

Het 'Nederlandse mirakel' revisited

De vette jaren van het poldermodel zijn voorbij. De economie stagneert, de werkgelegenheid daalt, de werkloosheid loopt fors op, de pensioenen zitten in zwaar weer en financieringstekorten zijn terug van weggeweest. Nederland is als kleine open economie natuurlijk altijd bijzonder kwetsbaar voor een terugslag in de wereldeconomie, maar ook relatief ten opzichte van de rest van Europa valt onze economie wel erg terug. Voor een belangrijk deel wordt de verslechtering van de concurrentiepositie veroorzaakt door de sinds 1997 toegenomen loonkosten. Terwijl de bedrijfswinsten achteruithollen, behoort Nederland tot de koplopers in (loon)inflatie in Europa. Dreigt het 'Nederlandse mirakel' van de jaren negentig om te slaan in een nieuwe Dutch disease?

Inleiding

Niet alleen de economische vooruitzichten, ook het politieke klimaat roept herinneringen op aan het najaar van 1982. Een centrum-rechtse regeringsploeg met een kersverse premier is van zins een omvangrijk ombuigingsprogramma door te voeren. Het spaarloon wordt afgeschaft, op de gesubsidieerde arbeid (ID-banen) wordt fors bezuinigd en de WAO-regels worden stevig aangescherpt. Net als in 1982 lijken vooral de ambtenaren er fors in koopkracht op achteruit te gaan, ook om een voorbeeld te stellen voor de marktsector.

In de nasleep van de algemene politieke beschouwingen bij de eerste begroting van het kabinet-Balkenende is veel gesproken over de noodzaak van loonmatiging, liefst ondersteund door een sociaal akkoord tussen de sociale partners naar het model van het veelgeprezen Akkoord van Wassenaar uit 1982. Ook gezaghebbende organen als het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank wijzen in die richting: wil Nederland weer aansluiting

vinden bij de rest van Europa, dan is een gematigde loonontwikkeling cruciaal. Het kabinet geeft aan de pijn zo veel mogelijk evenwichtig te willen verdelen tussen werkenden en niet-werkenden. Zij is bereid hiertoe met de sociale partners tot een vergelijk te komen. De regering realiseert zich heel goed dat problemen in de loonkostenontwikkeling, de pensioenen en de WAO niet alleen door de overheid kunnen worden opgelost. De zinsnede dat "herstel van de concurrentiepositie een gezamenlijke aanpak vergt van overheid en sociale partners, met behoud van ieders verantwoordelijkheid" staat in het zogeheten Strategisch Akkoord *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken* van het nieuwe kabinet, maar zou bijna letterlijk uit het Akkoord van Wassenaar kunnen komen.

Het proces van bieden en loven is gestart, getuige de licht dreigende woorden in het Strategisch Akkoord dat "het algemeen verbindend verklaren van CAO's niet ter discussie wordt gesteld, ervan uitgaande dat de sociale partners

* Anton Hemerijck is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en Jelle Visser aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam. E-mail: hemerijck@wrr.nl

de verantwoordelijkheid nemen om goede afspraken in de Stichting van de Arbeid te maken en na te komen". En om het gesprek met de sociale partners op gang te brengen, stelt het kabinet een voorwaardelijke lastenverlichting in het verschiet. Pas als werkgevers en werknemers bereid zijn de lonen te matigen, wordt 500 miljoen euro aan sociale premie teruggegeven. Vooralsnog lijkt deze 'worst' weinig indruk te maken.

De sociale partners stellen zich eensgezind op ten aanzien van de WAO en zijn kritisch over de begrotingspolitiek van het kabinet-Balkenende. Op het eerste punt roepen ze het kabinet op om alsnog de zegen te geven aan hun eigen SER-akkoord van eerder dit jaar. En om de Nederlandse groei cijfers weer uit de Europese achterhoede te halen, kiezen de sociale partners veeleer voor een voorzichtig anticyclisch beleid waarbij het financieringstekort wat hen betreft mag oplopen tot om en nabij de 1 procent, dan voor een krampachtig budgettair kader – een optie die tot chagrijn van het ministerie van Financiën beter lijkt te aarden in Brussel en Frankfurt dan in Den Haag.

De grootste vakcentrale, de FNV, voorspelt 'grote sociale onrust' als het kabinet onverkort vasthoudt aan de bezuinigingen op de ID-banen. CNV-voorzitter Terpstra wil alleen over loonmatiging praten als het kabinet bereid is af te zien van zijn voornemen om het spaarloon af te schaffen. Werkgevers hebben grote bezwaren tegen de WAO-plannen van het kabinet die inhouden dat zij vanaf 2003 twee in plaats van een jaar de financiële lasten voor zieke werknemers moeten dragen.

Hoe realistisch is een nieuw sociaal akkoord, precies twintig jaar na de verrassende mededeling van vakbondsvoorzitter Wim Kok en werkgeversvoorman Chris van Veen, op 24 november 1982, dat ze een akkoord hadden gesloten? Er is veel veranderd in de Nederlandse politieke economie sinds de jaren tachtig. De intensivering van economische internationalisering en de verregaande Europeanisering van economisch beleid (interne markt en EMU) hebben de grenzen verlegd waarbinnen binnenlandse coördinatie mogelijk is en stellen nieuwe eisen aan slagvaardig beleid. Bovendien vragen processen van sociale differentiatie, de veranderde samenstelling van de arbeidsmarkt, de nieuwe sociale risico's in de kenniseconomie en de

snelle vergrijzing van de bevolking om effectief maatwerk op microniveau (Van der Meer et al., 2002).

Ook bestaan er tal van politieke obstakels voor een nieuw sociaal pact. Ten eerste is, sinds het tumultueuze politieke voorjaar van 2002, de legitimiteit van de instrumenten en instituties van de Nederlandse overleg-economie in het geding. Hoe staat het met de erfenis van de vermoorde Pim Fortuyn en zijn oproep om na acht jaar Paars te breken met de 'verstikkende poldercultuur', die in zijn woorden alleen maar "wazige door niemand gedragen compromissen" produceert en "nieuwkomers buitensluit" (interview in *Het Financieele Dagblad*, 15 januari 2002)? De verkiezingsnederlaag van 43 zetels voor de Paarse partijen en de winst van 26 zetels voor de LPF hebben zwaktes blootgelegd in de gevestigde politieke cultuur die moeilijk onbeantwoord kunnen blijven.

Ten tweede, zeker zo belangrijk, leert de ervaring van Wassenaar dat de traditionele schikkers en plooiers in de Nederlandse overleg-economie het meest genegen zijn om hun nek uit te steken als ze inschatten dat ze een regeringscoalitie tegenover zich hebben die stevig in het zadel zit. Op dit punt biedt het kabinet-Balkenende, door de vele affaires binnen de LPF, vooral onzekerheid. Zouden de Nederlandse sociale partners over hun eigen schaduw heen kunnen springen en (naar Italiaans voorbeeld uit begin jaren negentig) bereid zijn om de economische veranderingen en de politieke instabiliteit te compenseren met een stevig sociaal akkoord?

Maar, ten derde, zijn de sociale partners zelf wel bereid om tot een dergelijk bipartiet vergelijk te komen? VNO-NCW-voorzitter Schraven gooide bepaald zand in de overleg-machinerie door zich publiekelijk af te vragen of de vakbonden nog wel de juiste gesprekspartners zijn, vanwege hun lage organisatiegraad van ongeveer 25 procent (*Het Financieele Dagblad*, 5 augustus 2002). Hij stelde voor om voortaan CAO-onderhandelingen te voeren met de ondernemingsraad. De vakbeweging deed de opmerkingen van Schraven af als 'een beetje stoer doen nu er een rechts kabinet is'.

Om deze vragen te beantwoorden, keren we hierna terug naar de conclusies van ons boek *A Dutch Miracle* dat in 1997 in eerste druk in het

Engels verscheen (Visser en Hemerijck, 1997). Hoe kijken we terug op onze mogelijk te optimistische analyse van 'regeren als leren' in de gelaagde infrastructuur van advies en overleg onder druk van processen van economische internationalisering en sociale differentiatie? Waarom maakte de alertheid van de spelers in de overlegeconomie en het naar onze mening stoutmoedige optreden van Paars I plaats voor de stemming van 'introverte zelfgenoegzaamheid' onder Paars II? Kan een effectief leer- en aanpassingsvermogen niet worden vastgehouden als het voor de wind gaat? Moet het eerst weer zoveel slechter gaan voordat de Nederlandse beleidselites in beweging komen?

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Eerst gaan we in op de verwarring die in het gebruik van het begrip poldermodel is geslopen. Daarna keren we terug naar het Akkoord van Wassenaar, vooral om de grote onzekerheid waarin het vergelijk in 1982 totstandkwam, te illustreren. Vervolgens staan we stil bij de vruchten van Wassenaar in de arbeidsvoorwaardenvorming, het arbeidsmarktbeleid en ten slotte de sociale zekerheid in de periode tussen 1982 en 1998. Daarna trachten we een verklaring te geven voor de afkalving van leervermogen onder Paars II. Ten slotte doen we een poging om, vanuit een vergelijkend Europees perspectief, de vinger te leggen op een aantal belangrijke voorwaarden voor een effectief sociaal akkoord tussen sociale partners en de regering-Balkenende. De vraag of er voor het einde van 2002 een nieuw akkoord komt, kunnen we natuurlijk niet beantwoorden.

Bedenkingen bij het poldermodel

Toen we de laatste hand legden aan de conclusies van ons boek *A Dutch Miracle*, ergens in augustus 1997, was de uitdrukking 'poldermodel' allengs gemeengoed in de media. Wij hebben ons toen afgevraagd: moeten we hier nu nog aandacht aan besteden, nadat we in de voorgaande zeven hoofdstukken de term nergens gebezigd hebben? Uiteindelijk werden we het erover eens om iets over deze populaire aanduiding van de Nederlandse overlegeconomie te zeggen, al was het maar om te voorkomen dat we later zouden worden neergesabeld als de apologeten van het poldermodel. Natuurlijk spreekt het poldercliché van de Hollan-

ders die door georganiseerde collectieve samenwerking de vijand – eeuwenlang het water, nu de internationale concurrentie – van het lijf houden, aan door zijn eenvoud. Toch vonden we dat er minstens vijf goede redenen waren om voorzichtig te zijn met het begrip poldermodel. Die hebben we toen in de laatste alinea van het boek opgeschreven (Visser & Hemerijck, 1998: 235-6).

Ten eerste wordt elk modelbegrip altijd normatief gebruikt. Het is als een schoonheidswedstrijd. Omdat smaken en preferenties verschillen, ontaarden de meeste intellectuele debatten over economische modellen gemakkelijk in een ideologische dialoog tussen doven. Je bent voor of tegen het poldermodel. Ten tweede is ieder modelbegrip inherent statisch. In ons boek stond bovenal de dynamiek van beleidsveranderingen op macro-economisch terrein, in de loonvorming, de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid centraal. Ten derde, vanuit een internationaal vergelijkend perspectief kunnen *best practice*-oplossingen in een bepaald land nooit gekopieerd worden in een andere nationale setting, gegeven het feit dat verschillende landen in institutioneel opzicht enorm van elkaar verschillen. Je kunt niet zomaar zeggen: zeg, Duitsers en Italianen, zouden jullie niet eens wat meer in deeltijd gaan werken in ruil voor loonmatiging!? Zo werkt dat niet. Wel kunnen interessante lessen hier hervormingen elders inspireren. De wereld is met het proces van economische internationalisering beduidend kleiner geworden.

In het verlengde hiervan – ten vierde – kan in institutioneel opzicht niet zomaar worden gesproken over zoiets als een constante consensuscultuur in Nederland. We hebben in ons boek aannemelijk willen maken dat de *Dutch disease* van de jaren zeventig en vroege jaren tachtig ook zijn wortels had in een overlegeconomie waarin de sociale partners en de politiek elkaar in een verlamdende greep hielden. Tenslotte wordt met een term als het poldermodel te veel nadruk gelegd op *virtu* (deugdzaamheid) in het beleid en te weinig op *fortuna* (geluk). Zoals Machiavelli al wist, is succes altijd een combinatie van beide. Loonmatiging aan de vooravond van een langdurige boom in de wereldeconomie versterkt de perceptie dat loonmatiging banen oplevert en cre-

eert draagvlak om daarmee door te gaan. Daarentegen voedt loonmatiging op het moment dat de economie krimpt, de gedachte dat loonmatiging groei ondermijnend werkt en een recept is van sociale devaluatie en regimeconcurrentie. Dit is een veelgehoorde klacht over Nederland bij onze oosterburen.

Van poldermanie naar de puinhopen van Paars

Het poldermodel is beslist geen rustig bezit, getuige de *Werdegang* van het poldermodel in de politieke discussie vanaf het midden van de jaren negentig. Succes heeft altijd vele vaders: Toen Paars I het succes van de overlegformule naar zich toe ging trekken, was Jan Peter Balkenende, toenmalig kamerlid en huisideoloog van het CDA, er als de kippen bij om de Nederlandse traditie van het delen van verantwoordelijkheden tussen de overheid en maatschappelijke organisaties in de polder als Christen-democratisch erfgoed te claimen. In een ingezonden brief in *NRC Handelsblad* van 3 juni 1997 herinnerde hij er fijntjes aan dat PvdA, VVD en D66 bij het aantreden van Paars de overlegeconomie bijna de deur hadden uitgedaan in ruil voor meer 'marktwerking' en 'herstel van het politieke primaat'. In opgeroepen daadkracht werd de verplichting ingetrokken om bij bepaalde wetten de SER om advies te vragen. Balkenende waarschuwde niet geheel onterecht voor het gevaar van 'étatisme' onder Paars. De ironie van de geschiedenis is dat Paars – bij zijn aantreden de schrik van het maatschappelijk middenveld – gaandeweg uitgroeide tot 'vaandeldrager van het poldermodel' (*Het Financieele Dagblad*, 19 februari 2002). Voor de Nederlandse versie van de Derde Weg kreeg Wim Kok niet alleen lof van bijna alle Nederlanders, ook buiten de landsgrenzen was hij een voorbeeld voor de Derde Weg van Clinton, Blair en Schröder (Hemerijck & Visser, 1999). In de *slipstream* van het nationale en internationale poldersucces in het sociaal-economisch beleid werden zelfs voorstellen gelanceerd voor een 'vergroening' van het poldermodel.

Op de achtergrond bleef de zeurende WAO-crisis voor velen een schoolvoorbeeld van beleidsimmobiliteit en een gemankeerd politiek primaat. Vanaf de intrede van het nieuwe millennium ging het snel bergafwaarts in de binnenlandse waardering voor het polderbestuur. Oeroude bezwaren tegen de trage besluitvor-

ming, de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en de geringe differentiatie in de loonvorming, al te vinden in het slothoofdstuk van Windmuller's befaamde studie uit 1969, werden opnieuw uitgevent alsof ze voor het eerst ondekt werden, onder andere door Nederlandsche Bankpresident en vooraanstaand SER-kroonlid Nout Wellink (Windmuller, 1969; Wellink & Cavelaars, 2002). Na de rampen in Enschede en Volendam werd alles wat misging in beleid en politiek – het falende integratiebeleid, wachtlijsten in de zorg, achterstanden in het onderwijs, de exhibitionistische zelfverrijking van topondernemers, en met terugwerkende kracht het debacle van Srebrenica – geassocieerd met de gesloten bestuurscultuur van het poldermodel.

Het slotakkoord werd gevormd door Pim Fortuyns tirade in *De puinhopen van acht jaar Paars* in de aanloop tot de verkiezingen van 2002 (Fortuyn, 2002). Jan Peter Balkenende kon nu mooi over de 'wederopbouw na Paars' publiceren. Dit terwijl de buitenlandse bewondering voor Nederland en Wim Kok nog altijd groot was. Naar Europese verhoudingen bleef het tegelijk bereiken van een stabiel macro-economisch beleid, micro-economische dynamiek en een activerend arbeidsmarktbeleid, met als resultaat (bijna) volledige werkgelegenheid, uitzonderlijk. En dit alles bij een verhoudingsgewijs rechtvaardige inkomensverdeling, dat wil zeggen zonder te tornen aan het minimumloon en de minimumuitkeringen. Minder dan twee weken voor de verkiezingen noemde *The Economist* (6 mei 2002) ons land en het in ons land gevoerde beleid een 'sterk en sociaal' mirakel. Het is deze gapende kloof tussen sociaal-economische prestaties en het electorale verlies van Paars bij de verkiezingen van 2002 die verklaring behoeft.

Tussen immobiel en responsief overleg

De inflatie in gebruik, inherent aan de verbreding van het begrip poldermodel naar zoveel beleidsterreinen, ongeacht of het nu goed of slecht gaat, is natuurlijk een doorn in het oog voor sociale wetenschappers zoals wij. De huidige problemen in de zorg, het onderwijs, het openbaar vervoer, het milieu en de veiligheid kunnen niet op het bordje van de sociale partners worden gelegd. Om begripsverwarring te voorkomen, hanteren we in *A Dutch Miracle* bewust een beperkte definitie van corporatis-

tisch beleid, als een buitenparlementaire politieke praktijk van gestructureerde samenwerking en voortdurende onderhandeling over vraagstukken van sociaal-economisch beleid tussen de officiële vertegenwoordigers van de georganiseerde belangen van werkgevers en werknemers, die door de overheid gestimuleerd en bevorderd wordt op voorwaarde dat politiek bepaalde inhoudelijke doeleinden worden gerealiseerd en onder erkenning van het primaat van de democratische rechtsstaat (Visser & Hemerijck, 1998: 94).

Deze afbakening als 'partiële beleidspraktijk', primair gericht op sociaal-economisch beleid, mag ook weer niet omslaan in begripsvernuwing. Nogal wat economen bezondigen zich hieraan. Zij gooien vaak twee analytisch te onderscheiden aspecten van beleid op een hoop. Dat zijn de dimensie van de beleidsinhoudelijke oplossingen, in ons boek loonmatiging in arbeidsverhoudingen, de institutionele herijking van de sociale zekerheid en de ontwikkeling van een gericht en actief arbeidsmarktbeleid, en de dimensie van de wijze van besluitvorming, in ons Nederlandse voorbeeld de combinatie van coalitiepolitiek en de overlegeconomie. In *A Dutch Miracle* ging het bij uitstek over de interactie tussen beleidsinhoudelijke keuzen en de politiek-institutionele arrangementen waarbinnen beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. In deze analyse wordt het Nederlandse succes dus niet gelijkgesteld aan loonmatiging, maar zijn we op zoek gegaan naar de *goodness of fit* tussen inhoudelijke keuzen in het beleid en de institutionele voorwaarden voor het welslagen van beleidskeuzen.

In een poging tot verklaring van het Nederlandse succes opteerden we voor een analyse van de dynamiek van veranderingen in Nederlandse arbeidsverhoudingen en hervormingen op het gebied van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid als proces van beleidsleren. Beleidsleren houdt hier het midden tussen puzzelen – inzicht verkrijgen in de aard van de problemen en het vinden van stukjes van mogelijke inhoudelijke oplossingen – en *poweren* – het mobiliseren van maatschappelijke en politieke krachten voor haalbare en uitvoerbare aanpassingen in het beleid (Heclo, 1974). Beleidsleren is institutioneel ingebed: in ons land puzzelen en *poweren* politici niet alleen; ken-

nis en macht wordt gedeeld met (semi-)overheidsorganisaties, adviesorganen en georganiseerde belangengroepen. Dit is een onderscheidend institutioneel kenmerk van het Nederlandse beleidsbestel. Adviesorganen als de SER en de Stichting van de Arbeid, maar ook het meer onafhankelijke CPB en de WRR, spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van het Nederlandse sociaal-economische beleid. Politiek en overheid hebben weliswaar een grote constitutionele verantwoordelijkheid, maar vormen niet het allesbepalende machtscentrum.

Iedereen weet dat de Nederlandse traditie van het delen van de beleidsruimte tussen statelijke actoren en maatschappelijke organisaties zowel voor- als nadelen heeft. Per saldo is er sprake van een groot gezamenlijk probleemoplossend vermogen, maar tevens ligt het gevaar van verstarring en besluiteloosheid altijd op de loer. In de vele organen die de Nederlandse verzorgingsstaat rijk is, kunnen de sociale partners, de overheid en onafhankelijke experts in een stabiele en vertrouwelijke omgeving naar elkaars verschillende inzichten luisteren. Wanneer het collectieve inzicht in beleidsproblemen en de stukjes van de puzzel van mogelijke oplossingen op hun plaats vallen, worden nieuwe beleidslijnen zichtbaar. En als belangengroepen voldoende representatief zijn en hun vertegenwoordigers in voldoende mate het vertrouwen van hun achterban hebben, dan hebben in goed overleg ontwikkelde beslissingen een groot maatschappelijk draagvlak. Dit heeft het grote voordeel van lagere zoek-, uitvoerings- en handhavingskosten dan bij eenzijdig door de overheid opgelegde besluiten.

De keerzijde van het delen in de beleidsruimte is het probleem van de 'veto-posities' en de hindermacht van belangenorganisaties aan wie belangrijke taken van medebewind zijn toebedeeld. Vooral de vereiste noodzaak tot consensusvorming in de vaste podia van overleg en advies kan gemakkelijk ontaarden in traagheid en geblokkeerde besluitvorming. Bij het uitblijven van consensus ontstaat er dan een zogeheten *joint-decision trap*, een hardnekkige vorm van collectieve besluiteloosheid (Scharpf, 1988). In dergelijke situaties van 'immobiliteit corporatisme' schuiven partijen doorgaans elkaars de zwarte piet toe, waarbij vakbondsvertegenwoordigers werkgevers beschul-

digen van een vertrouwensbreuk, werkgevers de tegenpartij hun plaats aan de onderhandelingsstafel betwisten, en beiden zich tegen de politiek richten. Immobiel corporatisme is natuurlijk een bijzonder groot risico voor een democratische overheid die niet over een hard en eensgezind administratief machtscentrum beschikt, maar zich in dit soort situaties van collectieve beleidsverlamming wel genoodzaakt ziet het pad van bestuurlijke ontvlechting in te slaan om vervolgens te ontdekken dat het onbegaanbaar is.

Terug naar Wassenaar

De fraaiste prestatie van het bejubelde poldermodel is de spectaculaire werkgelegenheids-groei in de afgelopen twintig jaar, die in Nederland – anders dan in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, waar de werkgelegenheid ook toenam – niet gepaard is gegaan met een grote toename van inkomensverschillen. Het is tegenwoordig bon ton om het Akkoord van Wassenaar als belangrijk leermoment in het Nederlandse hervormingstraject te bagatelliseren. Wat ons betreft is georganiseerde loonmatiging, ingebed in een vernieuwde institutionele structuur van gecoördineerde decentralisering een schoolvoorbeeld van een bijna perfecte *goodness of fit* tussen beleidsinhoud en institutionele verankering. Dit ging natuurlijk niet vanzelf.

De oliecrisis van 1973 overviel Nederland op het ongelukkige moment dat de samenleving verstrikt was in processen van politieke polarisatie, radicalisering, maatschappelijke ontzuiling en deconfessionalisering. Het telkens weer mislukken van het centrale overleg resulteerde in die jaren in een fiks aantal looningrepen, die vervolgens het toch al precaire overlegklimaat verder ondermijnden. In de tweede helft van de jaren zeventig maakte de Keynesiaanse gemengde economische orde geleidelijk aan plaats voor een stringenter macro-economisch beleid gestoeld op monetaire inzichten. Hiermee verschoof de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid naar aanpalende beleidsdomeinen, met ingrijpende gevolgen voor de loonpolitiek en de arbeidsvoorwaardenvorming. Het uitblijven van vrijwillige matiging resulteerde in een verontrustende stijging van

de arbeidsinkomensquote en een dramatische erosie van de rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven, dat nog eens extra op de proef werd gesteld door de appreciatie van de Nederlandse gulden en de structurele overschotten op de betalingsbalans dankzij de hoge aardgasbaten, die vooral consumentief werden aangewend in de sociale zekerheid. Dit is de essentie van wat in die tijd de *Dutch disease* werd genoemd.

Aan het begin van de jaren tachtig groeide de overtuiging dat een krachtige bijstelling van het beleid onvermijdelijk was. De explosieve groei van de werkloosheid, die rond 1980 met tienduizend personen per maand opliep, samen met het hoge financieringstekort en de bijzonder slechte rendementspositie van de Nederlandse bedrijven, genereerde een *sense of urgency*. Het puzzelen van voorgaande jaren, de teleurstelling over het bijna gesloten centrale akkoord in 1979 en de rapporten van de WRR en de commissie-Wagner in het daaropvolgende jaar, hadden al een omslag in het denken opgeleverd, maar wat ontbrak was het *poweren* van een nieuwe politieke coalitie om de bestaande institutionele impasse te doorbreken. Het macro-economisch beleid van de *non-sense* coalitie van Lubbers die na de verkiezingen van 1982 aantrad, verlegde de prioriteit naar het herstel van de rendementspositie van het bedrijfsleven door middel van het terugdringen van de collectieve sector. Met de aangekondigde opschorting van de koppelings- en indexeringssystematiek tussen lonen, ambtenarensalarissen en uitkeringen, herwon het kabinet discretionaire ruimte in het eigen budgettaire beleid.

Onder de dreiging van een nieuwe loongreep sloten werkgevers- en werknemersorganisaties op 24 november 1982 in de Stichting van de Arbeid een overeenkomst getiteld *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, die later het Akkoord van Wassenaar is gaan heten, vernoemd naar de woonplaats van Chris van Veen waar het pact is voorbereid. Na een decennium van immobiel corporatisme vonden werkgevers en werknemers elkaar in een ruilpakket van marktconforme loonmatiging en arbeidsduurverkortings ter versterking van de rendementen van het bedrijfsleven en ter leniging van de werkloosheid. De veranderingen in de Neder-

landse arbeidsverhoudingen sinds 1982 laten zich het beste karakteriseren aan de hand van een aantal inhoudelijke en institutionele veranderingen en constanten. De beleidsinhoudelijke kern van het Akkoord van Wassenaar betrof 'winst en werk boven inkomen'. Hierbij werden twee taboes doorbroken: aan werknemerskant het verworven recht van de prijscompensatie en aan werkgeverskant de herverdeling van werk.

De vruchten van Wassenaar

Pas nadat de investeringen in de tweede helft van de jaren tachtig aantrokken, is de Nederlandse banenmachinerie op volle toeren gaan draaien: met meer dan honderdduizend banen per jaar erbij gedurende een periode van meer dan vijftien jaar! Loonmatiging heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van de afzet van industriële producten en verhandelbare diensten op internationale markten, waardoor de werkgelegenheids- en concurrentiepositie in de open sectoren verbeterden. Het negatieve effect van de dure gulden op de exportontwikkeling vanwege de koppeling in 1983 van de gulden aan de Duitse mark, werd in belangrijke mate geneutraliseerd door de volgehouden loonmatiging. Gaandeweg is lastenverlichting, vooral onder Paars, toegevoegd aan de Nederlandse internationale aanpassingsstrategie. Andere elementen in deze strategie zijn de Zalmnorm met betrekking tot de overheidsfinanciën, de verzelfstandiging van het overleg over de salarissen van ambtenaren, de ruil tussen loonmatiging en lastenverlichting, en de ontwikkeling van de *i/a*-ratio (de verhouding economisch inactieven versus actieven) als grondslag voor de aanpassing van het minimumloon en de sociale uitkeringen aan de stijging van de contractlonen.

Institutioneel ging er een belangrijke morele kracht uit van het Akkoord van Wassenaar. De bereidheid om de lonen te matigen bleef hoog, ook toen de werkgelegenheid en de bedrijfsrendementen jaren achtereen gestaag bleven groeien. Het Stichtingsakkoord van 1982 werd gevolgd door een reeks soortelijke akkoorden, tot ver in de jaren negentig, die allemaal werden afgesloten in de Stichting van de Arbeid, met loonmatiging, rendementsherstel, herverdeling van werk en modernisering van de ar-

beidsverhoudingen als centrale ingrediënten.

Het Akkoord van Wassenaar was een 'centraal akkoord om te decentraliseren': het maakte de weg vrij voor bipartiete samenwerking en zelfregulering, waarmee het primaat van de Nederlandse arbeidsverhoudingen werd verplaatst van de nationale politieke arena naar het sectorale niveau (Van den Toren, 1996). Deze vorm van 'georganiseerde decentralisatie' geeft ruimte voor variatie op sector- en ondernemingsniveau, maar vergt niettemin een vorm van centrale regie om sectorale onderhandelingen te ondersteunen en richting te geven, waarmee het mogelijk is gebleken om de centrale flexibiliteit in overeenstemming te brengen met macro-economische afwegingen.

De introductie van de nieuwe loonwet in 1986 verankerde de nieuwe bipartiete verantwoordelijkheidsstructuur in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. De overheid is niet helemaal uit het beeld verdwenen; zij blijft op afstand betrokken bij afspraken tussen sociale partners. De regering laat haar schaduw vallen over het bipartiete overleg door bijvoorbeeld het instrument van het algemeen verbindend verklaren van CAO's op behoeftige wijze te hanteren. Van even groot belang was dat instituties als de Stichting van de Arbeid en vergelijkbare sectorale overlegplatformen waarbinnen loonmatiging en gecoördineerde decentralisatie in de arbeidsverhoudingen vorm kregen, al bestonden en niet opnieuw hoefden te worden uitgevonden.

De geest van het Akkoord van Wassenaar werd in 1993 nieuw leven ingeblazen met de overeenstemming 'Een nieuwe koers'. Naast een blijvende nadruk op een verantwoorde loonkostenontwikkeling werden er nieuwe afspraken gemaakt over permanente scholing, blijvende inzetbaarheid en maatregelen gericht op speciale doelgroepen zoals etnische minderheden. Een belangrijke innovatie ten opzichte van het Akkoord van Wassenaar was dat 'Een nieuwe koers' aanstuurde op een betere afstemming van flexibiliteit voor werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst en meer zekerheid voor tijdelijke medewerkers. Hiernaast werden afspraken gemaakt over 'arbeid en zorg', teneinde tegemoet te komen aan de wens van veel vrouwen en mannen voor ruimere kinderopvangfaciliteiten en meer mogelijkheden om daar gebruik van te maken.

'Een nieuwe koers' gaf een moderniseringsimpuls aan de arbeidsverhoudingen. Het gaat om centrale afspraken die de bestaande praktijk van decentralisering en individualisering van arbeidsvoorwaardenbepaling (met elementen van prestatiebeloning, opleidingsplannen en maatwerk in de combinatie van arbeid en zorg) in goede banen proberen te leiden, zonder het evenwicht tussen werkgevers en werknemers aan te tasten door een 'wilde' flexibilisering van de arbeid (Van der Meer et al., 2002). Niet onbelangrijk is dat, net als bij het Akkoord van Wassenaar, *Een nieuwe koers* totstandkwam onder de druk van een scherp signaal van de markt en een subtiele dreiging van politiek ingrijpen, dat uiteindelijk achterwege bleef (Visser & Hemerijck, 1998: 153).

Voortgaande hervormingen in de sociale zekerheid

Het economisch herstel en de herontdekking van een banenintensief groeipad hadden als belangrijk bijkomend effect de politieke voorwaarden geschapen voor de hervorming van de sociale zekerheid. Zonder de nieuwe banen zou de oppositie tegen de WAO-plannen van het laatste kabinet-Lubbers ongetwijfeld nog veel groter zijn geweest. Terwijl de overheid zich in de loop van de jaren tachtig terugtrok uit de arbeidsvoorwaardenvorming, zien we in de domeinen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid een tegengestelde ontwikkeling. De overheid gaat zich daarmee juist directer bemoeien, minder door taken naar zich toe te trekken, maar meer door het toezicht en de uitvoering aan regels te onderwerpen.

Het is niet onbelangrijk dat gedurende de afgelopen vijftien jaar alle belangrijke politieke partijen, van rechts tot links, de verantwoordelijkheid hebben gedeeld in de institutionele omvorming van het stelsel. Met de terugkeer van de PvdA in 1989 in de regering wordt stil aan een begin gemaakt met een gericht volumebeleid in de sociale zekerheid. In programmatisch opzicht lag de nadruk op beïnvloeding van het gedrag van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden. De politiek-institutionele aandacht ging uit naar de hervorming van de uitvoeringsorganisatie. In eerste instantie werd veel verwacht van prikkels in het stelsel, om de instroom te beperken en

de uitstroom te bevorderen. Ook hoopte men de poortwachterfunctie in de sociale zekerheid te versterken door de kosten te laten neerslaan waar ze te beïnvloeden zijn.

Na veel protest werd in 1992 het 'bonus-malussysteem' in de WAO van kracht, dat nauwelijks een jaar later door de rechter ongeldig werd verklaard. De duur en hoogte van de uitkering werden sterker afhankelijk van het arbeidsverleden en er kwamen verplichte vijfjaarlijkse herkeuringen. Met succes wist de vakbeweging het door deze veranderingen veroorzaakte 'WAO-gat' te repareren via de CAO-onderhandelingen in het seizoen 1995/96. Met de privatisering van de Ziektewet in 1996, onder handhaving van wettelijke normen voor de hoogte en duur van de uitkering, werd de verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid nog meer bij de individuele werkgevers gelegd in de hoop de zorg voor preventie en reïntegratie op de bedrijfsvloer te bevorderen.

Behalve in de werknemersverzekeringen is in de jaren negentig ook een aantal wijzigingen gerealiseerd in de Algemene Bijstandswet. Van groot belang is de herinrichtingsoperatie uit 1996, toen de generieke bijstandsnormen werden verlaagd, maar op gemeentelijk niveau, op grond van individuele omstandigheden, toeslagen tot het oude niveau konden worden toegekend. Hiermee hebben gemeenten een middel in handen gekregen om bijstandsgerechtigden tot actief arbeidsmarktgedrag aan te sporen.

Na een beleid van aanscherping van wet- en regelgeving zet Paars I de institutionele herinrichting van de Nederlandse sociale zekerheid op de agenda. In tegenstelling tot het loonmatigingsbeleid van de jaren tachtig was dit een politieke beleidskeuze die inging tegen de voorkeur van de sociale partners. Vanaf de presentatie van de bevindingen van de enquêtecommissie-Buurmeijer in 1993 wordt de focus, begrijpelijk maar toch ook eenzijdig, naar de problemen in de uitvoering verschoven. Het politieke belang van institutionele hervormingen werd versterkt doordat de PvdA in 1994 aan haar deelname aan de Paarse coalitie de politieke voorwaarde had verbonden van 'handen af van de hoogte en duur van de uitkeringen!'. Dit betekende dat alles op alles moest worden gezet om de efficiëntie en doelmatig-

heid in de uitvoering van de sociale zekerheid te vergroten en een succesvol activerend arbeidsmarktbeleid op stapel te zetten. Tegen deze achtergrond kunnen we ook beter het ongeduld van minister Melkert met de arbeidsvoorzieningsorganisatie begrijpen.

Feitelijk legde de commissie-Buurmeijer bloot wat iedereen al wist, namelijk dat de sociale partners de WAO op oneigenlijke wijze hadden gebruikt als afvloeiingsregeling voor overtoollige werknemers. Het ontbrak aan inzicht in de verhouding tussen kosten en prestaties en er was geen aandacht voor activering en/of reïntegratie. Naar de mening van de commissie werd dit veroorzaakt door de opstelling van de achtereenvolgende kabinetten, het parlement en de sociale partners en lag het tevens aan 'de wijze waarop deze partijen elkaar in een verlamme greep hebben gehouden'. Kortom, een schoolvoorbeeld van immobiel corporatisme! De unanieme bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie brachten de hervorming van de organisatie van het stelsel van sociale zekerheid in een stroomversnelling.

In 1995 trad de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen in werking, waarbij toezicht en uitvoering van elkaar werden gescheiden en de sociale partners 'op afstand' werden gezet. De bedrijfsverenigingen bleven bestuurlijk verantwoordelijk, maar de uitvoering van de werknemersverzekeringen moest worden uitbesteed aan door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkende onafhankelijke uitvoeringsinstellingen, de zogenaamde uvi's. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) werd omgevormd tot een onafhankelijk College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) en het werk van de bedrijfsverenigingen werd voorlopig gecoördineerd door het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA). Al in 1997 kwam er een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV), die de uitvoeringsorganisatie nog sterker moest richten op beheersing van de kosten en beperking van het beroep op werknemersverzekeringen. De bedrijfsverenigingen werden opgeheven, en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) nam als publiekrechtelijk orgaan met een tripartiet bestuur de taken over van de bedrijfsverenigingen en de TICA.

De OSV '97 was nog maar nauwelijks ingevoerd of er werd al weer een geheel nieuwe or-

ganisatiestructuur aangekondigd. Maar eerst waren er verkiezingen.

De paradox van Paars II

Het succesvolle beleid van Paars I vormde de inzet van de verkiezingen van 1998. Wim Kok wilde met de VVD en D66 doorregeren om de klus van de gezondmaking van de Nederlandse economie af te maken. De Paarse partijen ontvingen bij de verkiezingen een overtuigend mandaat van 62,6 procent van de uitgebrachte stemmen. En wederom ontbrak het niet aan successen. Over de gehele regeerperiode van Wim Kok is de Nederlandse economie met 25 procent gegroeid. Van 1994 tot 2001 nam het aantal banen toe met 1,2 miljoen. Met een stevige economische wind in de rug werd in 1999 voor het eerst sinds 1973 een overschot op de begroting bereikt. Dit bracht de bewindslieden achter de regeringstafel ertoe om bij de begrotingsbehandeling onder leiding van Kok en Zalm een *wave* in te zetten. Met de herziening van het belastingstelsel in 2002 werden veel tarieven verlaagd, werd het stelsel vereenvoudigd en werden fiscale stimulansen ingebouwd om werken aantrekkelijker te maken. De werkloosheid daalde uiteindelijk tot 3 procent in 2001, het laagste percentage in de afgelopen twintig jaar.

Ondertussen was het probleem van jeugdwerkloosheid, een van de belangrijkste doelwitten van het akkoord van Wassenaar, vrijwel verdwenen. De werkgelegenheid bleef stijgen met meer dan 100.000 voltijdse banen per jaar. Met de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen – vooral in deeltijdwerk – werd het beleid ten aanzien van de arbeidstijden, zorgen ouderschapsverlof gemoderniseerd. Onder Paars zijn ook veel lager opgeleiden (weer) aan de slag gekomen, dankzij gerichte lastenverlichtingen voor werkgevers ter stimulering van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (SPAK). Hiermee werd een miljoen mensen bereikt. Tenslotte werden door gesubsidieerde arbeid nog eens 180.000 werknemers aan werk geholpen (Kok, 2002).

Ook vervolgde de Paarse coalitie zijn koers aangaande de stelselherziening in de sociale zekerheid. In 1999 besloot het kabinet in de zogeheten SUWI-nota (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) de uitkeringsverstrekking

niet te privatiseren. Daarmee werd de weg wederom vrijgemaakt om, met ingang van 1 januari 2002, de verschillende uitvoeringsinstanties samen te voegen tot een overheidsdienst: de UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen), bestuurd door onafhankelijke leden. De bepaling van recht, hoogte en duur van de uitkeringen is volledig vastgelegd in wet- en regelgeving en behoort nu exclusief tot het publieke domein. De preventie van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en in het verlengde daarvan ook de reïntegratie van arbeidsongeschikten en – onder condities – scholing van werklozen en arbeidstoeleiding, komen binnen het private domein te liggen. Hiermee is de omvorming van de sociale zekerheid, ingezet na 1993, tot voltooiing gekomen.

Maar in tegenstelling tot Paars I ontbrak in de tweede regering-Kok een aanstekelijk programatisch sociaal-liberaal elan. Dit gebrek aan inhoudelijke missie ging in toenemende mate gepaard met een regenteske uitstraling. De achterkamertjespolitiek, de gesloten bestuurscultuur, de verbleekte politieke identiteit van de kabinetten-Lubbers II en III waarmee Paars I wilde breken, kon uiteindelijk ook Paars II worden verweten. Dit werd de PvdA, die de premier had geleverd, meer aangerekend dan de VVD en D66. In de beeldvorming werden Paars, polder, de PvdA en de onderkoelde stijl van Wim Kok in toenemende mate met elkaar vereenzelvigd.

Vanuit een schijnbaar comfortabele machtsbasis en in de overtuiging dat men de belangrijkste problemen (werkloosheid, financieringstekort) had opgelost, ontstond een soort 'polderblindheid' voor allerhande problemen die nu juist niet waren opgelost of zelfs erger waren geworden: de verloederende van de openbare ruimte, de gebrekkige zorg, achterstanden in het onderwijs, het falende integratiebeleid, de problemen bij justitie. Paars II hield op te moderniseren – was daar waarschijnlijk te verdeeld over. Er werd een (te) procyclisch beleid gevoerd, denk aan de ongelukkige timing van het belastingplan, met als gevolg een overspannen arbeidsmarkt. In 2000 werden de rampen van Enschede en Volendam, die inhoudelijk niets te maken hadden met sociaal-economisch beleid, in de publieke beeldvorming op het bordje van het Paarse polderbestuur gelegd.

De ingrijpende stelselherziening van de sociale zekerheid leverde geen klinkende munt op in termen van uitstroom uit de WAO, het permanente beleidsfiasco in de Nederlandse verzorgingsstaat. De verenging van de beleidsfocus op uitvoeringsproblemen ging ten koste van inhoudelijk puzzelen en *poweren*. Wanneer in 1998 blijkt dat de WAO-instroom weer fors toeneemt, en dat deze instroom overwegend bestaat uit personen met klachten die niet objectief medisch zijn vast te stellen, besluit het kabinet niet zelf het heft in handen te nemen, maar tot het instellen van de commissie-Donner. In haar aanbevelingen pleit de commissie-Donner voor actievare integratie en de mogelijkheid tot verlenging van de ziekteperiode tot twee jaar; de werkgever moet zonnodig het werk aanpassen en de werknemer moet actief meewerken aan zijn herstel. In juni 2001 besluit het kabinet volgens traditioneel poldergebruik de voorstellen van de commissie-Donner aan de SER voor te leggen voor advies. In het voorjaar van 2002 komt er eindelijk een compromis tot stand in de SER, maar opnieuw durft het kabinet geen keuze te maken tussen de vele kwaden van het aanscherpen van de keuringscriteria, door bijvoorbeeld mensen met vage (psychische) klachten geen toegang meer te geven tot de WAO, het verlagen van uitkeringen of het verlengen van de ziekteperiode, waardoor werkgevers en werknemers minder snel aanspraak zouden maken op de sociale verzekeringen.

Verschralling in de publieke dienstverlening brak het Paarse kabinet op. Geblokkeerde verhoudingen tussen de PvdA en de VVD legden een taboe op een open debat over eigen bijdragen en partiële privatisering in de gezondheidszorg en het onderwijs, de favoriete optie van de VVD, en belastingverhogingen, de traditionele preferentie van de PvdA. Over sturingsvraagstukken in lastig te managen sectoren als de gezondheidszorg en het onderwijs bestond al helemaal geen discussie.

Desalniettemin, terwijl elders in Europa de collectieve sector kampt met sterk toegenomen uitgaven in de sociale zekerheid als gevolg van oplopende werkloosheid, en ook omdat met de ondertekening van het Stabiliteitspact de lidstaten van de Europese Unie zich hebben geëngaat aan een stringent budgettair beleid, wordt er onder Paars II toch stevig geïnvesteerd in de zorg, het onderwijs en de veilig-

heid. Een belangrijk deel van de uitgavenstijgingen in de collectieve sector wordt besteed aan werkdrukvermindering en salarisverbetering, maar ook aan betere geneesmiddelen en kleinere klassen. Maar het gebeurt allemaal in het geniep en met gebrek aan overtuigingskracht.

Waarom werd het stoutmoedige optreden van het eerste kabinet-Kok ingeruild voor 'introverte zelfgenoegzaamheid' onder Paars II? Kan een effectief leer- en aanpassingsvermogen dan echt niet worden vastgehouden als het voor de wind gaat?

Door zijn hang naar depolitisering verloor het Paarse kabinet zijn oorspronkelijke glans. Vanaf de nacht van Wiegel in het voorjaar van 1999 was men niet langer trots op de Paarse formule. De coalitie was in wezen uitgeregeerd. Het enige waar men toe in staat was, bestond uit het legitimeren van de output van Paarse prestaties, maar dit niet in termen van input en visie. Natuurlijk versterken in een goed functionerende democratie de beide dimensies van input- en output-legitimatie elkaar.

Vanwaar toch deze terughoudendheid ten aanzien van het naar internationale maatstaven Nederlandse mirakel? Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat het in de Nederlands coalitiepolitiek en de overlegeconomie altijd om compromissen gaat. Voor de partijen die een politiek of sociaal akkoord ondertekenen is het altijd een *second best solution*; ze hebben vanuit hun deelbelangen en politieke preferenties altijd iets anders voor ogen. Nu is die *second best solution* van de Nederlandse politiek van schikken en plooien op de langere termijn een soort *best solution* van het poldermodel geworden, maar het is naar Nederlandse (calvinistische) verhoudingen onmogelijk om daar blijvend trots op te zijn.

De ervaring van Paars II laat eigenlijk zien dat *poweren* en puzzelen met beleid negatief gecorreleerd zijn. Dit komt overeen met de onorthodoxe definitie van macht van de Amerikaanse politieke wetenschapper Karl Deutsch: "Power is the ability to afford not to learn. To talk rather than to listen" (Deutsch, 1963: 111). Vooral in de omgang met dissidenten binnen de PvdA ging het hebben van macht ten koste van leren en luisteren. Het succes van het Ne-

derlandse banenwonder voedde het zelfvertrouwen, maar daarvan kan men ook teveel hebben en dat maakt blind voor mogelijke bedreigingen. Zelfvertrouwen, ondersteund door een comfortabele machtsbasis, verminderde de aandacht voor risico's en vergrootte de gerichtheid op de succesvolle korte termijn, waardoor het leer- en aanpassingsvermogen op lange termijn juist afneemt. Dat de verschraling van de publieke sector de prijs was die werd betaald voor het Nederlandse aanvoorderschap in de EMU- en Stabiliteitspactsoorthodoxie, en de bijpassende drang om als beste leerling van de klas te gelden, werd niet bedacht. Dat er in België twee keer zoveel artsen zijn en geen wachttijden, is de vrucht van een minder scherpshijperige opstelling in het Europese monetaire kwartet.

Macro-economische schokken zoals de oliecrisis in de jaren zeventig of de veiligheids crisis van 2001 komen altijd als een verassing, zelfs als er voldoende waarschuwingen zijn gegeven. In theorie moeten politici hiermee rekening houden ('regeren is vooruitzien'), maar in de praktijk hebben zij, de beleidsmakers en hun adviseurs, geen scherp beeld van risico's die zich *kunnen* voordoen, zijn alle middelen en mensen al ingezet voor het oplossen van de *huidige* problemen en is men nog bezig met het begrijpen en oplossen van de *vorige* crisis (Hemerijck & Visser, 2001).

Hoe realistisch is een nieuw akkoord?

In de jaren negentig zijn, naar het Nederlandse voorbeeld van het Akkoord van Wassenaar, in verschillende Europese landen centrale akkoorden gesloten over loonmatiging, werkgelegenheid, en arbeidsmarkthervormingen. Soms zijn dit bipartiete akkoorden, gesloten onder dreiging van of met steun van de overheid, vaak gaat het om een driepartijenoverleg tussen werkgevers, werknemers en overheid. Naast een verbeterde coördinatie tussen werkgevers en werknemers kan er ook van versterkte samenwerking binnen de partijen sprake zijn, bijvoorbeeld als de onderhandelaars in de vele decentrale CAO-besprekingen dezelfde richtlijnen, maxima of minima, wensenlijstjes of taboes meekrijgen en achteraf 'in de groep' verantwoording moeten afleggen. De recente centrale akkoorden in Nederland en West-Eu-

ropa laten zich het best omschrijven als pogingen om formele centralisatie te vervangen door informele consensus en versterkte interne coördinatie met behulp van zachte druk en morele oproepen.

Het scenario van versterkte nationale coördinatie in de loonvorming was nauw met de invoering van de euro verbonden – bij Wassenaar was dit de koppeling van de gulden aan de D-mark. Vele akkoorden werden gesloten om de invoering van de euro mogelijk te maken en het lidmaatschap van de EMU veilig te stellen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Italië, Portugal, Griekenland en Finland. In België leidde de mislukking van een sociaal pact tot wetgeving die de loonontwikkeling bond aan de gemiddelde loonstijging in de drie buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland.

In Zweden, waar werkgevers in de jaren negentig radicaal braken met de decennialange traditie van centraal loonoverleg, deden opeenvolgende regeringen en de leiding van de vakbeweging verschillende pogingen om tot een nieuwe (euro)loonnorm te komen, aanvankelijk zonder succes. De overeenkomst van 1997 over een nieuw overlegstelsel in de industrie kan net als de nieuwe wetgeving over conflictbeslechting uit 2000 worden gezien als voorbereiding op het naderende Zweedse lidmaatschap van de EMU.

In het buurland Finland, dat bij de start toetrad tot de EMU, is een bufferfonds opgericht dat het mogelijk moet maken om bij een sterk inzinkende economie toch een anticyclisch beleid te voeren. Een dergelijk instrument was nodig geworden nu het niet meer mogelijk was om met koerscorrecties van de nationale munt de nationale concurrentiepositie veilig te stellen. In Finland hadden de werkgevers naar Engels of Amerikaans voorbeeld aanvankelijk voorgesteld de loonvorming geheel te decentraliseren en te flexibiliseren, in de veronderstelling dat de klappen dan automatisch door een daling van de nominale lonen zouden worden opgevangen. Naast het macro-economische bezwaar van extra bestedingsuitval en het micro-economische inzicht dat zulke aanpassingen veel tijd nodig hebben, was er het politieke bezwaar dat dit een grotere toename van de ongelijkheid in de lonen tussen regio's, branches en bedrijven zou veroorzaken dan politiek aanvaardbaar werd geacht. De vakbeweging kwam

met het tegenvoorstel een bufferfonds in te richten. Dit fonds, dat wordt gevoed met extra opdrachten aan de sociale zekerheidsfondsen, werd gepresenteerd als een *second best* oplossing die ook voor de werkgevers aantrekkelijke kanten kan hebben.

In het Finse model dalen de loonkosten tijdens de recessie en stijgen ze in de hoogconjunctuur. De beslissing over premieafdrachten en het aanspreken of opbouwen van reserves geschiedt naar tamelijk vaste regels en wordt bewaakt door de overheid en de sociale partners. Dat is nog eens iets anders dan het nu in Nederland gevoerde beleid. Het institutionele probleem is dat zo'n fonds bij ons de scheiding in verantwoordelijkheden tussen loon- en begrotingsbeleid teniet zou doen en daarmee een van de winstpunten van de periode na Wassenaar zou inleveren. Men kan tegenwerpen dat de nu voorgestelde koehandel van premieverlaging in ruil voor loonmatiging dat ook al doet en op een manier die gemakkelijk opportunistisch gedrag uitlokt.

In veel sociale pacten in Europa werd loonmatiging gekoppeld aan voorzichtige hervormingen van de sociale zekerheid en verlaging van de arbeidskosten. Men kan deze pogingen tot binnenlandse beleidscoördinatie (met en tussen de sociale partners en tussen verschillende beleidsdomeinen) zien als compensatie voor het verlies van de klassieke beleidsinstrumenten op nationaal niveau (wisselkoers- en renteaanpassing, beperktere fiscale speelruimte) (Van der Meer et al., 2002). Overigens maakt de beschreven decentralisatietrend het onwaarschijnlijk dat deze coördinatie de vorm aanneemt van juridisch afdwingbare akkoorden met precieze cijfers over maximale loonstijging, en dergelijke. Zulke inkomenspolitieke akkoorden worden tegenwoordig alleen nog in Ierland en Noorwegen gesloten – waarbij overigens wel ruimte voor aanvullende loononderhandelingen en toeslagen op ondernemingsniveau wordt ingebouwd. In het algemeen geldt, hoe vager en vrijblijvender (hoe minder verplichtend) de inhoud van de centrale afspraken, hoe waarschijnlijker dit scenario van nationale coördinatie is. Dit betekent overigens ook dat, anders dan in de jaren zeventig, herverdeling en nivellering van inkomens in deze akkoorden nauwelijks een rol spelen. Hervreiding is een zaak van de politiek, van belastingen

gen en voorzieningen, en is dus uit de handen van de vakbeweging gehaald.

Regeringen hebben waarschijnlijk de meeste baat bij deze vorm van nationale coördinatie, aangezien zij het verlies van de andere beleidsinstrumenten (rente- en wisselkoersbeleid, in zekere zin ook het belasting- en begrotingsbeleid) het meest voelen. Daar komt, wat Nederland betreft, bij dat de wettelijke en feitelijke mogelijkheden om in te grijpen in de lonen en aan bedrijven, vakbonden en werknemers de wet voor te schrijven, drastisch zijn afgenomen. De loonwet biedt alleen bij zeer dramatische situaties een grond tot ingrijpen en ook het AVV-instrument is voor dit doel niet geschikt. Op dit punt is Nederland, na een proces van geleide(lijke) decentralisatie, naar het Duitse model van *Tarifautonomie* geëvolueerd. Dit betekent dat, net als de Duitse bondskanselier en zijn ministers van Financiën, Economische Zaken en Arbeid, de Nederlandse bewindslieden zijn aangewezen op zachte dwang via morele oproepen, cijferlijstjes, flankerend en compenserend beleid en vooral veel overleg. We hebben eerder gezien dat de overheid niet zo veel in de aanbidding heeft, wat overigens voor de meeste regeringen in Europa geldt. Daar komt in Nederland bij dat het huidige kabinet een onzekere factor is. Dat geldt in zekere zin ook voor het op 15 mei 2002 gekozen parlement. Deze onzekerheid maakt de regering als partij in tripartiete overeenkomsten onaan-trekkelijk voor de anderen. Anderzijds kan een politiek vacuüm het afsluiten van bipartiete overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers onderling, als afweermiddel tegen de politieke onzekerheid, naar rechts of naar links, juist bevorderen. Het hangt er dan van af of de sociale partners onderling genoeg te ruilen hebben en voldoende vertrouwen in elkaar hebben.

Werkgevers hebben op het eerste gezicht minder baat bij nationale coördinatie, maar daar staat tegenover dat het hun het minst kost. Er wordt wel gespeeld met de gedachte het eens zonder de verzwakte vakbonden te proberen, maar meestal realiseren de aanvoerders in werkgeverskring zich op tijd de voordelen van een gematigde loonontwikkeling en een geleidelijke hervormingskoers die via overleg wordt bereikt en die niet door middel van harde cam-

pagnes en hoogst onzekere politieke ingrepen moet worden afgedwongen. De liberale ultra's in het parlement zijn meestal niet de beste raadslieden op dit gebied. Ook onder de werkgevers wordt natuurlijk gedacht, mogelijk zelfs gestudeerd, op een model zonder CAO of loononderhandelingen die elk jaar weer bij nul beginnen. In Spanje kwam het tweede kabinet van Aznar, nu niet langer afhankelijk van de steun van de regionale partij in Catalonië, met een wetsvoorstel dat elke CAO boven het niveau van de onderneming zou verbieden. Aznar werd pijlsnel teruggefloten. Inderdaad, door de eigen werkgeversachterban, die ook wel inzag dat dit de verhoudingen met de vakbeweging jarenlang zou verzieken. Men sloot vervolgens snel een bipartiet akkoord met de vakbeweging, dat ten doel had de arbeidsverhoudingen te vrijwaren van dergelijke bedervende politieke initiatieven.

Men zou ook kunnen menen dat in een recessie de positie van de vakbeweging voldoende verzwakt wordt en hun looneisen vanzelf bescheidener worden. Een centraal akkoord is dus overbodig, zou dan de conclusie kunnen zijn. Hetzelfde argument is wel gehanteerd met betrekking tot Wassenaar. Kwam dat ook niet nadat al vanaf 1980, onder invloed van de sterke stijging van de werkloosheid, de looneisen en loonstijgingen sterk verminderd waren? Inderdaad, hier hebben de critici de feiten aan hun zijde. En toch miskennen ze de functie van Wassenaar en van centrale akkoorden in het algemeen. Ten eerste had Wassenaar institutionele gevolgen: de verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeleid kwam weer bij de regering en die voor de arbeidsvoorwaardenvorming bij de sociale partners. Zo kon de weg naar geleidelijke decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming worden ingeleid.

Maar bovendien had het Akkoord van Wassenaar een uitstraling die het mogelijk maakte loonmatiging te (blijven) verdedigen toen de conjunctuur, de investeringen en de werkgelegenheid weer aantrokken en dat vooral ook te doen in de bedrijfstakken die niet onder druk van de buitenlandse concurrentie stonden. De grote werkgelegenheidswinst van Wassenaar en de latere akkoorden kwam tot stand in de binnenlandse dienstensectoren. Wie dat niet gelooft, moet maar eens de vergelijking met Duitsland of België maken. Zonder de algeme-

ne 'werkgelegenheid boven loonstijging'-koers van de vakbeweging is de uitbundige, Amerikaans aandoende werkgelegenheidsgroei in de binnenlandse dienstensectoren, gelet op de lagere productiviteitsontwikkeling, onmogelijk te realiseren. Ook binnen werkgeverskringen zijn er voldoende economen die dat kunnen uitleggen. In de binnenlandse sectoren en bij de overheid zijn werkgevers meer gebaat bij enige centrale sturing naar bescheidenheid. Bovendien geldt, zowel in de marktsector als bij de overheid, dat er nog tal van banen en functies zijn die moeilijk vervulbaar zijn en dat er nog hele regio's zijn waar de krapte op de arbeidsmarkt, ondanks de oplopende werkloosheid, nog altijd niet verdwenen is.

Alles bijeen genomen zal het voor de werkgevers in de afweging voor of tegen een nieuw centraal akkoord draaien om de vraag of men samen met de vakbeweging en in het voetspoor van het Nieuwe Koers-akkoord uit 1993 verder kan werken aan decentralisatie, flexibiliteit en modernisering van de CAO. Als dat bovendien kan worden aangevuld met elementen die de inzetbaarheid en productiviteit van werknemers bevorderen, elementen die onder bepaalde voorwaarden ook voor de vakbeweging interessant zijn, dan ontstaat een reële ruilmogelijkheid. Waarschijnlijk kan deze ruil, vanuit de vakbeweging gezien, niet zonder een positieve ondersteuning, met flankerend belasting- en subsidiebeleid en vertrouwenwekkende maatregelen door de overheid.

Intern verzwakt en geconfronteerd met een politieke beweging naar rechts en een inzakkende economische conjunctuur, zit de vakbeweging in de hoek waar de klappen vallen. Toch lijkt de situatie alleen bij oppervlakkige beschouwing op de toestand in 1982, aan de vooravond van het akkoord van Wassenaar. Toen kwam de politieke draai naar rechts en de economische malaise na een lange periode van stagnatie, conflicten en verslechterende verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Nu heeft men zeven vette jaren achter de rug. Er zou dus meer ruimte voor compromissen moeten zijn en men kan bovendien bogen op een lange periode van onderlinge samenwerking en enkele gezamenlijk geleerde lessen. Vanuit de vakbeweging, meer nog dan vanuit de werkgevers, zou men kunnen overwegen

dat in het huidige politieke klimaat beter met de werkgevers dan met de politiek zaken kunnen worden gedaan. Voor vakbonden komt coördinatie ter wille van loonmatiging neer op een heleboel interne spanning, maar in tijden van achteruitgang van leden en macht moeten ze hun zegeningen tellen en is deelname aan het nationale overleg een uitgelezen manier om de eigen betekenis en verantwoordelijkheid als sociale partner te bewijzen.

De vraag, ten slotte, of er een nieuw Akkoord van Wassenaar zal komen en wat daar in moet staan, kunnen we niet beantwoorden. Vanuit de zojuist gegeven strategische overwegingen kunnen we concluderen dat de overheid het grootste belang heeft maar dat de sleutelrol bij de werkgevers ligt. Wat de inhoud betreft, liggen de standpunten nog ver uiteen. Een volgend Akkoord van Wassenaar, maar beter nog een vervolg op 'Een nieuwe koers', is voor de werkgevers aantrekkelijk maar voor de vakbeweging moeilijk verkoopbaar. Iets in de richting van het Finse buffermodel, met een nieuwe rol in de sociale zekerheid, zou onder christen-democratische regie mogelijk moeten zijn, maar ligt waarschijnlijk slecht bij de rest van het kabinet. Het gezamenlijke belang in een snelle matigingsremweg, een anticyclisch begrotings- en belastingbeleid, en voortgaande modernisering van de CAO-vorming zou voor alle partijen een aantrekkelijke kant kunnen hebben.

Hiermee keren we terug naar de meest algemene conclusie in *A Dutch Miracle*: de vitaliteit en responsiviteit van de overlegeconomie is afhankelijk van een scherp signaal van de markt of bij gebrek aan marktprikkels, een subtiele 'schaduw van de hiërarchie' door de overheid, en liefst beide. Met andere woorden: sociale partners kunnen een belangwekkende bijdrage leveren aan het probleemoplossend vermogen in de maatschappij als zij vanuit de economie en de overheid voldoende prikkels, leiding en regie ontvangen.

Literatuur

Deutsch, Karl W. (1963), *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.

- Fortuyn, P. (2002), *De Puinhopen van Acht Jaar Paars*, Amsterdam: Karakter Uitgevers.
- Heclo, H., (1974), *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hemerijck, A. and J. Visser (1999), 'The Dutch Model: an obvious candidate for the 'Third Way', in *Arch. Europ. sociol.*, 42 (1)
- Hemerijck, A. and J. Visser (2001), 'Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform', paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 18 november 2001.
- Kok, W. (2002), *Enkele feiten en cijfers over het kabinetsbeleid*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Van der Meer, M., J. Visser, T. Wilthagen en P. van der Heijden (2002), *Weg van het Overleg?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scharpf, F.W., (1988), 'The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European Integration', in: *Public Administration*, 66, blz. 239-278.
- Toren, Jan-Peter van den (1996), *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*, Amsterdam: Welboom.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997), 'A Dutch Miracle'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1998), 'Een Nederlands Mirakel'. *Beleidsleren in de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wellink, A.H.E.M. en P.A.D. Cavelaars (2002), 'De ontwikkeling van de Nederlandse economie: zijn de polderinstituten klaar voor de toekomst?' in: R. Gradus, J. Kremers en J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland? Kennis en innovatie: uitdagingen voor economisch beleid*, Groningen: Stenfert Kroese.
- Windmuller, J.P. (1969), *Labor Relations in the Netherlands*, Ithaca NY: Cornell University Press.