren. Door middel van het invoeren van een vierjaarlijkse evaluatie, waarbij de functionaliteit van de schappen werd onderzocht, gebeurde dit ook, maar niet snel genoeg. Zo zou blijken uit de politieke discussies over de PBO door de jaren heen. In het bijzonder de democratische legitimiteit en de heffingen bleven een groot aandachtspunt. Er zijn verschillende factoren die genoemd kunnen worden wanneer het de stagnatie van de PBO betreft. Een van de belangrijkste factoren is dat de maatschappij zich door de jaren heen anders heeft ontwikkeld

---

<sup>101</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Product- en bedrijfschappen anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfschappen* (Hoofddorp 2003) 12.

<sup>102</sup> Ibidem, 85.

<sup>103</sup> Ibidem, 97.

dan in 1950 werd voorzien. Dit is van cruciaal belang, omdat de gestelde doelstellingen uit 1950 niet met de tijd mee veranderden. Het sociaal-economische leven wordt tegenwoordig gekenmerkt door internationalisering, globalisering en transnationale samenwerkingsvormen. De doelstellingen die werden beoogd met het instellen van de PBO komen uit een tijd die niet meer te vergelijken is met de wereld waar we nu in leven. Dit geldt niet alleen voor de PBO, maar voor alle functionele organen die zijn ontstaan na de Tweede Wereldoorlog. Het bestaansrecht van deze instituties ligt in het snel kunnen aanpassen in veranderende tijden. De afwezigheid van schappen in sectoren als de metaalindustrie en het bank- en verzekeringswezen heeft invloed gehad op de effectiviteit van het PBO- stelsel.<sup>104</sup> Doordat niet het hele bedrijfsleven voor de PBO koos, ontstond er in de jaren '60 niet de maatschappelijke revolutie die voorspeld was. Als gevolg hiervan werd het uitbreiden van het PBO stelsel een minder belangrijke prioriteit.

Het verzelfstandigen van overheidsdiensten heeft gevolgen gehad voor zowel de SER als de PBO. Voor de SER betekende het dat er een einde kwam aan de adviesverplichting van de overheid in 1995. Ook vond er een inkrimping van de raad plaats om de werkwijze efficiënter te laten verlopen. Hoewel het afschaffen van de adviesverplichting met een schok werd ontvangen, bleek het geen grote gevolgen voor de SER te hebben. De raad wist zich in deze tijd goed aan te passen aan een snel veranderende omgeving. De gevolgen voor de PBO waren twee wetswijzigingen, eerst in 1992 en vervolgens in 1999, waardoor de rol van de overheid afnam en er meer verantwoordelijkheden bij de SER werden gelegd. Ook bleek eind jaren '90 dat modernisering van het stelsel noodzakelijk was. Het aantal schappen nam af van 38 naar 17. Het opheffen en samenvoegen van schappen moest de werkwijze van de PBO efficiënter maken. Hoewel er stappen werden gezet in het moderniseringproces, ging dit langzaam. De PBO bleek zich moeilijker aan de dynamische omgeving te kunnen aanpassen.

### **3.5 Verschuivende thema's – jaren 2000**

Aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw ontstond de vraag op welke wijze publieke belangen behartigd zouden moeten worden. De toon van het debat over de rol van functionele organen in de sociaal-economische orde werd steeds kritischer. Naast het kritische debat, hebben ook maatschappelijke gebeurtenissen een grote impact gehad op de kijk op functionele organen.

De moord op Pim Fortuyn in 2002 heeft een grote invloed gehad op het politieke klimaat in Nederland. Vanaf dat moment vond er een verschuiving van thema's plaats. Waar

---

<sup>104</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 50.

eerst betaalbaarheid en bestuurbaarheid van de verzorgingsstaat een hoge prioriteit hadden, verschoven deze thema's naar bescherming en versterking van de nationale staat en nationale identiteit.<sup>105</sup> De moord op Fortuyn heeft geleid tot een vertrouwenscrisis in de politiek. Het verschuiven van thema's heeft er toe geleid dat verschillende vanzelfsprekende instellingen ter discussie werden gesteld. Het gebrek aan legitimiteit van bestaande instellingen blijkt steeds weer een problematisch punt binnen de discussie over alternatieven voor of aanvullingen op de parlementaire democratie.<sup>106</sup>

De behandeling van de eerste PBO-rapportage in 2004 was niet meer gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar op draagvlak en transparantie. De product- en bedrijfsschappen kregen de opdracht van het kabinet om een draagvlakmeting uit te laten voeren door een onafhankelijk bureau. Ook moest er een toekomstvisie worden geschetst, waarbij de nadruk lag op de democratische legitimiteit van de schappen.<sup>107</sup> Het onderzoek dat in 2005 tot een eind kwam, had een overwegend positief resultaat. In de toekomstverkenning van de schappen werden tal van plannen meegenomen die de democratische legitimiteit moesten vergroten en de transparantie zouden verhogen.<sup>108</sup>

In 2006 stelde het kabinet vast dat er een code voor goede bestuur moest worden opgesteld. Een dergelijke governancecode zou zich richten op de verbetering van de democratische legitimiteit, bestuurlijke integriteit, transparantie, participatie door georganiseerde en ongeorganiseerden en het verbeteren van het draagvlak. In juli 2007 is de *Code Goed Bestuur* in werking getreden. Deze Code is – achteraf gezien - een positieve ontwikkeling geweest in het moderniseringsproces van de schappen, maar vond (te) laat plaats.

In 2009 werd de Wbo wederom gewijzigd. Deze wetwijziging zou de volgende stap zijn in het moderniseren van de schappen. De aanleiding van deze wetwijziging was het verankeren van de Code Goed Bestuur in de Wbo.<sup>109</sup> De SER kreeg daarbij twee nieuwe toezichttaken. Allereerst betrof dit het toezicht op de uitvoering van een goed bestuur door de bedrijfslichamen. Ten tweede werd geregeld dat de SER toezicht zou houden op de draagvlakonderzoeken die de bedrijfslichamen elke vier jaar moesten uitvoeren onder de ondernemers van het bedrijfslichaam. De enquêtes zouden steekproefsgewijs onder de

---

<sup>105</sup> B. Snels, N. Thijssen (ed.), *De Grote Kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring* (Amsterdam 2008) 228.

<sup>106</sup> Ibidem, 229.

<sup>107</sup> D. Duijzer, 'Product- en bedrijfsschappen opnieuw ter discussie. Heeft de wet op de bedrijfsorganisatie toekomst?', *Tijdschrift voor Bestuurskunde* 3 (2007) 100.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Sociaal-Economische Raad, *Wet op de bedrijfsorganisatie en andere regelgeving voor de PBO* (Den Haag 2010) 10.

betreffende ondernemingen moeten worden afgenomen.<sup>110</sup> Bovendien werd in de Wbo een bepaling opgenomen waarin stond dat er jaarlijks een toezichtplan moest worden vastgesteld, waarmee inzicht zou worden gegeven in de toezichthoudende rol op de bedrijfslichamen. Transparantie en verantwoording van het toezicht op het gehele PBO stelsel zou hiermee worden vergroot. De verplichte draagvlakonderzoeken zijn echter nooit uitgevoerd. De AMvB, een uitvoeringsbesluit, en de ministeriele regeling die nodig waren om deze draagvlak onderzoeken uit te kunnen voeren werden niet opgesteld. De politiek zag hier uiteindelijk geen noodzaak toe.

In 2010 dreigde in de Tweede Kamer opnieuw een motie te worden ingediend om de schappen op te heffen. Een concept motie was afkomstig van Charlie Aptroot (VVD). Hoewel een Kamermeerderheid voor deze motie leek te zijn, wist het CDA het indienen ervan te voorkomen door middel van een coalitiemotie. Voordat de motie van Aptroot daadwerkelijk werd ingediend, werd er een adviescommissie ingesteld om onderzoek te doen naar de functionaliteit van de schappen. Deze adviescommissie, onder leiding van Annemarie Jorritsma, oordeelde dat alleen de taken met voldoende publiek belang onmisbaar waren en dat modernisering van de schappen noodzakelijk was.<sup>111</sup> Minister Henk Kamp, destijds minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, begon een onderzoek naar hoe modernisering van de schappen kon plaats vinden en hoe er op de schappen geld kon worden bespaard.

Een cruciaal moment in de neergang van het PBO stelsel was het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II in 2012. Daarin werd afgesproken de product- en bedrijfschappen definitief op te heffen. De publieke taken zouden worden overgebracht naar het ministerie van Economische Zaken. Ondernemers, veelal via brancheorganisaties, konden zelf beslissen of ze andere taken (promotie, belangenbehartiging, voorlichting, onderzoek) voor eigen rekening zouden willen uitvoeren.

### **3.6 Voorlopige conclusie**

Openbaar bestuur staat in een dynamische wisselwerking met de maatschappelijk omgeving.<sup>112</sup> Dit geldt ook voor de PBO. De doelstellingen die werden beoogd met het instellen van de PBO kwamen veelal uit levensbeschouwelijke uitgangspunten. Het

---

<sup>110</sup> Sociaal-Economische Raad, *Wet op de bedrijfsorganisatie en andere regelgeving voor de PBO* (Den Haag 2010) 10.

<sup>111</sup> A. Jorritsma, W. van de Donk, S. Van Eijk, *Beoordelingskader product- en bedrijfschappen* (Den Haag 2011) 4.

<sup>112</sup> M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein* (Bussum 2008) 47.

subsidiariteitsbeginsel, functionele decentralisatie en soevereiniteit in eigen kring, lagen ten grondslag aan de PBO. De ontzuiling die halverwege de jaren '60 plaats vond had als gevolg dat de genoemde uitgangspunten de opeenvolgende jaren onder druk kwamen te staan. Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de politieke visie over de rol van de PBO in sociaal-economisch Nederland sinds 1950 sterk is veranderd.

Allereerst is het belangrijk om vast te stellen dat de periode 1880-1980 gekenmerkt wordt door de grote en actieve rol van de overheid in de Nederlandse samenleving. Er was gedurende dit tijdsbestek sprake van de opkomst van sterke boeren organisaties en werkgeversorganisaties. Hoogtepunt was het neocorporatisme dat domineerde in de Nederlandse samenleving in de jaren '50 en '60 van de twintigste eeuw. Na 1980 keerde het tij. Een nieuwe globaliseringgolf leidde tot het afnemen van staatsinterventie. Ook werden oplossingen van maatschappelijke problemen, na 1980, gezocht in het terugtrekken van de staat. Aan het eind van de twintigste eeuw neemt de overheidsbemoeienis langzamerhand weer toe. Het vertrouwen in de politiek bereikte een dieptepunt. Dit verschoof de politieke aandacht van doeltreffendheid en doelmatigheid naar vertrouwen, draagvlak en verbinding. Voor de PBO betekende dit dat er steeds moest worden gereflecteerd op de transparantie van het stelsel. Hoewel de modernisering van de schappen al in gang was gezet, bleek dit (te) langzaam te gaan. De politieke druk op de werkwijze en legitimiteit nam toe, wat de context waarin de schappen functioneerden bemoeilijkte. De constante politieke druk leidde ook tot de onvrede van aangesloten ondernemers die zich tegen de heffingen gingen keren. Dit bleek het optreden van de schappen negatief te beïnvloeden.

De maatschappelijke verhoudingen zijn de afgelopen decennia fundamenteel veranderd. De rol, maar ook de politieke visie op openbaar bestuur heeft in de jaren '80 een transformatie ondergaan. De rol van functionele organen, zoals de PBO, maar ook die van ondernemingen, burgers, sociale partners, én de politiek zijn aan verandering onderhevig. De bedrijfslichamen hebben zich, net als alle vormen van openbaar bestuur, steeds weer moeten aanpassen aan de veranderende eisen. In het geval van de PBO zijn veranderingen niet tijdig genoeg doorgevoerd. Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de PBO getracht heeft met de veranderingen mee te gaan, maar dat het moderniseringsproces aan het begin van de eenentwintigste eeuw (te) laat en (te) langzaam verliep. De werkwijze van de PBO paste de afgelopen jaren steeds minder in het politieke denken over de sociaal-economische orde.



## Hoofdstuk 4: Alternatieve vormen van democratie; een toekomst?

---

Heeft politieke representatie in functionele organen een toekomst? Uit de twee casestudies wordt duidelijk dat het beleid van de rijksoverheid zich vanaf de jaren '80 steeds meer heeft gericht op het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten. Als gevolg hiervan zijn de SER en de PBO, maar ook andere functionele organen waar sprake is van politieke representatie op steeds grotere afstand van de overheid geplaatst. Het gevoerde overheidsbeleid van de afgelopen 3 decennia heeft de politieke visie over alternatieve vormen van democratie veranderd. Het is duidelijk dat niet-parlementaire publieke organen tegenwoordig steeds minder gewenst zijn. Maar deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de huidige samenleving. De verbindingen tussen de overheid en geprivatiseerde diensten, tussen het parlement en de uitvoerders van overheidsbeleid en tussen overheid en burger zijn steeds losser geraakt.<sup>113</sup> Dit houdt in dat het privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten openbaar bestuur niet makkelijker heeft gemaakt, maar juist ingewikkelder. Bestuurlijke kaders en overkoepelende visies op dit gebied zijn in de loop van de jaren verdwenen. Beleid en sturing worden op verschillende manieren geïnterpreteerd. Het is hierdoor niet duidelijk wie waar verantwoording voor draagt.

Uit voorgaande hoofdstukken werd duidelijk dat het functioneren van functionele organen als alternatief voor de parlementaire democratie van een aantal factoren afhangt. De Nederlandse politiek heeft sinds de jaren '50 te maken gehad met een aantal fases van politieke verhitting.<sup>114</sup> Periodes van politieke verhitting kunnen gezien worden als fases in de grondvesting van de parlementaire democratie. Politieke verhitting vond eerder plaats eind jaren '50, toen er nieuwe politieke partijvorming plaatsvond. Steun voor grote politieke partijen nam af en maakte plaats voor de komst van nieuwe partijen, zoals de Boerenpartij die na 1963 enige tijd successen behaalde. Deze fase van politieke verhitting, waarbij nieuwe vormen van buitenparlementaire politiek ontstonden, liep door tot de jaren '80. Het akkoord van Wassenaar in 1982 stabiliseerde de sociaaldemocratie.<sup>115</sup> De laatste jaren lijkt er weer sprake te zijn van een dergelijke ontwikkeling. Hoewel politieke verhitting vaker is voorgekomen, lijkt het er op dat het in de huidige samenleving tot verbroken verbindingen leidt. Met het besluit in 2012 om de product- en bedrijfsschappen op te heffen is er een toon

---

<sup>113</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012) 3.

<sup>114</sup> B. Snels en N. Thijssen, *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring* (Amsterdam 2008) 232.

<sup>115</sup> *Ibidem*, 233.

gezet voor de toekomst. Om te voorkomen dat de genoemde verbindingen verbroken raken, zijn hervormingen in de komende jaren noodzakelijk.

#### 4.1 De toekomst zonder PBO

Het kabinet-Rutte II heeft in 2012 besloten om de product- en bedrijfschappen op te heffen. De publieke taken werden overgenomen door de rijksoverheid, met name door het ministerie van Economische Zaken. Per 1 januari 2014 is een deel van de publieke taken overgedragen aan de rijksoverheid. De overige - niet publieke - taken zijn gedurende 2014 afgebouwd of overgedragen aan daarin geïnteresseerde partijen. Per 1 januari 2015 is de Wbo gewijzigd in de Wet op de Sociaal-Economische Raad.

De PBO is een geval waaruit blijkt dat het zich niet heeft kunnen aanpassen aan de dynamische omgeving en de eisen die aan deze vorm van bijzonder openbaar bestuur werden gesteld. Het kabinet zag met de opheffing van de PBO een kans om vormen van openbaar bestuur te vernieuwen, de lasten voor het bedrijfsleven te beperken en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en de private sector te herzien.

De kritiek op het PBO stelsel is bekend, maar er gaat ook veel verloren, namelijk een grote hoeveelheid kennis en expertise. Het opheffen van de schappen leidt tot het verlies van (gemeenschappelijk gefinancierde) activiteiten op het gebied van onder andere scholing, voorlichting, promotie, onderzoek en de bevordering van dynamisch ondernemerschap.<sup>116</sup>

Nu de schappen zijn opgeheven, wordt het werk deels door producenten- en brancheorganisaties voortgezet. De middelen en mogelijkheden voor deze organisaties zijn echter beperkt. Ook kan de komst van *freeriders* een probleem vormen. Hoewel het opleggen van verplichte heffingen voor veel ondernemers een van de grootste bezwaren tegen de PBO was, leidt het wegvallen van deze heffingen ook tot veel onzekerheid over geld dat beschikbaar is voor onderzoek. Zonder geld kan een topsector niet blijven investeren in onderzoek. En zonder onderzoek kan een sector zich niet constant aanpassen aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Een belangrijke vraag die het opheffen van de schappen teweeg brengt, is wat de economische gevolgen daarvan voor Nederland zullen zijn. Nederland is een wereldspeler op het gebied van landbouw en is na de VS nog steeds de grootste exporteur van agrarische producten in de wereld.<sup>117</sup> Niet alleen de Nederlandse kennis van de teelt van gewassen en het houden van vee zijn gewild, maar ook de producten

---

<sup>116</sup> G.S.A., Dijkstra, F.M., van der Meer, J.W., van der Meer (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995) 53.

<sup>117</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/01/16/agrarische-export-stijgt-naar-80-7-miljard-euro.html> (28 mei 2015).

die de land- en tuinbouw voortbrengen. Deze kennis was voorheen georganiseerd binnen de schappen en het is nu de vraag wat daarmee gaat gebeuren. In de komende jaren zal duidelijk worden of en welke gevolgen het opheffen van de schappen zal hebben voor het georganiseerde bedrijfsleven.

#### **4.2 Politieke ontwikkelingen**

De afgelopen jaren heeft niet alleen de PBO in de politieke belangstelling gestaan, maar dit geldt voor alle functionele organen. De Eerste Kamer bracht in 2012 een rapport uit waarin onderzoek werd gedaan naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Uit het rapport *Verbroken Verbindingen* (2012) werd duidelijk dat de huidige trend waarin politieke representatie in functionele organen steeds minder gewenst wordt, goed in de gaten moet worden blijven gehouden. Wanneer privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten plaatsvindt, is heldere publieke verantwoording noodzakelijk en dit geheel moet goed worden overdacht.<sup>118</sup>

De publieke sector bevindt zich in een complexe omgeving. Het op afstand plaatsen van geprivatiseerde en verzelfstandigde overheidsdiensten, moest de efficiëntie van dergelijke instituties vergroten. Gedurende dit proces werd duidelijk dat het waarborgen van publieke belangen in de problemen is gekomen. Het privatisering- en verzelfstandigingbeleid wordt gekenmerkt door de opeenstapeling van doelstellingen en maatregelen. Dit heeft geleid tot een complexe situatie van publieke, semi-publieke en private partijen waarbij problemen als sturing en ordening zich opstapelde. In deze complexe context is het lang niet altijd helder wie de verantwoording draagt voor gemaakte keuzes. Publieke, semi-publieke en private partijen hebben elk hun eigen manier wat betreft sturing en ordening. Deze situatie leidt tot een gebrek aan transparantie en democratische legitimiteit van politieke representatie. Hoewel deze problemen niet nieuw zijn, wordt er tegenwoordig nog steeds gesproken over een institutionele crisis. Besluitvorming moet worden verbeterd via een bredere weg van publieke belangen. Er moet in de toekomst goed nagedacht worden over de kwaliteit van bestuurlijke en politieke verbanden. Een aantal sleutelementen waar in dit proces de nadruk op moet komen te liggen zijn de beginselen van democratische legitimiteit en transparante publieke verantwoording van publieke bevoegdheden.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012) 80.

<sup>119</sup> *Ibidem*, 9.

### 4.3 Voorlopige conclusie

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of er een toekomst is voor politieke representatie in functionele organen. Hier kan geen eenduidig antwoord op worden gegeven, omdat de toekomst moeilijk te voorspellen is. Wat wel duidelijk wordt, is dat functionele organen zich tijdig moeten en kunnen aanpassen aan maatschappelijke veranderingen. Er is een nieuw type problemen ontstaan die dit proces complex hebben gemaakt, zoals bijvoorbeeld de grote rol van de media. Daarnaast is van groot belang dat politieke representatie in functionele organen legitiem is. Dit houdt in dat representatie een interactief proces moet zijn. Niet enkel bij momenten van verkiezing, maar gedurende het hele proces.<sup>120</sup>

Zoals eerder gesteld, ziet het kabinet met het opheffen van de PBO een mogelijkheid om vormen van openbaar bestuur te vernieuwen. Het is echter de vraag hoe dergelijke instituties eruit moeten komen te zien. Er wordt tegenwoordig een oplossing gezocht in het slechte functioneren van de staat als uitvoerende macht, door bestaande instellingen van de vertegenwoordigde democratie op te heffen of te hervormen.<sup>121</sup> Of het hervormen van deze representatieve instellingen en mechanismen als oplossing kan worden gezien, ligt aan de manier waarop de overheid dit in de toekomst aanpakt. Binnen de huidige institutionele crisis moeten er nieuwe en effectieve vormen van representatie worden gevonden. Vormen van openbaar bestuur kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de efficiëntie van de overheid, mits uitvoeringstaken duidelijk worden onderscheiden en er sprake is van openbaar gezag.<sup>122</sup> Om de democratische legitimiteit te vergroten moet het uitvoeren van publieke taken publiekelijk worden verantwoord. Er moet opnieuw nagedacht worden over democratisering van binnenuit, dus vanuit de bestaande instellingen. Het privatisering- en verzelfstandigingbeleid van de overheid heeft geleid tot het ontbreken van beslissingskaders, weinig systematische aandacht van het parlement en het gebrek aan brede oriëntatie op publieke belangen. Voor de toekomst van functionele organen is het belangrijk dat er per sector een brede afweging van publieke belangen komt. Dit alles is geen makkelijk taak. In de huidige samenleving zijn verbanden losser dan ooit en de institutionele verhoudingen instabiel. Hoewel het geen makkelijke taak is, biedt het de kans om na denken over succesvolle hervormingen.

---

<sup>120</sup>R. Aerts en P. de Goede (ed.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013) 104.

<sup>121</sup>B. Snels en N. Thijssen (ed.), *De Grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring* (Amsterdam 2008) 245.

<sup>122</sup>Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012) .

Om hervormingen in de toekomst te laten slagen, moet er gekeken worden naar de geschiedenis en theorie van functionele organen. Hieruit blijkt welke factoren een kans van slagen hebben en welke factoren hebben geleid tot het vergroten van de complexiteit binnen representatieve instellingen en mechanismen. Ideologische uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van een groot aantal functionele organen zijn tegenwoordig niet meer legitiem. Functionele decentralisatie, soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel waren belangrijke waarden in de verzuilde samenleving. De ontzuiling had als gevolg dat deze uitgangspunten hun betekenis verloren. Ook het verdwijnen van het neocorporatisme als maatschappijsysteem heeft een negatieve invloed gehad op de manier waarop er over functionele organen werd gedacht. De terugkeer van de liberale politieke agenda en de hernieuwde trend van het centralisme vanaf de jaren '80 leidde tot het verzelfstandigen van overheidsdiensten. Veel van deze instellingen kende hun oorsprong in het neocorporatisme. Tegen deze achtergrond is het niet opmerkelijk dat de verzelfstandiging en privatisering heeft geleid tot meer complexiteit van politieke representatie.

Sinds 1950 hebben er maatschappelijke transformaties plaatsgevonden. Thema's zijn door de jaren heen verschoven en het bestaansrecht van representatieve instellingen ligt in nieuwe thema's. Voorbeelden zijn transparantie en democratische legitimiteit, waar voorheen doeltreffendheid en doelmatigheid centraal stonden. Het op afstand plaatsen van functionele organen door privatisering en verzelfstandiging is deze nieuwe thema's niet ten goede gekomen. Het heeft in een aantalgevallen geleid tot het tegenovergestelde; chaos en gebrek aan sturing en bestuurbaarheid of het onvermogen om mee te gaan met snelle maatschappelijke veranderingen. Willen hervormingen in representatieve instellingen in de toekomst een kans van slagen hebben, dan moet er gekeken worden naar de geschiedenis en de theorie van functionele organen.

## Conclusie

---

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat het karakter van functionele organen sinds 1950 fundamenteel is veranderd. Uit de twee case studies, de SER en de PBO, blijkt dat de politieke visie op alternatieve vormen van democratie daarmee ook sterk is veranderd. De Wbo, waar beiden in 1950 uit voortkwamen, werd met enthousiasme ontvangen. De wet bood geloof en hoop in het oplossen van sociaal-economische vraagstukken in Nederland in een onrustige tijd. Het is van belang dat zowel de totstandkoming van de SER als de PBO in het licht wordt gezien van het neocorporatisme. Nederland had na de Tweede Wereldoorlog te maken met de wederopbouw, enorme materiële en morele schade en een verzuilde samenleving. In deze context kent het neocorporatisme een hoogtepunt. Tal van maatschappelijke en politieke organen ontstaan en bewegen zich langs de parlementaire democratie. Waar dit in de jaren '50 en '60 een wenselijke ontwikkeling was, ontstaat er begin jaren '70 steeds meer kritiek op deze corporatistische organen. Gesteld kan worden dat de legitimiteit van maatschappelijke instituties met een functioneel karakter op een aantal punten structureel te kort is geschoten. De representativiteit van functionele organen is daarom sinds 1950 een terugkerend punt geweest in de politieke discussie hierover.

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat de rol van de SER als adviesorgaan sinds 1950 is veranderd. Tot 1950 was het de vraag hoe de politiek en maatschappelijke organisaties in het sociaal-economische leven vorm kregen. Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de SER in de jaren '50 en '60 voor politieke stabiliteit. Dit veranderde halverwege de jaren '60. De vraag ontstond toen hoe politiek en maatschappij zich naast tot elkaar zouden verhouden. Was de SER een aanvulling op de parlementaire democratie, of zorgde het juist voor belemmering van politieke besluitvorming? Dit discussiepunt heeft steeds hoog op de politieke agenda gestaan, zo blijkt uit de geanalyseerde bronnen. De SER is het enige adviescollege dat de reorganisatie van het adviesstelsel heeft overleefd. Het steeds weer bewijzen van het bestaansrecht door het aanpassen aan een snel veranderende samenleving is het van cruciaal belang geweest. De rol van de organisatie blijkt steeds weer onder druk te komen, wanneer er gesproken wordt van herstel van het politieke primaat. De SER heeft een belangrijke positie in de sociaal-economische orde, maar dit is niet vanzelfsprekend. Waar de positie van de SER in de eerste twee decennia na de oprichting onbetwist was, veranderde dit vanaf de jaren '70. De organisatie kan zijn maatschappelijke meerwaarde behouden als het inspeelt op de snel veranderende eisen van huidige samenleving.

Met het opheffen van de Wbo per 1 januari 2015 is het laatste beetje corporatisme, dat Nederland na de Tweede Wereldoorlog zo typeerde, verdwenen. Toen de PBO in 1950 werd opgericht waren de verwachtingen hoog. Al snel bleek de PBO niet aan de hoge verwachtingen te voldoen. Dit kwam deels, omdat niet het gehele bedrijfsleven product- en bedrijfsschappen wilde invoeren. Ook blijkt het stelsel met structurele tekortkomingen te maken hebben gehad. Gebrek aan democratische legitimiteit, hoge heffingen, belangenverstrengeling en ongecontroleerde machtsuitoefening zijn een aantal kritiekpunten die in het politieke debat over de PBO ter sprake zijn gekomen. Een belangrijke oorzaak voor het feit dat er zoveel kritiek op de schappen is geweest, ligt in de verzuilde context van 1950. De ontzuiling en de hernieuwde liberale politiek van de jaren '80 heeft een grote impact gehad op de beginselen die ten grondslag aan de PBO lagen. Tegen het eind van de twintigste eeuw was er sprake van een verouderde achtergrond. De ideologie en de praktijk van het politieke bestel in Nederland is sinds 1950 sterk veranderd. Hoewel er veel pogingen zijn gedaan om de PBO te hervormen, heeft het zich niet kunnen aanpassen aan de snel veranderende omgeving in de 21<sup>e</sup> eeuw. Modernisering vond (te) laat en (te) langzaam plaats.

Voor beide casestudies geldt dat politieke, maatschappelijke en sociaal-economische veranderingen van grote invloed zijn op de rol van functionele organen. De moord op Fortuyn in 2002 is hier een voorbeeld van. Het verschuiven van thema's zijn bepalend geweest voor de legitimiteit van deze instituties. De SER heeft zich keer op keer succesvol kunnen aanpassen aan de omgeving. De PBO is dit niet gelukt. Het is moeilijk om te voorspellen hoe functionele organen zich in de toekomst zullen langs de parlementaire democratie gaan ontwikkelen. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat een rechtstreekse benoeming door de overheid geen garantie is voor een legitieme samenstelling. Wat dit onderzoek laat zien is dat het poldermodel tegenwoordig lang niet zo vanzelfsprekend is als vaak wordt aangenomen. Sinds de jaren '50 zijn politieke en maatschappelijke verhoudingen keer op keer veranderd. De institutionele context van alternatieve vormen van democratie is dynamisch. Politieke en maatschappelijke organen zullen zich daarom moeten blijven bewijzen en hun meerwaarde aantonen.

Een ontwikkeling die een negatieve invloed heeft gehad op functionele organen, maar niet in de hypothese is opgenomen, is het privatisering- en verzelfstandigingbeleid dat de overheid sinds de jaren '80 voert. De relatie tussen de overheid en de samenleving veranderde en leidde tot veel maatschappelijke discussies. Het privatisering- en verzelfstandigingbeleid moest het functioneren van openbaar bestuur eenvoudiger maken, maar het tegendeel bleek het geval. Het systeem waarin uitvoeringsorganen, ministeries en het parlement hun eigen

verantwoordelijkheden hebben is een geheel. Er zijn grote verschillen in de manier waarop deze partijen hun verantwoordelijkheden nemen en hun achterban aansturen. Dit heeft geleid tot een chaotische samenhang en gebrek aan ordening. Verbindingen zijn steeds losser geworden. Dit heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop er naar politieke representatie in functionele organen wordt gekeken. In de toekomst is het daarom belangrijk dat er goed wordt nagedacht over hervormingen die moeten plaatsvinden. Het kabinet en het parlement moeten gebruikmaken van de inzichten die de geschiedenis en de theorie van functionele organen biedt. Via deze weg kunnen lange termijn oplossingen worden geformuleerd die het bestaan van functionele organen als alternatieve vorm voor de parlementaire legitimeren.



## Literatuur

---

### Secundaire literatuur:

- Aerts, R., et al., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam 1999)
- Aerts, R., de Goede, P., (ed.) *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal* (Amsterdam 2013).
- Camphuis, W., *Tussen Analyse en Opportuniteit: De SER Als Adviseur Voor de Loon- en Prijspolitiek* (Nijmegen 2009)
- Dijkstra, G.S.A., van der Meer, F.M., van der Meer, J.W. (ed.), *Productschappen en Bedrijfschappen Onderzocht. Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn 1995).
- Duijzer, D., 'Product- en bedrijfschappen opnieuw ter discussie. Heeft de wet op de bedrijfsorganisatie toekomst', *Tijdschrift voor Bestuurskunde* 3 (2007) 93-103.
- Eijkern, van, W.J., en Balkenstein, G.J., *De wet op de bedrijfsorganisatie* (Alphen aan den Rijn 1955).
- Guldenmund, R., 'De levensbeschouwelijke wortels van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* (3) 2 (2012).
- Jaspers, T., van Bavel, B., Peet, J., *SER. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010).
- Prak, M., en van Zanden, J.L., *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000* (Amsterdam 2013).
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein* (Bussum 2008).
- Snels, B., Thijssen, N., (ed.) *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring* (Amsterdam 2008).
- Verhallen, H. J. G., Fernhout, R., Visser., (ed.) *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie* (Alphen aan den Rijn/Brussel 1980).

### Bronnen:

- Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012).
- Herderscheê, G., 'Sociale partners besturen weer mee', *De Volkskrant*, 2 januari 2015.

- Jorritsma, A., van de Donk, W., van Eijk, S., *Beoordelingskader product- en bedrijven* (Den Haag 2011).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Inventaris van het archief van de Economische Raad (1931) 1933-1940 en 1948-1950* Nationaal Archief (Den Haag 1987)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Product- en Bedrijven anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijven* (Hoofddorp 2003)
- Sociaal-Economische Raad, *Jaarverslag 1990* (Den Haag 1990).
- Modderkolk, H., Wester, J., 'Stevige kritiek op positie van SER', *NRC*, 29 november 2010.
- Sociaal-Economische Raad, *De toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie* (Den Haag 1994).
- Sociaal-Economische Raad, *Werken aan draagvlak* (Den Haag 2001).
- Sociaal-Economische Raad, *Wet op de bedrijfsorganisatie en andere regelgeving voor de PBO* (Den Haag 2010).
- Trouw, 'Kamer maakt einde aan verplicht advies van Ser', *Trouw*, 22 maart 1995.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Toekomst publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO)* (Den Haag 2013).
- De Volkskrant, 'Krappe meerderheid achter voorstel VVD-kamerlid De Vries Kamer schaft adviesplicht SER af', *De Volkskrant*, 22 maart 1995.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur* ('s-Gravenhagen 1975).
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Een lerende overhead* (Amsterdam 2007).

Websites:

- Overheid.nl, 'Amendement van het lid B.M. De Vries' (versie 15 maart 1995), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/23983/kst-23983-9?resultIndex=9&sorttype=1&sortorder=4> (13 juni 2015).
- SER, 'Afschaffing adviesplicht bevrijdt SER van politiek misbruik' (versie november 2010), [http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november\\_2010/06.aspx](http://www.ser.nl/nl/publicaties/overzicht%20ser%20bulletin/2010/november_2010/06.aspx) (2 juni 2015).

- Ministerie van Economische Zaken, ‘Agrarische export stijgt naar 80,7 miljard euro. Groot compliment; ondanks turbulent jaar meer agrarische export’ (versie 16 januari 2015) <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/01/16/agrarische-export-stijgt-naar-80-7-miljard-euro.html> (versie 28 mei 2015).