

Een nieuwe richting voor het poldermodel

Geef de sociale partners weer een rol bij de uitvoering van het sociaaleconomische beleid, bij de uitvoering van de WW en WIA, en bij het arbeidsmarktbeleid. Alleen dan kan het poldermodel zijn waarde bewijzen.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Het poldermodel mag zich de laatste tijd in een groeiende belangstelling verheugen. Een indicator hiervoor is het aantal artikelen in dagbladen waarin het woord 'poldermodel' voorkomt. In 2012 werd in 244 artikelen in Nederlandse dagbladen de term 'poldermodel' gebruikt, het hoogste aantal sinds 2004 en honderd meer dan in 2010.¹ Uiteraard zegt het aantal keren dat de term in de pers wordt gebruikt nog niets over de waardering ervan: media-aandacht kan zowel positief als negatief zijn. Zo waren er het afgelopen jaar naast titels als 'Nederlandse poldermodel nog lang niet dood' (Reformatorisch Dagblad, 23 juli 2012) en 'Polder heeft weer gewerkt' (AD 28 april 2012) ook koppen te lezen als 'Poldermodel is dolgedraaid' (Nederlands Dagblad, 5 oktober 2012), 'Herwaardering poldermodel is slecht voor de arbeidsmarkt' (NRC Handelsblad, 1 december 2012) en 'Rol poldermodel lijkt uitgespeeld' (Het Financieele Dagblad, 10 juli 2012).

Hoe dit ook zij, de reikende hand die het kabinet de sociale partners heeft toegestoken door hen uit te nodigen voor overleg over het sociaaleconomische beleid, lijkt een nieuwe fase voor het poldermodel in te luiden. Op het

moment van schrijven is nog niet bekend hoe het voorjaarsoverleg is afgelopen. Maar los van de uitkomst kunnen we de vraag stellen of we eigenlijk wel blij moeten zijn met de herleving van het poldermodel. Is Nederland werkelijk beter af als de overheid bij het formuleren van haar beleid rekening houdt met de wensen van de sociale partners? Gezien de vele kritische geluiden die over het poldermodel te horen zijn, spreekt het allerminst vanzelf dat deze vraag bevestigend moeten worden beantwoord.

Discussies over het poldermodel richten zich meestal op het polderoverleg in Den Haag: adviezen van de Sociaal-Economische Raad, het overleg tussen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid en het periodieke overleg met het kabinet, zoals het voorjaarsoverleg. Voor een levensvatbaar poldermodel is de samenwerking tussen de vakbonden en de werkgeversorganisaties op sectorniveau echter minstens zo belangrijk. Terwijl er de afgelopen tien jaar niet veel is veranderd in de centrale overlegstructuren, is de sectorale rol van de sociale partners uitgehold, doordat zij hun

Paul de Beer *Een nieuwe richting voor het poldermodel*

positie in de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen en het arbeidsmarktbeleid zijn kwijtgeraakt.

Revitalisering van het poldermodel vereist niet alleen dat de sociale partners en de overheid op landelijk niveau bereid zijn met elkaar zaken te doen, maar ook dat de sociale partners op het sectorale niveau weer een grotere verantwoordelijkheid gaan dragen, zo zal ik in dit artikel betogen. De afwegingen en beslissingen op decentraal niveau bepalen uiteindelijk het slagen of falen van het poldermodel.

Wat is het poldermodel?

Er bestaat geen overeenstemming over de betekenis van het woord poldermodel. De term verwijst naar de Nederlandse traditie van overleg tussen partijen met verschillende en deels strijdige belangen en de bereidheid van die partijen om naar overeenstemming te zoeken of in ieder geval een compromis te sluiten. In dit artikel beperk ik me tot het sociaal-economische poldermodel, waarin de sociale partners — de vakbonden en de werkgeversorganisaties — en de overheid de centrale actoren zijn. Het is in deze betekenis dat de term poldermodel in het midden van de jaren negentig werd geïntroduceerd.

Het overlegmodel tussen sociale partners en overheid bestaat uit twee componenten. De eerste is het centrale overleg tussen de sociale partners en de overheid waardoor de sociale partners betrokken worden bij het formuleren van het sociaaleconomisch beleid. Het gaat hierbij om de advisering door de Sociaal-Economische Raad, maar minstens zo belangrijk zijn de Stichting van de Arbeid en het periodieke overleg tussen de sociale partners en het kabinet.

De tweede component is de delegatie door de overheid van taken en verantwoordelijkheden aan de sociale partners op sectoraal en ondernemingsniveau. In de tweede helft van de vorige eeuw hadden de sociale partners vergaande bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de

uitvoering van de werknemersverzekeringen (werkloosheidswet, ziekwet en arbeidsongeschiktheidswet) door de bedrijfsverenigingen, die werden bestuurd door de vakbonden en de werkgevers. In de jaren negentig waren de sociale partners ook medeverantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid (destijds arbeidsvoorziening).

Nadat de parlementaire enquêtecommissie onder leiding van Flip Buurmeijer in 1993 had geconcludeerd dat de sociale zekerheid bij de sociale partners in slechte handen was, heeft de overheid steeds meer verantwoordelijkheden naar zich toegetrokken en is de decentrale rol van de sociale partners aanzienlijk beperkt. Natuurlijk zijn zij nog wel verantwoordelijk voor het afsluiten van cao's, maar dat is vanouds hun kerntaak, die niet door de overheid is gedelegeerd.

Hoewel de meeste discussies over het poldermodel over de eerste component gaan, het centrale overleg, is zoals gezegd de tweede, decentrale component, minstens zo belangrijk. Immers, de sociale partners kunnen op centraal niveau alleen een belangrijke rol spelen bij de gratie van het feit dat centrale afspraken doorwerken naar het decentrale cao-niveau. Zouden de vakbonden en werkgevers geen cao's afsluiten, dan zou er weinig reden zijn om gewicht toe te kennen aan hun advisering op centraal niveau. Bovendien zou een centraal akkoord tussen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid weinig betekenis hebben als het geen effect zou hebben op het decentrale cao-overleg.

In 1993 concludeerde een parlementaire commissie dat de sociale zekerheid bij de sociale partners in slechte handen was

Paul de Beer *Een nieuwe richting voor het poldermodel*

Waarom het centrale overleg onder druk staat

Het poldermodel heeft voor de centrale overheid – of misschien beter: vanuit het perspectief van het algemeen belang – ten minste drie voordelen. Ten eerste kan de regering profiteren van de kennis die de sociale partners hebben van het functioneren van de economie en de arbeidsmarkt. Ten tweede draagt medeverantwoordelijkheid van de sociale partners bij aan het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het regeringsbeleid. Ten derde kunnen de sociale partners een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid op decentraal niveau.

Profiteren van de specifieke kennis van de sociale partners is nog altijd een belangrijk pluspunt van het raadplegen van de sociale partners bij het vormgeven van het sociaaleconomisch beleid. De adviezen die het polderorgaan bij uitstek, de SER, aan het kabinet geeft, zijn in de loop van de tijd echter een steeds breder terrein gaan bestrijken. Zo heeft de SER de afgelopen jaren geadviseerd over het energiebeleid, duurzame ontwikkeling, de AWBZ en het zorgstelsel – terreinen waarop de sociale partners niet specifiek deskundig zijn. Weliswaar werden bij het opstellen van deze adviezen ook andere maatschappelijke organisaties, zoals milieuorganisaties en consumentenorganisaties, betrokken, maar dat maakt de vraag waarom juist de SER hierover zou moeten adviseren alleen maar relevanter. Dit geldt eens te meer doordat de sociale partners er niet in slaagden met een eensgezind advies te komen over zaken die hen veel meer aangaan, zoals medezeggenschap, het ontslagrecht en de AOW.

Het maatschappelijk draagvlak dat overeenstemming tussen het kabinet en de sociale partners oplevert, staat of valt met de steun die de sociale partners krijgen. Door de daling van het ledental van de vakbeweging als percentage van de beroepsbevolking spreekt het

niet langer voor zich dat een door de vakbeweging afgesloten akkoord op brede steun onder de werkende bevolking kan rekenen. Dit probleem wordt vergroot door de steeds eenzijdigere samenstelling van het ledenbestand: oudere mannen in traditionele sectoren als de industrie, de bouw en het transport maken daarvan een onevenredig groot deel uit.

De crisis waarin de grootste vakcentrale FNV is terechtgekomen na het afsluiten van het pensioenakkoord in 2011 laat zien dat een centraal overeengekomen compromis niet meer automatisch kan rekenen op steun van de achterban van de vakbeweging. Ook het verwijt dat de vakbonden vooral de gevestigde belangen van de *insiders* op de arbeidsmarkt behartigen ten koste van flexwerkers, jongeren en vrouwen tast de legitimatie van de rol van de vakbonden aan.

Er vindt geen vanzelfsprekende afstemming plaats tussen het overheidsbeleid en het cao-beleid

Doorwerking van centrale afspraken tussen de overheid en de sociale partners in de sectorale cao's draagt sterk bij aan de effectiviteit van het beleid. Maar doordat de sociale partners vrijwel geen rol meer spelen in de uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, is de uitvoering van dat beleid grotendeels los komen staan van het arbeidsvoorwaardenoverleg op sectorniveau. Er vindt geen vanzelfsprekende afstemming plaats tussen het overheidsbeleid en het cao-beleid. Integendeel, vakbonden kunnen in cao-onderhandelingen proberen compensatie te krijgen voor het overheidsbeleid, waardoor de sociale partners de overheid eerder tegenwerken dan ondersteunen.

Paul de Beer *Een nieuwe richting voor het poldermodel*

Het centrale overleg kent ook een aantal nadelen. Het kan, ten eerste, politieke besluitvorming vertragen. Ten tweede kan het (noodzakelijke) hervormingen op sociaaleconomisch gebied in de weg staan indien een van de sociale partners er niet mee instemt. Ten derde kan het op gespannen voet staan met democratische spelregels, doordat de rol van het parlement wordt beperkt.

Dat advisering door en overleg met de sociale partners politieke besluitvorming kunnen vertragen, is zonder meer juist. Advisering en overleg kosten nu eenmaal tijd. Hierbij passen echter twee kanttekeningen. Ten eerste duurt politieke besluitvorming over lastige kwesties ook zonder directe betrokkenheid van de sociale partners vaak lang. Dat de verhoging van de AOW-leeftijd zo lang op zich liet wachten, kwam vooral doordat er in de politiek een taboe lag op dit onderwerp en niet zozeer doordat de sociale partners dwarslagen.

Ten tweede is snelle besluitvorming niet altijd een voordeel, aangezien ze tot overhaaste of ondoordachte besluiten kan leiden. Hier kunnen zowel het Lentekoord van de zogenaamde Kunduz-coalitie als het regeerakkoord van het huidige kabinet als voorbeeld dienen. Beide kwamen opmerkelijk snel tot stand, mede doordat de sociale partners niet werden geraadpleegd. Maar beide akkoorden bleken achteraf elementen te bevatten (de forenzentaks en de inkomensafhankelijke zorgpremie) die onvoldoende doordacht waren en snel weer van tafel verdwenen.

Of het ernstig is als een van de sociale partners een noodzakelijke hervorming weet te blokkeren, valt niet objectief te beantwoorden. Het simpele feit dat een partij een hervorming wil tegenhouden toont immers aan dat het om een omstreden hervorming gaat. Zo heeft de vakbeweging tot nog toe met succes een versoepeling van het ontslagrecht weten te voorkomen. Maar arbeidsmarkt- en arbeidsrecht deskundigen verschillen van mening of we dit moeten betreuren of toejuichen.

Over het vermeende ondemocratische ge-

halte van het polderoverleg kan worden opgemerkt, dat het primaat van de politiek niet ter discussie staat. De overheid houdt het laatste woord. Als de sociale partners er niet uitkomen of als zij te veel afwijken van de door de overheid gewenste lijn, kan zij ingrijpen. Dit wordt wel aangeduid als 'de schaduw van de hiërarchie'.²

Democratie houdt echter meer in dan bij meerderheid beslissen in het parlement. Als het om zaken gaat die primair de werkgevers en werknemers raken, zoals lonen, arbeidstijden, ontslagrecht, pensioenen en werknemersverzekeringen, is het juist een verrijking van de democratie als de meest betrokken partijen hierover worden geraadpleegd en hun oordeel extra gewicht in de schaal legt bij de besluitvorming. Dit veronderstelt natuurlijk wel dat die partijen daadwerkelijk de belangen van de werkgevers en werknemers vertegenwoordigen. Zoals gezegd is dit aan werknemerszijde minder vanzelfsprekend geworden door de dalende organisatiegraad en de eenzijdige samenstelling van het ledenbestand van de vakbonden. Dit zet de legitimiteit van de rol van de vakbonden in het poldermodel onder druk.

De erosie van het poldermodel op sectorniveau

Ook delegatie van verantwoordelijkheden naar de sociale partners op sectorniveau kent een aantal voordelen en nadelen. De voordelen zijn vergelijkbaar met die van decentralisatie van bevoegdheden naar lagere overheden. Decentralisatie maakt het mogelijk om het beleid af te stemmen op de lokale of sectorale situatie. In plaats van het *one size fits all*-beleid van de centrale overheid ontstaat er ruimte voor differentiatie en maatwerk. Dit is van belang als de (arbeidsmarkt)situatie verschilt tussen sectoren en/of als de preferenties tussen sectoren uiteenlopen.

Een tweede voordeel is dat de sociale partners meer kennis hebben van de sectorale situ-

Paul de Beer *Een nieuwe richting voor het poldermodel*

atie en van de wensen van de betrokken partijen dan de centrale overheid. Daar komt, ten derde, bij dat de sociale partners al verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden op sectoraal of ondernemingsniveau. Door (overheids)taken aan hen te delegeren, kunnen deze beter worden afgestemd op het arbeidsvoorwaardenbeleid. Er is dan, zoals gezegd, minder risico dat het overheidsbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid elkaar in de wielen rijden doordat cao-afspraken compensatie bieden voor overheidsmaatregelen, waardoor deze aan effectiviteit inboeten.

Delegatie van taken aan de sociale partners kent ook nadelen, die vergelijkbaar zijn met decentralisatie van taken naar lagere overheden. Ten eerste leidt ze tot ongelijkheid tussen sectoren, hetgeen als onrechtvaardig kan worden ervaren. Ten tweede kunnen sectorale actoren hun verantwoordelijkheid ontlopen door de kosten van hun keuzes af te wentelen op de overheid of op de gemeenschap. Het klassieke voorbeeld hiervan is het onbedoelde gebruik van de wao in de jaren tachtig als afvloeiingsregeling voor overtollige werknemers. Ten derde kunnen de sociale partners andere doelstellingen hebben dan de centrale overheid, waardoor zij hun taak anders opvatten dan de overheid beoogt. Ten vierde kunnen er vraagtekens worden gezet bij de democratische legitimiteit van de uitvoering van taken door de sociale partners.

Doordat de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners op sectorniveau voor de uitvoering van overheidstaken sinds de jaren negentig sterk is verminderd, zijn ook de hierboven genoemde nadelen van delegatie van overheidsverantwoordelijkheden aanzienlijk beperkt. De sociale partners kunnen de sociale verzekeringen niet meer voor hun eigen doelen gebruiken en de kosten afwentelen op de gemeenschap, terwijl sectorale verschillen beperkt zijn tot bovenwettelijke regelingen in cao's.

Hiermee zijn echter ook de voordelen van sectorale delegatie grotendeels verdwenen. Er

wordt minder gebruikgemaakt van de kennis van de sociale partners en het is lastiger geworden het beleid af te stemmen op sectorale verschillen. Het belangrijkste nadeel is echter dat er op sectoraal niveau weinig of geen coördinatie meer is tussen het sociaaleconomische beleid van de overheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid van de sociale partners. De effectiviteit van het overheidsbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van het gedrag van werkgevers en werknemers: zij beslissen uiteindelijk over het aannemen en ontslaan van personeel, over de loonontwikkeling, over de arbeidsomstandigheden et cetera. Doordat de sociale partners geen verantwoordelijkheid meer dragen voor het sociaaleconomische beleid op sectorniveau, worden zij ook niet geprikkeld om daarmee in hun arbeidsvoorwaardenoverleg rekening te houden.

Revitalisering van het poldermodel

Zoals uit bovenstaande overzicht van voor- en nadelen blijkt, ligt de belangrijkste uitdaging voor het poldermodel niet op het centrale, maar op het decentrale, sectorale niveau. Dat het centrale polderoverleg onder druk staat, heeft vooral te maken met ontwikkelingen binnen de vakbeweging en op het sectorniveau. De daling van de organisatiegraad en de eenzijdige samenstelling van het ledenbestand tasten de legitimiteit van de vakbonden aan. Tegelijkertijd heeft de 'verbanning' van de sociale partners uit de instituties van de verzorgingsstaat hun medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het overheidsbeleid uitgehold. Beide ontwikkelingen versterken elkaar.

Om de daling van het ledental te keren, neigen vakbonden ernaar meer te luisteren naar hun leden en minder bereid te zijn tot compromissen op centraal niveau waarin een groot deel van de achterban zich niet herkent. De belangrijkste voorwaarde om het poldermodel te revitaliseren is dan ook om de sociale partners op sectorniveau weer meer verant-

Paul de Beer *Een nieuwe richting voor het poldermodel*

woordelijkheid te geven voor het sociaaleconomische beleid. Dit dwingt hen om bij het cao-overleg meer rekening te houden met de bredere sociaaleconomische context. En het biedt vakbonden de mogelijkheid om hun herkenbaarheid voor (potentiële) leden te vergroten, doordat zij (mede)verantwoordelijk worden voor het socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid.

Concreet zou dit kunnen betekenen dat zij weer een rol krijgen toebedeeld bij de regie en de uitvoering van de werknemersverzekeringen (WW, WIA) en het arbeidsmarktbeleid. De laatste tijd hebben vakbonden en werkgevers, soms in samenwerking met lokale of regionale overheden, al voorzichtige initiatieven genomen op het gebied van arbeidsmarktbeleid, zoals van-werk-naar-werk-trajecten. Binnen het huidige wettelijke kader is hiervoor echter slechts beperkt ruimte, aangezien het uww en de gemeenten hiervoor primair verantwoordelijk zijn.

Uiteraard moet worden voorkomen dat de sociale partners, net als vroeger bij de bedrijfs-

verenigingen, in de verleiding komen op kosten van de gemeenschap voor Sinterklaas te spelen. De financiering van de werkloosheidsuitkeringen en het arbeidsmarktbeleid zou dus ook grotendeels op sectorniveau moeten liggen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de inspanningen van de sociale partners om werkloosheid te voorkomen of te beperken zich direct uitbetalen in minder uitgaven voor uitkeringen. Voor de vakbonden zou dit ook de herkenbaarheid bij hun achterban kunnen vergroten, waardoor op termijn het ledental weer zou kunnen gaan groeien. Dit zou op zijn beurt weer bijdragen aan de legitimiteit van de vakbonden, wat op de lange termijn essentieel is voor behoud van het poldermodel.

Wil Nederland werkelijk baat hebben bij revitalisering van het poldermodel, dan moeten dus niet alleen alle betrokken partijen bereid zijn op centraal niveau compromissen te sluiten, maar moeten bovenal de sociale partners op sectorniveau een grotere rol toebedeeld krijgen in de vormgeving en uitvoering van het sociaaleconomisch beleid.

Noten

1 Ontleend aan NexisLexis,

evenals de hiernavolgende titels van enkele artikelen.

2 Vgl. Jelle Visser en Anton He-

merijck (1998). 'Een Nederlands mirakel'. Amsterdam: Amsterdam University Press.