



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Een nieuwe koers voor het poldermodel?

de Beer, P.

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. (2016). Een nieuwe koers voor het poldermodel? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 347-352.

https://www.tijdschriftvoorarbeidsvraagstukken.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/TA-32-4-3/Een-nieuwe-koers-voor-het-poldermodel

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Een nieuwe koers voor het poldermodel?

Paul de Beer*

Drie voorwaarden voor effectief corporatisme

De kracht van een corporatistisch systeem, zoals het Nederlandse, is dat de sociale partners medeverantwoordelijkheid dragen voor het vormgeven en uitvoeren van het (sociaaleconomisch) overheidsbeleid. Het beleid wordt dus niet *top-down* opgelegd aan de sociale partners, met het risico dat zij zich ertegen verzetten en de effectieve uitvoering van het beleid tegenwerken, maar komt in overleg met die partners tot stand, zodat zij er medeverantwoordelijk voor zijn. Hierdoor valt te verwachten dat zij ook meewerken aan de uitvoering van dat beleid. In een corporatistisch systeem kan sociaaleconomisch beleid dus in het algemeen rekenen op meer maatschappelijk draagvlak, terwijl de uitvoering van het beleid effectiever is.

Wil een corporatistisch systeem daadwerkelijk zo functioneren, dan moet echter wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste dienen de sociale partners en de overheid het met elkaar eens te worden over de richting van het beleid. Dit vereist niet per se consensus (d.w.z. eenstemmigheid over het beleid), maar wel de bereidheid om tot compromissen te komen en het eigen (deel)belang te overstijgen. Bovendien dient het dan om vruchtbare en werkbare compromissen te gaan. Is dit niet het geval, dan kan corporatisme uitmonden in een impasse of in bloedeloze compromissen die niet bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

Ten tweede dient overeenstemming tussen de overheid en de sociale partners te betekenen dat er daadwerkelijk sprake is van een breed maatschappelijk draagvlak. Anders gezegd, de sociale partners moeten worden gezien als legitieme vertegenwoordigers van brede maatschappelijke belangen. Is dit niet het geval, dan is het nog steeds mogelijk dat een akkoord tussen de overheid en de sociale partners op heftige maatschappelijke weerstand stuit.

Ten derde dienen de sociale partners ook werkelijk bij te dragen aan de effectieve uitvoering van het beleid. Dit mag vanzelfsprekend lijken, aangezien zij met het beleid instemmen. Maar die instemming wordt doorgaans bereikt op centraal niveau, tussen de koepelorganisaties van werkgevers en werknemers, terwijl de uitvoering meestal op decentraal niveau, dat wil zeggen op het niveau van sectoren, regio's of bedrijven, moet plaatsvinden. Het is niet vanzelfsprekend dat de actoren op dat niveau – brancheorganisaties, individuele bedrijven, vakbonden en soms ondernemingsraden – de centrale afspraken loyaal uitvoeren, aangezien zij niet direct partij zijn geweest bij het sluiten van de overeenkomst.

* Paul de Beer is werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam, AIAS en De Burcht. E-mail: p.t.debeer@uva.nl.

Ten aanzien van elk van bovenstaande drie voorwaarden is er reden om vraagtekens te plaatsen bij het huidige functioneren van het Nederlandse corporatistische stelsel, het poldermodel.

In de eerste plaats verloopt het polderoverleg de laatste jaren allesbehalve soepel. Ten aanzien van een aantal kernpunten van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen verschillen de sociale partners fundamenteel van mening. Twee markante voorbeelden zijn de onenigheid over de groei van de flexibele schil van de arbeidsmarkt en de inhoud van de cao. In het Sociaal Akkoord van 2013 kwamen vakbonden en werkgevers weliswaar overeen om een halt toe te roepen aan 'doorgeschoten flexibilisering', maar achteraf lijkt dat eerder een bezweringsformule te zijn geweest – wie zou er vóór 'doorgeschoten' flexibilisering kunnen zijn? – dan dat er sprake was van werkelijke overeenstemming. Er is immers niet vastgelegd wanneer flexibilisering 'doorgeschoten' is, zodat de werkgevers kunnen blijven hameren op de noodzaak van verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt, terwijl de vakbonden hierin een werkgeversstrategie zien om ondernemersrisico's af te wentelen op de werknemers. De nieuwe ontslagwet, de Wet werk en zekerheid, die de overeenstemming over flexibel werk in praktijk moest brengen, lag vanaf het moment van inwerkingtreding onder vuur van de werkgevers, omdat hij precies het tegenovergestelde zou bewerkstelligen van wat ermee werd beoogd, namelijk niet meer maar juist minder doorstroom van flexibel naar vast werk. De vakbonden verwijten de werkgevers juist dat zij de intentie van de wet ondergraven door te weigeren tijdelijke krachten na twee jaar een vaste baan te bieden.

Ook ten aanzien van de cao zijn er grote en fundamentele meningsverschillen. In 2013 bracht de SER nog een unaniem advies uit waarin de raad concludeerde dat het huidige cao-stelsel op hoofdlijnen prima functioneert en alleen op onderdelen enige aanpassing behoeft. In de daaropvolgende jaren bleek echter dat vakbonden en werkgevers het aan de cao-tafel vaak fundamenteel oneens waren. Kort samengevat stelden de werkgevers dat de cao toe was aan een grondige modernisering, terwijl de vakbonden die moderniseringsvoorstellen ontmaskerden als eenzijdige verslechtingen voor de werknemers (vgl. Van der Valk, 2016). In de eerste helft van 2015 leidde dit tot zoveel impasses en patstellingen in de cao-onderhandelingen dat sommigen zelfs speculeerden dat de cao zijn langste tijd had gehad. Uiteindelijk werden de meeste cao's overigens toch weer afgesloten. In 2016 lijkt zich een andere ontwikkeling voor te doen, namelijk dat werkgevers er vaker voor kiezen om een cao niet met alle vakbonden af te sluiten, waardoor er inmiddels meerdere cao's zijn afgesloten waaronder de handtekening van de FNV-bestuurder, en soms ook van de CNV-bestuurder, ontbreekt. Voorbeelden hiervan zijn de cao Fashion, Sport en Lifestyle INretail (niet ondertekend door de FNV), de cao Schilders-, Afwerkings- en Glaszetbedrijf (die alleen is afgesloten met de kleine vakbond LBV) en de cao Verpleeg- en Verzorgingshuizen en Thuiszorg (vvt) (die de FNV niet heeft ondertekend). Of dit daadwerkelijk een nieuwe trend is, is nog onzeker, maar het laat in ieder geval zien dat het niet meer vanzelfsprekend is dat een cao altijd met in ieder geval de grootste vakbond (doorgaans de FNV) wordt afgesloten.

Deze twee voorbeelden illustreren dat op een aantal hoofdthema's van het sociaaleconomisch en arbeidsvoorwaardenbeleid consensus tussen de sociale

partners ver te zoeken is en dat zij grote moeite hebben om tot werkbare compromissen te komen.

In de tweede plaats is het ook niet (meer) vanzelfsprekend dat een akkoord tussen de overheid en de sociale partners op breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Vooral de rol van de vakbonden als vertegenwoordiger van de belangen van alle werknemers (of zelfs alle werkenden, zoals de vakbonden vaak claimen) staat steeds vaker ter discussie. Dit heeft deels te maken met het dalende ledental van de vakbonden: inmiddels is nog maar een op de zeven werknemers (16%) lid van een vakbond. Bovendien is het ledenbestand niet representatief voor de gehele populatie werknemers. Dat komt vooral door de sterke oververtegenwoordiging van ouderen onder de leden: 63% van de werkzame leden (en zelfs 70% van alle leden) is 45 jaar of ouder, terwijl dit voor 'slechts' 40% van de werknemers geldt. Maar ook flexwerkers zijn sterk ondervertegenwoordigd in het ledenbestand van de vakbonden. Vakbonden hebben daardoor de afgelopen jaren veelvuldig het verwijt gekregen dat zij eenzijdig de belangen van ouderen en van werknemers met een vast contract, oftewel de *insiders* op de arbeidsmarkt, behartigen. Dit speelde bijvoorbeeld bij de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel en bij de veranderingen in het ontslagrecht. Ongeacht of deze verwijten terecht zijn – vakbonden hebben zich immers juist gekeerd tegen de groei van het aantal flexibele banen – laten ze zien dat de rol van de vakbonden als vertegenwoordiger van het algemene werknemersbelang niet onomstreden is. Ten aanzien van de vertegenwoordigers aan werkgeverszijde wordt deze twijfel overigens veel minder uitgesproken. Over de organisatiegraad van werkgeversorganisaties is niet veel bekend, maar vermoedelijk ligt deze vele malen hoger dan aan vakbondszijde (althans uitgedrukt in termen van het aantal werknemers dat werkt bij een georganiseerd bedrijf): rond de 70 à 80. Toch is er, gezien de enorme variatie in bedrijven, ook hier twijfel mogelijk of de werkgeversorganisaties bijvoorbeeld even sterk opkomen voor de belangen van kleine bedrijven als van grote bedrijven.

In de derde plaats betekent een akkoord op centraal niveau niet automatisch dat de sociale partners op decentraal niveau loyaal meewerken aan de effectieve uitvoering van dat beleid. Een frappant voorbeeld is in dit verband de afspraak in het Sociaal Akkoord 2013 over het 'repareren' van de verkorting van de WW-duur van maximaal 38 naar 24 maanden. Het kabinet wilde de WW-duur verkorten om vooral oudere werklozen (die doorgaans het langste arbeidsverleden en daardoor de langste WW-duur hebben) sterker te prikkelen om actief naar werk te blijven zoeken en weer (snel) aan het werk te gaan. De vakbeweging verzette zich aanvankelijk heftig tegen de voorgenomen verkorting van de WW-duur, maar ging uiteindelijk akkoord met het compromis dat de sociale partners in cao's de kortere WW-duur zouden compenseren door het 'laatste WW-jaar' zelf te regelen. Op zichzelf al een merkwaardig compromis, omdat het kabinet daarmee accepteerde dat de sociale partners het beoogde effect van de maatregel – een sterkere prikkel voor oudere werklozen – weer ongedaan zouden maken. (Dat het kabinet dit accepteerde, valt beter te begrijpen als het voornaamste motief voor de maatregel bezuiniging op de overheidsuitgaven was.) Vervolgens bleek het in de cao-onderhandelingen echter uitermate lastig om over deze reparatie concrete afspraken te maken, ten dele overigens doordat het kabinet het UWV als publieke organisatie niet wilde toestaan om dit extra WW-jaar uit

te voeren. Paradoxaal genoeg draagt het bemoeilijken van de uitvoering van dit compromis op decentraal niveau weer bij aan de oorspronkelijke doelstelling van het kabinet. Maar vanuit vakbondsstandpunt bezien is dit natuurlijk een erg onbevredigende uitkomst. Kortom, een akkoord op centraal niveau werkt lang niet altijd direct door in de uitkomsten van decentrale cao-onderhandelingen.

Een ander voorbeeld is de al genoemde onenigheid over de flexibele schil: ondanks de overeenstemming op centraal niveau om een halt toe te roepen aan doorgeschoten flexibilisering, blijkt het uiterst lastig om daarover op cao-niveau concrete afspraken te maken.

Samengevat zijn er dus nogal wat factoren die de effectiviteit van het centrale overleg in het poldermodel de laatste jaren onder druk zetten. Hoewel dit corporatistische model in theorie kan leiden tot een effectiever beleid dat op een breed maatschappelijk draagvlak rust, is het twijfelachtig of dat ook (nog) geldt voor het Nederlandse poldermodel in de afgelopen jaren.

Een nieuwe koers?

Hoe moeten we in dit licht bezien de nieuwe koers die het poldermodel volgens Hemerijck en Van der Meer in de afgelopen kabinetsperiode is ingeslagen, beoordelen? Laten we vooropstellen dat deze koerswijziging niet alleen door de beide auteurs wordt geconstateerd, maar ook door de voorzitter van de SER. In haar inleiding voor een symposium in het gebouw van de SER op 26 oktober 2016 naar aanleiding van de publicatie van het boek *Nog steeds een mirakel?*, gaf Mariëtte Hamer een uitgebreid overzicht van de wijze waarop de SER in de afgelopen jaren zowel het terrein waarop hij adviseert als de partijen die hij daarbij betreft, heeft verbreed.

Voor de effectiviteit van deze verbreding van het overlegmodel – inhoudelijk en qua actoren – gelden dezelfde voorwaarden als voor het ‘smallere’ traditionele corporatistische model: de bereikte compromissen moeten vruchtbaar en werkbaar zijn, de betrokken actoren moeten op breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen, en de afspraken moeten vervolgens ook in praktijk worden gebracht. Het voert voor dit commentaar te ver om voor alle akkoorden die Hemerijck en Van der Meer bespreken, deze drie voorwaarden in detail te onderzoeken, maar in algemene termen kan er wel het volgende over worden gezegd.

Wat de eerste voorwaarde, het bereiken van een vruchtbaar compromis, betreft, kunnen we kort zijn. Uit het feit dat er akkoorden zijn gesloten, blijkt al dat de verschillende partijen het eens zijn geworden. Al zijn daarop twee uitzonderingen, aangezien de FNV het Zorgakkoord en het Onderwijsakkoord weigerde te ondertekenen. Gezien het grote aantal andere partijen dat deze akkoorden ondertekende, lijkt het ontbreken van één handtekening niet zo problematisch. Men dient echter wel te bedenken dat bij een ‘normaal’ overleg in de SER of de Stichting van de Arbeid ondertekening door de FNV als essentieel wordt gezien om van een werkelijk akkoord te kunnen spreken. Als de FNV een belangrijk akkoord niet ondertekent, is het dan ook de vraag of men erop kan rekenen dat het akkoord zonder veel (maatschappelijke) weerstand zal kunnen worden uitgevoerd.

In welke mate de door Hemerijck en Van der Meer genoemde akkoorden ook op breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen, is lastig te beoordelen. Hoe meer maatschappelijke organisaties een akkoord ondertekenen, hoe breder het draagvlak lijkt te zijn. Maar dat veronderstelt wel dat die organisaties voldoende ingebed zijn in de samenleving en de uiteenlopende opvattingen die onder de bevolking leven, representeren. De meeste ngo's ontleen hun legitimiteit echter niet aan hun ledental, maar aan de kracht van hun argumenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de milieuorganisaties die het Energieakkoord hebben ondertekend. Waar de legitimiteit van de vakbonden ter discussie wordt gesteld vanwege hun dalende ledental en afnemende representativiteit, is het bij milieuorganisaties nog veel onduidelijker welk deel van de bevolking zij vertegenwoordigen. Het zal echter duidelijk zijn dat het daarbij vooral gaat om burgers die zich zorgen maken over milieu en energie – en het is zeer de vraag of die een evenwichtige afspiegeling van de bevolking vormen. Anderzijds vertegenwoordigen de ondertekenaars van de kant van het bedrijfsleven overwegend specifieke deelbelangen, zoals Transport en Logistiek Nederland, de Nederlandse Spoorwegen en Bouwend Nederland. Ook daarbij is er gerede twijfel of zij een breed maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Het feit dat zulke uiteenlopende partijen een gemeenschappelijk akkoord hebben ondertekend, is op zichzelf natuurlijk opmerkelijk, maar garandeert nog niet dat het ook op breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Bij de andere akkoorden, die over het algemeen door een veel smallere groep van maatschappelijke organisaties is ondertekend, is de vraag naar het draagvlak nog prangender. Kortom, de vraag naar de representativiteit en de legitimiteit van de partijen die een akkoord ondertekenen, wordt alleen maar dringender naarmate er meer partijen bij worden betrokken.

Ten slotte zijn de akkoorden nog te recent om nu al te kunnen vaststellen of de ondertekenaars ook loyaal meewerken aan de uitvoering van het akkoord. Dat is overigens alleen een relevante vraag voor de betrokken partijen die daadwerkelijk aan de uitvoering kunnen bijdragen, wat voor lang niet alle ondertekenaars geldt. Maar ook bij deze partijen is dit geenszins vanzelfsprekend. Het kenmerkende van het 'traditionele' poldermodel is dat dezelfde actoren die op centraal niveau een akkoord afsluiten, elkaar ook weer op decentraal niveau ontmoeten aan de cao-tafel, zodat zij elkaar kunnen aanspreken op de op centraal niveau gemaakte afspraken. Bovendien weten zij dat zij elkaar ook in de toekomst weer regelmatig op centraal niveau zullen tegenkomen. Als een partij een akkoord op decentraal niveau niet loyaal uitvoert, zal haar dat bij het volgende overleg op centraal niveau worden aangerekend en het afsluiten van een nieuw akkoord bemoeilijken. En zelfs dan is het zeker geen automatisme dat centrale afspraken doorwerken naar decentraal niveau, zoals we hiervoor constateerden. Bij de brede akkoorden werken deze mechanismen die de uitvoering van het akkoord bevorderen, vaak niet of slechts voor enkele partijen aan tafel. Ngo's zijn doorgaans niet direct betrokken bij de uitvoering van een akkoord, terwijl de partijen aan ondernemerszijde elkaar niet periodiek op centraal niveau ontmoeten om dergelijke akkoorden af te sluiten. Het is daarom nog afwachten of de woorden uit de akkoorden uiteindelijk ook in daden zullen worden omgezet.

Deze kritische kanttekeningen bij de brede akkoorden van de afgelopen kabinetsperiode zijn niet bedoeld om het belang ervan te bagatelliseren. De verbreiding van het polderoverleg in de afgelopen jaren laat zien dat er ook buiten het tra-

ditionele arbeidsvoorwaardenoverleg veel partijen zijn die de waarde van overleg en het zoeken van gemeenschappelijke doelen op waarde schatten. Dat laat zien dat de gedachte achter het poldermodel nog altijd springlevend is. Tegelijkertijd dienen we niet te snel te concluderen dat deze akkoorden ertoe zullen bijdragen de beperkingen en nadelen van het 'traditionele' polderoverleg te overstijgen en een nieuwe fase van het Nederlandse corporatisme inluiden. De kanttekeningen die bij de effectiviteit van het overleg tussen de sociale partners en de overheid zijn te plaatsen, gelden vooralsnog ook voor deze nieuwe koers van het overlegmodel. Bovendien is het nog de vraag of de specifieke omstandigheden die tot de akkoorden hebben geleid – de zwakke parlementaire basis van het kabinet – ook in een volgende kabinetsperiode nog van toepassing zullen zijn. Het is dan ook nog te vroeg om te kunnen concluderen of de nieuwe koers tot een nieuwe bloeifase van het Nederlandse corporatisme zal leiden of een vergeefse poging zal blijken om het poldermodel nieuw leven in te blazen.

Literatuur

- SER (2013). *Verbreding draagvlak cao-afspraken*. SER-Advies 13/03. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Valk, P. van de (2016). *Cao onder druk. Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao*. Publicatie nr. 11 van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. Amsterdam: De Burcht.