



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Past de overlegeconomie nog in de wereld van globalisering en Europese integratie?

Visser, J.

DOI

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

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Nog steeds een mirakel?

License

CC BY-NC-ND

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Visser, J. (2016). Past de overlegeconomie nog in de wereld van globalisering en Europese integratie? In M. Keune (Ed.), *Nog steeds een mirakel?: De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (pp. 61-81). 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.

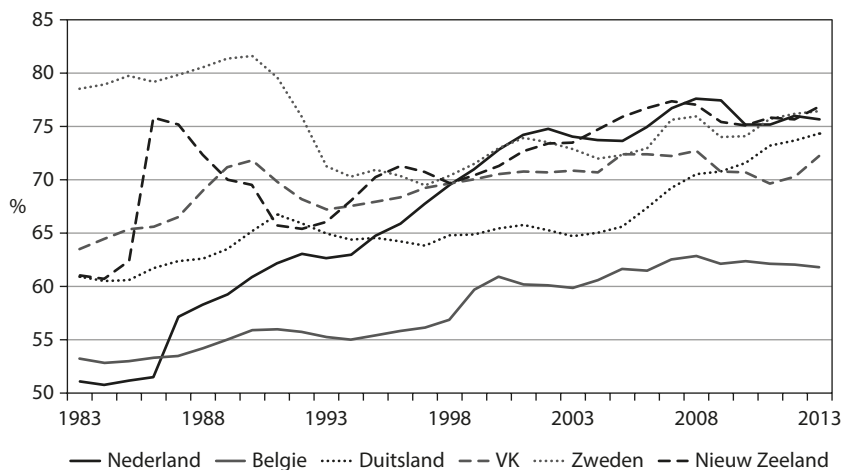
UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)

3 Past de overlegeconomie nog in de wereld van globalisering en Europese integratie?

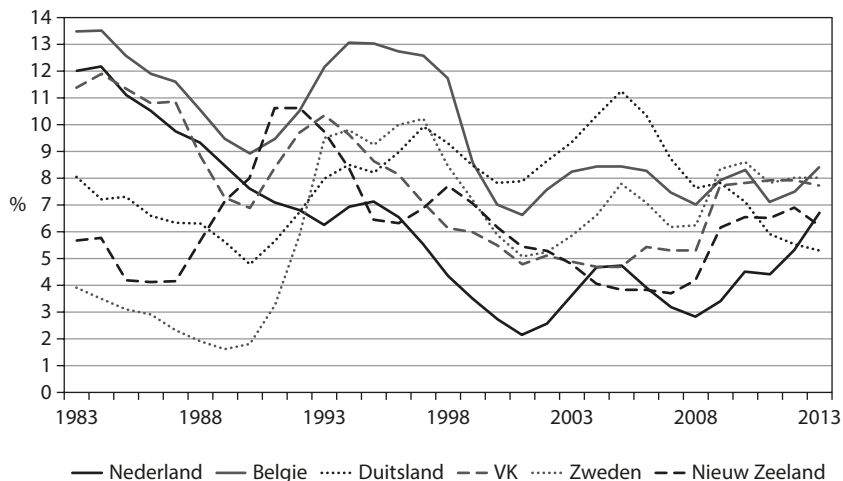
Jelle Visser

Het boek *A Dutch Miracle* – met de ondertitel *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands* – verscheen eind september 1997, op het hoogtepunt van de internationale aandacht en roem die Nederland tijdens het EU-voorzitterschap eerder dat jaar ten deel viel. De reden voor die roem, zo schreven wij (Visser en Hemerijck, 1997), lag in ‘het Nederlandse werkgelegenheidswonder’ dat een einde had gemaakt aan de ‘dramatische werkloosheids crisis’ van de jaren 80. In 1997 was de werkloosheid in Nederland gedaald tot 5,5 procent van de beroepsbevolking, terwijl Europawijd de werkloosheid al enkele jaren 10 procent of meer bedroeg. Geen wonder dat de Nederlandse banengroei aandacht trok. Naast de snelle banengroei en sterke daling van de werkloosheid (figuur 3.2), viel de spectaculaire stijging van de werkgelegenheidsgraad op (figuur 3.1). Kort daarop werd in het kader van het Europese werkgelegenheidsbeleid de 70-procentnorm bedacht, die alleen door Nederland, de Noordse landen, Groot-Brittannië en sinds kort ook door Duitsland wordt gehaald.

In ons boek verdedigen we de stelling dat voor het Nederlandse banenwonder een ‘interne devaluatie’ nodig is geweest, die mede door de vakbeweging is gesteund. Dit moet niet groter gemaakt worden dan het is. Het Akkoord van Wassenaar van eind 1982 maakte een reële loondaling mogelijk dankzij de afschaffing of niet-toepassing van de automatische prijscompensatie, bij een inflatie die in 1982 5,9 procent en in 1983 2,7 procent bedroeg. Maar ook na dat akkoord was er heftig verzet tegen de destijds internationaal uitzonderlijke 3 procent nominale loondaling in de publieke sector in 1983 die rechtstreeks doorwerkte in de minimumlonen en sociale uitkeringen. En tot in de jaren 90 was er vakbondsbreed verzet tegen aanpassingen in de sociale zekerheid. Maar de bijdrage verdient ook geen geringschatting. Het herstel van de concurrentiepositie werd niet opgelegd door internationale organisaties en liet het institutionele kader van de arbeidsverhoudingen, gebaseerd op erkenning van vakbeweging en cao, ongemoeid. Dat het ook anders kan leren de recente ‘interne devaluaties’ in enkele zuidelijke Eurolanden, waar hervormingen, opgelegd door de trojka

Figuur 3.1 Werkgelegenheidsgraad

Bron: OESO, OECD.stat

Figuur 3.2 Werkloosheidspercentage

Bron: OESO, OECD.stat

van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds, samengaan met dikwijls dramatische veranderingen in de arbeidsverhoudingen (Marginson en Welz, 2014; Visser, 2016).

Nederland in vergelijking

In dit hoofdstuk probeer ik twee vragen te beantwoorden. Wat is of wat was de waarde van de overlegeconomie? En hoe staat het met de houdbaarheid van het Nederlandse corporatisme, of, anders geformuleerd, staat de overlegeconomie op gespannen voet met globalisering en de transitie naar een dynamische en open diensteneconomie? Ik zal dezelfde onderzoeksmethode gebruiken als in hoofdstuk 2 van ons *Miracle*-boek: vergelijking van de Nederlandse beleidsuitkomsten en ontwikkelingen met enkele overeenkomstige en contrasterende landen. Mijn keuze is gevallen op Nieuw-Zeeland, België, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Net als Nederland zijn België, Zweden en Nieuw-Zeeland 'stipjes op de wereldkaart' (De Rooy, 2014), afhankelijk van wat anderen doen en van de wereldmarkt. Ze hebben op die afhankelijkheid gereageerd met een uiteenlopende beleidsmix, en het relatieve succes zou dus iets kunnen zeggen over de waarde en bestendigheid van ons Nederlandse 'overlegmodel'. Duitsland is Europa's sterkste en grootste economie, en evenals Engeland, dat plaats 6 inneemt onder de G7-landen, net voor Italië, zou het de globale verhoudingen mogelijk kunnen beïnvloeden, al bestaat daar twijfel over. Bijvoorbeeld bij de in 2015 overleden oud-kanselier van Duitsland, Helmut Schmidt, die meent dat er nog slechts twee economische zwaargewichten, de Verenigde Staten en China, zijn overgebleven, met de Europese Unie, mits verenigd, als mogelijke derde.¹ Ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben met een zeer uiteenlopende beleidsmix op de uitdagingen van de globalisering gereageerd en staan er momenteel verschillend voor, Duitsland als de industrie- en exportnatie bij uitstek en Engeland als centrum van financiële dienstverlening. In beide landen werd net als in Nederland de arbeidsmarkt flink opgeschud, tegen de zin van de vakbeweging en met veel minder 'overleg' en 'medewerking' dan in ons land.

Nieuw-Zeeland beleefde in de jaren 90 eveneens een spectaculaire banengroei, maar vormt een bijna perfect contrast met Nederland in hoe dat bereikt werd. In Nieuw-Zeeland werd het bestaande cao-overlegkader volledig afgebroken – nog maar 15 procent van de werknemers valt onder een cao en er is geen enkele coördinatie – terwijl in Nederland het cao-overlegkader bleef behouden en zelfs werd uitgebouwd – 85 procent van de werknemers valt onder een cao en er is nog altijd sprake van een stevige coördinatie (De Beer, 2013). Het is dus een ideale *counterfactual*. Hoe zou

1 Interview, afgedrukt in de *Süddeutsche Zeitung*, 24 november 2015.

Nederland er nu voorstaan als er geen ‘Wassenaar’ geweest was en de Nieuw-Zeelandse aanpak – weg met de cao en weg met het overleg – gevolgd zou zijn?

Tussen de Belgische en Nederlandse overlegeconomie bestaan daarentegen kleine verschillen. Niettemin lopen de beleidsuitkomsten fors uiteen (Van Ruysseveldt en Visser, 1996; Hemerijck et al., 2000). Terwijl beide landen drijven op de export en beschikken over een goed opgeleid arbeidsaanbod, bleef het werkloosheidspercentage in België over de hele periode 1982-2012 gemiddeld op 8 procent steken, tegen 4 procent in Nederland. Beide landen waren in het begin van de jaren 80 in een diepe crisis geraakt, met snel verdwijnende werkgelegenheid in de marktsector, een werkloosheidspercentage van boven de 12 procent, en een netto participatiegraad, of werkgelegenheidsgraad, van 51 (Nederland) respectievelijk 53 (België) procent. In Nederland is de netto participatiegraad met hulp van deeltijdbanen sindsdien gestegen naar 76 procent, in België is deze blijven steken op 62 procent. Daarmee is België het enige land van de zes landen die ik hier vergelijk dat de 70-procentnorm van de EU niet haalt (zie tabel 3.1).

Als liberale versus gecoördineerde markteconomie en vanwege hun economische en politieke betekenis voor Nederland, zijn het Verenigd Koninkrijk en Duitsland de twee polen waartussen het Nederlandse beleid zich beweegt. Vijfendertig jaar geleden was het Verenigd Koninkrijk het eerste en enige Europese land met een regering die vastbesloten was dat de economische neergang alleen gestopt kon worden door een einde te maken aan de invloed van de vakbonden en het stelsel van cao-onderhandelingen (Howell, 2005). De scherpe koerswijziging in 1979 na de verkiezingswinst van de Conservatieve Partij onder Margaret Thatcher had drie kenmerken (Crouch, 1990, p. 326). Ten eerste, ‘de vrijwel volledige verwerping door de conservatieve regering van het zoeken naar een nationaal compromis in de arbeidsverhoudingen, iets dat tot dan toe het beleid van alle politieke partijen sinds tenminste 1940 (...) had gekenmerkt’. Ten tweede, ‘het stellen van zeer beperkende grenzen aan het handelen van de vakbonden’ en, ten derde, ‘de opkomst van de onderneming als belangrijkste terrein van de arbeidsverhoudingen’. Dit derde kenmerk werd allengs overal belangrijker en vertaalde zich in een wereldwijde tendens tot decentralisatie in de arbeidsverhoudingen, die met name in de jaren 90 en tijdens de recente ‘Grote Recessie’ versneld werd (Visser, 2016). De overige kenmerken ontbreken, althans in West-Europa (maar niet in Nieuw-Zeeland, of in de Verenigde Staten). De Britse *Sonderweg* vertaalde zich in een versnelde neergang van de maakindustrie en opbouw van de financiële dienstverlening, aanvankelijk

blijvend hoge werkloosheid, matige banengroei, het verdwijnen van de bedrijfstak-cao en een gering cao-bereik, en sterk toegenomen ongelijkheid.

Duitsland, daarentegen, bleef vasthouden aan zijn stelsel van georganiseerde arbeidsverhoudingen, gekenmerkt door verregaande autonomie voor de sociale partners, maar zag zich geconfronteerd met de zware opgave van de hereniging van de twee Duitslanden na 1989. In de jaren 90 gold Duitsland in economisch opzicht als de 'zieke man' van Europa, met blijvend hoge werkloosheid, uitblijvende banengroei, later gevolgd door stagnatie in de lonen en besteedbare inkomens van huishoudens. Inmiddels, sinds 2005, na een zware ingreep in de arbeidsmarkt en de werkloosheidsuitkeringen, beleeft Duitsland een periode van herstel, die anders dan bij ons niet sterk geleden heeft onder de Grote Recessie (Carlin et al., 2014), met een aanhoudende groei van de werkgelegenheid en daling van de werkloosheid (zie figuur 3.1 en 3.2). Door het uittreden van steeds meer ondernemingen staat de sector-cao er onder druk en het bereik is in twintig jaar gedaald van 85 naar 58 procent. In loon-ongelijkheid en verschillen in marktinkomens steekt Duitsland het Verenigd Koninkrijk inmiddels naar de kroon.

Zweden blijft in menig opzicht een ideaal van vooruitstrevend beleid, al is daar wel wat glans vanaf. De zware financiële crisis waarin het land rond 1990 belandde, leidde tot een voor Zweden ongekende stijging van de werkloosheid tot 10 procent van de beroepsbevolking en een blijvende daling van de netto participatiegraad, die nog altijd heel hoog is. Ook in Zweden volgde een reeks van beleidsaanpassingen door achtereenvolgende conservatieve, liberale en sociaaldemocratische coalitieregeringen (Dølvik et al., 2014), maar net als in België, Duitsland en Nederland, en in tegenstelling tot Nieuw-Zeeland of het Verenigd Koninkrijk, waren dit aanpassingen die de naoorlogse verzorgingsstaat en arbeidsverhoudingen intact lieten.

Uit onderstaande tabel 3.1, met gegevens uit 2012 of 2013, kunnen we opmaken dat Nederland, gevolgd door Zweden, aan kop gaat wat betreft bruto nationaal product per hoofd van de bevolking. Het is het minst geïndustrialiseerde van de zes landen. Hier valt vooral het contrast op met Duitsland en, in mindere mate, België, dat van oudsher een sterke maakindustrie bezat. Met een aandeel van import en export, elk bijna even groot als het totale nationale product, springt Nederland er samen met België uit als transitoeconomie. We zien tevens dat Duitsland en Zweden, met een veel kleiner aandeel van de totale export, een verhoudingsgewijs kwalitatief hoogwaardige exportbijdrage leveren. De veel grotere bijdrage van onderzoek en ontwikkeling in beide landen, en de achterblijvende investeringen in R&D in Nederland en België (en nog sterker in Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk) zullen daar mede debet aan zijn.

Tabel 3.1 Enkele economische en sociale kerncijfers, 2012/2013

	België	Duitsland	Nederland	Nieuw-Zeeland	Zweden	Verenigd Koninkrijk
bruto nationaal product per hoofd, in USD	40,838.1	41,922.8	43,347.6	32,847.4	42,874.3	35,670.6
maakindustrie, % werkgelegenheid	22.0	28.0	15.0	20.0	19.0	19.0
import als % bnp	81.4	40.0	72.9	28.9	42.7	33.1
export als % bnp	82.8	45.9	82.0	29.6	48.5	31.3
handelsbalans	-2.0	7.3	8.9	-4.2	5.8	-4.2
waardevermeerdering gerealiseerd door export	35.0	26.6	35.9	18.4	33.6	17.3
R&D-uitgaven als % bnp	1.8	2.4	1.8	0.9	2.8	1.5
netto participatiegraad	61.8	74.3	75.6	76.8	76.4	72.2
aandeel deeltijd arbeid in totale werkgelegenheid	18.2	22.4	38.7	21.4	14.3	24.5
werkloosheidspercentage	8.4	5.1	6.7	6.2	8.0	7.7
% langdurig werklozen (> 1 jaar) in totale werkloosheid	44.7	45.5	33.7	13.2	17.5	34.8
loonongelijkheid: ratio P90/P10	2.473	3.255	2.885	2.925	2.271	3.547
Gini marktinkomens, voor belastingen	.488	.501	.407	.453	.431	.523
Gini beschikbare inkomens, na belastingen	.268	.289	.278	.333	.274	.341
armoedegraad (minder dan 50%)	10.2%	8.4%	7.9%	9.9%	9.0%	10.5%
cao-dekkingsgraad (% werknemers)	96.0	57.6	85.6	15.0	89.0	29.5
centralisatie loononderhandelingen (1-5)	4.60	2.85	2.90	1.00	2.40	1.00
coördinatie loononderhandelingen (1-5)	5	4	4	1	4	1

Bron: OESO, OECD.stat; Visser, ICTWISS Database, 5.0

Opvallend is het grote positieve overschot op de handels- en betalingsbalans, een positie die Nederland gemeen heeft met Duitsland en Zweden, terwijl België, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland een negatief saldo hebben. Dit is een van de spanningen binnen het Eurogebied tussen enkele noordelijke landen en de meeste zuidelijke lidstaten inclusief Frankrijk en België. Hier worden verschillen in concurrentievermogen binnen Europa en op de wereldmarkt zichtbaar. België (net als Frankrijk en de zuidelijke Eurolanden) betaalt daarvoor met een hogere werkloosheid en geringere arbeidsdeelname. Het springt eruit met een netto participatiegraad die 10 tot 15 procentpunten lager ligt dan in de andere vijf landen. Nederland springt eruit met het hoge aandeel aan deeltijdbanen, waarvan heel veel kleine banen. Wat betreft het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid neemt Nederland een middenpositie in. De Zweedse en Nieuw-Zeelandse cijfers geven aan dat het beter kan.

Ten slotte, wat ongelijkheid betreft nemen Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk een apart positie in, in de zin van veel minder herverdeling via belastingen en verzorgingsstaat. Dat komt ook naar voren in de armoedecijfers. Echter, wat loonongelijkheid en ongelijkheid van marktinkomens betreft doet Nieuw-Zeeland het redelijk goed, ondanks de afwezigheid van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Het geringe aandeel van huishoudens zonder marktinkomen heeft net als in Nederland een belangrijke bijdrage in vermindering van ongelijkheid vóór herverdeling door belastingen en verzorgingsstaat (Kenworthy, 2009).

De waarde van de overlegeconomie

Twee weken voor het verschijnen van *A Dutch Miracle* ontving de Stichting van de Arbeid, als de incarnatie van onze overlegeconomie, een internationale prijs voor, zoals het juryrapport het uitdrukte, 'de van hun verantwoordelijkheid bewuste politiek van kleine stappen die werkgevers en werknemers in Nederland met elkaar zijn overeengekomen'. De runner-up voor die prijs voor beste beleid was Nieuw-Zeeland. Na een scherpe crisis rond 1990 had zich daar eveneens volgend op een diepe crisis een 'werkgelegenheidswonder' voltrokken, zoals we konden zien in figuur 3.1 en 3.2. Voor het overige had het contrast niet groter kunnen zijn. Volgens de OESO-indicatoren voor baan zekerheid is Nieuw-Zeeland, samen met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, een van de landen waar werknemers, in vaste of tijdelijke dienst, de minste bescherming genieten, en Nederland een van de landen waar de meeste bescherming geldt. Alleen

voor werknemers met tijdelijke contracten heeft Nederland de poorten wijd opengezet, voor werknemers met vaste contracten is er niet veel veranderd (zie tabel 3.2). We zullen verderop zien dat dit grote gevolgen heeft gehad voor de ontwikkeling van banen met standaardcontracten (onbepaalde tijd en ten minste 19 uur per week) en niet-standaardcontracten (tijdelijk, kleine deeltijdbanen en zelfstandigen in dienst van werkgevers) (Visser, 2013a).

Ook wat de arbeidsvoorwaardenvorming betreft vormen Nederland en Nieuw-Zeeland elkaars tegenpolen. Traxler et al. (2001, p. 209) noemen Nieuw-Zeeland het enige land in de OESO waar de regering het bereik van de cao moedwillig heeft beperkt door een keuze te maken voor individuele contractvorming, mogelijk gemaakt door een wetswijziging in 1991. Daarmee kwam een abrupt einde aan een eeuw van collectieve en tamelijk gecentraliseerde, door de overheid opgelegde regulering van de arbeidsmarkt, die haar oorsprong had in de Industrial Conciliation and Arbitration Act van 1894 – Nieuw-Zeeland was het eerste land ter wereld dat het mogelijk had gemaakt om een cao bij wet algemeen verbindend te verklaren. De Employment Contract Act van 1991 schrapte de plicht van werkgevers om met vakbonden over arbeidsvoorwaarden te onderhandelen, hief de bijzondere status van vakbonden als rechthebbende vertegenwoordigers van werknemers op en gaf aan individuele contractonderhandelingen de voorkeur boven cao-vorming (Harbridge, 1993). Vakbonden die werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt – in de landbouw, de bouw, de handel, logies, restaurants en toerisme – vertegenwoordigden, werden van de kaart geveegd, sectorcao's verdwenen en zelfs in de publieke sector werden individuele contracten gemeengoed (Schwartz, 2000). De vakbondsorganisatiegraad halveerde van 50 procent in 1990 tot 25 procent in 1996. De cao-dekkingsgraad, die 67 procent bedroeg in 1990, daalde in enkele jaren eveneens naar 25 procent. Tegenwoordig valt nog slechts 15 procent van de werknemers in Nieuw-Zeeland onder een cao (zie figuur 3.3).

In Nederland is er wat betreft de arbeidsvoorwaardenvorming op het eerste gezicht weinig veranderd. De organisatiegraad van de vakbeweging is sinds 1979 gehalveerd, van 36,6 procent toen naar 17,8 procent nu, maar de cao-dekkingsgraad is na een kleine dip in de jaren 80 op hetzelfde niveau van 80 procent of meer van alle werknemers gebleven. De sector-cao is dominant gebleven, de helft van deze sector cao's wordt nog steeds algemeen verbindend verklaard (avv) en er wordt nog steeds stevig gecoördineerd op arbeidsvoorwaarden door de centrale organisaties van werknemers en werkgevers. Overheidsingrepen in het cao-overleg zijn sinds het Akkoord van Wassenaar uitgebleven en ook door de verandering van standaard- naar minimum-cao's met mogelijkheden van aanvullende onderhandelingen

Tabel 3.2 Bescherming vaste en tijdelijke contracten werknemers

	bescherming vaste contracten				bescherming tijdelijke contracten			
	individueel		individueel + collectief		individueel		nieuw	
	1985	1995	1999	2013	1985	1995	1998	2013
Nederland	3.07	2.84	2.88	2.93	1.38	1.38	0.94	0.94
Nieuw-Zeeland	..	1.24	0.89	0.99	..	0.38	0.38	1.00
België	1.76	1.76	2.72	2.76	4.63	4.63	2.38	2.38
Duitsland	2.58	2.68	2.95	3.09	5.00	3.25	2.00	1.13
VK	1.03	1.03	1.56	1.56	0.25	0.25	0.25	0.38
Zweden	2.80	2.80	2.64	2.58	4.08	1.77	1.44	0.81

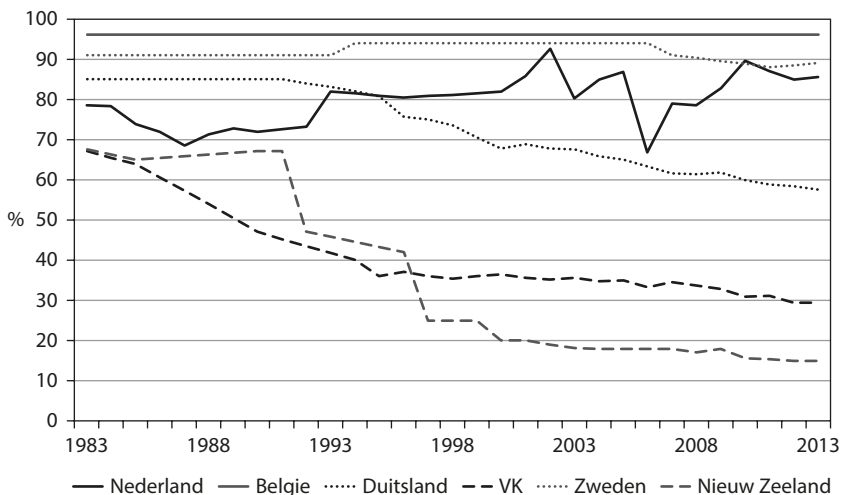
Bron: OESO, OECD.stat

is er sprake van een geleidelijk proces van decentralisaties. Ondanks het leden- en machtsverlies van de vakbonden verloopt alles langs de weg der geleidelijkheid en is de cao er niet minder belangrijk op geworden. In dit opzicht wijkt Nederland scherp af van de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, waar vrijwel alleen nog maar ondernemingscao's worden afgesloten, en die alleen nog maar voor een kleine minderheid van werknemers. Ook de erosie waarvan sinds de hereniging in Duitsland sprake is – met steeds meer bedrijven die uit de cao stappen – is aan Nederland voorbijgegaan (zie figuur 3.3).

Ten slotte is ook het contrast met België, waar sinds de jaren 80 de overheid steeds sterker de uitkomsten van het cao-overleg bepaalt, groot. Loonvorming via centrale akkoorden of per overheidsbesluit, zoals nu al weer bijna twintig jaar in België, heeft tot gevolg dat vrijwel iedereen de zelfde koek krijgt voorgezet. Uit de hoge cao-dekkingsgraad in Zweden en Nederland blijkt dat het ook zonder directe overheidsingrepen (taboe in Zweden en in onbruik geraakt in Nederland) ook mogelijk is, in Zweden zelfs zonder avv. Cruciaal is de organisatie van werkgevers en hun vermogen en wil om bedrijfstak-cao's af te sluiten. Dat hangt ook af van wat de vakbonden te bieden en te dreigen hebben.

Voor een *counterfactual* analyse van de Nederlandse ontwikkelingen na 1983 – wat zou er gebeurd zijn als de dood gewaande overlegeconomie

Figuur 3.3 Cao-dekkingsgraad



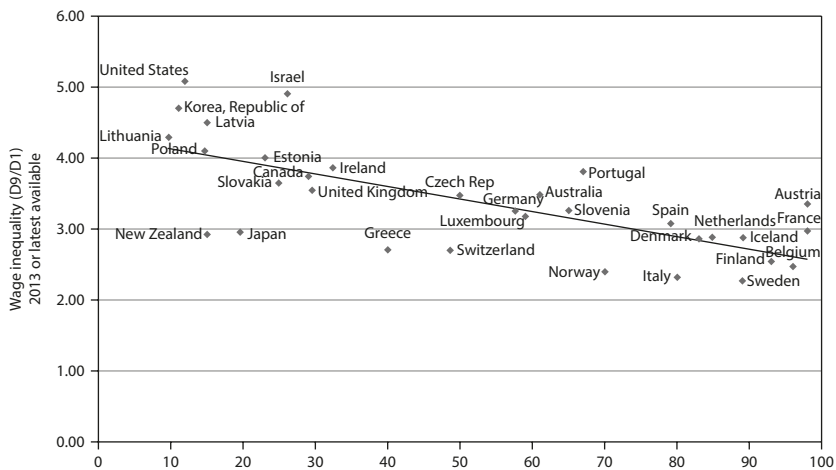
niet nieuw leven zou zijn ingeblazen? – is Nieuw-Zeeland een leerzaam voorbeeld. Zeker is dat zonder het Akkoord van Wassenaar er een of meer overheidsingrepen in de marktlonen zouden hebben plaatsgevonden, naar het patroon van voorgaande jaren. Bij voortgaand prestige- en machtsverlies van de vakbeweging en oplopende werkloosheid zouden meer werkgevers hun eigen weg zijn gegaan, zoals dat tien jaar later, na de Duitse hereniging, bij onze oosterburen is gebeurd (Hassel, 2003; Streeck, 2009). We weten niet wat de wetgever gedaan zou hebben. Zeker is dat de overlegeconomie na het Akkoord van Wassenaar in CDA-minister Jan de Koning, als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een centrumrechtse regering die zich voorstond op een ‘*no nonsense*’ aanpak en belust was op liberalisering en deregulering van de arbeidsmarkt, een verdediger van formaat had. Zo was voor deze minister elke aanval op de algemeenverbindendverklaring van de cao – het mikpunt van liberale economen en later steen des aanstoots voor de OESO – kansloos. Toen rond 1990 het Nederlandse corporatisme op zijn dieptepunt was geraakt – met de drama’s rond de WAO en de arbeidsbemiddeling, Zalms aanval op de avv en de parlementaire enquête naar het machtsmisbruik van de sociale partners – hadden vakbonden en werkgevers elkaar in het arbeidsvoorwaardenoverleg juist weer een beetje gevonden. Ongeveer tien jaar na Wassenaar hadden de werkgevers voldoende vertrouwen in de vakbeweging om een tweede centraal akkoord (Nieuwe Koers, 1993) te sluiten en samen met de vakbeweging op zoek te gaan naar meer differentiatie binnen en niet tegen de bestaande kaders van de bedrijfstak-cao (Visser en Van der Meer, 2011). Zonder Wassenaar geen herleving van de overlegeconomie tien jaar later. Een afkeer van de cao en van de vakbeweging, zoals die zich de afgelopen decennia massaal onder Britse werkgevers en ten dele ook in Duitsland heeft voorgedaan, zou zonder de gebleken compromisbereidheid van de Nederlandse bonden en het daaropvolgende succes van winsten en werkgelegenheid waarschijnlijk zijn geweest.

Mogelijk zou die banengroei, onder druk van overheidsingrepen, matiging van de lonen als gevolg van faillissementen en verder oplopende werkloosheid, en het toegenomen aanbod van vrouwen op zoek naar deeltijdwerk, er ook zonder de overlegeconomie wel zijn gekomen – later, minder exuberant en na een nog diepere crisis. En dus met een uitkomst die, net als in Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk, veel ongelijker zou zijn geweest, zowel in de inkomens- als beloningsverhoudingen, want met minder herverdeling van werk en inkomens, Uit mijn onderzoek met Susan Hayter van de ILO blijkt een duidelijk negatief verband tussen de cao-dekkingsgraad en het verschil in brutolonen tussen het negende en

eerste deciel (zie figuur 3.4). Florence Jaumotte en Caroline Orsono Buitron (2015), twee onderzoeksters verbonden aan het Internationaal Monetair Fonds, constateren een stijging van de inkomensverschillen, vooral aan de bovenkant, bij een dalende vakbondsorganisatiegraad en vragen zich af of de generieke aanbeveling van het fonds om de arbeidsverhoudingen te decollectiveren en te decentraliseren wel zo verstandig is. Uit recent Duits onderzoek komt naar voren dat als bedrijven uit de bedrijfstak-cao stappen dit met significante loonverliezen voor de werknemers gepaard gaat (Addison et al., 2014), terwijl onderzoek gedaan voor de Bertelsmann Stichting aantoonde dat de erosie van de cao mogelijk een sterkere verklaring voor de toegenomen loonongelijkheid levert dan de toegenomen internationale handel (Felbermayr et al., 2014).

De waarde of 'opbrengst' van de overlegeconomie van de jaren 80 en 90 ligt, vermoed ik, niet alleen in economisch herstel of banengroei, evenmin in de herverdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen, maar in het feit dat deze ontwikkeling zich heeft voorgedaan binnen, en niet buiten de kaders van de cao en de door de vakbeweging geïnspireerde opvattingen over 'gelijk loon voor gelijk werk'. Daardoor zijn de inkomensverhoudingen veel minder scheefgetrokken dan in Nieuw-Zeeland of Groot-Brittannië. Het inzicht dat grote verschillen in inkomen een rem kunnen zijn op toekomstige groei, investeringen en deelname aan onderwijs, zoals al werd

Figuur 3.4 Cao-bereik en loonongelijkheid in 2013



Bron: J. Visser, ICTWSS database 5.0. Amsterdam: AIAS 2015 voor cao-dekkingsgraad, en OECD.stat voor gegevensongelijkheid

betoogd door Keynes in het slothoofdstuk van zijn *General Theory*, heeft recent nieuwe aandacht gekregen in publicaties van de OESO en de IMF (Jaumotte en Buitron, 2015).

Vergeleken met hoe Nieuw-Zeeland of Groot-Brittannië uit de crisis van de jaren 80 is gekomen, stond Nederland er eind jaren 90 in bijna alle opzichten beter voor. Of de oogst ook werd binnengehaald?

De overlegeconomie en de toekomst

De overlegeconomie is geen tijdloos gegeven. In *A Dutch Miracle* definiëren we corporatisme als de buitenparlementaire praktijk van samenwerken en onderhandelingen tussen belangenorganisaties onderling en met de overheid over de richting en uitvoering van het sociaaleconomisch beleid (Visser en Hemerijck, 1997, p. 66). De uitwerking van deze praktijk, en de wijze van samenwerken en onderhandelen, hangt af van zowel institutionele inbedding als maatschappelijke steun, en beide zijn aan veranderingen onderhevig. De fase die intrad na het Akkoord van Wassenaar omschreven we als ‘herwonnen’ en ‘responsief’ corporatisme, na een fase waarin de overlegeconomie in de jaren 70 haar brede maatschappelijke steun had verloren in de onderneming, in de samenleving en in de belangenorganisaties. Bij gelijkblijvende institutionele verankering had dit geleid tot een rituele praktijk van overleg zonder noemenswaardige resultaten, die wij typeerden als ‘immobiel’ corporatisme, waarin de wil om te veranderen afwezig was, niettegenstaande de olopende kosten van de bestaande toestand voor de meeste betrokken partijen: verlies aan werkgelegenheid, dalende investeringen en winsten in de marktsector, olopende overheidsuitgaven en belastingdruk, doodbloeden van de industrie en ledenverliezen bij de vakbonden. Partijen hielden elkaar tegen of schoven kosten door. Het gezagsverlies van centrale bestuurders en de angst om de eigen achterban met compromissen en onaangename feiten te confronteren – het verloren maatschappelijke draagvlak – verkleinden de mogelijkheid van compromissen. Pas de dreiging van verdere ontvlechting, tegen de achtergrond van een diepe economische crisis en een omslag in het politieke en maatschappelijke klimaat, leidde tot het herwonnen corporatisme – in feite een nieuw maatschappelijk engagement van de sociale partners.

De waardering voor ‘responsief corporatisme’ is gebaseerd op output-legitimatie – bijna twee decennia lang was dat dus de bovengemiddelde banengroei in Nederland en de geleidelijke beleidsaanpassing van het

arbeidsbestel die daarvoor nodig was: overheid uit de loonvorming en decentralisatie arbeidsverhoudingen; verbouwing en versobering van de sociale zekerheid, herdefiniëring van arbeids(on)geschiktheid; meer aandacht voor gezondheid en langer doorwerken; meer rechten en gelijkheid voor vrouwen en migranten; betere combinatie van arbeid en zorg. Mogelijk is dat anno 2015 uitgewerkt. Na 2000 presteert Nederland *niet* bovengemiddeld als het gaat om groei, werkgelegenheid of productiviteit. Integendeel, Nederland doet het heel matig (zie tabel 3.3), waarbij vooral de terugval tijdens de Grote Recessie (2008-2014) fors was.

We zien dat Nederland koploper was bij groei en werkgelegenheid in de eerste periode, tot ongeveer het jaar 2000, en daarna presteert onder het niveau van de andere landen. De productiviteitsontwikkeling is in beide perioden matig, en inmiddels bijna tot stilstand gekomen. Ook in de andere landen, met uitzondering van Nieuw-Zeeland, dat nu volop profiteert van de oriëntatie op de Aziatische markten, is sprake van groeivertraging, geringe banengroei en stagnatie in de productiviteit, in Nederland is de terugval evenwel het grootst. De drie laatste recessiejaren, waarin Nederland uitzonderlijk slecht presteerde mede dankzij veel te zwaar aangezette bezuinigingen die het laatste restje binnenlandse vraag en vertrouwen afknepen, kwamen extra hard aan, maar zelfs zonder die jaren is de groeivertraging opmerkelijk. We zien dat (in figuur 3.5 en 3.6) ook in de ontwikkeling van de werkgelegenheid, vooral als we een uitsplitsing maken tussen 'standaardbanen' (contracten voor onbepaalde tijd en ten minste 19 uur per week) en 'substandaardbanen' (tijdelijk, voor bepaalde tijd, minder dan 19 uur per week, of schijnzelfstandigheid).² We zien nu dat Nederland kampioen substandaardbanen is (in alle drie de categorieën: tijdelijke contracten, kleine deeltijdbanen en zzp'ers die vooral met één opdrachtgever te maken hebben) en dat de aanzienlijke groei van standaardbanen tussen 1983 en 1999 na 2000 tot stilstand is gekomen en in latere jaren zelfs een daling is ingetreden. Deze cijfers geven aanleiding te denken dat er sprake is van vervanging van standaardbanen door substandaardbanen.

Het beeld van de Nederlandse 'prestaties' moet krachtig genuanceerd worden. Anne Wren, Mate Fodor en Sotiria Theodoropoulou (2013) schrijven dat Nederland een van de meer succesvolle landen is in de opwaardering van diensten en toepassing van ict. Over de periode 1992-2006 wordt de

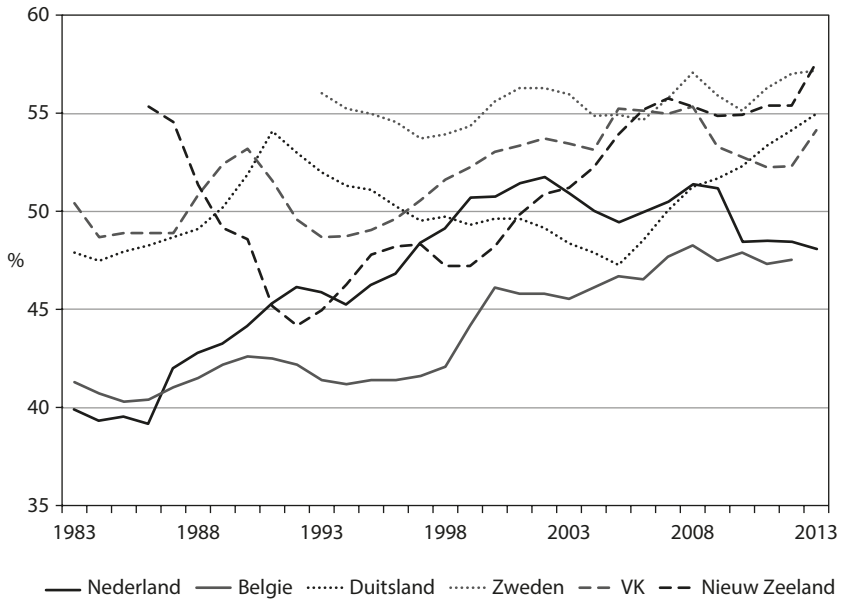
2 De drie categorieën zijn zo berekend en opgeteld dat geen dubbeltelling optreedt (zie Visser, 2013a).

Tabel 3.3 Gemiddelde groeicijfers; gemiddelde jaarlijkse stijging (in %) van het bruto nationaal product, de productiviteit per gewerkt uur, en de werkgelegenheid, 1983-1999 en 2000-2014

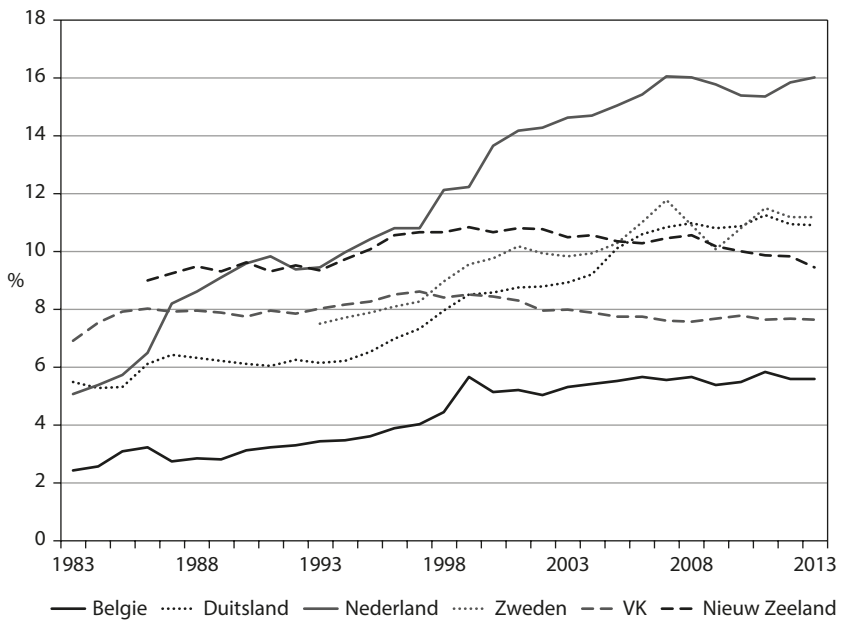
	Nederland		België		Duitsland		Nieuw-Zeeland		Zweden		VK	
	83-99	00-14	83-99	00-14	83-99	00-14	83-99	00-14	83-99	00-14	83-99	00-14
groei	3.1	1.2	2.3	1.5	2.3	1.2	2.5	2.5	2.2	2.1	2.8	1.8
productiviteit	1.6	0.9	2.0	0.6	2.4	1.1	0.9	1.6	1.8	1.5	2.0	1.2
banen	1.8	0.5	0.6	0.8	0.8	0.6	1.9	0.8	-0,1	0.8	0.6	0.8

Bron: eigen bewerking OESO-gegevens; OECD.stat

Figuur 3.5 Standaardbanen (als % 15-65 bevolking)



Figuur 3.6 Non-standaardbanen (als % 15-65 bevolking)



average ratio of ICT to value added in Nederland op .505 becijferd, vergeleken met 0.355 in Duitsland. In de financiële sector, ligt deze ratio bij 1.66 in Nederland vergeleken met .688 in Duitsland. Daarmee steekt Nederland ict-kampioen Zweden naar de kroon. Het raadsel is waarom dit niet terug te vinden is in de productiviteitscijfers.

De ict-ontwikkeling wordt ondersteund door de veranderingen in het onderwijssysteem. Uit de vergelijkende analyse van Karin Andersen en Anke Hassel (2013) maak ik op dat het Duitse stelsel op alle fronten (beroepsonderwijs, voorbereidend hoger en universitair systeem) bij het oude is gebleven en het Nederlandse stelsel daarentegen veel sterker heeft ingezet op *general skills* en een krachtige uitbreiding van de derde fase (universiteit en hbo), veranderingen die volgens vele deskundigen beter passen bij een diensteneconomie. Volgens Wren, Fodor en Theodoropoulou (2013) zijn in de Nederlandse economie sinds de jaren 90 in relatieve zin meer hooggeschoolde banen in de 'traded or dynamic service sector' geschapen dan in enig ander Europees land. In hun analyse is Nederland een uitbijter (overigens samen met het Verenigd Koninkrijk) wat betreft de 'shift out of welfare sectors into dynamic internationally traded service sectors'.

De andere kant van het verhaal duidt op vormen van tweedeling met dalende kansen op vast werk van mensen met tijdelijke contracten (Dekker en Mooi-Reci, 2011) en verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt door beter opgeleide jongeren en studerende met kleine flexibele deeltijdbanen die de voorheen vaste banen van laaggeschoolden bezetten (Salverda, 2015). Er zijn redenen voor het vermoeden dat veel werkgevers het werk zo gereorganiseerd hebben dat er vooral plaats is voor kleine en flexibele contracten, en dat de vakbeweging te zwak is om de balans tussen flexibiliteit en zekerheid recht te zetten. Mogelijk is de vakbeweging te gepreoccupeerd met de bescherming van de vaste contracten en arbeidsvoorwaarden van een kleinere en ouder wordende groep werknemers (Visser, 2013a). Ik herinner aan de gegevens in tabel 3.2, met het vooral in Nederland scherpe contrast tussen de bescherming van werknemers met vaste en tijdelijke contracten.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de overlegeconomie? Een mogelijke interpretatie is dat we weer in een vergelijkbare fase van het corporatisme zijn terechtgekomen als in de jaren 70: terugvallende maatschappelijke steun bij gelijkblijvende institutionele verankering. De tegenstribbelende steun aan hervormingen van de vakbeweging, het verzet van bestuurders en groepen kaderleden tegen veranderingen in pensioen-aanspraken en ontslagbescherming, het dalende ledental, de grotere onenigheid binnen de FNV en tussen de centrales, het moeizame leiderschap – al deze ontwikkelingen duiden erop dat we ons in een moeizame fase van

de overlegeconomie bevinden. Ik kan niet goed beoordelen of iets vergelijkbaars ook aan werkgeverskant speelt. De moeizame onderhandelingen over de cao's in 2014 en 2015 kunnen een teken van 'disengagement' zijn, of gewoon een antwoord op vakbondseisen die, na jaren van bezuiniging, matiging en recessie, nu eenmaal wat steviger zijn.

De bijdrage van de politiek en de vele en wisselende regeringscoalities na 2002 werd instabieler en ook dat kan hebben bijgedragen aan de toegenomen onzekerheid over de instituties van de overlegeconomie. Krachtige of ten minste consistente signalen uit politiek of markt, zoals in de beginjaren 80, ontbreken. De Grote Recessie was niet een 'kritisch moment', zoals de crisis in de beginjaren 80. De marktsector, de bedrijfsrendementen of de flexibiliteit aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt waren nu niet de issues; veeleer was er een probleem aan de vraagzijde, en een overheid die haar eigen problemen en uitgaven niet onder controle kon krijgen en ging bezuinigen op het verkeerde moment. Als 'loonmatigingsmachine' is de overlegeconomie in deze jaren uitgediend en mogelijk zelfs contraproductief.

De vraag of ons corporatisme toekomstbestendig is en helpt bij het verdedigen van Nederlandse belangen – van werkgevers, werknemers en burgers – in een verder globaliserende economie, zal van meer afhangen dan van coördinatie op lonen en loonkosten, en van loonmatiging. Looncoördinatie en loonmatiging blijven overigens belangrijk op kritische momenten. In Zuid-Europa hebben we kunnen zien hoe dat mis kan gaan en tot ingrepen van buitenaf kan leiden. Of is het zo dat ons model alleen maar goed is in loonmatiging? In dat geval heeft in mijn ogen het Nederlandse overlegmodel zijn tijd gehad, want gezien de flexibilisering van de arbeidsmarkt, de decentralisatie van de cao en de zwakte van de vakbeweging, zijn sterke loonstijgingen iets van het verleden en wordt de macht van de vakbeweging bij het leveren van loonmatiging misschien wel overschat. Het belang van coördinatie en samenwerking tussen vakbeweging en werkgevers en hun gezamenlijke opstelling tegenover een steeds minder voorspelbare politieke macht – parlement en regering – ligt elders. In de geleidelijke verandering op de eerdergenoemde terreinen: verbouwing en versobering van de sociale zekerheid, herdefiniëring van arbeids(on)geschiktheid; meer aandacht voor gezondheid en langer doorwerken; meer rechten en gelijkheid voor vrouwen en migranten; betere combinatie van arbeid en zorg, onderwijs en integratie van nieuwe Nederlanders; en verandering van ontslagrecht en bescherming. Kan en wil de vakbeweging dat en willen werkgevers dat samen met de vakbeweging?

De oude stelling van Peter Katzenstein (1985) dat kleine open economieën voor hun succes op de wereldmarkt gebaat zijn bij een krachtig flankerend

sociaal beleid, doet wellicht nog steeds opgeld. Samen met Zwitserland werd Nederland door Katzenstein destijds gerangschikt onder de liberaal-corporatistische landen, met een zwakke sociaaldemocratie, een verdeelde vakbeweging, veel nadruk op overleg en het zoeken naar consensus, kleine en geleidelijke beleidsaanpassingen, veel aandacht voor de markt en de neiging voorop te lopen in internationalisering (Afonso en Visser, 2014).

De grondslag van onze overlegeconomie zijn de stabiliteit en hoge dekingsgraad van de collectieve arbeidsovereenkomst (zie ook de bijdrage van Paul de Beer aan deze bundel). Daarin komt namelijk de blijvende wil van werkgevers tot uiting om samen te werken, onderling en met de vakbeweging (ondanks haar geringe representativiteit in veel sectoren). Nederland behoort tot een klein gezelschap van Europese landen met een cao-dekkingsgraad van 80 procent of hoger. Vergelijkend onderzoek laat zien dat dit alleen mogelijk is als de werkgevers georganiseerd zijn en overwegend gezamenlijk over arbeidsvoorwaarden onderhandelen (Visser et al., 2015). Bedrijfstak-cao's, werkgeversorganisatie en algemeenverbindendverklaring zijn de drie institutionele voorwaarden voor een hoge dekingsgraad.³ Het is opmerkelijk en mijns inziens een teken dat de overlegeconomie nog niet weg is, dat de cao met succes de transformatie van economie en arbeidsmarkt heeft overleefd.

De vraag komt op waarom toch de Nederlandse ondernemers, ofschoon de economie in Engelse of Angelsaksische richting is opgeschoven, twintig jaar na Wassenaar niet alsnog gekozen hebben voor Engelse of Angelsaksische arbeidsverhoudingen, protesten tegen de *organizing* vakbeweging daargelaten. Natuurlijk realiseren werkgevers zich dat ook de vakbeweging leden nodig heeft en dat er alleen dan zaken met de vakbeweging gedaan kunnen worden als deze over het vertrouwen van en de binding met een belangrijke groep werknemers beschikt. Alleen ziet men dat liever gerealiseerd zonder acties, werkonderbrekingen en het roffelen op de loontrommel.

Mijn stelling is dat de werkgevers tot nu toe geen voorstanders zijn geweest van de Angelsaksische of Nieuw-Zeelandse benadering en dat zelfs de erosie van de cao, zoals bij onze oosterburen, is uitgebleven dankzij de geleidelijke en met steun van de vakbeweging uitgevoerde verbouwing van de cao: van een standaard- naar een minimum-cao, met veel meer

3 Zweden en Denemarken zijn de uitzonderingen die de regel bevestigen. Zonder het avvisinstrument maar met een hoge organisatiegraad van werknemers en werkgevers wordt in deze landen nog altijd een hoge cao-dekkingsgraad bereikt. Niet-georganiseerde werkgevers tekenen in de meeste gevallen onder dreiging van staking of boycot alsnog een cao waarin ze zich verplichten tot dezelfde minimumvoorwaarden als in de bedrijfstak-cao (Kjellberg, 2012).

flexibiliteit en ruimte voor individuele (of team-gerelateerde) waardering. Dit staat gelijk aan decentralisatie, niet zozeer in de cao-structuur – het ‘marktaandeel’ van ondernemings-cao’s is eerder gedaald dan gestegen –, maar wel in de cao-inhoud, en met veel meer ruimte voor maatwerk. Op dit punt, wederom, onderscheidt de Nederlandse ontwikkeling zich van de Duitse, waar de verbouwing van de cao is geblokkeerd door een sterke insiderslobby in de industrie binnen vakbeweging en grote ondernemingen, en ook van de Belgische, waar onenigheid binnen en tussen de bonden stelselmatige ingrepen door de staat heeft bevorderd. De vraag is, ten slotte, niet of de Nederlandse vakbeweging veel sterker uit dit proces is gekomen – het lijkt er niet echt op – maar of zij een andere keuze had en of die meer zou hebben opgeleverd. Buitenlandse ervaringen zijn niet erg bemoedigend voor vakbonden die dwars zijn gaan liggen.

Tot slot

Behaalde successen in het verleden zijn geen garantie voor de toekomst, dat bleek na 2000. Mijn aarzelend bevestigend antwoord op de vraag of de overlegeconomie nog in de wereld van globalisering en Europese integratie past, hangt af van de toekomstige beleidsprestaties van het corporatisme. Als de overlegeconomie, met alle mitsen en maren, bijdraagt aan groei en werkgelegenheid, tweedeling voorkomt, innovatie bevordert en ongelijkheid afremt, dan is zij toekomstbestendig.

In het publieke debat en ook elders in dit boek komt aan de orde dat de organisatorische en politieke voorwaarden voor de overlegeconomie afkalven: machtsverlies van de vakbonden, onbestendigheid en populisme in de politiek, ernstige democratische bedenkingen tegen het corporatistische elitekartel, enzovoorts. Mijn korte en ongenueanceerde antwoord daarop is: ja dat is zo, maar het is niet echt nieuw. De toestand is ernstig, vooral bekeken vanuit de positie van de vakbeweging, maar niet onhoudbaar, en als de overlegeconomie meerwaarde heeft voor Nederland, dan zijn er ook oplossingen voor de genoemde problemen.

Of heeft Wolfgang Streeck (1998, p. 90) gelijk als hij schrijft dat de optimistische ‘sociaaldemocratische’ visie op de kracht en toekomst van het corporatisme, zoals verwoord in *A Dutch Miracle* en in dit hoofdstuk, de veranderingen in de internationale economische omgeving en het diepgaand ondermijnende effect van internationale beleidsconcurrentie voor het naoorlogse West-Europese model van arbeidsverhoudingen onderschat? En dat de waarde en onvervangbaarheid van georganiseerde collectieve

arbeidsverhoudingen en medezeggenschap voor de winstgevendheid van het Rijnlandse *stakeholder capitalism* en Europese samenwerking in een globale economie worden overschat? Mijn antwoord is dat de huidige fase van globalisering en digitale revolutie nu al zo'n drie decennia oud is en dat het naoorlogse model van arbeidsverhoudingen, aangepast en verbouwd, niettemin zijn wezenlijke trekken heeft behouden; dat collectieve arbeidsverhoudingen en medezeggenschap niet onvervangbaar zijn, of tijdsloos, maar wel zo nu en dan hun waarde bewijzen; dat beleidsconcurrentie binnen de Europese Unie van een andere orde is dan beleidsconcurrentie met China; en dat economische samenwerking en sociale beleidsconcurrentie binnen Europees verband ons soort overlegeconomie meestal, hoewel niet altijd, sterker maakt voor de globale concurrentie.