



---

ISBN 978 90 12 57959 9  
NUR 781

De Preadviezen 2013 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde wordt uitgegeven door Sdu Uitgevers, Den Haag.

© 2013 De auteurs, p/a Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Postbus 98, 1000 AB Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag 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 reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

---

# **Arbeidsverhoudingen onder druk**

Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde

Preadviezen 2013

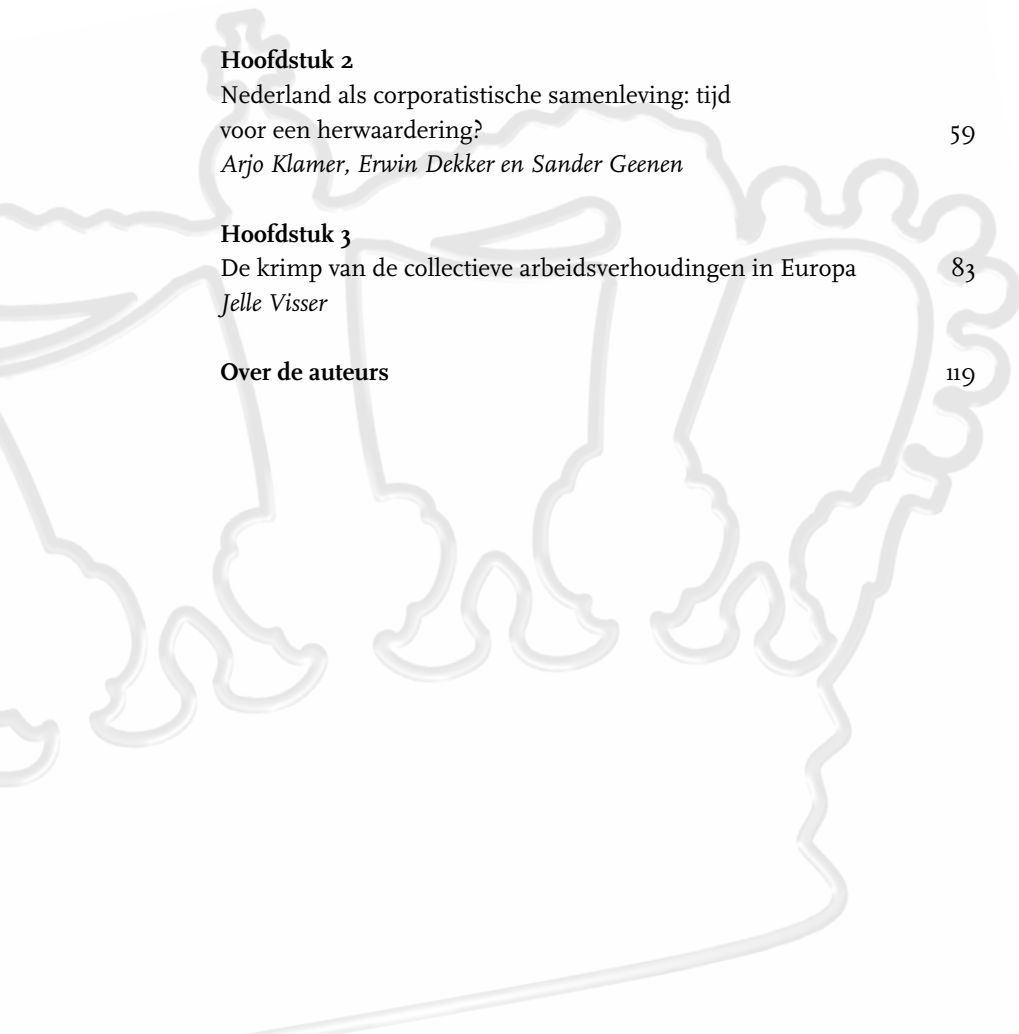
**Onder redactie van**  
Prof. dr. P.T. de Beer



---

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	7
<b>Hoofdstuk 1</b> 30 jaar na Wassenaar: de Nederlandse arbeidsverhoudingen in perspectief <i>Paul de Beer</i>	11
<b>Hoofdstuk 2</b> Nederland als corporatistische samenleving: tijd voor een herwaardering? <i>Arjo Klamer, Erwin Dekker en Sander Geenen</i>	59
<b>Hoofdstuk 3</b> De krimp van de collectieve arbeidsverhoudingen in Europa <i>Jelle Visser</i>	83
<b>Over de auteurs</b>	119



---

---

# Arbeidsverhoudingen onder druk: inleiding

*Paul de Beer*

---

De collectieve arbeidsverhoudingen in Nederland staan onder druk. De organisatiegraad van de vakbonden daalt al jaren, waardoor nog minder dan een op vijf werknemers vakbondslid is. Binnen de vakbeweging rommelt het. De grootste vakcentrale, de FNV, is bijna aan interne strubbelingen ten onder gegaan en probeert zichzelf nu te herpositioneren. Aan werkgeverszijde zijn er ook aanwijzingen van interne spanningen, blijkend uit het vertrek van de voorzitter van MKB Nederland en diens aankondiging een nieuwe werkgeversclub op te richten. Hoewel de dekkingsgraad van cao's in Nederland onverminderd hoog is, lijkt de betekenis van de cao af te nemen. Zelfstandigen zonder personeel en een deel van de flexwerkers worden niet door cao's gedekt. Door decentralisatie van onderhandelingen en openingsclausules in cao's neemt de coördinerende werking van de cao op de arbeidsvoorwaarden af. Het Sociaal akkoord dat in april 2013 werd gesloten, werd aanvankelijk verwelkomd als een herleving van het poldermodel, maar inmiddels wordt van allerlei kanten aan het akkoord getornd. De oppositiepartijen bekritisieren het ondemocratische gehalte en het feit dat belangrijke arbeidsmarkthervormingen worden uitgesteld. De sociale partners waarschuwen dat zij hun handtekening onder het akkoord zullen intrekken als er elementen uit worden gelicht.

Het is opmerkelijk dat deze ontwikkelingen, die haast dagelijks de krantenpagina's vullen, slechts op magere belangstelling van economen mogen rekenen. Voor zover economen aandacht besteden aan de arbeidsverhoudingen en het overlegmodel, is het toch vooral als verstoring van de vrije markt. Onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties rieken al snel naar samenspanning en kartelvorming, die ten koste gaan van een flexibele marktwerking en de insiders bevoordelen ten koste van de outsiders. Overleg tussen de overheid en de sociale partners leidt tot stroperige en ondoorzichtige besluitvorming en kan noodzakelijke hervormingen in de weg staan als deze strijdig zijn met gevestigde belangen.

De meeste economen erkennen wel dat door het bijzondere karakter van arbeid als productiefactor – zoals het feit dat arbeid onlosmakelijk verbonden is met de persoon die haar aanbiedt en daardoor zeer beperkt deelbaar is – de arbeidsmarkt onvermijdelijk wordt gekenmerkt door imperfecties, waarvan onvrijwillige werkloosheid de bekendste is. Dit maakt een zekere regulering van de arbeidsmarkt onvermijdelijk en kan ook enige vorm van collectieve

representatie van belangen wenselijk maken. Maar die regels en instituties worden dan toch primair beoordeeld op de mate waarin zij de arbeidsmarkt dichter bij een ideaaltypische Walrasiaanse markt brengen. De vraag is dan of collectieve arbeidsverhoudingen de feilen van een ongereguleerde arbeidsmarkt beperken of versterken. Een meerderheid van de economen lijkt naar het laatste te neigen.

In deze Preadviezen wordt de (veronder)stelling dat collectieve arbeidsverhoudingen de werking van de arbeidsmarkt verstoren, kritisch tegen het licht gehouden en van kanttekeningen voorzien. In mijn eigen bijdrage ('30 jaar na Wassenaar: de Nederlandse arbeidsverhoudingen in perspectief') breng ik de Nederlandse arbeidsverhoudingen anno 2013 en de ontwikkelingen daarin sinds het befaamde Akkoord van Wassenaar in 1982 in kaart. Hoewel er de afgelopen decennia veel is veranderd in de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen, constateer ik in mijn bijdrage toch vooral een grote mate van continuïteit in het Nederlandse overlegmodel. De belangrijkste instituties zijn nog dezelfde als een halve eeuw geleden en de dekingsgraad van cao's – wellicht het belangrijkste 'product' van de arbeidsverhoudingen – is hoog en stabiel. Daarnaast vertoont het landelijke polderoverleg tussen de sociale partners en de overheid weliswaar zijn ups en downs, maar de verschillende partijen blijken toch keer op keer – en vooral in een periode van crisis – bereid hun deelbelangen tijdelijk opzij te zetten en een compromis te sluiten. Hoe men dit overlegmodel vanuit economisch oogpunt moet beoordelen is minder duidelijk. De economische theorie levert alleen een eenduidig (negatief) antwoord op als men de collectieve arbeidsverhoudingen afzet tegen een ideaaltypische perfecte vrije markt. Een dergelijke vergelijking heeft echter geen realiteitswaarde. Houdt men rekening met de imperfecties die ook zouden bestaan zonder collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, dan biedt de economische theorie weinig houvast om tot een beoordeling van arbeidsverhoudingen te komen. Het hangt er maar van af met welke imperfecties men rekening houdt en welke vorm die arbeidsverhoudingen aannemen. Ook empirisch onderzoek helpt ons niet veel verder. Samenhangen die men in een bepaalde periode vindt, blijken enige tijd later vaak geen stand te houden. Ook de OECD concludeerde een aantal jaren geleden dat er geen robuuste verbanden bestaan tussen de kenmerken van stelsels van arbeidsverhoudingen en de economische prestaties van landen. Concentreren we ons op de economische prestaties van Nederland in de afgelopen decennia, dan onderscheidt ons land zich op het gebied van economische groei niet van landen met een ander stelsel, maar wel in een lang volgehouden loonmatiging en een sterke werkgelegenheids groei. Op beide aspecten is de voorsprong van Nederland ten opzichte van de omringende landen in de laatste tien jaar echter verdwenen. De grote mate van stabiliteit en continuïteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen sinds het Akkoord van Wassenaar, garandeert dan ook niet dat dit in de toekomst ook het geval



zal zijn. Het is daarom wenselijk de sterke en zwakke kanten van het poldermodel zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en na te gaan welke hervormingen nodig zijn om de zwakke punten te versterken zonder de sterke punten te verzwakken.

*Klamer, Dekker en Geenen* vragen zich in het volgende hoofdstuk ('Nederland als corporatistische samenleving: tijd voor een herwaardering?') af waarom economen zo weinig oog hebben voor het belang van de cultuur van overleg en samenwerking voor het functioneren van de economie. Zij stellen dat de sociale logica, cultuur en in het bijzonder de corporatistische cultuur een blinde vlek zijn in de standaard economische benadering. Met de sociale logica duiden zij op de logica van sociale relaties, van groepen, van gemeenschappen, van de politiek en van samenlevingen. Die logica onderscheidt zich van de logica van de ruil, die centraal staat in de economische wetenschap, maar die op belangrijke sferen van de samenleving niet van toepassing is. Dat geldt ook voor de sfeer van het corporatisme, zoals het landelijke overleg tussen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (tezamen met de onafhankelijke kroonleden). Het gaat daarbij niet om een zuiver 'rationeel' proces, waarin iedere partij het maximale van haar eigen doelen tracht te realiseren. Die doelen zelf kunnen onderwerp van het overleg zijn en door een nieuwe 'framing' van het probleem kunnen er oplossingen gevonden worden die alle partijen omhelzen. Het gaat niet in de eerste plaats om onderhandelingen, waarin de winst van de een ten koste gaat van de ander, maar om deliberatie. In de welbekende termen van Hirschman is in de sociale logica, anders dan in de markt, niet 'exit' het belangrijkste middel om je doelen te realiseren, maar 'voice' en 'loyalty'. In het verlengde van Oostenrijkse economen als Von Wieser, Von Mises en Hayek benadrukken Klamer c.s. het grote belang van de inbedding van markten in een bepaalde cultuur van gedeelde waarden en normen. In Nederland verschaft de overlegcultuur legitimiteit aan het bestaan van de vrije markt. Uiteindelijk bestaat de kapitalistische economie binnen en bij de gratie van een sociale logica. Dit alles neemt niet weg dat de sociale logica van het corporatisme ook haar keerzijden kent. Te denken valt aan de uitsluiting van buitenstaanders (zoals zzp'ers), de stroperigheid van besluitvorming die tot suboptimale uitkomsten kan leiden en de beperkte legitimiteit van de vakbonden door een teruglopende organisatiegraad. Deze keerzijden zouden echter geen reden moeten zijn om de logica van de ruil voorrang te geven boven de sociale logica, maar juist om de sociale logica te versterken en te revitaliseren.

In het derde en laatste hoofdstuk ('De krimp van de collectieve arbeidsverhoudingen in Europa') analyseert *Visser* de ontwikkelingen in de collectieve arbeidsverhoudingen in Europa in de afgelopen decennia. Hij constateert een teruggang in het belang van onderhandelingen met meerdere werkgevers, dat wil zeggen onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversor-

ganisaties op sectorniveau en landelijk niveau. Deze onderhandelingen met werkgeversorganisaties vormden lange tijd de hoeksteen van de arbeidsverhoudingen in het merendeel van de Europese landen, maar verliezen steeds meer aan betekenis. Dit gaat samen met een daling van de dekkinggraad van cao's, een afnemend effect op de vloer in het loongebouw of de algehele loonstijging en een 'dualisering' van de arbeidsmarkt met grotere tegenstellingen tussen insiders en outsiders.

Het overheidsbeleid is hier direct op van invloed, met name via de zogenaamde algemeen verbindend verklaring van cao's. Zonder algemeen verbindend verklaring is de organisatiegraad van werkgevers lager en daarmee veelal ook de dekkinggraad van cao's, tenzij de organisatiegraad van de vakbonden hoog is. Sinds de jaren tachtig is er in de meeste Europese landen sprake van een decentralisatietendens, waardoor het zwaartepunt van de onderhandelingen verschuift van sectoraal of bovensectoraal niveau naar ondernemingsniveau. Dit betekent niet alleen dat sector-cao's plaats maken voor ondernemings-cao's, maar ook dat in veel landen in sectorale cao's openingsclausules worden opgenomen, die het individuele bedrijven op onderdelen mogelijk maakt af te wijken van cao-bepalingen. Daarnaast kan er sprake zijn van 'articulatie', waarbij achtereenvolgens op verschillende niveaus (sectorniveau en ondernemingsniveau) loononderhandelingen met de vakbonden plaatsvinden. Volgens Visser zijn openingsclausules een steeds belangrijker kenmerk van het systeem van collectieve onderhandelingen in Europa geworden. In een periode van lage inflatie en grote onzekerheid bieden ze werkgevers de mogelijkheid om af te wijken van collectieve afspraken op sectorniveau. Daarmee vormen ze in zekere zin het spiegelbeeld van de indexeringsclausules (automatische prijscompensatie) die de vakbonden in de jaren zestig en zeventig eisten om in nominale contracten reële loonsverhogingen te garanderen. Het effect hiervan is dat de arbeidsverhoudingen exclusiever worden, doordat de coalitie van vakbonden en werkgevers een kleinere achterban vertegenwoordigt en zich op steeds beperktere doelen richt. Dit kan resulteren in een dalende dekkinggraad van cao's en grotere loonverschillen tussen bedrijven en tussen insiders en outsiders.

Visser haalt John Maynard Keynes aan die in de jaren dertig in een brief aan de Amerikaanse president Roosevelt schreef: "I regard the growth of wage bargaining as essential. I approve minimum wage and hours regulation". In deze tijd van economische crisis, waarin Keynes onder de mainstream economen weer 'en vogue' is geworden, verdient ook deze uitspraak van Keynes het serieus te worden genomen door economen. Er is alle reden om in de economische wetenschap aan de collectieve arbeidsverhoudingen de plaats toe te kennen die zij verdienen. Hopelijk kunnen deze preadviezen hieraan een kleine bijdrage leveren.

# 30 jaar na Wassenaar: de Nederlandse arbeidsverhoudingen in perspectief

*Paul de Beer*

---

## 1. Inleiding

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de goede sociaaleconomische prestaties van Nederland internationaal de aandacht trokken, staat het Nederlandse overlegmodel bekend als het ‘poldermodel’. Aan dit poldermodel wordt beurtelings toegeschreven waarom Nederland zo goed presteert (zie bv. Prakke en Van Zanden, 2013) en waarom Nederland achterop raakt. Dit hoofdstuk beoogt feiten en ficties rond het poldermodel te scheiden en geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in en de prestaties van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen in de afgelopen dertig jaar.

Dit hoofdstuk valt in twee delen uiteen. Het eerste deel is primair beschrijvend, het tweede deel analyserend en evaluerend. Het eerste deel schetst eerst de stand van zaken van de arbeidsverhoudingen in Nederland anno 2013. Vervolgens worden de belangrijkste trends in de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de afgelopen dertig jaar in beeld gebracht, dat wil zeggen in de periode sinds het befaamde Akkoord van Wassenaar uit 1982. Het tweede deel biedt een beknopt overzicht van de economische theorie van de arbeidsverhoudingen. Het gaat daarbij enerzijds om het effect van collectieve onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers of werkgeversorganisaties op het loon en andere arbeidsvoorwaarden en op de prestaties van de onderneming. Anderzijds gaat het om het effect van het stelsel van arbeidsverhoudingen op de macroeconomische prestaties van een land. Beide aspecten worden theoretisch belicht en de uitkomsten van empirisch onderzoek worden samengevat. Tot slot worden specifiek voor Nederland de uitkomsten en effecten van het stelsel van arbeidsverhoudingen in beeld gebracht. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Voorafgaand wordt in de volgende paragraaf kort aangegeven wat we in dit hoofdstuk verstaan onder arbeidsverhoudingen en een stelsel van arbeidsverhoudingen.

## 2. Arbeidsverhoudingen – definitie en afbakening

### 2.1 Wat zijn arbeidsverhoudingen?

Er is geen algemeen erkende definitie van arbeidsverhoudingen. Van Voorden et al. (1993: 8) definiëren arbeidsverhoudingen als “de relaties tussen de werkgevers, de werknemers en hun respectievelijke organisaties en tussen deze en de overheid, voor zover deze relaties een structurerende invloed uitoefenen op de plaats van de arbeid in de onderneming en de maatschappij.” Tros et al. (2004: 11) omschrijven arbeidsverhoudingen als “de informele en formele regels over de positie van en interacties tussen werkgever(s) en werknemer(s) op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties”. Deze definities omvatten in principe zowel de relatie tussen individuele werkgevers en individuele werknemers als de relatie tussen de vertegenwoordigers van beide. In deze *Preadviezen* beperken we ons evenwel tot de collectieve arbeidsverhoudingen, dat wil zeggen de relatie tussen vertegenwoordigers van werknemers (in het bijzonder vakbonden) en werkgevers of werkgeversorganisaties. De individuele arbeidsrelatie valt niet onder deze interpretatie van arbeidsverhoudingen, al wordt ze vanzelfsprekend wel door de collectieve arbeidsverhoudingen beïnvloed (denk aan de doorwerking van de cao in de individuele arbeidsovereenkomst). Ook het *human resources management* (HRM) van een onderneming wordt hier niet tot het terrein van de arbeidsverhoudingen gerekend. In de engelstalige vakliteratuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen *industrial relations*, die alleen over de collectieve relaties gaan, en *employment relations*, die ook over de individuele arbeidsrelatie gaan (zie bv. Bamber et al. 2004). Overigens lijkt de term *industrial relations* internationaal geleidelijk plaats te maken voor *labour relations*.<sup>1</sup>

### 2.2 Wat is een stelsel van arbeidsverhoudingen?

De Amerikaanse econoom John Thomas Dunlop (1914-2003) analyseerde in zijn boek *Industrial relations systems* (1958) als eerste de arbeidsverhoudingen als een samenhangend systeem of stelsel. Hoewel hij niet echt een theorie van arbeidsverhoudingen ontwikkelde, maar vooral een theoretisch raamwerk schetste, biedt zijn boek nog altijd een goed vertrekpunt om arbeidsverhoudingen te bestuderen. Dunlop onderscheidde de actoren, de context, de regels en de ideologie van een systeem van arbeidsverhoudingen. Bij de actoren gaat het om een hiërarchie van werkgevers en van werknemers en om de overheid. De context betreft bijvoorbeeld de productietechnologie, de marktstructuur en de machtsverdeling. De regels omvatten zowel de procedures voor het formuleren van regels als de inhoud van de regels zelf (zoals de arbeidsvoorwaarden)

<sup>1</sup> Vgl. de naamsverandering van de International Industrial Relations Association, IIRA, in International Labour and Employment Relations Association, ILERA in 2010, zie <http://www.ilo.org/public/english/iira/about/index.htm>

en procedures voor de toepassing van de regels. De dominante ideologie, ten slotte, beschrijft de gedeelde ideeën en overtuigingen met betrekking tot de arbeidsverhoudingen in een land. Het ‘poldermodel’ zou men daar als een voorbeeld van kunnen beschouwen.

Als we de arbeidsverhoudingen in termen van een ‘spel’ zouden duiden, dan kunnen we, in navolging van Dunlop, de volgende elementen onderscheiden:

- Actoren (spelers)
- Niveaus (speelveld)
- Processen (spel)
- Instituties (spelregels)
- Uitkomsten (de uitslag)

Schema 1 geeft voor Nederland (en voor het supranationale niveau) een overzicht van het speelveld van de arbeidsverhoudingen. Zowel bij de processen als bij de instituties is het belangrijk onderscheid te maken tussen formele procedures en regels en informele processen en regels. Tevens is van belang of processen en regels betrekking hebben op de relatie tussen werkgevers en werknemers (bipartiet) of dat ook de overheid hierbij een rol speelt (tripartiet). Zoals gezegd wordt de arbeidsrelatie van de individuele werknemer met zijn werkgever hier niet tot de arbeidsverhoudingen gerekend, maar voor de volledigheid is zij toch in schema 1 opgenomen.

### 3. De Nederlandse arbeidsverhoudingen anno 2013

Aan de hand van schema 1 worden in deze paragraaf de Nederlandse arbeidsverhoudingen anno 2013 geschetst. Omdat het te ver zou voeren iedere cel in schema 1 uitvoerig te beschrijven, worden allereerst de belangrijkste collectieve actoren beschreven en vervolgens de belangrijkste kenmerken van de arbeidsverhoudingen op het niveau van de onderneming, van de sector en op nationaal niveau geschetst. Het individuele niveau blijft onbesproken, evenals de arbeidsverhoudingen op bovennationaal niveau.

#### 3.1 Actoren

##### *Vakorganisaties*

De belangrijkste vertegenwoordigers van de werknemers zijn de vakbonden of vakverenigingen, die voornamelijk langs sectorale lijn en langs levensbeschouwelijke lijn zijn georganiseerd. De meeste vakbonden organiseren werknemers in bepaalde sectoren. Door een reeks van fusies van sectorale vakbonden heeft er overigens een sterke concentratie van vakbonden plaats gevonden. Zo vertegenwoordigt de grootste Nederlandse vakbond, FNV Bondgenoten, werknemers in vrijwel de gehele marktsector. De meeste vakbonden zijn aangesloten bij een van de drie vakcentrales, de ‘algemene’ FNV

Schema 1: Dimensies en niveaus van de arbeidsverhoudingen

Dimensies		individuele werknemer	arbeidsorganisatie	Niveau sector/beroep/regio	nationaal	supranationaal
Actoren	werknemers	individuele werknemer	OR, bedrijfsbond, kadeleden	vakbond	vakcentrale, vakbond	EVV, EOR
	werkgevers	leidinggevende/directeur	werkgever (en aandeelhouders)	brancheorganisatie/werkgeversvereniging	werkgeversorganisatie	Business Europe, multinationals
	overheid	UWV (WERKbedrijf), kantomeester	arbeidsinspectie, lokale overheid	regionale overheid, ondernemingsinstellingen	rijksoverheid	EC
Processen	formele (overleg) procedures	werkoverleg, functioneringsgesprek	overleg OR-directie, CAO-onderhandelingen, staking	CAO-onderhandelingen, staking, O&O-fonds	STAR	Europese Sociale Dialoog, EESC, overleg MNO - EOR
	informele	ontslagprocedure	ontslagprocedure	provinciale SER	SER, RWI, voorjaars-/najaars-overleg, 'top'	Europese Sociale Dialoog, ILO
Instituten		werkgever	HRM-beleid			
	formele regels	arbeidscontract	ondernemings-CAO	bedrijfsak-CAO	centraal akkoord, aanbevelingen aan CAO-partijen	advies aan EC, raamwerk overeenkomst
	informele regels	ontslagrecht, minimumloon, werktijden	wet op CAO	wet op CAO, wet op AVV	loonbeleid, sociale zekerheid, belastingen	EU-richtlijn
Uitkomsten	economisch	psychologisch contract	bedrijfscultuur	samenwerking/conflict	centraal akkoord	EU-richtlijn, ILO-verdrag
	sociaal	loon, prestatie	loonkosten, werkgelegenheid, productiviteit, winst	loonkosten, werkgelegenheid	potmodel/overlegcultuur	gedragsnormen
		functie-inhoud, werktevredenheid (stress)	baanzekerheid	werkloosheid	economische groei, werkgelegenheid	economische groei, concurrentievervalsingen

- HRM**
- AVV: Algemeen verbindend verklaring
  - CAO: Collectieve arbeidsovereenkomst
  - EC: Europese Commissie
  - EESC: Europees Economisch en Sociaal Comité
  - EOR: Europese ondernemingsraad
  - EVV: Europees Verbond van Vakverenigingen
  - ILO: Internationale Arbeidsorganisatie
- Arbeidsverhoudingen**
- MNO: Multinationale onderneming
  - O&O: Opleiding en ontwikkeling
  - RWI: Raad voor Werk en Inkomens
  - SER: Sociaal-Economische Raad
  - STAR: Stichting van de Arbeid
  - UWV: Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen

(in 1982 ontstaan uit een fusie van het socialistische NVV en het katholieke NKV, die overigens al in 1976 een federatie vormden), het protestants-christelijke CNV en de voornamelijk op middelbaar en hoger personeel gerichte vakcentrale MHP. Vakbonden willen overigens nog wel eens van vakcentrale wisselen. Zo is De Unie, de grootste vakbond van het MHP, recent uit deze vakcentrale gestapt en overweegt, op het moment van schrijven, zich bij een andere vakcentrale aan te sluiten.

De Nederlandse vakbonden tellen gezamenlijk 1,85 miljoen leden (2012). Slechts twee op de drie daarvan, ca. 1,26 miljoen (2011) zijn werkzaam als werknemer. Daarmee bedraagt de netto-organisatiegraad (percentage van de werknemers dat lid is van een vakbond) momenteel slechts 17%: niet meer dan een op de zes werknemers is lid van een vakbond.

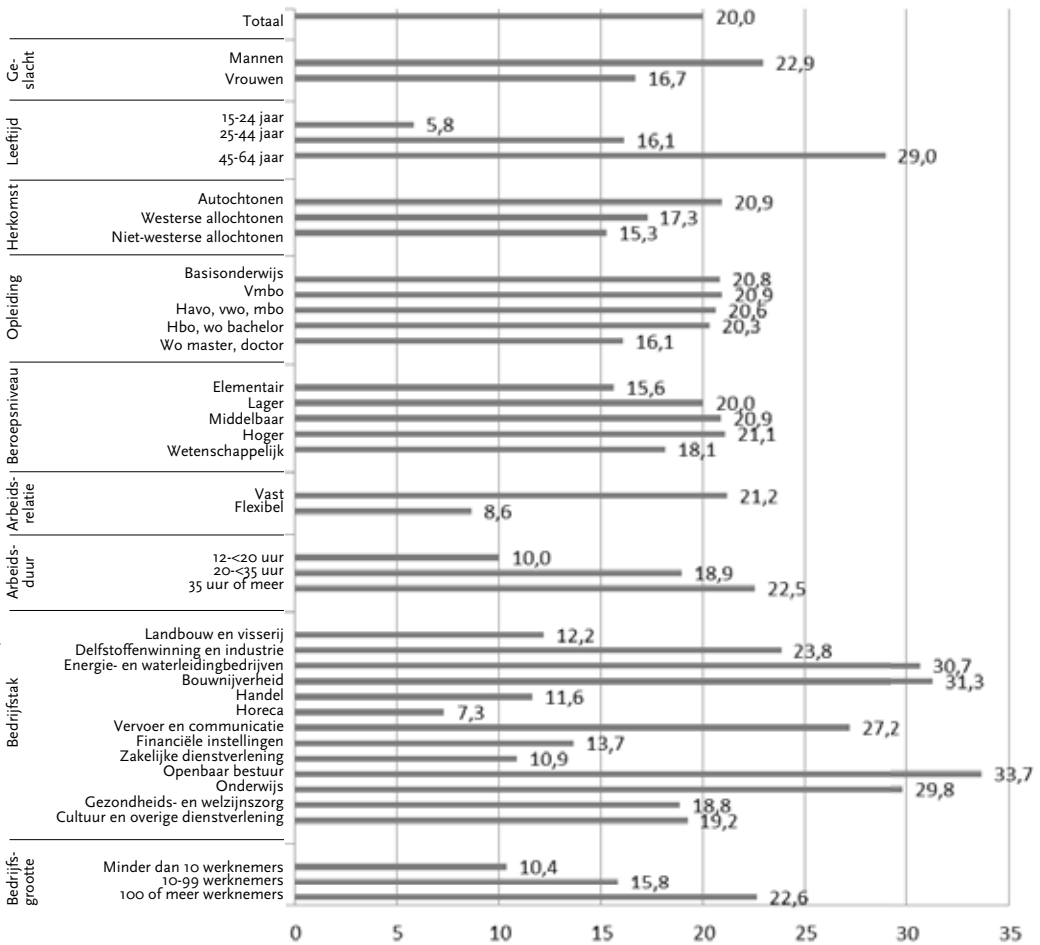
De organisatiegraad varieert sterk, zowel naar kenmerken van het bedrijf, als naar kenmerken van de werknemers. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht voor het jaar 2011. De grootste verschillen doen zich voor tussen leeftijdsgroepen, dienstverbanden, sectoren en bedrijfsgrootte. Ouderen, werknemers met een vast dienstverband en een voltijdbaan, werknemers in de energie- en waterleidingbedrijven, de bouw, vervoer en communicatie, openbaar bestuur en onderwijs en werknemers in grote bedrijven zijn veel vaker vakbonds-lid dan jongeren, werknemers met een flexibel dienstverband en een deeltijdbaan, werknemers in de landbouw, handel, horeca, financiële en zakelijke dienstverlening en werknemers in kleine bedrijven. Opmerkelijk is dat de verschillen naar opleidingsniveau en beroepsniveau betrekkelijk gering zijn. Alleen de uitersten van de hiërarchie (elementaire beroepen en wetenschappelijk personeel) zijn enigszins ondervertegenwoordigd.

De grote verschillen in organisatiegraad tussen groepen impliceren dat de samenstelling van het ledenbestand van de vakbeweging geen evenwichtige afspiegeling vormt van de werknemerspopulatie. Tabel 1 vergelijkt voor een aantal groepen die oververtegenwoordigd zijn onder de vakbondsleden hun aandeel in het totale aantal als werknemer werkzame vakbondsleden en het aandeel in het totaal van alle werknemers. Hoewel de verschillen aanzienlijk zijn, is alleen de groep oudere werknemers (45-64 jaar) met meer dan 10 procentpunten oververtegenwoordigd onder de vakbondsleden.

Tabel 1: Kenmerken van werknemers die vakbonds-lid zijn en van alle werknemers, 2011 (% van totaal werkzame vakbondsleden resp. werknemers)

	<b>vakbondsleden</b>	<b>werknemers</b>
Mannen	61,4	53,6
45-64 jaar	57,4	39,7
Vaste arbeidsrelatie	96,0	90,8
Voltijdbaan	63,8	56,7
Bouwnijverheid	7,5	4,8
Openbaar bestuur en onderwijs	25,9	16,3
Bedrijf met 100 of meer werknemers	78,3	69,2

Bron: CBS (Statline); bewerking door auteur



Figuur 1: Organisatiegraad van de vakbeweging (percentage vakbondsleden per categorie werknemers), 2011

Bron: CBS (Statline)

### De ondernemingsraad

Nederland kent een zogenaamd dual stelsel van arbeidsverhoudingen. Dit houdt in dat de belangen van werknemers deels worden behartigd door vakbonden en deels door ondernemingsraden (OR'en). Dit verschilt bijvoorbeeld van de situatie in de Scandinavische landen, waar de vakbonden in plaats van ondernemingsraden de belangen van de werknemers op ondernemingsniveau behartigen. Het instellen van een ondernemingsraad is in Nederland verplicht voor bedrijven met tenminste 50 medewerkers. Krachtens de Wet op de OR (kortweg WOR, oorspronkelijk daterend uit 1950) is het doel van de OR "het goed functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen" en is hij dus niet alleen bedoeld om de belangen van de medewerkers te behartigen.



Hiertoe heeft de OR een aantal bevoegdheden, zoals instemmingsrecht bij veranderingen ten aanzien van pensioenregelingen, werktijdregelingen, belonings- of functiewaarderingssystemen en arbeidsomstandighedenregelingen (art. 27 WOR), adviesrecht bij fusies, overnames en grote reorganisaties (art. 25 WOR) en beroepsrecht indien de werkgever zijn advies terzijde legt (art. 26 WOR). In het algemeen speelt de OR geen rol van betekenis bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden. Enkele uitzonderingen daargelaten, worden collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) overeengekomen tussen een of meer vakbonden en werkgevers(organisaties). Als er een cao van toepassing is, kan de OR daar niet van afwijken. Wel kennen steeds meer cao's aan OR'en de bevoegdheid toe om over bepaalde aspecten van de arbeidsvoorwaarden (bijv. arbeidstijden) afspraken te maken met de werkgever.

### *Werkgeversorganisaties*

Veel werkgevers zijn aangesloten bij een of meer werkgeversorganisaties. Meestal gaat het daarbij om een brancheorganisatie, die de belangen van de ondernemingen in een bepaalde branche behartigt, onder meer door met vakbonden te onderhandelen over een sector-cao. De meeste brancheorganisaties, maar ook veel grotere individuele bedrijven, zijn aangesloten bij een van de drie overkoepelende werkgeversorganisaties, het 'algemene' VNO-NCW (ontstaan uit een fusie van het algemene VNO en het protestants-christelijke NCW), het op het midden- en kleinbedrijf gerichte MKB Nederland en de op de agrarische sector gerichte LTO Nederland. Daarnaast speelt de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN), die tevens bij VNO-NCW is aangesloten, een belangrijke rol bij de cao-onderhandelingen, hetzij doordat zij zelf, in opdracht van een of meer werkgevers(organisaties), onderhandelt over cao's, hetzij doordat zij werkgevers(organisaties) adviseert en ondersteunt bij cao-onderhandelingen.

Over het ledental en de organisatiegraad van werkgeversverenigingen is opmerkelijk weinig bekend. Volgens Oeij et al. (2013: 60) is 42% van de vestigingen van bedrijven en instellingen lid van een werkgeversvereniging of branchevereniging.<sup>2</sup> Van de kleine bedrijven (met minder dan 5 werknemers), die kwantitatief het grootste deel van de werkgevers uitmaken, is slechts een op de drie lid, van de grote bedrijven met meer dan 50 werknemers twee op de drie. De meest relevante maatstaf is in dit geval echter niet het percentage van de werkgevers dat is aangesloten bij een werkgeversorganisatie, maar het percentage van de werknemers dat in dienst is van een werkgever die bij een werkgeversorganisatie is aangesloten. Dit wordt wel de organisatiegraad

2 Doordat de enquête onder vestigingen van bedrijven en instellingen is gehouden, is het mogelijk dat van een deel van de ondervraagde vestigingen dat zegt geen lid te zijn, het moederbedrijf of hoofdkantoor wel is aangesloten bij een werkgeversvereniging, hetgeen leidt tot een onderschatting van het lidmaatschap.

van werkgevers genoemd. Hierbij tellen de grotere werkgevers veel zwaarder mee dan de kleinere werkgevers. Anders dan bij de vakbonden, publiceert het CBS geen cijfers over de organisatiegraad van werkgevers. Visser (2013) schat de organisatiegraad van werkgevers in Nederland op 85%.<sup>3</sup>

### *De overheid*

Afgezien van haar rol als werkgever, speelt de overheid vooral een rol in de arbeidsverhoudingen doordat zij hiervoor het wettelijke kader schept (de formele instituties of spelregels). Drie belangrijke elementen hiervan zijn de Wet op de cao, de Wet op de avv en de Wet op de loonvorming. Met de eerst twee wetten is reeds voor de Tweede Wereldoorlog de wettelijke basis voor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen gelegd. De Wet op de cao uit 1927 regelt onder meer dat een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) in beginsel van toepassing is op alle werknemers in dienst van de werkgevers die de cao hebben afgesloten, ongeacht of zij lid zijn van een vakbond, tenzij zij expliciet in de cao worden uitgesloten. Verder is het voldoende dat één vakbond de cao ondertekent, ongeacht hoeveel leden deze heeft. Dit betekent dat ook de grootste vakbond in een sector (veelal is dat een bij de FNV aangesloten vakbond), als die te hoge eisen stelt, het risico loopt om buiten het onderhandelingsproces te komen staan indien een andere (kleinere) vakbond een gematigder opstelling inneemt. Dit is een belangrijk mechanisme dat vakbonden tot matiging van hun eisen dwingt. De Wet op de cao bepaalt ook dat cao-afspraken voorrang hebben boven de individuele arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer. Afspraken in een individuele arbeidsovereenkomst die strijdig zijn met de cao zijn daarmee nietig. Bij zaken die niet in de individuele arbeidsovereenkomst zijn geregeld, maar wel in de cao, geldt de cao-bepaling automatisch ook voor de individuele overeenkomst.

De Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (kortweg de Wet avv) uit 1937 bepaalt dat de Minister van SZW (onderdelen van) cao's algemeen verbindend kan verklaren, waardoor alle werkgevers in een sector verplicht zijn deze na te leven, ook indien zij niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die de cao heeft ondertekend. Algemeen verbindend verklaring moet worden aangevraagd door de cao-partijen en wordt in het algemeen automatisch toegekend indien al minimaal 55% van de werknemers in de betreffende sector onder de cao valt.

3 De ondergrens van de organisatiegraad kan worden bepaald op basis van het percentage werknemers dat direct (dus niet via de avv) onder een bedrijfstak-cao valt; dit betekent immers dat hun werkgever is aangesloten bij een werkgeversorganisatie; dit percentage bedraagt 67. Echter, ook bedrijven die een eigen ondernemings-cao hebben of waarop geen cao van toepassing is, kunnen georganiseerd zijn.

Vanuit economisch perspectief betekent dit dat er op grote schaal wettelijk gesanctioneerde prijsafspraken worden gemaakt en concurrentie op loonkosten in veel bedrijfstakken onmogelijk wordt gemaakt. Feitelijk vormen de cao-partijen nog het enige wettelijk toegestane prijskartel.

Een derde wet die van speciale betekenis is voor de arbeidsverhoudingen is de Wet op de loonvorming. Nadat er na de Tweede Wereldoorlog jarenlang sprake was van een geleide loonpolitiek, die de vakbonden en werkgevers slechts beperkte ruimte voor de onderhandelingen over de cao bood, trad in 1970 de Wet op de loonvorming in werking, die het principe van vrije onderhandelingen erkende. Niettemin bood deze wet de overheid nog ruime mogelijkheden om zich in de loonvorming te mengen, bijvoorbeeld door een tijdelijke loonmaatregel af te kondigen. In de jaren zeventig en begin jaren tachtig (tot het Akkoord van Wassenaar) gebeurde dit liefst dertien maal. Uiteindelijk werd de wet in 1987 zodanig veranderd, dat de regering alleen nog kan ingrijpen in de lonen in geval van “een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren” (art. 10 Wet op de loonvorming). Hoewel diverse ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een dergelijke ingreep hebben bedreigd, vooral om druk te zetten op het overleg tussen vakbonden en werkgevers, is tot op heden nog nooit een beroep op dit artikel gedaan.

Behalve als wetgever speelt de overheid ook een belangrijke rol in de arbeidsverhoudingen als gesprekspartner van de sociale partners bij het vormgeven van het sociaaleconomisch beleid. Deze rol komt uitvoerig aan de orde in het preadvies van Klamer, Dekker en Geenen.

### **3.2 Arbeidsverhoudingen op drie niveaus**

#### *Ondernemingsniveau*

Bij de arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau kunnen aan werknemerszijde zowel de Ondernemingsraad als een of meer vakbonden de belangrijkste actor zijn. Zoals hierboven is aangegeven worden cao's vrijwel altijd door vakbonden afgesloten (zie hierna) en spelen OR'en daarbij slechts een beperkte rol. Tegelijkertijd is de rol van vakbonden binnen de muren van het bedrijf doorgaans beperkt. Deze twee aspecten gelden als onderdeel van het 'historisch compromis' dat direct na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen. De vakbonden zagen daarbij af van een actieve rol op de werkvloer in ruil voor een sterke rol in het cao-overleg en het nationale overleg met de werkgevers en de overheid. Voor het overleg met de bedrijfsleiding over de interne gang van zaken werd de OR ingesteld. De rol van de OR en de arbeidsverhoudingen binnen de onderneming blijven in dit Preadvies verder onbesproken.

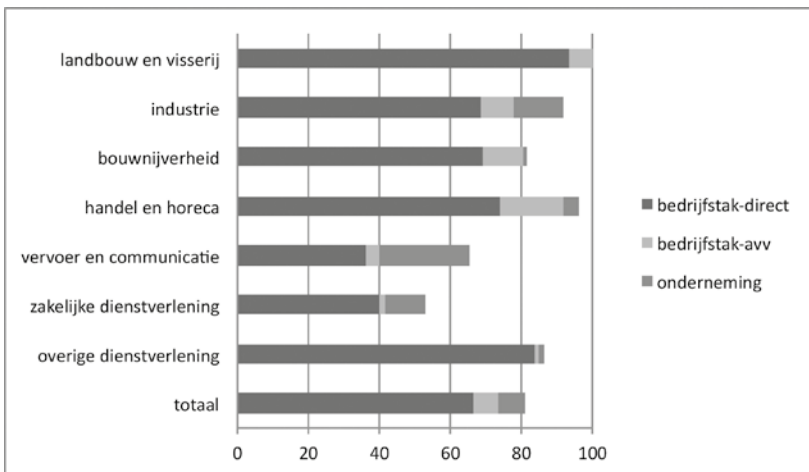
*De cao*

Collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) worden in Nederland zowel op ondernemingsniveau als op sectorniveau afgesloten. In het eerste geval betreft het een overeenkomst tussen één werkgever en een of meer vakbonden (ondernemings-cao), in het tweede geval een overeenkomst tussen een werkgeversorganisatie en een of meer vakbonden (bedrijfstak-cao). Een ondernemings-cao is in beginsel van toepassing op alle werknemers van de betreffende onderneming, een bedrijfstak-cao op alle werknemers van de bij de werkgeversorganisatie aangesloten bedrijven. Indien de cao op verzoek van de cao-partijen algemeen verbindend wordt verklaard, geldt deze echter verplicht voor alle werknemers in de betreffende bedrijfstak.

Hoewel Nederland momenteel 504 ondernemings-cao's telt en slechts 196 bedrijfstak-cao's, is het kwantitatieve belang van de bedrijfstak-cao's aanzienlijk groter. Van alle werknemers die onder een cao vallen, valt 91% onder een bedrijfstak-cao. Figuur 2 geeft een overzicht van het percentage werknemers dat in verschillende sectoren onder een ondernemings-cao dan wel een bedrijfstak-cao valt. Van alle werknemers in Nederland valt 81% onder een cao (de z.g. cao-dekkingsgraad). Dat dit percentage meer dan vijf maal zo hoog is als de organisatiegraad van de vakbeweging, wordt verklaard door de bovengenoemde Wet op de cao en de Wet avv. Volgens de eerste wet vallen ook niet-georganiseerde werknemers van georganiseerde werkgevers onder de cao. Op grond van de tweede wet kunnen ook de werknemers van niet-georganiseerde werkgevers in een sector onder de bedrijfstak-cao worden gebracht. Het kwantitatieve effect van de eerste wet op de dekkingsgraad van de cao is overigens veel groter dan van de tweede wet. Slechts 7% van de werknemers valt als gevolg van de algemeen verbindend verklaring (avv) onder een cao. Het aandeel ongeorganiseerde werknemers dat direct onder de werkingssfeer van de cao valt is veel groter, ca. 57%.<sup>4</sup>

Feitelijk is het niet de organisatiegraad van de werknemers, maar de organisatiegraad van de werkgevers die verantwoordelijk is voor de hoge dekkingsgraad van de cao. Zolang de meeste werkgevers (of correcter: de werkgevers met de meeste werknemers) lid zijn van een organisatie die een bedrijfstak-cao afsluit of zelf een ondernemings-cao afsluiten, vallen ook de meeste werknemers onder een cao, ongeacht hoeveel van hen vakbondslid zijn. Ook uit internationale vergelijkingen blijkt dat de dekkingsgraad van cao's veel sterker samenhangt met de organisatiegraad van werkgevers dan met de organisatiegraad van werknemers.

4 Dit percentage is gebaseerd op de veronderstelling dat het aandeel ongeorganiseerde werknemers in bedrijven waarop een cao direct van toepassing is even groot is als hun aandeel in bedrijven die niet of via de avv onder de cao vallen.



Figuur 2: Cao-dekkingsgraad per bedrijfstak (percentage werknemers dat onder een cao valt), 2012

Bron: Ministerie van SZW (2012: bijlage VIII), CBS (Statline); bewerking door de auteur

### *Arbeidsverhoudingen op nationaal niveau*

De term poldermodel wordt meestal geassocieerd met het overlegmodel op nationaal niveau, waarvan de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StAr) de twee belangrijkste formele instituties zijn. Hoewel de oorspronkelijke ambities aanzienlijk groter waren, is de SER, opgericht in 1950, tegenwoordig vooral een adviesorgaan van de overheid, volgens sommigen zelfs het belangrijkste en meest invloedrijke adviesorgaan. De SER is een zogenaamd tripartiet orgaan, dat een gelijk aantal vertegenwoordigers van de centrale werkgeversorganisaties en de vakcentrales telt en een zelfde aantal onafhankelijke kroonleden.

Anders dan de publiekrechtelijke SER is de Stichting van de Arbeid, opgericht in 1945, een privaatrechtelijk bipartiet overlegorgaan van de sociale partners. De StAr adviseert zowel de eigen achterban (vakbonden en werkgeversorganisaties), bijvoorbeeld over het arbeidsvoorwaardenoverleg, als de overheid. Soms resulteert dit in een zogenaamd sociaal akkoord of sociaal pact tussen de sociale partners en de overheid. Het beroemde Akkoord van Wassenaar uit 1982 is daar een voorbeeld van, maar ook het recente voorjaarsakkoord van 2013. Hoewel de Stichting formeel geen (wettelijke) bevoegdheden heeft, kan een advies of akkoord toch zeer invloedrijk zijn, indien zowel de decentrale cao-partijen als de overheid zich eraan gebonden achten.

#### 4. Ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsverhoudingen sinds 1982

De wettelijke grondslag voor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen werd voor een belangrijk deel al voor de Tweede Wereldoorlog gelegd, terwijl de belangrijkste formele instituties van het ‘polderoverleg’ – de Stichting van de Arbeid, de Sociaal-Economische Raad en de ondernemingsraden – in de eerste vijf jaar na de bevrijding tot stand kwamen. In hoofdlijnen zijn deze instituties de afgelopen halve eeuw gelijk gebleven. Toch wordt het roemruchte Akkoord van Wassenaar uit 1982 vaak als het startpunt van het ‘poldermodel’ beschouwd. De reden hiervoor is, dat in het eraan voorafgaande decennium de relatie tussen de sociale partners gespannen en conflictueus was en de regering zich regelmatig gedwongen zag in te grijpen in de loonvorming. De diepe economische recessie volgend op de tweede oliecrisis van 1979, die begin jaren ’80 resulteerde in een snel oplopende werkloosheid, markeert de kentering. In 1979 was een bijna-akkoord tussen de sociale partners spaak gelopen op onenigheid binnen de FNV. In 1982 draaide de politieke wind met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers dat een no-nonsense beleid van omvangrijke bezuinigingen afkondigde. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Jan de Koning, dreigde met een bevrozing van de lonen als de sociale partners niet zelf tot afspraken over loonmatiging zouden komen. Dit dreigement, de snel oplopende werkloosheid en de slechte rendementscijfers van het bedrijfsleven vormden voldoende reden voor de voormannen van de werkgevers, Chris van Veen (voorzitter van het VNO), en van de werknemers, Wim Kok (voorzitter van de FNV), om opnieuw te proberen tot een akkoord te komen. Door het wantrouwen tussen werkgevers en werknemers lukte dit niet onder de ogen van de pers in de Stichting van de Arbeid. Daarom ontmoetten de twee elkaar bij Van Veen thuis in Wassenaar. Om deze reden zijn de ‘Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid’ (StAr 1982) later bekend geworden als het Akkoord van Wassenaar.

In het Akkoord kwamen de sociale partners overeen om de lonen te matigen ten behoeve van rendementsherstel voor het bedrijfsleven, in ruil waarvoor afspraken zouden worden gemaakt over herverdeling van werk, zoals arbeidsduurverkorting en deeltijdarbeid. Inderdaad leidde dit in het volgende jaar (1983) tot een zeer gematigde (nominale) cao-loonstijging en werden in de meeste cao’s afspraken gemaakt om de standaard werkweek te verkorten van 40 uur naar (meestal) 38 uur.

Meer dan met deze concrete afspraken wordt de historische betekenis van het Akkoord van Wassenaar doorgaans gezien in het feit dat het een nieuwe fase van het Nederlandse overlegmodel inluidde. Als belangrijke kenmerken van de arbeidsverhoudingen in de periode sinds 1982 worden vaak genoemd (zie bv. Visser & Hemerijck, 1997: 81 e.v., Tros et al., 2006: 89-97, Van der Meer et al., 2003: 62 e.v.):

- 1 Geen directe overheidsinmenging in de loonvorming.
- 2 Gematigde reële loon(kosten)ontwikkeling.
- 3 Bereidheid tot overleg en het zoeken van compromissen.
- 4 Decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming.
- 5 Dalende organisatiegraad en verzwakking positie vakbeweging.

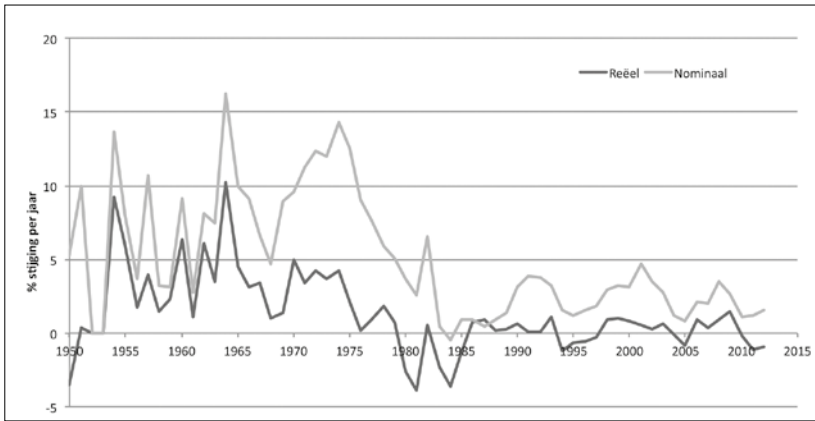
Bij elk van deze (vermeende) trends zullen we in de volgende subparagrafen wat uitgebreider stil staan.

#### **4.1 Geen directe overheidsinmenging in de loonvorming**

In de eerste drieënhalve decennia na de Tweede Wereldoorlog mengde de overheid zich met grote regelmaat in de loonvorming. Tot begin van de jaren zestig legde de geleide loonpolitiek de loonvorming door de sociale partners grotendeels aan banden. Vanaf 1963 was er gedurende een aantal jaren ruimte voor zeer forse loonstijgingen, waardoor de werknemers ook profiteerden van de economisch wederopbouw. Maar toen de economische groei na de eerste oliecrisis van 1973 vertraagde, maakte de regering weer met grote regelmaat gebruik van haar bevoegdheid om in te grijpen in de loonvorming, bijvoorbeeld door een maximum op te leggen aan de loonstijging. Met het Akkoord van Wassenaar, dat zoals gezegd mede het resultaat was van de dreiging met een loonmaatregel, kwam hieraan een einde. Hoewel ook de huidige Wet op de loonvorming, na de laatste ingrijpende wijziging in 1987, de overheid nog de mogelijkheid biedt in uitzonderlijke omstandigheden in de lonen in te grijpen, is hiervan geen enkele maal gebruik gemaakt. In deze zin is er sinds 1982 sprake van een vrije loonvorming. Dat betekent overigens niet dat de overheid zich niet meer met de loonvorming bemoeit. Integendeel, de arbeidsvoorwaardenontwikkeling is regelmatig onderwerp van overleg tussen de regering en de sociale partners. Diverse ministers van SZW hebben gedreigd om in de lonen in te grijpen of om cao's niet algemeen verbindend te verklaren indien de sociale partners niet tot door de regering gewenste afspraken zouden komen. Bovendien hebben de sociale partners op centraal niveau meermalen, vooral in tijden van economische crisis, afspraken gemaakt om de lonen te matigen.

#### **4.2 Gematigde reële loon(kosten)ontwikkeling**

Enigszins paradoxaal heeft de formeel vrije loonvorming sinds 1982 geresulteerd in een zeer gematigde loonontwikkeling. Figuur 3 toont de jaarlijkse mutatie van de nominale en de reële contractlonen in de periode 1950-2012. Hieruit blijkt dat de nominale contractloonstijging sinds 1982 in geen enkel jaar boven de 5% lag, terwijl in de jaren '60 en '70 nominale loonmutaties van 5-15% eerder regel dan uitzondering waren.



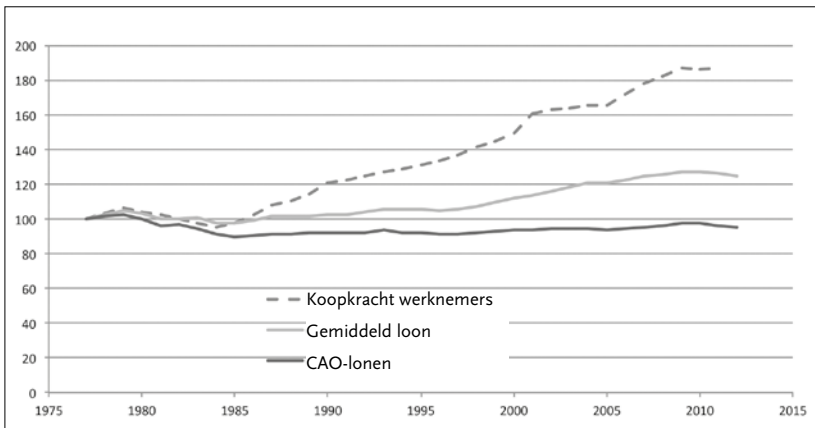
Figuur 3: Cao-loonstijging (procenten per jaar), 1950-2012

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

Ook na correctie voor inflatie is duidelijk dat de afgelopen drie decennia als een periode van aanhoudende reële loonmatiging kunnen worden gekarakteriseerd. Overigens valt dan op, dat de reële loonmatiging feitelijk al begon in 1980 (met een reële loondaling van 2,8%), dus direct na het mislukken van een centraal akkoord. Dit duidt erop dat niet zozeer het formele Akkoord van Wassenaar in 1982 de oorzaak was van de loonmatiging, maar het al drie jaar eerder breed gedeelde besef dat de economische situatie geen ruimte meer bood voor uitbundige loonstijgingen.

Figuur 4 toont de cumulatieve reële contractloonontwikkeling sinds 1977. Hieruit blijkt dat de reële cao-lonen over de afgelopen 36 jaar per saldo niet gestegen zijn. Feitelijk zitten de cao-lonen dus al drieënhalf decennium op de nullijn! De werkelijk verdiende reële lonen zijn over dezelfde periode met 25% gestegen, dankzij incidentele loonsverhogingen, zoals in geval van promoties. De koopkracht van huishoudens met een werknemer als hoofdkostwinner is sinds 1977 echter bijna verdubbeld (+ 87%). Het grote verschil tussen de koopkrachtontwikkeling en de verdiende lonen wordt vooral verklaard door de sterke toename van het aantal tweeverdieners. Zelfs als het reële loon van de hoofdkostwinner weinig of niet stijgt, kan de koopkracht van een huishouden fors toenemen als de afhankelijke partner gaat werken. Hiernaast kunnen ook veranderingen in de belastingdruk en subsidies van invloed zijn op de koopkracht, maar dit effect is veel kleiner. Uit figuur 4 blijkt dat de welvaartsstijging van huishoudens sinds het midden van de jaren '80 niet wordt verklaard door loonafspraken in cao's, maar grotendeels voor rekening komt van extra betalingen bovenop het cao-loon en aan de opmars van de werkende vrouw.





Figuur 4: Index van reële cao-lonen, gemiddeld verdiend loon en koopkracht van huishoudens met een werknemer als hoofdkostwinner, 1997-2011 (1977=100)

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

De lang volgehouden ook in een afname van het loonaandeel in het bruto binnenlands product. Vooral begin jaren '80, toen de reële contractlonen fors daalden, nam het loonaandeel (incl. de sociale lasten van werkgevers) sterk af, van 58,4% in 1979 naar 51,9% in 1984 (figuur 5). Daarna zette de dalende trend zich in een lager tempo voort. Aan de vooravond van de kredietcrisis zakte het loonaandeel zelfs onder de 50%. Deze trend heeft zich overigens ook in veel andere landen voorgedaan en kan dus niet uitsluitend aan de consensus in Nederland over loonmatiging worden toegeschreven (zie voor een analyse van deze ontwikkeling OECD, 2012).



Figuur 5: Aandeel van de lonen in procenten van het bbp, 1960-2011

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

### **4.3 *Bereidheid tot overleg en compromissen***

Terwijl er in de jaren zeventig slechts een maal een omvattend centraal akkoord tussen vakbonden, werkgevers en de overheid tot stand was gekomen (in 1972), luidde het Akkoord van Wassenaar een periode in waarin met enige regelmaat op centraal niveau akkoorden werden gesloten over de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid of het sociaaleconomisch beleid. Meestal waren dit bipartiete akkoorden van alleen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid, maar vooral in tijden van economische crisis kwamen er ook diverse tripartiete akkoorden tot stand, het meest recent in het voorjaar van 2013 (StAr, 2013). Enkele andere bekende voorbeelden waren 'Een nieuwe koers' uit 1993, 'Flexibiliteit en zekerheid' uit 1996 en de Pensioenakkoorden uit 2010 en 2011. Deze akkoorden tekenden de bereidheid van de sociale partners om hun specifieke deelbelangen te overstijgen en te zoeken naar gemeenschappelijke belangen, of ten minste naar compromissen.

Dit betekent overigens niet dat er in deze periode sprake was van consensus over het te voeren sociaaleconomisch beleid. Met name tussen de vakbeweging en de regering kwam het regelmatig tot stevige botsingen. Dit hangt samen met het feit dat (vrijwel) alle kabinetten sinds 1982 hervormingen van en bezuinigingen op de sociale voorzieningen wilden doorvoeren. Alle belangrijke sociale voorzieningen, zoals de WW, de WAO, de ZW, de bijstand, de VUT en de AOW, zijn sinds 1982 min of meer ingrijpend hervormd. Meestal betekende dit dat de regelingen minder genereus werden, doordat de hoogte en/of de duur van de uitkeringen werd beperkt, of de toekenningsvoorwaarden werden aangescherpt. Deze hervormingen stuitten doorgaans op veel verzet van de vakbeweging, doordat ze resulteerden in minder inkomensbescherming voor werknemers die zonder werk raken. Herhaaldelijk leidde dit tot grote protestdemonstraties, zoals de omvangrijke manifestatie in 2004 op het Museumplein te Amsterdam tegen de voorgenomen beperking van de VUT-regelingen. De periode sinds 1982 werd dus zeker niet gekenmerkt door brede overeenstemming over de hoofdlijnen van het sociaaleconomisch beleid. Wel werden veel conflicten uiteindelijk beslecht met het afsluiten van een compromis, dat voor alle betrokken partijen acceptabel was. Veelal betekende dit dat een voorgenomen hervorming van het kabinet werd afgezwakt en/of uitgesteld. Enkele malen reikten echter de sociale partners zelf aan het kabinet de oplossing aan voor een sociaaleconomisch vraagstuk, zoals bij de hervorming van de WAO (2002), de wet Flexibiliteit en Zekerheid (1996), de herziening van het pensioenstelsel (2010/2011) en het recente voorjaarsakkoord dat de bouwstenen bevat voor een hervorming van het ontslagrecht.

### **4.4 *Decentralisatie van arbeidsvoorwaarden***

Het Akkoord van Wassenaar wordt ook vaak gezien als het beginpunt van een decentralisatietrend in de arbeidsverhoudingen (bijv. Tros, 2004: 89;

SER, 2006: 13). Zoals Visser in zijn Preadvies laat zien, is er ook internationaal sprake van een trend van decentralisatie. Het is echter niet zonder meer duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Er zijn tenminste zes ontwikkelingen die als een aanwijzing voor decentralisatie zouden kunnen gelden:

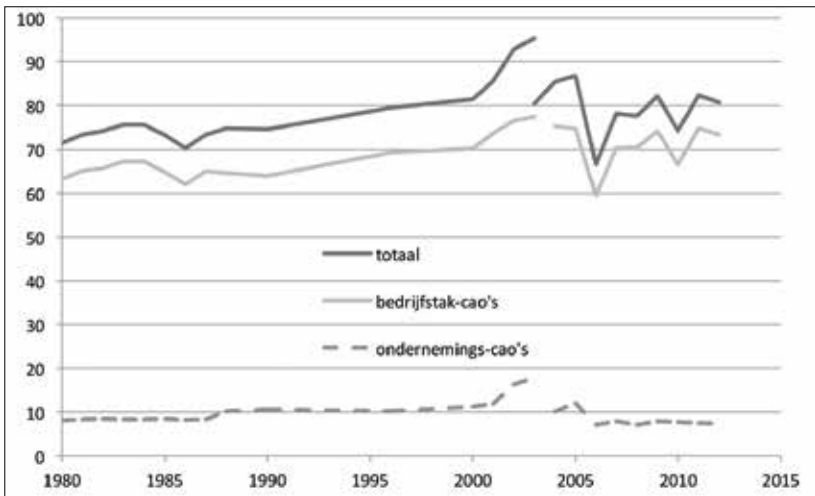
- 1 De overheid mengt zich steeds minder in de arbeidsvoorwaarden (hierboven reeds besproken als eerste kenmerk van deze periode).
- 2 Van een afnemend deel van de werknemers worden de arbeidsvoorwaarden collectief vastgesteld (d.w.z. de dekkingsgraad van cao's daalt).
- 3 De arbeidsvoorwaardenvorming wordt minder (centraal) gecoördineerd door de vakbonden.
- 4 De cao-loonontwikkeling gaat meer uiteenlopen tussen sectoren.
- 5 Een toenemend deel van de werknemers valt onder een ondernemingscao in plaats van onder een bedrijfstak-cao.
- 6 Cao's zijn steeds minder bepalend voor de arbeidsvoorwaarden van werknemers die onder een cao vallen.

Afgezien van het eerste, reeds besproken punt, zijn er voor deze vormen van decentralisatie in de afgelopen drie decennia echter weinig of geen aanwijzingen te vinden. Figuur 6 laat zien dat er van een daling van de dekkingsgraad van cao's sinds 1982 geen sprake is. De cao-dekkingsgraad lag gedurende deze gehele periode globaal tussen de 70% en 80%.<sup>5</sup> Tussen het midden van de jaren tachtig en 2000 was er zelfs sprake van een licht stijgende trend en sindsdien is de dekkingsgraad min of meer gelijk gebleven.<sup>6</sup> De hoge dekking van cao's is een van de meest stabiele kenmerken van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen.

Figuur 6 laat verder zien dat zich ook geen verschuiving heeft voorgedaan van bedrijfstak- naar ondernemings-cao's (trend 5). Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig nam het aandeel van ondernemings-cao's weliswaar toe, maar na 2000 is dit weer afgenomen. Zoals hierboven al geconstateerd valt 91% van de werknemers die door een cao gedekt worden, onder een bedrijfstak-cao. Het belang van ondernemings-cao's is in Nederland nog altijd zeer beperkt.

5 Tot medio jaren negentig bestond er voor werknemers in het openbaar bestuur en het onderwijs geen cao, maar werden de arbeidsvoorwaarden formeel eenzijdig door de overheid vastgesteld. Omdat wel alle werknemers in deze sector onder een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling vielen, is voor deze periode verondersteld dat de dekkingsgraad in deze sectoren 100% bedroeg.

6 Het onregelmatige patroon sinds 2003 wordt veroorzaakt door het feit dat cao's die minimaal een jaar geleden zijn afgelopen en (nog) niet zijn vernieuwd niet meer worden meegeteld, terwijl het ministerie van SZW in het verleden een termijn van vijf jaar aanhield.

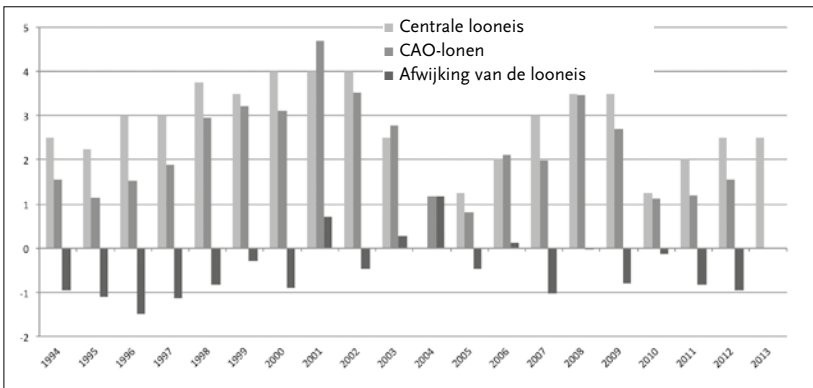


Figuur 6: Cao-dekkingsgraad (percentage werknemers onder cao), 1980-2012  
Bron: SZW/DCA (1989: bijlage II), Arbeidsinspectie (div.jr.); Ministerie van SZW (2012); CBS (Statline); bewerking door de auteur

De vakcentrale FNV formuleert jaarlijks een zogenaamde maximale looneis, die als uitgangspunt dient voor de cao-onderhandelingen op sector- en ondernemingsniveau. Decentralisatie zou ook kunnen betekenen dat deze centrale looneis aan betekenis verliest en steeds minder bepalend is voor de feitelijk overeengekomen cao-loonstijgingen. Uit figuur 7 blijkt evenwel dat hiervan geen sprake is. In de periode 1994-2012 was de gemiddelde gerealiseerde cao-loonstijging gemiddeld 0,5% lager dan de centraal geformuleerde maximale looneis van de FNV. Dit verschil is in deze periode echter niet toegenomen maar iets afgenomen, hetgeen er niet op wijst dat de centrale looncoördinatie aan betekenis verliest.

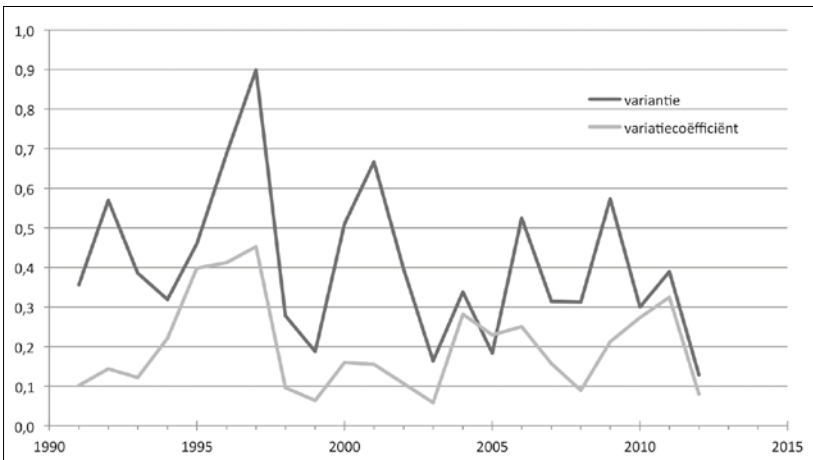
Achter deze *gemiddelde* afwijking van de centrale looneis zou echter een grotere spreiding in de cao-loonontwikkeling tussen sectoren schuil kunnen gaan. Figuur 8 toont evenwel dat ook hiervan geen sprake is. De spreiding in de contractloonstijging tussen sectoren, berekend op basis van de variantie of de variatiecoëfficiënt (variantie gedeeld door gemiddelde), vertoont geen stijgende, maar eerder een licht dalende trend.<sup>7</sup>

7 De spreiding is niet berekend aan de hand van alle cao's, maar op basis van het gemiddelde van de cao-loonstijging per sector, zoals gepubliceerd door het CBS. Hierdoor wordt de spreiding in cao-loonstijgingen binnen sectoren genegeerd, maar deze benadering heeft het voordeel dat ze niet gevoelig is voor samenvoegingen of splitsingen van cao's.



Figuur 7: Centrale looneis FNV, mutatie van het cao-loon en het verschil tussen beide (in procenten), 1994-2013

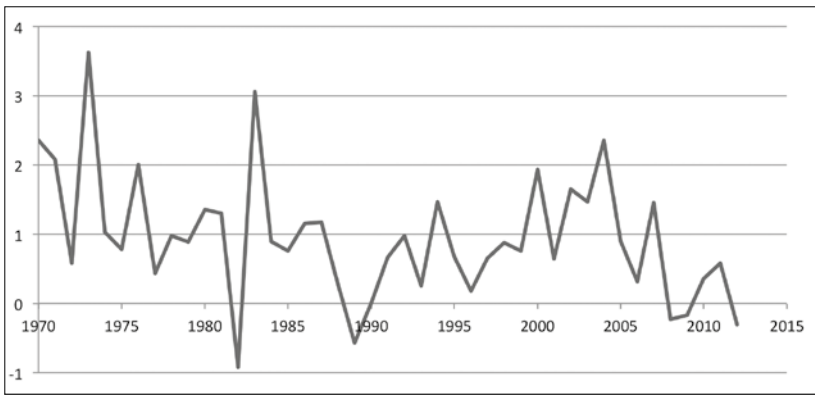
Bron: Rojer (2002: 71); FNV; CBS (Statline); bewerking door de auteur



Figuur 8: Spreiding in contractloonstijging tussen sectoren (variantie en variatiecoëfficiënt), 1991-2012

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

Een laatste interpretatie van decentralisatie zou kunnen zijn, dat de cao aan betekenis verliest voor de werknemers die onder een cao vallen, doordat de feitelijke loonontwikkeling steeds meer afwijkt van de contractloonstijging. De zogenaamde incidentele looncomponent zou dan groter worden. Figuur 9 laat evenwel zien dat ook hiervoor geen aanwijzingen zijn. In de jaren zeventig waren de incidentele loonstijgingen gemiddeld groter dan in de decennia vanaf 1980. Vanaf 1990 leken de incidentele loonstijgingen wel geleidelijk toe te nemen, maar na 2004 vielen zij weer sterk terug.



Figuur 9: Incidentele loonmutatie (in procenten per jaar), 1970-2012

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

Concluderend zijn er, anders dan vaak wordt verondersteld, geen aanwijzingen voor een decentralisatietrend in de arbeidsvoorwaardenvorming sinds begin jaren tachtig. De dekkingsgraad van cao's is stabiel, de centrale coördinatie vanuit de vakbeweging heeft niet aan belang ingeboet, de differentiatie in cao-loonstijgingen tussen sectoren is niet toegenomen, er is in kwantitatieve zin geen verschuiving van onderhandelingen van het bedrijfstakniveau naar het ondernemingsniveau en de feitelijke loonstijging wijkt niet in toenemende mate af van de contractuele loonstijging.

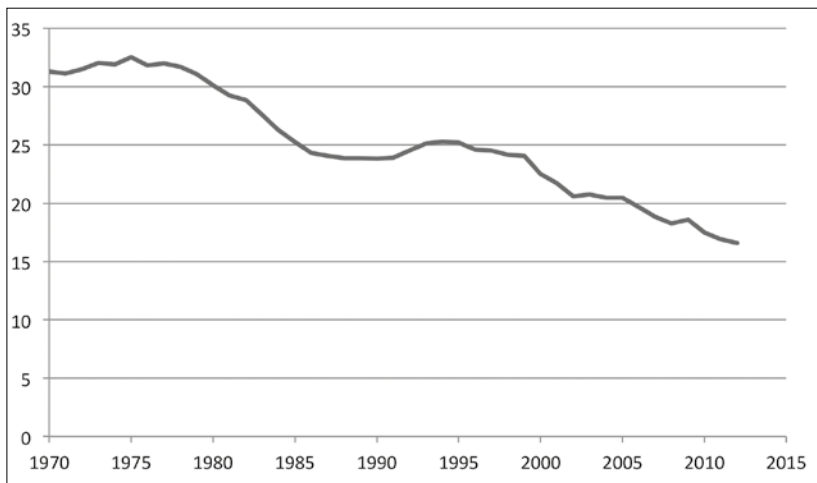
Hierbij past wel de kanttekening dat de meeste van deze indicatoren betrekking hebben op de (eenvoudig meetbare en kwantificeerbare) loonvorming. Het is denkbaar dat er zich wel een decentralisatietendens heeft voorgedaan ten aanzien van andere arbeidsvoorwaarden (denk aan arbeidstijden, pensioenen, voorzieningen voor arbeid en zorg, etc.). Zo pleitte de Stichting van de Arbeid in het advies 'Een nieuwe koers' uit 1993 (StAr, 1993) voor meer differentiatie en maatwerk in arbeidsvoorwaarden. Het is echter moeilijk objectief over een langere periode vast te stellen of hiervan ook daadwerkelijk sprake is geweest.

Daarnaast zijn er binnen bedrijfstak-cao's wel meer mogelijkheden gecreëerd voor keuzes ten aanzien van arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau, maar deze resulteren niet noodzakelijkerwijze in een grotere variatie. Zo zijn zogenaamde cafeteria-cao's geïntroduceerd, die individuele werknemers zekere keuzemogelijkheden bieden, bijvoorbeeld tussen loon en vrije tijd. Daarnaast bieden cao's soms de mogelijkheid om op ondernemingsniveau, in overleg tussen de ondernemingsraad en het management, af te wijken van of een eigen invulling te geven aan cao-bepalingen (bijv. met betrekking tot arbeidstijden) (vgl. SER, 2006: 16-18). Maar ook dan betekent dit nog niet dat veel bedrijven hiervan gebruik maken om af te wijken van de algemene trend.

Hoe dit ook zij, de hierboven geschetste trends duiden erop dat er in Nederland in de afgelopen decennia zeker geen sprake was van een sterke decentralisatie, resulterend in een grotere differentiatie in arbeidsvoorwaarden.

#### 4.5 Dalende organisatiegraad

Naast de aanhoudende loonmatiging is de trendmatige daling van de organisatiegraad van de vakbeweging een van de opvallendste ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen sinds het Akkoord van Wassenaar. Terwijl rond 1980 nog bijna een op de drie werknemers lid was van een vakbond, is dit momenteel nog slechts een op de zes (figuur 10). Daarmee is de organisatiegraad in drie decennia gehalveerd. Overigens komt dit niet doordat het aantal vakbondsleden in absolute zin is gedaald: in 2012 telde de vakbeweging 1,85 miljoen leden en in 1980 1,79 miljoen (CBS). Het ledental heeft echter geen gelijke tred gehouden met de sterke groei van het aantal werknemers in deze periode (van 5 miljoen naar 7,4 miljoen). De relatieve daling in het ledental deed zich bij alle drie vakcentrales voor.



Figuur 10: Organisatiegraad vakbeweging (percentage werknemers dat lid is van een vakbond), 1970-2012

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

De daling van de organisatiegraad van de vakbeweging is geen typisch Nederlands verschijnsel. In bijna alle Westerse industrielanden is de organisatiegraad de afgelopen decennia gedaald, ook in landen met een van oudsher zeer hoge organisatiegraad, zoals Zweden, Noorwegen en Denemarken (cf. Visser, 2006). Internationaal vergelijkend onderzoek wijst uit dat deze daling deels kan worden toegeschreven aan veranderingen in de structuur van de arbeidsmarkt en de compositie van de beroepsbevolking, deels uit internationale economische ontwikkelingen en deels uit politieke en sociaal-culturele

ontwikkelingen (Boeri et al., 2001; Pencavel, 2005). Door veranderingen in de arbeidsmarktstructuur en beroepsbevolking is het aandeel van segmenten met een lage organisatiegraad (commerciële diensten, deeltijdwerk, flexwerk, vrouwen) gegroeid. Echter, dit kan de neerwaartse trend slechts ten dele verklaren, aangezien ook binnen de van oudsher sterk georganiseerde segmenten (mannen met een vaste voltijd baan, industrie, overheid) de organisatiegraad is gedaald. Internationale economische ontwikkelingen, in het bijzonder internationale handel, groeiende mobiliteit van kapitaal en arbeid en nieuwe technologieën (ICT), hebben de concurrentie op productmarkten vergroot (Pencavel, 2005). Zoals we in paragraaf 5.1 van dit hoofdstuk bespreken, verzwakt scherpere concurrentie op productmarkten de positie van vakbonden. De politieke ontwikkelingen kunnen grofweg worden aangeduid als een verschuiving van meer vakbondsvriendelijke politiek (uitbouw sociale zekerheid, regulering van de arbeidsmarkt, uitbreiding van de publieke sector) naar een meer werkgeversvriendelijke politiek (hervormingen sociale zekerheid, deregulering van de arbeidsmarkt, privatisering van overheidsbedrijven). De sociaal-culturele ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan een dalende organisatiegraad worden vaak kortweg aangeduid met de term 'individualisering', al worden daaraan veel verschillende betekenissen toegekend (vgl. De Beer, 2007). Veelal wordt verondersteld – zonder dat hiervoor overigens veel empirisch bewijsmateriaal is – dat hedendaagse burgers meer op hun directe eigenbelang zijn gericht en minder op een collectief, gezamenlijk belang. Hierdoor zou het welbekende *free rider*-probleem van collectieve actie (Olson, 1965) aan belang winnen: vooral jongeren zouden niet meer lid worden van een vakbond als zij daar geen aanwijsbaar individueel voordeel bij zouden hebben. Aangezien de cao, die men als het belangrijkste product van vakbondsactiviteit kan zien, ook voor niet-vakbondsleden geldt, is daarin nauwelijks reden gelegen om vakbondslid te worden.

Hoewel er geen direct verband is tussen de organisatiegraad van de vakbeweging en haar rol in de arbeidsverhoudingen, mag men aannemen dat een dalende organisatiegraad de machtspositie van de vakbeweging verzwakt. Weliswaar erkennen de werkgevers de vakbonden nog alom als de vertegenwoordiger van (alle) werknemers met wie zij graag cao's afsluiten. Maar een dalende organisatiegraad maakt het voor vakbonden lastiger om werknemers te mobiliseren en daarmee tegenmacht te organiseren tegen de werkgevers. Ook op nationaal niveau is de formele rol van de vakbonden nog altijd sterk, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het voorjaar 2013 afgesloten sociaal akkoord, waarmee werkgevers en vakbonden gezamenlijk het kabinet tot belangrijke aanpassingen in het voorgenomen kabinetsbeleid wisten over te halen. Tegelijkertijd maakt die rol de vakbeweging medeverantwoordelijk voor het overheidsbeleid. Dat dit intern tot grote spanningen binnen de vakbeweging kan leiden, werd duidelijk na het afsluiten van het Pensioenakkoord in 2011, dat een ingrijpende hervorming van de tweede pij-



ler van het pensioenstelsel behelste. Een belangrijk deel van de achterban van de FNV verzette zich tegen dit akkoord, dat het als een aantasting van verworven rechten beschouwde (zie hierover uitgebreider De Beer, 2011 en 2013). De dalende organisatiegraad speelde hierbij op de achtergrond waarschijnlijk ook een rol. Door op nationaal niveau compromissen te sluiten, waarin veel vakbondsleden zich niet of onvoldoende herkennen, neemt de wervingskracht van de vakbeweging af. Hierdoor manifesteert zich in toenemende mate de spanning tussen de *logic of membership* (inspelen op de directe wensen van de leden) en de *logic of influence* (beïnvloeding van overheidsbeleid) (vgl. Schmitter & Streeck 1999). Mede hierom hebben enkele van de grootste vakbonden de afgelopen jaren de strategie van *organizing* geïntroduceerd, waarbij zij zich meer direct richten op de belangenbehartiging van werknemers in bepaalde bedrijven en sectoren en een meer activistische lijn volgen bij het tegemoet treden van de werkgevers.

Over organisatiegraad aan werkgeverskant is, zoals eerder opgemerkt, weinig bekend. Doorgaans wordt aangenomen, dat de organisatiegraad van werkgevers niet alleen hoog, maar ook stabiel is, maar daarover zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar.<sup>8</sup>

#### 4.6 Conclusie

Vatten we de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen in Nederland sinds het Akkoord van Wassenaar in 1982 samen, dan zijn continuïteit en stabiliteit de opvallendste kenmerken. Op hoofdlijnen is er veel gelijk gebleven in deze periode: de belangrijkste formele instituties (SER, StAr, cao's) zijn nauwelijks veranderd en ook hun rol is grotendeels gelijk gebleven. De bedrijfstak-cao blijft bepalend voor de arbeidsvoorwaarden van een ruime meerderheid van de werknemers in Nederland. Hoewel er vaak wordt gesproken van een decentralisatietrend, zijn de gevolgen hiervan voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling zeer beperkt gebleven. Op nationaal niveau blijven de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid, ondanks terugkerende kritische geluiden, een belangrijke rol spelen in de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden en de advisering over het sociaaleconomisch beleid. De Nederlandse vakbonden blijven zich in veel opzichten uiterst gematigd opstellen en blijken telkens weer tot compromissen bereid. De belangrijkste verandering lijkt de geleidelijke verschuiving in de machtsverhoudingen tussen vakbonden en werkgevers. Deze hangt deels samen met de afbrokkende organisatiegraad en deels met het ideologische defensief waarin de vakbeweging zich bevindt. Vooralnog heeft de daling van de organisatiegraad echter nauwelijks effect gehad op de formele positie van de vakbonden binnen de arbeidsverhoudingen. Zo hebben toenemende twijfels over de represen-

8 In de database van Visser (2013) is de organisatiegraad van werkgevers zowel in 2000 als in 2008 85%.

tativiteit van de vakbonden er niet toe geleid, dat de bijna-monopoliepositie van de vakbonden in de cao-onderhandelingen is aangetast. Bedrijven die cao's afsluiten met de ondernemingsraad of een bedrijfsbond blijven hoge uitzondering.

## 5. Economisch onderzoek van arbeidsverhoudingen

Zoals gezegd legde de Amerikaanse econoom John Dunlop al in 1958 met zijn boek *Industrial relations systems* de basis voor de systematische studie van arbeidsverhoudingen. Desalniettemin is er geen algemeen geaccepteerde economische theorie van arbeidsverhoudingen tot stand gekomen. Gezien de grote rol die collectieve onderhandelingen op ondernemings-, sector- en/of nationaal niveau spelen in vrijwel alle ontwikkelde landen, is het opmerkelijk hoezeer zij nog altijd een perifere positie innemen in de economische wetenschap en zelfs in de arbeidseconomie.

Voor zover economische theorieën zich primair op arbeidsverhoudingen richten, beperken zij zich vaak tot een specifiek aspect. Het meest ontwikkeld en uitgewerkt zijn micro-economische benaderingen van het gedrag van vakbonden en de uitkomst van collectieve onderhandelingen enerzijds en macro-economische analyses van het effect van (het niveau van) collectieve onderhandelingen op het functioneren van de arbeidsmarkt of op de maatschappelijke welvaart anderzijds.

### 5.1 De economische theorie van vakbonden en collectieve onderhandelingen

In de standaard economische benadering worden vakbonden verondersteld via collectieve onderhandelingen een gunstiger uitkomst voor hun leden na te streven dan zonder die onderhandelingen het geval zou zijn geweest. Vakbonden zijn hiertoe in staat doordat zij het aanbod van arbeid voor een bedrijf of sector kunnen monopoliseren. Het bekendste instrument om hun eisen kracht bij te zetten is de werkstaking, waarbij het arbeidsaanbod tijdelijk sterk wordt gereduceerd. Met hun marktmacht proberen vakbonden het loon te verhogen tot boven het marktevenwichtsniveau dat tot stand zou komen zonder collectieve onderhandelingen. In deze benadering verstoren collectieve onderhandelingen per definitie de vrije marktwerking en leiden daarom onvermijdelijk tot inefficiënties.

Dit effect van collectieve onderhandelingen spreekt evenwel alleen vanzelf als men het vergelijkt met de ideaaltypische vrije markt uit de economische leerboeken. Echter, als er zonder het bestaan van vakbonden en zonder collectieve onderhandelingen sprake zou zijn van perfect concurrerende productmarkten (volledig vrije mededinging) en een perfect concurrerende arbeidsmarkt, zou er überhaupt geen plaats zijn voor vakbonden. Immers, op een concurrerende productmarkt kunnen bedrijven alleen een hoger loon betalen dan andere (niet-georganiseerde) bedrijven als zij productiever zijn.

Op langere termijn zullen productiviteitsverschillen tussen bedrijven op een concurrerende markt met vrije toetreding geen stand kunnen houden, *tenzij* het productiviteitsverschil wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van vakbonden in bepaalde bedrijven. Echter, het valt niet goed in te zien hoe vakbonden kunnen bijdragen aan productiviteitsverhoging van bedrijven als er sprake is van een concurrerende productmarkt (zie hierna).

Op een concurrerende arbeidsmarkt kunnen georganiseerde werknemers niet structureel een hoger loon ontvangen dan niet-georganiseerde werknemers, omdat bedrijven de vakbondsleden dan zouden vervangen door niet-vakbondsleden, *tenzij* werknemers die vakbonds lid zijn productiever zijn. In het laatste geval zouden zij op een goed functionerende arbeidsmarkt echter ook zonder collectieve onderhandelingen hoger beloond worden.

Feitelijk betekent dit dat er alleen een duurzame rol voor vakbonden is als de productmarkt en de arbeidsmarkt niet (perfect) concurrerend zijn. Op niet volkomen concurrerende productmarkten kunnen (sommige) bedrijven structureel een surplus (overwinst) realiseren. Vakbonden proberen een deel van dit surplus af te romen en ten goede te laten komen aan de (georganiseerde) werknemers. Op een niet (perfect) concurrerende arbeidsmarkt kunnen bedrijven monopolistische marktmacht hebben doordat werknemers niet kosteloos kunnen overstappen naar een ander bedrijf. Een monopolistisch bedrijf kan zijn medewerkers minder betalen dan het evenwichtsloon op een concurrerende arbeidsmarkt. Bepaalde werknemers (de *insiders*) kunnen marktmacht hebben doordat het bedrijf hen niet kosteloos kan vervangen door andere werknemers, bijvoorbeeld doordat zij over bedrijfsspecifieke kennis beschikken. *Insiders* met marktmacht kunnen een hoger loon opeisen dan andere bedrijven hen zouden betalen. Vakbonden kunnen zowel tegenwicht bieden tegen de monopolistische macht van een werkgever als de belangen van de *insiders* behartigen, of juist proberen de macht van *insiders* te beperken.

Als een vakbond op een niet perfect concurrerende arbeidsmarkt onderhandelt met bedrijven die op een niet perfect concurrerende productmarkt opereren, is het niet zinvol de uitkomst te vergelijken met die van een perfect concurrerende arbeidsmarkt en productmarkt. Zoals John Dunlop al in 1950 opmerkte: "The main stream of economic thought has (...) suffered from presuming free and 'automatic' markets and then regarding trade unions as unfortunate intrusions which complicate the models!" (Dunlop 1950: 4). De relevante vraag is of de collectieve onderhandelingen de marktverstoringen als gevolg van imperfecte concurrentie vergroten of verkleinen. Als vakbonden primair de belangen van de *insiders* behartigen, is het mogelijk dat deze nog betere arbeidsvoorwaarden weten af te dwingen dan zonder vakbond het geval zou zijn, doordat zij zich niet door de werkgever tegen elkaar uit laten spelen. Maar als vakbonden ook de belangen van de *outsiders*, zoals werknemers met een flexibel contract en werkzoekenden, behartigen, kunnen zij er

juist toe bijdragen de marktverstoring te beperken. In geval van een monopsonistische werkgever kan de monopolisering van het arbeidsaanbod door een vakbond compensatie bieden voor de marktmacht van de werkgever, waardoor de uitkomst minder afwijkt van het competitieve marktevenwicht. In geval van een monopolistische of oligopolistische productmarkt kunnen vakbonden een deel van het ondernemings surplus afromen ten behoeve van de werknemers. In theorie kan dit het efficiëntieverlies als gevolg van een niet-concurrerende markt zowel vergroten als verkleinen. Er zijn nog weinig pogingen gedaan om theoretisch te analyseren onder welke condities collectieve onderhandelingen de efficiëntie van markten vergroten (vgl. Booth, 1995: 64).

Om het effect van collectieve onderhandelingen op een imperfecte markt te kunnen bepalen, dient men meer precies inzicht te hebben in de doelstellingen van de onderhandelende partijen. Hierover is opmerkelijk weinig nauwkeurige informatie beschikbaar (vgl. Pencavel, 1985). Wat de vakbonden betreft ligt het in de rede te veronderstellen dat zij het welzijn (of nut) van hun leden willen verhogen. Dit betekent dat niet alleen het loon (en andere arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijden, pensioenregelingen e.d.), maar ook de werkgelegenheid deel zal uitmaken van hun doelstellingsfunctie. Als een vakbond een (te) hoog loon eist, kan immers een deel van zijn leden hun baan verliezen en daardoor terugvallen op het lagere loon in een niet-georganiseerd bedrijf of op een werkloosheidsuitkering. Hoe de afweging tussen loon en werkgelegenheid precies uitvalt, hangt echter ook af van de vraag welke werknemers vakbondslid zijn en of hun aantal vastligt of variabel is. Als de meeste vakbondsleden *insiders* zijn, terwijl werkgelegenheidsaanpassingen vooral *outsiders* treffen (bv. nieuwkomers en flexwerkers) die zelden vakbondslid zijn, dan hoeven vakbonden nauwelijks rekening te houden met het negatieve werkgelegenheidseffect van een hoger loon. Op langere termijn lopen zij dan echter wel het risico dat werkgevers proberen vakbondsleden c.q. *insiders* zoveel mogelijk te vervangen door niet-vakbondsleden c.q. *outsiders*. Behoort een deel van de vakbondsleden ook tot de *outsiders* of behartigen vakbonden de belangen van alle werknemers, dan zullen zij hun looneis matigen indien dit tot werkgelegenheidsverlies leidt.

Als we veronderstellen dat het ledental van de vakbonden endogeen is, wordt het theoretisch aanzienlijk gecompliceerder om de doelstelling van de vakbond af te leiden. Er moeten dan ook veronderstellingen worden gemaakt over de motieven van werknemers om lid te worden van een vakbond en over de besluitvormingsprocedures binnen een vakbond. Aangezien er in veel landen geen onderscheid in beloning is tussen vakbondsleden en niet-vakbondsleden in hetzelfde bedrijf, is het weinig realistisch te veronderstellen dat werknemers zich bij een vakbond aansluiten om een hoger loon te verdienen. Het motief moet dan zijn gelegen in specifieke ledenvoordelen (zoals rechtsbijstand of loopbaanadvies), in de sociale druk die collega's uit-

oefenen die al vakbondslicid zijn of in morele overwegingen (solidariteit met het doel van vakbonden) (vgl. Olson, 1965). Dat onder vergelijkbare omstandigheden sommige werknemers wel lid worden van een vakbond en andere niet, betekent dat de preferenties van werknemers – en dus in principe ook van vakbondsleden – heterogeen zijn. Dit roept de vraag op hoe de heterogene belangen van vakbondsleden worden gewogen bij het bepalen van de doelstellingsfunctie van de vakbond. Voor zover vakbonden democratische organisaties zijn, kan men verwachten dat de belangen van het mediane lid doorslaggevend zijn (vgl. Booth, 1995: 108-116). Echter, een vakbond zal ook rekening moeten houden met het marginale lid, dat wil zeggen het lid voor wie de voor- en nadelen van het vakbondslicid elkaar juist in evenwicht houden. Als behartiging van de belangen van het mediane lid ten koste gaan van het marginale lid, zou de laatste zijn lidmaatschap kunnen opzeggen. Als gevolg daarvan schuift ook de positie van het mediane lid op, waardoor ook het volgende marginale lid zou kunnen afhaken. Zo zou er in theorie een neerwaartse trend in het ledental kunnen ontstaan, waardoor de vakbond zich steeds sterker richt op de belangen van een krimpende groep insiders.

Ervan uitgaande dat zowel het loon als de werkgelegenheid deel uitmaken van de doelstellingsfunctie van een vakbond, zal de looneis hoger zijn naarmate de loonelasticiteit van de werkgelegenheid kleiner is. Een loonverhoging levert dan immers relatief weinig banenverlies op. De loonelasticiteit wordt bepaald door de prijselasticiteit van het eindproduct van het bedrijf, de substitutiemogelijkheden tussen arbeid en andere productiefactoren (zoals kapitaal), het aandeel van de factor arbeid in de totale productiekosten en de aanbodelasticiteit van de andere productiefactoren (Booth, 1995: 58). Dit betekent dat vakbonden relatief hoge lonen eisen in kapitaalintensieve sectoren die goederen produceren waarvan de vraag weinig prijsgevoelig is en waar arbeid en kapitaal moeilijk substitueerbaar zijn. Dit verklaart bijvoorbeeld de relatief hoge lonen in nutsbedrijven.

Zoals gezegd leiden collectieve onderhandelingen over de lonen (en andere arbeidsvoorwaarden) niet per se tot inefficiënties als de arbeidsmarkt en/of de productmarkt niet perfect concurrerend zijn. Een van de meest uitgewerkte analyses van deze situatie is die van Teulings en Hartog in hun boek *Corporatism or Competition?* (1998; voor een beknoptere en meer toegankelijke weergave van het argument, zie Teulings, 1997). De strekking van hun diepgravende theoretische en empirische analyses is dat collectieve onderhandelingen op sectorniveau ertoe kunnen bijdragen imperfecties op ondernemingsniveau te verminderen. Als gevolg hiervan zouden de loonverschillen in een corporatistische economie marktconformer (kunnen) zijn dan in een liberale (gedecentraliseerde) markteconomie.

*Hold-up probleem*

Een voorbeeld van een marktimperfectie die door collectieve onderhandelingen kan worden beperkt, is het *hold-up* probleem (cf. Malcomson, 1997). Dit probleem doet zich voor als werkgever en werknemer beiden belang hebben bij een investering in bedrijfsspecifieke kennis, maar deze investering niettemin achterwege blijft uit vrees dat de andere partij *ex post* de volledige opbrengst zal weten toe te eigenen. Als een werknemer zich inspant om bedrijfsspecifieke kennis te vergaren, kan de werkgever de gerealiseerde productiviteitsstijging achteraf volledig opeisen, doordat die bedrijfsspecifieke kennis de verdien capaciteit van de werknemer buiten het huidige bedrijf niet vergroot. Als de werkgever daarentegen investeert in bedrijfsspecifieke kennis van de werknemer, kan de laatste de opbrengst daarvan grotendeels opeisen, doordat de werkgever zijn investering verliest als de werknemer naar een concurrent vertrekt. Het resultaat is dat geen van beiden bereid is te investeren in bedrijfsspecifieke kennis uit vrees dat de andere partij zich *ex post* opportunistisch zal gedragen. Collectieve afspraken over het loon op sectorniveau kunnen dit dilemma oplossen als zowel de werkgever als de werknemer de autoriteit van de onderhandelaars op dat niveau erkent. Dit veronderstelt een cultuur van arbeidsverhoudingen, waarin de dominante norm is dat de actoren op ondernemingsniveau de sectorale afspraken van vakbonden en werkgeversorganisaties accepteren. In de bedrijfstak-cao kan bijvoorbeeld worden afgesproken hoe de kosten en de opbrengst van bedrijfsspecifieke scholing worden verdeeld. Aangezien de cao zowel de werkgever als de werknemer bindt, kunnen zij niet hier achteraf van afwijken.

Tegelijkertijd bieden collectieve onderhandelingen op sectorniveau wel voldoende flexibiliteit in de loonvorming, doordat de cao-partijen eerder gemaakte afspraken kunnen openbreken als de externe omstandigheden sterk veranderen. In geval van een diepe recessie kunnen vakbonden en werkgeversorganisatie(s) bijvoorbeeld overeenkomen om de (reële) lonen neerwaarts aan te passen.

Teulings en Hartog (1998) maken aannemelijk dat als gevolg van dit mechanisme in corporatistische landen de loonverschillen tussen sectoren, naar grootte van het bedrijf en naar anciënniteit (duur van het dienstverband) kleiner oftewel meer marktconform zijn dan in liberale (gedecentraliseerde) economieën. Tegelijkertijd is de nominale loonflexibiliteit (in ieder geval voor zittende werknemers) in corporatistische economieën juist groter dan in gedecentraliseerde economieën.

Collectieve onderhandelingen kunnen ook andere marktimperfecties helpen verminderen. Zo zouden ze de macht van insiders kunnen verminderen. Werknemers die veel bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal hebben geaccumuleerd, hebben veel insider macht doordat het voor een werkgever kostbaar is om hen te vervangen. Ze kunnen deze macht benutten om een relatief hoge beloning af te dwingen ten opzichte van nieuwkomers. Dit resulteert in een

sterke samenhang tussen senioriteit en beloning. Als vakbonden de belangen van alle werknemers (of in ieder geval alle werkende vakbondsleden) mee laten wegen, kan dit effect worden beperkt. Zo laten Teulings en Hartog (1998) zien dat in een gedecentraliseerde economie als de Amerikaanse loonaanpassingen in een recessie geconcentreerd zijn bij nieuwe werknemers, terwijl de relatie tussen senioriteit en loon er sterker is dan in corporatistische economieën (hoewel het VK een uitzondering op deze regel vormt).

### *Exit of voice*

Freeman en Medoff hebben er in hun invloedrijke boek *What Do Unions Do?* uit 1985 op gewezen dat de monopolisering van het arbeidsaanbod slechts een van de twee ‘gezichten’ van vakbonden is. Vakbonden geven namelijk ook stem aan de collectieve belangen van werknemers. Zij verwijzen hierbij naar het bekende onderscheid van Hirschman (1970) tussen ‘exit’ en ‘voice’ als mechanismen om onvrede uit te drukken over de gang van zaken binnen een organisatie. ‘Exit’ is het standaardmechanisme van markten: wie niet tevreden is met een product of een werkgever vertrekt en zoekt een nieuwe leverancier of een betere werkgever. ‘Voice’ houdt in dat men zijn onvrede kenbaar maakt aan de leverancier c.q. werkgever in de hoop dat deze verbeteringen aanbrengt. Doordat ‘exit’ altijd met (transactie)kosten gepaard gaat, kan gebruik van het ‘voice’ mechanisme efficiëntievoordelen opleveren.

Freeman en Medoff (1985) betogen dat collectieve ‘voice’ via vakbonden vaak effectiever en efficiënter is om wensen van werknemers aan de werkgever kenbaar te maken dan individuele ‘voice’. Voor een werkgever is het (kosten)efficiënter om met een vakbond te praten dan met alle werknemers afzonderlijk. Individuele werknemers kunnen represailles vrezen als zij klagen bij hun werkgever. Via collectieve ‘voice’ is het mogelijk dat er veranderingen tot stand komen in bijvoorbeeld de organisatie van het werk die de (interne) efficiëntie (ook wel X-efficiëntie genoemd) verbeteren en zowel aan de werknemers als aan de werkgever ten goede komen.

Freeman en Medoff (1985) erkenden dat de monopolierol van vakbonden in het algemeen tot inefficiënties leidt, maar betoogden dat de collectieve voice rol juist de efficiëntie kan vergroten. Alleen empirisch onderzoek kan vaststellen welk effect groter is. Zij schatten dat vakbonden per saldo juist bijdragen aan een efficiënter functionerende economie. Deze empirische conclusie is echter omstreden en wordt zeker niet algemeen ondersteund (zie bv. de speciale edities van *Journal of Labor Research* 26(1) en 26(4) uit 2005).

### **5.2 Empirisch onderzoek naar collectieve onderhandelingen**

Er is veel empirisch onderzoek gedaan naar het effect van collectieve onderhandelingen op het niveau van de lonen. Een groot deel van dit onderzoek richt zich op het verschil in loon tussen georganiseerde of *unionized* bedrijven en ongeorganiseerde of *non-unionized* bedrijven. Schattingen voor deze

zogenoemde *union wage gap* schommelen tussen 12 en 20 procent voor de Verenigde Staten en tussen 3 en 19 procent voor het Verenigd Koninkrijk (zie voor een overzicht Booth, 1995, hoofdstuk 6). Deze schattingen zijn zo goed mogelijk gecorrigeerd voor selectie-effecten, onder meer door kenmerken van de bedrijven en de werknemers in beide sectoren als controlevariabelen op te nemen. Dergelijk onderzoek heeft echter maar zeer beperkte betekenis voor Nederland, doordat Nederland geen duidelijke scheiding kent tussen *unionized* en *non-unionized* bedrijven of sectoren. Mede door de algemeen verbindend verklaring van cao's valt rond de 80 procent van de werknemers onder een cao. In sectoren waar een bedrijfstak-cao algemeen verbindend wordt verklaard, is een vergelijking tussen bedrijven met en zonder cao sowieso niet mogelijk. De bedrijven zonder cao, die de overige 20 procent van de werknemers in dienst hebben, zijn niet direct te vergelijken met de bedrijven met een cao, doordat zij vaak ook in andere opzichten (waarbij het ten dele om niet-waarneembare kenmerken gaat) van elkaar verschillen. Zo kan een bedrijf dat geen cao wil afsluiten proberen de vakbonden buiten de deur te houden door relatief hoge lonen te betalen. Bedrijven zonder cao kunnen ook de cao-lonen in hun sector als ankerpunt gebruiken om hun eigen lonen vast te stellen, bijvoorbeeld om hun positie op de sectorale arbeidsmarkt veilig te stellen.

Tabel 2 geeft de uitkomsten van een van de weinige onderzoeken naar loonverschillen tussen bedrijven met en zonder cao in Nederland (Royer, 2002). Na controle voor achtergrondkenmerken van de werknemer (geslacht, leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau) en van de baan (arbeidsduur, functieniveau, functierichting, dienstjaren en sector) blijkt dat niet-cao-bedrijven in 1998 gemiddeld iets lagere lonen betaalden dan cao-bedrijven, maar in 2000 juist iets hogere. Opmerkelijk is verder dat bedrijven met een eigen cao beduidend hogere lonen betalen dan bedrijven die onder een bedrijfstak-cao vallen. Voor zover bedrijven een eigen ondernemings-cao afsluiten om daarmee dispensatie te krijgen voor de bedrijfstak-cao, doen zij dit dus blijkbaar niet om daarmee lagere lonen te kunnen betalen. Het grootste verschil in uurloon doet zich voor bij werknemers in een bedrijf met een cao die niet onder de cao vallen. Aangezien het hierbij doorgaans om hogere functies gaat, kan dit als een selectie-effect worden beschouwd: zij vallen niet onder de cao omdat zij in de hoogste functieschalen vallen, in plaats van omgekeerd. Tezamen genomen suggereren de cijfers in tabel 2 dat het effect van collectieve onderhandelingen op het loonniveau in Nederland (zeer) gering is en dat zelfs niet eenduidig kan worden vastgesteld dat de in cao's overeengekomen lonen hoger zijn dan de lonen die buiten cao's worden vastgesteld. Hierbij past wel de kanttekening dat tabel 2 alleen inzicht geeft in loonverschillen tussen bedrijven binnen het bestaande cao-regime in Nederland. Hieruit kunnen geen conclusies worden getrokken over het effect van cao's



op het loonniveau ten opzichte van een situatie waarin er geen cao's zouden bestaan. Op grond van empirisch onderzoek valt hierover niets te zeggen.

Tabel 2: Geschat verdiend uurloon ten opzichte van werknemers onder bedrijfstak-cao

	1998	2000
Via avv onder bedrijfstak-cao	-1,0*	1,0
Onder ondernemings-cao	8,4**	2,7**
Niet onder cao, wel in bedrijf met cao	11,8**	7,4**
Bedrijf zonder cao	-1,5**	0,7*

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ .

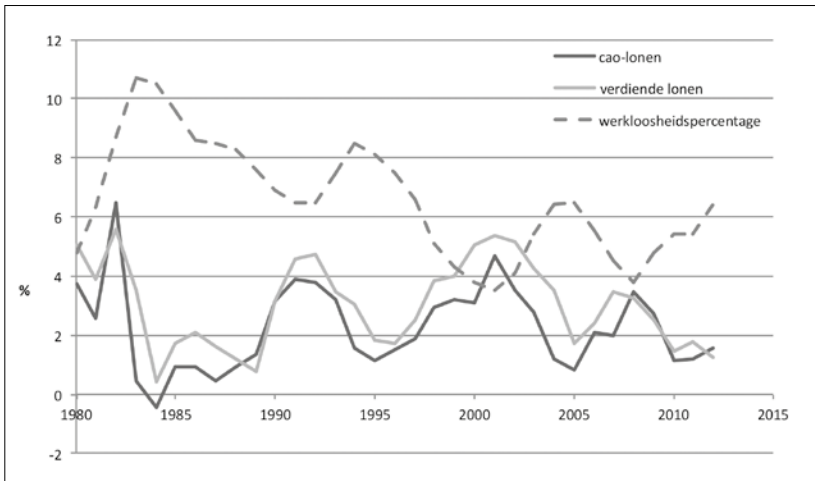
Gecontroleerd voor kenmerken van baan en werknemer.

Bron: Rojer (2002: 32)

Voor Nederland lijkt het zinvoller om het effect van collectieve onderhandelingen op de loonontwikkeling na te gaan. Immers, loonshalen zijn slechts sporadisch onderwerp van cao-onderhandelingen, terwijl de loonstijging bij iedere ronde van cao-onderhandelingen aan de orde komt. Interessant is dan vooral de vraag of collectieve onderhandelingen ertoe leiden dat de lonen zich sneller of langzamer respectievelijk sterker of minder sterk aanpassen aan gewijzigde economische omstandigheden dan zonder collectieve onderhandelingen. Er zijn voor Nederland geen aparte gegevens voorhanden van de loonontwikkeling in cao-bedrijven en niet-cao-bedrijven. We kunnen echter wel de cao-loonontwikkeling vergelijken met de ontwikkeling van de verdiende lonen. Een complicatie hierbij is dat het verschil tussen de ontwikkeling van de verdiende lonen en van de cao-lonen zowel kan komen door een afwijkende loonontwikkeling in de niet-cao-bedrijven als doordat cao-bedrijven feitelijk meer (of minder) loonsverhoging betalen dan in de cao is overeengekomen.

Figuur 11 toont de jaarlijkse mutatie van de nominale cao-lonen en van de nominale verdiende lonen en het werkloosheidspercentage in de periode 1980-2012. De figuur laat zien dat zowel de cao-lonen als de verdiende lonen contracyclisch bewegen. In het algemeen reageren de cao-lonen iets sneller op veranderingen in de werkloosheid dan de verdiende lonen. Dit wordt bevestigd door tabel 3 die de correlatie tussen de loonmutaties en de (verandering in) de werkloosheid met verschillende vertragingen weergeeft.

Het bovenste deel van tabel 3 laat zien dat er een sterk negatieve correlatie is tussen de cao-lonen en de verdiende lonen enerzijds en het niveau van de werkloosheid anderzijds. Als de werkloosheid een procentpunt hoger is, is de loonstijging ongeveer een half procent lager.



Figuur 11: Mutatie nominale cao-lonen, mutatie verdiende lonen en werkloosheidspercentage (procenten), 1980-2012

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

42

Tabel 3: Correlatie tussen de nominale mutatie van de cao-lonen en de verdiende lonen enerzijds en (de jaarmutatie van) het werkloosheidspercentage anderzijds, 1982-2012

	vertraging (jaren)	cao-lonen	verdiende lonen
werkloosheidspercentage	0	-0,49	-0,45
	1	-0,56	-0,57
	2	-0,41	-0,48
	3	-0,15	-0,24
mutatie werkloosheid (procentpunten)	0	0,16	0,24
	1	-0,31	-0,17
	2	-0,53	-0,47
	3	-0,39	-0,40

Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur

De cao-lonen en de verdiende lonen reageren beide met ongeveer een jaar vertraging op veranderingen in de werkloosheid, zo laat het onderste deel van tabel 3 zien. Na twee jaar is het effect het grootst. De cao-lonen reageren wat sterker en ook wat sneller dan de verdiende lonen. Voor een kortere periode (2001-2013) kan de analyse ook worden uitgevoerd op basis van kwartaalcijfers. Hieruit blijkt dat de cao-lonen na 6 kwartalen het sterkst reageren

op de mutatie van de werkloosheid.<sup>9</sup> Bij de verdiende lonen duurt dit een kwartaal langer en bovendien is de reactie minder sterk.

Helaas zijn er onvoldoende internationaal vergelijkbare data beschikbaar om de mate waarin de cao-lonen in Nederland op de werkloosheid reageren te vergelijken met andere landen. Wel is voor de periode 2001 I – 2013 I een vergelijking mogelijk op basis van de Europese arbeidskostenindex, die een indicatie biedt voor de mutatie van de verdiende lonen (zie tabel 4). Hieruit blijkt dat de arbeidskosten in Nederland relatief sterk en snel op veranderingen in de werkloosheid reageren. Alleen de Franse loonkosten reageren, enigszins verrassend, nog sterker en sneller. In Duitsland reageren de loonkosten trager op de werkloosheid, maar uiteindelijk wel wat sterker dan in Nederland. Iets soortgelijks geldt voor Finland. De loonkosten in België, het VK en Denemarken reageren zowel trager als zwakker op de werkloosheid dan in Nederland. Vooral Denemarken is opmerkelijk: de loonkosten zijn daar nauwelijks gevoelig voor de conjunctuur. Wellicht hangt dit samen met de geringe ontslagbescherming in dat land, waardoor de conjunctuurbeweging zich vooral vertaalt in hoeveelheidsaanpassingen (lees: ontslagen) en veel minder in prijsaanpassingen (loonmatiging).

Tabel 4: Correlatie tussen jaarmutatie van nominale arbeidskostenindex en jaarmutatie werkloosheid (kwartaalcijfers), 2001 I – 2013 I

vertraging (kwarta- talen)	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Denemarken	Finland	VK
0	-0,41	0,33	-0,13	-0,73	0,18	0,47	-0,24
1	-0,43	0,14	-0,34	-0,31	0,11	0,21	-0,34
2	-0,47	-0,09	-0,47	0,17	-0,01	-0,12	-0,33
3	-0,44	-0,25	-0,52	0,48	-0,06	-0,45	-0,35
4	-0,42	-0,40	-0,51	0,70	-0,08	-0,71	-0,35

Bron: Eurostat; bewerking door auteur

De cijfers in tabel 3 en tabel 4 duiden erop dat collectieve onderhandelingen in Nederland inderdaad bijdragen aan een relatief grote loonflexibiliteit. Voor zover het verschil tussen de verdiende lonen en de cao-lonen valt toe te schrijven aan bedrijven zonder cao, reageren deze iets minder snel en sterk op veranderingen in de werkloosheid.

9 Analyse op basis van cijfers van het CBS (Statline); de resultaten kunnen worden opgevraagd bij de auteur.

### 5.3 Economisch onderzoek van corporatisme

Naast het micro-economische onderzoek dat zich richt op het effect van collectieve onderhandelingen op het functioneren van markten, richt een ander deel van het economische onderzoek zich op de macro-economische effecten van arbeidsverhoudingen. Het gaat hierbij om de vraag welk effect corporatistische instituties hebben op macro-economische uitkomsten zoals werkgelegenheid, werkloosheid, economische groei en productiviteitsstijging. Dit onderzoek bouwt deels voort op de micro-economische analyse van het effect van collectieve onderhandelingen. Als collectieve onderhandelingen bijvoorbeeld het *hold-up* probleem verminderen, zal dit leiden tot meer investeringen in bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal en bijdragen aan een sterkere productiviteitsstijging. Op macroniveau kan dit resulteren in een hogere economische groei.

Andere effecten van corporatistische instituties manifesteren zich primair op mesoniveau (sectorniveau) of op macroniveau. Zo wordt in de *Varieties of Capitalism* (VoC) benadering de nadruk gelegd op het belang van coördinatie voor investeringen in algemeen of beroepsspecifiek menselijk kapitaal (Hall & Soskice, 2001). Volgens de orthodoxe *human capital* theorie investeren bedrijven niet in algemeen menselijk kapitaal, omdat de opbrengst daarvan in een concurrerende arbeidsmarkt volledig zal neerslaan bij de werknemer. Immers, als een bedrijf een algemene opleiding van een werknemer bekostigt, kan deze door een ander bedrijf, dat geen opleidingskosten heeft gemaakt, worden weggekocht door hem een hoger loon te bieden (*poaching*). Bij collectieve onderhandelingen op sectorniveau kan echter worden afgesproken dat alle bedrijven in de sector bijdragen aan scholingsactiviteiten. In Nederland gebeurt dit doorgaans door verplichte bijdragen aan sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) die dankzij de algemeen verbindend verklaring ook gelden voor niet-georganiseerde bedrijven. Zo valt te verwachten dat in corporatistische landen (of gecoördineerde markteconomieën, zoals ze in de VoC-literatuur heten) meer post-initiële beroepsgerichte scholing plaats vindt dan in gedecentraliseerde, liberale markteconomieën. Empirisch onderzoek biedt hiervoor ondersteuning (Estevez-Abe et al., 2001; Bosch & Charest, 2008). Deze beroepstraining draagt bij aan de productiviteitsontwikkeling van zittende werknemers. De VoC literatuur onderkent overigens dat in de gedecentraliseerde economieën de productiviteitsontwikkeling langs andere wegen wordt ondersteund, in het bijzonder door de dynamiek van instroom en uitstroom van bedrijven en werknemers, waardoor de macro-productiviteitsontwikkeling van beide typen economieën structureel niet sterk verschilt.

Er is een lange traditie van zowel politicologisch als economisch onderzoek naar het effect van het niveau waarop collectieve onderhandelingen plaats vinden op de economische prestaties van een land. Lange tijd bestond er een zekere consensus dat corporatistische landen waarin loononderhandelingen

op centraal niveau plaats vinden het beste presteren in termen van werkgelegenheid en werkloosheid. Zweden gold als voorbeeld bij uitstek hiervan. De verklaring hiervoor was dat vakbonden die op centraal niveau onderhandelen gedwongen zijn de macroeconomische effecten van hun (loon)eisen mee te laten wegen. Als een nominale loonsverhoging tot hogere inflatie leidt, levert dit niet of nauwelijks koopkrachtverbetering voor werknemers op. Als hierdoor bovendien de concurrentiepositie van een open economie verslechtert, kan dit in werkgelegenheidsverlies resulteren. Gecentraliseerde vakbonden zullen deze macroeffecten internaliseren en daarom hun eisen matigen.

In een invloedrijk artikel stelden Calmfors en Driffill (1988) echter dat ook een ander effect van belang is. Als collectieve onderhandelingen op decentraal, dat wil zeggen ondernemingsniveau plaats vinden, worden vakbonden evenzeer gedwongen hun eisen te matigen, doordat een sterke loonsverhoging op een concurrerende markt de concurrentiepositie van de onderneming verslechtert en tot werkgelegenheidsverlies zal leiden. Echter, bij onderhandelingen op sectorniveau ontbreken beide matigende effecten, stelden Calmfors en Driffill. De concurrentie tussen sectoren is doorgaans veel geringer dan de concurrentie binnen sectoren, doordat de producten van verschillende sectoren slechts beperkt substitueerbaar zijn. Tegelijkertijd manifesteren de macroeconomische effecten zich niet (direct) op sectorniveau: als een loonstijging tot hogere productprijzen leiden, worden de effecten op het algehele prijsniveau uitgesmeerd over alle sectoren. Hierdoor ondervinden vakbonden die op sectoraal niveau onderhandelen nauwelijks prikkels om hun looneisen te matigen. Op grond hiervan verwachtten Calmfors en Driffill (1988) een kromlijng verband tussen het niveau van loononderhandelingen en de prestaties van een land in termen van inflatie en werkgelegenheid. De 'intermediaire' landen, met onderhandelingen die overwegend op sectorniveau plaats vinden, zouden het slechtst scoren. Voor de periode van midden jaren zestig tot midden jaren tachtig, waarop zij hun empirisch onderzoek baseerden, vonden zij inderdaad een dergelijk kromlijng verband. Nederland was toen een typerend voorbeeld van een land met voornamelijk sectorale onderhandelingen dat qua werkgelegenheid veel slechter scoorde dan gecentraliseerde landen als Zweden en eveneens slechter dan gedecentraliseerde landen als de Verenigde Staten.

Later onderzoek wees echter uit dat dit verband in de jaren negentig was verdwenen (OECD 1997). Nederland scoorde toen juist relatief goed – waaraan in belangrijke mate de internationale faam van het poldermodel was te danken – terwijl Zweden een diepe werkgelegenheids crisis doormaakte en ook de prestaties van de VS terugvielen. Een mogelijke verklaring waarom de theorie van Calmfors en Driffill tekort schiet, is dat zij te eenzijdig de nadruk leggen op het formele niveau van onderhandelingen. Wat evenzeer van belang is voor de uitkomst van die onderhandelingen is de mate van coör-

dinatie (cf. Flanagan 1999). Hoewel in Nederland voornamelijk op sectoraal niveau wordt onderhandeld, worden die onderhandelingen, zoals we hiervoor hebben gezien, wel nationaal gecoördineerd en deze coördinatie lijkt een grote invloed te hebben op de uitkomst van de cao-onderhandelingen.

De huidige consensus lijkt te zijn dat er geen simpele, rechtlijnige dan wel kromlijnige, relatie bestaat tussen enige indicator voor corporatisme c.q. de arbeidsverhoudingen en economische prestaties (Pencavel, 2005; OECD, 1997, 2004). In 1997 concludeerde de OECD: “the evidence (...) does not show many statistically significant relationships between most measures of economic performance and collective bargaining” (OECD, 1997, 64). In 2004 werd deze conclusie nog eens bevestigd: “No robust associations are evident between the indicators of wage bargaining (...) and either the growth rate of aggregate real wages or non-wage outcomes, including unemployment rates.” (OECD, 2004: 130). Corporatisme kan niet worden gereduceerd tot één dimensie en er zijn teveel idiosyncratische nationale kenmerken om een eenduidig verband te kunnen verwachten. Bovendien hangt de aard van de arbeidsverhoudingen in een land vaak samen met kenmerken van het overheidsbeleid, zoals arbeidsmarktregulering (minimumloon, ontslagbescherming), sociale zekerheid en fiscaal beleid. Sterker nog, in sterk ontwikkelde corporatistische landen wordt dat beleid in overleg met de sociale partners vormgegeven, waardoor het onmogelijk is om ze als aparte, onafhankelijke kenmerken van het betreffende land te beschouwen.

Daar komt bij dat succes van een bepaalde constellatie van instituties in de ene periode geen garantie biedt voor succes in een andere periode, onder gewijzigde macroeconomische omstandigheden. Nederland biedt daar bij uitstek een illustratie van. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was er in de internationale literatuur sprake van de *Dutch disease* of Hollandse ziekte, in de jaren negentig werd het Nederlandse poldermodel de *Dutch miracle*, maar in de langdurige huidige crisis lijkt Nederland in meerdere opzichten weer achter te blijven ten opzichte van andere landen.

#### **5.4 De prestaties van het poldermodel**

Om meer inzicht te krijgen in de sociaaleconomische prestaties van het poldermodel, onderzoeken we in deze paragraaf hoe Nederland in de periode 1982-2012 op een aantal indicatoren heeft gescoord in vergelijking met een aantal andere landen (tabel 5). Als vergelijking dienen zeven landen die tot verschillende typen arbeidsverhoudingenregimes behoren. Als uitgangspunt geldt hierbij de typologie van arbeidsverhoudingenregimes die is voorgesteld door Jelle Visser (zie EC, 2008, hfst. 2). Hij onderscheidt landen met een arbeidsverhoudingenregime op basis van sociaal partnerschap, een gepolariseerd/staats-georiënteerd regime, een georganiseerd corporatisme regime en een liberaal pluralistisch regime. Het sociale partnerschap regime kenmerkt zich door betrokkenheid van de sociale partners bij het sociaal-econo-

misch beleid, waarbij de overheid echter het laatste woord heeft en eventueel kan ingrijpen (de z.g. schaduw van de hiërarchie), en redelijk evenwichtige machtsverhoudingen tussen werknemers en werkgevers die voornamelijk op sectorniveau onderhandelen. Hiertoe behoren onder meer Nederland, België en Duitsland. Frankrijk wordt gerekend tot het gepolariseerde/staatsgeoriënteerde regime, waarin de collectieve onderhandelingen vaak conflictueus verlopen en de overheid regelmatig intervenueert in de arbeidsverhoudingen. Het georganiseerde corporatisme van de Scandinavische landen (waaronder Denemarken en Zweden) kenmerkt zich door een hoge mate van autonomie van de vakbonden en een overheid die zich doorgaans afzijdig houdt, een hoge organisatiegraad en vertegenwoordiging van werknemersbelangen binnen de onderneming door de vakbonden. In het liberale pluralistische regime, ten slotte, waartoe onder meer het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten behoren, vinden onderhandelingen primair op ondernemingsniveau plaats, is de dekkinggraad van cao's laag en worden de sociale partners niet of nauwelijks betrokken bij het overheidsbeleid (EC, 2008: 49).

Uit tabel 5 blijkt dat Nederland zich op het gebied van economische groei per hoofd van de bevolking over de periode 1982-2012 weinig onderscheidde van de andere landen. De economische groei was met gemiddeld 1,8 procent per jaar per hoofd van de bevolking wat hoger dan in de andere continentale landen, vergelijkbaar met die in Zweden en de VS en wat lager dan in het VK. De tabel laat verder zien dat deze uitkomst het resultaat was van een relatief geringe productiviteitsstijging en een sterke werkgelegenheids groei. Alleen in België groeide de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in de laatste drie decennia minder sterk dan in Nederland, terwijl Denemarken vergelijkbaar presteerde als Nederland. Op deze indicator scoorden vooral Duitsland en het VK beter. Ten aanzien van de werkgelegenheids groei (in personen) overtreft Nederland echter de andere landen. De VS komt nog enigszins in de buurt van Nederland, maar vooral de Scandinavische landen en Duitsland blijven hier ver bij achter. Tabel 5 laat ook zien dat Nederland kampioen loonmatiging was in deze periode. Ook in Duitsland ontwikkelden de loonkosten per uur zich zeer gematigd, terwijl deze vooral in Denemarken en het VK sterk stegen.

Als we de prestaties in de drie opeenvolgende decennia sinds 1982 vergelijken, blijken de relatieve prestaties van Nederland niet veel uiteen te lopen tussen de decennia. In het laatste decennium zijn de economische groei, productiviteitsstijging en werkgelegenheids groei weliswaar sterk teruggevallen als gevolg van de langdurige recessie die in 2009 inzette, maar dit gold ook voor de andere landen. Alleen onderscheidt Nederland zich ten aanzien van de werkgelegenheids groei niet meer in positieve zin van de andere landen. Dit geldt ook voor de loonmatiging: die zette in deze eeuw weliswaar door,

Tabel 5: Prestaties van Nederland vergeleken met zeven andere landen, 1982-2012

	Sociaal partnerschap			Gepolariseerd		Georganiseerd corporatisme			Liberaal pluralisme	
	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Denemarken	Zweden	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten		
<b>1982-2012</b>										
jaarlijkse mutatie (%)										
bbp per capita	1,8	1,5	1,7	1,2	1,4	1,8	2,0	1,8		1,8
productiviteit	1,5	1,4	2,0	1,7	1,5	1,7	1,9	1,7		1,7
werkgelegenheid	1,7	0,8	0,5 <sup>a</sup>	0,6	0,3	0,4 <sup>b</sup>	0,7	1,1 <sup>c</sup>		1,1 <sup>c</sup>
loonkosten per uur	0,2	0,8	0,4	0,6	1,1	0,8 <sup>b</sup>	1,3 <sup>c</sup>	0,9 <sup>c</sup>		0,9 <sup>c</sup>
gemiddeld niveau (%)										
werkgelegenheidsgraad	66,9	58,5	66,3	62,9	75,5	73,9	69,6	71,2 <sup>c</sup>		71,2 <sup>c</sup>
werkloosheidspercentage	6,2	9,9	7,8	8,9	6,9	6,0	7,8	6,4		6,4
<b>1982-1992</b>										
jaarlijkse mutatie (%)										
bbp per capita	2,3	2,1	2,7	1,8	2,0	1,4	2,3	2,5		2,5
productiviteit	2,0	2,0	3,2	2,3	2,3	1,3	2,2	1,7		1,7
werkgelegenheid	2,6	0,5	0,8 <sup>a</sup>	0,6	1,0	0,7	0,7	1,7		1,7
loonkosten per uur	0,0	1,7	1,7	0,7	2,3		2,0	0,9		0,9
gemiddeld niveau (%)										
werkgelegenheidsgraad	57,5	55,5	64,1	60,8	76,1	77,3	67,9	70,6		70,6
werkloosheidspercentage	9,4	11,2	6,4	8,8	8,0	3,0	9,7	6,8		6,8
<b>1992-2002</b>										
jaarlijkse mutatie (%)										
bbp per capita	2,3	1,8	1,2	1,5	2,0	2,4	3,1	2,2		2,2



productiviteit	1,6	1,4	1,9	2,0	1,6	2,3	2,5	2,0
werkgelegenheid	2,1	0,8	-0,2	0,9	0,3	0,1	0,7	1,4
loonkosten per uur	1,0	0,9	0,6	1,9	0,9	2,0	1,7	1,3
gemiddeld niveau (%)								
werkgelegenheidsgraad	69,0	58,2	65,4	63,0	75,1	72,8	69,5	72,7
werkloosheidspercentage	4,8	10,5	8,6	9,5	6,5	8,0	7,1	5,2
<b>2002-2012</b>								
jaarlijkse mutatie (%)								
bbp per capita	0,7	0,7	1,3	0,4	0,2	1,6	0,7	0,8
productiviteit	0,9	0,7	0,9	0,7	0,8	1,5	1,0	1,3
werkgelegenheid	0,3	1,0	1,0	0,4	-0,3	0,7	0,7	0,2 <sup>d</sup>
loonkosten per uur	0,0	-0,2	-0,7	0,1	0,2	0,1	0,2 <sup>d</sup>	0,6 <sup>d</sup>
gemiddeld niveau (%)								
werkgelegenheidsgraad	75,7	62,2	69,5	64,9	75,6	74,7	71,9	70,7 <sup>d</sup>
werkloosheidspercentage	4,0	7,9	8,4	8,6	5,7	7,2	6,2	6,8

<sup>a</sup> Werkgelegenheidsgroei gecorrigeerd voor hereniging in 1990. <sup>b</sup> 1992-2012. <sup>c</sup> 1982-2011. <sup>d</sup> 2002-2011.

Bbp per capita: volume bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking op basis van koopkrachtpariteiten.

Productiviteit: volume bbp per gewerkt uur op basis van koopkrachtpariteiten.

Werkgelegenheid: in personen.

Loonkosten per uur: reële arbeidscompensatie per eenheid arbeidsinput op basis van koopkrachtpariteiten.

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

Werkloosheidspercentage: werklozen als percentage van de beroepsbevolking.

Bron: OECD Statistics; The Conference Board (productiviteit); bewerking door de auteur

maar ook in de andere landen ontwikkelden de loonkosten zich zeer gematigd, in het bijzonder in Duitsland.

Opmerkelijk is verder dat de economische prestaties van Nederland in de periode 1982-1992 niet noemenswaardig minder waren dan in de periode 1992-2002, terwijl Nederland in de eerste periode bekend stond om de *Dutch disease* en in de tweede periode faam verwierf als de *Dutch miracle*. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in de niveaus van de werkgelegenheid (de werkgelegenheidsgraad of netto participatiegraad) en de werkloosheid. In de periode 1982-1992 was de Nederlandse werkgelegenheidsgraad op België na de laagste van de hier vergeleken landen, terwijl ze in de periode 1992-2002 was opgeklommen naar de middenmoot en in de meest recente periode zelfs de hoogste is geworden. De werkloosheid laat het omgekeerde beeld zien: in de jaren tachtig behoorde de Nederlandse werkloosheid tot de hoogste van deze groep van acht landen, maar vanaf de jaren negentig was ze de laagste.

De cijfers in tabel 5 bevestigen het bekende beeld van het poldermodel als banenmotor dankzij loonmatiging en een zeer arbeidsintensieve groei. De prijs die hiervoor wordt betaald is een geringe productiviteitsstijging, waardoor individuele lonen weinig zijn gestegen. Door de sterke werkgelegenheids groei, die vooral ten goede is gekomen aan vrouwen, zijn de huishoudensinkomens, zoals hierboven bleek, toch fors toegenomen. In het laatste decennium is de banenmotor echter bijna tot stilstand gekomen, hetgeen de vraag oproept welke vooruitzichten het Nederlandse recept voor welvaarts-groei in de toekomst nog biedt.

De cijfers in tabel 5 laten uiteraard niet zien in welke mate de relatieve prestaties van Nederland zijn toe te schrijven aan het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen, aangezien de acht landen ook op tal van andere aspecten van elkaar verschillen (sociale zekerheid, belastingdruk, ontslagbescherming, etc.). In ieder geval kan men constateren dat het verschil tussen de prestaties van Nederland en de andere twee sociale partnerschaplanden niet systematisch kleiner is dan het verschil met de landen die tot de andere regimetypes behoren. In feite is het verschil nog het kleinst met de Verenigde Staten, waarvan het stelsel van arbeidsverhoudingen juist het sterkst verschilt van het Nederlandse. Dit bevestigt de conclusie van de OECD (2004) dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen stelsels van arbeidsverhoudingen en sociaaleconomische prestaties.

Als we onder de noemer 'poldermodel' alle kenmerken van het sociaaleconomisch beleid (inclusief de arbeidsverhoudingen) in Nederland vatten, kunnen we concluderen dat het poldermodel Nederland in de afgelopen decennia in vergelijking met andere landen niet meer welvaart (in de gebruikelijk betekenis van het woord), maar wel meer banen en minder werklozen heeft opgeleverd. Het ligt voor de hand om dit direct in relatie te brengen met de aanhoudende loonmatiging in Nederland, die ruimte heeft gecreëerd voor

het scheppen van meer laagproductieve banen en de substitutie van arbeid door kapitaal heeft geremd. Het is niet zozeer een vraag van economische analyse, maar een subjectieve kwestie of men deze ontwikkeling positief waardeert of juist ziet als een zwak punt van het Nederlandse model (vgl. Kleinknecht & Naastepad, 2004).

### **Conclusie**

Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen kenmerkt zich door een grote mate van stabiliteit en continuïteit. De basisinstituties van dit stelsel zijn voor het grootste deel in het tweede kwart van de vorige eeuw – tussen 1925 en 1950 – tot stand gekomen en sindsdien op hoofdlijnen gelijk gebleven. De wetgeving rond de cao dateert van voor de Tweede Wereldoorlog, de belangrijkste overlegorganen van het poldermodel, de Stichting van de Arbeid, de Sociaal-Economische Raad en de ondernemingsraden, vinden hun oorsprong in de eerste vijf jaar na de Tweede Wereldoorlog. Natuurlijk hebben zich in de periode sindsdien talloze veranderingen voorgedaan, zowel in de wettelijke kaders als in de feitelijke werking, maar de grondslagen zijn onveranderd. Die houden onder meer in dat zowel de werkgevers als de overheid de vakbonden erkennen als de belangrijkste vertegenwoordiger van alle werknemers – waaraan een veel grotere verantwoordelijkheid wordt toegekend dan aan de OR –, dat de arbeidsvoorwaarden voor het overgrote deel van de werknemers worden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten en dat de sociale partners door de overheid worden betrokken bij de formulering van het sociaaleconomisch beleid. Nederland is hierin overigens niet uniek, want soortgelijke arrangementen bestaan in landen als België, Duitsland en Frankrijk. Wat men wellicht wel als uniek voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen kan beschouwen is de cultuur van overleggen en het zoeken van overeenstemming (zij het vaak meer in de vorm van compromissen dan van werkelijke consensus) op alle niveaus (ondernemings-, bedrijfstak- en nationaal niveau). Volgens Prak en Van Zanden (2013) is dit feitelijk al duizend jaar lang een belangrijk kenmerk van de Nederlandse cultuur. Maar die cultuur van het ‘polderen’ is zeker niet in alle perioden even sterk en dominant geweest. Zo waren de verhoudingen tussen de sociale partners in de jaren zestig en zeventig – een periode die in dit preadvies niet is besproken – zeer gespannen en gepolariseerd. Maar vanaf het fameuze Akkoord van Wassenaar van eind 1982 waren de bereidheid tot overleg en het streven naar overeenstemming steeds belangrijke ingrediënten van het ‘poldermodel’. Dat betekende overigens allerm minst dat de partijen het altijd gemakkelijk eens werden en dat er geen conflicten waren, maar wel dat men uiteindelijk bereid was de strijdbijl te begraven en een compromis te sluiten, bijvoorbeeld in de vorm van een sociaal akkoord, waaronder vaak niet alleen de sociale partners hun handtekening zetten, maar waaraan ook de regering zich committeerde.

De belangrijkste karakteristieken van de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de periode sinds het Akkoord van Wassenaar zijn dat de overheid zich niet meer direct in de loonvorming mengt, dat de lonen zich zeer gematigd ontwikkelen, dat de organisatiegraad van de vakbeweging daalt, maar dat niettemin het belang van cao's en centrale coördinatie ongewijzigd groot blijft. Hierin manifesteren zich twee paradoxen. De loonmatigingsparadox is dat het afzien van overheidsingrijpen juist lijkt te hebben bijgedragen aan loonmatiging. Zowel de geleide loonpolitiek in de jaren veertig en vijftig als de vele loonmaatregelen in de jaren zeventig resulteerden in sterkere contractloonstijgingen dan de periode zonder looningrepen sinds de jaren tachtig. De tweede paradox is die van afnemende macht van de vakbonden en stabiele reikwijdte van collectieve afspraken. Dat de daling van de organisatiegraad van de vakbeweging (ruwweg van een op de drie naar een op de zes werknemers) geen invloed had op de dekkingsgraad van cao's komt vooral door de hoge (en voor zover bekend stabiele) organisatiegraad van werkgevers. Aangezien cao's in beginsel van toepassing zijn op alle werknemers, ongeacht of zij vakbondslid zijn, en aangezien de meeste bedrijfstak-cao's algemeen verbindend worden verklaard, is het aantal vakbondsleden niet van invloed op het bereik van de cao – zo lang de werkgevers de vakbonden blijven erkennen als vertegenwoordiger van de werknemers. Opmerkelijk is verder dat er sinds het Akkoord van Wassenaar, anders dan doorgaans wordt verondersteld, geen sprake is geweest van een duidelijke decentralisatietendens in de arbeidsvoorwaardenvorming. Weliswaar zijn bevoegdheden tot op zekere hoogte gedecentraliseerd, doordat de overheid zich niet meer in de loonvorming mengt en cao's meer ruimte bieden voor afspraken op decentraal niveau, in de uitkomsten valt daarvan weinig te bemerken. De jaarlijkse centrale looneis van de vakbeweging blijft een belangrijke leidraad bij de cao-onderhandelingen, de overeengekomen contractloonstijgingen zijn niet meer gaan variëren tussen de sectoren en de incidentele looncomponent – loonstijgingen boven de cao-afspraken – is niet groter geworden. Hoewel het zwaartepunt van de onderhandelingen op bedrijfstakniveau ligt, speelt de centrale coördinatie in ons land nog altijd een leidende rol. Dit kan ook een verklaring bieden voor de langdurig volgehouden loonmatiging. Op centraal niveau zijn de vakbonden gedwongen rekening te houden met de macroeconomische gevolgen van hun (loon)eisen. Als loonstijging de inflatie opdrijft, levert zij de achterban van de vakbeweging weinig op en kan zij zelfs negatieve werkgelegenheidseffecten sorteren als ze de internationale concurrentiepositie schaadt. Men zou zelfs kunnen stellen dat de dalende organisatiegraad de vakbeweging tot een nog gematigder opstelling dwingt, deels doordat zij aan macht verliest (het wordt bijvoorbeeld moeilijker om stakingen te organiseren), deels doordat zij haar legitimiteit moet bewijzen door ook de belangen van niet-vakbondsleden te laten meewegen. Dit is echter geen wet van Meden en Perzen. Zo laat het voorbeeld van Frankrijk zien dat een

vakbeweging met een organisatiegraad van minder dan 10 procent toch zeer activistisch kan zijn en soms grote massa's op de been kan brengen.

In de orthodoxe economische benadering gelden vakbonden en collectieve onderhandelingen vooral als een versturende factor. Vakbonden ontleenen hun macht aan de monopolisering van het arbeidsaanbod en cao's zijn feitelijk nog de enige toegestane vorm van prijsafspraken door het kartel van werkgevers(organisaties) en vakbonden. Zoals ik in dit preadvies heb betoogd is het echter niet zinvol om het effect van collectieve onderhandelingen af te zetten tegen een ideaaltypische vrije markt, om de eenvoudige reden dat de bestaansgrond van vakbonden is gelegen in het feit dat er geen sprake is van perfect concurrerende markten. Zodra men dit erkent, is het niet langer evident of collectieve onderhandelingen per saldo positieve of negatieve economische effecten sorteren. Enerzijds kunnen collectieve onderhandelingen – inclusief de beïnvloeding van het overheidsbeleid – vooral ten goede komen aan de belangen van relatief machtige *insiders* en daardoor *outsiders* benadelen en de economische dynamiek en innovatie remmen. Anderzijds kunnen collectieve onderhandelingen collectieve actie-problemen oplossen door een uitweg te bieden uit een patstelling die op microniveau tussen individuele werkgevers en werknemers kan ontstaan. Collectieve onderhandelingen kunnen collectieve goederen opleveren die anders niet tot stand zouden komen.

Alleen empirisch onderzoek kan uitsluitsel bieden over het relatieve gewicht van de negatieve en positieve effecten van collectieve onderhandelingen. Helaas moeten we vaststellen dat het empirische onderzoek van de afgelopen decennia vooral tegenstrijdige uitkomsten heeft opgeleverd en geen eensluidend oordeel toelaat. Dit wordt inmiddels ook door de OECD erkend. In dit verband is het opmerkelijk dat de Europese Commissie (2012) in een recent advies over arbeidsmarktbeleid in het licht van de economische crisis zich uitermate kritisch uitlaat over collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Zo bepleit de Commissie: “*decrease the bargaining coverage or (automatic) extension of collective agreements*”, “*reform the bargaining system in a less centralized way*” en “*an overall reduction in the wage-setting power of trade unions*” (EC 2012, 104; cursief in origineel). Uit het beschikbare empirisch onderzoek moeten we echter concluderen dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen het stelsel van arbeidsverhoudingen en de economische prestaties van een land. Dit komt vooral doordat stelsels van arbeidsverhoudingen niet tot een of twee simpele, kwantitatieve indicatoren zijn te herleiden. De arbeidsverhoudingen kennen teveel verschillende aspecten of dimensies, inclusief de moeilijk te objectiveren informele praktijken en culturen, om deze met een of enkele indicatoren te kunnen karakteriseren. Het pleidooi van de Europese Commissie voor decentralisatie en beperking van de dekkingsgraad van cao's is dan ook even ongefundeerd als een pleidooi voor het omgekeerde.

Door de sociaaleconomische prestaties van Nederland te vergelijken met die van enkele landen met een enigszins vergelijkbaar stelsel van arbeidsverhoudingen en een aantal landen met een ander arbeidsverhoudingenregime, hebben we dit geïllustreerd. Van de zeven landen waarmee we Nederland hebben vergeleken, liggen de Nederlandse prestaties op het gebied van economische groei, productiviteitsstijging, werkgelegenheids groei en werkloosheid nog het dichtst bij die van de VS, waarvan het stelsel van arbeidsverhoudingen juist het sterkst van dat van Nederland verschilt. Dit wijst er enerzijds op dat geheel verschillende regimes van arbeidsverhoudingen tot vergelijkbare prestaties kunnen leiden en anderzijds dat we die prestaties niet alleen en misschien zelfs niet in belangrijke mate aan het stelsel van arbeidsverhoudingen kunnen toeschrijven.

Verder hebben we geconstateerd dat de Nederlandse prestaties over de afgelopen dertig jaar op het gebied van economische groei redelijk gemiddeld waren, op het gebied van productiviteitsstijging beneden gemiddeld en op het gebied van werkgelegenheids groei en (reductie van) werkloosheid bovengemiddeld. Hoe men deze prestaties onderling weegt om op grond daarvan tot een overall oordeel te komen, is uiteindelijk een subjectieve, politieke kwestie.

Het is in dit verband wel van belang te constateren dat de uitstekende werkgelegenheidsprestaties van Nederland zich beperkten tot de eerste twee decennia na het Akkoord van Wassenaar. De laatste tien jaar was de werkgelegenheids groei in Nederland zeer beperkt en lager dan in België, Duitsland, Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de meeste andere landen het Nederlandse recept van loonmatiging hebben overgenomen, waardoor dit Nederland geen concurrentievoordeel meer oplevert. Een andere verklaring is wellicht dat de arbeidsparticipatie in Nederland inmiddels zo hoog is – het hoogst van alle hier genoemde landen – dat een verdere verhoging steeds moeilijker wordt. Het 'laaghangende fruit' is inmiddels geplukt. Het resterende arbeidspotentieel bestaat voornamelijk uit groepen – laag opgeleiden, alleenstaande moeders, ouderen, arbeidsgehandicapten – die moeilijk te integreren zijn en waarvoor het recept van loonkostenmatiging minder effectief is.

Dit roept, tot slot, de vraag op of het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen ingrijpend moet worden hervormd of in hoofdlijnen kan worden gehandhaafd. Op grond van de prestaties in de afgelopen dertig jaar, springt de relatief geringe productiviteitsstijging het eerst in het oog als zwak kenmerk. Hoewel de verschillen met de andere landen niet groot lijken, zijn de gevolgen op langere termijn niettemin omvangrijk. Zo is de achterstand in arbeidsproductiviteit per uur ten opzichte van Duitsland, waar de productiviteitsstijging 0,5 procentpunt per jaar hoger lag, in de afgelopen 30 jaar opgelopen van 4 procent naar 17 procent. Hoewel de productiviteitsstijging natuurlijk primair wordt bepaald door factoren buiten de arbeidsverhoudingen (zoals het relatief grote gewicht van de industrie in het Duitse bbp en

van diensten in het Nederlandse bbp), hebben de Nederlandse arbeidsverhoudingen hiervoor in ieder geval niet voldoende compensatie kunnen bieden, bijvoorbeeld door investeringen in kapitaalgoederen en in scholing te bevorderen. Overigens lijkt de geringe productiviteitsstijging in Nederland niet direct samen te hangen met de loonmatiging, zoals Kleinknecht en Naastepad (2004) suggereren, aangezien ook Duitsland in de afgelopen dertig jaar een zeer gematigde loonontwikkeling kende, terwijl in België, waar de lonen sterker stegen dan in Nederland, de productiviteit nog verder achterbleef.

Voor de toekomst lijkt vooral de sterke terugval in de werkgelegenheids-groei in de afgelopen tien jaar zorgelijk. Als dit inderdaad samenhangt met de hierboven genoemde factoren – het al zeer hoge niveau van arbeidsparticipatie en de loonmatiging in andere landen – dan zal het Nederlandse werkgelegenheidsbeleid moeten veranderen. Hoe, is overigens niet zo eenvoudig te zeggen. Aangezien verdere werkgelegenheids-groei vooral gezocht moet worden bij ‘marginale’ groepen, is het de vraag of de sociale partners hierbij een leidende rol kunnen spelen. Ten aanzien van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, zijn zij ongetwijfeld invloedrijk. Sterker nog, mede dankzij de inspanningen van de sociale partners (zoals het afschaffen van VUT-regelingen) is de gemiddelde uittredingsleeftijd in Nederland al sterk gestegen. De werkgelegenheids-groei was in de afgelopen tien jaar zelfs grotendeels bij de ouderen (50-plussers) geconcentreerd. Met de stapsgewijze verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd in de komende jaren is het zaak dat deze trend wordt doorgezet. Om de arbeidsmarktpositie van kansarme, laag opgeleide werklozen, alleenstaande moeders en arbeidsgehandicapten te helpen verbeteren, zullen vakbonden zich nadrukkelijker moeten richten op de belangenbehartiging van andere groepen dan de kernwerknemers. Die laatste maken echter het grootste deel van het ledenbestand van de vakbonden uit, waardoor het de vraag is of de vakbonden bereid en in staat zullen zijn hun focus te verschuiven.

Bij dit alles vormt de gestage daling van de organisatiegraad van de vakbeweging op langere termijn misschien wel de grootste bedreiging voor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. Hoewel de forse daling van de organisatiegraad in de afgelopen decennia de formele positie van de vakbeweging in de Nederlandse arbeidsverhoudingen niet wezenlijk heeft aangetaast, betekent dit niet dat dit ook voor de toekomst zal gelden. Zolang de organisatiegraad van de werkgevers hoog blijft, zolang de werkgevers de vakbonden blijven erkennen als legitieme vertegenwoordiger van alle werknemers en zolang bedrijfstak-cao's algemeen verbindend worden verklaard, lijkt ook de positie van de vakbeweging niet werkelijk in het geding. Maar de dalende organisatiegraad van de vakbeweging zou op den duur ook deze constantes van de Nederlandse arbeidsverhoudingen onder druk kunnen zetten. Om de dalende organisatiegraad te keren, kunnen vakbonden een meer radicale koers gaan varen om hun zichtbaarheid en herkenbaarheid voor potentiële

leden te vergroten. Het zogenaamde *organizeren* is daar een voorbeeld van. Dit kan evenwel ook leiden tot meer conflicten met de werkgevers en daardoor de bereidheid aan werkgeverskant om met vakbonden zaken te doen onder druk zetten. Vakbonden kunnen zich ook gaan inzetten voor specifieke afspraken voor vakbondsleden (bijv. extra scholing of een hogere ontslagvergoeding). Maar dat zal onvermijdelijk ten koste gaan van hun legitimatie als vertegenwoordiger van alle werknemers. Dit zou vervolgens weer kunnen leiden tot wijziging of zelfs afschaffing van het avv-beleid. Worden bedrijfstak-cao's niet langer algemeen verbindend verklaard, dan kunnen werkgevers zich eenvoudig onttrekken aan cao-afspraken door geen lid te worden van een werkgeversorganisatie dan wel hun lidmaatschap op te zeggen. Als gevolg daarvan zou de dekkinggraad van cao's aanzienlijk sterker kunnen dalen dan men op grond van het huidige percentage ge-avv-de werknemers (7%) zou verwachten. De ervaringen in Duitsland, waar cao's slechts zelden algemeen verbindend worden verklaard en de cao-dekkinggraad is gedaald van 85 procent in 1990 naar 61 procent in 2010 (Visser, 2013; zie ook Streeck, 2009), zijn wat dit betreft uiterst leerzaam!

Kortom, dat de Nederlandse arbeidsverhoudingen sinds het Akkoord van Wassenaar vooral worden gekenmerkt door stabiliteit en continuïteit, garandeert op generlei wijze dat dit in de toekomst ook het geval zal zijn. In dit perspectief is het van groot belang de sterke en zwakke kanten van het poldermodel zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en na te gaan welke hervormingen gewenst zijn om de zwakke punten te versterken zonder de sterke punten te verzwakken. Daarbij dient men zich er rekenschap van te geven dat ogenschijnlijk kleine ingrepen, zoals afschaffing van de algemeen verbindend verklaring, op langere termijn ingrijpende gevolgen kunnen hebben.

### Literatuur

- Arbeidsinspectie (div.jr.). *Voorjaarsrapportage cao-afspraken 2001-2009*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Bamber, G.J., R.D. Lansbury, & N. Wailes (eds.) (2004). *International and Comparative Employment Relations*. 4th edition. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Beer, Paul de (2007). How individualized are the Dutch? *Current Sociology* 55(3), 389–413.
- Beer, Paul de (2011). Stort de vakbeweging in? *Zeggenschap* 22(3), 18-21.
- Beer, Paul de (2013). Dutch trade union confederation in crisis. *Transfer* 19(1), 129–132.
- Boeri, T., A. Brugiavini, L. Calmfors (eds.) (2001). *The Role of Unions in the Twenty-first Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Booth, Alison L. (1995). *The Economics of the Trade Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bosch, Gerhard & Jean Charest (2008). Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies. *Industrial Relations Journal* 39(5), 428–447.



- Dunlop, John T. (1950). *Wage Determination Under Trade Unions*. Oxford: Basil Blackwell.
- Dunlop, John Thomas (1958). *Industrial relations systems* (Revised edition 1993). Boston (Mass.): Harvard Business School Press.
- EC (2012). *Labour Market Developments in Europe, 2012*. European Economy 5|2012. Brussel: Europese Commissie.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen & David Soskice (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare states. Pp. 145-183 in Hall & Soskice (2001).
- Flanagan, Robert J. (1999). Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective. *Journal of Economic Literature* 37: 1150-1175.
- Freeman, Richard B. & James L. Medoff (1984). *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
- Hall, Peter A. & David Soskice (eds.) (2001). *Varieties of capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirsch, Barry T. (2004). What Do Unions Do for Economic Performance? *Journal of Labor Research* 25(3), 415-455.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaufman, Bruce E. (2005). *What Do Unions Do? – Evaluation and Commentary*. *Journal of Labor Research* 26(4), 555-595.
- Kleinknecht, A. & C.W.M. Naastepad (2004). Loonmatiging schaadt productiviteitsontwikkeling wel. *ESB* 89(4441): 413.
- Malcomson, James M. (1997). Contracts, Hold-Up, and Labor Markets. *Journal of Economic Literature* 35(4): 1916-1957.
- Ministerie van SZW (2012). *Cao-afspraken 2011*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- OECD (1997). Economic performance and the structure of collective bargaining. Chapter 3 (pp. 63-92) in *Employment Outlook 1997*. Paris: OECD.
- OECD (2004). Wage-setting Institutions and Outcomes. Chapter 3 (pp.127-181) in *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.
- OECD (2012). Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share?. Chapter 3 (pp.109-161) in *Employment Outlook 2012*. Paris: OECD.
- Oei, Peter R.A., Ernest M.M. de Vroome, Karolus Kraan, Anneke Goudswaard & Seth van den Bossche (2013). *Werkgevers enquête arbeid 2012. Methodologie en beschrijvende resultaten*. Hoofddorp: TNO.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press.
- Oswald, Andrew J. (1985). The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey. *Scandinavian Journal of Economics* 87(2), 160-193.
- Pencavel, John (1985). Wages and Employment under Trade Unionism: Microeconomic Models and Macroeconomic Applications. *Scandinavian Journal of Economics* 87(2), 197-225.

- Pencavel, John (2005). Unionism Viewed Internationally. *Journal of Labor Research* 26(1), 65-97.
- Prak, Maarten & Jan Luiten van Zanden (2013). *Nederland en het poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Rojer, M. (2002). *De betekenis van de CAO en het algemeen verbindend verklaren van CAO's*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Schmitter, Philippe C. & Wolfgang Streeck (1999). *The organization of business interests: Studying the associative action of business in advanced industrial societies*. MPIFG discussion paper, No. 99/1. Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- SER (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Themadocument Arbeidsverhoudingen*. Advies 06-08 II. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- StAr (1982). *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*. Den Haag: Stichting van de Arbeid, 24 november 1982.
- StAr (1993). *Een nieuwe koers*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- StAr (2013). *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*. Den Haag: Stichting van de Arbeid, 11 april 2013.
- Streeck, Wolfgang (2009). *Re-forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- SZW/DCA (1989). *DCA-Bevindingen 1988*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Teulings, Coen & Joop Hartog (1998). *Corporatism or competition?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Teulings, Coen (1997). *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*. Amsterdam: De Burcht.
- Tros, F.H., W. Albeda & W.J. Dercksen (2004). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Visser, Jelle (2006). Union membership statistics in 24 countries. *Monthly Labor Review* 2006 (1), 38-49.
- Visser, Jelle (2013). *ICWTSS Database version 4.0*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) [<http://www.uva-aias.net/207>]
- Visser, Jelle & Anton Hemerijck (1997). *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Voorden, W. van, A.G. Nagelkerke & W.F. de Nijs (1993). *Macht in banen*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

# Nederland als corporatistische samenleving: tijd voor een herwaardering?

Arjo Klamer, Erwin Dekker  
en Sander Geenen

---

## 1. Inleiding

Toen Rick van der Ploeg in 1997 duidelijk probeerde te krijgen waarom de Nederlandse economie het zo goed deed, verwees hij naar de Nederlandse cultuur en dan vooral naar het corporatistisch karakter van de Nederlandse economie (Van der Ploeg, 1997). Die waren volgens hem verantwoordelijk geweest voor het sociale akkoord van 1982 dat had geresulteerd in de inder tijd zo belangrijke loonmatiging. Dit argument is om meerdere redenen opmerkelijk. Het is ten eerste niet gebruikelijk dat economen cultuur als bepalende factor meenemen in een analyse. Daarbij is erkenning van het corporatistische karakter van de Nederlandse samenleving door een econoom opmerkelijk, laat staan een positieve inschatting van het effect daarvan.

Meer typisch voor economen is het recente betoog van Robert J. Shiller in *The New York Times* dat corporatisme een bedreiging vormt voor het vrije kapitalisme in de Verenigde Staten (Shiller, 2013). Shiller, toch zeker geen onkritische aanhanger van de theorie van de homo economicus, versimpelt het ideaal van het corporatisme tot een systeem waarin “economische activiteit wordt gestuurd door grote belangengroepen”. Hij contrasteert vervolgens, in navolging van zijn collega Edmund Phelps, corporatisme met de kracht van individueel initiatief in het ‘entrepreneurial capitalism’. De typische denkwijze van economen is dat georganiseerde belangen efficiënte uitkomsten in de weg staan, concurrentie belemmeren en monopolistische of oligopolistische situaties creëren. En dat is niet goed. De gangbare opvatting is dat al het gepraat nergens goed voor is, en dat prijssignalen de kans moeten krijgen hun werk te doen.

Misschien kunnen de aangeleerde afkeer van het corporatisme en het onbegrip voor de corporatistische gedachte verklaren waarom het corporatisme en haar kenmerken en uitingen geen onderwerp zijn in de collegiale economie. Dat was het niet in de jaren zeventig op de Universiteit van Amsterdam (Klamer realiseerde pas jaren na zijn doctoraal het bestaan daarvan toen hij een boek schreef ter gelegenheid van het veertig jaar bestaan van de SER); en dat is het ook nu niet op de Erasmus Universiteit (waar Geenen studeert). Dat was het wel op de Universiteit van Tilburg toen Dick Schouten er doceerde, maar na zijn vertrek is ook daar het onderwerp van de economische seminartafel verdwenen.

Kan het zijn dat de gangbare economische benadering een blinde vlek heeft voor het overleg en de samenwerking tussen sociale partners? Stelt ze economen wel in staat om al het gepraat en polderen goed in te schatten? Het is eigenlijk gek dat het polderen waar kranten dagelijks over berichten zo weinig aandacht krijgt in de academische gangen waar economen huizen. Wellicht is het een idee om eens stil te staan bij het corporatistische karakter van de Nederlandse samenleving. Wat als het polderen en het overlegmodel daar symptomen van zijn en met andere corporatistische kenmerken een substantiële invloed hebben op het reilen en zeilen van de Nederlandse economie? Waarom zouden economen daar niet nadrukkelijk rekening mee houden? Waarom zou het corporatisme geen onderwerp van discussie zijn in het economisch onderwijs? Waarom zouden studenten niet geconfronteerd worden met de consequenties van het polderen, van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en collectieve arbeidsovereenkomsten? En waarom zijn economen overwegend negatief wanneer dergelijke manifestaties van het corporatisme aan de orde komen?

Dit zijn de vragen die ons bezighouden. We zoeken een antwoord door onze aandacht te richten op de sociale logica en de daarmee samenhangende rol van cultuur in economische processen. We postuleren dat de sociale logica, cultuur en in het bijzonder de corporatistische cultuur een blinde vlek zijn in de standaard economische benadering. Om cultuur überhaupt te denken, zo stellen wij, is het noodzakelijk de sociale logica te herkennen. We leggen uit wat dat betekent. De opmerkingen van Van der Ploeg waren inderdaad uitzonderlijk, zo zal blijken. We impliceren dat economen vanwege een eenzijdig perspectief bevooroordeeld zijn in hun visie op de Nederlandse economie en haar daarom geen recht doen. De gebruikelijke veroordelingen van het polderen en de overlegeconomie, met verwijzingen naar de vorming van monopolies in de arbeidsmarkt en zogenaamd stroperige processen behoeven verdere wetenschappelijke onderbouwing die recht doet aan het bijzondere karakter van de Nederlandse samenleving.

In *Verzuilde Dromen*, het boek dat Klamer produceerde ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de SER, sprak hij met economen als Jan Tinbergen en Dick Schouten die wel oog hadden voor het bijzondere karakter van de Nederlandse samenleving (Klamer, 1990). Schouten had zich in zijn onderzoek zelfs laten inspireren door zijn ervaringen als kroonlid van de SER. In Tilburg was sprake van de School van Schouten. Maar in 1990 was al duidelijk dat die school geen kans maakte tegen de oprukkende Angelsaksische benadering. Aan het einde van het boek laat Klamer zien dat het Nederlandse model niet uit te leggen is aan Amerikanen. Het spreken van 'sociale partners' is onbegrijpelijk in een cultuur waarin vakbonden geacht worden tegenstanders te zijn van werkgevers. Voor Amerikanen is het verder ondenkbaar dat werkgevers verenigd zijn en met één stem spreken. Een Amerikaanse Wientjes (de huidige voorzitter van het VNO-NCW)

bestaat gewoonweg niet. Een collectieve arbeidsovereenkomst, oftewel het idee dat werknemers in een branche onder dezelfde voorwaarden werken, zou in de VS als concurrentievervalsend bestempeld worden en dus waarschijnlijk strafbaar zijn. Dat is zeker het geval als het begrip van publieke bedrijfsorganisaties ter sprake komt. Shillers uitspraken zijn precies wat je van Amerikanen verwacht. Waarom is van de invloed van Tinbergen en Schouten op dit vlak zo weinig meer te merken?

De vraag is voor ons hoe belangrijk het is oog te hebben voor het corporatistische karakter van de Nederlandse samenleving. Klopt het dat gangbare economische analyses moeilijk om kunnen gaan met dit aspect van de Nederlandse economie? Is dat erg? Hebben we reden ons zorgen te maken over de gestage ontmanteling van het corporatisme? Wat staat er op het spel? Of hebben we redenen om instellingen als de SER en de Stichting van de Arbeid te koesteren? Ten slotte: heeft het sociaal overleg voldoende inclusiviteit en legitimiteit, en hoe zit het dan met de belangenvertegenwoordiging van consumenten en zzp'ers?

Deze studie leidt niet tot beslissende antwoorden. Wel geeft ze aan dat de standaard economische zienswijze beperkt is en daarom geen zicht heeft op de sociale processen die het corporatisme kenmerken. De blinde vlek klopt dus wel. Verder brengen we een herinterpretatie van de Oostenrijkers te berde om te suggereren dat het van belang is het corporatisme als een onderdeel van de Nederlandse beschaving te zien. Zo kijkend vragen we ons af of de ontmanteling van het corporatisme ten koste gaat van de Nederlandse beschaving en of daarmee iets belangrijks, en misschien wel iets essentieels, verloren gaat.

## **2. Wat is de Nederlandse economische beschaving? Of wat houdt het Hollands corporatisme in?**

'Corporatisme' is een beladen en lastig te definiëren term. Het duidt op een reguleringsstelsel waarin georganiseerde belangengroepen onderling en met elkaar economische zaken regelen en afspreken. De negatieve lading van het begrip is te wijten aan de fascistische beweging in onder meer het Italië en Portugal van de jaren dertig van de vorige eeuw, die het corporatisme propageerde als alternatief voor het liberale kapitalisme en het gecentraliseerde socialisme. Maar de oorsprong van de corporatistische gedachte ligt eerder in de christelijke leefwereld. Onder meer rooms-katholieke pausen zagen in de organisatie van vaklieden en belangengroepen een christelijk antwoord op ongebreidelde competitie en dirigistisch beleid. Ook de vroege protestanten hechtten aan de organisatie van vaklieden in de vorm van gilden om toegang tot het vakgebied te beheersen en prijzen en beloningen in de hand te houden. Al deze ideologieën hebben gemeen dat ze waarde hechten aan de samenleving als een gemeenschap, of een verzameling gemeenschappen (vgl. Bos et al., 2007).

Vandaag de dag worden de organisatiegraad van de werkgevers, de werknemers en andere belangengroepen, het bestaan van collectieve arbeidsovereenkomsten, de regelmaat van overleg en de mate van beheer door sociale partners van zaken als sociale voorzieningen en pensioenen als criteria gehanteerd om te bepalen hoe corporatistisch een samenleving is (Siaroff, 1999). Oostenrijk voert de ranglijsten aan als meest corporatistische samenleving, gevolgd door Zweden, Noorwegen en Denemarken. Nederland volgt in de tweede groep, mede vanwege een lage organisatiegraad van de werknemers en het ontbreken van meerdere georganiseerde belangengroepen. Sommige auteurs, zoals Katzenstein (1984, 1985, 2003), spreken van liberaal corporatisme omdat Nederlandse bedrijven meer naar buiten gericht en gecentraliseerd zijn dan hun collega's in de echte corporatistische landen. Albeda en Ten Hove (1986) spreken van neocorporatisme om afstand te nemen van het corporatisme van het fascisme. Zij zien het Nederlands bestel met haar georganiseerde belangengroepen, de SER en het overleg als goed voorbeeld van neocorporatisme. Zij merken verder op dat het de georganiseerde belangengroepen vooral gaat om verdelingsvraagstukken en het nationaal belang (Albeda en Ten Hove, 1986).

Het corporatistische gehalte van de Nederlandse samenleving lijkt af te nemen nu steeds minder werknemers lid van een vakbond zijn, de productschappen onlangs door de Tweede Kamer zijn opgeheven en de overheid beheerstaken heeft overgenomen van de sociale partners (zoals in het geval van het UWV). De SER en de Stichting van de Arbeid, beide manifestaties van de corporatistische gedachte, blijven evenwel actief. De recente sociale en energieakkoorden geven aan dat het overleg doorwerkt. Politici willen graag duidelijk maken dat bij hen het primaat ligt, maar de sociale partners blijven wijzen op het gewicht dat zij in de schaal van politieke onderhandelingen leggen. Dat is een lange traditie in Nederland.

### 3. De geschiedenis van het corporatisme in Nederland

Het poldermodel, de overlegeconomie, de verzuilde samenleving, een rustig verlopen revolutiejaar 1848, de Unie van Utrecht, de Nederlandse gilden, het Nederlandse watermanagement, de beroemde Hollandse 'burghers': het zijn symbolen van een Nederlandse cultuur waarin problemen en conflicten bij grote voorkeur samen worden opgelost. Praten, overleg en de resulterende consensus lijken de Nederlanders in het bloed te zitten. In een recente studie traceren Prak en Van Zanden deze culturele karaktertrek zelfs terug tot het jaar 1000 (Prak en Van Zanden, 2013). In het Friesland van die tijd ontwaren zij al een systeem van machtsdeling, waarin zowel de leenmannen als de burgerij meedelen in de macht, naast uiteraard de vorsten en de kerk. In een systeem dat bekend staat als de Friese Vrijheid staan niet afhankelijkheidsrelaties centraal, maar relaties op basis van enige gelijkwaardigheid. In de periode van 1350 tot 1500 valt Prak en Van Zanden vooral op dat de Nederlanden

sterker geürbaniseerd zijn dan andere delen van Europa, en uiteraard zijn in die steden instituties te vinden die het bestuur geordend moeten laten verlopen: de Staten van Holland en de Staten-Generaal. Instituties die bij uitstek gericht zijn op overleg. Ze hadden natuurlijk ook kunnen wijzen op de waterschappen die in de Late Middeleeuwen op verschillende plekken in Holland ontstaan.

Typisch is ook de Unie van Utrecht, waarmee de Hollandse steden en provincies zich verenigden en hun onafhankelijkheid van het Habsburgse Spanje benadrukten. Het gaat om een verbond dat vooral wordt gekenmerkt door horizontale relaties, dus relaties tussen gelijkwaardige partners, in plaats van de verticale relaties tussen heersers en onderdanen die nog zo lang domineren in Europa en in sommige landen nooit echt zullen verdwijnen. In de Noordelijke Nederlanden, het gebied dat de Spanjaarden niet in bezit krijgen, is er volgens Prak en Van Zanden sprake van een politiek-sociale structuur die sterk van beneden af is georganiseerd en waarin overleg en consensus centraal staan. Deze egalitaire machtsstructuur heeft ondernemers en kunstenaars gestimuleerd tot grootse daden die resulteerden in de Gouden Eeuw, een periode van ongekende economische, sociale en culturele bloei waar de Nederlandse samenleving tot de dag van vandaag op teert. Die bloei-periode van het poldermodel loopt volgens Prak en Van Zanden tot ongeveer 1770. De eeuw die daarop volgt is turbulent en kent een grote afwisseling van machtsstructuren, met pogingen van zowel de stadhouders als de Fransen om een meer centralistische staat te creëren.

Vanaf 1870 zien Prak en Van Zanden een duidelijke terugkeer van de Nederlandse overlegcultuur. De institutionele vernieuwing komt wederom van onderop en wordt door de maatschappij zelf georganiseerd in de beroemde zuilen. Na de oorlog wordt de overlegeconomie institutioneel verankerd in de Stichting van de Arbeid (1945) en de SER (1951). Belangrijk was ook het voornemen om bedrijfstakken en groepen bedrijven die een bepaald product produceren te organiseren in de vorm van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties met als doel de belangrijke economische belangen binnen Nederland te behartigen en te coördineren. Registratie en contributie waren verplicht. De eerste van deze corporatistische organisaties werden gerealiseerd in de landbouwsector, maar daarnaast was er ook het Hoofdbedrijfschap Ambachten. Daarbij moet wellicht ook nog het Centraal Planbureau (CPB) worden genoemd, een institutie die inmiddels een centrale plek inneemt in de Nederlandse overlegeconomie, zowel binnen de Haagse politiek als in het sociaal overleg.

De ontwerpers van dit naoorlogse model, zoals Ruppert en Tinbergen, zochten een alternatief voor het marktmodel aan de ene kant (vrij spel voor de markt) en het overheidsmodel aan de andere (alle economische beslissingen centraal geregeld) (zie de gesprekken met beide heren in Klamer, 1990). De katholieke inspiratie was duidelijk (zie bijvoorbeeld de encycliek

Quadragesimo Anno van Paus Pius XI in 1931). Op zich was dat pikant omdat Nederland zich als protestants land profileerde. Maar de protestanten waren te weinig eendrachtig om veel invloed te hebben. En socialisten als Tinbergen konden wel leven met de gedachte van corporatisme, omdat deze er toe leidde dat werknemers volwaardige partners werden (Klamer 1990).

Vanaf het begin was sprake van een wrijving tussen de corporatistische instellingen en de democratische organen zoals de Tweede Kamer. De SER werd gezien als een ander parlement met uiteindelijk meer macht dan die van de Tweede Kamer, omdat zij het economische deel van Nederland vertegenwoordigde. Kwamen de partijen in de SER tot overeenstemming dan resteerde de Tweede Kamer niet veel meer dan akkoord te gaan. Er waren vragen over het democratische gehalte van de SER, een situatie die vandaag de dag weer actueel is met het gesteggel over het Pensioenakkoord. Voor liberalen in de VVD en D66 is het corporatistisch karakter van de Nederlandse economie een doorn in het oog, en ook de SP keert zich tegen de macht van vooral werkgevers die zich daarmee kunnen onttrekken aan de greep van democratische organen.

Het begrip 'corporatisme' wordt overigens zelden gebruikt. Negatieve associaties weerhielden de partijen daar aanvankelijk van. De econoom en oud-minister van Sociale Zaken Wil Albeda schreef met een jurist een boek over neocorporatisme (1986) en zo nu en dan pent een econoom het begrip op papier, zoals Van der Ploeg in 1997. In het dagelijks spraakgebruik zijn de term overlegmodel en, geruime tijd na het Akkoord van Wassenaar in 1982, het begrip 'poldermodel' in zwang gekomen.

In de jaren '90 ontstaat er internationale interesse voor het Nederlandse poldermodel, alsof dat ontstaan is met het Akkoord van Wassenaar (zie bijvoorbeeld Visser en Hemerijck, 1998). Als centraal element van het idee van het poldermodel wordt de loonmatiging gezien die in het akkoord wordt afgesproken. Dit heeft geleid tot de neiging om het poldermodel met loonafspraken gelijk te stellen of met de instituties die haar tot stand brachten: de eerder genoemde SER, de vak- en werkgeversbonden. Maar dat legt onvoldoende nadruk op het culturele aspect van de Nederlandse consensuscultuur, het streven naar overeenstemming, het 'er-samen-uitkomen'. Die cultuur komt misschien wel het mooist tot uitdrukking in de terminologie van de polder: sociale 'partners' die met 'elkaar overleggen' en tot een sociaal 'akkoord' komen. Deze manier van spreken is totaal anders dan de terminologie in een marktgerichte samenleving als de Amerikaanse: daar spreekt men eerder over 'bargaining', 'negotiations' en 'labor conflicts'.

#### 4. Economisch gedachtegoed

Amerikaanse termen als 'bargaining', 'negotiations' en 'labor conflicts' domineren ook in de economische literatuur. Het polderen met de afgeleide termen zoals consensus en overleg zien we weinig. De reden daarvoor zou kun-



nen zijn dat de manier van redeneren in de economie en de nadruk op de methode van het modelleren weinig kansen bieden om sociale begrippen en grootheden te incorporeren.

We claimen niet dat er in de economische literatuur geen aandacht is voor overleg en coördinatie, want die is er wel degelijk. Ook in de afgelopen decennia is er gepubliceerd over collectieve loonafspraken, over het belang van onderling vertrouwen en over de instituties die nodig zijn voor het goed functioneren van een markteconomie (Blanchard, 2006; Flanagan, 1999; Hall & Thelen, 2008; Hayter et al., 2011). In deze studies is er veel aandacht voor de processen van loon- en prijsbepalingen (*wage and price setting*). Maar het is moeilijk uit een reeks individuele papers een coherent verhaal te genereren. Daarbij blijven we ons afvragen of de gangbare analyses het specifieke karakter van overleg en andere corporatistische uitingen recht doen door de wijze waarop ze geformuleerd en ontworpen worden.

De standaard economische benadering is immers gericht op analyse van rationale keuzes in een model van individuele agenten in een context van ruilrelaties. De omgeving is dynamisch met prijssignalen die als prikkels fungeren, met stochastische processen die onzekerheid inbrengen, en bewegingen in prijzen en kosten die zorg dragen voor de dynamiek. Vrijwel altijd is de analyse gericht op individuele keuzes en op transacties tussen individuele vragers en aanbieders. Rationele consumenten, werknemers en werkgevers ontmoeten elkaar op markten om producten uit te wisselen tegen de prijs die de markt bepaalt. De fameuze marginale analyse bepaalt wanneer keuzes optimaal zijn en de uitkomsten Pareto-optimaal.

In een dergelijke analyse zijn sociale grootheden als groepen en relaties moeilijk voor te stellen; van een cultuur in de zin van een groep mensen die bepaalde waarden delen, is al helemaal geen sprake.

Treffend is het artikel van Van der Ploeg (1997) waarmee we dit betoeg begonnen. Zijn opmerkingen over de Nederlandse cultuur en de positieve invloed van het corporatisme maakt hij in een lezing. Ze vormen uiteindelijk niet meer dan de inleiding op een echte economische discussie die uitmondt in een appendix, waarin hij een standaard economisch model toevoegt om de relatie tussen krapte op de arbeidsmarkt, progressieve belastingen en het verschil tussen het inkomen van werklozen en werkenden te duiden. Van cultuur is geen sprake meer en corporatistische elementen komen in het model niet voor. Zoals gebruikelijk in gangbare economische modellen, hebben culturele bijzonderheden en institutionele contexten geen rol van betekenis: de geldigheid wordt gesuggereerd universeel te zijn ongeacht culturele en institutionele karakteristieken.

We zijn op zoek gegaan naar bestaande economische literatuur die een perspectief biedt op het overleg, en de invloed van georganiseerde belangengroepen op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Er zijn verschillende ingangen te vinden. Men kan denken aan de literatuur over 'principal-agent' relaties, over

de tegengestelde belangen van aandeelhouders en managers, of managers en werknemers. In de literatuur over 'efficiency wages' is uitgebreid gepubliceerd over lonen boven de marginale bijdrage van de werknemer, en in de literatuur over de Europese Unie is het een en ander te vinden over de relatieve flexibiliteit van arbeid en kapitaal. Arbeid is vaak lang niet zo mobiel als gehoopt en als ze dat wel is, leidt dit regelmatig tot sociale onrust, terwijl de enorme flexibiliteit van kapitaal heeft geleid tot ondoorzichtigheid en instabiliteit. Zulke ontwikkelingen nemen niet weg dat er nauwelijks aandacht is geweest voor overleg en coördinatie bij de oplossing van zulke kwesties. Betere, slimmere en andere prikkels voor het individu zijn bijna zonder uitzondering de oplossing die door economen worden aangedragen.

Uit het onderzoek over 'collective wage bargaining' komt nog een andere zwakte van economische analyses naar voren: de eenzijdige aandacht voor uitkomsten. In de literatuur over collectieve loonafspraken wordt puur gekeken naar de efficiëntie van de uitkomsten en de mate waarin de wensen van verschillende groepen (werknemers, werkgevers) worden vervuld. Het gaat zelden of nooit over de praktijk of de oorsprong van het overleg, en dus zeker niet over de legitimerende werking van zulk overleg, of over de effecten op ongreepbare factoren als vertrouwen, solidariteit en stabiliteit. Er wordt simpelweg bekeken wat de verwachte gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de flexibiliteit van de prijzen en de productie. Door de nadruk op efficiëntie wordt ook bijna zonder uitzondering gesteld dat dergelijke collectieve loonafspraken nooit meer dan een tijdelijke oplossing kunnen zijn. In de economische theorie lijkt het overleg een anomalie te zijn, maar in plaats van dat deze constatering leidt tot aanpassing van de theorie wordt er aangeraden de praktijk aan te passen.

Een poging om recht te doen aan het overleg vinden we bijvoorbeeld in een studie van Jaap Woldendorp waarin hij de speltheorie toepast (Woldendorp, 2005). Economen zijn maar al te vertrouwd met de optie van confrontatie die hij eerst bespreekt. In dat geval gaat het om agenten met verschillende belangen die elkaar confronteren. Het is een 'spelsituatie' die algemener ook bekend staat als de 'chicken game'. In een dergelijk spel zijn de belangen van beide partijen diametraal tegenovergesteld, en is de enige uitkomst winst voor de een en verlies voor de ander. De tevens algemeen bekende standaard-situatie 'battle of the sexes', laat zien dat er ook situaties zijn waarin de belangen weliswaar uiteenlopen, maar coördinatie wel degelijk tot voordelen voor beide partijen kan leiden. Het standaardvoorbeeld gaat uit van een man en een vrouw die graag samen een avond doorbrengen maar van mening verschillen over hoe ze die avond het best door kunnen brengen. De man geeft de voorkeur aan een sportwedstrijd en de vrouw aan een romantisch diner. De slechtste uitkomst voor beiden is als ze de avond alleen in het restaurant of in het stadion moeten doorbrengen. In een dergelijke situatie zal overleg

baten. Door overleg kunnen ze overeenstemming bereiken over de keuze, zodat beiden wat winnen en wat verliezen.

Maar de kracht van de speltheorie blijkt tegelijkertijd ook haar zwakte te zijn. We kunnen nog een weidse variëteit aan standaardsituaties schetsen en naar hartenlust de 'pay-off'-structuren aanpassen om op die manier conflict, samenwerking, coördinatie en andere uitkomsten achteraf te kunnen verklaren. Maar daarmee hebben we nog geen verklaring waarom overleg in de ene economie zoveel voorkomt en in de andere nauwelijks. Komen in de Amerikaanse economie nu eenmaal meer conflictsituaties voor dan in Nederland? Of is het juist de perceptie van dergelijke situaties die vaker tot coöperatieve uitkomsten leidt in Nederland? En doen deze speltheoretische analyses wel voldoende recht aan wat er gebeurt in het proces waarin partijen met verschillende belangen consensus zoeken? Is het zoeken naar consensus niet juist het bepalen van zowel de belangen als de mogelijke uitkomsten? Doet de cultuur (met haar gedeelde waarden) er toe wanneer partijen in dat proces zijn verwickeld? Speltheorie vertelt ons veel over wat er zal gebeuren in een situatie die we volledig kennen, maar vertelt ons niet hoe we daar zijn gekomen, waarom vakbonden en werkgevers een bepaalde perceptie hebben van de uitkomsten en wat er passeert in de eindeloze formele en informele gesprekken. In een ander klassiek spel, het 'prisoner's dilemma', is coöperatie de optimale uitkomst. De verwachting is evenwel dat één van de spelers zal 'defecteren' vanwege de ingebouwde prikkels. In de Nederlandse werkelijkheid blijkt coöperatie wel degelijk een voorkomende en redelijk stabiele uitkomst te zijn. Hoe verklaren we dat? De speltheorie kan dat niet aangeven; ze biedt geen houvast om nationale of regionale verschillen in instituties, praktijken en uitkomsten te verklaren. Dat neemt niet weg dat speltheorie veel economen de ogen heeft geopend over het feit dat rationeel gedrag soms leidt tot uitkomsten die door geen van beide partijen gewenst wordt, zoals in datzelfde klassieke 'prisoner's dilemma'.

In de overlegeconomie van Nederland is de samenwerking duurzaam en te vinden op alle niveaus, van het werkoverleg tot in de landelijke overlegorganen. De SER en de Stichting van de Arbeid blijven hun bestaansrecht behouden, ook al liggen ze af en aan onder vuur. In de overlegeconomie lijkt het te gaan over het delen van informatie, over het formuleren van gemeenschappelijke doelen, over het zoeken naar consensus. Extremen (waardoor een partij een zeer hoog dan wel laag voordeel behaalt) worden via een middenweg uitgesloten. Het overleg voorkomt de kosten die confrontaties (denk aan stakingen) met zich meebrengen. Werkgevers schikken in door meer te betalen en werknemers krijgen wellicht niet het salaris dat ze zouden willen, maar zijn wel verzekerd van een inkomen. Iedereen verliest een beetje en wint een beetje. Het midden vinden waarin de betrokken partijen zich kunnen vinden, is de grote kunst van het polderen. Het zijn processen waarvoor

nauwelijks oog is binnen de economische literatuur, maar die beter te begrijpen is vanuit de sociale logica.

### 5. De sociale logica is anders dan de logica van de ruil en de bestuurlijke logica

Het mag niet als een verrassing komen dat andere sociale wetenschappers economen graag de maat nemen voor hun blinde vlek wanneer het aankomt op sociale processen. Het gaat om meer dan het duiden van de instituties zoals Corina Hendriks betoogt in een recent proefschrift:

*“Though being essential features of Dutch corporatism, it is argued here that these institutions do not explain all there is to dialogue and consultation in Dutch politics and the policy outcomes it generates. Similar institutions might be found in other countries that do not motivate unions and employers to enter into frequent dialogue. What is also needed, is a view on how political actors behave, interact and exchange; on the less formalised practices and activities” (Hendriks, 2011: 19-20).*

Gelijksoortige kritiek lezen we in de studie van Visser en Hemerijck (1998) naar het Nederlandse mirakel, met veel aandacht voor de dynamiek van het corporatisme.

Wat ontbreekt in de gangbare economische analyse is de sociale logica. Dat is de logica van sociale relaties, van groepen, van gemeenschappen, van de politiek en van samenlevingen. We ontleen het begrip ‘logica’ aan de sociologische literatuur waar het gebruikt wordt om een constellatie van gewoontes, manieren van spreken, en houdingen te duiden. Patricia Thornton and William Ocasio definiëren institutionele logica als “the socially constructed, historical pattern of material practices, assumptions, values, beliefs and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality” (1999, p. 804). De logica is het beste te herkennen via handelingen die onlogisch zijn.

Stel, u loopt bij een collega binnen om over uw onderzoek te spreken. Het zou onlogisch als u de volgende dag een factuur van die collega krijgt toegestuurd. De laatste handeling is wel logisch in de logica van de ruil zoals we die in de sfeer van de markt ervaren. Die logica dicteert het afrekenen. Dat zou kunnen als uw collega een bordje op de deur heeft hangen ‘adviseur’ en u voor het gesprek zijn tarieven heeft aangegeven. Een collegiaal gesprek gaat over iets anders, over het delen van kennis misschien, of om het bestendigen van een collegiale relatie. Die twee logica’s zijn duidelijk verschillend (hoe graag een econoom ook de logica van de ruil zal proberen te detecteren in de collegiale interactie). Zij zijn op hun beurt weer verschillend van de bestuurlijke logica die gebaseerd is op formele processen van regelgeving, protocollen, functieomschrijvingen en wetten. De bestuurlijke logica zou uw

collega kunnen aanzetten om u te vragen eerst een formeel verzoek voor het onderhoud in te dienen, aan te geven of het tot zijn formele taken behoort (zijn er belastbare uren voor?) en hoe er rekenschap gegeven kan worden van de geleverde prestaties en dan even tekenen op de stippellijn graag. Ook dat zou onlogisch zijn. Maar dat alles is volstrekt logisch als u meedingt naar een onderzoekssubsidie. Want dan dient u zich te bedienen van de logica van een overheidsorganisatie of een andere bureaucratische organisatie. Dergelijke organisaties moeten objectiverend werken en schakelen voor zover mogelijk de sociale logica uit. Dus u mag wel netjes vragen om advies, maar u zult zich ook aan de formele procedures moeten houden. Informeel overleg met de beoordelaars is uit den boze, of erger nog: een vorm van corruptie.

De sociale logica domineert de sociale sfeer die we aantreffen onder collega's, vrienden, in clubs, op het schoolplein, op straat en in de sociale media. De logica zegt ons sociaal te zijn, anderen te groeten, gesprekken aan te gaan, ervaringen te delen, bij te dragen aan iets goeds, en met anderen de schone kunsten, de ware wetenschappen en de verheffende religies te beleven.

De logica van de ruil dient er vooral voor om private goederen te genereren; de bestuurlijke logica dient vooral het realiseren van collectieve goederen. Waar is de sociale logica dan goed voor? Het blijkt dat de economische wetenschap daar geen goed begrip voor heeft. Wij stellen voor: het sociale of gedeelde goed (Klamer, 2013a, 2013b).

Een typisch sociaal of gedeeld goed is vriendschap. Vriendschap is een goed omdat vrienden er iets voor over moeten hebben: het biedt weerstand tegen het bezit ervan. In die zin is het als een privaat goed: je kan een privaat goed niet zomaar bezitten. Een andere overeenkomst met een privaat goed als een ijskast of een oven is dat ook vriendschap goed is voor van alles en nog wat. Het belangrijke verschil met een privaat goed is dat vriendschap niet te koop is. Het kent ook geen legaal eigendomsrecht. Een vriendschap is van de vrienden. Ze verwerven de vriendschap door middel van de sociale logica: door te praten, samen dingen doen, dingen voor elkaar te doen. In de sociale logica gaat het om de bereidheid om bij te dragen, in de logica van de ruil gaat het daarentegen om de bereidheid om te betalen.

Een sociaal of gedeeld goed is ook fundamenteel anders dan een collectief goed. Er is immers sprake van buitensluiting (zij is vriend en hij niet), en rivaliteit (waarom is zij een betere vriend dan ik?) Een collectief goed is van iedereen met als mogelijkheid dat het bezit ervan door de overheid geclaimd wordt. Het sociale goed is gedeeld eigendom van degenen die bijgedragen hebben aan de realisering ervan en, in de meeste gevallen, daar erkenning voor hebben gekregen van de partners.

In het economenjargon is het gebruikelijk om te veronderstellen dat de prikkels vooral gericht zijn op het verwerven van private goederen en dat daarom de goede bedoelingen van anderen gewantwoord moeten worden. Economen gaan er in de regel van uit dat gemeenschappelijke goederen

slechts beperkt houdbaar zijn, doordat de deelnemers de prikkel hebben misbruik te maken van de goede trouw van anderen. Dat mag zo zijn in het geval van collectieve goederen, maar bij sociale goederen gaat die vlieger niet op. Zij die misbruik maken van een vriendschap riskeren die vriendschap kwijt te raken. 'Free-riding' is in het geval van sociale goederen een riskante strategie, omdat het ontmaskerd kan worden. De sociale logica werkt dan doordat de vriend gaat protesteren, ruzie gaat maken of misschien wel het contact uit de weg gaat. Accepteert de vriend het misbruik, dan heeft dat consequenties voor de kwaliteit van de vriendschap, die ongelijkwaardig wordt en daarom wellicht minder waardevol. De 'free-rider' snijdt hoe dan ook in de eigen vingers.

De sociale logica is dus gericht op het realiseren van sociale of gedeelde goederen. Dat streven naar gedeelde goederen ligt ook ten grondslag aan corporatistische instellingen. Zoals Katzenstein (1985) in zijn beroemde studies van kleine landen laat zien, definieert dreiging van buitenaf (zoals het water en buitenlandse concurrentie voor Nederlanders) het belang van een gedeeld goed, zoals stabiliteit en solidariteit. Daardoor kunnen belangengroepen met conflicterende belangen overeenstemming bereiken alsof ze partners zijn. Het partnerschap betreft het gemeenschappelijk belang, het gemene of gedeelde goed. Zelfs economische interactie is vaak niet mogelijk zonder een sociale relatie aan te gaan en op zoek te gaan naar een gemeenschappelijk belang of gedeeld vertrouwen, zoals wel blijkt uit de term handelspartner.

Net als bij vriendschappen realiseren partijen het gedeelde goed door daaraan bij te dragen. Daarom is het bij onderhandelingen belangrijk naast te nemen ook te geven. Dat is wat de sociale logica voorschrijft. We herkennen de bedrevenheid van Nederlanders met deze sociale logica in de consensuscultuur. Vergaderen Amerikanen, dan kiezen zij positie en gaan vervolgens stemmen. De meeste stemmen winnen en de rest verliest: de strategie van de confrontatie. In de Nederlandse vergadercultuur zoekt men naar een consensus. De opzet is dat iedereen wat krijgt, maar iedereen moet dan ook wat inleveren. Op die manier zijn er geen winnaars en geen verliezers en kan iedereen zeggen dat ze overeenstemming hebben bereikt. Die overeenstemming wordt ervaren als een gedeeld goed.

Via deze sociale logica realiseren groepen mensen gedeelde goederen als vertrouwen, stabiliteit, solidariteit, en ook cultuur in de zin van gedeelde waarden. Via de sociale logica realiseren ze ook belangrijke waarden zoals kennis, kunst en religie. Dat doen ze niet of nauwelijks via de logica van de ruil of de bestuurlijke logica.

Corporatistische processen gaan vooral over de sociale logica. Het gaat om relaties binnen de eigen groep en relaties met andere groepen, de sociale partners. Het onderhouden van die relaties vereist veel gepraat en voortdurend contact. Daarin spelen instellingen als de SER en de Stichting van de Arbeid een belangrijke rol, doordat ze vertegenwoordigers van de sociale partners steeds weer bijeen brengen om gezamenlijk met de kroonleden (in

de SER althans) overeenstemming te bereiken over een reeks aan onderwerpen. Door steeds weer te leveren, door steeds weer wat te geven, realiseren partijen met tegengestelde belangen iets gezamenlijks.

De logica van de ruil en de bestuurlijke logica hebben de neiging gedeeltes van de goederen te verdringen of zelfs te niet te doen. We hebben gezien hoe woningbouwcorporaties hun sociale karakter verloren toen ze onderworpen werden aan de bestuurlijke logica van de overheid. Gaan prestatienormen overheersen in een organisatie, dan gaat dat veelal ten koste van de collegialiteit. Bruno Frey (1994) spreekt in dat geval van ‘crowding out’.

We zien een gelijksoortige analyse bij Hendriks (2011). In de conclusie van haar proefschrift is ze kritisch over de min of meer standaard politiek-economische literatuur, die de nadruk legt op vooraf vaststaande belangen van concurrerende partijen die binnen bepaalde instituties tot overeenstemming komen. In plaats daarvan legt zij de nadruk op de cultuur, de manier van overleggen in Nederland. Binnen dat overlegproces staan zowel de doelen als de middelen ter discussie, is er ruimte voor deliberatie, en kan het zo maar zijn dat de partijen uit het overleg komen met een gedeeld doel. Dit cultuurverschil kwam nog eens duidelijk naar voren toen de PvdA en de VVD hun regeerakkoord van het kabinet-Rutte II presenteerden. Er was een breed gedeeld gevoel in de samenleving dat de partijen niet daadwerkelijk hadden overlegd, maar hadden uitgeruild. Ze hadden geen poging gedaan om gezamenlijke doelen te formuleren, maar hadden in plaats daarvan handje-klap gespeeld, een zonde binnen de Nederlandse overlegcultuur, en al helemaal niet logisch volgens de sociale logica.

Dat is ook wat Hendriks laat zien in haar studie van het poldermodel vanaf het Akkoord van Wassenaar. Het akkoord en de daaruit volgende loonmatiging waren geen uitkomst van een proces van handje-klap, of het uitruilen van wensen. In plaats daarvan was het een nieuwe framing van de situatie, waarin er een verhaal werd geconstrueerd waarbinnen loonmatiging in het belang was van zowel werkgevers als werknemers. Dit was de uitkomst van een proces van deliberatie, niet van onderhandeling. Zoals Hendriks het beschrijft:

*“Politics is a struggle about the definition of those very interests in the first place, rather than a reflection of pre-given (common) interests. This political struggle is shaped by the political and cultural context in which actors operate. The conceptualization of the idea of wage restraint as a storyline is highly significant in this respect; it suggests that the political acceptance of, and consensus about, wage restraint are not straightforward, but need to be constructed using stories that link interests, ideas, and institutions.”* (Hendriks 2011: 221).

We begonnen deze paragraaf met het zoeken naar de kern van de Nederlandse overlegeconomie, en meer nog dan de instituties is het de cultuur van overleg die haar in stand houdt. Deze overlegcultuur is niet altijd makkelijk te

vatten in woorden, zoals ook wel blijkt uit de conclusie van Hendriks proefschrift over de poldercultuur in Nederland:

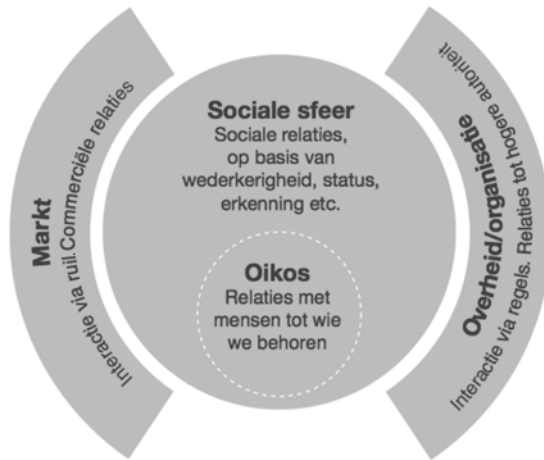
*“That is, policymaking was portrayed not so much as efficiency-driven, but as rule-driven: the balancing of political and personal relationships was at least just as important as finding optimal policy solutions. The concept of policy community was introduced to analyse how political actors interact – as members of that community – and adhere to the accepted ‘rules of the game’, because these rules are considered natural, expected and legitimate” (Hendriks, 2011: 221).*

Het zijn deze regels van het spel, de beschaving waarbinnen de economie opereert die de kern zijn van onze overlegeconomie. Het is ook het navolgen van deze regels, het proces dat zorgt voor legitimiteit. Dit is in Nederland dus fundamenteel anders dan we mogen verwachten uit de (politiek-)economische literatuur waarin juist naar uitkomsten wordt gekeken, naar de efficiëntie. Gelijksortige conclusies trekt de bekende Nederlandse politicoloog Arend Lijphart, die zich afvroeg hoe het mogelijk is dat in een plurale samenleving tal van partijen met uiteenlopende belangen en waarden toch overeenstemming bereiken (Lijphart, 1997, 1999). Het sociaal overleg in Nederland ontleent zijn legitimatie, zijn bestaansrecht, niet primair aan de uitkomsten, maar aan het proces van overleg. Succesvolle uitkomsten zijn natuurlijk van cruciaal belang om een dergelijke praktijk in stand te houden, maar besluiten ontlenen hun legitimatie aan hoe ze tot stand zijn gekomen (zat iedereen aan tafel?) en niet aan hun efficiëntie (had de economie 0,5% harder kunnen groeien?). Dat criterium dwingt de sociale logica af.

De sociale logica opereert vooral in de sociale sfeer. Economen (en ook juristen en zovele anderen) hebben de neiging de wereld op te delen in twee sferen: die van de markt (met de logica van de ruil) en die van de overheid (met de bestuurlijke logica). Het begrip van de logica's wijst ons naar het bestaan van andere sferen en wel die van de *oikos*, of het thuis, en de sociale sfeer. We kunnen het totale beeld weergeven zoals in figuur 1.

Op de markt komen prijzen en lonen tot stand, althans, dat doen ze in het economisch model. In de terminologie van Hirschman is de dominante strategie die van *exit* (bevalt het je niet, kies dan iets of iemand anders). In de sfeer van de overheid heersen wetten en worden bindende afspraken gemaakt. Dat is de sfeer voor het realiseren van collectieve goederen. De sociale sfeer en de sfeer van de *oikos* werken anders. In de *oikos*, het thuis dus, heerst het principe van loyaliteit. In de sociale sfeer gaat het om loyaliteit maar ook om *voice* (Hirschman, 1970). In de sociale sfeer praten mensen met elkaar, ze delibereren, overleggen, delen ervaringen en kennis, en ze maken ruzie. Ze verbinden zich met andere mensen, vormen groepen en verenigin-





Figuur 1: De 4 sferen  
Bron: Klamer (2013a)

gen, en trekken gezamenlijk op om vervolgens te breken met de ene groep en zich weer aan te sluiten bij een andere groep.

De sociale sfeer is cruciaal voor het genereren van een gedeeld goed als vertrouwen. Zoals Nooteboom (2002) en Voortman (2012) laten zien, is vertrouwen een kwaliteit van relaties. Vertrouwen moet gedeeld worden, en vraagt om een bijdrage van de belanghebbenden. Dat vertrouwen gerealiseerd kan worden via de logica's van het ruilen en van het bestuur is volgens deze studies illusoir. (Daarmee lijken we ook een goede verklaring te hebben voor de ontoereikende analyse van vertrouwen in economische modellen: het kan op die manier gewoonweg niet.)

Corporatistische processen vinden vooral plaats in de sociale sfeer. De bestuurlijke logica speelt een rol doordat zij de formele eigenschappen van corporatistische instituten bepaalt en reguleert. Maar het overleg, het zoeken naar consensus, het claimen van de consensus als een gezamenlijk goed (het akkoord dat heilig verklaard wordt), het vertrouwen dat met het overleg en de georganiseerde ontmoetingen wordt onderhouden, dat alles valt alleen te begrijpen in termen van de sociale logica. Dat geldt ook voor de rol die cultuur speelt.

## 6. Economen en de cultuur van de markt

Zoals we hierboven hebben laten zien is de logica waarbinnen wordt gepeerd cruciaal voor het type relatie dat we hebben en hoe de interactie plaats vindt. Een andere manier om datzelfde te zeggen is dat de culturele inbedding van onze interacties belangrijk is voor de uitkomsten. Die culturele inbedding blijft gewoonlijk buiten de economische analyse. Markten worden bij voorkeur als natuurlijk gezien, net als het rationele gedrag dat we met markten

associëren. Toch is er een traditie van economen die wel degelijk oog heeft gehad voor de cultuur waarbinnen markten functioneren. De Oostenrijkse economen staan tegenwoordig bekend om hun verdediging van een zo vrij mogelijke markteconomie, die beter dan planning of sturing in staat zal zijn om vooruitgang te brengen. Dat beeld is echter eenzijdig: zeker, ze verdedigden het belang van de markt, maar belangrijker nog voor hen was de cultuur die de markt nodig had voor haar functioneren. In andere woorden: de legitimiteit van de markt was tenminste zo belangrijk als het functioneren van de markt, zoals wordt aangetoond door Erwin Dekker (Dekker, 2013).

Die aandacht voor de culturele inbedding van de economie ontstond niet zomaar. De Weense economen hadden te maken met turbulente sociale, politieke en economische ontwikkelingen. De eerste generatie Oostenrijkers, onder leiding van Carl Menger, had te maken met een emanciperende arbeidersklasse die zich in grote getale afkeerde van de liberale beweging. De tweede generatie Oostenrijkers onder leiding van Hayek zag zich geconfronteerd met een totale erosie van de steun voor de vrijmarkteconomie gedurende het interbellum. Dit maakte de Oostenrijkse economen extra bewust van de noodzaak van de culturele inbedding van een economie. Een markteconomie kan niet functioneren zonder een marktcultuur, concludeerden zij.

De eerste generatie Oostenrijkers was zich hier vooral bewust van door de emancipatie van de arbeiders. Het was voor de Oostenrijkers duidelijk dat deze arbeiders niet zomaar het huidige politieke en economische bestel zouden accepteren, een vrees die verder gevoed werd door het opkomende marxisme. Het emancipatieproces verliep inderdaad niet zoals gehoopt. Als de econoom Friedrich von Wieser in 1907 terugkijkt op de afgelopen decennia is hij nogal pessimistisch over wat er bereikt is. Hij betreurt de dominantie van nationalistische sentimenten, en beklagt zich over het gebrek aan eenheid binnen de liberalen. In de alledaagse politiek zijn de vele nieuwe partijen die in het parlement zijn gekomen na de uitbreiding van het stemrecht, bovendien niet in staat gebleken het algemeen belang in het oog te houden. Een sterke fragmentatie was het gevolg.

De generatie Oostenrijkse economen in het interbellum ziet zich geconfronteerd met een nog grotere crisis. Idealen van redelijkheid, deliberatie en een gemeenschappelijk belang lijken compleet verloren te zijn gegaan. Ter linkerzijde is er een onstuitbaar geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Een nieuwe generatie wetenschappelijke socialisten wil de samenleving rationaliseren en opnieuw inrichten, gesterkt door geloof in de wetenschappelijke vooruitgang. Ter rechterzijde van het spectrum lijkt ook de hoop op de redelijkheid opgegeven, in plaats daarvan wordt het heil gezocht in een sterke leider, die het volk richting zal geven. Er klinkt bovendien een groeiende kritiek op de liberale waarden van matiging, redelijkheid en burgerlijke vrijheid. Gevoed door de ideeën van onder andere Freud en Nietzsche wordt de beschaving steeds meer gezien als een juk dat afgeworpen moet worden.

Dit brengt de tweede generatie van Oostenrijkers dicht bij de wanhoop. Ludwig von Mises is er van overtuigd dat de beschaving op het punt staat zichzelf te vernietigen en Schumpeter legt zich neer bij de onvermijdelijke transitie naar het socialisme. Pas in de jaren '30 slaat het sentiment enigszins om en begint vooral Hayek zijn Weense ervaringen te gebruiken voor een nieuwe theorie over de markt. Zijn conclusie is dat markten culturele instituties zijn die alleen kunnen bestaan als ze ondersteund worden door het merendeel van de bevolking en als de uitkomst van marktprocessen wordt geaccepteerd als min of meer rechtvaardig. Markten, zo stelt hij, vormen een kader waarbinnen mensen zich kunnen uiten, kunnen handelen, en hun doelen realiseren. Maar om dat mogelijk te maken, moeten die instituties wel in stand gehouden worden en als legitiem worden ervaren door de bevolking. Markten kunnen volgens Hayek bovendien alleen functioneren als mensen bepaalde normen delen, net zoals taal alleen bijdraagt tot communicatie als de woordenschat en grammatica worden gedeeld. Dit betekent, met andere woorden, dat markten alleen kunnen bestaan bij de gratie van bepaalde gedeelde waarden en normen, de sociale goederen waarover we hierboven spraken.

De conformering aan de normen en regels van de markt of aan andere tradities (denk aan spellingsregels) gaat regelmatig tegen ons gevoel in. Dit gevoel beschrijft Hayek, in navolging van Karl Popper, als de 'strain of civilization'. Het is de prijs die we betalen voor het samenleven: we willen de telefoniste wel eens door de lijn sleuren, of de idioot die tegen onze auto reed wel eens aframmelen. Maar in een beschaafde samenleving hebben we andere manieren ontwikkeld, een klachtenlijn of verzekeringen, om met dit soort situaties om te gaan. Niet dat zulke regels en normen nooit overtreden worden, maar ze maken de interactie van die zestien, bijna zeventien miljoen, mensen in een land als Nederland mogelijk. Het zijn ook dergelijke normen die economische interactie in stand houden.

Maar het werk van Hayek laat één vraag onbeantwoord: hoe komt de steun voor de markt tot stand? Hij blijft daarmee worstelen, maar komt niet veel verder dan de conclusie dat een open, eerlijke markt zichzelf kan rechtvaardigen. Het blijkt historisch echter keer op keer dat zulke rechtvaardiging verre vanzelfsprekend is. Wat dat betreft mogen we ons in Nederland gelukkig prijzen. De overlegcultuur die zo'n essentieel onderdeel is van onze marktcultuur, heeft een legitimerende werking. Het is die overlegcultuur en de betrokkenheid van de verschillende sociale groepen bij dat overleg die het bestaan van markten in Nederland mogelijk maakt. Zulke legitimiteit voor de uitkomsten van markten is net zo nodig als de legitimiteit nodig voor politieke besluiten. Die legitimiteit loopt overigens af en toe een flinke deuk op, denk maar aan de bankierssalarissen of de gouden handdrukken, het zijn uitkomsten van de markt die als niet legitiem worden ervaren.

De overlegorganen en de omgangsregels die daarbij horen in Nederland zijn onderdeel van onze economische beschaving, ze legitimeren de economie in Nederland. Die verzameling regels en normen, die cultuur, ligt niet voor altijd vast. Hayek beweert dat, met zijn nadruk op de evolutie van regels, ook geen moment. Die regels zijn echter wel van essentieel belang voor het functioneren van de Nederlandse economie. Ze vormen het min of meer voorspelbare en legitimerende kader waarbinnen economische en sociale interactie plaatsvindt. Deze bredere kijk op de positie van markten binnen de samenleving volgt ook uit de eerdere analyse van de sociale logica: de economie bestaat binnen en bij gratie van een sociale logica. Het is deze opvatting van economische cultuur die nagenoeg ontbreekt in economische analyses, en het is ook dit deel van de Oostenrijkse traditie dat grotendeels in de vergetelheid is geraakt.

### **7. Inclusiviteit en legitimiteit: uitdagingen voor de overlegcultuur**

We brengen de Oostenrijkers in ons betoog omdat hun ervaringen veelzeggend zijn voor een waardering van de huidige situatie. Geconfronteerd met wat zij zagen als een duidelijke bedreiging van de beschaving, realiseerden zij zich dat hun liberale visie van een vrijmarkteconomie alleen verwezenlijkt kan worden in een juiste culturele context. Het is die context die de markt moet legitimeren. We hebben gezien hoe de Nederlandse samenleving een cultuur kent die sterk gericht is op consensus, overleg, het compromis, samenwerking en gedogen. Zowel de bestuurlijke als de marktlogica was daardoor altijd ingekaderd door een sterke sociale logica gericht op het realiseren van deze kenmerken. Nederlanders willen overleggen. Zo nemen Nederlandse ondernemers graag plaats aan de tafels van overleg. Wiebe Draijer, bijvoorbeeld, geeft zijn toppositie bij McKinsey op om een voor hem laag betaald voorzitterschap van de SER te aanvaarden.

Ook de zo befaamde gedoogcultuur in Nederland is een uitdrukking van de kracht van de sociale logica. Wanneer wetten en regels bepaalde praktijken uitsluiten, dulden Nederlanders uitzonderingen op de regels, zoals in het geval van het roken van wiet, of van tabak in kleine cafés. Het is de redelijkheid die gebiedt. En dat is niet de redelijkheid van de markt of het bestuur, maar van de sociale logica.

Een sterke sociale logica betekent een sterke sociale sfeer. De sterke sociale logica in de Nederlandse cultuur stond altijd garant voor een krachtige 'civil society'. In dit opzicht heeft de Nederlandse samenleving veel gemeen met de Amerikaanse. Ook al is de marktlogica in de VS sterker dan in Nederland, de Amerikaanse cultuur voedt een sterke burgerzin ("Ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country"). In Amerika wordt de burgerzin gevoed in het onderwijs (het is een belangrijk doel in het 'liberal arts education'). In Nederland ligt de nadruk eerder op het organiseren van de belangen en het overleg dat het algemene belang moet

dienen. Een sterke sociale sfeer is belangrijk voor een goed functionerende, betrouwbare en eerlijke overheid, en voor een verantwoordelijk bedrijfsleven. Zowel in de VS als in Nederland staat de sociale logica onder druk. In de VS krijgt de individualisering van de logica van de ruil de overhand, in Nederland is de bestuurlijke logica dominant.

De bestuurlijke logica is een natuurlijke vijand van de sociale logica. Zou een kroegbaas onverantwoorde risico's nemen met de kerstversiering, dan zou hij in termen van de sociale logica aan de schandpaal genageld worden. De bestuurlijke logica zoekt eerder de oplossing in meer regels en strenger toezicht. In de universitaire wereld wijst de sociale logica op het belang van collegialiteit, van een kritische omgeving en inhoudelijke discussies; de bestuurlijke logica objectificeert prestaties, formaliseert de procedures, zorgt voor meer controle van het instrumentarium (vgl. de accreditatieprocedures) en creëert een cultuur van afvinken.

Het terugdringen van de sociale logica heeft te maken met de negatieve uitkomsten ervan. In het generen van sociale goederen, zoals stabiliteit en solidariteit, dreigen steeds weer bepaalde groepen uitgesloten te worden. In de Nederlandse situatie zijn dat bijvoorbeeld de jongeren (die slecht georganiseerd zijn in vergelijking met de ouderen), de zelfstandigen, de consumenten (die niet of nauwelijks georganiseerd zijn), de kunstwereld (die te gefragmenteerd is om een vuist te maken), de wereld van de kerken (idem) en in zekere zin ook de milieubeweging. Daarbij komt dat de georganiseerde belangen in de loop der jaren sleets dreigen te worden en steeds minder goed hun achterban vertegenwoordigen. Het lidmaatschap van de vakbeweging loopt zo sterk terug dat het een legitieme vraag wordt wie ze nog vertegenwoordigt aan de onderhandelingstafel (zie het Preadvies van De Beer). Ook de vertegenwoordiging van het bedrijfsleven is discutabel geworden. De voormalige voorzitter van MKB Nederland, Hans Biesheuvel, constateerde dat te weinig ondernemers aan tafel zaten en probeert nu een alternatieve ondernemersorganisatie op te zetten. Blijkbaar trekt hij het belang van deelname aan het overleg niet in twijfel, maar betwijfelt hij de representativiteit van de organisatie.

Andere zwaarwegende bezwaren tegen de sociale logica zijn de stroperigheid ervan (overleg vraagt tijd, en soms veel tijd wanneer consensus bereikt moet worden) en de sfeer van compromissen met suboptimale uitkomsten als gevolg. Zij die denken in de logica van de ruil tekenen bezwaar aan tegen de monopolistische situaties die georganiseerde belangen proberen te realiseren en de kartelvorming die in het overleg besloten ligt. Die uitkomsten staan haaks op het door hun gewenste autonoom handelen. In die logica passen de aanbestedingsprocedures die mede dankzij Europese wetgeving corporatistische praktijken ondermijnen. Want in een corporatistische omgeving gaan belanghebbende partijen met elkaar en met de overheid in overleg wanneer de overheid een project heeft. De neiging bestaat dan om onderling het werk eerlijk

te verdelen op voor iedereen gunstige voorwaarden. Met de huidige aanbestedingsprocedures is een dergelijke praktijk illegaal geworden en dus strafbaar.

De logica van de vrije ruil staat ook haaks op allerlei praktijken in de arbeidsmarkt. Want waarom zou het een werknemer niet vrij staan om voor een lager loon te werken dan collectief is afgesproken? In de VS zou de traditie van de cao ondenkbaar en onwerkbaar zijn.

Ondertussen is de sociale logica nodig om gedeelde goederen als vertrouwen, stabiliteit en solidariteit te realiseren. In wetenschappelijke studies wordt gewezen op de gevaren van de ondermijning van de sociale logica en de daarmee samenhangende verzwakking van de sociale sfeer (vgl. Putnam et al., 1993, Putnam, 1995). Volgens de peilingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau neemt het ongenoegen van Nederlanders over wat zij ervaren als verlies aan solidariteit en sociale samenhang schrikbare vormen aan. Dit uit zich onder andere in een gevoel van woede onder het electoraat (zie Abels & Pels, 2013). Het vele gepraat over het belang van vertrouwen zou kunnen duiden op een teruglopend gevoel van vertrouwen.

Als onze analyse klopt, vormen deze verzwakkingen in de sociale logica en de sociale sfeer een bedreiging voor het functioneren van de logica van de markt en de bestuurlijke logica. Zoals de Oostenrijkse economen al wisten in hun tijd, zouden ook Nederlandse economen kunnen weten dat de sociale sfeer er toe doet, dat vertrouwen en stabiliteit in de arbeidssfeer een groot goed zijn en daarom gevoed moeten blijven. Daarom denken wij dat het schrappen van corporatistische organen en het ondermijnen van de cultuur van overleg niet noodzakelijk een goede ontwikkeling is. Kloppen de observaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dan is de staat van de sociale sfeer zorgwekkend en zouden Nederlanders eerder gericht moeten zijn op initiatieven die haar versterken dan die haar verzwakken.

In zijn studie van de Oostenrijkse studenten van de beschaving maakt Dekker (2013) duidelijk dat juist de legitimatie van een markteconomie haar zwakke punt is. Bewustwording van het belang van overleg en de bereidheid om het eigen belang ondergeschikt te maken aan een algemeen of gedeeld belang, zijn onmisbaar. Zulke vaardigheden kunnen alleen tot stand komen in de praktijk, ze moeten eigen worden gemaakt.

We kunnen ons voorstellen dat het zo nu en opschudden van de corporatistische organisaties nodig is om sleetsheid te voorkomen en vastgeroeste posities los te maken. Het probleem van sociale organisaties is immers hun neiging om zich te verzetten tegen veranderingen. Hoe kan het zijn dat de vakbeweging zo veel moeite heeft met het integreren van nieuwe beroepsgroepen? Misschien klopt het dat ze teveel de belangen van oudere werknemers behartigt en te weinig die van jongeren en flexwerkers. Misschien heeft Biesheuvel gelijk wanneer hij opmerkt dat de werkgeversorganisatie teveel door ex-politici wordt bestierd en te weinig door ondernemers. En misschien klopt het overleg niet meer wanneer belangrijke partijen niet aan tafel mogen

aanschuiven. Maar de tekortkomingen van het huidige stelsel betekenen niet per se dat het stelsel beter afgeschaft kan worden. Tot die conclusie leidt de standaard economische redenering, zo is onze constatering. Maar wanneer de sociale logica meetelt in de analyse, en de processen in de sociale sfeer aandacht krijgen en daarmee ook sociale goederen als vertrouwen en stabiliteit, dan zouden de conclusies wel eens anders kunnen zijn. Wij denken dat hieruit eerder een pleidooi voor wijzigingen van het stelsel zal volgen dan een pleidooi voor de afschaffing ervan.

Onze inzichten over de sociale logica, de economische cultuur van Nederland, en de daarbij behorende zorgen over legitimiteit en inclusiviteit leiden tot een aantal vragen.

*Inclusiviteit:*

- 1 Zijn de huidige overlegorganen een redelijke afspiegeling van de economische belangen in Nederland?
- 2 Passen de huidige overlegorganen nog bij de hedendaagse problematiek?

*Legitimiteit:*

- 1 Dragen de huidige overlegorganen bij aan de acceptatie van het economisch beleid?
- 2 Is er iets aan het verschuiven in de Nederlandse cultuur dat zijn weerslag heeft op de economische cultuur?

Het antwoord op deze vragen is natuurlijk niet zomaar te geven, ons advies is dan ook eerder een spiegel in plaats van een panklare oplossing. Een spiegel, omdat hij ons af doet vragen of we wel voldoende begrijpen wat de rol en het belang is van overleg binnen de economische cultuur van Nederland. Deze spiegel zou moeten aanzetten tot nadenken over het belang en de waarde van de sociale logica binnen die economische cultuur. Toch zijn er enkele ontwikkelingen die we van belang achten, en die min of meer direct relevant zijn vanuit onze visie op inclusiviteit en legitimiteit.

- Inclusiviteit: de plek van zzp'ers en werknemers in niet-traditionele sectoren binnen de Nederlandse overlegeconomie. Er is al veel geschreven over de rol en het belang van zzp'ers voor de hedendaagse Nederlandse economie, binnen traditionele overlegorganen hebben ze echter nog geen vaste plaats. Hun positie onttrekt zich dan ook enigszins aan de traditionele categorieën: geen echte werknemer en geen werkgever. Er zijn overigens al vele tekenen dat zzp'ers zich organiseren binnen coöperaties en andere samenwerkingsverbanden; we moeten zorgen dat ze ook binnen de overlegorganen aan tafel komen.
- Inclusiviteit: de plek van consumenten als moderne belangengroep. Veel overlegorganen, inclusief de SER zijn georganiseerd langs de lijnen van arbeid en kapitaal; werkgevers en werknemers, met eventueel de staat.

Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld de ombudsman. In de huidige economie met vele complexe producten, zoals zorg, onderwijs en natuurlijk de veelheid aan financiële producten, lijkt een goede belangenbehartiging van de consument (naast werknemers en werkgevers) van belang.

- Legitimiteit: het afnemende lidmaatschap van vakbonden roept vragen op over de legitimiteit van deze bonden. Sectoren zoals de kunstensector of jongeren lijken nauwelijks vertegenwoordigd, en het is dus van belang om deze groepen te helpen zich te organiseren en ze aan tafel te krijgen in de SER en in de Stichting van de Arbeid.
- Legitimiteit: hoewel de Fortuyn-revolte inmiddels min of meer achter ons ligt, laait de kritiek op de achterkamertjespolitiek nog geregeld op. Overlegorganen kunnen alleen legitimerend werken binnen een samenleving waarin er vertrouwen is in vertegenwoordigers, dat geldt zowel voor de politiek als voor de economie. Wantrouwen over deze vertegenwoordiging kan de legitimiteit van de overlegeconomie ernstig schaden.
- Legitimiteit: hoewel hier en daar flink werd gelachen om de bankierseed, is de gedachte niet vreemd. In een economie waarin vertrouwen van groot belang is en men zich bewust is van gedeelde belangen van bedrijven en consumenten, moeten zowel consumenten als producenten zich bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit past binnen een bredere ontwikkeling waarin bedrijven zich weer als onderdeel van de maatschappij zien, in plaats van autonoom opererende organisaties – ooit zo prachtig omschreven als ‘footloose’. Op de lange termijn is het belangrijk dat bedrijven binding voelen met de samenleving waarvan ze onderdeel uitmaken.
- Inclusiviteit/legitimiteit: de wederinvoering van gilden, maar dan in moderne vorm (in Duitsland zijn goede voorbeelden voorhanden). Deze gilden zouden vestigingscriteria kunnen ontwikkelen, het leerling-gezelmeester-systeem invoeren en bewaken en zorgdragen voor de bevordering van kwaliteit en sociale zekerheid van ambachtslieden. Gilden zijn organen die bij uitstek werken binnen een sterke sociale logica. Een pleidooi voor eerherstel van gilden komt voort uit de hernieuwde aandacht voor het ambacht (Klamer et al., 2013). Omdat een groot tekort aan gekwalificeerde ambachtslieden dreigt, groeit de overtuiging dat de ambachten beter georganiseerd moeten worden. In Nederland kan iedereen zich huisschilder noemen, stukadoor, of psycholoog, terwijl andere ambachten zoals de chirurgie en de tandartsenpraktijk wel goed georganiseerd zijn. Blijkbaar zijn Nederlanders zich daar wel bewust van het belang van kwalitatief hoogstaande ambachtslieden.

De studie van de Oostenrijkers wijst ons op het belang van de beschaving waarin de logica van de ruil en de bestuurlijke logica opereren. De markt behoeft legitimatie en ontleent die aan praktijken in de sociale sfeer, zoals die van de



consensuscultuur. De Nederlandse samenleving loopt nu het gevaar dat de kloven tussen belangengroepen vanwege gebrekkige organisatie en een sfeer van wederzijds wantrouwen eerder groter worden dan kleiner. Kortom, wij vrezen dat de blinde vlek van de economische wetenschap voor de sociale logica en de sociale of gedeelde goederen een bevoordeling van oplossingen met de logica van de ruil in de hand werkt. Door rekenschap te nemen van de werking van de sociale logica zou de economische wetenschap de Nederlandse werkelijkheid meer recht doen en wellicht meer oog krijgen voor de betekenis van het corporatisme voor het wel en wee van de Nederlandse economie.

### Literatuur

- Abels, R. & Pels D. (2013). Boos volk wil nu een sterke leider. *Trouw* 12 september 2013. <<http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3508686/2013/09/12/Boos-volk-wil-nu-een-sterke-leider.dhtml>>
- Albeda, W., & Ten Hove, M.D. (1986). *Neocorporatisme: Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon*. Kampen: Kok.
- Baccaro, L. (2003). What is alive and what is dead in corporatism. *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), 683–706.
- Blanchard, Olivier (2006). *Is there a viable European social and economic model?* (MIT Working Paper 06-21). Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Bos, D., Ebben, M., & Te Velde, H. (red.) (2007). *Harmonie in Holland: Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, E. (2013). *The Viennese Students of Civilization: Humility, Culture and Economics in Vienna and Beyond*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Flanagan, R. J. (1999). Macroeconomic performance and collective bargaining: an international perspective. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1150–1175.
- Frey, B.S. (1994). How intrinsic motivation is crowded out and in. *Rationality and Society*, 6(3), 334–352.
- Frey, B.S. (1997). *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, UK and Lyme, US: Edward Elgar.
- Hall, P.A. & Thelen, K. (2008). Institutional change in varieties of capitalism. *Socioeconomic Review*, 7(1), 7–34.
- Hayter, S., Fashoyin, T., & Kochan, T.A. (2011). Review Essay: Collective Bargaining for the 21st Century. *Journal of Industrial Relations* 53, 225–247.
- Hendriks, Corina (2011). *The story behind the Dutch model: the consensual politics of wage restraint* (dissertatie). Amsterdam: Uitgeverij BOXPress.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard: Harvard University Press.
- Katzenstein, P.J. (1984). *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (1985). *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Katzenstein, P. J. (2003). Small States and Small States Revisited. *New Political Economy*, 8(1), 9-29.
- Klamer, A. (1990). *Verzuilde Dromen: 40 jaar SER*. Amsterdam: Balans.
- Klamer, A. (2013a). Een pleidooi voor een sterke samenleving en het vertrouwen in informele regels. In: Actal (red.), *Merkbaar Minder Regeldruk* (pp. 50-56). Den Haag: Actal.
- Klamer, A. (2013b). The Values of Cultural Heritage. In: Ilde Rizzo & Anna Mignosa (eds.), *Handbook On The Economics Of Cultural Heritage (u.p.)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Klamer, A., Kotipalli, P., Jiang, L., Fjeldsted, T., Goto, K., & Mignosa, A. (2013). *Crafting Culture*. Hilversum / Rotterdam: Stichting Economie en Cultuur / Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lijphart, A. (1997). *Democracy in Plural Societies: A comparative exploration*. New Have: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Nooteboom, Bart. (2002). *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Prak, M. & Van Zanden, J.L. (2013). *Sociaal-economische geschiedenis van Nederland: 1000-2000*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R.D., Leonardi, R., & Nanetti R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Shiller, R.J. (2013). Capitalism is battling corporatism. *The New York Times* 17 augustus 2013: 10-11.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36, 175-205.
- Thornton, P. & Ocasio W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1998). *Een Nederlands Mirakel: Beleidsleren in de Verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Ploeg, F. (1997). The Political Economy of a Consensus Society: Experience from Behind the Dykes. *The Economic and Social Review*, 28(4), 307-332.
- Voortman, P.M. (2012). *Vertrouwen Werkt: over werken aan vertrouwen in organisaties* (dissertatie). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Woldendorp, J. (2005). *The Polder Model: From Disease to Miracle?: Dutch Neo-corporatism 1965-2000* (dissertatie). Vrije Universiteit: Amsterdam.

# De krimp van de collectieve arbeidsverhoudingen in Europa

Jelle Visser

---

Deze bijdrage gaat over loononderhandelingen, in het bijzonder over collectieve onderhandelingen, en is gebaseerd op een onderzoek naar de institutionele inrichting van de cao-vorming in 32 landen. Collectieve onderhandelingen over lonen en werktijden waren en zijn nog steeds de kernactiviteit van vakbonden en de basis van wat we onder arbeidsverhoudingen verstaan. Ik wil een overzicht geven van de belangrijkste veranderingen in Europa in de afgelopen dertig jaar. Mijn betoog verloopt in drie stappen.

- 1 Onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk (op het niveau van een industrie, sector of bedrijfstak) is na de jaren dertig de hoeksteen geweest van loononderhandeling en had als doel onderlinge afstemming en een brede dekking.
- 2 Vanaf de jaren tachtig zijn sectorale overeenkomsten ‘uitgehoud’ of zodanig gewijzigd dat de regulerende effecten op lonen – het vaststellen van een nationale loonvloer, een totale loongroei die hoog genoeg is om de vraag te stimuleren, en solidariteit en gelijk loon voor gelijk werk, ongeacht de grootte en winstgevendheid van een bedrijf – zijn verzwakt of verdwenen.
- 3 Samen met de toename van het aantal niet-standaard banen heeft dit bijgedragen aan een meer exclusieve – minder collectieve – vertegenwoordiging van arbeidsbelangen en een groeiende dualisering’.

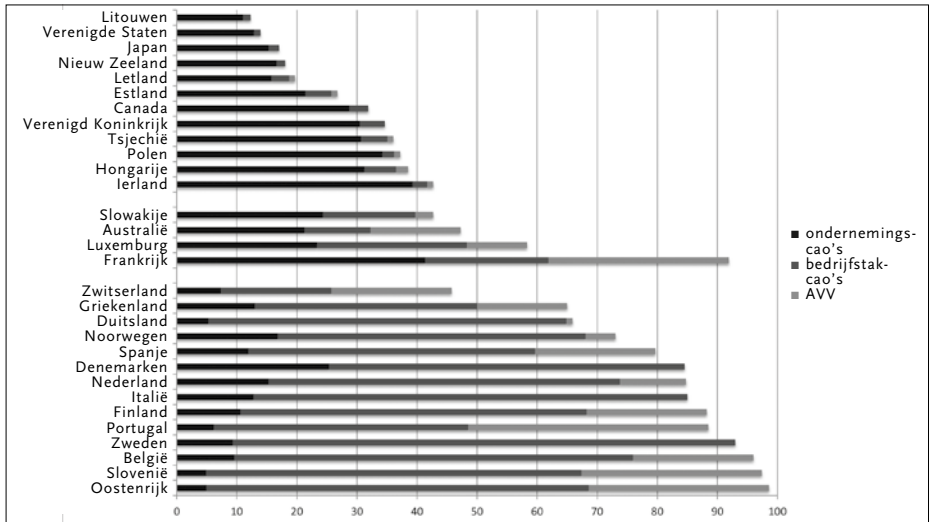
## 1. Onderhandelingen met meerdere werkgevers tegelijk en de institutionele grondslag daarvan

Het belangrijkste institutionele middel om brede cao-dekking te garanderen zijn onderhandelingen met meerdere werkgevers tegelijk, en de toekomst van een hoge dekkingsgraad zal zonder twijfel afhangen van de toekomst van onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk (zie figuur 1). Dit veronderstelt de organisatie van werkgevers en mechanismen om te voorkomen dat niet-georganiseerde werkgevers contractuele lonen ondermijnen. Op dit gebied is het regeringsbeleid van cruciaal belang.

Het belang van onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk (OMW) blijkt uit de volgende empirische gegevens:

- 1 OMW is van groot belang voor een hoge cao-dekkingsgraad. De correlatiecoëfficiënt tussen OMW en de dekkingsgraad is 0,77 (N=30, 2000-2009).

- 2 Deze correlatie is constant in de tijd. Waar OMW verdwijnt, neemt de dekkingsgraad direct en sterk af (bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Australië).
- 3 Als er sprake is van OMW, is de dekkingsgraad van zowel vakbondsleden als niet-leden veel hoger dan bij onderhandeling met maar één werkgever (bedrijf).
- 4 Het directe effect van algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten varieert in hoge mate, van minder dan 1% in Duitsland tot meer dan 30% in Frankrijk en Portugal (gemiddeld is het ongeveer 15%). Er zijn verschillende ‘vormen van algemeen verbindend verklaring’, van vrijwel automatisch tot zeer beperkt.
- 5 De organisatie van werkgevers en werknemers hangt af van algemeen verbindend verklaring. Zonder algemeen verbindend verklaring is de organisatiegraad van werkgevers waarschijnlijk lager en de organisatiegraad van werknemers in vakbonden mogelijk hoger.



Figuur 1: Cao-dekkingsgraden naar onderhandelingsniveau (% van de werknemers), gemiddelden 2000-2009

Bron: Visser (2013b)

Bij onderhandelingen met één werkgever (bedrijf) vertaalt een afname van de organisatie van werknemers in vakbonden zich bijna altijd in een afname van de dekkingsgraad; bij bedrijfstakonderhandelingen is dat verband afwezig. Het scenario van onderhandeling met één werkgever is tamelijk eenvoudig. Werkgevers trekken hun erkenning van vakbonden vaak in, omdat ze een goedkoper of minder beperkend contract willen, of ze dreigen om werkgelegenheid te verplaatsen naar een omgeving zonder vakbondsverte-

genwoordiging. Nieuw opgerichte bedrijven kunnen van begin af aan weigeren om vakbonden te erkennen en hun beslissing over de plaats waar ze gaan investeren baseren op hoe gemakkelijk het is om vakbondsvertegenwoordiging te mijden. Vakbondscontracten worden dan vaak geassocieerd met oudere bedrijven en investeringen, en de dekkingsgraad en organisatiegraad van werknemers in vakbonden nemen gewoonlijk af als het aantal werknemers bij oudere bedrijven en in oudere sectoren daalt.

Wanneer collectieve arbeidsovereenkomsten gelden voor hele sectoren, hebben werkgevers die het contract willen wijzigen verschillende strategische opties, maar ze kunnen zich niet gemakkelijk aan collectieve arbeidsovereenkomsten onttrekken door naar een omgeving zonder vakbonden uit te wijken, tenminste niet als ze in dezelfde sector en hetzelfde land actief blijven. Ze kunnen activiteiten uitbesteden aan sectoren met goedkopere collectieve arbeidsovereenkomsten, vaker gebruikmaken van 'flexibele arbeidscontracten', hun lidmaatschap beëindigen van de werkgeversorganisatie die onderhandelt over het sectorcontract (maar dit heeft geen zin als het contract bij de wet algemeen verbindend wordt verklaard voor bedrijven die geen lid zijn van een werkgeversorganisatie) of hun uiterste best doen om een wijziging van het sectorcontract te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door er een raamovereenkomst voor lokale onderhandelingen van te maken. Al deze strategieën zijn toegepast en zijn zichtbaar in de gegevens, maar het totale effect op dekkingsgraden is niet direct duidelijk. Zo kunnen de voordelen van het uitbesteden van activiteiten aan sectoren met goedkopere contracten of het vaker gebruikmaken van flexibele arbeidscontracten in bijvoorbeeld de maakindustrie worden tenietgedaan door een toename van collectieve onderhandelingen en de dekkingsgraad van overeenkomsten in sectoren als de schoonmaak-, catering- en beveiligingsbranche en voor uitzendarbeid, parttimewerk en werk in niet vaste dienst, zoals is gebeurd in bijvoorbeeld Nederland (Visser, 2013a) (echter niet in Duitsland, waar in de afgelopen jaren speciale voorzieningen zijn ingevoerd voor het vaststellen van wettelijke minimumlonen in deze sectoren).

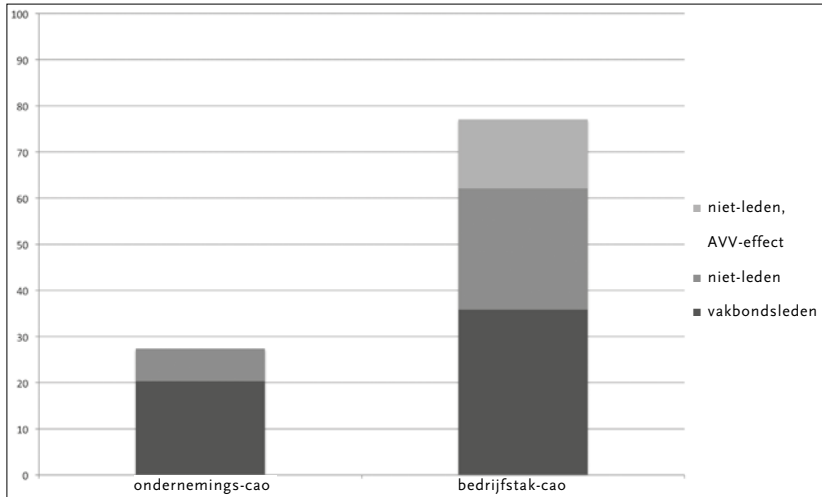
Frankrijk is het enige onderzochte land waar de cao-dekkingsgraad is toegenomen, ondanks de afname van het aantal vakbondsleden en de verschuiving van onderhandeling per sector naar onderhandeling per onderneming. Dit kan worden beschouwd als een gevolg van het overheidsbeleid, met name het verplichten van werkgevers om te onderhandelen. "De vermeerdering van het aantal wettelijke verplichtingen om te onderhandelen en specifieke financiële prikkels hebben niet alleen 'mechanisch' bijgedragen aan de toename van onderhandeling per onderneming bij bedrijven met vakbondsafgevaardigden, maar ook geleid tot afzonderlijke overeenkomsten met kleine bedrijven zonder traditie op het gebied van collectieve onderhandeling." (Naboulet, 2011:5). Het heeft ook gezorgd voor een dualisering wat betreft vertegenwoordiging en rechten, zoals we nog zullen zien.

Onderhandeling per bedrijf is sterk afhankelijk van het bestaan van effectieve vakbonds- of werknemersvertegenwoordiging. Onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk (onderhandelingen per bedrijfstak of op centraal niveau) veronderstelt daarentegen het bestaan van een effectieve werkgeversorganisatie. De lage en afnemende dekkingsgraden in Midden- en Oost-Europa zijn waarschijnlijk meer te wijten aan de zwakte van sectorale werkgeversorganisaties dan aan de beroerde toestand van de vakbonden, hoewel deze twee verschijnselen niet los van elkaar staan.

Door collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren probeert de wetgever onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk te bevorderen en te zorgen voor een minimumloon, maximumwerktijden en andere arbeidsvoorwaarden voor bedrijven die onder min of meer vergelijkbare omstandigheden opereren, gewoonlijk een bedrijfstak. Van de 27 Europese landen in dit onderzoek beschikken maar vier niet over dit wettelijke instrument: Zweden, Denemarken, Italië en het Verenigd Koninkrijk. (In 1980 herriep de conservatieve regering Schedule 11 van de Employment Protection Act (Wet inzake ontslagbescherming) uit 1975 en maakte daarmee een eind aan de (tamelijk beperkte) Britse versie van algemeen verbindend verklaring.) In Italië zorgen rechters voor een functioneel equivalent door artikel 35 van de Italiaanse grondwet toe te passen en bepalingen inzake minimumlonen in collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren voor werknemers die vergelijkbaar werk verrichten.

De organisatiegraad van zowel werkgeversorganisaties als vakbonden is mede afhankelijk van algemeen verbindend verklaring: zonder algemeen verbindend verklaring zou de organisatiegraad van werkgevers waarschijnlijk lager zijn en de organisatiegraad van werknemers in vakbonden wellicht hoger. Voor werkgevers zorgt algemeen verbindend verklaring er gewoonlijk voor dat de kosten van niet-georganiseerd zijn hoger uitvallen. Als werkgevers het contract waaraan ze zijn gebonden als niet-lid willen beïnvloeden, moeten ze zich aansluiten bij de organisatie die over het contract onderhandelt; het is in ieder geval onverstandig om dat niet te doen als het contract uiteindelijk toch bindend voor ze zal zijn. Voor vakbonden snijdt het mes bij algemeen verbindend verklaring aan twee kanten: door de concurrentie van bedrijven of sectoren zonder vakbonden en met lage lonen te elimineren, zorgt wettelijke algemeen verbindend verklaring ervoor dat werkgevers minder geneigd zullen zijn om zich tegen de vakbonden te verzetten. Het zorgt er ook voor dat consumenten minder geneigd zullen zijn om hun aankopen te verschuiven naar sectoren zonder vakbonden, en daardoor wordt de onderhandelingspositie van vakbonden sterker. (Dit waren ook de redenen die werden genoemd in het onderzoek van de OESO naar werkgelegenheid uit 1994 om de lidstaten te adviseren geleidelijk te stoppen met algemeen verbindend verklaring). Aan de andere kant krijgen potentiële vakbondsleden door wettelijke algemeen verbindend verklaring iets gratis waar ze anders vakbonden

voor zouden moeten betalen, waardoor ‘gratis meeliften’ wordt gestimuleerd (zie figuur 2).



Figuur 2: Cao-dekkingsgraad (%) - vakbondsleden en niet-leden, effecten van dominant onderhandelingsniveau en avv, gemiddelden berekend over 16, respectievelijk 14 landen, 2000-2009

Bron: Visser (2013b)

## 2. Het stelsel uit de jaren dertig (of van na de oorlog) veranderde in de jaren tachtig

### 2.1 Keynes en het effect van de Grote Depressie

Collectieve onderhandelingen zoals we die nu kennen, zijn het product van grote crisissen in het verleden, niet het minst de Grote Depressie van de jaren dertig, die de inspiratie vormde voor onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk en veel van de regels die tegenwoordig zorgen voor een grote dekking van loonafspraken. De algemeen verbindend verklaring werd bijvoorbeeld ingevoerd in Groot-Brittannië (katoenindustrie, 1934), Frankrijk (1936) en Nederland (1937). Duitsland kende algemeen verbindend verklaring sinds het decreet van december 1918 waarmee de wettelijke fundamenteen werden gelegd voor collectieve arbeidsrelaties in de Weimarrepubliek, en dit werd bevestigd in het Tarifvertragsgesetz van 1949 (par. 5) van de Duitse Bondsrepubliek, dat nog steeds van kracht is.

John Maynard Keynes propageerde een grotere rol van vakbonden, collectieve onderhandeling en het vaststellen van minimumlonen, waarschijnlijk vanwege de stabiliserende effecten daarvan en als instrumenten om deflatie te voorkomen. “I regard the growth of wage bargaining as essential. I approve minimum wage and hours regulation”, schreef hij aan de Amerikaanse presi-

dent Roosevelt in een brief over beleidsmaatregelen waarmee de crisis bestreden kon worden. Collectieve onderhandeling en regelgeving inzake lonen, zoals het bij wet vaststellen van verplichte minimumlonen, zorgden voor een beperking van de deflatiedruk. Daarnaast neemt door stabilisering van de lonen de onzekerheid over toekomstige kosten en prijzen af. Deze afname van de onzekerheid draagt bij aan de beslissing om te investeren, die immers sterk afhangt van verwachtingen. Onderhandeling en regelgeving inzake lonen verminderen tevens de loonverschillen tussen bedrijven, alsmede de verschillen in inkomsten. Keynes zou waarschijnlijk ook betogen dat collectieve onderhandeling en regelgeving inzake lonen aan herstel kunnen bijdragen doordat de baten van economische groei meer gelijkelijk verdeeld worden onder de bevolking. In het laatste hoofdstuk van zijn *General Theory* betoogde hij inderdaad dat per saldo groei en investering worden geremd door een sterke toename van de ongelijkheid. Zonder een “means of securing a simultaneous and equal reduction of money-wages in all industries, it is in the interest of all workers to resist a reduction in their own particular case” (Keynes, 1936:264), een redenering die op dit moment nog altijd even relevant is. Met regels die beslissingen over lonen algemeen verbindend verklaren voor alle of de meeste werknemers zal het gemakkelijker zijn om loonoffers te vragen, zoals nominale loonsverlagingen of het afzien van indexering, de twee aanbevolen middelen die in het beleid van de EU een centrale plaats hebben veroverd bij het bestrijden van de huidige Euro-crisis en het achterblijvende concurrentievermogen in de zuidelijke lidstaten. De andere aanbevelingen van de EU en de ECB, het steunen van gedecentraliseerde onderhandelingen (of het vervangen van onderhandeling per sector door onderhandeling per bedrijf) en het beperken van algemeen verbindend verklaring, gaan tegen deze benadering in en propageren (bijgevolg) een veel kleinere (en meer exclusieve) reikwijdte of dekking van loononderhandelingen.

Tussen het eind van de Tweede Wereldoorlog en 1980 is in de belangrijkste instituties van de cao-vorming niet veel veranderd. In 1980 waren onderhandeling per bedrijfstak verreweg de meest voorkomende soort onderhandelingen, net als in 1950 of 1960. Dit is veranderd, niet het minst doordat in zes van de acht postcommunistische landen die in 2004 toetraden tot de EU de lonen op bedrijfsniveau worden vastgesteld. In 2010 waren er twee groepen landen: tien met in hoofdzaak onderhandelingen per bedrijfstak (of veertien, als men onderhandelingen met een element van centrale sturing meetelt) en twaalf met in hoofdzaak onderhandelingen per onderneming (of zestien, als men een combinatie van onderhandelingen per onderneming met enige vorm van bedrijfstakgewijze onderhandelingen meetelt).<sup>1</sup>

1 Sectoronderhandeling heeft de overhand (in een bepaald land) als ten minste tweederde van de totale dekking van onderhandeling voortvloeit uit sectorovereenkomsten. Onderhandeling per bedrijf heeft de overhand als tweederde van de dekkingsgraad voortvloeit uit overeenkomsten per onderneming. Daartussenin is sprake van een gemengde situatie.



Onderhandelingen met loonafspraken op centraal niveau zijn zeldzaam geworden; in 2010 was daarvan alleen sprake in Griekenland, waar de nationale arbeidsovereenkomst voor 2010-12, die onder druk van de Trojka werd gesloten en in juli 2010 tot wet werd verheven, zorgt voor bevrozing van de nominale lonen in de particuliere sector en verdere onderhandelingsronden op lagere niveaus verbiedt. In 2011 werden echter centrale akkoorden – die het resultaat waren van onderhandeling tussen drie partijen, waaronder de regering – bereikt in Finland en wettelijk opgelegd in België, nadat de vakbonden het akkoord niet hadden gesteund. Daarom kunnen we niet de conclusie trekken dat onderhandelingen op centraal niveau een verschijnsel uit het verleden zijn geworden, maar het belang ervan is zeker afgenomen (tabel 1).

Tabel 1: Veranderingen in dominant onderhandelingsniveau, 1980 en nu

	voor 1980	rond 2010
centraal	8 Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland, Nederland, België, Griekenland, Spanje	4 België, Finland, Griekenland, Spanje
bedrijfstak	9 Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk, Portugal, Australië, Nieuw Zeeland	10 Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Italië, Portugal, Denemarken, Zeden, Noorwegen, Nederland, Slovenië
gemengd	1 Luxemburg	4 Luxemburg, Frankrijk, Slowakije, Australië
onderneming	4 Ierland, Japan, Verenigde Staten, Canada	12 Ierland, Japan, Verenigde Staten, Canada, Verenigd Koninkrijk, Nieuw Zeeland; alle landen in Midden-en Oost-Europa behalve Slovenië en Slowakije.
<b>totaal</b>	<b>22</b>	<b>30</b>

Bron: Visser (2013b)

## 2.2 Decentralisatie

Na 1980 is decentralisatie het devies geweest in de arbeidsverhoudingen, een omkering van de langetermijntrend sinds de jaren dertig.

Vier voorbeelden:

1. Beëindiging van onderhandelingen op sector niveau (Verenigd Koninkrijk); hiermee is begin jaren tachtig begonnen, twintig jaar later is er vrijwel geen sector meer waar werkgevers en werknemers gezamenlijk tot afspraken komen.
2. Vervanging van onderhandelingen op sector niveau (Frankrijk), het begin werd gevormd door de Auroux-wetten uit 1981-82 (tijdens het president-

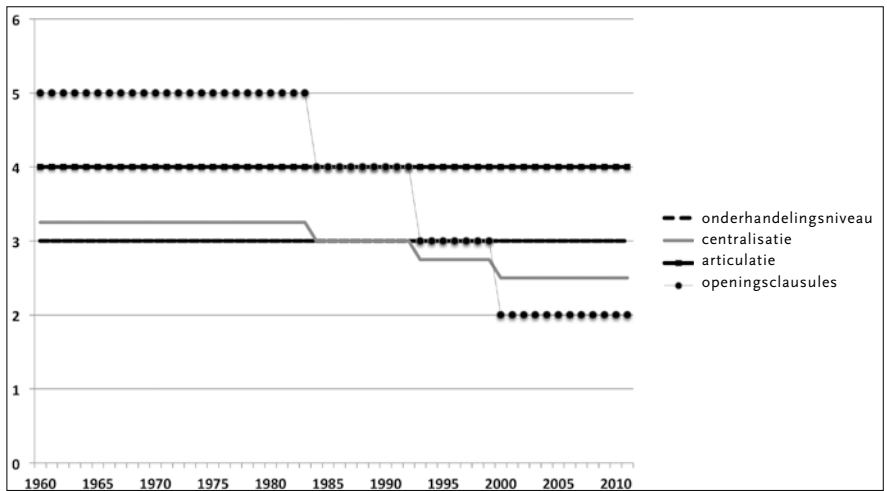
schap van de socialist Mitterand), verder geïntensiveerd in de verschillende rondes van werktijdverkorting die door diverse Franse regeringen werden bevorderd en aangegrepen om via overeenkomsten per onderneming hun beleidsdoelstellingen te realiseren.

3. Erosie van de bedrijfstak-cao (Duitsland), begonnen na de eenwording van Oost- en Westduitsland na de val van de Muur, met werkgevers die in drommen uit hun organisaties stapten (met name het machtige Gesamtmetall heeft hieronder geleden) of simpelweg het contract negeerden.
4. Uitholling van de bedrijfstak-cao, meer algemeen sinds het eerste decennium van deze eeuw, met name door middel van 'openingsclausules' (zie hierna).

Afgezien van de specifieke voorbeelden die hiervoor zijn genoemd, is het niet eenvoudig om de mate van decentralisatie in verschillende landen of perioden met elkaar te vergelijken. Binnen één land hebben we een goed beeld van de ontwikkelingen, bijvoorbeeld wanneer onderhandelingen verschuiven van nationaal naar sectoraal niveau of wanneer sectorovereenkomsten verdwijnen. Maar het is veel moeilijker om te bepalen of sectoronderhandelingen in verschillende landen hetzelfde betekenen, met name als er sprake is van verschillende regelingen voor onderhandelingen op meerdere niveaus. Om zo dicht mogelijk in de buurt te komen van een decentralisatie-index die kan worden gebruikt voor diachrone en synchrone analyse, heb ik decentralisatie in drie componenten ontleed: (i) het dominante niveau waarop collectieve onderhandelingen plaatsvinden; (ii) de articulatie van hogere en lagere onderhandelingsniveaus in het geval van onderhandelingen op meerdere niveaus; en (iii) het bestaan en gebruik van openingsclausules (en individuele contracten) of de mate waarin afwijkingen van (minimum)normen in neerwaartse richting mogelijk zijn. In figuur 3 is aan de hand van het (in de tekst besproken) voorbeeld van Duitsland te zien hoe de verschillende componenten bijdragen aan decentralisatie.

### **2.3 Articulatie en het onderscheid tussen onderhandeling op één en op meerdere niveaus**

Het onderscheid tussen onderhandelingsniveaus is slechts een eerste benadering. De volgende stap is het maken van onderscheid tussen onderhandelingsystemen met één en met meerdere niveaus. Dit is met name van belang voor grote bedrijven. Volgens de 'European Company Survey' uit 2009 valt in EU-landen waar sectorovereenkomsten of centrale overeenkomsten een dominante rol spelen meer dan de helft van alle werknemers op wie collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing zijn onder overeenkomsten die zijn vastgesteld zonder verdere onderhandeling op bedrijfsniveau. Dit is echter eerder een beschrijving van de situatie bij overheidsinstellingen en kleine bedrijven, dan in de industrie en bij grote bedrijven. Bij verschillen-



Figuur 3: Decentralisatie van collectieve loononderhandelingen in Duitsland, 1960-2010  
Bron: Visser (2013b)

de sectorovereenkomsten in de maakindustrie hebben grote bedrijven geprobeerd om van de sectorale standaarden af te wijken en is dat ook gelukt. Ik maak onderscheid tussen ‘openingsclausules’ in sectorovereenkomsten, die afwijking mogelijk maakt van de (minimum)normen die in de overeenkomst zijn vastgelegd, en geïnstitutionaliseerde versies van loononderhandelingen op twee niveaus.

Van geïnstitutionaliseerde loononderhandelingen op twee niveaus tijdens dezelfde contractperiode is sprake in België, Denemarken, Griekenland, Italië, Noorwegen, Spanje, Slovenië en Zweden. Finland wijkt af van de drie Scandinavische landen: “the system is ‘tighter’ in the sense that, as a rule, no local bargains are assumed to take place. (...) (O)nce the collective agreement has been signed, the employers have the right to apply this agreement unilaterally by just increasing everyone’s wage by the specified amount and resuming normal business management” (Vartiainen, 2001:31). Een dergelijk onderhandelingsmodel met één niveau wordt ook toegepast in Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland. Dit betekent niet dat er geen sprake is van een positieve afwijking (‘drift’) van de lonen door beloningen en toeslagen die door het management van bedrijven worden toegekend boven de niveaus die in het contract zijn vastgesteld of dat dergelijke beloningen niet bij tijd en wijle onderwerp zijn van onderhandelingen op bedrijfsniveau. Het punt is dat er geen systematische tweede onderhandelingsronde is en dat overeenkomsten op dat niveau informeel (of niet-wettelijk) zijn, tenzij dat expliciet verplicht wordt gesteld door de contractpartijen (op een hoger, gewoonlijk sectoraal niveau).

Sta me toe een kleine zijsprong te maken. In de jaren zestig en zeventig wilde IG Metall, de machtige Duitse vakbond van metaalarbeiders, in het kader van wat toen 'betriebsnahen Tarifpolitik' (loonbeleid dicht bij de onderneming) werd genoemd, het gat dichten tussen contractuele lonen en daadwerkelijk betaalde lonen ('drift'). De vakbond wilde de toekenning van extra beloningen niet laten hangen van het management van bedrijven of van informele onderhandelingen met ondernemingsraden, maar een tweede ronde van onderhandelingen in het leven roepen door middel van 'openingsclausules' ('Öffnungsklauseln') in de sectorovereenkomst, waardoor nieuwe onderhandelingen over bepaalde zaken zouden kunnen worden geformaliseerd in overeenkomsten per onderneming, onder toezicht van een commissie met vakbondsafgevaardigden. Dit mislukte echter door het gezamenlijke verzet van werkgevers en leden van ondernemingsraden die controle wilden houden over een zaak die van cruciaal belang was voor hun herverkiezing. Een vergelijkbare, maar veel zwakkere poging van de Nederlandse industriebonden in de jaren zeventig faalde om precies dezelfde redenen.

Het concept 'articulatie' is naar mijn weten voor het eerst gebruikt door de Italiaanse arbeidsjurist (en latere minister) Gino Guigno, in een paper waarin hij de verschuiving van 'uitsluitend nationale' naar 'gearticuleerde onderhandelingen' in Italië begin jaren zestig analyseert. Als een werkgever voor 1962 betere voorwaarden probeerde te bedingen dan die in de sectorovereenkomst, werd dat beschouwd als een gebrek aan loyaliteit ten opzichte van de andere leden van de werkgeversorganisatie. Na 1962 was bij overeenkomsten op sectorniveau 'articulatie' mogelijk, met bijzondere overeenkomsten (inzake minimumloonschalen) voor subsectoren (staal, auto's, werktuigmachines, enzovoort, binnen de hoofdovereenkomst in de metaalsector) en productiviteitsafhankelijke lonen bij bedrijven, samen met het verbod om twee keer over dezelfde zaak te onderhandelen. Deze overeenkomsten bevatten ook een vredesclausule, hetgeen in Italië niet gebruikelijk is. Het kader uit 1962 hield maar een paar jaar stand en stortte daarna in (samen met de vredesplicht), maar werd in 1993 opnieuw ontdekt.

Colin Crouch (1993: 54-55) stelt: "An articulated organization is one in which strong relations of interdependence bind different vertical levels, such that the actions of the centre are frequently predicated on securing the consent of lower levels, and the autonomous action of lower levels is bounded by rules of delegation and scope for discretion ultimately controlled by successively higher levels." Een onderhandelingsstelsel met meerdere niveaus is gearticuleerd wanneer het sterk is op zowel centraal als lokaal niveau. Articulatie is een wederzijdse relatie en verschilt van het top-downmodel van autoriteit en controle dat verondersteld is in het begrip 'centralisatie'.

Voor de vergelijking tussen verschillende perioden en landen heb ik geprobeerd om 'articulatie' uit te drukken in een schaal, met een piek (zeer gearticuleerd) in het midden (score = 3)

- 5 = geen verdere onderhandelingen over lonen (contractuele loonsverhogingen zijn maxima; het management van bedrijven beslist over extra beloningen).
- 4 = verdere onderhandelingen over lonen zijn zeldzaam (en meestal informeel) en onderworpen aan een vredesclausule.
- 3 = verdere onderhandelingen over lonen komen algemeen voor, vinden plaats onder toezicht van de vakbond, worden gereguleerd en bepaald door de overeenkomst op bedrijfstak of centraal niveau en zijn onderworpen aan een vredesclausule.
- 2 = verdere onderhandelingen over lonen komen algemeen voor, vinden plaats onder toezicht van de vakbond, worden beperkt door de overeenkomst of op bedrijfstak of centraal niveau, maar zijn niet onderworpen aan een vredesclausule.
- 1 = verdere onderhandelingen over lonen komen algemeen voor, worden niet beperkt door bestaande overeenkomsten van hogere orde en zijn niet onderworpen aan een vredesclausule.
- o = geen of slechts beperkte sectoronderhandelingen.

Niet-gearticuleerde systemen vindt men aan beide uiteinden van de schaal, wanneer centrale overeenkomsten of sectorovereenkomsten (of mechanismen als indexering) alle bestaande ruimte voor loononderhandeling 'opvullen' en verdere onderhandeling alleen informeel kan plaatsvinden of wanneer daarentegen centrale overeenkomsten en sectorovereenkomsten (en de contractpartijen) maar een beperkte invloed hebben en onderhandeling per bedrijf voornamelijk zonder verdere bemoeienis van 'buiten' verloopt.

#### **2.4 Vredesclausules, vakbondsvertegenwoordiging en loonafwijking**

Twee voorwaarden lijken bevorderlijk te zijn voor stabiele onderhandeling per bedrijf binnen het kader van sectorovereenkomsten of centrale overeenkomsten: (i) een sterke en competente vakbondsvertegenwoordiging op de werkvloer, en (ii) een vredesclausule in een overeenkomst van hogere orde. De eerste voorwaarde helpt vakbonden om de weerstand te overwinnen tegen het delegeren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan lokale onderhandelaars. Wanneer een vakbond geen of slechts beperkte rechten en vertegenwoordiging op de werkvloer heeft of moet vertrouwen op een niet-vakbondsinstelling waarover hij maar beperkte controle heeft, is het logisch dat de bond liever niet de beslissingen over lonen delegeert aan het lokale niveau, want dat betekent het delegeren van bevoegdheden aan het lokale management. De vakbonden zijn bang dat als de onderhandelaars op lokaal niveau verantwoording verschuldigd zijn aan een 'bedrijfsorgaan' en niet aan de vakbond, en niet gebonden zijn aan vakbondsregels of afhankelijk zijn van de vakbond voor hun herverkiezing, bij decentralisatie het gevaar bestaat dat solidaire vakbondsdoelen als 'gelijk loon voor gelijk werk' of het delen van werk in tijden van hoge werkloosheid worden gefrustreerd. In de Duitse vak-

beweging werden (informele) lokale loononderhandelingen daarom dikwijls bestempeld als *Betriebsegoismus*, egoïstisch gedrag van insiders die toevallig bij bedrijven werkten die het meest winstgevend waren (Streeck, 1984).

De tweede voorwaarde – lokale loononderhandelingen die plaatsvindt onder de verplichting af te zien van stakingen – is om voor de hand liggende redenen voor de werkgever de belangrijkste, hoewel het ook voor de nationale vakbond gunstig kan zijn, als de bond wil voorkomen dat centrale stakingsfondsen vanwege particularistische doelen worden geplunderd door de lokale troepen.

Met de garantie van een vredesclausule wordt geen positieve loonafwijking voorkomen, zelfs niet als de centrale overeenkomst of sectorovereenkomst geen ruimte laat voor verdere loonconcessies. Zoals Vartiainen (2001) aangeeft, is een werkgever in het algemeen gehouden te betalen wat is overeengekomen, want anders zou er sprake zijn van contractbreuk (dat de soep vaak niet zo heet gegeten wordt blijkt in Midden- en Oosteuropa, en zelfs in Frankrijk, waar het met de naleving van cao-afspraken niet zo nauw genomen wordt). Op krappe arbeidsmarkten of wanneer er sprake is van een goede ontslagbescherming, kunnen werknemers echter altijd langzamer of inefficiënt gaan werken, overuren weigeren of op een andere manier protesteren om extra loonsverhogingen binnen te slepen. Er zal dan sprake zijn van een positieve loondrift, soms 30-50 procent meer dan de overeengekomen loonsverhoging (Calmfors, 1990), cijfers die ook worden genoemd voor Nederland en Oostenrijk in bepaalde jaren (zie Guger, 2001; Hartog, 1998). Op basis van vestigingsgegevens claimen Jung en Schnabel (2009) dat in het midden van het eerste decennium van deze eeuw, bij een werkloosheid van bijna 9 procent (bijna 5 miljoen mensen), ongeveer 30-40 procent van de Duitse bedrijven in de metaalindustrie gemiddeld 10-12 procent meer betaalde dan de loonschalen in de collectieve arbeidsovereenkomst, hoewel andere bronnen voor dezelfde jaren wijzen op negatieve loondrift of loonsverhogingen die lager zijn dan de contractueel overeengekomen verhogingen. Als beide waar zijn, dan duidt dit op een veel grotere loonspreiding, en loonafspraken die minder dwingend zijn (zie hierna).

Voor een positieve loondrift op een krappe arbeidsmarkt hoeven ondernemingsraden alleen maar hun veto uit te spreken ten aanzien van overuren of op andere manieren druk uit te oefenen op het management van bedrijven (zie Streeck, 1984). Voor een negatieve loondrift zijn de rollen omgedraaid; als er sprake is van een hoge werkloosheid, hoeft het management alleen maar op een geloofwaardige manier te dreigen met het verplaatsen van de productie om werknemers concessies te laten doen ten aanzien van lonen of werktijden. Als in de centrale overeenkomst of sectorovereenkomst rekening is gehouden met een positieve loondrift door lagere standaard loonsverhogingen vast te stellen, kan dit efficiënt zijn (Holden 1987). (In de volgende paragraaf zullen we zien dat 'openingsclausules' soms worden geaccepteerd

in ruil voor grotere initiële loonsverhogingen, die later kunnen worden verlaagd bij bedrijven die ze niet kunnen betalen.)

Positieve loondrift, op basis van formele of informele onderhandeling, wordt problematisch bij onderhandelingen op meerdere niveaus waarbij de inflatie laag is en onderhandelaars op sectorniveau in wezen het gelijk blijven van nominale lonen moeten aanvaarden (en daarmee een reële loondaling) om ruimte te creëren voor lokale stijgingen. Dit is moeilijk te accepteren in een situatie waarin veel werknemers niet beschikken over de mogelijkheid van lokale onderhandelingen. Dit is waarschijnlijk de voornaamste reden waarom de grootste vakbond van Italië zich heeft verzet tegen het grotere gewicht van onderhandeling per onderneming binnen het tweelagensysteem. In reactie op dergelijke kritiek kan in Italië, onder de nieuwe regels die sinds 2009 van kracht zijn, in sectorovereenkomsten geld worden gereserveerd voor 'egaliserende betalingen' tussen werknemers van bedrijven met en zonder verdere onderhandelingen op ondernemingsniveau. Omgekeerd hebben de grotere beperkingen voor lokale onderhandeling in een situatie met deflatie ertoe geleid dat binnen de Zweedse, en Italiaanse, werkgeversorganisaties wordt gepleit voor het verwijderen van loonbepalingen uit de sectorovereenkomst of zelfs voor het geheel afzien van sectoronderhandelingen.

## 2.5 *Openingsclausules*

Openingsclausules zijn nauw verbonden met het buiten werking stellen van het begunstigings beginsel (*favourability principle*). Dit beginsel, dat een belangrijk fundament is van de collectieve arbeidswetgeving in de meeste landen (maar niet in het Verenigd Koninkrijk of Ierland), garandeert dat collectieve arbeidsovereenkomsten alleen kunnen afwijken van de wet en dat overeenkomsten op een lager niveau alleen kunnen afwijken van overeenkomsten op een hoger niveau als dat gunstig is voor de werknemer. Openingsclausules bieden de mogelijkheid om minder gunstige voorwaarden overeen te komen dan de voorwaarden die in het (hogere) contract, of bij wet, zijn vastgelegd. In dit verband moeten we onderscheid maken tussen noodclausules ('*hardship clauses*'), die uitzonderlijk en tijdelijk zijn, en openingsclausules, die in veel meer situaties de mogelijkheid bieden om af te wijken van contractuele verplichtingen. Noodclausules, die de mogelijkheid bieden van tijdelijke opschorting van (loonbepalingen in) het contract, zijn in veel landen gebruikt om de sluiting van bedrijven die moeilijke tijden doormaakten te voorkomen en daarmee het verlies van banen. Vaak gaan ze gepaard met sociale plannen in het kader van herstructurering die uitkeringen garanderen in het geval van collectief ontslag. De openingsclausules die hier worden besproken zijn echter van een andere aard. Men kan ze 'geïstitutionaliseerde afwijking' noemen in de zin dat de mogelijkheid om het contract toe te passen op een minder gunstige manier dan overeengekomen niet langer gekoppeld is aan uitzonderlijke omstandigheden en niet

altijd ongedaan kunnen worden gemaakt in de volgende contractperiode. Openingsclausules zijn niet meer uitzonderlijk en tijdelijk, maar worden steeds meer een geïnstitutionaliseerde middel bij het vaststellen van loonovereenkomsten op bedrijfsstak en nationaal niveau.

Om verschillende situaties te kunnen vergelijken heb ik de volgende schaal bedacht:

- 5 = openingsclausules zijn uitzonderlijk (alleen noodclausules gerelateerd aan specifieke gevallen van faillissement of herstructurering).
- 4 = er zijn openingsclausules, ze worden in beperkte mate gebruikt, alleen ten aanzien van werktijden.
- 3 = er zijn openingsclausules, ze worden in beperkte mate gebruikt, ook ten aanzien van lonen.
- 2 = er zijn openingsclausules, ze worden algemeen gebruikt, ook ten aanzien van lonen.
- 1 = openingsclausules worden algemeen gebruikt; de sectorovereenkomst vormt slechts een kader voor lokale onderhandeling of bevat een standaard voor het geval dat lokale onderhandelingen mislukken.
- o = niet van toepassing (geen sectorovereenkomsten of nationale overeenkomsten).

Ik zal nu kort de situatie in de Europese landen beschrijven.

### *Duitsland*

De huidige belangstelling voor 'openingsclausules' is in hoge mate een gevolg van veranderingen in de loononderhandelingen in de Duitse maakindustrie gedurende de afgelopen twee decennia. In Duitsland worden, net als in veel andere landen, in collectieve arbeidsovereenkomsten standaarden vastgelegd die als minima dienen, en afwijkingen mogen alleen gunstig zijn voor werknemers. Openingsclausules zijn echter onderdeel geworden van collectieve onderhandelingen en bepalen wanneer en in hoeverre bedrijven arbeidsvoorwaarden mogen verslechteren tot onder de normatief bindende standaarden van de collectieve arbeidsovereenkomst. Krachtens paragraaf 4 van de Duitse wet op collectieve onderhandeling zijn dergelijke afwijkingen alleen toegestaan als de onderhandelingspartners daarin expliciet voorzien.<sup>2</sup>

---

2 In 2001-2 probeerde de oppositie in het Duitse parlement, daartoe aangemoedigd door bepaalde sectoren van het bedrijfsleven, om deze wet te veranderen en meer ruimte te creëren voor onderhandelingen per bedrijf, zonder de beperking van het moeten vaststellen van voorwaarden die gunstiger zijn dan de sectorovereenkomst die met de vakbond is gesloten indien expliciete openingsclausules niet anders bepalen. Deze poging mislukte echter, en toen de CDU weer aan de macht kwam, in een coalitie met de sociaaldemocraten, liet deze partij de zaak verder rusten.



Openingsclausules werden in Duitsland voor het eerst gebruikt bij collectieve onderhandelingen in de jaren tachtig. Ze betroffen uitsluitend werktijden en kunnen worden beschouwd als de prijs die de vakbonden moesten betalen voor hun succesvolle campagne om de werkweek te verkorten. Deze onderhandelingen werden gekoppeld aan pogingen om de flexibiliteit van werk te vergroten, ruimte te scheppen voor prestatiebeoordeling en de rationalisering van arbeidsprocessen, en bij de onderhandelingen werden ondernemingsraden betrokken. Openingsclausules ten aanzien van lonen verschenen na de Duitse hereniging als informele akkoorden of overeenkomsten tussen ondernemingsraden en het management van bedrijven; in de meeste gevallen ging het om afspraken om banen te behouden door de lonen te verlagen. Volgens een onderzoek dat begin jaren negentig door het aan de vakbonden gelieerde onderzoeksinstituut WSI werd uitgevoerd, overtrad 15 procent van alle bedrijven die onder collectieve arbeidsovereenkomsten vielen de cao en de wet. Steeds meer werkgevers bleken ontevreden te zijn met de relatief hoge tariefloren en de beperkte differentiatie in sectorovereenkomsten tussen regio's, bedrijfstakken en (kleine en grote) bedrijven. Door de zeer slechte toestand van de Oost-Duitse industrie, de gelijkstelling van de Oost-Duitse mark met de D-mark en het streven van de vakbonden om binnen een paar jaar dezelfde loonniveaus te bereiken als in het westen, werden veel bedrijven uit de markt gedrukt. Veel werkgevers, in eerste instantie alleen in het oosten, maar vervolgens ook kleine en middelgrote bedrijven in het westen, besloten daarom de lonen te verlagen tot onder de overeengekomen normen, vaak in overleg met de lokale werknemers (en vakbondsleden), die op die manier hun baan hoopten te behouden. Volgens een onderzoek van het aan de werkgevers gelieerde *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* was bij ongeveer één derde van alle bedrijven sprake van onderbetaling (Schnabel, 1995: 70). De vakbonden leken dit te aanvaarden, maar om voor de hand liggende redenen gaven ze niet veel ruchtbaarheid aan hun grootmoedigheid. De pogingen om brede raamovereenkomsten te sluiten en de toepassing daarvan over te laten aan lokale onderhandelaars mislukten. In 1993, na stakingen in de Oost-Duitse metaalindustrie in verband met de loonconvergentie die in 1996 volledig moest zijn gerealiseerd, accepteerden de vakbonden de invoering van beperkte openingsclausules, waarbij, zoals Jacobi, Keller en Müller-Jentsch (1992: 256) het omschreven, "economisch zwakke bedrijven de mogelijkheid kregen om van nationale sectorovereenkomsten af te wijken". IG Metall maakte echter bijna elke keer gebruik van zijn veto, waarschijnlijk uit angst dat anders een precedent zou worden geschapen voor West-Duitsland (Schnabel, 1995). Het gevolg was dat veel Oost-Duitse werkgevers uit hun vereniging stapten.

In het eerste decennium van deze eeuw werden openingsclausules geïnstitutionaliseerd en zowel de vakbond van metaalarbeiders als de vakbond in de chemische industrie sloten een overeenkomst met de betreffende

werkgeversverenigingen over de voorwaarden waaronder openingsclausules mochten worden gebruikt. Volgens de database van collectieve arbeidsovereenkomsten van het IAW viel 39 tot 66 procent van alle bedrijven onder een collectieve arbeidsovereenkomst met openingsclausules (Heinbach, 2005), hoewel dezelfde auteur op basis van het IAB Establishment Panel lagere cijfers noemt ten aanzien van bedrijven die deze bepalingen gebruiken. Ongeveer eenderde van deze bepalingen betreft lonen en de helft werktijden (Brändl en Heinbach, 2010). De meeste bepalingen gelden voor beperkte tijd en zijn gebaseerd op een overeenkomst met de vakbond (metaalindustrie) of de ondernemingsraad (chemische industrie) en in enkele gevallen op een referendum onder de werknemers. Haipeter (2013) betoogt dat in beide bedrijfstakken het gebruik van openingsclausules is gestabiliseerd op een niveau van ongeveer 10 procent, dat de kwaliteit is verbeterd en werkgevers meer moeten doen om de openingsclausule te kunnen activeren.

Voor openingsclausules wordt betaald. De gemiddelde loonstijging in cao's met dergelijke ontsnappingclausules ligt duidelijk boven de gemiddelde stijging in cao's zonder zulke clausules. Duidelijk is dat vakbonden voor een grotere flexibiliteit compensatie eisen (Fitzenberg en Franz, 1999; Brändl en Heinbach, 2010). Men kan dit ook beschouwen als een soort verzekeringsspremie. In ruil daarvoor kunnen bedrijven bij tegenvallers minder loon betalen om ontslagen te voorkomen. Ellguth et al. (2012: 9) ontdekten dat openingsclausules meer voorkomen in sectoren waarin bedrijven bovenmodale lonen betalen, maar dat bedrijven onder de mediaan de openingsclausule vaker gebruiken. Ze schatten dat bedrijven voor deze bepalingen betalen met een loon dat 7 procent hoger is dan anders het geval zou zijn geweest, maar dat de toepassing van openingsclausules zorgt voor een verlaging met 9 procent (Ellguth et al., 2012: 12). Brändl en Heinbach (2010) maken onderscheid tussen bedrijven die deze loonsverhoging kunnen betalen en bedrijven die dat niet kunnen. Eerstgenoemde bedrijven zullen de openingsclausule alleen gebruiken wanneer de bedrijfssituatie verslechtert, laatstgenoemde zullen ze direct gebruiken. Het totale effect hangt af van de spreiding en grootte van de loonsverhoging die het gevolg is van de invoering van de openingsclausule. Het effect op het aantal banen zou positief moeten zijn, want er verdwijnen minder banen bij een tegenslag voor de eerste groep bedrijven en bij de tweede groep zou er geen verschil moeten zijn. Na controle van selectiebias vonden deze auteurs een klein maar positief effect op het aantal banen (van ongeveer 0,8 procent).

#### *Duitslands kleine bureu*

In Oostenrijk, België en Nederland werd, net als in Duitsland, het beleid uit de jaren tachtig om werk te verdelen via algeme rondes van arbeidstijdverlaging gecombineerd met openingsclausules ten aanzien van werktijden. In België werd het gebruik van deze bepalingen, in combinatie met verlaging

van de uurlonen, gestimuleerd met overheidssubsidies, die werden verstrekt op voorwaarde dat lokale overeenkomsten werden bereikt over flexibiliteit wat betreft werktijden.

In *Oostenrijk* bevatte zowel de overeenkomst voor de metaalindustrie uit 1993 als de overeenkomst voor de elektrotechnische industrie uit 2009 een openingsclausule ten aanzien van lonen. In het kader van de collectieve arbeidsovereenkomst voor metaalarbeiders die in het najaar van 2011 werd gesloten, werd een clausule overeengekomen die bedrijven die de laatste drie jaar geen positief bedrijfsresultaat hadden de mogelijkheid bood om de collectief overeengekomen loonsverhoging te splitsen in een algemeen en een voorwaardelijk (geïndividualiseerd en prestatieafhankelijk) deel. De overeenkomst uit 1993 voorzorg in een vergelijkbare oplossing: een lagere algemene loonsverhoging en een groter deel voor variabele prestatieafhankelijke beloning. Tijdens hun onderzoek onder managers en personeel ontdekten Auer en Welte (1994) dat veel ondernemingsraden in Oostenrijk slecht voorbereid waren en moeilijkheden ondervonden bij het legitimeren van kleinere loonsverhogingen dan de verhogingen die als de standaard voor de sector werden beschouwd. Dit maakte hen voor het management van bedrijven onaantrekkelijke partners, en dat kan de voornaamste reden zijn geweest waarom werkgevers, ondanks hun voorkeur voor lonen die meer variabele zijn, weinig gebruik maakten van de openingsclausules.

In *Nederland* zorgde 'Een nieuwe koers' uit 1993 voor een kleine doorbraak, met het pleidooi voor meer flexibele, individuele en prestatieafhankelijke lonen en de afspraak dat vakbonden en ondernemingsraden bij evaluatieprocedures werden betrokken. Net als in Oostenrijk leken veel ondernemingsraden echter overbelast, en onderzoeken wijzen erop dat de meeste werkgevers wat lonen betreft liever onderhandelen met de vakbond dan met de ondernemingsraad (Teulings, 1996). Daaraan moet worden toegevoegd dat in de laatste tien tot twintig jaar een verschuiving lijkt te hebben plaatsgevonden van 'standaardovereenkomsten', waarin per functie normen voor minimum- en maximumloontarieven worden vastgelegd, naar 'minimumovereenkomsten', waarin ruimte wordt voorzien voor verdere aanpassingen via onderhandelingen of na goedkeuring van de werkgever. Op dit moment zijn ongeveer de helft van alle overeenkomsten minimumovereenkomsten (Zielschot, 2010). Raamovereenkomsten zijn nog steeds zeldzaam (de bekendste voorbeelden zijn te vinden in de grafische sector en de media). De belangrijkste overeenkomst voor de metaalindustrie, die in 2009 werd gesloten, is een raamovereenkomst ten aanzien van de lonen, waarbij beslissingen over beloning op het lokale niveau worden genomen door middel van loonherzieningen waarbij de vakbond of ondernemingsraad aanwezig is; ten aanzien van werktijden en vakantiedagen is het een minimumovereenkomst.

In *Zwitserland* werd begin jaren negentig de roep om decentralisatie van werkgevers steeds luider. Sommige bedrijven stapten uit de werkgeversor-

ganisaties, zodat ze niet gebonden waren aan de sectorovereenkomst. In de werktuigmachine-industrie is de sectorovereenkomst altijd een raamovereenkomst geweest, en de lonen worden op bedrijfsniveau vastgesteld. In 1993 werd in de overeenkomst voor de eerste keer een zogenaamde ‘crisisclausule’ opgenomen, die bedrijven die moeilijke tijden beleefden de mogelijkheid bood om de ‘dertiende maand’ af te schaffen en het aantal gewerkte uren te vergroten zonder het loon te verhogen (Bonoli en Mach, 2000:158). In 1998 werden de werktijden geannualiseerd (zonder een algemene vermindering van het aantal werkuren, zoals in andere landen, terwijl het aantal gewerkte uren in Zwitserland al veel hoger ligt dan elders in West-Europa), eerst in de werktuigmachine-industrie en vervolgens in de chemische industrie en de bankensector. (De loononderhandeling verschoof in deze twee sectoren ook naar bedrijfsniveau, met de zegen van de vakbonden in de bankensector, terwijl de vakbonden in de chemische industrie zich ertegen verzetten.)

### *Frankrijk*

Saglio (1995) karakteriseert de hiërarchische organisatie van wettelijke en collectieve onderhandeling op verschillende niveaus in Frankrijk als tamelijk star. Soms zijn zelfs wijzigingen ten gunste van de werknemers onmogelijk. Maar hij voegt daaraan toe dat de handhaving van sectorovereenkomsten altijd gebrekkig is geweest en dat “there are examples of collective agreements that have remained virtually unimplemented because employers consider their wage provisions excessive.” (Saglio, 1995:210) Onder verwijzing naar de jaren tachtig en negentig claimt hij dat, hoewel minimumloongaranties verplicht zijn, “exceptions are now often permitted as a means of reducing unemployment” (ibid.) en dat veel bedrijven gewoonlijk het advies van de werkgeversvereniging opvolgen in plaats van de overeenkomsten die ze sluiten (idem, 219). Dit gebeurde blijkbaar al lang voordat in 2004 de wet werd gewijzigd en afwijkingen van de wet en de overeenkomst ten nadele van de werknemer werden toegestaan. Volgens Saglio (1995) was het simpelweg een kwestie van opzettelijk wegstappen van werkgeversverenigingen en vakbonden; ze hebben nooit veel belangstelling gehad om te controleren of de door hen gesloten overeenkomsten wel werden toegepast. Lallemand (2006:56) ziet ook een verschuiving rond 1980, maar hij benadrukt de veel grotere rol van variabele lonen en winstdeling – die werd gestimuleerd door onderhandeling per onderneming – en de daaruit voortvloeiende toename van de verschillen tussen werknemers in bedrijven met en zonder hoge winsten. Deze ontwikkelingen zijn paradoxaal genoeg gestimuleerd door de werktijdverkortingen van de socialistische regeringen. Bij onderhandeling op sectorniveau wordt geen minimum meer vastgesteld voor lokale onderhandelingen, omdat “a set of legal exemptions first introduced in the 1980s steadily eroded the primacy of the industry level, capped by a 2004 law on social dialogue which reinforced the autonomy of firm-level negotiators in

almost every domain save wages.” (Culpepper, 2006: 37) Bij de hervorming uit 2004 werd het begunstigingsbeginsel omgekeerd en werd voorrang gegeven aan afspraken op bedrijfsniveau boven afspraken op bedrijfstakniveau. Het wettelijk minimumloon en de functieclassificatie zijn hiervan uitgezonderd. Onder bepaalde omstandigheden kunnen vakbonden, als ze een meerderheid behalen tijdens verkiezingen voor de ondernemingsraad, ervoor zorgen dat de resultaten van deze lokale onderhandelingen worden verworpen (Keune, 2011). De wetgeving had als gevolg dat bedrijven autonomer werden ten opzichte van het bredere relatienetwerk binnen hun sector en dat de vertegenwoordiging van werknemers werd verplaatst van de vakbond naar bedrijfsspecifieke instellingen zoals de ondernemingsraad of de werknemersafgevaardigde (Jobert en Saglio, 2005).

### *De Scandinavische landen*

In de Scandinavische landen lijkt de kwestie van openingsclausule minder bedreigend te zijn voor sectorovereenkomsten, en minder omstreden. Dit soort decentralisatie hangt meer samen met de grotere autonomie van de lokale, in het bedrijf gewortelde afdeling van de vakbond. Stokke en Thörnqvist (2001: 262) stelen dat “wage setting in Danish manufacturing is much more decentralised than in the other Nordic countries.” Het voorbeeld dat ze geven is dat in Denemarken een verhoging van de minimumloontarieven in sectorovereenkomsten slechts een richtlijn is en geen bindende afspraak over wat als een ‘minimum’ moet worden aanvaard bij lokale onderhandelingen en dat “the only way workers enforce such an increase is to threaten or engage in a short unofficial strike” (ibid.). Dat is sinds enige tijd ook de situatie in Zweden, ook al heeft de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Laval deze praktijk zeer problematisch gemaakt. Dit heeft gezorgd voor een zekere recentralisatie bij de Zweedse vakbonden, die nu opnieuw afdwingbare minimumloontarieven willen vastleggen in sectorovereenkomsten (Dølvik, Eldring en Visser, 2013).

In *Denemarken* was naast een verschuiving van nationale onderhandelingen naar sectoronderhandelingen en de articulatie van lokale onderhandelingen sprake van decentralisatie in nog een andere zin: van functieafhankelijke lonen naar persoonsafhankelijke lonen door middel van de geleidelijke vervanging van wat in Denemarken ‘normaalloonstelsel’ wordt genoemd door het ‘minimumloonstelsel’. “Under the normal wage system the collective agreement lays down the pay rate that is actually paid for the kind of work covered by the agreement. In the minimum wage system the wage collective wage agreement lays down a wage rate in addition to which most employees receive extra payment based on a very wide variety of criteria.” (Nielsen, 2006: 22) Dit systeem is oorspronkelijk bedacht voor vakarbeiders die lokaal konden onderhandelen over hun stukloon, maar werd geleidelijk aan steeds meer gebruikt voor ander werk en andere sectoren (Scheuer, 1998). Tijdens

de jaren negentig veranderde het minimumloonstelsel enigszins van aard en nam het de vorm aan van loononderhandelingen over de “aggregate size of the pay rise for the group of workers represented by the shop steward”, waarbij het aan het management van bedrijven werd overgelaten om beloningen aan individuele werknemers toe te kennen (Scheuer, 1998). Het idee om een derde van de overeengekomen loonsverhoging over te laten aan lokale onderhandelingen werd in 1993 voor het eerst toegepast bij de overeenkomst voor gemeenteambtenaren en werd toentertijd afgewezen door andere vakbonden, maar bij de loonronde van 1995 algemeen geaccepteerd (Due et al., 1995a: 41). In theorie werd een dergelijke toekenning gebaseerd op de individuele onderhandelingen of een loonherziening, maar “in practice the negotiation is very often carried out by the shop steward” (Nielsen, 2006:22). In 2004 werd 62 procent van de lonen van werknemers in de particuliere sector bepaald door een combinatie van sectoronderhandeling en onderhandeling per bedrijf, en voor slechts 22 procent was de sectorovereenkomst het laatste woord. Het is niet gebruikelijk dat onderhandelaars van bedrijven lagere loontarieven vaststellen dan de minimumvoorwaarden die zijn vastgelegd in de sectorovereenkomst, maar het is niet onmogelijk of onwettig, want in Denemarken zijn dergelijke zaken gebaseerd op zelfregulering tussen vakbonden en werkgevers, zonder dat de wet daarbij een rol speelt. De toonaangevende collectieve arbeidsovereenkomst in de industrie voor 2004-8 bevatte echter een experimentele bepaling die lokale onderhandelaars de mogelijkheid bood om een aantal resultaten betreffende centrale kwesties in de sectorovereenkomst te overrulen en hun eigen regels inzake de betreffende kwestie vast te stellen. Dezelfde bepaling werd opgenomen in de sectorovereenkomst voor de voedingsmiddelenindustrie, die nog steeds het ‘normaalloonstelsel’ toepast. Volgens de Deense bijdrage aan het recente EIRO-onderzoek (Cultarelli et al., 2012) wordt voor 85 procent van de werknemers uit de particuliere sector die onder de collectieve arbeidsovereenkomsten vallen per bedrijf onderhandeld over lonen en werktijden. Omdat in veel sectorovereenkomsten, die van toepassing zijn op de meeste werknemers uit de particuliere sector, geen tariefloren worden vastgelegd, zou men kunnen stellen dat er een algemene openingsclausule geldt, die onder de regie van de lokale vakbond valt. Er zijn geen specifieke openingsclausules meer nodig.

De ontwikkelingen in Zweden deden zich later voor, maar zijn dezelfde kant opgegaan. Toen er in Zweden in de jaren tachtig een eind kwam aan centrale onderhandelingen, wilden de werknemers in de belangrijkste exportsectoren en industriële sectoren dat onderhandeling op sectorniveau maar een zeer kleine rol zou gaan spelen. In de metaal- en electrotechnische industrie slaagden ze er niet in om onderhandeling op sectorniveau te vervangen door onderhandeling op bedrijfsniveau, maar ze slaagden er wel in om de sectorovereenkomst om te zetten in een raamovereenkomst. In de dienstensector en de bouwsector blijven sectorovereenkomsten bindend ten

aanzien van loonkwesties. Martin trekt de conclusie dat al in het begin van de jaren negentig “local bargaining controls much more of total earnings, more of which is calibrated to performance, with an increasing residue that is individualised” (Martin, 1995: 282). Deze tendens heeft sindsdien aangehouden en heeft zich verspreid naar de meeste sectoren. Volgens het Zweeds Nationale Mediatie Bureau werden in 2008 de lonen van de meeste werknemers in de particuliere en publieke sector geheel of gedeeltelijk vastgesteld op lokaal niveau. In veel sectoren, met name voor geschoolde en professionele werknemers, bevatten sectorovereenkomsten niet langer een afspraak over minimumlonen, of ze bevatten alleen standaardnormen die moeten worden toegepast als vakbonden en werkgevers geen overeenkomst op lokaal niveau kunnen bereiken. Doorgaans bevatten collectieve arbeidsovereenkomsten in de industrie bepalingen voor lokale loonherziening en bieden ze individuele werknemers de mogelijkheid om over hun eigen loon te onderhandelen, gewoonlijk onder toezicht van vakbondsvertegenwoordigers bij het bedrijf (Granqvist en Regnér, 2008). Het is niet duidelijk wanneer deze veranderingen zich voor het eerst voordeden en wanneer ze algemeen werden, waarschijnlijk ergens in het eerste decennium van deze eeuw. Specifieke openingsclausules, in de vorm waarin ze in Duitsland worden toegepast, zijn in Zweden zeldzaam. Voorstellen van de industriële werkgevers om dergelijke bepalingen toe te voegen aan sectorovereenkomsten zijn stelselmatig afgewezen door de Zweedse vakbond van metaalarbeiders. Onder druk van de sterk stijgende werkloosheid, in combinatie met de weigering van de regering om de werkloosheidsuitkeringen te verhogen (als aanvulling op de door de vakbonden beheerde fondsen), aanvaardde de vakbond van de metaalarbeiders in 2009 echter een tijdelijke ‘crisisovereenkomst’ voor twee jaar die doet denken aan de openingsclausules Duitse stijl (Kjellberg, 2012:63).

Hoewel er in *Noorwegen* voorbeelden zijn van openingsclausules, lijken ze maar in beperkte mate te worden gebruikt. In de centrale arbeidsovereenkomst van 2000 werden openingsclausules opgenomen ten aanzien van enkele aspecten van de werktijden; in de sectorovereenkomsten voor 2004-5 werd een bepaling opgenomen die lokale onderhandelaars de mogelijkheid bood om de algemene loonsverhoging uit te stellen. Dergelijke bepalingen hadden bestaan in de jaren tachtig, maar werden in 1990 weer ingetrokken. Er zijn ook collectieve arbeidsovereenkomsten zonder een bepaling inzake lonen, waardoor onderhandeling daarover wordt overgelaten aan het lokale niveau. Ze worden echter voornamelijk gebruikt in de overheidssector.

In het midden van het eerste decennium van deze eeuw drongen *Finse* werkgevers in de technologiesector aan op lokale loononderhandelingen. Daarom wilden ze dat er een eind kwam aan het systeem van nationale loonrondes op basis van akkoorden tussen de drie partijen die werden aangevuld met fiscale afspraken met de regering. Toen medio 2007 de laatste nationale overeenkomst over inkomensbeleid afliep, sloten vakbonden en werkgevers

een compromis door nieuwe overeenkomsten te sluiten op sectorniveau, tegen de zin in van de werkgevers in de technologiesector die uitsluitend lonen hadden willen vaststellen op bedrijfsniveau. De vakbonden accepteerden de opname van openingsclausules ten aanzien van werktijden en overuren in de collectieve arbeidsovereenkomsten voor 2008 en 2009. De overeenkomsten in de technologiesector voor 2009 en 2010 waren de eerste waarin de loononderhandelingen werd verplaatst naar bedrijfsniveau en voor het tweede jaar geen algemene, sectorbrede nominale loonsverhoging werd vastgelegd. De werkgevers uit de technologiesector wilden dat deze overeenkomst toonaangevend zou worden voor de rest van de particuliere sector, maar dat lukte niet. Onder druk en met de hulp van de regering bereikten de centrale organisaties van werkgevers en vakbonden in 2011 een nieuwe nationaal akkoord over inkomensbeleid voor twee jaar (2012-'13). De werkgevers uit de technologiesector ondertekenden de overeenkomst, maar zullen zich waarschijnlijk niet bij de regeling neerleggen. De nieuwe overeenkomst heeft geen bepalingen voor het openbreken van het contract door middel van lokale onderhandelingen.

### *Zuid-Europa*

Het contrast met Zuid-Europa is groot. De hiërarchische gelaagdheid van overeenkomsten die zijn gebaseerd op het begunstigingsbeginsel wordt doorgaans strikt door de wet beschermd en met uitzondering van Italië is er weinig ruimte geweest voor effectieve loononderhandeling op bedrijfsniveau. Openingsclausules zijn er zeldzaam. Maar grote internationale druk heeft geleid tot recente wetswijzigingen en centrale overeenkomsten die de mogelijkheid bieden om het begunstigingsbeginsel opzij te zetten of zelfs om te keren, in de hoop lokale onderhandeling en loonflexibiliteit te stimuleren.

In *Italië* kunnen op grond van de regels van de overeenkomst uit 1993, waarin de nieuwe fundamenten werden gelegd voor onderhandeling op twee niveaus – een overeenkomst die algemeen werd beschouwd als de voorbereiding voor deelname aan de EMU – bij onderhandeling in de onderneming alleen de voorwaarden worden verbeterd die al zijn vastgelegd op sectorniveau en kan alleen worden onderhandeld over kwesties die niet op sectorniveau zijn geregeld. Daarbij worden loonsverhogingen boven de sectorstandaard gekoppeld aan productiviteit. Bij veel andere kwesties dan de lonen is het echter niet altijd duidelijk wat de standaard is, of er wordt niet op naleving toegezien. Bijgevolg is de variatie op lokaal niveau niet gekoppeld aan het bestaan en de toepassing van specifieke openingsclausules in de overeenkomsten, maar aan de implementatie van soms tamelijk vage kaderregelingen die op sectorniveau worden vastgesteld en aanzienlijke vrijheid laten aan het management of, bij grotere bedrijven, lokale onderhandelaars. Formele openingsclausules werden voor het eerst in 2006 ingevoerd in de overeenkomst voor de chemische sector. Ze zijn bekritiseerd en afgewezen



door de grootste vakbond in de metaalindustrie. Tot voor kort waren deze openingsclausules niet van toepassing op lonen, maar op werktijden en op het gebruik van flexibele arbeidscontracten. Het tripartiete akkoord uit 2009, dat door twee van de drie grote vakbondsfederaties werd ondertekend, bevestigde opnieuw het belangrijkste resultaat van de overeenkomst uit 1993. De nieuwe overeenkomst biedt echter de mogelijkheid om verhogingen van de loontarieven per sector op te schorten en daarnaast om de contractperiode te verlengen van twee tot drie jaar als er sprake is van noodsituaties. De vrees dat met de overeenkomst de erosie van sectornormen wordt toegestaan, was een van de voornaamste redenen waarom de grootste vakbondsfederatie weigerde om te tekenen. In 2010 testte Fiat, dat het toonaangevende bedrijf is in de metaalindustrie, het akkoord met een onderhandelingsronde over concessies, waaronder radicale veranderingen ten aanzien van arbeidspraktijken en ontslagbescherming in twee van zijn fabrieken die werden bedreigd met sluiting en verplaatsing. In de referendums die door het bedrijf werden georganiseerd stemden de werknemers in meerderheid voor en de twee fabrieken werden daarop uit de sectorovereenkomst gelicht. Niet lang daarna trok Fiat zich als geheel terug uit de bedrijfstak-cao voor de metaalindustrie. In juni 2011 werden nieuwe regels inzake onderhandelingen op ondernemingsniveau vastgelegd in een nieuwe centrale overeenkomst, die werd ondertekend door alle drie vakbondsfederaties. Bij overeenkomsten op ondernemingsniveau kunnen tijdelijke en experimentele wijzigingen worden doorgevoerd van de regels die in de sectorovereenkomsten zijn vastgelegd, binnen de grenzen die zijn vastgesteld in de sectorovereenkomsten en op voorwaarde dat de meeste vakbondsafgevaardigden op lokaal niveau ze accepteren. Sindsdien zijn de nieuwe regels toegepast in enkele sectorovereenkomsten. Toen de regering echter in augustus 2011, onder druk van de ECB, een wetsbesluit nam dat de mogelijkheid bood om, in collectieve arbeidsovereenkomsten, af te wijken van wettelijk vastgelegde garanties inzake ontslagbescherming, kon de werkgeversfederatie de overeenkomst van juni alleen redden door te beloven om van deze mogelijkheid geen gebruik te maken. Dit heeft Fiat ertoe gebracht om uit de centrale werkgeverorganisatie te stappen.

In *Spanje* wijzigde de regering in 2010 de wet, ook onder internationale druk en onder protest van de vakbonden, om de voorwaarden op te rekken waaronder op bedrijfsniveau loonbepalingen konden worden vastgesteld beneden de minimumnorm voor de sector. Een jaar later verzwakte een volgende hervorming de (traditionele) hiërarchie van overeenkomsten ten koste van sectorovereenkomsten en regionale overeenkomsten en ten faveure van onderhandelingen per bedrijf. Een ander doel was het vergroten van de flexibiliteit wat betreft werktijden en meer in het algemeen van de capaciteit van Spaanse bedrijven om zich aan te passen aan veranderende economische omstandigheden. Beide kwesties zijn opgenomen in de centrale raamovereenkomst van februari 2012. In die overeenkomst zijn de normen voor

werktijden, ploegendiensten en overuren duidelijk opgerekt. De overeenkomst van 2012 bewandelt de middenweg tussen de wensen van kleine en middelgrote ondernemingen, die een bindende sectorovereenkomst willen behouden, en die van de grote bedrijven, die hopen op de meer flexibiliteit in lonen en arbeidstijden in overeenkomsten op ondernemingsniveau, zonder beperkingen per sector. In de de overeenkomst van 2012 wordt de sectorale onderhandelingsstructuur behouden, maar tevens de mogelijkheid opgerekt om openingsclausules te gebruiken voor een groter aantal zaken, zoals werktijden, beloningssystemen, ploegendiensten en arbeidsorganisatie. Deze bepalingen kunnen alleen worden toegepast als er sprake is van een aanhoudende daling van inkomsten, maar dat moet gezien de huidige economische malaise geen groot obstakel zijn.

In het geval van *Portugal* oefende de trojka van IMF, EU en ECB druk uit op de regering om decentralisatie aan te moedigen en meer onderhandelingsrechten te geven aan ondernemingsraden, die over het algemeen zeer zwak zijn. De facto zou dit een zeer uitgebreide openingsclausule creëren, die de mogelijkheid biedt om lokale overeenkomsten te sluiten onder de sectorstandaard, indien deze standaarden nog steeds bestaan. De regering wordt ook onder druk gezet om de periode te beperken waarin verlopen collectieve arbeidsovereenkomsten van kracht blijven zolang er nog geen nieuwe overeenkomst is getekend. (Vanwege dit probleem werd in Spanje bij de hervorming van 2011 voorzien in deadlines en bemiddelingsprocedures.) In 2004 had de door Barroso geleide conservatieve regering de zogenaamde 'ultra-activiteit' van collectieve arbeidsovereenkomsten al ingeperkt, waardoor het aantal overkoepelende overeenkomsten sterk afnam, maar deze maatregel werd ongrondwettelijk bevonden en door de daaropvolgende socialistische regering weer ingetrokken.

Ten aanzien van *Griekenland* stelde de Trojka radicale verandering van collectieve onderhandeling als voorwaarde voor internationale financiële steun. De nieuwe wetgeving uit 2011 keerde de bestaande hiërarchie van de overeenkomsten om, onder hevig protest van de vakbonden, en gaf voorrang aan de overeenkomsten die op bedrijfsniveau worden gesloten, dit ten koste van sectorovereenkomsten, zelfs als de overeengekomen voorwaarden slechter zijn. Daarmee werd bedrijven de mogelijkheid geboden om met hun personeel te onderhandelen via benoemde afgevaardigden als er geen vakbonden waren, een maatregel die van bijzonder belang was voor kleine ondernemingen zonder vakbondsvertegenwoordiging die tot dan toe dankzij algemeen verbindend verklaring onder sectorovereenkomsten vielen.

### *De Britse eilanden*

In Ierse en Britse collectieve arbeidsovereenkomsten worden geen wettelijk bindende normen vastgelegd, waardoor openingsclausules niet echt nodig zijn. Over het algemeen zijn collectieve arbeidsovereenkomsten niet onder-

worpen aan wettelijke voorschriften, en tarieflozen kunnen niet bij de rechtbank worden afgedwongen of algemeen verbindend verklaard worden voor bedrijven die geen partij waren bij de overeenkomst, tenzij ze, in het geval van Ierland, vallen onder een zogenaamde geregistreerde overeenkomst onder auspiciën van de betreffende Joint Industrial Council. In Ierland zijn er alleen voor de bouwsector dergelijke geregistreerde overeenkomsten, die aan een groot aantal formele vereisten moeten voldoen. In het kader van de social pacts, die van 1987 tot 2009 voorzagen in algemene rondes voor loonsverhogingen in de particuliere en publieke sector, konden bedrijven claimen dat ze niet in staat waren de afgesproken loonsverhogingen te betalen. De mate waarin van deze bepalingen gebruik werd gemaakt varieerde, en vaak verzetten de vakbonden zich ertegen. In de nieuwe Ierse wetgeving is een gedetailleerde procedure vastgelegd – die voornamelijk voor de bouwsector van belang is – waarmee individuele werkgevers tijdelijk kunnen afwijken van het minimumloon op sectorniveau als ze niet in staat zijn om dat te betalen. Deze regeling is uitgebreider dan de vrijstelling voor individuele werkgevers in het kader van de National Minimum Wage Act uit 2000, een vrijstelling die voor 2009 vrijwel nooit werd gegeven. Een vrijstelling duurt maximaal 24 maanden en minimaal 3 maanden, en werkgevers mogen geen aanspraak doen op een vrijstelling als aan hen in de voorafgaande vijf jaar al een vrijstelling is toegekend voor dezelfde werknemers.

### *Midden- en Oost-Europa*

In Midden- en Oost-Europa betalen bedrijven in zwaar weer vaak minder loon dan in de collectieve arbeidsovereenkomst is vastgelegd. Daarvoor hebben ze geen openingsclausules nodig, behalve in Slovenië, waar de situatie geheel anders is. Sommige wetten inzake collectieve onderhandeling, bijvoorbeeld in de Tsjechische Republiek en Slowakije, verbieden afwijking of het overeenkomen van voorwaarden die minder gunstig zijn dan de voorwaarden die zijn vastgelegd in de wet of in overeenkomsten van een hogere orde. De gevolgen van de economische onzekerheid en de huidige recessie manifesteren zich echter op een andere manier.

In *Slowakije* zijn er in de particuliere sector minder sectorovereenkomsten gesloten, en sinds 2009 is geen enkele overeenkomst algemeen verbindend verklaard. In de Tsjechische Republiek zijn er sinds 2008 minder collectieve arbeidsovereenkomsten waarin een specifieke jaar-op-jaar-loonsverhoging is vastgelegd; in 2010 werden er in minder dan de helft van alle overeenkomsten dergelijke loonsverhogingen opgenomen. Vanwege de onzekerheid door de economische crisis weigerden veel werkgevers om bindende regels inzake beloning te aanvaarden.

*Polen* is een ander illustratief voorbeeld. Het komt zelden voor dat bij collectieve onderhandeling in de particuliere sector arbeidsvoorwaarden worden overeengekomen die gunstiger zijn dan het minimum dat de wet

voorschrijft. In veel overeenkomsten zijn voorwaarden vastgelegd onder de wettelijke standaarden, hoewel het aandeel van de overeenkomsten met normen onder het minimum blijkt te zijn gedaald van ongeveer de helft tot eenvijfde van alle overeenkomsten, volgens de inspectiedienst van de overheid. Niettemin meende de socialistische regering in 2002 dat het nodig was om de wet inzake collectieve onderhandeling te wijzigen en werkgevers de mogelijkheid te bieden om bij financiële moeilijkheden (bepalingen in) de overeenkomst op te schorten. Het idee daarachter lijkt te zijn geweest dat deze extra flexibiliteit collectieve onderhandeling voor werkgevers aantrekkelijker zou maken. In de jaren daarna werd steeds meer gebruik gemaakt van dergelijke openingsclausules, maar de onderhandelingsactiviteit (aantallen en dekingsgraad van de overeenkomsten) nam af, en de verwachtingen van de regering werden dus gelogenstraft. Bedrijven met financiële problemen namen niet de moeite om specifieke bepalingen in de collectieve arbeidsovereenkomst op te schorten of er opnieuw over te onderhandelen; in plaats daarvan herriepen ze de hele overeenkomst. Het feit dat ze doorgaans niet gebonden waren aan de collectieve arbeidsovereenkomst die was gesloten door de werkgeversvereniging toen ze er nog lid van waren, maakte het gemakkelijk en aantrekkelijk om van de overeenkomst af te zien.<sup>3</sup>

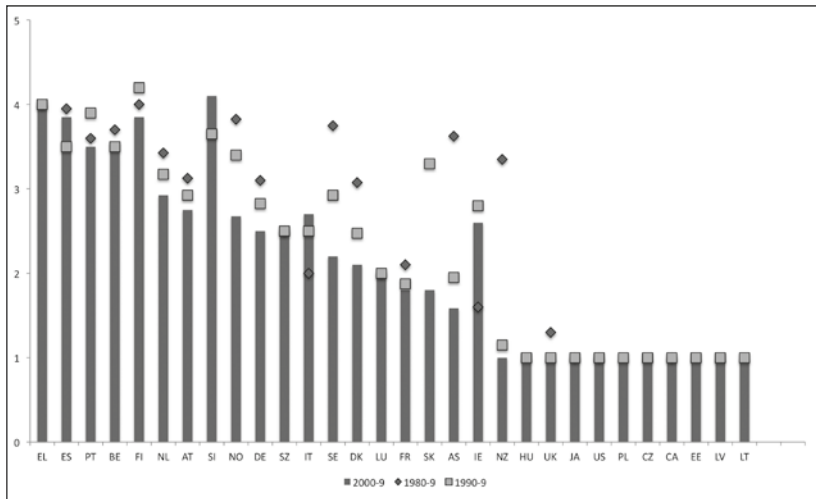
*Slovenië* heeft een strengere regeling voor nationale onderhandelingen en onderhandelingen per sector, maar biedt in sommige gevallen de mogelijkheid om openingsclausules toe te passen. In mei 2008 sloten de centrale vakbonds- en werkgeversorganisaties een eenjarige overeenkomst die van toepassing was op bedrijven en werknemers die niet onder overeenkomsten voor specifieke sectoren vielen. In die overeenkomst, die daarna is verlengd, wordt bedrijven die verlies lijden toegestaan om de standaardloonsverhoging met zes maanden uit te stellen, op voorwaarde dat daarover overeenstemming wordt bereikt met de lokale (bedrijfs)vakbond. Veel sectorovereenkomsten voorzien in een groter aandeel voor variabel, prestatieafhankelijk loon en een lagere standaardloonsverhoging.

### **2.6 Conclusie: openingsclausules zijn tegenwoordig wat indexerings in het verleden was**

Samengevat is mijn conclusie dat er sprake is geweest van een duidelijk proces van decentralisatie (de uitzondering is wellicht Zuid-Europa) en dat

3 Blijkbaar zorgen de reglementen van werkgeversverenigingen en het Poolse collectieve arbeidsrecht niet voor wat in het Duits 'Nachwirkung' wordt genoemd: het van toepassing blijven van de collectieve arbeidsovereenkomst, waardoor het bedrijf ook na uit de vereniging gestapt te zijn gebonden blijft aan de bepalingen van de overeenkomst die door de vereniging is gesloten, en wel totdat de overeenkomst afloopt.

openingsclausules, in de zin van 'geinstitutionaliseerde afwijking' van contractuele (minimum)normen, sinds de werktijdverkortingsronden begin jaren tachtig steeds belangrijker zijn geworden. In veel landen gingen ze deel uitmaken van het repertoire bij sectoronderhandeling over tijdnormen en maakte ze een grotere differentiatie mogelijk van de arbeidsorganisatie. In een paar gevallen ging dit gepaard met een grotere differentiatie van de lonen, maar pas in de jaren negentig deden openingsclausules ten aanzien van loonkwesties hun intrede bij sectoronderhandelingen, voornamelijk in Duitsland na de hereniging. Rond dezelfde tijd zorgde decentralisatie van loononderhandeling in Denemarken, en later ook in Zweden, Noorwegen, Zwitserland en Nederland, ervoor dat er voor lokale en individuele onderhandelingen, of evaluaties, veel meer ruimte ontstond. Pas na het jaar 2000 werden openingsclausules en dispensatieregels de nieuwe standaard in sectorovereenkomsten in grote delen van continentaal Noordwest-Europa. De Zuid-Europese landen volgden pas veel later, onder grote spanning en internationale druk (figuur 4).



Figuur 4: Decentralisatie-index, jaren '80, jaren '90 en jaren 2000

Bron: Visser (2013b)

De recente aandacht voor openingsclausules is ook gerelateerd aan de toegenomen duur van collectieve arbeidsovereenkomsten in de eerste jaren van deze eeuw tot de recessie van 2008 (sindsdien is men geneigd om de contractperiode korter te maken). Als de contractperiode langer is, kunnen zich meer onvoorziene ongunstige gebeurtenissen voordoen, en het spreekt vanzelf dat bedrijven zich tegen dat risico willen indekken. In dit verband is er sprake van een opmerkelijke omkering van het perspectief en het machts-evenwicht. In de tijd van hoge inflatie in de jaren zestig en zeventig gaven grote bedrijven die hun kosten op de middellange termijn wilden plannen

of schatten vaak de voorkeur aan overeenkomsten voor meerdere jaren. Omgekeerd eisten vakbonden bepalingen inzake prijscompensatie om in nominale contracten reële loonsverhogingen te garanderen. In de jaren van stabiliserende beleidsmaatregelen tijdens de werkgelegenheids crisis van de jaren tachtig en negentig verdwenen deze indexeringsclausules in bijna alle landen. In de deflatoire situatie van het eerste decennium van deze eeuw lijken openingsclausules, of het afzien van loonbepalingen bij onderhandeling op sectorniveau, voor werkgevers te zijn wat indexering voor de vakbonden was in tijden van inflatie: een bescherming tegen onzekerheid in een omgeving die steeds competitiever en internationaler wordt.

### **2.7 De effecten op loongroei en ongelijkheid**

Ik wil nu terugkeren naar de effecten van de veranderingen in loononderhandelingen en de toegenomen rol van openingsclausules. Peter Hall heeft de fundamentele vraag inzake lonen in de naoorlogse industriële samenleving als volgt geformuleerd: hoe kan men ervoor zorgen dat loonsverhogingen gematigd genoeg zijn om adequate winstniveaus te garanderen als de basis voor huidige en toekomstige investeringen, maar tegelijk hoog genoeg zijn om een toename van de vraag te handhaven die consistent is met groei en volledige werkgelegenheid (Hall, 2007)? Voor mij is de belangrijke vraag of vakbonden, gezien het feit dat onderhandelingen op sectorniveau ‘zich naar binnen keren’ (Palier en Thelen, 2012) en dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van openingsclausules, nog steeds kunnen zorgen voor voldoende druk om te garanderen dat de lonen hoog genoeg zijn, zoals omschreven in het tweede deel van de vraag van Hall. Dertig jaar geleden was het probleem hoe vakbonden ertoe konden worden gebracht om de lonen te matigen, door middel van wettelijk of vrijwillig inkomensbeleid, verandering van toonaangevende sociale akkoorden en indexeringsregels. Dit wordt nog steeds beschouwd als het probleem voor de zwakkere (minder competitieve) eurolanden. Maar is het probleem ook niet dat in de sterkere economieën, met name in Duitsland, geen sprake meer is van een adequate loongroei, een die groot genoeg is om werkgelegenheid te garanderen voor de gehele eurozone? Berthold Huber, leider van de grootste vakbond van Europa, *IG Metall*, heeft het belangrijkste vraagstuk ten aanzien van de transformatie van de sectorovereenkomst als volgt omschreven: “Zelfs als de kerngedachte van de sectorovereenkomst niet is veranderd, zijn veel zekerheden van het loonbeleid van de afgelopen vijftig jaar niet meer automatisch van toepassing. Dit geldt met name voor het ‘konvooiprincipe’, dat ervoor zorgde dat zwakkere bedrijven en sectoren goede loonresultaten konden bereiken in het kielzog van de sterkste (bedrijven en sectoren)” (geciteerd in Dufour and Hege, 2010: 41). In een daaraan gerelateerde analyse van de Pforzheim-overeenkomst uit 2004, waarin zijn vakbond een ‘gecontroleerd’ gebruik van openingsclausules accepteerde, merkt Huber (2005) op dat de ‘wil’ van werkgevers om

de sectorovereenkomst te eerbiedigen is afgenomen en dat door de hogere werkloosheid, de lagere organisatiegraad van werknemers in vakbonden, de hevige internationale concurrentie en de toename van het aantal bedrijven dat moeite heeft het hoofd boven water te houden, vakbonden niet langer een goede positie innemen, ook omdat hun eigen kaderleden bang zijn om hun baan te verliezen en daardoor gemakkelijk tot concessies kunnen worden gedwongen. In zekere zin zijn de rollen van onderhandelingen per sector en onderhandelingen per onderneming omgedraaid, hoewel de sector-cao in Duitsland formeel en wettelijk gezien dominant bleef. De resultaten van collectieve onderhandelingen op sectorniveau die vanaf eind jaren negentig werden gebruikt om de parameters te bepalen voor onderhandelingen per bedrijf waren vaak de weerspiegeling van de lokale ‘allianties voor werk’ die werden gesloten tussen ondernemingsraden van grote bedrijven en hun werkgevers (Rehder, 2003).

Conclusie: in veel sectoren en landen is nog steeds sprake van onderhandeling op sectorniveau; voor een groot deel verklaart dat de hoge dekkingsgraden die in dit overzicht zijn genoemd. Maar overeenkomsten op sectorniveau zijn veranderd en in sommige gevallen zelfs onherkenbaar geworden, en ze verliezen in hoog tempo de kenmerken die ooit typerend waren voor de industriële vakbeweging, het soort vakbondbeweging dat president Roosevelt propageerde met zijn New Deal en John Maynard Keynes steunde en dat vooral in West-Europa en niet zozeer in de Verenigde Staten dominant werd. Door middel van brede en alomvattende sectorovereenkomsten hebben industriële vakbonden geprobeerd om de relatie tussen bekwaamheid, inspanning en loon te standaardiseren om werknemers zo onafhankelijk mogelijk te maken van de variabiliteit in arbeidsmarkten en bedrijven, zodat gelijke voorwaarden worden bedongen voor de hele sector en de onderhandelingskracht gelijkelijk wordt verdeeld onder sterkere en zwakkere groepen (bedrijven, regio’s, functies) in de sector (Streeck 2005). De decentralisatie van de laatste jaren heeft hier een eind aan gemaakt door de verschuiving van standaardloontarieven naar lokale tarieven en door het toestaan van de individuele vaststelling van lonen en openingsclausules. Formeel gezien kan de sectorovereenkomst er nog steeds hetzelfde uitzien, maar de inhoud en functies ervan zijn veranderd. Zoals ik in 2005 voorspelde: “The sectoral agreement may survive ... but only by denying itself most of the characteristics that have defined [it].” (Visser, 2005: 24)

Wat Huber voor Duitsland beschrijft, wordt in Frankrijk ‘dualisering’ genoemd, in de zin van een structureel verschil in rechten en diensten die worden verleend aan verschillende groepen op de arbeidsmarkt (Emmenegger et al., 2012: 10). Bij grote industriële bedrijven en in de publieke sector, waar Franse vakbonden nog steeds een belangrijke rol spelen, is de typische deal in de afgelopen decennia geweest om flexibiliteit in werktijden en een hogere productiviteit te aanvaarden in ruil voor werkzekerheid;

bij kleine bedrijven en in sectoren met laaggekwalificeerde diensten, zonder vakbondsvertegenwoordiging, lijken de arbeidsvoorwaarden en regelingen voor werknemers verslechterd en de externe flexibiliteit toegenomen, zonder dat sprake is van enige compensatie. Als gevolg daarvan en ondanks het feit dat er in veel sectoren sprake bleef van onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk, lijkt het gat wat betreft werknemersbescherming, beloning en arbeidsvoorwaarden van werknemers van bedrijven van verschillende grootte, met en zonder vakbonden, te zijn gegroeid (Lallemand, 2006). Deze dualisering lijkt te zijn opgetreden ondanks een zeer hoge dekkingsgraad, in overeenstemming met het feit dat sector-cao's bleven bestaan die vaak niet meer (en soms minder) deden dan herhalen wat de wet voorschrijft inzake minimumlonen en arbeidsvoorwaarden.

### 3. Collectieve arbeidsverhoudingen worden exclusiever

Daarmee ben ik aangekomen bij mijn derde punt en mijn centrale stelling dat collectieve arbeidsverhoudingen exclusiever zijn geworden – men kan ook zeggen: minder collectief – in die zin dat de coalitie (binnen de vakbond en, wellicht van cruciaal belang, binnen het werkgeverskamp) die zulke collectieve arbeidsverhoudingen steunt kleiner is geworden en zich op beperktere doelen richt. Voor wie de jaarlijkse BJIR-lezing van Kathy Thelen kent, moet dit bekend in de oren klinken. Ik onderschrijf dan ook haar voornaamste stelling dat drie decennia neoliberalisme niet hebben geleid tot de vernietiging van de basis van gecoördineerd kapitalisme of het wegvallen van het onderscheid tussen een gecoördineerde markteconomie als die van Duitsland en een ongecoördineerde markteconomie als die van de Verenigde Staten. Maar de onderlinge afstemming van beleidsdaden en beslissingen op de arbeidsmarkt, maar waarschijnlijk ook op andere daaraan gerelateerde terreinen, rust inmiddels op een kleinere selectievere en exclusiever coalitie van werkgevers en tussen vakbonden en werkgevers. Haar voornaamste voorbeeld is Duitsland en de krimp van de cao-dekkingsgraad - van ongeveer 80 tot 60 procent in twintig jaar – in deze gecoördineerde markteconomie ‘bij uitstek’. Zij interpreteert de erosie van de reikwijdte van CAO-onderhandelingen – “(which) has resulted both from individual firms (especially small firms) opting out of these agreements, but also from a creeping expansion in the number of workers in various non-standard employment relations, especially in services” (Thelen, 2009: 482) – als een smaller wordende of meer gesegmenteerde versie van de coalitie die het Duitse systeem van onderhandeling met meerdere werkgevers tegelijk steunt. Dit systeem “covers a shrinking core of workers, concentrated especially though of course not exclusively in large manufacturing firms” (ibid.). Ze verwijst naar de paper van Goldthorpe uit 1984 over ‘corporatistische en dualistische tendensen in moderne westerse economieën’, waarin hij de dualistische strategie om “restoring market control by making the basis for organised interests smaller and more exclu-

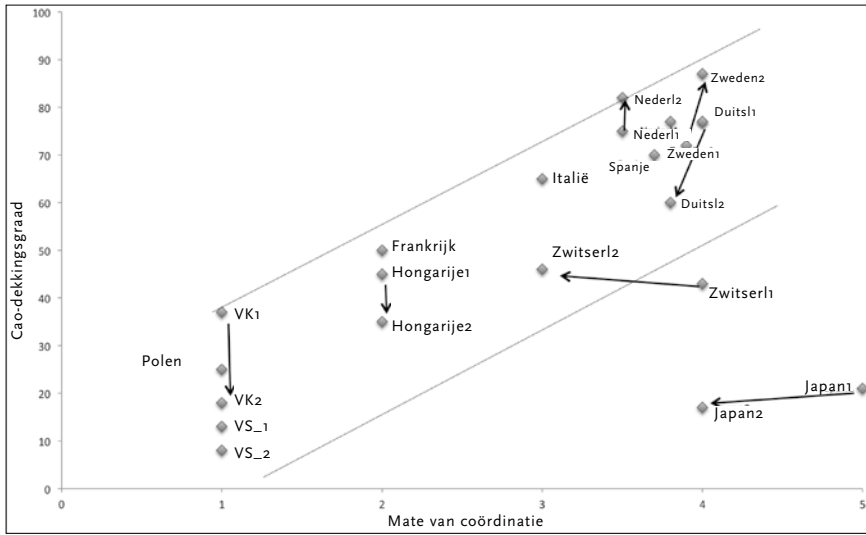


sive” tegenover de inclusieve strategie van corporatistische betrokkenheid en het geven van medeverantwoordelijkheid aan belangengroepen stelde (Goldthorpe, 1984: 330).

Ik heb twee indicatoren die empirisch gewicht aan deze stelling geven.

1. De cao-dekkingsgraad in de marktsector. Dit is een handige indicator om de verbreding of versmalling van belangenvertegenwoordiging en onderlinge afstemming rond onderhandeling met meerdere werkgevers te detecteren. We zien onmiddellijk het verschil tussen Japan en Duitsland, beide landen met een gecoördineerde markteconomie, met een dekkingsgraad van onderhandeling van respectievelijk 16 en 61 procent, of tussen de meer exclusieve en liberale versie van gecoördineerd kapitalisme van Zwitserland, met een dekkingsgraad van 49 procent in 2010, en de meer georganiseerde en inclusieve versie in Zweden, waar collectieve onderhandelingen plaatsvinden voor 91 procent van de werknemers.

2. Bij het beoordelen van de inclusiviteit van gecoördineerde markteconomieën moeten we ook kijken naar de onderhandelingsstructuur, met name de erosie van normen voor loon en werktijden per sector, en we moeten ook rekening houden met de mate waarin de organisatiegraad van werknemers in vakbonden afneemt. Lossere sectornormen, door openingsclausules of een veel grotere ruimte voor onderhandelingen per onderneming en voor individuele loonafspraken, leiden tot grotere verschillen tussen bedrijven binnen dezelfde sector, meestal tussen grote en kleine bedrijven. Een afnemende organisatiegraad van werknemers in vakbonden gaat onveranderlijk gepaard met een concentratie van vakbondsleden in de publieke sector en onder oudere werknemers in banen met ontslagbescherming. Het is te verwachten dat bij onderhandeling per onderneming een goede vakbondsvertegenwoordiging veel meer gewicht heeft dan bij nationale onderhandeling of sectoronderhandeling, al was het alleen maar om de simpele reden dat in veel kleine bedrijven geen sprake is van vertegenwoordiging door een vakbond of ondernemingsraad. Een van de weinige, door econometrisch onderzoek gestaafe wijsheden is dat de beloningsongelijkheid kleiner is in landen (en jaren) waarin loononderhandelingen gecentraliseerd zijn (Aidt en Tsannatos 2002; 2008). In figuur 5 is op grond van de cao-dekkingsgraden in de marktsector, de vakbondsorganisatiegraad en de decentralisatie van onderhandelingen een indicator van inclusiviteit gecreëerd en wordt de periode begin jaren tachtig vergeleken met de situatie aan het eind van het eerste decennium van deze eeuw. Helaas is het niet mogelijk om tijdreeksen voor alle landen te maken, maar waar we wel over deze gegevens beschikken, vinden we doorgaans een tendens naar beneden. Wat coordinatie betreft lijkt er sprake te zijn van veel meer stabiliteit en van grote verschillen tussen landen waar we die verwachten: tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk



Figuur 5: Inclusiviteit van cao-onderhandelingen op basis van mate van coördinatie en cao-dekkingsgraad, 2008-2010. Bron: Visser (2013b)

enerzijds, samen met Polen en de meeste andere Midden- en Oost-Europese landen, en de Scandinavische landen, Duitsland en zijn burens anderzijds. Frankrijk en een aantal Zuid-Europese landen bevinden zich daartussenin, minder onderlinge afstemming en minder inclusiviteit.

### *Vragen voor de toekomst*

Tot slot resten er nog een aantal vragen voor de toekomst.

- Kunnen de bestaande tendensen (decentralisatie, afname van de organisatiegraad van werknemers in vakbonden, toename van het aantal niet-standaard banen, het gat wat betreft rechten tussen grote en kleine bedrijven) worden gekeerd of getemperd?
- Zijn er strategieën van collectieve vertegenwoordiging mogelijk die vergelijkbaar (niet: hetzelfde) zijn met die in de jaren dertig?
- Waarom is de beleidsreactie van overheden op de recessie van 2008-2012 zo anders? OMW wordt gezien als een probleem in plaats van een oplossing (zie het Pact voor de euro (maart 2011), het zogenaamde ‘Sixpack’ (oktober 2011) en het beleid van de Trojka). Ze lijken het OESO-advies uit 1994 op te volgen (waar de OESO tien jaar later afstand van nam):
  - a. Verander de focus bij collectieve onderhandeling op sectorniveau en richt deze op raamovereenkomsten om bedrijven meer ruimte te geven om lonen aan te passen aan lokale omstandigheden.
  - b. Voer openingsclausules in, zodat partijen bij lokale onderhandeling opnieuw kunnen onderhandelen over sectorovereenkomsten.
  - c. Stop geleidelijk met algemeen bindend verklaring door de overheid.

## Literatuur

- Aidt, T.S. & Z. Tzannatos (2002). *Union and Collective Bargaining, Economic effects in a global environment*. Washington, DC: The World Bank.
- Aidt, T.S. & Z. Tzannatos (2008). Trade Unions, Collective Bargaining and Macroeconomic Performance. *Industrial Relations Journal* 39: 258-95.
- Auer, M. & H. Welte (1994). Öffnungsklauseln in der tariflichen Lohnpolitik Österreichs. *Industrielle Beziehungen* 1: 297-314.
- Bonoli, G. & A. Mach (2000). Switzerland: Adjustment politics within institutional constraints. In: F.W. Scharpt & V.A. Smidt (eds.). *Work and Welfare in the Open Economy* (pp. 131-74). Oxford: Oxford University Press.
- Brändl, T. & W.D. Heinbach (2010). *Opening Clauses in Collective Bargaining Agreements. More flexibility to save jobs?* IAW DP 67. Tübingen: University of Tübingen, Economics Dept.
- Calmfors, L. (1990). Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries: A summary. In: L. Calmfors (ed.). *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (pp. 11-60). Stockholm and Oxford: SNS/Oxford University Press.
- Crouch, C.J. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Oxford University Press.
- Cultarelli, M, J. Cabrita, P. Kerckhofs, K. Fric, C. Galli da Bino & A. Broughton (2012). *Industrial relations and working conditions developments in Europe 2011*. webdocument TN1203020S. Dublin: EIRO.
- Dølvik, J.E., L. Eldring & J. Visser (2013). Setting Wage Floors in Open Markets: The role of the social partners in Europe's multilevel governance. In: S. Evju, J.E. Dølvik and J. Malmberg (eds.). *Regulating Transnational Labour in Europe. The quandaries of multilevel governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Due, J., J.S. Madsen, C.S. Jensen & L.K. Petersen (1995). Adjusting the Danish Model: Towards centralized decentralization. In: C.J. Crouch & F. Traxler (eds.). *Organized Industrial Relations in Europe. What future?* (pp. 121-50). Hants: VE.
- Dufour, C. & A. Hege (2010). *Evolutions et Perspectives des systèmes de négociations collective et de leurs acteurs: six cas européens*. Paris: IRES.
- Ellguth, P. & S. Kohaut (2010). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009. *WSI-Mitteilungen* 63.
- Emmenegger, P., S. Häusermann, B. Palier & M. Seileib-Kaiser (eds.) (2012). *The Age of Dualization. The changin face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fitzenberger, B. & W. Franz (1999). Der Flächentarifvertrag. Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht. In: W. Franz, H.-J. Ramser & M. Stadler (eds.). *Ökonomische Analyse von Verträgen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Goldthorpe, J.H. (1984). The End of Convergence: Corporatist and dualist tendencies in modern western societies. In: J.H. Goldthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Oxford: Clarendon Press.

- Granqvist, L. & H. Regnér (2008). Decentralized Wage Formation in Sweden. *British Journal of Industrial Relations* 46: 500-520.
- Guger, A. (2001). The Austrian Experience. In: A. Glynn (ed.). *Social Democracy in Liberal Times. The Left and economic policy since 1980* (pp. 53-79). Oxford: Oxford University Press.
- Haipeter, T. (2013). Erosion, Exhaustion or Renewal? New Forms of Collective Bargaining. In: H. Arthurs & K. Stone (eds.). *Germany. Beyond the Employment Contract*. New York: Russell Sage.
- Hall, P.A. (2007). The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe. In: B. Hancké, M. Rhodes & M. Thatcher (eds.). *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions & Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartog, J. (1998). Whither Dutch Corporatism? Two Decades of Employment Policies and Welfare Reforms. *Scottish Journal of Political Economy* 46: 458-87.
- Heinbach, W.D (2005). *Ausmasz und Grad der tarifvertraglichen Öffnung*. Tübingen: University of Tübingen.
- Holden, S. (1987). Local and Central Wage Bargaining. *Scandinavian Journal of Economics* 90: 93-99.
- Huber, B. (2005). Perspektiven der Tarifpolitik - im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb. In: B. Huber, O. Burkhard & H. Wagner (eds.). *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb*. Hamburg: VSA.
- Jacobi, O., B. Keller & W. Müller-Jentsch (1992). Germany: Co-determining the Future. In: A. Ferner & R. Hyman (eds.). *Industrial Relations in the New Europe* (pp. 298-322). Oxford: Blackwell.
- Jung, S. & C. Schnabel (2009). *Paying More than Necessary? The Wage Cushion in Germany*. DP 4278. Bonn: IZA.
- Keune, M. (2011). Decentralizing Wage Setting in Times of Crisis? The regulation and use of wage-related derogation clauses in seven European countries. *European Labour Law Journal* 2: 86-94.
- Keynes, J.M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money* (edition 2007). London: Palgrave Macmillan.
- Kjellberg, A. (2012). Trade Unions and Collective Agreements in a Changing World. In: A. Thörnquist & A.-K. Engstrand (eds.). *Precarious Employment in Perspective. Old and New Challenges in Working Conditions in Sweden*. Brussels: P.I.E. - Peter Lange.
- Lallemand, M. (2006). New Patterns of Industrial Relations and Political Action since the 1980s. In: P. Culpepper, P.A. Hall & B. Palier (eds.). *Changing France, The politics that markets make* (pp. 50-104). London: Palgrave.
- Naboulet, A. (2011). *Que recouvre la negociation collective d'entreprise en France?* Document d'études no. 163. Paris: Dares.
- Nielsen, R. (2006). *The Evolution of Collective Bargaining in Denmark*. Brussels: European Trade Union Institute.

- Palier, B. & K. Thelen (2012). Dualization and Institutional Complementarities: Industrial relations, labor market and welfare state changes in France and Germany. In: P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier & M. Seileib-Kaiser (eds.). *The Age of Dualization. The changin face of inequality in deindustrilizing societ-ies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rehder, B. (2003). *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel*. Frankfurt am Main: Campus.
- Saglio, J. (1995). Industrial Relations and Human Resources in France. In: L. Locke & M. Piore (eds.). *Employment Relations in a Changing World Economy* (pp. 267-2). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Scheuer, S. (1998). Denmark: A Less Regulated Model. In: A. Ferner & R. Hyman (eds.). *Changing Industrial Relations in Europe* (pp. 146-70). Oxford: Blackwell.
- Schnabel, C. (1995). Entwicklungstendenzen der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland seit begin der achziger Jahre. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeberseite. In: M. Mesch (ed.). *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Stokke, T.A. & C. Thornqvist (2001). Strikes and Collective Bargaining in the Nordic Countries. *European Journal of Industrial Relations* 7: 245-69.
- Streeck, W. (1984). Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany. In: J.H.Golthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of Western European Nations* (pp. 291-314). Oxford: Clarendon Press.
- Streeck, W. (2005). The Sociology of Labor Markets and Trade Unions. In: N.J. Smelser & R. Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*(pp. 254-83). Princeton, N.J. & New York: Princeton University Press, with Russell Sage Foundation.
- Teulings, C.N. (1996). *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*. Amsterdam: Welboom.
- Thelen, K.A. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. First annual lecture of the BJIR. *British Journal of Industrial Relations* 47: 471-98.
- Vartiainen, J. (2001). Understanding Swedisch Social Democracy: victims of success? In: A. Glynn (ed.). *Social Democracy in Liberal Times. The Left and economic policy since 1980* (pp. 21-52). Oxford: Oxford University Press.
- Visser, J. (2005). *Recent Trends and Persistent Variations in Europe's Industrial Relations*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Visser, J. (2013a). Flexibility and Security in Post-Standard Employment Relations: The Case of the Netherlands. In: H. Arthurs & K. Stone (eds.). *Beyond the Employment Contract*. New York: Russell Sage.
- Visser, J. (2013b). *The Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*. ICTWSS Database, version 4.0. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. <<http://www.aias-uvanet.nl>>
- Zielschot, E. (2010). *Decentralisering in collectieve arbeidsovereenkomsten*. Haarlem: Algemene Werkgeversvereniging Nederland.



## Over de auteurs

Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging De Burcht. Hij is tevens bestuurslid van de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen en redacteur van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

Erwin Dekker is docent-promovendus in de culturele economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en heeft recent zijn proefschrift *The Viennese students of Civilization* afgerond. Hij is momenteel bezig met een project over de waardering van culturele goederen.

Sander Geenen studeert beleidseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is onderzoeksassistent aan de Erasmus School of History, Culture and Communication.

Arjo Klamer is hoogleraar culturele economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij schreef *Verzuiilde Dromen: 40 Jaar SER* (1990), publiceerde *Speaking of Economics: How to be in the Conversation* (2007) en werkt momenteel aan een boek met de titel *Doing the right thing: a values based approach to economics*.

Jelle Visser is Emeritus Professor voor Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is als fellow verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeids-Studies (AIAS), het Zentrum für Europäische Sozialpolitik (ZES) van de Universiteit van Bremen, en de Bremen International Graduate School for the Social Sciences (BIGSSS).