



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Afbrokkelende legitimiteit van het poldermodel

de Beer, P.T.

Published in:

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

DOI:

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

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. (2016). Afbrokkelende legitimiteit van het poldermodel. In M. Keune (Ed.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (pp. 83-113). Amsterdam: Amsterdam University Press. DOI: 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: <http://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.

4 Afbrokkelende legitimiteit van het poldermodel

Paul de Beer

Het poldermodel anno 2016 kan op twee geheel verschillende manieren worden gekarakteriseerd. In de eerste interpretatie is het poldermodel springlevend en vormt het nog altijd de kern van het politiek-bestuurlijke en sociaaleconomische bestel van Nederland. Voordat kabinetten tot politieke besluitvorming op sociaaleconomisch terrein overgaan, vragen zij advies aan de SER of overleggen ze met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Pas als zij zich hebben vergewist van voldoende draagvlak onder de sociale partners, leggen zij een hervorming voor aan het parlement, dat er dan nauwelijks meer 'nee' tegen kan zeggen. Op decentraal niveau vallen vier van iedere vijf werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst die door de sociale partners wordt afgesloten, waardoor het overgrote deel van de werkenden deel uitmaakt van het geordende arbeidsbestel.

In de tweede interpretatie staat het poldermodel zwaar onder druk en heeft het zijn langste tijd gehad. De hoofdrolspelers in het poldermodel lijden onder een legitimiteitscrisis. Politici van diverse partijen en maatschappelijke organisaties die zich niet vertegenwoordigd vinden in de polderinstituten, stellen hun legitimiteit regelmatig ter discussie.

Zo schreef VVD-Tweede Kamerlid Anne Mulder in een opinieartikel in *Trouw* van 5 februari 2015: 'Het feit dat er minder cao's worden afgesloten is niet erg. Want cao's dienen niet het algemeen belang. Cao's dienen het belang van de niet representatieve partijen aan tafel. (...) Voor wie zitten de bonden aan de onderhandelingstafel? Niet voor de jongeren, want het ledenbestand van vakbonden is vergrijsd.' D66-Kamerlid Steven van Weyenberg stelde in *Trouw* van 23 april 2015: 'Vakbonden houden bij de moeizame CAO-onderhandelingen te vaak vernieuwingen tegen.' Voorzitter Martin Pikaart van de kleine vakbond AVV, die niet vertegenwoordigd is in polderinstituten als de SER en de Stichting van de Arbeid, bekritiseerde in *Het Financieele Dagblad* van 18 augustus 2015 de gevestigde vakbonden: 'De bestaande belangenbehartiging is echter heel eenzijdig. Je ziet aan de contracten af wie ze gesloten hebben: oudere mannen met vaste dienstverbanden. (...) Een bond als de FNV is niet meer representatief.'

De kritiek richt zich vooral op de vakbonden, die nog slechts iets meer dan een op de zes werknemers als lid hebben. Kritiek op de

werkgeversorganisaties wordt minder gehoord, enkele uitzonderingen, zoals oud-MKB-voorzitter Hans Biesheuvel, daargelaten. Het verwijt luidt vooral dat de sociale partners de belangen van de *insiders* behartigen, de oudere werknemers met een vaste baan aan de ene kant en de grote gevestigde ondernemingen aan de andere kant. Hierdoor zouden zij de broodnodige hervorming van de sociale instituties in de weg staan.

Behalve deze zal ik in dit hoofdstuk twee andere ontwikkelingen bespreken die de legitimiteit van het poldermodel onder druk zetten: de sociale partners hebben de afgelopen twee decennia een groot deel van hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid verloren, en de uitkomsten van het poldermodel, in termen van werkgelegenheid en economische groei, laten steeds meer te wensen over.

Beide interpretaties van het poldermodel, de optimistische en de kritische, zijn op zichzelf correct, maar geven een eenzijdig beeld. Door beide interpretaties – die niet per se strijdig met elkaar zijn – te combineren krijgen we een completer beeld van het functioneren van het model en kunnen we een meer afgewogen oordeel vellen over de overlevingskansen ervan. In deze bijdrage werk ik eerst de eerste, optimistische interpretatie verder uit en schets vervolgens de schaduwzijden van het poldermodel, die in de tweede interpretatie centraal staan. Vervolgens confronteer ik beide interpretaties met elkaar om tot een overkoepelend oordeel over het poldermodel te komen. Tot slot doe ik enkele suggesties hoe de legitimiteitscrisis van het poldermodel zou kunnen worden overwonnen.

De kracht en continuïteit van het poldermodel

De centrale boodschap van Visser en Hemerijck in *A Dutch Miracle* (1997) was dat het vermogen en de bereidheid van de betrokken partijen – sociale partners en overheid – tot het leren van eerdere ervaringen in belangrijke mate de (veer)kracht van het Nederlandse overlegmodel bepaalden. Daardoor konden in de jaren 80 en begin jaren 90 ingrijpende hervormingen worden doorgevoerd, die aan de basis lagen van het economische succes in het midden van de jaren 90. Twintig jaar later is dit punt nog steeds geldig – al is er over de economische opbrengst hiervan meer discussie mogelijk. Na het midden van de jaren 90 heeft de reeks hervormingen op sociaaleconomisch gebied zich onverminderd voortgezet. En veel van die hervormingen waren weer de uitkomst van overleg en onderhandelingen tussen de overheid en de sociale partners. Om de meest markante hervormingen van de afgelopen twintig jaar te noemen: de invoering van de Wet flexibiliteit en zekerheid

(vaak kortweg Flexwet genoemd) in 1999, de vervanging van de WAO door de WIA in 2004, de afschaffing van de vut (op basis van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie Levensloopregeling, oftewel VPL, van 2005), de verhoging van de AOW-leeftijd en herziening van het pensioenstelsel (in gang gezet in 2012), de verkorting van de duur van de WW (in 2015) en de aanpassing van het ontslagrecht in de Wet werk en zekerheid (in 2015).

De meeste van deze hervormingen verliepen allerminst zonder strubbelingen. Vaak ging er zelfs een heftig conflict tussen de vakbeweging en de overheid aan vooraf. Het bekendste voorbeeld is de grote demonstratie op het Museumplein in 2004 over het voornemen van het kabinet om de vut af te schaffen. Maar uiteindelijk gingen de partijen toch weer om de tafel zitten en kwam er een voor alle partijen acceptabel compromis uit de bus. Hoewel overeenstemming met de sociale partners de regering dwingt haar aanvankelijke plannen bij te stellen, is de zekerheid van een breed maatschappelijk draagvlak meestal belangrijker dan dat een plan onverkort kan worden doorgevoerd. Soms vraagt een kabinet eerst advies aan de SER alvorens zelf met een voorstel te komen, zoals bij de hervorming van de WAO, om zo bij voorbaat van voldoende draagvlak verzekerd te zijn. Ook het kabinet-Rutte II, dat kampt met een zwakke parlementaire basis, heeft de vormgeving van zijn sociaaleconomisch beleid in hoge mate afgestemd met de sociale partners in het sociaal akkoord van 2013 (StvdA, 2013). Kortom, de sociale partners zijn de afgelopen twee decennia een hoofdrol blijven spelen in het sociaaleconomisch beleid. Anders gezegd, het Nederlandse sociaaleconomisch beleid is in hoge mate een gezamenlijk product van de overheid, de werkgevers en de vakbonden.

Waarom hechten Nederlandse kabinetten zoveel belang aan draagvlak onder de sociale partners? Volstaat het in een democratische rechtsstaat niet om voor het sociaaleconomisch beleid een parlementaire meerderheid te verwerven en dit beleid vervolgens – voor zover nodig – aan marktpartijen op te leggen? In theorie mag dat zo zijn, in de praktijk is een effectieve uitvoering van sociaaleconomisch beleid mede afhankelijk van de medewerking van de sociale partners. In Nederland bepalen zij immers voor de overgrote meerderheid van de werknemers (rond 80 procent) de arbeidsvoorwaarden in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Daarin wordt niet alleen de (initiële) loonsverhoging vastgelegd, maar worden tal van afspraken gemaakt over scholing, bovenwettelijke uitkeringen, arbeidsomstandigheden, pensioenen, et cetera. Overheidsbeleid is beduidend minder effectief indien de sociale partners in cao's afspraken maken om de gevolgen van dat overheidsbeleid te compenseren. Afstemming met de sociale partners biedt

ook mogelijkheden voor een ‘uitruil’ met collectieve arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld loonmatiging in ruil voor lastenverlichting. Aangezien de overheid onmiddellijk profiteert van loonmatiging – doordat ook de loonkosten van overheids personeel en de sociale uitkeringen worden gematigd – kan lastenverlichting in dat geval budgetneutraal worden doorgevoerd. Daar komt bij dat arbeidsonrust als reactie op een de vakbonden onwelgevallige overheidsmaatregel economische schade kan veroorzaken.

In dit licht bezien is de afspraak in het sociaal akkoord 2013 over de verkorting van de duur van de WW overigens paradoxaal. Het kabinet wilde de WW-duur verkorten om werklozen te prikkelen om sneller aan het werk te gaan, maar ging er wel mee akkoord dat de sociale partners deze maatregel zouden compenseren door in cao’s afspraken te maken over een aanvullende uitkering na afloop van de wettelijke WW. Als deze compensatie daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zal de beoogde prikkel van een kortere WW-duur weer ongedaan worden gemaakt. Dat het kabinet dit toch als onderdeel van het sociaal akkoord accepteerde, kan worden verklaard uit het feit dat zij de vakbeweging graag aan het overheidsbeleid committeerde en bovendien met de kortere WW-duur wel een beoogde bezuiniging kon realiseren. Blijkbaar werd dit belangrijker gevonden dan het versterken van de prikkel tot werkhervatting.

Figuur 4.1 Cao-dekkingsgraad 1970-2015 (in % van de werknemers)

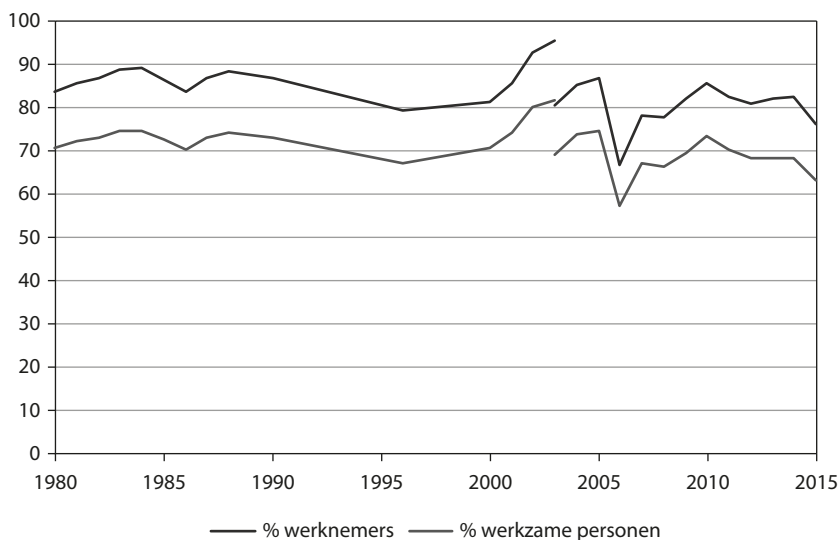


Bron: Ministeries van SZW, CBS (Statline); bewerking door auteur

De positieve effecten van draagvlak onder de sociale partners staan en vallen echter met de dominante rol die zij hebben op het gebied van de collectieve arbeidsvoorwaarden. Ook op dit terrein is er sprake van een grote mate van continuïteit en stabiliteit in het poldermodel. Ondanks veelvuldige uitspraken over decentralisatie en kritische geluiden over de cao, is er de afgelopen decennia weinig veranderd in het bereik van de cao en de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden (zie figuur 4.1 en de bijdrage van Arjen Verhoeff). Het deel van de werknemers dat onder een cao valt – de dekkinggraad – schommelt al zo'n halve eeuw rond de 80 procent. Anders dan soms wordt verondersteld, heeft zich binnen het cao-bereik ook geen verschuiving voorgedaan van bedrijfstakniveau naar ondernemingsniveau. Het aandeel van de werknemers onder een cao dat onder een bedrijfstak-cao valt, is zelfs toegenomen, van 85 procent in de jaren 70 en 80 naar 91 procent in 2014. In dit opzicht is er dus geen sprake van een decentralisatie van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen.

Evenmin zijn er aanwijzingen dat het belang van centrale coördinatie afneemt (zie De Beer, 2013). Dit kan het beste worden vastgesteld aan de hand van de relatie tussen de centrale looneis die de FNV jaarlijks formuleert, en de uitkomst van de cao-onderhandelingen. In de afgelopen twintig jaar kwam de feitelijke stijging van de cao-lonen gemiddeld 0,6 procent per jaar lager uit dan de centrale looneis van de FNV. Dit verschil fluctueert van jaar tot jaar, maar over de periode 1994-2015 vertoont het geen eenduidige stijgende of dalende trend. Wel is het verschil tijdens de huidige crisis groter geworden, maar het is de vraag of dit op een trendbreuk duidt of alleen een conjunctureel effect is. Evenmin is er sprake van een grotere differentiatie in de cao-loonontwikkeling tussen sectoren. De variatiecoëfficiënt van de sectorale cao-loonstijging fluctueerde tussen 1991 en 2015 tussen 0,1 en 0,3, met alleen tussen 1995 en 1997 en in 2014 een uitschieter naar boven. In de periode 1991-2001 was de variatiecoëfficiënt met gemiddeld 0,21 vrijwel gelijk aan die in de periode 2002-2015, namelijk 0,22. De verschillen tussen sectoren in cao-afspraken over de loonstijging nemen dus niet toe. Natuurlijk is de loonontwikkeling slechts een van de arbeidsvoorwaarden in cao's waarover wordt onderhandeld. Ten aanzien van de andere arbeidsvoorwaarden is het niet goed mogelijk een objectief beeld te schetsen van de mate van variatie en differentiatie. Maar a priori is er weinig reden waarom deze arbeidsvoorwaarden sterker uiteen zouden lopen dan bij de loonontwikkeling het geval is.

De dekkinggraad van cao's wordt meestal uitgedrukt als het percentage van de werknemers dat onder een cao valt. De groei van het aantal zzp'ers, die niet onder een cao vallen, impliceert echter dat het percentage van alle

Figuur 4.2 Organisatiegraad in % werknemers en in % werkzame personen

Bron: Ministeries van SZW, CBS (Statline); bewerking door auteur

werkenden dat door een cao wordt gedekt wel degelijk kan afkalven. Als we de cao-dekkingsgraad uitdrukken in procenten van alle werkenden, is hiervoor echter geen aanwijzing (figuur 4.2). De verklaring hiervoor is dat het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking decennialang is afgenomen, waardoor de dekkingsgraad in procenten van alle werkenden juist steeg. De recente groei van het aandeel zzp'ers is niet groot genoeg om het beeld voor alle werkenden in de afgelopen drie decennia wezenlijk te veranderen.

De afnemende inputlegitimiteit van het poldermodel

Dat de feitelijke rol van de sociale partners in het Nederlandse sociaaleconomische bestel nog altijd groot is, betekent niet dat die rol onbetwist is. Integendeel. De legitimiteit van het poldermodel staat steeds meer onder druk. In navolging van Schmidt (2013) onderscheiden we hier tussen input-, *throughput*- (proces-), en outputlegitimiteit. De inputlegitimiteit betreft vooral de vraag wie de actoren in het poldermodel vertegenwoordigen en in welke mate zij het algemeen belang behartigen. De proceslegitimiteit heeft betrekking op de feitelijke rol die de actoren spelen in het sociaaleconomisch

beleid. De outputlegitimiteit wordt afgemeten aan de uitkomst: welke resultaten levert het poldermodel op. Zoals Schmidt betoogt, is elke vorm van legitimiteit van belang. Een tekort in de ene vorm kan niet zonder meer worden gecompenseerd door een 'overschot' aan een andere vorm van legitimiteit.

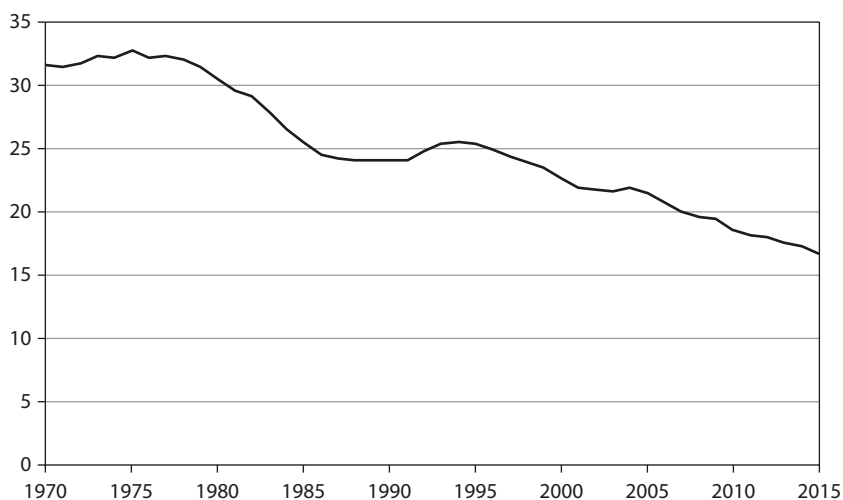
Dalende organisatiegraad van vakbonden

Ogenschijnlijk staat van deze drie vormen de inputlegitimiteit het meest onder druk. Dat geldt althans voor de positie van de vakbeweging. De vakbonden en de werkgeversorganisaties kunnen, anders dan de regering, hun (input)legitimiteit niet ontlenen aan het feit dat zij langs democratische weg en via participatie van een grote meerderheid van de bevolking zijn gevormd of geselecteerd. De legitimiteit van hun grote rol in het poldermodel moet daarom idealiter voortvloeien uit het feit dat zij brede maatschappelijke belangen vertegenwoordigen, waarin een groot deel van de bevolking zich kan herkennen. Vooral bij de vakbeweging bestaat hierover in toenemende mate twijfel. De belangrijkste reden hiervoor is de afname van de organisatiegraad (het percentage van de werknemers dat lid is van een vakbond). De organisatiegraad van de Nederlandse vakbeweging vertoont al sinds begin jaren 80 een dalende lijn – met overigens een tijdelijke opleving in het midden van de jaren 90, toen *A Dutch Miracle* werd geschreven (zie figuur 4.3). Was medio jaren 70 nog een op de drie werknemers in Nederland vakbondslid, sindsdien is dit gehalveerd tot een op de zes. Tegelijkertijd bepaalt de vakbeweging – in cao-onderhandelingen met de werkgevers – voor vier op de vijf werknemers de arbeidsvoorwaarden. Dit betekent grofweg dat voor drie op de vijf werknemers de arbeidsvoorwaarden (mede) door de vakbeweging worden bepaald, terwijl zij geen vakbondslid zijn.¹

Nu zegt het aantal leden nog niet alles over de representativiteit van de vakbonden. Als de werknemers die wel vakbondslid zijn een goede afspiegeling zouden vormen van de totale populatie werknemers, dan zou men kunnen betogen dat de vakbonden toch alle werknemers vertegenwoordigen. Tabel 4.1 vergelijkt het aandeel van een aantal groepen in het ledenbestand van de vakbeweging met hun aandeel in de totale populatie van werknemers. Over het geheel genomen zijn de verschillen tussen de

¹ Dit geldt indien alle werknemers die vakbondslid zijn onder een cao vallen. Aangezien dit niet het geval is, is het feitelijke aandeel niet-vakbondsleden dat onder een cao valt nog iets groter.

Figuur 4.3 Organisatiegraad Nederlandse vakbeweging (in % van de werknemers)



Bron: Visser (2014) en CBS (Statline); bewerking door de auteur

populaties van werknemers en van vakbondsleden niet heel groot. Sommige categorieën zijn echter duidelijk oververtegenwoordigd onder de vakbondsleden; in het bijzonder geldt dit voor 45-64-jarigen en voor werknemers in het openbaar bestuur en het onderwijs. In iets mindere mate geldt dit ook voor autochtonen, mannen, werknemers met een vaste baan en met een voltijdbaan, werknemers in grotere bedrijven en werknemers in de bouw, vervoer en communicatie. Vaak zijn dit werknemers met een relatief goede en stabiele arbeidsmarktpositie die wel als *insiders* worden aangeduid. Jongeren, vrouwen, deeltijders en flexwerkers, de *outsiders*, zijn derhalve ondervertegenwoordigd. Naar opleidingsniveau is het ledenbestand van de vakbeweging wel representatief. Anders dan wel wordt verondersteld, vertegenwoordigen de vakbonden dus niet bij uitstek de laag- of middelbaar opgeleiden.

Tabel 4.1 laat ook zien dat van de meeste groepen die zijn oververtegenwoordigd onder de vakbondsleden, het aandeel onder de werknemers sinds het midden van de jaren 90 is afgenomen, met uitzondering van de ouderen en de werknemers in grote bedrijven. Deze veranderingen in het aandeel van het ledenbestand lopen grotendeels parallel met veranderingen in de samenstelling van de totale populatie werknemers. Naarmate er meer vrouwelijke en oudere werknemers en meer werknemers met een

flexibele of deeltijd baan zijn, maken zij ook een groter deel van het aantal vakbondsleden uit.

Om een beter beeld te krijgen van de over- en ondervertegenwoordiging van verschillende groepen werknemers onder het ledenbestand van de vakbeweging, geeft tabel 4.2 de odds ratio's voor het vakbondslidmaatschap van verschillende groepen in 1995 en 2011. Hierbij wordt steeds de kans dat iemand uit een bepaalde categorie vakbondslid is gedeeld door de kans dat hij/zij geen lid is, vergeleken met een referentiegroep. Zo betekent de odds ratio van 1,49 voor mannen in 2011, dat de kans dat een man in 2011 vakbondslid was gedeeld door de kans dat hij geen lid was anderhalf maal zo groot was als voor vrouwen. Het voordeel van het gebruik van odds ratio's is dat zij niet gevoelig zijn voor het aandeel van een bepaalde groep in de totale populatie.²

Tabel 4.1 Kenmerken van werknemers die vakbondslid zijn en van alle werknemers, 1995 en 2011 (% van totaal)

	1995		2011	
	vakbondsleden	werknemers	vakbondsleden	werknemers
Mannen	74	62	61	54
45-64 jaar	35	26	57	40
Autochtoon	88	84	85	81
Middelbaar opgeleid	43	44	44	43
Vaste arbeidsrelatie	97	91	96	91
Voltijd baan	79	72	64	57
Bouwnijverheid	9	7	8	5
Vervoer en communicatie	10	7	8	6
Openbaar bestuur en onderwijs	27	17	26	16
Bedrijf met 100 of meer werknemers	67	59	78	69

Bron: CBS (Statline); bewerking door auteur

² Dit geldt wel voor een andere voor de hand liggende maat voor de onder- of oververtegenwoordiging van een groep, namelijk het aandeel van die groep onder de vakbondsleden ten opzichte van het aandeel van die groep in de totale populatie.

Tabel 4.2 Odds ratio's van de kans op vakbondslidmaatschap van werknemers, 1995 en 2011

	1995	2011
vrouwen (referentiegroep)	1	1
mannen	2.05	1.49
15-24 jaar	0.48	0.32
25-44 jaar (referentiegroep)	1	1
45-64 jaar	1.69	2.12
Autochtonen (referentiegroep)	1	1
Westerse allochtonen	0.79	0.79
Niet-westerse allochtonen	0.59	0.68
Lager onderwijs	1.01	1.02
Middelbaar onderwijs (referentiegroep)	1	1
Hoger onderwijs	1.13	0.89
Elementair beroepsniveau	0.65	0.7
Lager beroepsniveau	0.99	0.95
Middelbaar beroepsniveau (referentiegroep)	1	1
Hoger beroepsniveau	1.1	1.01
Wetenschappelijk beroepsniveau	0.98	0.84
Vast dienstverband	3.8	2.85
Flexibel dienstverband (referentiegroep)	1	1
12-<20 uur	0.31	0.38
20-<35 uur	0.65	0.8
35 uur of meer	1	1
Landbouw en visserij	0.48	0.44
Energie- en waterleidingbedrijven	1.81	1.42
Industrie (referentiegroep)	1	1
Bouwnijverheid	1.58	1.45
Handel	0.34	0.42
Horeca	0.41	0.25
Vervoer en communicatie	1.73	1.19
Financiële instellingen	0.62	0.51
Zakelijke dienstverlening	0.38	0.39
Openbaar bestuur	1.98	1.62
Onderwijs	1.68	1.36
Gezondheids- en welzijnszorg	0.73	0.74
Cultuur en overige dienstverlening	0.87	0.76
<10 werknemers	0.43	0.4
10-99 werknemers	0.71	0.64
100 of meer werknemers (referentiegroep)	1	1

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

Tabel 4.2 laat zien dat de oververtegenwoordiging van mannen onder vakbondsleden tussen 1995 en 2011 beduidend is afgenomen. De ondervertegenwoordiging van jongeren en de oververtegenwoordiging van ouderen zijn echter toegenomen. De vergrijzing van het ledenbestand van de vakbeweging is dus niet alleen een gevolg van de vergrijzing van de beroepsbevolking, maar ook van een sterkere daling van de organisatiegraad onder jongeren dan onder ouderen. Onder 15-24-jarige werknemers nam het aandeel vakbondsleden tussen 1995 en 2011 af van 15 naar 6 procent, onder 45-64-jarige werknemers van 38 naar 29 procent. De ondervertegenwoordiging van allochtonen onder de vakbondsleden is weinig veranderd. Opmerkelijk is verder dat de hoger opgeleiden en werknemers met een wetenschappelijk beroep geleidelijk ondervertegenwoordigd raken. In 1995 waren zij nog vrijwel evenredig aan hun aandeel in de werknemerspopulatie vertegenwoordigd onder de vakbondsleden, maar in 2011 zijn zij duidelijk ondervertegenwoordigd. Dit komt doordat de organisatiegraad onder hoogopgeleiden sterker is teruggelopen (van 30 naar 19 procent) dan onder laag- en middelbaar opgeleiden (van 28 naar 21 procent). Hoewel de oververtegenwoordiging van werknemers met een vast contract en een voltijd dienstverband iets is afgenomen, blijft het vakbondslidmaatschap van flexwerkers en deeltijders nog ver bij hen achter.

De verdeling van de vakbondsleden over bedrijfstakken is tussen 1995 en 2011 over het algemeen wat evenwichtiger geworden, al blijven er grote verschillen bestaan tussen de bouwnijverheid, het openbaar bestuur en het onderwijs (met een organisatiegraad van net boven de 30 procent) en de landbouw en visserij, de handel, de horeca, de financiële en de zakelijke dienstverlening (met een organisatiegraad van iets meer dan 10 procent). Vooral in de horeca is de organisatiegraad sterk teruggelopen (van 15 naar 7 procent), waardoor dit nu de minst georganiseerde sector is. Verder is de ondervertegenwoordiging van werknemers in het midden- en kleinbedrijf nog groter geworden.

Samenvattend is het ledenbestand van de vakbeweging tussen 1995 en 2011 vooral naar leeftijd nog minder representatief geworden, maar is de ondervertegenwoordiging van vrouwen wat afgenomen. Voor het overige baart het voor de vakbeweging vooral zorgen dat de organisatiegraad onder hoogopgeleiden en werknemers met een wetenschappelijk beroep het sterkst is afgenomen, terwijl deze groepen een steeds groter aandeel van de beroepsbevolking vormen.

De cijfers in tabel 4.1 en 4.2 betreffen alleen werknemers. Inderdaad maken zij het grootste deel van het ledenbestand van de vakbeweging uit, maar het aandeel niet-werkende leden groeit gestaag. In 2011 vormden de niet-werkenden al 28 procent van het ledental van de vakbeweging. Het gaat

hierbij voor ruim de helft om gepensioneerden, maar ook om zo'n 200.000 niet-werkzame leden onder 65 jaar, zoals werklozen en arbeidsongeschikten. Hoewel hun invloed binnen de vakbeweging minder groot is dan van de werkende leden, bijvoorbeeld doordat zij niet meepraten of stemmen over (het resultaat van) cao-onderhandelingen, kunnen zij de besluitvorming binnen de vakbeweging toch mede beïnvloeden. In tabel 4.3 wordt daarom de leeftijdsopbouw en de verdeling tussen werkenden en niet-werkenden onder de vakbondsleden vergeleken met de totale bevolking van 15 jaar en ouder.

Tabel 4.3 Samenstelling van vakbondsleden en de bevolking van 15 jaar en ouder, 1995 en 2011 (% van totaal)

	1995		2011	
	vakbondsleden	bevolking van 15 jaar en ouder	vakbondsleden	bevolking van 15 jaar en ouder
totaal	100	100	100	100
werknemers	78	43	72	46
w.v. 15-24 jaar	6	6	2	5
25-44 jaar	45	26	28	23
45-64 jaar	27	11	42	18
niet-werkzaam < 65 jaar	13	35	12	26
65 jaar en ouder	9	16	15	19

Bron: CBS; bewerking door de auteur

In 1995 bestond nog net iets meer dan de helft van de vakbondsleden uit werknemers jonger dan 45 jaar. In 2011 vormden zij minder dan een derde van het ledental, slechts iets meer dan het aantal niet-werkende (en voornamelijk oudere) leden. Oudere werknemers (45-plus) en gepensioneerden vormden in 1995 36 procent van het ledental en in 2011 57 procent. In kwesties waarin er een belangentegenstelling tussen jongeren en ouderen bestaat, is de balans, qua ledental, in de periode 1995-2011 dus doorgeslagen van een redelijk evenwichtige verdeling naar een ruime meerderheid van oudere werknemers en niet-werkenden.

Een groep die in tabel 4.3 buiten beeld blijft zijn de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Zoals bekend is deze groep de afgelopen tien jaar sterk gegroeid, tot inmiddels bijna een miljoen personen (bron: CBS, Statline). Er is verschil van mening in welke mate zij als quasi-werknemers dan wel als zelfstandige ondernemers moeten worden beschouwd, wat het lastig maakt

wie hun belangen in het poldermodel zou dienen te vertegenwoordigen. Sommige vakbonden richten zich specifiek of mede op de organisatie van zzp'ers (zoals FNV Zelfstandigen, Zelfstandigen Bouw en FNV Kiem), maar het percentage zzp'ers dat hierbij is aangesloten is nog erg klein. Hiernaast zijn er organisaties die zzp'ers in de eerste plaats als ondernemer organiseren, zoals de Stichting ZZP Nederland (met naar eigen zeggen 35.000 leden) en het Platform Zelfstandige Ondernemers (met 20.000 leden en aangesloten bij VNO-NCW en MKB Nederland). In welke mate deze organisaties representatief zijn voor de zzp'ers en daadwerkelijk de belangen van de meerderheid van de zzp'ers behartigen, is moeilijk vast te stellen.

Een belangrijke vraag is natuurlijk in hoeverre het gebrek aan representativiteit van de vakbeweging zich weerspiegelt in haar standpunten en de belangen die zij behartigt. Publiekelijk springt de vakbeweging in ieder geval regelmatig in de bres voor de belangen van groepen die sterk ondervertegenwoordigd zijn onder haar leden, zoals jongeren en flexwerkers. Voorbeelden daarvan zijn de recente campagne om de minimumjeugdlonen te verhogen, en de strijd tegen wat men als 'doorgeslagen flex' aanduidt. Tegelijkertijd zijn het afgelopen decennium vakbondsonderhandelaars in veel bedrijfstak-cao's akkoord gegaan met clausules die werkgevers meer mogelijkheden bieden om flexibele arbeidskrachten in te zetten dan in de wet was vastgelegd (Schils, 2007; Ministerie van SZW, 2014). Men mag aannemen dat de vakbonden in ruil voor deze concessies aan de werkgevers iets hebben teruggekregen dat waarschijnlijk vooral de *insiders* ten goede is gekomen. Om te bepalen in welke mate de vakbonden in de praktijk de belangen van hun leden en van niet-leden tegen elkaar afwegen, zou men een diepgravende analyse moeten maken van cao-afspraken, hetgeen het bestek van deze bijdrage te boven gaat. Niettemin is het wel begrijpelijk dat de vergrijzing van het ledenbestand en de oververtegenwoordiging van werknemers met een vast contract twijfels oproepen over de vraag of de vakbeweging de belangen van jongere werknemers en flexwerkers even zwaar laat wegen als die van oudere en vaste werknemers.

Stabiele organisatiegraad aan werkgeverszijde

Over de representativiteit van de organisaties aan werkgeverszijde is veel minder bekend dan die aan vakbondszijde. Waar het CBS regelmatig cijfers publiceert over het aantal vakbondsleden en hun kenmerken, ontbreken die cijfers volledig ten aanzien van de leden van werkgeversorganisaties. De enige bron die hierin direct inzicht biedt, is de werkgeversenquête van TNO (Oeij et al., 2013). Volgens dit onderzoek onder een steekproef

van vestigingen van bedrijven en instellingen is 42 procent lid van een werkgevers- of branchevereniging (Oeij et al., 2013, p. 60). Van de kleine vestigingen (met minder dan vijf werknemers), waartoe veruit de meeste bedrijven en instellingen behoren, is slechts een op de drie lid, van de grote vestigingen met meer dan vijftig werknemers twee op de drie. Doordat het hier om een enquête onder vestigingen gaat, wordt het lidmaatschap waarschijnlijk onderschat doordat vestigingen die deel uitmaken van een groter concern vaak niet zelf lid zullen zijn van een branchevereniging maar het moederbedrijf of het hoofdkantoor wel. Zo is in het onderwijs slechts een op de drie vestigingen lid, terwijl het overgrote deel van de onderwijsinstellingen lid is van een brancheorganisatie.³

De meest relevante maatstaf voor de representativiteit van werkgeversorganisaties is echter niet het percentage bedrijven en instellingen dat is aangesloten bij een werkgeversorganisatie, maar het percentage van de werknemers dat in dienst is van een bij een werkgeversorganisatie aangesloten bedrijf of instelling. Dit wordt als de organisatiegraad van werkgevers aangeduid. Hierbij tellen de grotere werkgevers veel zwaarder dan de kleinere werkgevers. Op grond van de cijfers van TNO en CBS-cijfers over de verdeling van werknemers over grootteklassen van bedrijven kunnen we een schatting maken van de totale organisatiegraad (zie tabel 4.4). Deze komt uit op 62 procent, wat betekent dat 62 procent van de werknemers in dienst is van een bedrijf of instelling met een lidmaatschap van een brancheorganisatie of werkgeversvereniging.

Dat de organisatiegraad onder grote bedrijven hoger is dan onder kleine bedrijven, betekent dat het aandeel van de werknemers in grote 'georganiseerde' bedrijven met 68 procent⁴ nog groter is dan het aandeel in alle grote bedrijven (61 procent⁵). Als de invloed van leden van werkgeversorganisaties evenredig is met hun personeelsomvang, hebben de grotere bedrijven dus een zwaardere stem dan overeenkomt met hun aandeel in de totale werkgelegenheid. Dat de belangen van het midden- en kleinbedrijf in werkgeversorganisaties minder sterk meewegen dan die van grote bedrijven kan ook verklaren dat de al jaren geleden aangekondigde fusie tussen MKB Nederland (de vertegenwoordiger van het midden- en kleinbedrijf) en VNO-NCW (die in sterkere mate de grote bedrijven vertegenwoordigt) traag verloopt en nog altijd niet is voltooid. Hoewel er publiekelijk zelden iets wordt gemeld over onenigheid

3 Zo is 77 procent van het totale aantal besturen in het primair onderwijs, die 92 procent van de leerlingen vertegenwoordigen, aangesloten bij de PO-Raad (PO-Raad, 2014, p. 6).

4 Namelijk $3.324/4.853 \times 100\%$ (tabel 4.4).

5 Namelijk $4.817/7.833 \times 100\%$ (tabel 4.4).

in werkgeverskring, zijn er niettemin aanwijzingen dat de belangen van het MKB en van het grootbedrijf niet altijd parallel lopen en dat dit soms spanningen in werkgeverskring oproept. Een van de zeldzame keren dat dit naar buiten kwam, was toen MKB-voorzitter Biesheuvel in 2013 aftrad uit onvrede over de wijze waarop VNO-NCW en de brancheorganisaties die bij MKB Nederland zijn aangesloten de belangen van het bedrijfsleven behartigen, en daarop zijn eigen organisatie Ondernemend Nederland (ONL) startte.

Tabel 4.4 Aantal werknemers in bedrijven en instellingen die zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie, 2012

Grootteklasse bedrijf/in- stelling (aantal werkzame personen)	% lid werkgevers- vereniging	aantal werknemers	werknemers in 'georganiseerde' bedrijven
		(x 1.000)	(x 1.000)
2-4	34	743	253
5-9	46	425	196
10-49	55	1,274	701
50-99	66	575	380
100+	69	4,817	3,324
totaal	62	7,833	4,853

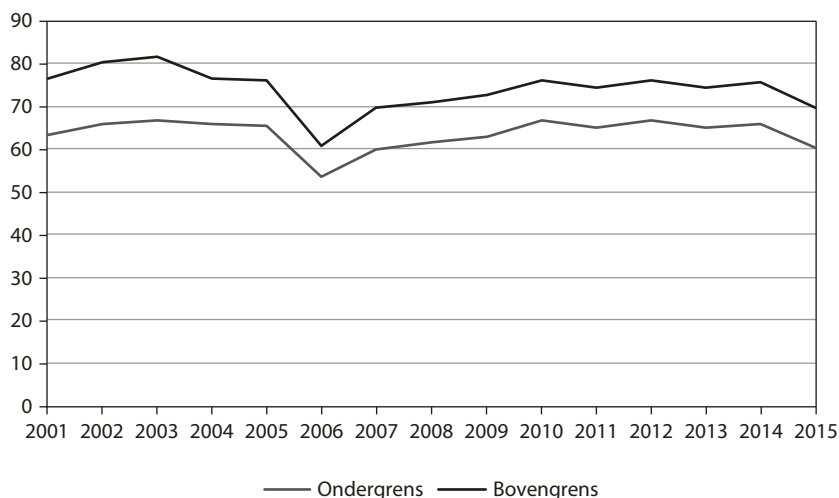
Bron: Oeij (2013), CBS (Statline); bewerking door auteur

Een onder- en bovengrens van de organisatiegraad van werkgevers kan ook worden afgeleid uit de cijfers over de dekkinggraad van cao's. Het percentage werknemers dat direct onder een bedrijfstak-cao valt (dus niet via de algemeenverbindendverklaring), vormt de ondergrens voor de organisatiegraad van werkgevers. Tellen we hier de werknemers bij op die onder een ondernemings-cao vallen – waarvan niet vaststaat of de werkgever lid is van een brancheorganisatie – dan krijgen we de bovengrens van de organisatiegraad van werkgevers.⁶ Figuur 4.4 toont de ontwikkeling van de onder- en bovengrens sinds 2001. Hieruit blijkt dat de organisatiegraad van werkgevers tussen 60 en 80 procent ligt, waarschijnlijk in de buurt van 70 procent, hetgeen redelijk in lijn is met de cijfers van TNO, die waarschijnlijk een onderschatting zijn.⁷

6 Hierbij veronderstel ik dat de werkgever van werknemers die niet onder een cao vallen niet bij een brancheorganisatie is aangesloten. Dit hoeft niet juist te zijn, maar als de werkgever wel lid is van een brancheorganisatie heeft deze blijkbaar geen bedrijfstak-cao afgesloten en maakt hij in die zin niet actief deel uit van het poldermodel.

7 Visser (2015) schat de organisatiegraad van werkgevers in Nederland overigens aanzienlijk hoger, namelijk op 85 procent.

Figuur 4.4 Onder- en bovengrens van de organisatiegraad van werkgevers op basis van dekkingsgraad van cao's (%)



Bron: Min. SZW (2001-2011; 2013-2014), CBS (Statline); bewerking door de auteur

De cijfers in figuur 4 duiden erop dat de organisatiegraad aan werkgeverszijde sinds het begin van deze eeuw redelijk stabiel is. Aan de jaarlijkse schommelingen dient niet veel gewicht te worden toegekend, aangezien die vooral worden bepaald door fluctuaties in het aantal cao's dat is vernieuwd. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen voor een trendmatige daling van de organisatiegraad zoals die zich wel aan werknemerszijde voordoet.

We concluderen dat er, ondanks het feit dat er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over de organisatiegraad aan werkgeverszijde, voldoende aanwijzingen zijn dat deze hoog is. Minimaal twee op de drie werknemers werken bij een bedrijf dat georganiseerd is. Daarmee bestaat er geen twijfel over dat de werkgeversorganisaties inderdaad een meerderheid van hun potentiële achterban vertegenwoordigen, althans in termen van werkgelegenheid gemeten. Van de kleinste bedrijven (met minder dan tien medewerkers) is waarschijnlijk echter slechts een minderheid bij een brancheorganisatie aangesloten, zodat het de vraag is of hun belangen altijd voldoende meewegen. Overigens zou men kunnen stellen dat juist het gebrek aan informatie over en aandacht voor de representativiteit van werkgeversorganisaties bijdraagt aan hun inputlegitimiteit, omdat deze suggereren dat er – in tegenstelling tot bij de vakbonden – aan werkgeverszijde geen probleem is.

Net als bij de vakbonden kan men ook bij werkgeversorganisaties de vraag opwerpen welke belangen zij in de praktijk precies vertegenwoordigen. Terwijl vakbonden regelmatig voor de voeten wordt geworpen dat zij vooral voor de belangen van de *insiders* opkomen en daarom niet het algemeen belang behartigen, wordt een dergelijk verwijt zelden aan het adres van de werkgevers gericht. Klaarblijkelijk wordt het van werkgeversorganisaties gemakkelijker geaccepteerd dat zij primair het belang van het bedrijfsleven behartigen en niet een breder maatschappelijk belang. Zo stelt de grootste werkgeversorganisatie VNO-NCW op haar website onomwonden: 'VNO-NCW is een lobby-organisatie die zich sterk maakt voor een goed ondernemings- en investeringsklimaat en de gemeenschappelijke belangen van het Nederlandse bedrijfsleven behartigt op zowel nationaal als internationaal niveau.'⁸ Ondanks deze relatief smalle focus – zeker in vergelijking met de vakbonden, die juist expliciet aangeven voor een brede doelgroep op te komen⁹ – worden er zelden vraagtekens gezet bij hun rol als gesprekspartner en adviseur (via de SER) van de overheid op tal van andere terreinen – van milieubeleid tot gezondheidszorg.

Hoge opkomst bij verkiezingen, maar matig vertrouwen in de overheid

Als derde actor in het poldermodel staan we ook kort stil bij de inputlegitimiteit van de overheid. De organisatiegraad, in dit geval gedefinieerd als het ledental van de politieke partijen, lijkt hier geen geschikte maatstaf. Anders dan vakbonden en werkgeversorganisaties ontlene politieke partijen hun (input)legitimiteit niet aan hun ledental (dat relatief gezien zeer klein is), maar aan het aantal stemmen bij verkiezingen. Men zou daarom de opkomst bij verkiezingen als een indicator kunnen beschouwen voor de inputlegitimiteit van de overheid. Aangezien de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen sinds 1989 tussen 73 en 80 procent schommelt en geen duidelijke trend vertoont, kunnen we stellen dat de inputlegitimiteit van de overheid hoog en stabiel is. Tegelijkertijd is het vertrouwen in politici, politieke partijen en het parlement aan de lage kant. Zij krijgen een rapportcijfer dat rond de 5 ligt, tegenover een 6 voor het rechtssysteem en iets meer voor de politie. Overigens is dit rapportcijfer tussen 2002 en 2012 vrijwel gelijk gebleven (CBS, Statline).

8 http://www.vno-ncw.nl/over_vnoncw/Pages/default.aspx#.VmrQayiG_DE

9 Zo stelt de FNV op haar website: 'De FNV komt op voor jouw belangen op het gebied van werk en inkomen. Al 1,1 miljoen mensen zijn lid, van scholier tot gepensioneerde.' (www.fnv.nl)

Uit het continu onderzoek burgerperspectieven (COB) dat het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 2008 ieder kwartaal houdt, blijkt dat het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer rond de 50 procent schommelt. De politiek scoort in dit opzicht overigens beduidend lager dan de vakbonden en de grote ondernemingen, waarin het vertrouwen tussen 60 en 70 procent schommelt (Dekker en Den Ridder, 2014, p. 7). Vooral het relatief grote vertrouwen in de vakbonden duidt erop dat men in dit geval aan de organisatiegraad ook geen al te groot gewicht dient toe te kennen.

Het verdwijnen van de sociale partners uit de beleidsuitvoering

Volgens Schmidt (2013) heeft *throughput*-legitimiteit betrekking op wat er gebeurt in de *black box* van het bestuur (*governance*). Meer specifiek gaat het om de doeltreffendheid (*efficacy*), toerekenbaarheid (*accountability*), openheid (of transparantie) en inclusiviteit van het bestuur.

In dit hoofdstuk zal ik deze aspecten als volgt interpreteren. Bij de doeltreffendheid gaat het primair om de resultaten of uitkomsten van het poldermodel, die ik hierna onder outputlegitimiteit zal bespreken. Bij toereikendheid, openheid en inclusiviteit kan men denken aan de wijze waarop cao-onderhandelingen plaatsvinden of SER-adviezen tot stand komen. Ik wil hier echter de aandacht richten op een ander aspect, dat doorgaans weinig aandacht krijgt in analyses van het poldermodel. Dit aspect betreft de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid in Nederland. Het poldermodel omvat immers niet alleen de besluitvorming over sociaaleconomisch beleid, maar ook de uitvoering ervan. Er valt veel voor te zeggen dat beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Streeck en Schmitter (1985) wezen al op de voordelen om in een corporatistisch systeem de uitvoering van het beleid, waarover de non-gouvernementele actoren (in dit geval de sociale partners) en de overheid overeenstemming hebben bereikt, aan de sociale partners te delegeren:

‘[T]he agents of implementation – the professional staff and the officials of the association [lees: de vakbond of werkgeversorganisatie – PdB] – are closer to the target group (their members) than state bureaucracies, and they have more intimate knowledge of its situation and concerns. It is likely that this enables them to apply rules less formalistically and to take the specific conditions of individual cases better into account – which, in turn, tends to increase the acceptance of regulation by those affected by it’ (Streeck & Schmitter, 1985, p. 132; zie ook Lehmruch, 1977).

Bovendien kunnen de sociale partners het draagvlak voor het beleid vergroten door specifieke argumenten aan te voeren die hun achterban aanspreken, terwijl de overheid alleen algemene argumenten kan gebruiken.

Delegatie van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid aan de sociale partners kan dus bijdragen aan zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het beleid. In het verleden speelden de sociale partners in Nederland inderdaad een grote rol bij de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid. Bij de opbouw en uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog werd besloten – vooral op aandrang van de christendemocraten – om de uitvoering grotendeels aan het maatschappelijk middenveld te delegeren. Dit resulteerde in het typische verzuilde Nederlandse landschap met katholieke, protestants-christelijke, sociaaldemocratische en soms ‘neutrale’ (of liberale) woningbouwcorporaties, ziekenfondsen, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, zorginstellingen, omroepen, sportverenigingen, et cetera. Ook op sociaaleconomisch gebied, in het bijzonder de sociale verzekeringen, werd de uitvoering overgedragen aan het maatschappelijk middenveld, zij het niet in verzuilde organisaties maar in sectorale organisaties en overkoepelende nationale organisaties. Zo vormden vertegenwoordigers van de vakbonden en de werkgeversorganisaties de besturen van de sectorale bedrijfsverenigingen die de werknemersverzekeringen (WW, ZW, WAO) uitvoerden. Daarnaast waren zij vertegenwoordigd in het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank die de volksverzekeringen (AOW, AWW en AKW) uitvoerde. De sociale partners bestuurden ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's), de bedrijfsschappen en productschappen – waaraan aanvankelijk een grote rol bij de wederopbouw en de besturing van de Nederlandse economie werd toebedacht – en de Kamers van Koophandel.

Deze delegatie van de uitvoering van belangrijke onderdelen van het sociaaleconomisch beleid aan (mede) door de sociale partners bestuurde organisaties schiep een directe band tussen de centrale vormgeving van het beleid en de decentrale uitvoering. De (mede)verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de uitvoering van het beleid maakte het min of meer vanzelfsprekend om hen direct te betrekken bij de formulering van het beleid. Hiermee vergrootte de overheid immers de kans dat zij het beleid loyaal zouden uitvoeren. Omgekeerd kon de overheid bij beleidswijzigingen dankbaar gebruikmaken van de kennis en ervaring die de sociale partners bij de uitvoering hadden opgedaan. Dat vergrootte de kans dat beleidswijzigingen ook in de praktijk effectief zouden blijken.

In de jaren 90 rees echter twijfel of de sociale partners hun uitvoerende taak wel naar behoren uitvoerden. Mede door een soepele toepassing van de

toekenningscriteria door de sociale partners nam het gebruik van de sociale zekerheid in de jaren 80 explosief toe. Dit gold met name voor het grote aantal werknemers dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering krachtens de WAO ontving, doordat de sociale partners deze sociale verzekering in de jaren 80 – overigens met instemming van de overheid – gebruikten als een genereuze afvloeiingsregeling voor overtollige werknemers.

Met de bekende uitspraak 'Nederland is ziek' kondigde premier Lubbers in 1990 drastische wijzigingen in de sociale zekerheid aan. Naast forse ingrepen in de regelingen zelf (de z.g. materiewetgeving), nam ook de (politieke) druk toe om de wijze van uitvoering te wijzigen. De parlementaire enquête naar de uitvoering van de socialeverzekeringswetten onder leiding van Flip Buurmeijer in 1993 vormde hierin een keerpunt. De commissie-Buurmeijer constateerde dat de door de sociale partners bestuurde bedrijfsverenigingen ernstig tekortschoten in de uitvoering van hun taak doordat zij onvoldoende waren gericht op het voorkomen van instroom in en het bevorderen van uitstroom uit de regelingen.

De uitkomst van de enquête werd alom geïnterpreteerd als een motie van wantrouwen ten aanzien van de rol van de sociale partners in de uitvoering van de sociale zekerheid. Hierdoor ontstond er steeds meer politieke steun voor de gedachte dat de sociale partners hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid moesten opgeven. De meningen over het alternatief liepen echter ver uiteen. Sommigen pleitten voor privatisering van de uitvoering door deze uit te besteden aan marktpartijen, andere pleitten juist voor een sterkere rol van de overheid. Het eerste sociaaldemocratisch-liberale kabinet-Kok stevende aanvankelijk af op een combinatie: publieke claimbeoordeling en toezicht en private uitvoering. Over de uitwerking hiervan ontstond echter zoveel onenigheid, dat het kabinet er niet uitkwam en het volgende kabinet (Kok II) in 1999 uiteindelijk een voorstel naar de Tweede Kamer stuurde om de uitvoering geheel in publieke handen te leggen. Dit resulteerde in de Wet SUWI van 2001 en de oprichting van het UWV, waarmee de sociale partners hun positie in de sociale zekerheid volledig kwijtraakten (zie voor een uitvoerige analyse Van Gestel et al., 2009, hoofdstuk 5 en 6). De sociale verzekeringen werden hiermee geheel een overheidsverantwoordelijkheid. Alleen in de sfeer van de aanvullende sociale zekerheid – bovenwettelijke uitkeringen en pensioenen – behielden de sociale partners hun dominante positie.

Opmerkelijk is dat begin jaren 90, toen de kritiek op de rol van de sociale partners in de sociale zekerheid aanzwol, aan hen wel een belangrijke nieuwe rol werd toegekend in de besturen van de arbeidsvoorziening (de zogenaamde 'tripartisering'). De gezamenlijke verantwoordelijkheid van

sociale partners en (lokale) overheid voor de arbeidsvoorziening kwam echter nooit goed van de grond. Na een zeer kritische evaluatie door de commissie-Van Dijk in 1995 werd hieraan, vóór de jaren 90 voorbij waren, alweer een einde gemaakt. Uiteindelijk zou de arbeidsvoorziening, via de tussenfase van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) zelfs geheel opgaan in de zuiver publieke uitvoeringsorganisatie voor de werknemersverzekeringen, het UWV (zie hierover uitgebreider Van Gestel et al., 2009, hoofdstuk 5).

Tot slot zijn in 2015 ook de laatste bedrijf- en productschappen opgeheven, waarmee na 65 jaar ook een einde is gekomen aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het sectorale economisch beleid.

Door het verdwijnen van de sociale partners uit het grootste deel van de uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid is een veel scherpere scheiding aangebracht tussen de verantwoordelijkheden van de overheid en die van de sociale partners. Dit heeft weliswaar meer duidelijkheid gecreëerd, maar het heeft ook meer afstand geschapen tussen de sfeer van het sociaaleconomisch overheidsbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid van de sociale partners. Op centraal niveau kunnen beide nog wel met elkaar worden verbonden in centrale afspraken of sociale akkoorden (bijvoorbeeld als er een 'uitruil' plaatsvindt tussen loonmatiging en lastenverlichting), maar op decentraal niveau, in de uitvoering, staan zij los van elkaar. Daar komt nog bij dat het arbeidsvoorwaardenbeleid vooral sectoraal wordt vormgegeven, terwijl het arbeidsmarktbeleid juist regionaal wordt uitgevoerd, zeker na de grote decentralisatieoperatie die het kabinet in 2015 heeft doorgevoerd. Dit bemoeilijkt de afstemming tussen arbeidsvoorwaardenbeleid en sociaaleconomisch beleid.

Waarschijnlijk gaat dit ten koste van de effectiviteit van het beleid. Aangezien zowel het overheidsbeleid als het arbeidsvoorwaardenbeleid een belangrijke invloed uitoefenen op de sociaaleconomische prestaties, bijvoorbeeld in termen van werkgelegenheid, inkomensontwikkeling en economische groei, valt er winst te behalen door beide op elkaar af te stemmen. Ontbreekt deze afstemming en streven de sociale partners en de overheid deels tegengestelde doelen na, dan kunnen zij proberen de effecten van elkaars beleid ongedaan te maken, waardoor de uitkomst voor geen van de partijen optimaal is.

Omgekeerd roept de scheiding van verantwoordelijkheden ook vragen op over de legitimiteit van de grote rol van de sociale partners in de formulering van het sociaaleconomisch beleid. Als het arbeidsvoorwaardenbeleid en (de uitvoering van) het sociaaleconomisch beleid los van elkaar staan, dan vormt de dominante rol van de sociale partners op het gebied van de arbeidsvoorwaarden ook geen legitimering meer van hun rol op centraal

niveau. Het genoemde voorbeeld van de verkorting van de WW vormt daarvan een illustratie: waarom zouden de sociale partners moeten meebeslissen over een hervorming van de WW als zij die vervolgens op cao-niveau weer ongedaan (proberen te) maken?

Tanende outputlegitimititeit

De faam van het poldermodel ten tijde van *A Dutch Miracle* moet in de eerste plaats worden verklaard uit de goede sociaaleconomische prestaties van Nederland in het midden van de jaren 90. Tot halverwege de jaren 90 stond het corporatistische systeem in Nederland zelf juist regelmatig aan stevige kritiek bloot. Zo constateerde *de Volkskrant* op 12 maart 1994 in een artikel met de kop 'Een onderaardse rustkamer': 'Na bijna een jaar vruchteloos bakkeleien is de Sociaal-Economische Raad er niet in geslaagd om voor de komende kabinetsjaren een eensluidend advies uit te brengen. Het is de zoveelste nagel in de doodskist van een adviesorgaan, dat sinds enkele jaren zwaar onder vuur ligt.' Economen van naam, zoals Sweder van Wijnbergen, Eduard Bomhoff en Gerrit Zalm (destijds directeur van het Centraal Planbureau), bekritiseerden regelmatig de stroperigheid, het gebrek aan hervormingsbereidheid en de bevoordeling van de insiders als gevolg van het Nederlandse overlegmodel (De Beer, 2000). In 1995 schrapte de Tweede Kamer zelfs de plicht van het kabinet om voor belangrijke sociaaleconomische kwesties advies aan de SER te vragen.

In dezelfde periode maakte de Europese economie een recessie door en liep de werkloosheid in veel EU-lidstaten fors op. In Nederland bleef de werkloosheid echter relatief laag en groeide de werkgelegenheid gestaag door. Tegelijkertijd slaagde de overheid erin het financieringstekort sterk terug te dringen, onder meer door de sociale zekerheid te hervormen. Pas toen deze goede prestaties internationaal de aandacht trokken, werd ook in Nederland een verband gelegd met het overlegmodel en werd de term poldermodel geïntroduceerd. Hoewel Visser en Hemerijck deze term in hun boek met opzet meden omdat er naar hun mening niet van een welbewust ontworpen 'model' sprake was, werd en wordt *A Dutch Miracle* toch alom gezien als een poging om het succes van het poldermodel te verklaren.

Als de sociaaleconomische prestaties in de jaren 90 zo belangrijk waren voor de populariteit van het poldermodel, dan ligt het voor de hand om ook twee decennia later het Nederlandse overlegmodel mede te beoordelen op basis van de uitkomsten op sociaaleconomisch terrein: in termen van Schmidt (2013) de outputlegitimititeit. Ik vergelijk daartoe de Nederlandse

prestaties in drie opeenvolgende decennia (1983-1993, 1993-2003 en 2003-2013) op een aantal indicatoren met een vijftal omringende landen, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk (tabel 4.5). Het eerste decennium betreft de tien jaar na het befaamde Akkoord van Wassenaar in november 1982, dat veelal wordt beschouwd als de bakermat van het latere succes van het Nederlandse overlegmodel. Het tweede decennium vormt de hoogtijdagen van het poldermodel, toen het internationaal naam en faam verwierf. Het derde decennium is de meest recente periode, waarin Nederland, zoals we zullen zien, weer een deel van zijn voorsprong verspeelde.

Ik richt me op een aantal indicatoren die veelvuldig als maatstaven voor het sociaaleconomisch presteren van landen worden gehanteerd: het tempo van economische groei (per hoofd van de bevolking om een correcte maatstaf voor welvaarts-groei te krijgen), de arbeidsproductiviteit (per gewerkt uur) en de werkgelegenheids-groei. Daarnaast neem ik de ontwikkeling van de reële loonkosten per uur op als indicator voor het belang van loon(kosten)matiging. Uiteraard zijn er andere maatstaven denkbaar om de sociaaleconomische prestaties van landen aan af te meten (denk aan de groei van het arbeidsvolume in uren of de inkomensongelijkheid), maar niet alleen ontbreekt het daarbij vaak aan consistente tijdreeksen over een langere periode, er bestaat ook minder consensus over het belang ervan. (Is een groter arbeidsvolume een doel per se? Is minder ongelijkheid altijd beter?)

Ten tijde van het Akkoord van Wassenaar kende Nederland op België na de laagste werkgelegenheidsgraad en het hoogste werkloosheidspercentage van deze groep van zes landen. Dat verklaart waarom in de jaren 80 vaak gesproken werd over de *Dutch disease*. In de tien daaropvolgende jaren groeide de werkgelegenheid in Nederland echter in een tempo dat minimaal het dubbele was van dat van de andere landen, waardoor de werkloosheid in 1993 was gedaald tot het laagste percentage van de zes landen. Ook de werkgelegenheidsgraad steeg aanzienlijk, al was Nederland in 1993 nog een middenmoter. De sterke werkgelegenheids-groei was niet zozeer het gevolg van een bijzonder sterke economische groei – die was vergelijkbaar met die van de andere landen – maar vooral van een gematigde productiviteitsstijging. Anders gezegd, de Nederlandse groei was zeer arbeidsintensief. Dit wordt doorgaans verklaard uit de zeer gematigde loonkostenstijging – een van de centrale elementen van het Akkoord van Wassenaar – die de druk op werkgevers om te investeren in arbeidsbesparende technologie verminderde. Daarnaast speelde de sterke groei van deeltijdbanen een rol, waardoor een gegeven arbeidsvolume over meer personen werd verdeeld.

In het tweede decennium, 1993-2003, wist Nederland deze prestaties te continueren, waarmee het poldermodel internationale faam verwierf. De

Tabel 4.5 Prestaties van Nederland vergeleken met vijf omliggende landen, 1983-2013

	Nederland	België	Frankrijk	Duitsland	Denemarken	Verenigd Koninkrijk
<i>jaarlijkse mutaties (%)</i>						
<i>1983-1993</i>						
bbp per capita	2,1	2	1,7	2,4	1,7	2,3
productiviteit per gewerkt uur	1,5	2,2	2,2	2,9	2,7	2,5
werkgelegenheid	1,9	0,5	0,5	0,8	0,7	0,7
loonkosten per uur	-0,1	1,8	0,8	2,1	1,6	1,6
<i>1993-2003</i>						
bbp per capita	2,2	2,1	1,8	1,3	2,1	2,8
productiviteit per gewerkt uur	1,3	1,2	2	1,9	1,6	2,7
werkgelegenheid	2	0,9	1	-0,2	0,5	1
loonkosten per uur	0,9	0,3	0,6	0,1	0,9	2,2
<i>2003-2013</i>						
bbp per capita	0,8	0,7	0,5	1,3	0,1	0,5
productiviteit per gewerkt uur	0,7	0,4	0,6	0,9	0,8	0,6
werkgelegenheid	0,3	1,1	0,3	1,2	-0,1	0,7
loonkosten per uur	0	0,3	0	-0,6	0,6	0,6
<i>niveaus (%)</i>						
<i>werkgelegenheidsgraad</i>						
1983	56,8	54,6	61,4	62,2	72,2	64,3
1993	63,7	56,3	61,4	65,7	74,3	67,5
2003	74,4	60,3	65,2	65,1	76,4	71,1
2013	75,9	62,4	65,2	74,6	74,9	72,6
<i>werkloosheidspercentage</i>						
1983	11,9	13,5	7,2	8	9,7	11,4
1993	6,3	12,1	9,7	8	10,7	10,3
2003	3,6	8,2	8	9,3	5,4	4,9
2013	6,7	8,4	9,7	5,3	7	7,7

Bbp per capita = het reële bbp per hoofd van de bevolking op basis van koopkrachtpariteiten

Productiviteit per gewerkt uur = het reële bbp per gewerkt uur.

Werkgelegenheidsgraad = werkgelegenheid in personen als percentage van de bevolking van 15-64 jaar.

Bron: OECD Statistics, Eurostat, The Conference Board; bewerking door de auteur

werkgelegenheidsgroei zette zich onverminderd voort, hoewel het tempo van economische groei nog steeds niet uitzonderlijk was. Dit was opnieuw het resultaat van een trage productiviteitsgroei, hoewel Nederland zich in deze periode niet meer van de andere landen onderscheidde in loonkostenmatiging. Dat recept was inmiddels ook door de andere landen ontdekt, wat ook in die landen gepaard ging met een matige productiviteitsstijging die bijdroeg aan herstel van de werkgelegenheid. Na twintig jaar van sterke werkgelegenheidsgroei had Nederland in 2003 op Denemarken na de hoogste werkgelegenheidsgraad van deze zes landen en de laagste werkloosheid.

In het derde decennium, 2003-2013, viel de economische groei in alle zes landen sterk terug als gevolg van de grote recessie die in 2009 aanving. Alleen Duitsland wist zich aan de malaise te onttrekken. De economische crisis had vanzelfsprekend haar weerslag op de werkgelegenheid, maar opmerkelijk is dat dit voor Nederland in sterkere mate gold dan voor de andere landen behalve Frankrijk en Denemarken. Dit heeft te maken met het feit dat de productiviteitsstijging in die landen (met uitzondering van Duitsland) lager lag dan in Nederland, waardoor de geringe economische groei daar meer banen genereerde. Wat in belangrijke mate het succes van Nederland in de twee voorgaande decennia verklaarde – de arbeidsintensieve groei als gevolg van loonkostenmatiging en een geringe productiviteitsstijging – bleek nu de verklaring voor de iets sterkere werkgelegenheidsgroei in België, Duitsland en tot op zekere hoogte het VK. Hoewel de werkgelegenheidsgraad in Nederland in het laatste decennium nog wel iets verder steeg (maar na 2008 weer daalde) en op dit punt zelfs Denemarken passeerde, kwamen België en vooral Duitsland dichterbij. Tegelijkertijd steeg de werkloosheid in Nederland in deze periode sterker dan in de andere landen, waardoor Nederland zich op dit punt in 2013 nog maar weinig onderscheidde van de andere landen (m.u.v. Frankrijk) en Duitsland inmiddels voor moest laten gaan.

Anders gezegd, Nederland wist zijn goede positie op het gebied van werkgelegenheid en werkloosheid in het afgelopen decennium weliswaar te consolideren, maar zag een aantal andere landen dichterbij komen. De banenmotor – toch de belangrijkste prestatie waaraan het *Dutch Miracle* in de jaren 90 zijn faam ontleende – is de afgelopen tien jaar bijna stilgevallen. Daarmee lijkt een einde te zijn gekomen aan het Nederlandse werkgelegenheidswonder.

Deels komt dit doordat ook andere landen het ‘geheim’ van de loonmatiging hebben ontdekt. Deels heeft het te maken met het feit dat de werkgelegenheidsgraad in Nederland al zo hoog is en de werkloosheid voor het uitbreken van de crisis zo laag was, dat het steeds moeilijker is

verdere verbetering te realiseren. Het feit dat Denemarken, dat lange tijd de hoogste werkgelegenheidsgraad in de EU had, de afgelopen tien jaar nog matiger presteerde, is daarmee in overeenstemming. De geijkte Nederlandse instrumenten lijken uitgewerkt en daarmee komt ook de outputlegitimiteit van het poldermodel onder druk te staan.

Tussenbalans

Elk van de drie vormen van legitimiteit die Schmidt (2013) onderscheidt, staat in het poldermodel onder druk. De inputlegitimiteit erodeert doordat de organisatiegraad van de vakbeweging steeds verder afkalft en het overblijvende ledenbestand vooral qua leeftijd steeds minder representatief is voor de beroepsbevolking. Compensatie hiervoor wordt wel geboden door de, voor zover bekend, hoge en stabiele organisatiegraad aan werkgeverszijde. De proceslegitimiteit is verminderd doordat de sociale partners de afgelopen vijftien jaar een groot deel van hun rol in de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid zijn kwijtgeraakt. Doordat zij geen positie meer hebben in de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorziening is de band tussen hun medeverantwoordelijkheid voor de vormgeving van het sociaaleconomisch beleid en de uitvoering van dit beleid veel losser geworden. Dit vermindert zowel de legitimiteit van hun rol bij de vormgeving van het beleid als de effectiviteit ervan, doordat het arbeidsvoorwaardenbeleid van de sociale partners en het sociaaleconomisch beleid van de overheid onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Tot slot staat ook de outputlegitimiteit onder druk. Weliswaar behoort Nederland qua werkgelegenheidsgraad en werkloosheidspeil nog tot de best presterende landen in de EU, maar de laatste tien jaar heeft Nederland pas op de plaats gemaakt en is de voorsprong op een aantal andere landen, zoals België en Duitsland, geslonken. Het poldermodel kan zijn legitimiteit dus steeds minder ontlenen aan het feit dat het beter presteert dan andere landen.

Een nieuwe koers?

Om te waarborgen dat er voor het Nederlandse overlegmodel ook op langere termijn voldoende maatschappelijk draagvlak blijft, zouden bij voorkeur alle drie besproken vormen van legitimiteit – input-, proces- en outputlegitimiteit – moeten worden versterkt. Het versterken van de inputlegitimiteit, althans voor zover het de organisatiegraad en representativiteit van de

vakbeweging betreft, lijkt nog de lastigste opgave, aangezien de afname hiervan geen typisch Nederlands verschijnsel is maar zich in vrijwel alle Europese landen voordoet. Ik kom hier aan het eind op terug, maar richt mij eerst op de proces- en outputlegitimiteit en met name de relatie tussen beide.

De afname van de verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid en daarmee de proceslegitimiteit maakt het ook lastig om de outputlegitimiteit, in het bijzonder ten aanzien van de werkgelegenheidsgraad, te versterken. De sterke stijging van de werkgelegenheidsgraad in de afgelopen decennia was vooral te danken aan de snelle opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt en de stijging van de arbeidsdeelname van ouderen. Deze waren mede het gevolg van afspraken tussen de sociale partners over de bevordering van deeltijdwerk en het stapsgewijs afschaffen van regelingen voor vervroegde uittreding (vut). Om de werkgelegenheidsgraad nog verder te kunnen verhogen zal vooral de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeten worden gestimuleerd. Het gaat hierbij onder meer om arbeidsbeperkten en langdurig werklozen. Deze groepen zijn niet direct gebaat bij een algehele werkgelegenheidsgroei, maar vragen om een specifiekere aanpak. Dit vraagt om beleid op het raakvlak van sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en cao-beleid, zoals het scheppen van stage- en leerwerkplekken of aangepaste arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. Zoals hierboven uiteengezet, zijn de verantwoordelijkheden voor deze beleidsterreinen in de afgelopen vijftien jaar gescheiden, waardoor de afstemming is bemoeilijkt.

In het sociaal akkoord van april 2013 spraken de sociale partners en de regering echter af om op het terrein van de WW en het arbeidsmarktbeleid de verantwoordelijkheid van de sociale partners weer te versterken. Volgens het sociaal akkoord:

‘willen sociale partners eenerschikking van de publieke en private (wettelijke en bovenwettelijke) verantwoordelijkheden met betrekking tot de WW. Deze herschikking heeft betrekking op zowel de regie en de financiering van de WW (en andere werknemersverzekeringen) als op de polisvoorwaarden (in het bijzonder de uitkeringsduur en -opbouw) (StvdA, 2013, p. 17, 18).’

‘Sociale partners worden per 1 januari 2020 verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie (regie WW) (*ibid.*, p. 18).’

In februari 2015 bracht de Sociaal-Economische Raad, na een moeizaam onderhandelingsproces, het advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* uit, waarin de aanbevelingen uit het sociaal akkoord werden uitgewerkt (SER, 2015a). Wie had verwacht dat dit advies een blauwdruk van de 'toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur' zou omvatten (zoals de adviesaanvraag luidde), kwam echter bedrogen uit. Terwijl de vakbonden, in het bijzonder de FNV, het advies als een mogelijkheid zagen om de eigen rol in het arbeidsmarktbeleid en bij de 'regie WW' aanzienlijk te versterken, voelden de werkgevers hier weinig voor en zij blokkeerden een grotere rol voor de vakbonden in het publieke bestel van arbeidsvoorziening en WW. Het advies draagt dan ook het stempel van een moeizaam bevochten compromis. Het meest vernieuwende element van het advies is dat er op 'Werkpleinen' in de 35 arbeidsmarktregio's adviescentra worden ingericht die werknemers die met ontslag bedreigd worden of recent zijn ontslagen ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan. Hiermee is gekozen voor een sterke focus op 'van-werk-naar-werk'-beleid. Dat wil zeggen dat het doel vooral is, zoals de titel van het advies luidt, om werkloosheid te voorkomen en het beroep op de WW zo beperkt mogelijk te houden. Anders dan de vakbonden wilden, laat het advies echter open welke partijen die adviescentra gaan invullen. De vakbonden kunnen hierin een rol spelen, maar ook andere partijen. De adviescentra zouden gefinancierd moeten worden uit de premies voor de WW, hetgeen de sociale partners gerechtvaardigd achten vanwege de verwachting dat zij zullen bijdragen aan een minder groot beroep op de WW. Alvorens deze nieuwe structuur in 2020 definitief in werking treedt, stelt de SER voor in de tussenperiode een aantal pilots uit te voeren en deze te evalueren op (kosten)effectiviteit. In een vervolgbrief aan de minister van SZW is het voorstel van de pilots verder uitgewerkt (SER, 2015b). Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen pilots van adviescentra die gericht zijn op individuele dienstverlening en pilots die zijn gericht op betere samenwerking tussen regionale en sectorale arbeidsmarktpartijen.

Het SER-advies beoogt vooral om het gat te vullen tussen het moment dat een werknemer met ontslag bedreigd wordt en het moment dat het UWV de werkloze actief gaat begeleiden. Dit is een belangrijke aanvulling op het bestaande arbeidsmarktbeleid, maar het is vooral complementair aan wat het UWV nu al doet. In die zin kan men moeilijk van een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur spreken. Er is geen sprake van dat de sociale partners hiermee een flink deel terugwinnen van het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid dat zij in de jaren 90 hebben prijsgegeven. De mogelijkheden om weer synergie tot stand te brengen tussen het

arbeidsvoorwaardenbeleid en het socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid, waarop het sociaal akkoord van 2013 perspectief leek te bieden, zijn hierdoor wel heel beperkt.

Ook in de Participatiewet, die de regelingen voor jonggehandicapten (Wajong), bijstandontvangers (WWB) en de sociale werkvoorziening (WSW) met ingang van 2015 samenvoegt, is een belangrijke rol voor de sociale partners voorzien. Weliswaar ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet bij de gemeenten, maar uitgangspunt is dat zij daarbij in de 35 arbeidsmarktregio's samenwerken met de sociale partners en het UWV. De tewerkstelling van mensen met een beperking, waarvoor de werkgevers hebben toegezegd de komende tien jaar 100.000 plaatsen te zullen creëren (en de overheid nog eens 25.000), zal in belangrijke mate in praktijk moeten worden gebracht door 35 zogeheten Werkbedrijven, waarin opnieuw de sociale partners een belangrijke rol spelen. Ook hier moet echter nog blijken of de samenwerking tussen lokale overheden en sociale partners een succes zal worden. Het vereist in ieder geval dat zij op één lijn zitten – dit geldt natuurlijk ook voor de vakbonden en de werkgevers –, om te voorkomen dat zich een herhaling voordoet van de mislukte samenwerking tussen lokale overheden en sociale partners in de getripartiseerde besturen van de arbeidsvoorziening in de jaren 90.

Als de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling inderdaad tot een effectiever sociaaleconomisch beleid leidt, zou dit de proces- en outputlegitimiteit van het poldermodel, net als in de jaren 90, kunnen vergroten. Hier kan echter spanning ontstaan tussen de activiteiten op de Werkpleinen, die vooral op de *insiders* zijn gericht (d.w.z. werknemers die nog grotendeels aan het werk zijn) en in de Werkbedrijven, die zich op de *outsiders* met een grote afstand tot de arbeidsmarkt richten. Aangezien de vakbonden zich het sterkst op de Werkpleinen lijken te richten, kan het beeld ontstaan dat zij hun medeverantwoordelijkheid vooral aanwenden om de belangen van de *insiders* op de arbeidsmarkt te behartigen. Dit zou hun legitimiteit verder onder druk kunnen zetten. Ook als het beleid niet effectief zou blijken te zijn kan dit, zoals de ervaringen met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid in het verleden hebben uitgewezen, de legitimiteit van het poldermodel ondergraven.

In de vakbeweging leeft de hoop dat een grotere (mede)verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid ook het probleem van de inputlegitimiteit zou kunnen verminderen. Als de vakbonden weer zichtbaarder worden doordat zij in sectoren en regio's bijdragen aan een goed functionerende arbeidsmarkt, zouden zich weer meer werknemers bij de vakbeweging kunnen aansluiten. Daarbij wordt wel verwezen naar

de landen met een zogenaamd Gent-systeem (België, Zweden, Noorwegen), waarin de vakbonden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de werkloosheidsverzekeringen. In die landen is meer dan de helft van de werknemers vakbondslid. Of een grotere verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid een vergelijkbaar effect zal hebben, staat echter nog te bezien. Waarschijnlijk zullen de vakbonden slechts op een deel van de Werkpleinen hun eigen herkenbare adviescentra kunnen openen. In de andere regio's zullen zij dus veel minder zichtbaar zijn. Bovendien zullen zij geen rol spelen bij de claimbeoordeling, of de uitbetaling van de WW voor hun rekening gaan nemen, hetgeen de grootste zichtbaarheid zou opleveren. En ten slotte is natuurlijk ook de effectiviteit van het beleid van belang. Een werkzoekende die dankzij ondersteuning door de vakbond – of een organisatie waarin de vakbond participeert – werk vindt, zal om die reden wellicht besluiten vakbondslid te worden. Maar als die begeleiding geen resultaat oplevert, is dit aanzienlijk minder waarschijnlijk.

Het lijkt onwaarschijnlijk dat een grotere verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid alleen, voldoende zal zijn om de dalende trend in de organisatiegraad van de vakbeweging om te buigen naar een stijgende trend, en het ledenbestand van de vakbeweging weer meer een afspiegeling te maken van de gehele werkende bevolking. Om het representativiteitsprobleem te verkleinen zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. Hiervoor zijn globaal twee trajecten denkbaar. Het eerste traject houdt in dat langs andere wegen het ledental wordt vergroot. Hiervoor worden in de vakbeweging al jarenlang ideeën geopperd en deels ook uitgevoerd, zoals specifieke ledenvoordelen, *organizing* en acties gericht op jongeren. Tot op heden hebben deze de neergang in het ledental echter niet tot staan weten te brengen, alhoewel in 2014 voor het eerst in vele jaren het aantal jongere leden iets is toegenomen. Het lijkt riskant om hierop veel vertrouwen te stellen voor de toekomstige ontwikkeling.

Het tweede traject houdt in dat men de representativiteit en legitimiteit van de vakbeweging niet (alleen) probeert te vergroten door meer leden te werven, maar door niet-leden meer bij de vakbonden te betrekken. Door bijvoorbeeld de inzet voor en de uitkomst van de cao-onderhandelingen aan alle werknemers in een bedrijfstak of onderneming voor te leggen in plaats van alleen aan de leden, kunnen vakbonden de legitimiteit van hun rol als vertegenwoordiger van alle werkenden vergroten. Het gebruikelijke en begrijpelijke tegenargument vanuit de vakbeweging is dat er dan nog minder reden is om lid te worden van een vakbeweging. Dit versterkt immers het *free rider*-probleem. Om dit probleem te verzachten zouden vakbonden voor de

financiering van hun activiteiten minder afhankelijk moeten worden van de contributie van hun leden. Een denkbare optie is dat er een ‘cao-heffing’ over het loon van alle werknemers in een onderneming of bedrijfstak wordt ingevoerd, zodat ook de niet-vakbondsleden meebetalen aan de kosten van het onderhandelen over en het afsluiten van cao’s (zie hierover ook De Beer, 2014).

Conclusie

Het oordeel over de stand van het poldermodel anno 2016 is onvermijdelijk gemengd. Aan de ene kant is het poldermodel een toonbeeld van stabiliteit en continuïteit en vormt het een belangrijke basis onder het sociaaleconomisch beleid van achtereenvolgende kabinetten – ongeacht de politieke samenstelling. Bovendien vormt de cao nog altijd de kern van ons stelsel van geordende arbeidsverhoudingen en bepaalt deze nog steeds voor een grote meerderheid van de werkenden de arbeidsvoorwaarden. Aan de andere kant staat het poldermodel onder druk, doordat de inputlegitimiteit van de polderpartners – en in het bijzonder van de vakbeweging – steeds vaker betwist wordt. Bovendien is de proceslegitimiteit verminderd doordat de koppeling tussen de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid (in het bijzonder sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid) en het arbeidsvoorwaardenbeleid, die de sociale partners niet alleen medeverantwoordelijk maakte voor de vormgeving maar ook voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid, is verbroken. Ten slotte kan Nederland in het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw ook niet meer bogen op sociaaleconomische prestaties die superieur zijn aan die van de buurlanden, waardoor ook de outputlegitimiteit is afgenomen.

Of een grotere rol van de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid, waarover de SER begin 2015 advies heeft uitgebracht, veel zal bijdragen aan versterking van de proces- en de outputlegitimiteit van de sociale partners, en in het bijzonder de vakbeweging, staat nog te bezien. Om ook de inputlegitimiteit van de vakbeweging te vergroten zal de dalende trend in het ledenbestand moeten worden gekeerd. Het is de vraag of dit binnen de bestaande structuren een realistische optie is. Waarschijnlijk is daarvoor een fundamentele verandering in het vertegenwoordigings- en financieringsmodel van de vakbeweging nodig, waarbij alle werknemers invloed krijgen op het functioneren van de vakbeweging maar er ook financieel aan bijdragen. Zonder ingrijpende veranderingen is het de vraag of het poldermodel ook de komende decennia een stevige basis voor het Nederlandse sociaaleconomische model zal kunnen blijven vormen.