



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Inleiding

*De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*

Keune, M.

#### DOI

[10.5117/9789089647092](https://doi.org/10.5117/9789089647092)

#### Publication date

2016

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw

#### License

CC BY-NC-ND

[Link to publication](#)

### Citation for published version (APA):

Keune, M. (2016). Inleiding: De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw. In M. Keune (Ed.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (pp. 9-36). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789089647092>

### 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.

Nog steeds een mirakel?  
De legitimiteit van het poldermodel  
in de eenentwintigste eeuw

*Onder redactie van  
Maarten Keune*

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 90 8964 709 2  
e-ISBN 978 90 4852 425 9 (pdf)  
DOI 10.5117/9789089647092  
NUR 688



Creative Commons License CC BY NC ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>)

© Maarten Keune / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# 1 Inleiding

De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw

*Maarten Keune*

In het Nederlandse poldermodel onderhandelen verenigingen van werkgevers en werknemers en de overheid over sociaaleconomisch beleid en arbeidsvoorwaarden met als doel compromissen te bereiken over de inhoud van dit beleid en het onderling te coördineren. Het boek *A Dutch Miracle* van Jelle Visser en Anton Hemerijck uit 1997 analyseerde de rol van onderhandelingen, coördinatie en consensus in Nederland en stelde vast dat dit cruciale factoren zijn geweest in het aanpakken van de lage groei en hoge werkloosheid van begin jaren 80, en in de goede performance van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt in de jaren 90. Ze lieten zien hoe er, via geïnstitutionaliseerd en informeel overleg, op nationaal niveau sociale akkoorden en andere overeenkomsten werden gesloten en gezamenlijk beleid werd uitgezet met betrekking tot lonen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Gezamenlijk beleidsleren, en vooral de bereidheid hiertoe van de kant van de vakbeweging, speelde hierbij volgens Visser en Hemerijck een grote rol. Door de corporatistische verwevenheid van de belangen van de overheid en de sociale partners werden de noodzakelijk geachte hervormingen van de arbeidsmarkt en het socialezekerheidsstelsel mogelijk – niet zonder conflict, maar vaak toch zonder veel oppositie. De werkgevers- en werknemersorganisaties spraken op centraal niveau voor hun leden, en het afgesproken beleid werkte vervolgens op decentraal niveau door in de cao-afspraken in de verschillende sectoren. Op die manier, zo beargumenteren Visser en Hemerijck, versterkten zij het concurrentievermogen van Nederland en kon deze kleine en open economie flexibel omgaan met schommelingen in de internationale economie en toch voldoende zekerheden bieden door middel van een goed ontwikkelde welvaartsstaat – een welhaast paradigmatisch voorbeeld van de *small states in world markets* van Peter Katzenstein (1985). Zodoende werd het poldermodel zeer effectief, en daardoor in hoge mate legitiem geacht in Nederland, en werd het ook als voorbeeld gezien door menig commentator en beleidsmaker in het buitenland.

Nu, twee decennia later, is het tijd voor een hernieuwde analyse van de rol en positie van het poldermodel in de besluitvorming over en besturing

van de Nederlandse economie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. In die twintig jaar is de context waarin het poldermodel opereert grondig veranderd. De wereldeconomie is diepgaand gefinancialiseerd met een toenemend gewicht van financiële markten, financiële producten en financiële instellingen, die gezamenlijk een zeer invloedrijk maar ook instabiel en crisisgevoelig financieel stelsel vormen. Met een relatief zeer grote financiële sector is Nederland extra kwetsbaar in dit opzicht (zie Engelen in deze bundel). Nederland is in de afgelopen decennia ook een voorloper geworden van wat Colin Crouch (2009) geprivatiseerd keynesianisme noemt, waarbij consumptie in hedendaags kapitalisme niet meer op peil gehouden wordt door anticyclische overheidsuitgaven (en dus publieke schulden), maar door private schulden, vooral bestaande uit hypotheek. Ook is het aandeel van diensten in de economie flink gestegen en is het aandeel van de industrie sterk gedaald, terwijl de rol van multinationale ondernemingen, waar nationale democratische en neocorporatistische instituties maar moeilijk grip op krijgen (Crouch, 2011), is toegenomen in de wereldeconomie én in Nederland, waar ze inmiddels goed zijn voor bijna twee miljoen banen en twee derde van de omzet van het bedrijfsleven (CBS, 2015). Daarnaast is de Europese Unie sinds eind jaren 90 zowel verbreed, met de toetreding van dertien nieuwe lidstaten, als verdiept, met een verregaande overdracht van soevereiniteit van het nationale naar het Europese niveau, in het bijzonder wat betreft economisch en monetair beleid. Dit heeft geleid tot een grotere Europese interne markt met maar een beperkte sociale dimensie en gevoelig voor *regime competition* (Keune, 2012), een veel grotere rol voor Centraal- en Oost-Europese migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt, en een substantiële beperking van de beleidsvrijheid van de Nederlandse politieke actoren. Het is dan ook de vraag welke rol het poldermodel kan spelen in zo'n gefinancialiseerde en geëuropeaniseerde diensteneconomie waarin multinationals een hoofdrol spelen. Zijn de nationale neocorporatistische instituties nog wel in staat om de economie te sturen en groei en werkgelegenheid te stimuleren? En daarbij de welvaartsstaat op peil te houden?

Naast een veranderende context staan ook de actoren van het poldermodel regelmatig ter discussie. Ze worden verweten aan achterkamertjespolitiek te doen, weinig transparant te opereren en met eindeloos overleg en zoeken naar consensus noodzakelijk hervormingsbeleid eerder tegen te houden dan mogelijk te maken. Politieke partijen zoals de VVD, D66 en het CDA, en met name hun jongerenorganisaties, trekken het democratisch gehalte van het poldermodel regelmatig in twijfel en claimen dat regering en parlement leidend moeten zijn in de politiek. Zij

zijn van mening dat, omdat werkgeversorganisaties en vakbonden niet democratisch gekozen zijn, ze geen sleutelrol in het ontwerpen en uitvoeren van sociaaleconomisch beleid mogen bekleden. Tevens krijgen vooral vakbonden maar ook werkgevers regelmatig het verwijt niet representatief te zijn, voornamelijk op te komen voor deelbelangen, en het algemeen belang en de zwakkeren in de samenleving te negeren. Het poldermodel wordt dan ook regelmatig verweten niet meer van deze tijd te zijn en is al menigmaal doodverklaard.

Tegelijkertijd lijkt de polder springlevend. De Sociaal-Economisch Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StvdA) zijn actief als altijd, cao's hebben een stabiele dekkingsgraad van rond de 80 procent van alle werknemers, het aanvullend pensioen wordt door de sociale partners gemanaged, en met enige regelmaat wordt er een sociaal akkoord afgesloten. Wat is dan de status van het poldermodel anno 2016? Stervende of springlevend? Uit de tijd of ferm aan het roer van de economie? Deze bundel wil een bijdrage leveren aan dit debat door de legitimiteit van het poldermodel onder de loep te nemen. Legitimiteit wordt hier in navolging van Vivien Schmidt (2013) breed gezien en onderverdeeld in outputlegitimiteit, oftewel de effectiviteit van het model; inputlegitimiteit, oftewel de legitimiteit van de actoren van het model en de mate waarin ze de burgers vertegenwoordigen; en proceslegitimiteit (*throughput legitimacy*), oftewel de kwaliteit van de *governance* van het model in termen van transparantie en efficiency van processen, en onderling vertrouwen en samenwerking tussen de actoren. De hoofdstukken in deze bundel analyseren de input-, output- en proceslegitimiteit van het hedendaagse poldermodel aan de hand van verschillende dimensies: het democratisch gehalte van het poldermodel (Braun) en de representativiteit van de actoren (De Beer), de rol van sociale akkoorden (Hemerijck en Van der Meer) en hun invloed op arbeidswetgeving (Boonstra), de doorwerking van centrale afspraken in cao's (Verhoeff), de hervormingen van het pensioenstelsel (Van der Zwan), de oorzaken en gevolgen van de vergaande financialisering van de Nederlandse economie (Engelen), en de prestaties van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt (Visser; De Beer).

In dit inleidende hoofdstuk worden de bovengenoemde onderwerpen in een breder kader geplaatst en worden de inzichten van de hoofdstukken samengebracht. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste historische, discursieve en institutionele fundamenten van het poldermodel besproken. Vervolgens worden in de daaropvolgende paragrafen de outputlegitimiteit, inputlegitimiteit en proceslegitimiteit van het model geanalyseerd. We sluiten af met een conclusie.

## Historische, discursieve en institutionele fundamenten van het poldermodel

Zoals eerder aangegeven komen in het Nederlandse poldermodel werkgevers, werknemers en overheid bij elkaar om te overleggen en te onderhandelen over sociaaleconomisch beleid en arbeidsvoorwaarden. In dit neocorporatistische model deelt de Nederlandse staat zijn politieke beslissingsmacht met deze belangengroepen, die fungeren als *staatstragende Kräfte* die expertise, draagvlak en implementatiecapaciteit kunnen leveren (Crouch, 1993; Streeck, 1992; Lehbruch en Schmitter, 1982). Deze belangengroepen worden geacht naast hun eigen belang ook het algemeen belang na te streven en compromissen te bereiken. Maar wat houdt deze actoren bij elkaar en zorgt ervoor dat ze niet continu in conflict met elkaar komen? Op basis waarvan zijn zij bereid tot langdurige samenwerking en tot het zoeken van compromissen, zoals ze nu alweer doen sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, hoewel in mindere mate in de periode 1964-1981 (Tros et al., 2006)? Hier worden drie factoren kort besproken, die gezien kunnen worden als fundamenten van het hedendaagse poldermodel: de historische achtergrond, de discursieve grondslagen en de institutionele kenmerken.

### Historische fundamenten

De eerste factor die vaak aangehaald wordt, zijn de historische wortels van het poldermodel. Een groot aantal auteurs beweert dat samenwerken, compromissen zoeken, het delen van politieke macht en het geven en nemen historische kenmerken van de Nederlandse maatschappij zijn, vanaf de gezamenlijke strijd tegen het water en het besturen van de polders in de late middeleeuwen, via de verzuiling van de Nederlandse maatschappij en de noodzaak tot samenwerking tussen de zuilen, tot het hedendaagse model (o.a. Prak en Van Zanden, 2013; Lendering, 2005). Prak en Van Zanden (2013) geven aan dat het model gedurende de eeuwen fundamentele veranderingen heeft ondergaan, met drie belangrijke fases waarin er steeds een poldermodel ontstond dat paste bij de dominante economische activiteiten: eerst de agrarische economie, dan de handelseconomie en vervolgens de industriële economie. Het hedendaagse poldermodel behoort tot die laatste periode en vindt zijn oorsprong in de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog (Tros et al., 2006), in eerste instantie gekenmerkt door een centraal geleide loonpolitiek en, sinds het Akkoord van Wassenaar (1982), door een beperktere rol voor de overheid en een hoofdrol voor werkgeversorganisaties en vakbonden. De continuïteit van het poldermodel is echter geen gegeven

en het zijn vaak nieuwe actoren geweest die het in nieuwe vorm hebben gereproduceerd (Prak en Van Zanden, 2013). Anderen gaan nog een stap verder en geven aan dat het polderbestuur van rond de zestiende eeuw en het huidige poldermodel weinig met elkaar van doen hebben en dat de Nederlandse geschiedenis ook vol is van conflicten en strijd (Bos et al., 2007; Dam et al., 2014). Vanuit deze optiek is het poldermodel geen empirisch gegronde typering van de Nederlandse samenleving door de eeuwen heen, maar eerder de uitkomst van hedendaagse mythevorming en pogingen tot het creëren van een nationale identiteit.

### **Discursieve fundamenten**

Dit leidt ons naar de tweede factor, de discursieve grondslagen van het hedendaagse poldermodel. Hier gaat het om de definitie van het algemeen belang, van de problemen die beleid moet oplossen en van de manier waarop dit het best gedaan kan worden. Hier is het opvallend dat het grootste deel van de politieke en economische elite een aantal overtuigingen lijkt te delen en in de afgelopen decennia nauwelijks ter discussie heeft gesteld (Becker en Hendriks, 2008; Hendriks, 2010). De kerngedachte is dat de Nederlandse welvaart staat of valt met een internationaal concurrerend bedrijfsleven, dat de basis vormt voor economische groei en meer werkgelegenheid. Daarnaast worden ook ‘gezonde’ overheidsfinanciën (oftewel beperkte tekorten en schulden) als een voorwaarde voor groei en welvaart gezien. Concurrentievermogen en gezonde overheidsfinanciën moeten worden nagestreefd met zo min mogelijk sociale conflicten en behoorlijke sociale voorzieningen. Maar de respectievelijke manoeuvreerruimte wordt bepaald door de economische prestaties van Nederland, die afhankelijk zijn van ontwikkelingen op de wereldmarkt, en van de macro-economische context (Woldendorp, 2013; Visser en Hemerijck, 1997). Een hoofdrol is in deze redenering weggelegd voor loonmatiging, gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor concurrentievermogen (Hendriks, 2010; Visser en Hemerijck, 1997). Ook werkgelegenheid krijgt een hoofdrol toebedeeld, want hoe meer mensen er werken, hoe minder druk er is op de welvaartsstaat en dus op de overheidsfinanciën. Socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid moeten daarom activerend zijn en afhankelijkheid van de welvaartsstaat moeten worden vervangen door zelfredzaamheid door middel van werk. Deze gedachtegang wordt ondersteund door het Centraal Planbureau (CPB), veelal gezien als de voornaamste autoriteit op het gebied van economische analyse, en al decennialang fervent aanhanger van de gedachte dat loonmatiging het recept is voor een sterkere internationale concurrentiepositie en



dus werkgelegenheidsgroei (Becker en Hendriks, 2008). Een laatste element is dat overleg en geven en nemen de Nederlandse manier is om deze doelen te bereiken en dat het poldermodel hier een functionele manifestatie van is.

Deze kerngedachte wordt tot op vandaag de dag aangehangen door een *epistemic community* (Haas, 1992) – gevormd door de meeste politieke partijen, de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers, het CPB en het grootste deel van de academici (Becker en Hendriks, 2008) – en wordt bekrachtigd door de SER (o.a. SER, 2012). Zij stellen deze visie nauwelijks ter discussie en staan ook niet open voor alternatieve zienswijzen, die bijvoorbeeld aangeven dat het overschot op de Nederlandse handelsbalans al ongekend groot is, die de negatieve effecten van loonmatiging op de binnenlandse bestedingen of op innovatie benadrukken, of die onderstrepen dat loonmatiging leidt tot een scheve verdeling van inkomen tussen werknemers aan de ene kant en werkgevers en aandeelhouders aan de andere kant (Engelen, in deze bundel; De Geus, 2014). Typerend voor deze visie zijn de teksten van de diverse sociale akkoorden die in de afgelopen decennia zijn afgesloten. Zo stelde het Nieuwe Koers Akkoord van 1993 het volgende:

De economische situatie is uiterst zorgelijk. De vooruitzichten voor de middellange termijn wijzen erop dat zonder structurele aanpassingen zich geen of onvoldoende herstel kan voordoen van economische groei, rendements- en concurrentiepositie. (...) Noodzakelijk onderdeel van een economische strategie is een loonkostenontwikkeling, die verantwoord is vanuit het oogpunt van de rendements- en concurrentiepositie van de desbetreffende bedrijfstak of onderneming.

Minder lang geleden, en midden in de recente crisis, die niets met verloren concurrentiekracht had te maken, haalden de sociale partners het polderdiscours weer van stal en concludeert het Akkoord in de Stichting van de Arbeid van 25 maart 2009 dat:

Doel van een sociaal akkoord is een bijdrage leveren aan het structureel sterk en gezond houden van onze economie. Zoveel mogelijk mensen moeten aan het werk blijven en waar dat niet volledig lukt, moet de periode van werkloosheid zo kort mogelijk duren. Een samenleving met een sterk oplopende en blijvende werkloosheid is een bedreiging voor de sociale cohesie en zal bestaande spanningen versterken. Dat kan alleen worden voorkomen door behoud van sterke ondernemingen in Nederland, die concurrerend en innovatief zijn. Door daaraan – samen met de overheid – te blijven werken, achten de sociale partners het mogelijk om met

vereende krachten de crisis het hoofd te bieden. Speciale zorg voor de zwakkeren in de samenleving is daarbij nodig.

Dit discours, ingezet in 1945, fungeert als het bindmiddel voor het poldermodel, dat de actoren bij elkaar houdt en hen van een gezamenlijke visie en beleidskader voorziet. Ook definiëren zij hun belangen grotendeels binnen het kader van deze visie. Dit wil niet zeggen dat er geen conflicten zijn en dat ze hun belangen als identiek beschouwen, maar wel dat ze gedeelde uitgangspunten hebben en er ruimte voor compromissen is. Degenen die zich buiten dit discours plaatsen met afwijkende gezichtspunten of beleidsvoorstellen, worden makkelijk weggezet als onverantwoordelijk of irrationeel. Dit overkomt met name de FNV nog weleens als zij, in de optiek van werkgevers of overheid, ‘onverantwoordelijke’ eisen stelt in cao-onderhandelingen.

### **Institutionele fundamenten**

De derde factor zijn de instituties die het poldermodel stabiliteit en continuïteit verschaffen. Deze instituties geven werkgeversorganisaties en vakbonden een cruciale beleidsmakende en coördinerende functie in het model. Ze hebben hun vaste rol als adviseurs in de SER, waarin ze een continue dialoog met elkaar, kroonleden, andere academische experts en de beleidsgemeenschap voeren. Adviezen van de SER wegen nog immer zwaar en de overheid kan ze niet zomaar aan haar laars lappen. In de StvdA komen werkgevers en vakbonden met grote regelmaat bij elkaar om te overleggen en te onderhandelen over sociaaleconomische thema's. Vanuit de StvdA communiceren ze ook gezamenlijk naar de overheid. Deze twee instituties geven werkgevers en bonden een belangrijke invloed op het sociaaleconomisch beleid van Nederland. Met enige regelmaat wordt deze invloed vastgelegd in een sociaal akkoord. Beginnend met het Akkoord van Wassenaar zijn er sinds 1982 niet minder dan 18 sociale akkoorden gesloten, ongeveer om het jaar één (Van der Meer en Visser, 2010; Hemerijck en Van der Meer, in deze bundel). Daarnaast zijn er sinds 2013 nog een vijftal pragmatische ad-hocakkoorden gesloten met een breed scala aan maatschappelijke organisaties, inclusief bonden en werkgevers, over specifieke thema's: zorg, onderwijs, wonen, techniek en energie (voor een analyse zie Hemerijck en Van der Meer, in deze bundel).

Misschien wel de belangrijkste institutionele fundering wordt gevormd door de vele cao's die jaarlijks worden afgesloten, meestal voor bedrijfstakken, en in beperkte mate ook op ondernemingsniveau. De dekkingsgraad

van deze cao's (het percentage werknemers dat onder een cao valt) is hoog en schommelt al 35 jaar tussen de 75-90 procent (De Beer, in deze bundel), als resultaat van een hoge organisatiegraad van de werkgevers en van het feit dat bedrijfstakcao's in de meeste gevallen algemeen verbindend verklaard worden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Boonstra, in deze bundel). In de cao's worden afspraken gemaakt over arbeidsvoorwaarden, arbeidsorganisatie, opleidingen en vele andere aspecten van werk. Via het proces van doorwerking zijn de cao's van belang als implementatie-instrument van sociale akkoorden (Verhoeff, in deze bundel). De continue interactie tussen werkgevers en vakbonden in het kader van cao-onderhandelingen en de implementatie ervan leiden ertoe dat de partijen elkaar goed kennen, elkaars belangen goed kunnen inschatten en, met ups en downs, behoorlijk veel vertrouwen in elkaar hebben.

Werkgevers en vakbonden hebben ook een centrale rol in het pensioenstelsel (Van der Zwan, in deze bundel). Gezamenlijk zijn zij, binnen de kaders gesteld door de wet, verantwoordelijk voor het aanvullend pensioen, wat als aandeel in het totale pensioen vergelijkbaar is met de AOW. Ze besturen de bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen, die gezamenlijk zo'n 90 procent van de werknemers dekken.

Gezamenlijk geven de SER, StvdA, de cao's en de pensioenfondsen aan werkgevers en vakbonden een hoofdrol in de economie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Dit betekent niet dat de geïnstitutionaliseerde positie van werkgevers en bonden niet aan verandering onderhevig is. Sinds de jaren 90 hebben de sociale partners een aantal belangrijke institutionele posities, en daarmee aanzienlijke invloed verloren, met name in de uitvoering van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorziening en de bedrijfs- en productschappen (De Beer, in deze bundel; Van Gestel et al., 2009). Daarnaast zijn de afgelopen jaren de eerdergenoemde thematische ad-hocakkoorden geïntroduceerd, waarbij de overheid afspraken maakt met een hele reeks aan maatschappelijke actoren en waarin de sociale partners niet per se de hoofdrol spelen. Ook zijn de afspraken in de bedrijfstak-cao's steeds meer raamwerk- of minimumafspraken geworden die op bedrijfsniveau uitgewerkt kunnen worden naar gelang de lokale behoeften ('maatwerk'), wat de directe invloed van de centrale werkgeversorganisaties en vakbonden op arbeidsvoorwaarden verminderd heeft. Het is de vraag of dit soort ontwikkelingen in de toekomst zullen doorzetten en de positie van (sommige van de) sociale partners verder zullen aantasten. Hier lijkt de meeste spanning te bestaan binnen het cao-systeem, waar het afsluiten van cao's steeds moeilijker lijkt te worden. Dit zal sterk afhangen van de vraag hoe de legitimiteit van het

poldermodel en van de verschillende actoren daarbinnen zich ontwikkelt. Dit wordt in de volgende paragrafen besproken.

## Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit van een politiek systeem refereert aan de probleemoplossende capaciteit ervan, oftewel de capaciteit om effectief beleid te maken dat bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen en het nastreven van het algemeen belang (Scharpf, 1999; Schmidt, 2013; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Het succes van het Nederlandse poldermodel zoals dat eind jaren 90 werd gevierd was voornamelijk gebaseerd op de output die het produceerde. Het mirakel dat Visser en Hemerijck analyseren in *A Dutch Miracle* (1997) was allereerst een werkgelegenheidswonder, bestaande uit een sterk verbeterde werkgelegenheid en sterk verminderde werkloosheid, zowel in vergelijking met de jaren 80 als met de meeste andere westerse landen. Dit ging samen met een flinke verbetering van de overheidsfinanciën. Zij zagen dit mirakel als de uitkomst van effectief beleid, bestaande uit loonmatiging, de modernisering van het sociale stelsel en activerend arbeidsmarktbeleid. Overigens gaven ze duidelijk aan dat het mirakel ook deels het gevolg was van *fortuna*, met name wat betreft de snel groeiende praktijk van deeltijdbanen en de groei van de arbeidsintensieve dienstverlening. Tevens gaven ze aan dat het succes ook zwakke kanten kende, met name een hoog niveau van langdurige werkloosheid en de geringe kansen voor ongeschoolden en allochtonen.

Hoe staat het er twintig jaar later voor met de outputlegitimiteit van het poldermodel? In hun respectievelijke bijdragen aan deze bundel analyseren Visser en De Beer de standaardindicatoren zoals economische groei, werkgelegenheid, werkloosheid en productiviteit om de ontwikkeling van de prestaties van Nederland in de afgelopen decennia te evalueren en te vergelijken met de ons omringende landen. Ze concluderen dat Nederland in de jaren 90 koploper was wat betreft de groei van de werkgelegenheid, daling van de werkloosheid en economische groei. Met name de werkgelegenheidsgraad steeg zeer snel naar hoge hoogten. Na 2000 verzwakte de groei op alle fronten en presteerde Nederland in vergelijkend perspectief maar heel matig en zag het de omringende landen dichterbij komen.

Van de ene kant lijkt het er dan ook op dat, zoals Paul de Beer aangeeft, de geijkte Nederlandse instrumenten zijn uitgewerkt, waardoor de outputlegitimiteit van het poldermodel onder druk kan komen te staan. Tegelijkertijd, hoewel de groei er voor een groot deel uit is, staat Nederland nog steeds hoog

op alle lijstjes wat betreft inkomen per hoofd van de bevolking en werkgelegenheid (tabel 1.1). Ook zijn de loonongelijkheid (Visser, in deze bundel) en de inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt, tabel 1.1) vooralsnog relatief beperkt. Visser ziet deze beperkte ongelijkheid als een van de uitkomsten van het poldermodel, dat past in een algemenere analyse die een negatief verband laat zien tussen (loon)ongelijkheid en de dekkingsgraad van cao's (Visser et al., 2015). De publieke schulden zijn ook relatief gering en de polder levert de beloofde sociale vrede: het jaarlijks aantal stakingsdagen in Nederland is enorm klein (Verhoeff, in deze bundel).

Maar andere indicatoren geven een minder rooskleurig beeld van de prestaties van het poldermodel. Zo is de werkgelegenheidsgraad in Nederland het hoogste van de zes landen in tabel 1.1, maar de fulltime werkgelegenheidsgraad is het laagste, als gevolg van het zeer hoge percentage parttime banen. Dit duidt aan de ene kant op een zeer sociale verdeling van het werk in Nederland over de beroepsbevolking. Maar het duidt ook op een beperkte capaciteit om additioneel werk te genereren. De Nederlandse economie is dus wel een banenmachine maar geen werk-genererende machine. Tevens is de werkloosheid in de afgelopen jaren behoorlijk opgelopen en is de groei van de productiviteit per uur maar zeer beperkt en beduidend lager dan in Frankrijk, Denemarken en vooral Duitsland.

Vragen kunnen ook gesteld worden wat betreft de kwaliteit van het werk. Werk in Nederland is steeds onzekerder, gezien de sterke groei van het gebruik van tijdelijke contracten: van 13,8 procent in 2000 tot 20,2 procent in 2013, een stuk hoger dan in de omringende landen (tabel 1.1). Dit betreft vooral jongeren onder de 25 jaar, van wie in 2013 53,1 procent een tijdelijke baan had, in vergelijking met 35,3 procent in 2000. Ook zijn tijdelijke contracten steeds minder een opstapje naar een vaste baan: aan het einde van de jaren 90 kreeg 43 procent van de werknemers met een tijdelijk contract binnen een jaar een vast contract; in de periode 2008-2011 daalde dit naar 28 procent per jaar (Muffels, 2013). Steeds meer jongeren komen dus vast te zitten in opeenvolgende tijdelijke contracten, nu en dan onderbroken door periodes van werkloosheid, met alle negatieve sociale en economische gevolgen van dien. De flexibilisering van de arbeidsmarkt wordt verder gevoed door de snelle groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp), waarvan een deel moeite heeft om aan werk te komen, voor zeer lage tarieven werkt en dus een laag inkomen heeft, zonder sociale verzekeringen werkt en directe concurrentie aangaat met werknemers. Zo blijkt uit een enquête van de Stichting ZZP Nederland (2014) dat een derde van de zzp'ers minder dan 20.000 euro per jaar verdient, dat twee derde niet verzekerd is voor arbeidsongeschiktheid, en dat 60 procent geen pensioen opbouwt als

Tabel 1.1 Sociaaleconomische gegevens, Nederland en omliggende landen, 2013-2014

	Werkgele- genheids- graad	Fulltime werkgelegen- heidsgraad (a)	Parttime contracten als % totaal werknemers	Tijdelijke contracten als % totaal werknemers	BBP per hoofd bevol- king in PPS (EU28=100)	Inkomens- ongelijk- heid (Gini)	Schulden overheid % BBP	Schulden huishoudens (b)	Productivi- teit per uur (2005=100)
Nederland	73,6	55,7	49,8	20,2	131	0,278	68,2	273,6	102,5
België	61,8	57,5	24,3	8,1	119	0,268	106,7	111,9	101,2
Denemarken	72,5	61,0	24,7	8,8	125	0,249	45,1	313,5	103,9
Duitsland	73,5	64,7	26,7	13,4	124	0,289	74,9	93,6	107,2
Frankrijk	64,1	60,1	18,1	15,9	107	0,306	95,6	104,7	104,5
Verenigd Koninkrijk	70,5	65,1	25,6	6,1	109	0,351	88,2	155,7	100,8

Bron: Eurostat, OECD

(a) Werkgelegenheidsgraad vermenigvuldigd met gemiddeld aantal gewerkte uren en gedeeld door 40

(b) Totaal als percentage netto beschikbaar inkomen

zelfstandige. Verder neemt flexibilisering de vorm aan van nieuwe types arbeidsrelaties zoals contracting of payrolling, en het gebruik van (illegale) schijnconstructies of van arbeidsmigranten die onder zeer slechte omstandigheden werken (Boonstra, in deze bundel). Het sociaal akkoord van 2013 stelt dan ook ‘... dat er in toenemende mate sprake is van “doorgeschoten flexibiliteit”, dat wil zeggen arbeidsrelaties waarvan de noodzaak dubieus is en/of waarbij de vormgeving volkomen onevenwichtig is ten nadele van de werknemer (Stichting van de Arbeid, 2013 p. 20).’

Daarnaast zijn zowel loon- als inkomensongelijkheid vooralsnog beperkt, maar vertonen ze wel een duidelijk stijgende lijn, voornamelijk omdat de topinkomens weglopen van de rest en de inkomens van uitkeringsgerechtigden onder druk staan. Deze verschillen zijn nog veel groter als vermogen meegenomen wordt in de analyse (Kremer et al., 2014). Dit komt onder andere door de continue praktijk van loonmatiging voor het grootste deel van de werknemers (Verhoeff, in deze bundel), maar niet voor de top, die meestal niet onder de cao valt. Ook heeft de huidige regering flinke bezuinigingen op zorg en sociale zekerheid doorgevoerd, die vooral de laagste inkomens treffen, en daalt voor een groot aantal gepensioneerden de waarde van hun pensioen.

Verder zien we dat huishoudens in Nederland (en Denemarken) zeer hoge schulden hebben, die in 2013 met 274 procent van het netto beschikbaar inkomen 85 procent hoger lagen dan in 2000 en drie keer zo hoog waren als in Duitsland (tabel 1.1). Publieke schulden zijn dus inderdaad omgezet in private schulden. Deze schulden komen voornamelijk voort uit de torenhoge hypotheeklasten en drukken steeds zwaarder op de consumptie, binnenlandse vraag en groei (voor meer details zie Engelen, in deze bundel). Dit past in het bredere patroon van diepgaande financialisering van de economie, die het zeer kwetsbaar maakt voor internationale financiële schommelingen en crises (*ibid.*).

Een eenduidig oordeel over de Nederlandse prestaties is dus moeilijk te geven: op een aantal fronten doet Nederland het prima, op andere zijn de ontwikkelingen negatief. Wel duidelijk is dat er anno 2016 geen reden meer is voor een jubelstemming zoals eind jaren 90, en dat het ‘mirakel’ voorbij is. Het poldermodel is niet meer de beste student van de klas. Maar dat hoeft natuurlijk ook niet en het lijkt een illusie dat je als land langdurig voor de rest uit kunt lopen. Wel is er vanuit de optiek van de outputlegitimiteit de noodzaak om meer aandacht te besteden aan beleidsleren, volgens Visser en Hemerijck (1997) het sterke punt van het model. Waar zij aangaven dat het succes van de jaren 80 en 90 vooral te danken was aan de bereidheid van de vakbeweging om te leren en te veranderen, lijkt het vandaag de dag

cruciaal dat ook werkgevers en overheid zich openstellen voor alternatieve gezichtspunten. Als het poldermodel haar outputlegitimititeit wil behouden zal het moeten inzien dat het traditionele recept van loonmatiging en gezonde overheidsfinanciën niet (meer) voldoet om zowel de economie en arbeidsmarkt dynamisch te houden als kwalitatief goede banen te creëren en de welvaart op peil te houden. Er zal meer aandacht gegeven moeten worden aan beleidsalternatieven die, bijvoorbeeld, flexibilisering, onzekerheid en ongelijkheid reduceren, de koopkracht en binnenlandse bestedingen versterken, concurrentievermogen stimuleren door in plaats van loonmatiging productiviteitsgroei en innovatie te bevorderen – Nederland is volgens data van de Europese Commissie (2013) een *innovation follower* in plaats van een *innovation leader* zoals Duitsland, Denemarken, Finland en Zweden –, en die de kwetsbaarheid voor schokken en crises in het internationale financiële systeem beperken.

Een aantal, zij het vaak aarzelende, stappen in die richting, die ook de institutionele logica van het poldermodel volgen, zijn in de afgelopen jaren al gezet, al zijn het vooralsnog meer woorden dan daden. Zoals eerder aangegeven heeft het sociaal akkoord van 2013 de doorgeslagen flexibilisering op de agenda gezet, en de eerste beleidsinitiatieven zijn genomen, bijvoorbeeld om schijnconstructies tegen te gaan of ketenverantwoordelijkheid te bevorderen, voornamelijk met minister Asscher als initiator. In een aantal sectoren zijn de sociale partners bezig met het in de cao opnemen van minimumtarieven en/of de verplichting tot het verzekeren voor arbeidsongeschiktheid voor zzp'ers, en zowel werkgevers als vakbonden proberen de zelfstandigen te organiseren. De Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN) heeft haar leden onlangs opgeroepen om zich niet alleen druk te maken om winst, maar ook om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en de sociale kant van de bedrijfsvoering te versterken, samen met de vakbond, en de mens meer centraal te zetten (AWVN, 2015). Ook de topinkomens zijn inmiddels onderdeel van het publieke debat en de publieke verontwaardiging, maar met uitzondering van de limiet op de topsalarissen in de (semi-)publieke sector is hier nog weinig bereikt. De typische polderoplossing zou zijn om topsalarissen onder de cao te brengen, maar voorlopig lijkt dat niet te gebeuren.

Wat de overheidsfinanciën en de kwetsbare gefinancialiseerde economie betreft is er minder nieuws onder de zon. Dit komt voor een deel door de transfer van beleidssoevereiniteit naar het Europese niveau. Hierdoor zijn de beleidsopties van het nationale poldermodel beperkter, vooral op het gebied van macro-economisch beleid en de begrotings- en schuldencriteria. Ook wat betreft het internationale financiële stelsel worden steeds meer van



de regels gemaakt in Brussel, Frankfurt, Bazel, Londen en de VS (Engelen, in deze bundel). Maar hoewel het waar is dat deze Europese en internationale regels moeilijk zijn te beïnvloeden, zijn er toch keuzes mogelijk over hoe met deze regels en hun consequenties om te gaan. Zo is er in de context van EU-begrotingsregels tijdens de recente crisis gekozen voor zwaar aanzette bezuinigingen. Die hebben de binnenlandse vraag en vertrouwen ondermijnd, met als gevolg een relatief grote terugval van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt (Visser, in deze bundel). Binnen de Europese regels en vanwege de flexibiliteit die deze in de praktijk hebben laten zien, had men ook kunnen kiezen voor veel beperktere bezuinigingen, om de sociale voorzieningen op peil te houden of te investeren in de toekomst – los van het feit dat de crisis een prima reden was geweest om de regels zelf ter discussie te stellen. Een ander voorbeeld is dat de recente crisis duidelijk heeft gemaakt dat het Nederlandse pensioensysteem extreem kwetsbaar is voor volatiliteit op de financiële markten. Overheid en sociale partners hebben hieruit echter niet de les getrokken dat de invloed van de financiële markten over de pensioenen beperkt moet worden; in plaats daarvan accepteren ze deze kwetsbaarheid grotendeels als onvermijdelijk en leggen ze zich voornamelijk toe op het ‘beter uitleggen’ van de risico’s aan de bevolking (Van der Zwan, in deze bundel). Dit geldt eveneens voor de bredere risico’s verbonden aan de financiering van de Nederlandse economie (Engelen, in deze bundel).

## **Inputlegitimiteit**

Inputlegitimiteit betreft de legitimiteit van de actoren in een politiek bestel, zowel politieke partijen als belangengroepen, en de mate waarin zij de belangen van burgers vertegenwoordigen (Schmidt, 2013; Scharpf, 1999). Door middel van belangengroepen kunnen burgers een belangrijke en continue rol spelen in politieke processen, een rol die verder gaat dan eens in de zoveel jaar naar de stembus gaan. Wat het poldermodel betreft gaat het hier om de plaats van dit model in het democratische politieke systeem, welke actoren er mee mogen doen, en welke belangen en bevolkingsgroepen zij vertegenwoordigen. Werkgeversorganisaties en vakbonden zijn geprivilegieerde belangengroepen in dit model, die speciale functies en institutionele posities toebedeeld hebben gekregen in de SER en andere adviesorganen, in het pensioenstelsel en in het cao-stelsel. Naast het feit dat dit positieve effecten kan hebben op de prestaties van de economie en arbeidsmarkt, en dus outputlegitimiteit aan het model kan geven, beoogt

dit het beleid te voorzien van maatschappelijk draagvlak, oftewel steun van (grote delen van) de belanghebbenden bij het beleid. En zoals Braun (in deze bundel) betoogt: ‘Een van de belangrijkste pijlers waarop het poldermodel gebaseerd is, is namelijk de notie dat de sociale partners die aanschuiven aan de onderhandelingstafel representatieve belangenbehartigers zijn van niet alleen hun eigen achterban, maar van een breed palet aan sociaaleconomische belangen.’

De geprivilegieerde posities van werkgevers en vakbonden, en daarmee ook het poldermodel, staan regelmatig ter discussie. Critici wijzen erop dat ze niet democratisch zijn gekozen, deelbelangen vertegenwoordigen en geen maatschappelijk draagvlak kunnen leveren, en dat ze het maken van sociaaleconomisch beleid dan ook over moeten laten aan democratisch gekozen politici (o.a. Pechtold, 2013). Tegelijkertijd zoekt de regering de sociale partners met grote regelmaat op om akkoorden af te sluiten, juist met het doel om maatschappelijk draagvlak voor beleid te verzekeren. En waar politiek sterke regeringen dit vooral doen om extra draagvlak te creëren voor beleid dat al door het parlement gesteund wordt, doen regeringen met een minderheid in Tweede of Eerste kamer, zoals het kabinet-Rutte II, dit soms juist om eerst maatschappelijke steun te verwerven en daarmee de Kamer te overtuigen zich achter hun beleid te scharen (Hemerijck en Van der Meer, in deze bundel).

Het poldermodel roept dus vragen op wat betreft het democratische gehalte van het systeem an sich en wat betreft de representativiteit (en legitimiteit) van de actoren in het model. Wat het democratische gehalte betreft is de belangrijkste vraag in hoeverre het poldermodel past bij een parlementaire democratie. Braun (in deze bundel) laat zien dat het antwoord hierop allereerst afhangt van het perspectief op democratie. Vanuit het perspectief van de deliberatieve democratie – die in Nederland de vorm krijgt van consensusbesluitvorming –, waarin de kwaliteit van besluitvorming en beleid centraal staan, is het poldermodel eenvoudig te accepteren. Vanuit het perspectief van de participatieve democratie echter is de geprivilegieerde positie van twee belangengroepen, en dus een ondergewaardeerde positie van alle andere belangengroepen, problematisch, terwijl men vanuit het gezichtspunt van de representatieve democratie kritisch zal zijn over de mate waarin de sociale partners alle sociaaleconomische belangen adequaat vertegenwoordigen (*ibid.*).

Tegelijkertijd doet het poldermodel formeel gezien niets af aan het primaat van de politiek. Regeringsbeleid blijft allereerst de verantwoordelijkheid van de regering, waarbij het kan besluiten het advies van de SER of andere input van werkgevers en vakbonden over te nemen, aan

te passen of te negeren; en het is aan de Tweede Kamer om de regering te controleren en eventueel ter verantwoording te roepen (Hemerijck en Van der Meer, in deze bundel). Ook is de regering niet verplicht akkoorden af te sluiten met de sociale partners of om cao's algemeen verbindend te verklaren (avv). Het is aan de politiek om de belangen die worden ingebracht zorgvuldig af te wegen en mee te nemen in hun uiteindelijke beoordeling van beleidsvoorstellen, en om het voortouw te nemen in de inrichting en aansturing van de nationale economie door middel van het overlegmodel, inclusief het democratische gehalte en daarmee het duurzaam functioneren ervan (Braun, in deze bundel).

Wat de representativiteit van de actoren in het poldermodel betreft onderscheidt Braun (*ibid.*) vier vormen van representativiteit:

- 1 *formele representativiteit*, waarbij het gaat om de institutionele regels en procedures op basis waarvan vertegenwoordigers worden gekozen;
- 2 *beschrijvende representativiteit*, waarbij het gaat om de gelijkenis tussen bepaalde kenmerken van de vertegenwoordiger en vertegenwoordigden;
- 3 *substantiële representativiteit*, waarbij het gaat over hoe goed de vertegenwoordiger de belangen van de vertegenwoordigden behartigt;
- 4 *symbolische representativiteit*, waarbij het erom gaat of de vertegenwoordigden zich op een effectieve en faire manier vertegenwoordigd voelen.

### **Formele representativiteit**

Over formele representativiteit kunnen we kort zijn. De regering is weinig problematisch in de zin van de formele representativiteit, gezien het feit dat zij voortkomt uit een proces van democratische verkiezingen waaraan een behoorlijk percentage van de bevolking deelneemt. Werkgeversorganisaties en vakbonden vallen buiten de formele democratische procedures van de parlementaire democratie en hebben dus een veel beperktere formele representativiteit. Tot op zekere hoogte kan deze formele representativiteit ook gewaarborgd worden door de interne procedures van deze organisaties. Op dit punt zien we in de afgelopen jaren vooral bij de FNV veranderingen die de interne democratie moeten verhogen, met name door het instellen van een ledenparlement.

### **Beschrijvende representativiteit**

Beschrijvende representativiteit is voor de regering vooral een issue wanneer zij geen meerderheid heeft in de Eerste of Tweede Kamer, en op die

manier geen meerderheid van de stemmen vertegenwoordigt. Maar het is vooral onderwerp van discussie voor vakbonden en werkgevers, zowel in relatie tot hun directe doelgroepen (werknemers en werkgevers) als tot de gehele bevolking. Wat de doelgroepen betreft is bij de vakbonden allereerst de daling van de organisatiegraad van werknemers belangrijk, van ongeveer een op de drie in de jaren 70 tot een op de zes vandaag de dag (De Beer in deze bundel). Ook zijn er belangrijke (hoewel beperkte) verschillen tussen de samenstelling van het ledenbestand van vakbonden en de totale populatie van werknemers, waarbij oudere werknemers, werknemers in het openbaar bestuur en het onderwijs en, in iets mindere mate, ook autochtonen, mannen, werknemers met een vaste voltijd baan, en werknemers in grotere bedrijven oververtegenwoordigd zijn (*ibid.*). Volgens de logica van de beschrijvende representativiteit zou dit kunnen betekenen dat de belangen van deze groepen ook beter vertegenwoordigd worden door de vakbonden, en dat die van werknemers met flexibele en deeltijdcontracten, van jongeren en van werknemers in de ondervertegenwoordigde sectoren minder aandacht krijgen.

De organisatiegraad van werkgevers kan op twee manieren bekeken worden: het percentage werkgevers dat lid is, of het percentage werknemers dat gedekt wordt door de leden. De twee verschillen aanzienlijk. Volgens de Werkgevers Enquête Arbeid 2014 van TNO is 35 procent van de werkgevers lid van een werkgeversvereniging (Emmerik et al., 2014). Dit lidmaatschap lijkt snel te dalen: in 2010 gaf dezelfde enquête nog een lidmaatschap van 49 procent en in 2012 van 42 procent (TNO, 2015).<sup>1</sup> Van de kleine bedrijven of organisaties met twee tot vier werkzame personen is 27 procent lid, terwijl dit percentage voor werkgevers met meer dan honderd werkzame personen op 64 procent ligt (Emmerik et al., 2014). Dit geeft ook aan dat de daling in lidmaatschap voornamelijk plaatsvindt onder de kleine werkgevers.

In termen van het aantal werknemers dat onder de leden van werkgeversorganisaties valt, is de organisatiegraad beduidend hoger en stabielier: deze ligt sinds het begin van deze eeuw rond de 70 procent, ver boven die van de vakbeweging (De Beer, in deze bundel). Dit is het gevolg van het hoge en stabiele lidmaatschap van de grote werkgevers. Deze organisatiegraad zegt minder over de afspiegeling van de populatie van werkgevers, en meer over het bereik en de invloed van werkgeversorganisaties in de economie en op de arbeidsmarkt. Ook is het van groot belang voor het cao-stelsel. Het is

<sup>1</sup> Het is mogelijk dat door de wijze van bevraging deze percentages de werkelijke situatie enigszins onderschatten (De Beer in deze bundel).

deze hoge organisatiegraad die, samen met de avv, de hoge dekkinggraad van de cao's in stand houdt.

Vanuit democratisch oogpunt is het ook van belang om te kijken naar de beschrijvende representativiteit van de twee belangengroepen ten opzichte van de bevolking. Tenslotte wordt van hen verwacht dat ze in het poldermodel niet alleen de belangen van hun eigen achterban behartigen, maar ook het algemeen belang dienen. Vanuit dit perspectief is de beschrijvende representativiteit van de vakbonden, met een totaal van rond de 1,5 miljoen leden oftewel zo'n 9 procent van de bevolking, behoorlijk hoog. De FNV is met haar 1,1 miljoen leden een van de allergrootste ledenorganisaties in het land. Ter vergelijking: de regeringspartijen VVD en PvdA hadden begin 2015 respectievelijk 31.000 en 50.000 leden (*AD*, 16-1-2015). Er zijn geen data over het exacte aantal werkgevers of over het aantal leden van werkgeversorganisaties. Het leidt echter geen twijfel dat de leden van werkgeversorganisaties maar een zeer klein percentage van de bevolking uitmaken. Vanuit dit perspectief van de beschrijvende representativiteit kunnen er dan ook vooral bij de werkgevers vragen gesteld worden over hun capaciteit om het algemeen belang te behartigen.

## Substantiële representativiteit

De beschrijvende representativiteit zegt echter niet alles over hoe goed werkgeversorganisaties en vakbonden de belangen van hun doelgroepen of het algemeen belang vertegenwoordigen. Deze substantiële representativiteit hangt af van welke belangen ze in de praktijk behartigen: die van (een deel van) hun leden, van de gehele doelgroep en/of die van de samenleving. Er is hier geen ruimte om het beleid van de beide groepen in detail te bespreken, maar een paar zaken vallen op. Allereerst zijn zowel werkgevers als vakbonden via de SER, sociale akkoorden, cao's, pensioenfondsen, etc. op veel terreinen betrokken bij beleid dat hun leden of directe doelgroepen overstijgt, en dus bij het algemeen belang. Ze doen dit wel vanuit verschillende visies.

VNO-NCW heeft de ambitie om van Nederland het meest welvarende land ter wereld te maken en ziet als middel hiervoor een sterke en concurrerende economie, die werk voor iedereen creëert. Dit wil ze bereiken door het stimuleren van een excellent ondernemings- en vestigingsklimaat.<sup>2</sup> MKB Nederland heet een vergelijkbare missie, maar specifiek gericht

2 <http://www.vno-ncw.nl/>

op het midden- en kleinbedrijf.<sup>3</sup> De AWWN ziet zichzelf vooral als een dienstverlenende organisatie voor werkgevers.<sup>4</sup> Alle drie richten ze zich in eerste instantie voornamelijk op ondernemersbelangen, in de verwachting dat dit ook zal leiden tot een welvarende samenleving. De vakbonden, en met name de FNV en het CNV, zien zichzelf meer als vertegenwoordigers van die samenleving, en niet alleen van werknemers, en formuleren heel brede maatschappelijke missies. Het CNV ‘... streeft naar een samenleving waarin mensen zoveel mogelijk gelijke kansen hebben en duurzaamheid een centraal begrip is.’<sup>5</sup> De FNV maakt zich sterk voor ‘... een rechtvaardige en solidaire verdeling van werk, welvaart, welzijn en macht. Wij staan voor een duurzaam beheer van de aarde, én voor een sociaal-rechtvaardige oplossing voor de gevolgen van het mondiale milieubeleid op arbeid.’<sup>6</sup>

De missies van de werkgeversorganisaties zijn in eerste instantie vooral gericht op ondernemers, al zijn er zeker activiteiten op het maatschappelijke vlak, zoals de huidige campagne om 100.000 mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, onderdeel van het sociaal akkoord van 2013, of sommige onderdelen van het beleid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Maar zonder twijfel zijn de missies van de vakbonden breder en meer maatschappelijk. Ook bij de vakbonden hebben de belangen van de leden prioriteit, maar ze komen tevens op voor de belangen van werknemersgroepen en anderen die minder vertegenwoordigd zijn in hun lidmaatschap. Ze onderhandelen cao's voor sectoren waar ze nauwelijks leden hebben, voeren campagnes voor jongeren, zoals de FNV Young and United campagne voor afschaffing van het minimumjeugdloon, zetten bonden op voor zzp'ers, of komen op voor de rechten van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt en voor uitkeringsgerechtigden. De substantiële representativiteit van werkgeversorganisaties en vakbonden kan dan ook als vergelijkbaar gezien worden als het gaat om hun directe doelgroepen, ook gezien de vergelijkbare positieve evaluatie door die doelgroepen van het werk van de twee (SER 2013), maar als het gaat om het algemeen belang en de maatschappij als geheel is de substantiële representativiteit hoger in het geval van de vakbonden.

Tegelijkertijd bestaan er zowel bij de werkgevers als bij de vakbonden spanningen tussen de belangen van de diverse groepen. Bij de werkgevers bestaat er traditioneel een spanning tussen de belangen van het

3 <http://www.mkb.nl/over-mkb-nederland>

4 <http://www.awvn.nl/over-ons>

5 <https://www.cnv.nl/over-cnv/organisatie/missie/>

6 <https://www.fnv.nl/over-fnv/ons-werk/missie-en-visie/>

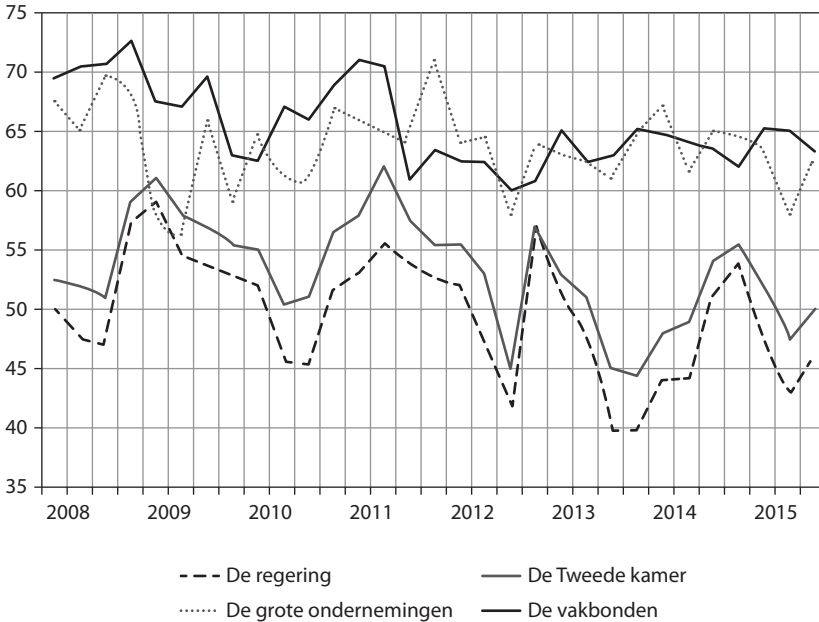
grootbedrijf en het MKB, waarbij VNO-NCW regelmatig het verwijt krijgt voornamelijk voor het grootbedrijf op te komen (Braun, in deze bundel; Engelen, in deze bundel). Multinationals twijfelen juist steeds vaker of Nederlandse werkgeversorganisaties wel in staat zijn hun belangen te behartigen en of Nederlandse cao's hun internationale HRM-beleid niet in de weg staan (Verhoeff, in deze bundel). Bij de vakbonden zijn er met name in cao-onderhandelingen allereerst spanningen tussen de belangen van *insiders* en *outsiders*, oftewel tussen de groepen werknemers die over- en ondervertegenwoordigd zijn (De Beer, in deze bundel). Spanningen op het gebied van hoe belangen vertegenwoordigd moeten worden bestaan er voornamelijk tussen overleggerichte polderaars en actiegerichte *organizers*, iets waar we in de volgende paragraaf nog op terugkomen.

### Symbolische representativiteit

Wat de symbolische representativiteit betreft zien we dat de politiek verder verwijderd lijkt van de samenleving dan werkgevers en vakbonden. Er heerst in de samenleving al jaren grote ontevredenheid met de politieke elite en er is maar een gebrekkig vertrouwen in de politieke instituties. Zowel het vertrouwen in de Tweede Kamer als in de regering is al jaren vrij laag (figuur 1.1). Hier lopen de formele en symbolische representativiteit dus sterk uiteen. Wat werkgeversorganisaties aangaat, is het onduidelijker hoe het zit met de symbolische representativiteit, omdat er geen goede data over zijn. In figuur 1.1 is bij gebrek aan beter het vertrouwen in grote ondernemingen opgenomen, en dat ligt een stuk hoger dan dat in de politieke instituties. Maar het is de vraag in hoeverre dit een *proxy* is voor het vertrouwen van de bevolking in werkgeversorganisaties.

Het vertrouwen in vakbonden is vergelijkbaar met dat in de grote ondernemingen en dus ook een stuk hoger dan het vertrouwen in de politieke instituties. Hier is het contrast met de beschrijvende representativiteit, oftewel de beperkte organisatiegraad, groot. Alhoewel maar een op de zes werknemers vakbondslid is, heeft 60-70 procent van de volwassen bevolking vertrouwen in diezelfde vakbonden. Dit sluit echter aan bij de bevindingen van internationaal onderzoek dat concludeert dat de daling van vakbondslidmaatschap in Europa, en in Nederland, geenszins betekent dat vakbonden geen steun hebben of dat er geen behoefte is aan de collectieve werknemersmacht die vakbonden creëren. Integendeel, surveys tonen aan dat een grote meerderheid van de bevolking, van alle leeftijdsgroepen, vindt dat werknemers de bescherming van sterke vakbonden nodig hebben (D'Art en Turner, 2008; Turner en D'Art, 2012).

**Figuur 1.1 Voldoende vertrouwen in vier instituties, bevolking van 18+, 2008-2015/3 (%)**



Noot: Vermeld zijn percentages scores 6-10 op een schaal van 1 (geen enkel vertrouwen) tot 10 (alle vertrouwen) in antwoord op de vraag 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?'

Bron: Dekker et al. 2015

Uit het bovenstaande blijkt dat het niet eenvoudig is om de inputlegitimititeit van de poldermodel-actoren eenduidig te kenschetsen. Als we de vier vormen van representativiteit als criteria nemen, hebben de actoren ieder hun sterkere en zwakkere kanten, en een hoge mate van representativiteit op de ene dimensie is geen garantie voor een hoge representativiteit op de andere dimensies. De regering heeft een sterke formele representativiteit, maar doet het beduidend minder als het gaat om de symbolische representativiteit. Werkgeversorganisaties doen het goed als het gaat om de beschrijvende en substantiële representativiteit ten opzichte van (de belangen van) hun directe doelgroep (de werkgevers), maar doen het op beide vormen van representativiteit beduidend minder als het gaat om de gehele bevolking of in termen van het algemeen belang. Dit laatste komt van de ene kant doordat werkgevers maar een heel klein deel van de bevolking vormen, en dus op geen enkele manier kunnen worden gezien als een afspiegeling hiervan. Daarnaast hebben de werkgeversorganisaties ook nauwelijks aspiraties



om andere belangen dan die van hun directe doelgroep te behartigen, onder andere omdat zij het belang van werkgevers tot op zekere hoogte gelijkschakelen met het algemeen belang. Ze redeneren dat het goed gaat met de economie als de belangen van werkgevers goed behartigd worden en dat zich dat weer vertaalt in werk en welvaart voor de samenleving. In deze redenering wordt outputlegitimiteit dus een belangrijk criterium voor de inputlegitimiteit van de werkgeversorganisaties. Gezien de ontwikkelingen in output, zoals eerder in dit hoofdstuk besproken, is het echter de vraag of deze redenering in de praktijk voor de gehele bevolking geldt. Gezien het gebrek aan goede data is het moeilijk om duidelijke uitspraken te doen over de symbolische representativiteit van werkgeversorganisaties.

De vakbonden hebben een beperkte beschrijvende representativiteit van hun directe doelgroep, vooral door de beperkte organisatiegraad, maar in vergelijking met de werkgevers een hoge beschrijvende en substantiële representativiteit als het gaat om het algemeen belang en de maatschappij als geheel. Daarnaast genieten de vakbonden relatief veel vertrouwen in de samenleving. Het opvallendste punt hier is dat dit vertrouwen dus niet evenredig wordt uitgedrukt in lidmaatschap, maar dat lidmaatschap in Nederland wel de gebruikelijke maatstaf is om de representativiteit van vakbonden te beoordelen. Vanuit onderzoek komen een aantal redenen naar voren voor deze discrepantie tussen de twee vormen van representativiteit, waaronder *free rider*-gedrag (als werknemer wel profiteren van de activiteiten van vakbonden en met name de cao's die ze afspreken, maar geen lid worden en contributie betalen), het als vanzelf ervaren dat zaken als een cao bestaan (44 procent van de volwassen Nederlanders geeft aan simpelweg nooit serieus nagedacht te hebben of ze wel of niet lid zouden worden), of het feit dat we tegenwoordig simpelweg minder makkelijk lid worden van organisaties (SER, 2013). Dit roept de vraag op of lidmaatschap wel het juiste criterium is om de representativiteit en dus de inputlegitimiteit van vakbonden uit te drukken, en wat de alternatieven hiervoor zijn, zoals legitimiteit gebaseerd op vakbondsverkiezingen zoals in Frankrijk het gebruik is, of stemmen over cao-onderhandelingsresultaten door leden en niet-leden van vakbonden, etc. (Jaspers en Baltussen, 2011).

Gebrek aan inputlegitimiteit van de actoren van het poldermodel ondermijnt de legitimiteit van het poldermodel zelf en van onderdelen ervan zoals het cao-stelsel. Vanuit dit perspectief hangt de toekomstige stabiliteit van het poldermodel af van een versterking van de legitimiteit van de drie actoren, en met name van een herstel van het vertrouwen tussen politieke instituties en de bevolking, een groei van de organisatiegraad van vakbonden gecombineerd met alternatieve criteria om de legitimiteit van

vakbonden te bepalen, en een bredere opvatting van en gerichtheid op het algemeen belang van de kant van werkgevers.

## Proceslegitimiteit

Proceslegitimiteit betreft de kwaliteit van de *governance* van het poldermodel in termen van transparantie en efficiency van processen, en onderling vertrouwen en samenwerking tussen de actoren (Schmidt, 2013). Naast input- en outputlegitimiteit is ook proceslegitimiteit een belangrijke factor om de legitimiteit van het poldermodel te evalueren, en het is bovendien een prominent thema in het publieke debat.

Een belangrijk kritiekpunt op het poldermodel is dat het niet transparant is en vol zit met achterkamertjespolitiek, waarin de leiders van de vakbonden, werkgeversorganisaties en regering afspraken maken en akkoorden sluiten zonder dat hun eigen achterban of het brede publiek zicht heeft op het proces of zeggenschap over de uitkomst. Dit soort besluitvormingsstructuur kan efficiënt zijn omdat ze bijdraagt aan onderling vertrouwen onder de beleidselite, en het mogelijk maakt om beleidsposities inhoudelijk bij te stellen tijdens het overleg zonder dit steeds uit te hoeven leggen aan achterban of media (Braun, in deze bundel). Maar het gebrek aan transparantie leidt tevens tot twijfels bij achterbannen en publieke opinie over welke belangen er precies zijn uitgeruild in de compromissen die bereikt worden. En intern draagvlak voor het onderhandelingsresultaat is er niet automatisch. Dat bleek in 2011 toen de toenmalige voorzitter Jongerius van de FNV tegen de zin van de twee grootste bonden binnen de FNV het pensioenakkoord tekende met overheid en werkgevers. De interne oppositie en afwijzing van het akkoord door een groot deel van de achterban leidde tot de val van Jongerius, het einde van het pensioenakkoord en uiteindelijk tot het uiteenvallen, en heroprichten in nieuwe vorm, van de FNV. In het vormgeven van de nieuwe FNV was een meer democratische interne structuur een van de hoofddoelen, resulterend in het installeren van een ledenparlement, dat nu de koers van de bond bepaalt en het bestuur controleert. Dit lijkt goed te passen in een al in gang gezette tendens tot meer transparantie, die vooral voortkomt uit het feit dat de (sociale) media de polderactoren tot steeds meer openheid dwingen en ze steeds meer in een 'glazen huis' dan in een 'black box' opereren (Boonstra, in deze bundel).

Verhoogde transparantie kan verregaande consequenties hebben voor de vorm waarin er binnen de polder in de toekomst onderhandeld gaat worden. Het lijkt onvermijdelijk dat dit een lager achterkamertjesgehalte gaat hebben,

inclusief een beperktere manoeuvreerruimte voor de onderhandelaars en een grotere druk om resultaten te verantwoorden. Transparantie en meer invloed van de diverse achterbannen kan dus ten koste van de efficiency van het proces gaan, het moeilijker maken tot overeenstemming te komen en tot scherpere standpunten en meer conflict leiden. Het kan ook leiden tot een kleinere afstand en betere interactie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, meer invloed van leden op de onderhandelingen (bijvoorbeeld via zo'n ledenparlement), en dus tot meer draagvlak voor de onderhandelingsuitkomsten.

Naast transparantie is vertrouwen een belangrijk element in het poldermodel. Vertrouwen is belangrijk om met elkaar aan de onderhandelingstafel te willen gaan zitten, om bereid te zijn het eigenbelang gedeeltelijk op te geven en om afspraken te kunnen maken die niet extreem gedetailleerd en juridisch dichtgetimmerd zijn, maar gaandeweg ingevuld worden. Sinds 'Wassenaar' is er heel wat vertrouwen opgebouwd tussen de vakbonden, werkgeversorganisaties en overheid, uitgedrukt in een groot aantal sociale akkoorden, cao's en andersoortige formele en informele interactie. De actoren kennen elkaar en elkaars problemen en voorkeuren goed en zijn over het algemeen zeer bereid tot samenwerking en compromissen. Een uitdrukking hiervan is het zeer lage stakingspercentage dat Nederland al jaren kenmerkt.

De laatste jaren is vertrouwen echter geen gegeven meer, ondanks het feit dat er nog steeds veel samengewerkt wordt binnen de polderinstituten. Sinds de recente financieel-economische crisis lijken bonden en werkgevers op meer gespannen voet te staan, vooral als het om de cao's gaat. Vanuit werkgeverskringen worden vakbonden, en voornamelijk de FNV, verweten te weinig aandacht te hebben voor de moeilijke economische omstandigheden en vooral op zichzelf gericht te zijn (Verhoeff, in deze bundel). Ze krijgen de kritiek dat ze niet met de tijd mee willen gaan, vasthouden aan oude verworvenheden in de cao (zoals extra vrije dagen voor oudere werknemers of leeftijdsgebonden beloning) en onverantwoorde looneisen stellen in economisch moeilijke tijden. De werkgevers hebben ook veel moeite met de groeiende interesse bij de FNV in *organizing*, dat wordt gezien als strijdig met de traditionele overlegcultuur van het poldermodel (*ibid.*). Ze vinden dan ook dat de FNV zich steeds meer buiten de polder plaatst en geven geregeld aan dat ze het vertrouwen in de bond aan het verliezen zijn.

Het vertrouwen van de vakbonden in de werkgevers is ook niet op het hoogtepunt. Ze vinden dat werkgevers steeds meer het ondernemersrisico afschuiven op de werknemers, voornamelijk in de vorm van te veel loonmatiging en excessief gebruik van flexibele contracten en schijnzelfstandigheid

(Boonstra, in deze bundel). Daarnaast zien de vakbonden dat een deel van de werkgevers steeds nieuwe vormen van arbeidsrelaties in het leven roept, die leiden tot een verder fragmentering van de arbeidsmarkt en de groei van laagwaardige werkgelegenheid, zoals payrollen, contracting of detachingsconstructies (*ibid.*). Ook zien ze dat de druk van opdrachtgevers op bijvoorbeeld schoonmaakbedrijven of van aanbestedingsprocedures op mogelijke uitvoerders leidt tot oneigenlijke druk op arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Ze vinden dat (sommige) werkgevers met deze praktijken de geest van de polder niet nakomen en vooral nemen en niet geven. En als bijvoorbeeld in het sociaal akkoord van 2013 wordt afgesproken dat de doorgeslagen flexibilisering moet worden aangepakt, dan zien de vakbonden werkgevers weinig of geen spontaan gevolg geven aan deze afspraken, wat het vertrouwen ondermijnt.

Een van de gevolgen van het dalende wederzijdse vertrouwen is dat het in de afgelopen jaren (2013-2015) vaak erg veel moeite kost voor bonden en werkgevers om cao's te vernieuwen. Zo hebben bonden en werkgevers in de bouw pas na 1,5 jaar onderhandelen mid-2015 de bouw-cao kunnen vernieuwen. En een aantal recente cao's zijn door de werkgevers afgesloten zonder de FNV, de grootste vakbond, maar met de CNV en kleinere bonden, bijvoorbeeld de cao voor rijksambtenaren en de cao voor supermarkten. Gebrekkig vertrouwen ondermijnt dan ook het functioneren van het cao-stelsel, een van de pijlers van het poldermodel.

De proceslegitimiteit van het poldermodel staat dus onder druk. De roep om meer transparantie en daarmee meer *accountability* van elite naar achterban lijkt langzaam maar zeker gehoor te vinden, maar het is nog onduidelijk of dit ten koste zal gaan van de efficiency en capaciteit om tot compromissen te komen, en of het zal leiden tot meer conflict. Wat het vertrouwen tussen werkgevers en vakbonden betreft, hoewel dit vooralsnog op een behoorlijk peil lijkt te zijn, wijzen de recente ontwikkelingen duidelijk op een verslechtering. Mocht deze trend doorzetten, dan wordt een van de noodzakelijke voorwaarden voor het functioneren van het poldermodel aangetast.

## Conclusie

Is het poldermodel stervende of springlevend? Vanuit het perspectief van de drie vormen van legitimiteit die de basis voor de analyse in deze inleiding vormen, is het poldermodel in 2016 geen mirakel meer en heeft het naast een aantal sterke punten ook een aantal serieuze gebreken. Wat de

outputlegitimiteit betreft presteert het nog goed, hoewel niet meer uitzonderlijk, op het gebied van de werkgelegenheidsgraad, groei en sociale vrede, maar veel minder goed als het gaat om de kwaliteit van werk, het creëren van additionele uren werk, productiviteit, ongelijkheid, private schulden of innovatie. Alle drie de partijen in het poldermodel hebben ook hun eigen sterke en zwakke kanten wat betreft de inputlegitimiteit. De regering en Kamer genieten een hoge formele legitimiteit, maar hebben maar beperkt het vertrouwen van de bevolking. Vakbonden genieten beduidend meer vertrouwen van de bevolking en hebben een relatief sterke oriëntatie op het algemeen belang, maar ze zien hun organisatiegraad al lange tijd dalen, en worstelen geregeld met de insider-outsider vraag. Werkgeversorganisaties hebben een hoge organisatiegraad, maar weten niet altijd zowel de belangen van zowel het grootbedrijf als het kleinbedrijf even goed te behartigen, en lijken maar beperkt in staat om naast het eigenbelang ook het algemeen belang te vertegenwoordigen. In het geval van de proceslegitimiteit zijn twee problematische factoren geïdentificeerd. Een is de gebrekkige transparantie en de moeilijke vraag hoe transparantie te verbeteren zonder de effectiviteit van het proces te ondergraven. De ander is het verslechterende vertrouwen tussen werkgevers en vakbonden.

Als deze ontwikkelingen doorzetten, dan zal het bestaansrecht van het poldermodel steeds meer onder druk komen te staan. Daarnaast is de ruimte voor nationaal beleid sowieso kleiner aan het worden met de opmars van de EU. Een van de conclusies die hieruit getrokken zou kunnen worden is dat het poldermodel zijn beste tijd heeft gehad en dat het moet worden ontmanteld. Maar dit roept de vraag op wat dan het alternatief is. Wat sociaaleconomisch beleid betreft zou dat op korte termijn betekenen dat het primaat geheel bij de politiek wordt gelegd. Het valt echter zeer te betwijfelen of dat zou leiden tot verbeteringen in de output- of inputlegitimiteit, gezien het beperkte vertrouwen dat de politieke instituties genieten en het feit dat de recente regeringen de polder juist vaak nodig hebben gehad om het draagvlak voor hun beleid op te krikken. Op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming zou het betekenen dat de rol van de cao drastisch zou worden verkleind, met als gevolg een verslechtering van de positie van de zwakste en minst georganiseerde werknemers en een snel toenemende ongelijkheid en sociale onrust. Dit lijkt een weinig aantrekkelijke weg.

Een alternatieve conclusie kan zijn dat het huidige functioneren van het poldermodel nog niet zo slecht is, gezien de veranderende omstandigheden en de behaalde resultaten, en dat kleine aanpassingen zoals het recente opnemen van vertegenwoordigers van bijvoorbeeld zzp'ers in de SER voldoende zijn om de relevantie van het model te garanderen. Dit kan

echter ook gezien worden als ‘institutioneel doormodderen’, en als een te grote invloed van pad-afhankelijkheid en institutioneel determinisme op beleidsbeslissingen (Engelen, in deze bundel), waar werkelijk beleidsleren en meer diepgaande verandering vereist is.

Een derde, en meest logische conclusie is dat de capaciteit van het poldermodel niet (meer) in de pas loopt met ontwikkelingen in economie, arbeidsmarkt en politiek, en aan serieuze vernieuwing toe is. Uit de analyse in dit hoofdstuk volgen een aantal mogelijkheden om de input-, output- en proceslegitimiteit van het poldermodel versterken, die we hier kort aanstippen. Allereerst is het discursieve fundament en daarmee ook het traditionele beleidspakket van het poldermodel nodig aan vernieuwing toe. De traditionele *storyline* dat een internationaal concurrerend bedrijfsleven gestimuleerd door loonmatiging het recept is voor een goed functionerende economie en arbeidsmarkt, voldoet niet meer. Om de outputlegitimiteit te verhogen is er meer aandacht nodig voor het stimuleren van de binnenlandse consumptie, voor het terugdraaien van de groeiende ongelijkheid en voor het aanpakken van de private schulden en de kwetsbaarheid voor schokken in het internationale financiële systeem. Ook zou er in overheidsbeleid, cao's en op organisatieniveau meer prioriteit gegeven moeten worden aan het verhogen van baankwaliteit, productiviteit en innovatie.

De vakbonden en werkgeversorganisaties hebben een belangrijke gezamenlijke rol te spelen in zo'n heroriëntatie van beleid. Hiervoor is het wel een vereiste dat er voldoende vertrouwen tussen hen bestaat. In de afgelopen jaren is dit vertrouwen echter gedaald en hebben vakbonden en werkgevers veel tijd en energie verloren met onderhandelingen en conflicten over, onder andere, de onderkant van de arbeidsmarkt, flexibilisering, het gebruik van zzp'ers, schijnconstructies, arbeidsmigranten, leeftijdsgebonden cao-bepalingen, etc. Om dit vertrouwen, en daarmee de proceslegitimiteit van het poldermodel, weer te versterken en de sociale partners ruimte te geven om gezamenlijk aan *upgrading* te werken, zou de overheid meer duidelijkheid kunnen scheppen over wat wel en niet mogelijk is, bijvoorbeeld door in de wetgeving duidelijk vast te leggen wanneer flexibele contracten wel en niet gepast zijn, wat minimumtarieven voor zzp'ers zijn, welke vormen van arbeidsrelaties wel en niet acceptabel zijn, etc. Door zo meer duidelijkheid te scheppen, ondersteund door een versterkte arbeidsinspectie, zou er meer rust in de arbeidsverhoudingen kunnen worden gecreëerd, en meer ruimte voor verbeteringen van baankwaliteit, productiviteit en innovatie. Zoals Visser en Hemerijck twintig jaar geleden al concludeerden: voor een krachtig corporatisme is een krachtige overheid nodig.

En wat de inputlegitimiteit van het poldermodel betreft, zowel de overheid als bonden en werkgeversorganisaties zullen hun positie hier moeten versterken. De overheid zal het vertrouwen van de bevolking terug moeten winnen, maar de vraag hoe ze dit kan doen valt buiten het bereik van deze inleiding. Vakbonden genieten juist een behoorlijk groot vertrouwen van de bevolking, maar zien toch hun organisatiegraad dalen, wat hun inputlegitimiteit ondergraaft. Het verkrijgen van meer leden is al enige tijd een prioriteit voor de bonden, maar is erg moeilijk gebleken. Deze tegenstelling tussen vertrouwen en lidmaatschap zou aangegrepen kunnen worden om te zoeken naar andere vormen dan lidmaatschap om de representativiteit van vakbonden te bepalen, bijvoorbeeld via verkiezingen. Vakbonden zullen ook nog duidelijker op moeten komen voor de belangen van de outsiders op de arbeidsmarkt om insider-outsider-tegenstellingen te vermijden en hun brede oriëntatie te verwezenlijken.

En ook werkgevers en hun organisaties zullen een beter evenwicht moeten vinden, maar dan tussen het behartigen van de belangen van grote en kleine ondernemingen. Daarnaast zullen ze zich vooral meer moeten gaan richten op het algemeen belang en niet alleen hun eigen belang. Of, zoals Harry van de Kraats, algemeen directeur van de AWVN, onlangs aangaf, ondernemingen zijn er niet alleen om *shareholder value* te creëren en winst te maken, ze moeten ook een maatschappelijke rol spelen en bijdragen aan sociaal welzijn, duurzaamheid en eerlijke beloning.<sup>7</sup>

Het tot stand brengen van dit soort veranderingen is een uitdaging en zal niet makkelijk zijn. Het vereist zelfreflectie van actoren, en moeilijke processen van afstemming en onderhandeling om een nieuwe consensus over de fundamenteën en het functioneren van het poldermodel te bereiken. En daarnaast, zoals Visser en Hemerijck in 1997 al aangaven, is er ook enige *fortuna* nodig.

7 Interview in AWVN (2015, p. 86-87).