



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Stelsel arbeidsverhoudingen heeft geen invloed op economische prestaties

de Beer, P.

Publication date

2014

Document Version

Submitted manuscript

Published in

Zeggenschap/Tijdschrift over Arbeidsverhoudingen

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. (2014). Stelsel arbeidsverhoudingen heeft geen invloed op economische prestaties. *Zeggenschap/Tijdschrift over Arbeidsverhoudingen*, 25(1), 7-12.

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.

Balans van dertig jaar poldermodel

Stelsel arbeidsverhoudingen heeft geen invloed op economische prestaties

Paul de Beer

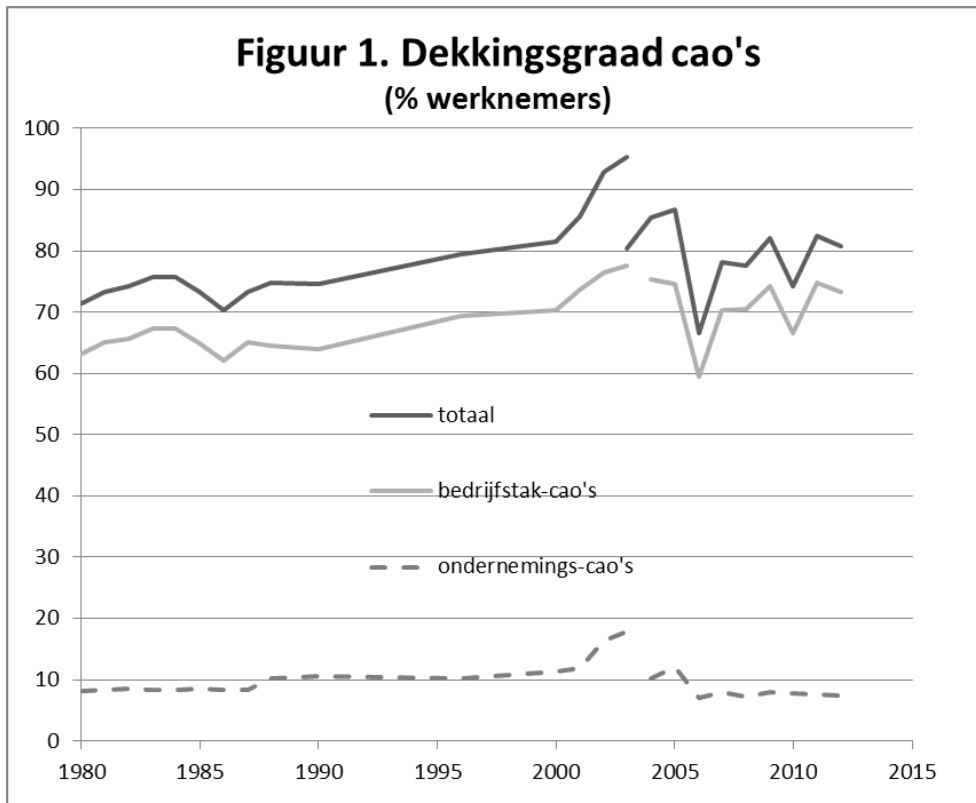
Het afgelopen jaar was Nederland – bepaald niet voor het eerst – getuige van een wonderbaarlijke herrijzing van het poldermodel. Nadat een van de belangrijkste partijen in het poldermodel, de FNV, bijna aan interne strubbelingen ten onder was gegaan en de kersverse interimvoorzitter Ton Heerts had meegedeeld dat de vakbeweging wel even iets anders aan haar hoofd had dan het Haagse polderen, lag er in april 2013 toch een door alle partijen ondertekend sociaal akkoord. Een akkoord dat niet slechts adviezen geeft voor de korte termijn – die zijn zelfs tamelijk mager –, maar dat pretendeert de hoofdlijnen voor het sociaaleconomisch beleid tot 2020 te schetsen. Het poldermodel, nog net niet doodverklaard, bleek plotsklaps weer springlevend.

Als we wat verder kijken dan de laatste opleving of het laatste dal in de populariteit van het poldermodel, blijkt het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen zich te kenmerken door een opmerkelijk hoge mate van continuïteit, zo constateer ik in een overzicht van dertig jaar poldermodel in de Preadviezen 2013, *Arbeidsverhoudingen onder druk*, van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (de Nederlandse economenclub). In dit artikel schets ik in vogelvlucht de belangrijkste trends.

Het beginpunt van het huidige systeem van arbeidsverhoudingen in Nederland wordt vaak gelegd bij het Akkoord van Wassenaar in 1982. Daar valt wel wat op af te dingen. De formele instituties van het poldermodel zijn al veel ouder – de meeste dateren van voor de Tweede Wereldoorlog (zoals de Wet CAO en de Wet avv) of van kort na de Tweede Wereldoorlog (zoals de Stichting van de Arbeid, de SER en de Wet op de Ondernemingsraden). Maar er valt wel veel voor te zeggen dat deze ruim dertigjarige periode de laatste fase in het poldermodel vormt, die zich kenmerkt door een hoge mate van continuïteit en stabiliteit na de roerige jaren zestig en zeventig, waarin de verhoudingen tussen vakbonden en werkgevers weinig harmonieus waren.

Continuïteit en stabiliteit

Misschien de belangrijkste indicator voor de continuïteit in het poldermodel is de hoge en stabiele dekkingsgraad van de cao: die ligt al sinds jaar en dag rond de 80% van de werknemers (figuur 1). Een tweede opmerkelijk gegeven is dat van de loonmatiging. Het Akkoord van Wassenaar, waarin de vakbonden arbeidstijdverkorting ruilden voor loonmatiging, geldt veelal als het begin van de gematigde loonontwikkeling – al begon deze feitelijk al twee jaar eerder. Het meest opmerkelijke is dat die loonmatiging sindsdien onverminderd is doorgegaan. Gecorrigeerd voor inflatie liggen de cao-lonen in Nederland in feite al 30 jaar lang op de nullijn!



Een derde constante is de grote invloed van centrale coördinatie op de loonontwikkeling in Nederland. Dit is een verrassende uitkomst, want in tal van publicaties werd en wordt geconstateerd dat er, feitelijk al sinds het Akkoord van Wassenaar, maar vooral sinds de jaren '90, sprake is van een decentralisatietendens in de arbeidsverhoudingen. De overheid mengt zich niet langer in de loonvorming, er zou een verschuiving plaats vinden van onderhandelingen op landelijk en sectoraal niveau naar ondernemingsniveau en er zou steeds meer ruimte komen om op ondernemingsniveau af te wijken van cao-afspraken, die daardoor steeds meer het karakter krijgen van raam-cao's of minimum-cao's. Op zoek naar kwantitatieve indicatoren vond ik hiervoor echter geen enkele empirische ondersteuning.

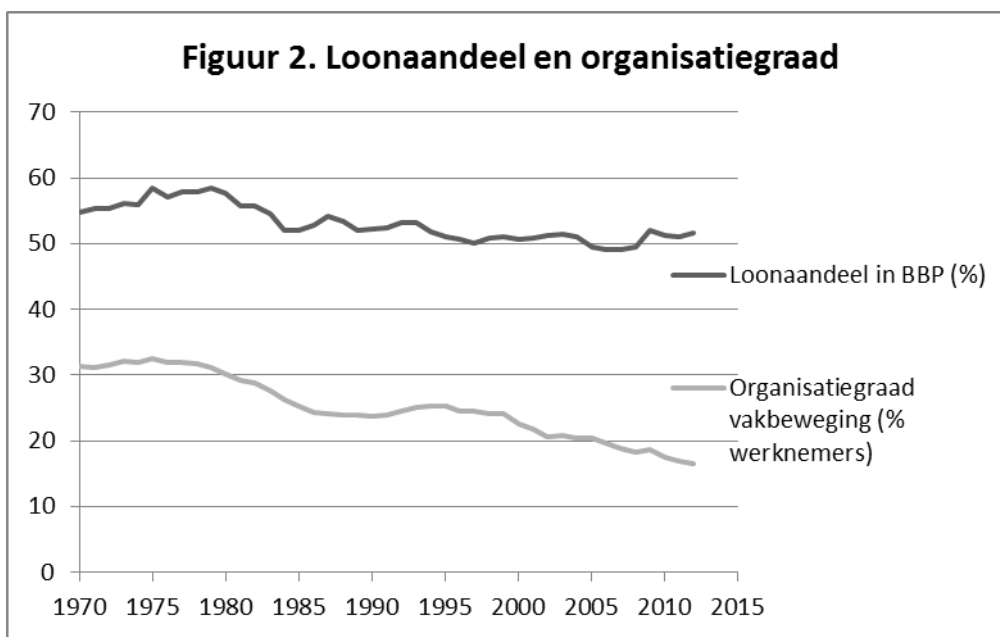
De centrale looneis die de FNV jaarlijks formuleert is nog altijd even sterk gerelateerd aan de feitelijke gerealiseerde cao-loonstijgingen als 30 jaar geleden. Gemiddeld ligt de cao-afpraak over het loon een half procent onder de FNV-eis. Negen op de tien de cao-werknemers vallen nog altijd onder een bedrijfstak-cao en niet onder een ondernemings-cao en dit aandeel is zelfs iets toegenomen in plaats van afgenomen (figuur 1). De verschillen in cao-loonstijging tussen sectoren zijn niet groter maar kleiner geworden en ook de incidentele looncomponent of de loondrift (het deel van de loonstijging dat boven de cao-loonstijging uitgaat) is opmerkelijk stabiel, namelijk gemiddeld rond een half procent per jaar. Ik concludeer dan ook dat de groei van de formele ruimte voor decentralisatie in de onderhandelingen zich niet of nauwelijks vertaalt in differentiatie in de feitelijke loonontwikkeling. Blijkbaar blijven bedrijven en sectoren een grote behoefte hebben om een, elders vastgestelde, standaard te volgen.

Een laatste constante in de Nederlandse arbeidsverhoudingen sinds 'Wassenaar' is de bereidheid van de drie partijen – vakbonden, werkgevers en overheid – om hun specifieke deelbelangen (tijdelijk) te overstijgen en te zoeken naar gemeenschappelijke belangen, of ten minste naar compromissen.

Vooral in tijden van economische crisis komt er altijd weer een moment dat men de strijdbijl begraaft en op zoek gaat naar een sociaal akkoord. Ook afgelopen jaar hebben we dit vertrouwde patroon weer gezien met de totstandkoming van het sociaal akkoord.

Machtsverlies vakbonden

Door de nadruk te leggen op deze constanten en de continuïteit in de arbeidsverhoudingen, wil ik niet suggereren dat er zich de afgelopen drie decennia geen belangrijke veranderingen hebben voorgedaan. Dat is wel degelijk het geval. De belangrijkste is mijns inziens de geleidelijke verschuiving van het machtssevenwicht ten nadele van de vakbonden. Dit kan natuurlijk niet los worden gezien van de gestage daling van de organisatiegraad van de vakbeweging. Hoewel het absolute ledental van de vakbeweging nauwelijks veranderd is, is de netto-organisatiegraad fors gedaald, doordat het aantal werknemers is gegroeid en een groeiend aantal vakbondsleden juist niet werkzaam is, maar bijvoorbeeld gepensioneerd. Was rond 1980 nog een op de drie werknemers lid van een vakbond, momenteel is dat nog maar een op de zes: een halvering van de organisatiegraad in ruim 30 jaar tijd (figuur 2). Hoewel de formele positie van de vakbeweging daardoor niet wezenlijk is veranderd, heeft dit natuurlijk wel effect op haar invloed. Ik noem slechts twee voor de hand liggende effecten. Naarmate vakbonden bij cao-onderhandelingen een kleiner deel van de werknemers vertegenwoordigen, staan zij zwakker tegenover de werkgevers, simpelweg omdat het moeilijker is om een actie (zoals werkonderbreking of staking) te organiseren. Een kwantitatieve indicator voor de machtsverschuiving is de verdeling van het nationaal inkomen tussen kapitaalinkomens en loon (de functionele inkomensverdeling). Dat loonaandeel is teruggelopen van 58% in 1980 tot 49% vlak voor de huidige crisis. (Tijdens de crisis is het vervolgens weer 2 procentpunten toegenomen, doordat kapitaalinkomens sneller reageren op een economische terugval dan de lonen, maar dat effect is hoogstwaarschijnlijk tijdelijk).



Naarmate een kleiner deel van de werknemers lid is en de leden steeds minder representatief zijn voor de beroepsbevolking door de oververtegenwoordiging van oudere autochtone mannen in traditionele beroepen en sectoren (zoals bouw en industrie) en bij de overheid, neemt de legitimiteit van de vakbonden als (zelfbenoemde) vertegenwoordiger van alle werknemers af. Dat zien we bijvoorbeeld bij de discussies over de herziening van het pensioenstelsel. In die discussie krijgen de vakbonden regelmatig het verwijt voor de voeten geworpen dat zij alleen opkomen voor de belangen van ouderen. (Een verwijt dat overigens moeilijk te rijmen is met het feit dat juist de gepensioneerden de afgelopen jaren de grootste klappen hebben gekregen door het zogenaamde afstempelen van pensioenen.)

Geen economisch wondermodel

Hoe moeten we dit patroon van stabiele formele arbeidsverhoudingen, gepaard gaande aan machtsverlies van de vakbonden, vanuit economisch perspectief beoordelen? Het simpele antwoord is: dat weten we niet. De economische literatuur over collectieve arbeidsverhoudingen levert opmerkelijk weinig eenduidige inzichten op over de economische effecten van verschillende stelsels van arbeidsverhoudingen. In de jaren tachtig leek er consensus onder economen te ontstaan, dat landen waarin ofwel op centraal niveau ofwel op ondernemingsniveau wordt onderhandeld beter presteren dan landen waar het zwaartepunt ligt op het sectorniveau. Dat kwam overeen met de relatief slechte prestaties van Nederland in die periode. Later onderzoek wees echter uit dat dit veronderstelde verband geen stand kon houden. Het feit dat Nederland in de jaren '90 juist uitstekend presteerde, illustreert dit al. Sindsdien heeft het onderzoek geen overtuigende resultaten meer opgeleverd. In een poging het beschikbare onderzoek op een rijtje te zetten, concludeerde de OECD in 2004: "No robust associations are evident between the indicators of wage bargaining (...) and either the growth rate of aggregate real wages or non-wage outcomes, including unemployment rates."

We kunnen dan ook niet anders concluderen dan dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het stelsel van arbeidsverhoudingen en de economische prestaties van een land. Dit betekent niet dat de arbeidsverhoudingen er niet toe doen, maar wel dat hun effect afhangt van zoveel specifieke kenmerken van de arbeidsverhoudingen, dat er geen robuuste verbanden zijn vast te stellen. Je kunt dit als een negatief resultaat zien – we weten op dit punt nog weinig – maar ook als iets positiefs. Blijkbaar zijn er geen dwingende economische redenen om te kiezen voor een bepaald stelsel van arbeidsverhoudingen. Blijkbaar hebben landen de vrijheid om te kiezen (als je dit zo kunt noemen) voor een stelsel van arbeidsverhoudingen dat het beste past bij de nationale cultuur en traditie, zonder dat zij hiervoor een prijs hoeven te betalen in de vorm van lagere economische groei of hogere werkloosheid. Het omgekeerde geldt dan natuurlijk ook. Het is een illusie dat een bepaald model van arbeidsverhoudingen structureel betere economische prestaties oplevert dan een ander model. Het Nederlandse poldermodel is daar een mooie illustratie van. In de jaren '90, toen de Nederlandse prestaties een tijd lang gunstig afstaken bij die van andere landen, konden we ons een tijdje koesteren in de illusie dat we iets moois hadden uitgevonden, waar andere landen nog wat van konden leren. Inmiddels zijn de prestaties van Nederland echter weggezakt en kun je er dus op wachten tot de kritiek op het poldermodel weer in alle hevigheid de kop zal opsteken. Als we de economische prestaties van Nederland in de afgelopen drie decennia vergelijken met die van een

aantal omringende landen, dan blijkt Nederland in de jaren '80 en '90 op een aantal indicatoren duidelijk beter te hebben gescoord, maar in de jaren 2000 onderscheiden we ons eerder in negatieve zin. Vooral de veelgeroemde Nederlandse banenmotor is de afgelopen tien jaar geheel stil gevallen. Dat dit nog niet zo opvalt, komt doordat we voor de crisis een zo hoog niveau van arbeidsparticipatie en een zo lage werkloosheid hadden, dat we qua niveau nog steeds goed presteren. Evenzo is het beeld van de jaren '80 nog altijd te negatief, omdat we toen juist met een grote achterstand begonnen.

Dat de Nederlandse prestaties de afgelopen tien jaar zijn weggezakt, zou een waarschuwing moeten zijn dat we er niet teveel op mogen rekenen dat het poldermodel na de crisis weer vanzelf de positie in de kopgroep van de EU op het gebied van economische en arbeidsmarktprestaties zal kunnen innemen. Dat betekent niet dat we beter afscheid kunnen nemen van het poldermodel. Maar wel zal de aandacht meer moeten worden gericht op de zwakke punten van het model. Te denken valt bijvoorbeeld aan de positie van kansarme groepen op de arbeidsmarkt en aan de trage productiviteitsontwikkeling. Het traditionele Nederlandse recept van loonmatiging en sociale akkoorden lijkt daarvoor niet de oplossing te bieden. Hoe het poldermodel te hervormen zonder de sterke punten ervan uit het oog te verliezen, dat lijkt mij de belangrijkste uitdaging voor de komende periode.