

Hoe goed werkt het poldermodel? - Samenvatting

Paul de Beer en Eva Mommers

Het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, beter bekend als het poldermodel, is in de loop van de tijd zowel bejubeld als verguisd. Bejubeld omdat het zou bijdragen aan het verzoenen van goede economische prestaties met rechtvaardige sociale uitkomsten. Dit resultaat zou te danken zijn aan het brede maatschappelijk draagvlak dat het poldermodel creëert van vakbonden, werkgevers en overheid. Verguisd omdat het gepaard zou gaan met eindeloos overleg, stroperige besluitvorming en halfslachtige compromissen. De prijs die wordt betaald voor het brede maatschappelijke draagvlak zou zijn dat noodzakelijke hervormingen en vernieuwingen uitblijven.

Ondanks de uitgesproken meningen over het poldermodel is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de sociale en economische effecten van het poldermodel. In dit onderzoek voor het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging hebben we getracht die effecten in kaart te brengen met behulp van een statistische vergelijking van de prestaties van 21 Europese landen over een periode van 29 jaar (1990-2018).

Vijf clusters van arbeidsverhoudingen

Op basis van een groot aantal kenmerken van de systemen van collectieve arbeidsverhoudingen in deze landen hebben we ze eerst ingedeeld in vijf 'clusters' van landen met een min of meer overeenkomstig systeem van arbeidsverhoudingen. We hebben hierbij gekeken naar kenmerken als de dekkingsgraad van cao's, het dominante niveau van cao-onderhandelingen (ondernemingsniveau, bedrijfstakniveau of centraal niveau), de coördinatie van die onderhandelingen door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, het overleg op centraal niveau tussen vakbonden, werkgevers en eventueel de overheid, de organisatiegraad van vakbonden en van werkgeversorganisaties en de rol van ondernemingsraden bij loononderhandelingen. Nederland behoort tezamen met Oostenrijk en Spanje tot een cluster dat we kunnen aanduiden als een 'meerdere-niveaus'-systeem, omdat er zowel op centraal, op bedrijfstak- als op ondernemingsniveau veelvuldig overleg en onderhandelingen plaatsvinden tussen vakbonden en werkgevers en (op centraal niveau) de overheid. België en de Scandinavische landen vormen een gecentraliseerd systeem, dat zich onder meer onderscheidt van het 'Nederlandse' cluster door een grotere rol van het centrale niveau en de veel hogere organisatiegraad van vakbonden. Daarnaast is er een bipartiet systeem, waartoe onder meer Duitsland en Zwitserland behoren, waarin het centrale niveau een minder grote rol speelt dan in Nederland en er minder overleg tussen de sociale partners en de overheid plaatsvindt. In het gedecentraliseerde systeem, dat we in het Verenigd Koninkrijk en Ierland en een aantal Midden- en Oost-Europese landen aantreffen, vinden arbeidsvoorwaardenonderhandelingen vooral op ondernemingsniveau plaats en is er geen coördinatie van die onderhandelingen. In het laatste systeem, het bipolaire systeem, waartoe de meeste Mediterrane landen en Frankrijk behoren, vinden onderhandelingen ook voornamelijk op ondernemingsniveau plaats, maar is er daarnaast een sturende rol van de overheid.

Hoe presteren de systemen van arbeidsverhoudingen?

Vervolgens hebben we onderzocht of deze clusters van landen verschillen in hun prestaties in drie domeinen, te weten de werkgelegenheid, het inkomen en de ongelijkheid. We hebben die prestaties beoordeeld vanuit het perspectief van de doelen van de vakbeweging. Dus meer en zekerder werk, een hoger inkomen en minder ongelijkheid beschouwen we als gunstige uitkomsten. We stellen vast dat in de periode 1990-2018 geen van de clusters van landen in alle drie domeinen beter scoort dan de andere clusters. Anders gezegd, er is geen systeem van collectieve arbeidsverhoudingen dat eenduidig betere resultaten oplevert dan andere systemen. Elk systeem scoort op sommige uitkomsten goed en op andere minder. Hierbij hebben we ook rekening gehouden met de invloed van andere verschillen tussen de landen (zoals economische groei en structuur en bevolkingsopbouw), zodat de verschillen in uitkomsten daadwerkelijk kunnen worden toegeschreven aan de verschillen in collectieve arbeidsverhoudingen.

Het meerdere-niveaus-systeem, met Nederland, Oostenrijk en Spanje, scoort het beste op de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgraad in de periode 1990-2018 en op het relatieve niveau van de pensioenen. Het cluster scoort ook relatief goed op de werkgelegenheidsgraad, de jaarlijkse loonstijging en het loonaandeel in het bbp. Het cluster heeft echter het kleinste aandeel vaste contracten (oftewel het grootste aandeel flexibele contracten) van alle clusters en het op één na hoogste werkloosheidspercentage, het op één na grootste verschil tussen hoge en lage lonen en de op één na grootste loonkloof tussen mannen en vrouwen. Het gecentraliseerde systeem, met België en de Scandinavische landen, scoort het beste op alle ongelijkheidsvariabelen, maar matig op de werkgelegenheids- en inkomensdoelen. Het bipartiete systeem, met onder meer Duitsland en Zwitserland, heeft de hoogste werkgelegenheidsgraad, maar scoort relatief slecht op het inkomen en matig op gelijkheid. Het gedecentraliseerde systeem, met onder meer het VK en enkele Midden- en Oost-Europese landen is bij de helft van de uitkomsten de hekkensluiter: dit cluster scoort het slechtst op de werkgelegenheidsgraad, het werkloosheidspercentage, het loonaandeel in het bbp, de kloof tussen hoge en lage lonen, de ongelijkheid van de marktinkomens en het aandeel laagbetaald werk. Toch staat dit cluster ook bij twee vakbondsdoelen bovenaan, namelijk het aandeel vaste contracten en de loongroei. Het bipolaire systeem, met vooral Mediterrane landen (inclusief Frankrijk), heeft het laagste werkloosheidspercentage en het grootste loonaandeel, maar de laagste jaarlijkse loonstijging.

In welk systeem van arbeidsverhoudingen een vakbond het beste kan opereren, hangt dus af van de vraag aan welke doelen de vakbond het zwaarste tilt. Als vermindering van ongelijkheid op de arbeidsmarkt het hoogste doel is, functioneert het gecentraliseerde systeem van arbeidsverhoudingen zonder twijfel het beste. Dit komt voor een belangrijk deel door de hoge organisatiegraad van de vakbonden in deze landen, zoals ook uit eerder onderzoek is gebleken. Als een vakbond aan verhoging van het inkomen de hoogste prioriteit geeft, is het meerdere-niveaus-systeem van Nederland, Oostenrijk en Spanje het meest aantrekkelijk. Ten aanzien van de werkgelegenheidsdoelen is het beeld erg diffuus. Elk cluster scoort op ten minste een van de doelen goed maar ook op minimaal een van de doelen vrij slecht. Zo scoort het 'Nederlandse' cluster goed op de werkgelegenheidsgraad en de groei van de werkgelegenheid, maar slecht op het aandeel vaste contracten. Het beeld voor het 'Nederlandse' cluster zou wel beter zijn als we Spanje buiten beschouwing laten. De relatief lage werkgelegenheidsgraad en hoge werkloosheid in Spanje drukken de prestaties van dit cluster. Zonder Spanje presteert het cluster het beste op de werkgelegenheidsgraad

en het werkloosheidspercentage, maar het scoort nog steeds slecht op het aandeel vaste contracten.

We concluderen op grond van onze analyse dat de vakbonden in het Nederlandse poldermodel er in algemene zin *niet* beter in slagen hun doelen te realiseren dan in andere systemen. Vanuit dit perspectief is er dan ook niet zoveel reden om aan continuering van het poldermodel een grote prioriteit te geven.