

Column

Het vergeten poldermodel

Adel verplicht. In 1997 had het Nederlandse overlegstelsel internationale waardering afgedwongen. Sociale partners en de overheid waren in staat gebleken door een beleid van loonmatiging, herverdeling en flexibilisering een internationaal gezien, snelle werkgelegenheids groei te realiseren. Een belangrijke pijler van de Nederlandse overlegeconomie is het cao-overleg. Zou dit overleg de hoge verwachtingen ook in 1998 kunnen waarmaken?

Op het eerste gezicht is het beeld positief. Aan het begin van 1998 werd enige zorg uitgesproken over de loonontwikkeling. Door de stijgende beurskoersen en de hoge bedrijfswinsten namen de inkomens van de topmanagers sterk toe. Zou de loonstijging in de cao's wel binnen de 3,75 procent kunnen blijven, de door de vakcentrales FNv en CNV genoemde bovengrens?

Inderdaad, dit bleek te kunnen. De cao's die in 1998 zijn afgesloten, kennen voor dat jaar een contractloonstijging van gemiddeld 3,2 procent. De opmerking van FNV-voorzitter De Waal dat 'vragen is krijgen', heeft kennelijk niet als de gevreesde ondergrens, maar als een bovengrens gewerkt. En ook het beeld van een land met arbeidsrust is in 1998 niet verstoord. Een dreigende staking in de gezondheidszorg kon worden afgewend met een verkiezingsgift van Paars I.

Tot zover de zichtbare waterstanden van het zogeheten poldermodel. Wie de spa wat dieper in de klei van het cao-overleg steekt, ziet een aantal trends die de genoemde feiten verklaren, en zicht geven op de verborgen werkelijkheid aan de – meer dan 800 – onderhandelingsstafels. Een eerste ontwikkeling betreft de langere looptijden van cao's. Cao's met een

looptijd van een jaar raken in de minderheid. De meeste cao's worden voor twee jaar afgesloten en soms zelfs voor drie jaar. Van de honderd grootste cao's bijvoorbeeld die golden voor 1997, hadden 76 cao's een looptijd van twee jaar of langer en 17 cao's een looptijd van een jaar of korter. In 1991 waren deze getallen nog 51 respectievelijk 34 procent. Dit betekent dat nu jaarlijks ongeveer de helft van de cao's onderwerp van onderhandeling is. Een consequentie van de langere looptijd is dat de veranderingen in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in totaal relatief beperkt zijn. Voor het tweede jaar van een cao ligt de loonstijging doorgaans lager dan het eerste jaar. Over 1998 wordt de gemiddelde loonstijging geraamd op 2,8 procent; ook daarvoor geldt dat loonsverhoging die vorig jaar voor 1998 is afgesproken lager ligt (2,5 procent) dan in CAO's die dit jaar voor 1998 zijn afgesloten (3,2 procent). Cao-partijen zijn wars van risico's. Externe schokken worden daarvoor gedempt. Dit betekent ook dat gewenste veranderingen enige tijd vergen. Aan werkgeverszijde biedt een langere looptijd het voordeel van een grotere voorspelbaarheid van de arbeidskosten en een langere garantie op arbeidsrust. Motieven aan vakbondszijde zijn een hogere loonruimte, die meer mogelijkheden biedt voor belangrijke afspraken in de sfeer van bijvoorbeeld arbeidstijden, scholing of werkgelegenheid. Deze thema's vergen tijdens die twee jaar wel overleg en studie in allerlei werkgroepen, tussen de perioden van de feitelijke onderhandelingen dus. Ondanks de langere looptijden neemt de arbeidsintensiteit van het arbeidsvoorwaardenoverleg per saldo eerder toe dan af.

* Prof.dr. J.P. van den Toren is hoofd Onderzoek en Ontwikkeling van het CNV en bijzonder hoogleraar op de Henri Polak-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

Deze institutionele verdichting hangt samen met de aard van de thema's die de laatste jaren op de agenda staan en de wijze waarop ze worden aangepakt. Wie de overzichten leest die de bonden en de werkgevers aan het einde van het cao-seizoen 1998 hebben gemaakt, ziet afspraken in verschillende stadia. Een zeer recent thema als werkdruk, leidt vooral nog tot studie door cao-partijen. Een thema als employability, dat vorig jaar al op de agenda stond, leidt al meer en meer tot experimentele afspraken – waarbij in Nederland vooral de grotere concerns het voortouw hebben. Flexibiliteit en zekerheid staan al sinds 1995 op de cao-agenda en hebben de fase van studie reeds achter de rug. In de cao's zijn nu afspraken te vinden die gemeenschappelijk beleid van partijen betreffen, bijvoorbeeld om een arbeidspool of gemeenschappelijke personeelsdienst in te stellen of arbeidsvoorwaardelijke aanpassingen zoals het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden van flexwerkers. Een thema als arbeidsmarktafspraken voor langdurig werklozen, ten slotte, staat al zo lang op de agenda, dat partijen kunnen volstaan met het monitoren en aanpassen van eerder gemaakte afspraken, bijvoorbeeld door wijziging van het aantal werker-varianten. Deze fasering in studie-experimenten-beleid-arbidsvoorwaarden is nodig om afspraken aan te laten sluiten bij kenmerken van het betreffende cao-gebied en om de achterban van werkgevers en werknemers te betrekken bij de doelstellingen van cao-partijen. Overleg kweekt betrokkenheid, maar kost ook tijd. Deze fasering lokt dan ook regelmatig ongeduld uit bij politici die dat cao-overleg toch al niet vertrouwen en biedt, ook dat is waar, weigerachtige cao's de mogelijkheid zich te verschuilen achter de massa. En ook is waar dat aan deze cyclus de fase van de evaluatie toegevoegd moet worden. Vaak is de kritiek van de vakbondsachterban terecht dat er veel wordt geïnvesteerd in goede doelen, maar dat de realisatie tegenvalt.

Dit duidt ook gelijk op een lastig dilemma voor de overheid. Moet zij, vanuit haar publieke verantwoordelijkheid, cao-partijen voortdurend kritisch volgen? Of moet zij hen rustig de ruimte geven: hun verantwoordelijkheid gedijt immers bij vertrouwen? Bij verschillende analyses die vorig jaar zijn verschenen rond het Nederlandse model is gewezen op speltheoretische inzichten, zoals de notie van de 'scha-

duw van hiërarchie'. De overheid vult haar publieke verantwoordelijkheid nu onder meer in door overleg met sociale partners en het noemen van de voorwaarden die zij verbindt aan algemeenverbindendverklaring. De ultieme mogelijkheid van overheidsinterventie en de ratificatie door de staat van private afspraken, vormt een rem op conflicten en opportunisme. Het is ook andersom te formuleren: sociale partners hebben vertrouwen nodig van de overheid, maar vertrouwen heeft pas betekenis als het ook opgezegd kan worden. Deze voorwaardelijke rol van de overheid verschaft de Stichting van de Arbeid en de coördinatoren van de respectievelijke centrales paradoxaal genoeg een sterkere positie bij de doorwerking van centrale afspraken naar de uiteindelijke onderhandelaars.

De overheid mag haar eisen stellen, maar moet ook terughoudendheid kunnen betrachten. Wat dat betreft bevat het regeerakkoord van Paars 2 een aantal slechte voortekenen. De nieuwe regering calculeert de vruchten van het met naam en toenaam omschreven poldermodel al in, op een wijze die een van de pijlers van het model – de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners – geen goed doet. De mogelijkheid dat zij ingrijpt in de algemeenverbindendverklaring blijft te zeer boven de markt hangen. Ook ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de collectieve sector dreigt het regeerakkoord veel vertrouwen te verspelen – en dat is nu net een belangrijk onderdeel van het Nederlandse cao-overleg. De structureel tekortschietende ruimte voor arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector kon de afgelopen jaren wat verdoreld worden door een 36-urige werkweek, het oplussen van deeltijders en de recente verkiezingsgift. Voor de komende kabinetsperiode zijn in plaats van structurele verbeteringen verdere arbeidsvoorwaardelijke en formatieve bezuinigingen ingeboekt. Ik hoef me maar een willekeurig coördinatieoverleg binnen de vakcentrale voor de geest te halen en ik besef dat dit ook de arbeidsverhoudingen buiten de collectieve sector negatief beïnvloedt.

Een opvallende trendbreuk heeft het cao-overleg 1998 niet laten zien. Ook voor 1999 is die niet te verwachten. Wel blijven de implementatie van bestaande afspraken en een vertrouwenwekkende rol van de overheid belangrijke randvoorwaarden.