

Verleden en toekomst van het poldermodel

Kritiek op het Nederlandse overlegmodel is allerm minst nieuw. In de naoorlogse geschiedenis van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen werd de wijze van samenwerking tussen de sociale partners en de overheid periodiek aan massieve kritiek onderworpen. Niet zelden was die kritiek aanleiding tot pleidooien voor ingrijpende veranderingen in het Nederlandse overlegstelsel. De eerste grote golf van kritiek deed zich voor in de nadagen van de geleide loonpolitiek, toen aan het begin van de jaren zestig na jarenlange loonmatiging een ongekend laag werkloosheidsniveau was bereikt en er een sterke opwaartse druk op de lonen ontstond. Nu de kritiek op het poldermodel recent weer opblaait, lijkt zich iets vergelijkbaars voor te doen. In hoeverre verschilt de huidige situatie van die van zo'n veertig jaar geleden? Een korte schets van de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de afgelopen halve eeuw kan hierop enig licht werpen. Daarna proberen we de prestaties van het poldermodel, mede op basis van de bijdragen aan dit themanummer, in een wat breder perspectief te plaatsen. Tot slot maken we een inschatting van de toekomstperspectieven van het Nederlandse overlegmodel.

Een halve eeuw Nederlandse arbeidsverhoudingen in vogelvlucht

Geleide loonpolitiek

Om de samenleving te beschermen tegen te hoge looneisen hanteerde Nederland na de Tweede Wereldoorlog een in Europa unieke geleide loonpolitiek. Namens de overheid stelde een College van Rijksbemiddelaars na overleg met de Stichting van de Arbeid (waarin werkgevers en werknemers waren vertegenwoordigd) de marges vast waarbinnen de partijen zich bij de jaarlijkse CAO-onderhandelingen dienden te bewegen (de loonronde). Dit had als resultaat dat omstreeks 1960 de lonen in Nederland zo'n 20 à 25 procent lager waren dan in Duitsland en België (Visser & Hemerijck, 1998: 132). Gezien de sterke overheidsinvloed op de loonontwikkeling kan men deze periode bestempen als de bloeitijd van het corporatisme (Faase et al., 1995).

Toch was ook in deze periode niet alles pais

en vree. Al in de jaren vijftig leidden discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tot het wijdverbreide verschijnsel van 'zwarte lonen'. Voor de vakbeweging was dit reden om zich in het begin van de jaren zestig voor vrije loonvorming uit te spreken. Vervolgens waren de tekorten op de arbeidsmarkt aanleiding tot regelmatige herziening van het stelsel van loonvorming, waarbij grotere bevoegdheden bij de Stichting van de Arbeid werden gelegd. Binnen de Stichting van de Arbeid slaagde men er echter niet in tot centrale loonafspraken te komen, waardoor in de jaren zestig de ene loongolf op de andere volgde en de overheid zich bij voortdurend genoodzaakt voelde in te grijpen in de loonvorming. Ook na de inwerkingtreding van de Wet op de Loonvorming in 1970, die een zekere liberalisering van de loonvorming beoogde, volgde na enkele maanden al weer een loonmatigingsbesluit, dat een loonpauze van een half jaar oplegde. Ook in de daaropvolgende jaren zagen de meeste kabinet-

* De auteurs zijn redacteur van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

ten zich genoodzaakt om loonmaatregelen te treffen (Drees, 1978).

Ondanks de frequente overheidsinterventies in de lonen stelde Ter Hoeven begin 1972 in de bundel 'Breukvlakken in het arbeidsbestel' dat het naoorlogse corporatistische model onbruikbaar was omdat de economische groei en de technologische ontwikkeling de belangenstellingen tussen werkgevers en werknemers weer manifest hadden gemaakt. Een jaar eerder had Peper (1971) al zijn geruchtmakende artikel gepubliceerd over de overgang van het 'harmoniemodel' naar een 'coalitiemodel', met een 'conflictmodel' in het verschiet. Daarmee leek Nederland zich te conformeren aan de meer conflictgeörienteerde, gedecentraliseerde stelsels van arbeidsverhoudingen in andere landen.

Wassenaar

De snel verslechterende economische situatie na de tweede oliecrisis in 1979 zette de Nederlandse arbeidsverhoudingen opnieuw onder druk. Nadat een akkoord tussen de sociale partners in 1979 op het nippertje was mislukt, was er ook in 1982 nog de dreiging van een loonmaatregel door het net aangetreden kabinet-Lubbers I voor nodig om werkgevers en werknemers ertoe te bewegen het 'Akkoord van Wassenaar' te ondertekenen. Dit akkoord markeert in twee opzichten een breuk met het verleden. Enerzijds vanwege het voornemen van de overheid om af te zien van verdere inmenging in de loonontwikkeling, anderzijds doordat (anders dan in de jaren zestig en zeventig) in de Stichting van de Arbeid nu wél de bereidheid tot het maken van centrale afspraken bleek te bestaan: na een periode van 37 jaar met – ondanks twaalf jaar 'vrije loonvorming' – herhaalde looningrepen door de overheid volgt een periode van 20 jaar met vrijwillige loonmatiging.

Toch is het de vraag of hier van een 'echte' trendbreuk kan worden gesproken. Volgens sommigen was er veeleer sprake van een terugkeer naar de naoorlogse, gecentraliseerde en harmonieuze arbeidsverhoudingen van het corporatistische overlegmodel (Mars, Arts & Gelissen, 2001; zie ook de bijdrage van Van Zanden aan dit nummer). Reynaerts (1985) spreekt echter van een 'gefragmenteerd pluralistisch transactiemodel' met een 'overweldigend manifeste decentralisatietrend' als karakteristiek van de Nederlandse arbeidsverhoudingen na Wassenaar: de arbeidsverhoudingen staan op een keerpunt doordat 'marktachtige transacties' het stelsel bepalen. Fase (1985) wijst op een herleving van de 'collectieve contractvrijheid van sociale partners'.

Toch laat het succes van het Akkoord van Wassenaar en de resulterende loonmatiging lang op zich wachten. Tot begin jaren negentig neemt de werkloosheid maar langzaam af. Als gevolg van een nieuwe conjuncturele inzinking in 1993/1994 vertoont de werkloosheid daarna zelfs weer een stijgende lijn. En opnieuw is de kritiek op het functioneren van het overlegmodel niet van de lucht. In de politiek wordt gedebatteerd over het primaat van de politiek, de 'stroperigheid van de overleginstituten' en over de wenselijkheid van het al dan niet verbindend verklaren van CAO's. Volgens Leijnse (1991) is er sprake van een crisis in de overlegeconomie doordat overheid en sociale partners elkaar in een wurggreep houden. Albeda (1994) signaleert dat de vormen van corporatief of tripartiet overleg vrijwel overal onder druk staan.

De ontdekking van het poldermodel
Maar juist in deze periode doet zich een kentering voor. In 1993 sluiten de sociale partners opnieuw een centraal akkoord, 'Een nieuwe koers', waarmee zij uitdrukkelijk de in 1982 ingezette lijn van loonmatiging herbevestigen. Een jaar later treedt het eerste Paarse kabinet aan met als motto 'werk, werk en nog eens werk'. Terwijl in andere Europese landen de werkloosheid zich in de tweede helft van de jaren negentig op een hoog niveau stabiliseert, begint zij in Nederland gestaag te dalen (zie ook de bijdrage van De Beer). Nog voordat de Nederlanders zich dit goed en wel realiseren, worden in het buitenland de arbeidsmarktprestaties van Nederland al onderkend. Als in 1997 de voorzitters van de FNV en VNO-NCW in Duitsland de Bertelsmannprijs ontvangen, verstomt de kritiek in Nederland en trachten de commentatoren elkaar te overtreffen in hun loftuigen voor het Nederlandse 'poldermodel', zoals het vanaf dit moment heet.

Ook dit keer duurt de nationale euforie echter niet erg lang. De keerzijde van de snelle daling van de werkloosheid, waardoor in 2001 weer het niveau van begin jaren zeventig wordt bereikt, is dat de knelpunten op de arbeids-

markt toenemen. De loonmatiging valt dan steeds moeilijker vol te houden, waardoor tussen 1997 en 2000 de loonkosten per eenheid product in de Nederlandse industrie 11 procent sterker stijgen dan gemiddeld in de Europese Unie (Ministerie van SZW, 2001). Als de economie dan in 2002 in een conjunctureel dal belandt waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is, stagneert de werkgelegenheid en begint de werkloosheid voor het eerst in acht jaar weer op te lopen.

Het gevolg is voorspelbaar: de kritiek op de overlegeconomie barst weer los. Om een paar critici te citeren (vgl. het debat over het poldermodel in *Het Financieele Dagblad* in januari en februari 2002): volgens de president van De Nederlandsche Bank, Nout Wellink, is het einde van het poldermodel nabij; oud-europarlementariër Alman Metten spreekt van een dreigende crash voor een zelfgenoegzaam poldermodel; in de visie van Hans Wijers, oud-minister van Economische Zaken, belemmert de overlegcultuur van het poldermodel de slagvaardigheid en volgens de Harvardeconoom Michael Porter is het model het einde van zijn levenscyclus genaderd. VNO-NCW-voorzitter Schraven gaat nog verder door ook de vakbeweging de wacht aan te zeggen en niet uit te sluiten dat de werkgevers in de toekomst liever met ondernemingsraden CAO's zullen afsluiten. Bevinden de Nederlandse arbeidsverhoudingen zich opnieuw op een keerpunt? Of zal de storm ook ditmaal wel weer overwaaien? Alvorens op deze vraag in te gaan is het goed, mede op basis van de bijdragen aan dit themanummer, de sterke en zwakke kanten van het poldermodel wat nader te belichten.

De prestaties van het poldermodel

Succes én keerzijde van loonmatiging en deeltijdwerk

Er bestaat weinig verschil van mening dat de vele jaren volgehouden loonmatiging een belangrijke verklaring vormt voor het succes van het poldermodel. Slechts enkelen plaatsen hier vraagtekens bij, zoals de economen Delsen (2000; zie ook zijn bijdrage aan dit nummer) en Kleinknecht (1998). Daarnaast wordt meestal ook gewezen op de bijdrage van de groei van deeltijdwerk en andere vormen van arbeidsduurverkorting. Het zijn precies deze punten

die centraal stonden in het beknopte Akkoord van Wassenaar (zie elders in dit nummer). Zo bezien kan dit akkoord als zeer succesvol worden aangemerkt: de gemaakte afspraken zijn boven verwachting goed nagekomen. Overigens kan men er wel over twisten of het Akkoord van Wassenaar echt noodzakelijk was om tot loonmatiging en herverdeling van arbeid te komen. Er valt ook iets voor te zeggen dat de arbeidsmarktsituatie in Nederland aan het begin van de jaren tachtig zo penibel was, dat de verzwakte vakbeweging geen andere keus had dan akkoord te gaan met een zeer gematigde loonontwikkeling (zie ook de bijdrage van Van Ruyseveldt). En of de 'explosie' van deeltijdwerk in Nederland echt het bewuste resultaat was van de afspraken in 1982 valt eveneens te betwijfelen. Aanvankelijk zette de vakbeweging immers alleen in op collectieve arbeidstijdverkorting (invoering van de 38-urige werkwEEK) (zie de bijdrage van Tijdens).

De groei van deeltijdwerk lijkt veel meer een 'autonoom' proces te zijn geweest als gevolg van het feit dat in de jaren tachtig vrouwen in Nederland massaal de arbeidsmarkt betraden, op zoek naar een deeltijdbaan, op hetzelfde moment dat onder werkgevers de behoefte aan een flexibeler inzet van personeel toenam. De sterke groei van deeltijdwerk ondersteunde op twee manieren ook de voortzetting van de loonmatiging. Enerzijds droegen de deeltijdbanen maar weinig bij aan verlaging van de werkloosheid – ze werden immers voornamelijk bezet door (herintredende) vrouwen – waardoor de neerwaartse druk op de lonen groot bleef. Anderzijds zorgde de sterke groei van het aantal tweeverdieners ervoor dat het gemiddelde gezinsinkomen, ondanks de loonmatiging, toch vrij sterk kon groeien.

Inmiddels zijn ook andere Europese landen het Nederlandse recept van loonmatiging gaan toepassen. In landen als België, Duitsland, Ierland en Italië zijn centrale afspraken totstandgekomen over loonmatiging ter bevordering van de werkgelegenheid (zie ook de bijdragen van Hemerijck en Visser, Van Ruyseveldt en Van Paridon). Doordat in Nederland vanaf 1997 de lonen juist weer sneller stijgen, is het verschil tussen de loonkosten in Nederland en in Duitsland opgelopen tot ruim 16 procentpunt (Ministerie van SZW, 2001; zie ook de bijdrage van Van Paridon). Daarbij komt dat de winst uit de groei van het arbeidsaanbod zo langzamer-

hand is uitgeput. Voor verdere verhoging van de economische groei is een verhoging van de arbeidsproductiviteit noodzakelijk (The Economist, 2002).

De geringe stijging van de arbeidsproductiviteit is een belangrijke keerzijde van de combinatie van loonmatiging en arbeidsduurverkortung. Hoewel het in zekere zin een bedoeld effect is – als men ook minder productieve mensen aan het werk wil krijgen, is een minder sterke stijging van de arbeidsproductiviteit onvermijdelijk – is het gevolg ervan dat de prestaties van Nederland op het gebied van de gemiddelde inkomensgroei veel minder indrukwekkend waren dan op het gebied van de werkgelegenheid (zie de bijdrage van De Beer). Als men het negatief wil uitdrukken, is de Nederlandse economie sinds het Akkoord van Wassenaar verhoudingsgewijs steeds minder efficiënt geworden: in geen ander Europees land springt de economische motor zo verkwistend om met arbeidskracht. Vanuit het doel van een maximale arbeidsparticipatie mag dat wenselijk zijn, het roept onwillekeurig ook herinneringen op aan het vroegere Oost-Duitse model dat een zeer hoge arbeidsparticipatie en geen werkloosheid kende, maar uiteindelijk economisch niet te handhaven viel.

Opmerkelijk is overigens dat Nederland niet het alleenvertoningsrecht heeft wanneer het om banenwonderen gaat. Ook in Denemarken heeft zich in de jaren negentig een *job miracle* voltrokken (Esping-Andersen et al., 2001; zie ook de bijdrage van De Beer). Madsen (2002) schrijft dit toe aan het Deense model van arbeidsverhoudingen, een grote mate van betrokkenheid van de sociale partners op alle beleidsterreinen in combinatie met de *golden triangle theory*. Het Deense werkgelegenheidsbeleid, bestaande uit een combinatie van (a) flexibiliteit in de vorm van een hoog niveau van arbeidsmobiliteit, (b) een genereus stelsel van werkloosheidsuitkeringen en (c) actieve arbeidsmarktprogramma's, zou voor het banenwonder hebben gezorgd. Ook zonder jarenlange loonmatiging zijn de wonderen de wereld nog niet uit.

Sociale zekerheid en armoede

Het Akkoord van Wassenaar heeft niet alleen de aanzet gegeven tot loonmatiging en arbeidsduurverkortung, maar ook tot een revisie van de sociale zekerheid en een activerend arbeids-

marktbeleid. Met de herziening van de sociale zekerheid beoogden achtereenvolgende regeringen enerzijds om door bezuinigingen op de collectieve uitgaven een verlaging van de belasting- en premiedruk mogelijk te maken die het proces van loonmatiging zou ondersteunen. Anderzijds hoopten zij de activerende werking van het stelsel te vergroten en de (financiële) prikkels voor uitkeringsgerechtigden om aan het werk te gaan te versterken. Het zou geschiedvervalsing zijn om te suggereren dat dit beleid onderdeel was van de maatschappelijke consensus in de jaren tachtig en negentig. Zoals Visser en Hemerijck (1997: 236) memoreren, werd hierover een hevige strijd gevoerd tussen achtereenvolgende regeringen en met name de vakbeweging. De afkorting 'WAO' is voldoende om tal van herinneringen aan heftige strijd, massale demonstraties en politieke crises op te roepen. Volgens Visser en Hemerijck (1997) heeft een krachtig corporatisme daarom ook een krachtige overheid nodig. De sociale partners dienen steeds de 'schaduw van de hiërarchie' te voelen, om te voorkomen dat zij in risicomijdend gedrag vervallen en om de hete brij heen draaien. Of de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland per saldo een succes kan worden genoemd, is overigens de vraag. Weliswaar zijn zowel de uitgaven voor de sociale zekerheid als de verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (de i/a-ratio) sterk teruggelopen, ook in internationaal perspectief (zie de bijdrage van De Beer), toch is het relatieve aantal uitkeringsgerechtigden nog altijd aan de hoge kant en woekert de discussie over de WAO nog immer voort.

Bovendien hebben de ingrepen in de sociale zekerheid een belangrijke keerzijde die doorgaans minder aandacht krijgt. De effectiefste ingrepen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid waren de verlaging en daaropvolgende bevriezing van de sociale uitkeringen in de jaren tachtig. Daardoor is de inkomenskloof tussen werkenden en niet-werkenden in Nederland echter aanzienlijk vergroot. Tegenover de bezuinigingen die dit opleverde, staat dan ook dat Nederland tot de paar EU-landen behoort waar de armoede en inkomensongelijkheid sinds het begin van de jaren tachtig het sterkst zijn toegenomen. Sommige landen die aanzienlijk slechter scoorden op het terrein van banengroei, zoals Duitsland, België en Zweden, presteerden beter dan Nederland op

het gebied van armoede en inkomensongelijkheid (zie de bijdragen van Delsen, De Lathouwer en Marx, en De Beer).

De balans opgemaakt

Maakt men de balans op van de sociaal-economische prestaties van het Nederlandse model in de afgelopen twintig jaar, dan is het beeld gemengd. De arbeidsmarktprestaties van Nederland waren zonder meer indrukwekkend, maar moeten ten dele worden aangemerkt als een inhaalbeweging. In 1982 was Nederland zo ver achterop geraakt, dat het in de daaropvolgende periode, bij wijze van spreken, alleen maar beter kon gaan. Het is bovendien de vraag in hoeverre de twee belangrijkste ingrediënten van het Nederlandse succes – de loonmatiging en de groei van deeltijdwerk – het gevolg waren van de afspraken tussen de sociale partners of dat zij zich ook zonder die consensus wel zouden hebben gemanifesteerd. Ook ten aanzien van het volume en de uitgaven voor de sociale zekerheid heeft Nederland, zeker in vergelijking met andere landen, aanzienlijke vorderingen gemaakt. Dat ging echter gepaard met veel maatschappelijke strubbelingen en ook anno 2002 is de uitkeringsafhankelijkheid nog altijd hoog. Bovendien heeft Nederland voor deze ingrepen de prijs betaald van groeiende armoede en grotere inkomensverschillen. Ten slotte was de keerzijde van de zeer arbeidsintensieve groei in Nederland, dat de productiviteitsontwikkeling stagneerde en de welvaartstoename (in termen van inkomen per hoofd van de bevolking) amper boven het Europese gemiddelde lag.

De toekomst van het poldermodel

Internationalisering en Europeanisering

Wie zich een beeld wil vormen van de toekomstperspectieven van het poldermodel, kan niet heen om de toenemende invloed van internationale en Europese ontwikkelingen. In de eerste plaats gaat het hierbij om de 'globalisering', de vrije marktvorming op wereldschaal, de liberalisering van het internationale verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Deze manifesteert zich in een sterke groei van de handel in goederen en diensten (tussen 1980 en 2000 met gemiddeld 5,4 procent per jaar, terwijl de wereldproductie met gemiddeld 2,7 procent per

jaar groeide; WTO, 2002) en een nog veel sterkere groei van buitenlandse investeringen (met 16 procent per jaar sinds 1980; UNCTAD 2001). Als gevolg hiervan zijn de internationale concurrentie en de exit-opties voor bedrijven sterk toegenomen en zijn de mogelijkheden voor het voeren van een nationaal sociaal-economisch beleid beperkt. De ILO (1994) spreekt in verband hiermee van de *decline of the nation state*. De verschuivingen in de internationale arbeidsverdeling kunnen grote gevolgen hebben voor de krachtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Werknemers ondervinden in steeds sterkere mate de concurrentie van werknemers in andere landen (waarbij het overigens eerder om andere rijke westerse landen gaat dan om arme lagelonenlanden). Het lijkt daardoor steeds moeilijker om een eigen nationaal stelsel van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden in stand te houden. Intussen is de globalisering zo ver voortgeschreden dat zij als een beperking wordt gezien voor de sociale beleidsontwikkeling door nationale overheden en als een uitdaging voor het Europese sociaal model (Chouraqui & O'Kelly, 2001; European Commission, 2002).

In de tweede plaats is er het proces van Europese eenwording, de vorming van een interne markt waar kapitaal, goederen, diensten en personen vrij kunnen circuleren. De marktharmonisatie blijft niet beperkt tot het handelsverkeer, maar heeft aanzienlijke *spillover*-effecten voor de nationale verzorgingsstaten. Het beginsel van vrij verkeer blijft niet beperkt tot de marktsector en ook niet tot diensten in de particuliere sfeer, maar strekt zich ook uit tot de prestaties van de verzorgingsstaat. Nationale arrangementen worden steeds meer onderworpen aan Europese regelgeving op het gebied van mededinging, gelijke behandeling en dergelijke. Er is sprake van een toenemende verplechting van nationale verzorgingsstaatarrangementen met de interne-marktvorming. Dit heeft tot gevolg dat de lidstaten meer aan controle over hun nationale beleid hebben verloren dan er aan bevoegdheden is overgedragen naar het EU-niveau (Leibfried & Pierson, 2000; Vandenbroucke, 2002).

In de derde plaats hebben de zogenaamde convergentiecriteria van Maastricht voor de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU) geleid tot een soms ingrijpende herziening van het budgettaire en fisca-

le beleid van de deelnemende landen. Maar indirect hebben de convergentiecriteria ook in de niet-deelnemende landen (Engeland, Zweden en Denemarken) geleid tot consolidatie van het budgettaire beleid. Hoewel de toelatingscriteria en het later totstandgekomen Stabyliteits en Groei Pact niet hebben geleid tot een algehele daling van de sociale uitgaven sinds 1990, hebben zij wel de druk op de nationale verzorgingsstaten vergroot en vormden zij een prikkel voor het sluiten van nationale overeenkomsten en sociale pacten in vrijwel alle lidstaten; ook in die lidstaten waar er op het punt van centrale afspraken geen traditie bestaat. Mede als gevolg hiervan doet zich in de EU-landen een convergentie in de loonstijgingen voor.

In de vierde plaats is er de Europese sociale dialoog, zoals (in eerste instantie) vastgelegd in het 'Sociaal Protocol' bij het Verdrag van Maastricht. Deze sociale dialoog blijft niet beperkt tot het overleg tussen de sociale partners op centraal Europees niveau, maar komt ook tot uitdrukking in een veelheid aan overlegvormen op sectorniveau en in bipartiete of tripartiete commissies en comités. In verband hiermee wordt wel gesproken van de totstandkoming van een Euro-corporatisme (Hoffmann et al., 2002). Niettemin wordt over de betekenis van de sociale dialoog wisselend geoordeeld. Volgens sommigen kan de sociale dialoog in relatie met de EMU leiden tot meer supranationale coördinatie van collectieve onderhandelingen (Sisson, 2000). Anderen wijzen erop dat alleen de dreiging met Europese regelgeving de werkgevers aan de onderhandelingsstafel brengt (Hoffmann et al. 2002). Visser (2002) wijst op de mogelijke gevolgen van de exit-opties van grote concerns: multinationals met vestigingen in verschillende lidstaten kunnen op grond van kostenoverwegingen besluiten tot verplaatsing van lokale vestigingen. Dit kan vakbonden stimuleren om loononderhandelingen internationaal te coördineren, omdat het gepaard gaat met een onderminning van de nationale coördinatie (Visser, 2002).

Dit roept de vraag op of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een Europeanisering van de arbeidsverhoudingen (Sisson, 2002, Biagi, 2002, Hoffmann et al., 2002). Volgens sommigen vormen de stelsels van arbeidsverhoudingen de ruggengraat van een Europees '*multi-level system of regulated autonomy*' (Chouraqui & O'Kelly, 2001). Anderen spreken van het ont-

staan van een '*multi-tiered EU social and employment policy community*' (Esping-Andersen et al., 2001). In beide gevallen gaat het om een beschrijving van een nieuwe wijze van totstandkoming van sociaal beleid via een dialoog met alle betrokkenen op de verschillende nationale en EU-niveaus. Het hiervoor bij uitstek geschikte instrument is de methode van open coördinatie (OMC) die vanaf 1997 in de EU school heeft gemaakt. Kenmerkend voor deze methode, ook wel omschreven als een nieuwe manier van '*multi-level governance*' (Esping-Andersen et al., 2001), is dat op Europees niveau doelstellingen (richtsnoeren of indicatoren) worden afgesproken waarbij de wijze van invulling wordt overgelaten aan de lidstaten, zodat men kan leren van de *best practices* elders om de eigen problemen op te lossen (*benchmarking*). Anders gezegd, op basis van een *management by objectives* worden op Europees niveau kaders voor sociaal beleid geformuleerd zonder dat de subsidiariteit geweld wordt aangedaan. Intussen wordt al bepleit om de OMC ook in te zetten als een nieuw instrument voor de (Europese) arbeidsverhoudingen (European Commission, 2002). Op deze manier wordt invulling gegeven aan een '*dynamic process of self-transformation of the European social model*' (Esping-Andersen et al., 2001).

De levensvatbaarheid van het poldermodel

De hierboven geschetste ontwikkelingen zullen niet zonder gevolgen blijven voor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen. Ze geven echter geen aanleiding tot de pessimistische conclusie dat het poldermodel zijn langste tijd heeft gehad. De traditie van consensus en overleg is zo diep geworteld in de geschiedenis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen dat een radicale trendbreuk niet aannemelijk is. Daarmee spreken wij niet de verwachting uit dat de krachtsverhoudingen binnen het corporatistische model altijd in balans zullen zijn. Het verleden heeft laten zien dat op verschillende momenten de posities kunnen verschuiven. Fasen waarin de overheid een doorslaggevende rol speelde in de loonvorming (zoals in de jaren vijftig en het begin van de jaren zeventig) wisselden af met fasen waarin de sociale partners een grotere vrijheid hadden (zoals de tweede helft van de jaren zestig en de jaren tachtig en negentig).

Voor de continuïteit van het Poldermodel

pleit verder dat zich geleidelijk een vorm van Euro-corporatisme lijkt te ontwikkelen. Kennelijk bieden vormen van overleg en samenwerking ook elders, zowel in andere lidstaten als op Europees niveau, perspectief op de oplossing van problemen waarmee men in de veranderende context, met name in EMU-kader, wordt geconfronteerd. Met andere woorden, toenemende 'beleidsconcurrentie' binnen de EU hoeft er niet toe te leiden dat samenwerking en overleg tussen de sociale partners en de overheid het onderspit delven.

Een constante in het Nederlandse overlegmodel is voorts de inzet op loonmatiging als werkgelegenheidsinstrument, waarop bij spanningen op de arbeidsmarkt of bij economische tegenwind welhaast automatisch wordt teruggegrepen. Het is echter de vraag of dit element ook in de toekomst kenmerkend voor het poldermodel zal blijven. Niet alleen wordt dit recept tegenwoordig ook in veel andere lidstaten beproefd (zie de bijdrage van Hemerijck en Visser), waardoor de effectiviteit ervan zou kunnen afnemen, maar bovendien lijkt concurrentie op loonkosten minder te passen bij de kenniseconomie van de toekomst (Nuys, 2002). Veeleer is het de verwachting dat in de toekomst meer nadruk zal liggen op een aanpak als in Denemarken: bevordering van flexibiliteit en van een activerend arbeidsmarktbeleid als instrumenten die meer aansluiten bij het Europese werkgelegenheidsbeleid zoals vastgesteld tijdens de Europese top van Lissabon (2000).

Daarnaast is het de vraag of het wenselijk en mogelijk is eenzijdig de nadruk te blijven leggen op verhoging van de arbeidsparticipatie als het sociaal-economische doel bij uitstek. In verschillende bijdragen in dit themanummer (zie De Beer, De Lathouwer en Marx, en Delsen) is betoogd dat een hoge arbeidsparticipatie en lage werkloosheid geen garantie bieden voor goede prestaties op het gebied van armoede, inkomensongelijkheid, economische groei en productiviteitsstijging. Daarmee is niet gezegd dat afstand dient te worden genomen van het streven naar een hogere arbeidsparticipatie, maar wel dat dit dient te worden aangevuld met een beleid gericht op het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede en op het bevorderen van innovatie en productiviteit. Ook op deze terreinen zijn op de Europese top van Lissabon (maart 2000) en van Nice (december

2000) overigens belangrijke initiatieven genomen waarbij Europa in navolging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren nu ook sociale indicatoren zal ontwikkelen (Atkinson et al., 2002). Deze initiatieven zullen ook van Nederland vergen dat het de komende jaren meer aandacht zal schenken aan deze aspecten van het sociaal-economische beleid.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de wijzigingen in de context waarbinnen de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen functioneren, weliswaar tot aanpassingen van die stelsels nopen, maar niet betekenen dat het continentale, corporatistische model van arbeidsverhoudingen geen toekomst zou hebben. Daarbij staat overigens allerminst vast dat het Nederlandse model als een voorbeeld voor een toekomstig Europees model zou kunnen dienen. Niet alleen zijn veel kenmerken van het poldermodel zo typisch Nederlands dat het niet waarschijnlijk is dat deze door andere landen kunnen worden overgenomen. Maar bovendien – en wellicht nog belangrijker – zal nog moeten blijken of het poldermodel de huidige vuurproef van een economische recessie met even weinig kleerscheuren weet te doorstaan als de vorige recessie, begin jaren negentig, die uiteindelijk de aanzet gaf tot de polder-euforie van de laatste jaren. Het kan zeker niet worden uitgesloten dat de huidige recessie juist de zwakke plekken van het poldermodel zal blootleggen. In dat geval zal Nederland de komende jaren niet meer horden buitenlandse belangstellenden aantrekken, maar zal Nederland juist weer gedwongen zijn zelf de blik naar buiten te richten op zoek naar een lichtend voorbeeld (Denemarken? Duitsland? België?) voor de manier waarop wij onze problemen kunnen aanpakken.

Literatuur

- Albeda, W. (1994), 'Tripartisme onder druk' (column), *Trouw*, 25 november 1994.
- Arts, Wil (2001), 'Individualisering, Burgerschap en Solidariteit: een terreinverkenning', in: Wil Arts en Ruud Muffels, *Individualisering, solidariteit en burgerschap: De publieke steun voor verzorgingsstaatsregimes onderzocht*, Tilburg: Work and Organization Research Centre.
- Atkinson, T., B. Cantillon, Marlier, and B. Nolan (2002), *Social Indicators. The EU and Social Inclu-*

- sion, Oxford University Press.
- Biagi, Marco, Michele Tiraboschi, Olga Rymkevitch (2002), *Literature review on: Europeanisation of Industrial Relations, especially the Quality of the European Industrial Relations benchmarked in the global perspective*, Italian Association for International and Comparative Studies on Labour Law and Industrial Relations.
- Burawoy, M. (1983), 'Between the labor process and the state: the changing face of factory regimes under advanced capitalism', in: *American Sociological Review*, 48: 587 e.v.
- Chouraqui, Alain and Kevin O'Kelly (2001), *Which European Social Model? An introduction to the Aix-en-Provence European Seminar 10/11 September 2001*.
- Centraal Plan Bureau (2000), *Macro Economische Verkenning 2001*, Den Haag: SDU.
- Delsen, L. (2000) *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Economist, The (2002), 'Modelmakers, A survey of the Netherlands', 4 mei 2002.
- Esping-Andersen, Gosta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles (2001), *A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*, Final version: September.
- European Commission (2002), *Report of the High level group on industrial relations and change in the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Faase, L., M. Ott en C.J. Vos (1995), Breukvlakken in het arbeidsbestel, in: L. Faase, M. Ott en C.J. Vos (red.), *Nieuwe breukvlakken in het arbeidsbestel? Balans van tien jaar veranderingen in Nederland en België*, Utrecht: DeTijdstroom BV.
- Fase, W.J.P.M. (1985), 'Een on(der)handelbare toekomst?' in: *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, OSA-voorstudie nr. 5, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Hemerijck, Anton and Rien Huiskamp (2002), *Public sector reform under EMU. A literature review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hoeven, P.J.A. ter (1972), Op weg naar een nieuw arbeidsbestel, in: P.J.A. ter Hoeven (red.), *Breukvlakken in het arbeidsbestel*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoffmann, Jürgen, Reiner Hoffmann, Judith Kirton-Darling and Luitpold Rampelshammer (2002), *Literature Review on the Europeanisation of industrial relations in a global perspective*, Brussel: European Trade Union Institute.
- International Labour Office (1994), *Defending Values, Promoting Change, Social Justice in a Global Economy: an ILO agenda*, Genève: ILO.
- Kleinknecht, A. (1998), 'Mythen in de polder', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 1998 (1).
- Kol, Jacob (2001), 'Wat is globalisering en tot hoever is het wenselijk?' in: *ESB* 2001: 26-10.
- Leibfried, Stephan and Paul Pierson (2000), 'Social Policy. Left to Courts and Markets?', in: Helen Wallace and William Wallace (red.), *Policy-Making in the European Union*, Fourth Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Leijnse, F. (1994), 'De taatheid van de overleegconomie', in: *Beleid en Maatschappij* 1994 (3): 104 e.v.
- Madsen, Per Kongshøj (2002), 'The Danish Model of Flexicurity, a Paradise – with Some Snakes', in: Hedva Sarfati and Giulinao Bonoli (red.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*, Burlington: Ashgate.
- Mars, Godelief, Wil Arts en John Gelissen (2001), 'Het Nederlandse poldermodel in historisch en vergelijkend perspectief: leiden harmonie en georganiseerde solidariteit tot publieke steun?', in: Wil Arts en Ruud Muffels (red.), *Individualisering, solidariteit en burgerschap*, Tilburg: Work and Organization Research Centre.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Sociale Nota 2002*, Den Haag: SDU.
- Nuys, Otto (2002), 'Gerommel in de Paarse polder', in: *Facta*, mei 2002.
- Peper, A. (1971), 'De overgangsjaren van de Nederlandse arbeidsverhoudingen', in: *ESB* 1971: 28-35.
- Peper, A. (1972), 'De Nederlandse arbeidsverhoudingen, coalitiemodel in wording', *ESB* 1972: 960-977.
- Reynaerts, W.H.J. (1985), 'Kantelende posities, arbeidsverhoudingen in een keertijd', in: *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, OSA-voorstudie nr. 5, Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Sisson, Keith, en Paul Marginson (2000), *The impact of Economic and Monetary Union on industrial relations. A sector and Company view*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Vandenbroucke, Frank (2002), *The EU and social protection: what should the European Convention propose?* Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies, Köln, 17 juni 2002.
- UNCTAD (1998), *Trends and Determinants, World Investment Report 1998*, New York/Genève: UNCTAD.
- UNCTAD (2002) *Promoting Linkages: World Investment Report 2002*, New York/Genève: UNCTAD.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1998), *Een Nederlands Mirakel, Beleidsleren in de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, Jelle (2002), *Unions, Wage Bargaining and Coordination in European Labour Markets*, Amsterdam: AIAS.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), *Een werkend perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag: SDU.
- WTO (2002) *Merchandise exports, production, and gross domestic product, 1950–2000*, World Trade Organization ([http://www.wto.org/english/ rese/statise/statise.htm](http://www.wto.org/english/rese/statise/statise.htm)).