

De kansen van het poldermodel op de langere termijn

Het pensioenakkoord laat zien dat de polder toch nog functioneert. Gelukkig maar, want door onze overlegeconomie is Nederland – beter dan andere landen – in staat een beleid voor de lange termijn te voeren. Wel is het nu echt nodig meer te gaan investeren in onderwijs, zorg en arbeidsmarkt.

ANTON HEMERIJCK & MARC VAN DER MEER

Hoogleraar Politieke Wetenschappen en Sociologie aan het Europees Universitair Instituut in Florence, resp. bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan de afdeling Sociaal recht en sociale politiek van Tilburg Law School, en CAOP, en verbonden als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur aan S-BB

Nederland heeft meer dan andere West-Europese landen een traditie van centraal overleg waarbij de regering en sociale partners systematisch met elkaar van gedachten wisselen en afspraken maken over de uitvoering van sociaaleconomisch beleid.¹ Georganiseerd overleg hangt samen met de structuur van het stelsel van collectieve loonvorming, die is vastgelegd in wet- en regelgeving en die wordt ondersteund door de bi- en tripartiete instituties zoals de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (SER).

De laatste jaren zijn regelmatig vragen gesteld bij de werkwijze en legitimiteit van het overleg, en die vragen zullen ook niet verstommen nu na tien jaar onderhandelen in juni 2019 een alomvattend pensioenakkoord is getekend. De kritiek op de overlegeconomie is alerminst nieuw; wel is het belangrijk te onderkennen dat de institutionele condities voor het delen van de publieke ruimte sterk aan verandering onderhevig zijn. Het is daarom

urgent te werken aan een ontwikkelingsstrategie die economisch duurzaam, maatschappelijk levensvatbaar en politiek legitiem is, en die gevoeld wordt als sociaal rechtvaardig. De kern daarvan zou volgens ons moeten zijn dat er meer geïnvesteerd wordt in het onderwijs, de zorg voor kwetsbare personen en de arbeidsmarkt. De grote mobiliteit op de arbeidsmarkt vraagt niet alleen om investeringen in kennis en vaardigheden, maar ook om nieuwe institutionele verbindingen tussen onderwijs, arbeidsmarkt en het sociaal domein, zowel voor werkenden als voor mensen die onverhoopt uitvallen.

In deze tekst bespreken we de historische verdiensten van centraal overleg, daarna analyseren we de dynamiek van institutionele erosie, op basis waarvan we dilemma's in de beleidshervorming voor het licht brengen, om ten slotte enkele aanbevelingen te maken voor de toekomst. Onze stelling daarbij luidt dat een goed functionerende consensusdemo-



Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

cratie en proactief sociaal overleg tussen de overheid en maatschappelijke organisaties — die is gericht op de toerusting van burgers — de beste garantie zijn voor een beleid gericht op de langere termijn.

De opbrengsten van de overleconomie

Als het erop aankomt fungeert georganiseerd overleg in Nederland als een crisismechanisme. Dat is letterlijk het geval als we terugdenken aan de eeuwenlange strijd tegen het water, maar ook op sociaaleconomisch vlak zijn in de afgelopen decennia door de beleidsruimte te delen tussen regering en sociale partners ingrijpende transformatieve veranderingen gerealiseerd die Nederland geen windeieren hebben gelegd.

Direct na de Tweede Wereldoorlog, toen de landelijke overlegorganen SER en Stichting van de Arbeid werden ingericht, werd de geleide loonpolitiek verzilverd in de opbouw van een inclusieve verzorgingsstaat. Na de eerste en tweede oliecrisis in de jaren zeventig bleek de Nederlandse verzorgingsstaat te sterk gericht op passieve inkomenscompensatie, wat een scheve balans tussen werkenden en inactieven en een snelle groei van de collectieve lasten in de hand werkte. Loonmatiging en arbeidsduurverkortingen waren het eerste recept van een koerswijziging die leidde tot differentiatie in arbeidstijden, decentralisatie van de loonvorming en een transformatie van de verzorgingsstaat, meer gericht op activering. Deze periode werd ingezet met het bijna-akkoord van 1979, en vervolgens verzilverd met het Akkoord van Wassenaar uit 1982. Hierna volgden 'Een nieuwe koers' uit 1993, waarin de centrale loonrecepten werden losgelaten, het Flexakkoord uit 1996, waarmee tijdelijk werk werd genormaliseerd, en ten slotte het Museumpleinakkoord uit 2004, waarin de VUT-regeling werd geïndividualiseerd en de WW en WAO werden geactiveerd.²

Een recenter crisisvergelijk betreft het collectieve antwoord op de internationale ban-

kencrisis en de diepgaande dubbele economische recessie na de val van Lehman Brothers, eerst in 2008-2009 en nogmaals in 2012-2013. Deze periode van economische teruggang is in de literatuur nog minder diepgaand geïnterpreteerd, maar wij zijn van mening dat na enige aarzeling bij het intern verdeelde kabinet-Balkenende IV en het mislukte experiment over rechts tijdens Rutte I, met name het kabinet-Rutte II een nieuwe modus operandi van georganiseerd overleg en parlementaire

Een verdere vernieuwing van de sociale politiek is noodzakelijk — met aandacht voor een inclusievere sociale zekerheid en arbeidsmarkt

consensusvorming heeft ontwikkeld die stabilisering van het politieke klimaat heeft bevorderd, samen met een ingrijpende sanering van de openbare financiën, door een reeks van 'ad hoc-akkoorden' op het terrein van wonen, arbeid, zorg, onderwijs, techniek en energie, die allemaal werden bezegeld met wisselende coalities van maatschappelijke actoren en politieke ruggensteun vanuit de zogeheten constructieve oppositiepartijen in de Tweede Kamer.³

Ook tijdens het kabinet-Rutte III is deze herijking verder gegaan: het kabinet heeft een nieuw Techniekpact gesloten en maakt sectorale afspraken over de werkgelegenheid in de bouw, agri-food ('groenpact'), 'smart industry' en gezondheidszorg. Ook zijn er afspraken bereikt met maatschappelijke organisaties over goede doelen zoals de preventie van overconsumptie onder jongeren.⁴ Het recente akkoord over Europa van mei 2019, het pensioenakkoord en het klimaatakkoord van

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

juni 2019, bevestigen deze werkwijze, waarbij wederom met steun van de constructieve oppositie afspraken zijn gemaakt. Overigens is het politieke primaat niet aangetast: het parlement heeft budgetrecht en beslist.⁵

Het resultaat van deze gezamenlijk gedragen interventies is dat de Nederlandse economie er anno 2019 goed voorstaat. De openbare financiën zijn op orde gebracht, er zijn meer banen dan ooit, de werkloosheid is sterk gedaald en er zijn alom vacatures, het nationale inkomen is substantieel gegroeid en is nu het derde hoogste van de Europese Unie, na Luxemburg en Ierland. De voorspoed heeft ook een prijs; de flexibilisering van de arbeid is verder doorgevoerd dan in omringende landen en de loonstijging is achtergebleven bij de groei van de winstinkomens. Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst in zijn recente verkenningen op een groeiende polarisatie tussen lager en hoger opgeleiden. Gezien de vergrijzing van de beroepsbevolking (en dus de uittrede van zeer ervaren vakkrachten) en het belang van technologische veranderingen op de arbeidsmarkt, is een verdere vernieuwing van de sociale politiek noodzakelijk met aandacht voor duurzame ontwikkeling van de beroepsbevolking en een inclusievere sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Institutionele erosie

Sinds begin deze eeuw zijn de institutionele voorwaarden van een effectieve overleconomie echter aan erosie onderhevig, wat sommige auteurs doet spreken van een 'precaire polder'⁶, 'post-polder'⁷ en 'erosie van het poldermodel'⁸. Dit heeft onzes inziens drie gronden. In de eerste plaats is het belang van Europese instituties in de nationale beleidsvoering groter geworden op het terrein van de interne markt, de muntunie en de daarmee verbonden budgettaire kaders, wat de onderhandelingsmarges van de nationale overheid ten overstaan van werknemers- en werkgeversorganisaties danig inperkt. Nederland is een van de beste leerlingen in de Europese klas,

maar het uniforme recept van decentralisatie, deregulering en marktwerking bevordert niet alleen solide financiën, maar kan ook zijn doel voorbijschieten in een onverantwoorde versoberingsreflex, die de afgelopen jaren ook in het licht van de economische wetenschap te hardvochtig was.

Gezien de lage rente investeert onze regering niet voldoende in scholing en publieke voorzieningen, en zonder goed centraal overleg vormt de procyclische Europese regelgeving ook een inherente rem op vernieuwing van afspraken op de arbeidsmarkt. Een goed voorbeeld daarvan is de nieuwe cao voor architecten, waarin tariefbepalingen zijn opgenomen voor zelfstandig werkende architecten, een institutionele vernieuwing van de eerste orde die door (internationale) marktautoriteiten op basis van de Europese regelgeving niet wordt getolereerd.

In de tweede plaats is er sprake van een sluipe representativiteitscrisis van de partijen die traditioneel deelnemen aan het centraal overleg. Dit vraagstuk heeft meerdere dimensies aan zowel werkgevers- als werknemerszijde. De top van het Nederlandse bedrijfsleven is traditioneel sterk georganiseerd, maar aan de randen rafelt het. De afgelopen periode is gebleken dat het georganiseerde bedrijfsleven openlijk verdeeld is over de te volgen koers, wat zich in de kern manifesteert in een eenzijdig pleidooi voor flexibilisering van de ontslagbescherming en belastingverlaging. Dit staat haaks op de noodzaak van een sociale infrastructuur voor een goed geschoolde beroepsbevolking in de kenniseconomie. 'Onze' multinationals zijn steeds vaker onderdeel van internationaal wendbare concerns die zich door hun geringe mobiliteitskosten en het ontbreken van tariefmuren niet veel aantrekken van geografische grenzen. Voor deze internationaal opererende bedrijven leggen de arbeidskosten minder gewicht in de schaal dan voor lokale mkb-bedrijven, voor wie het eigen risico in de ziektekostenregelingen en de werkloosheidswetgeving wel zwaar weegt.

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

Meer dan de werkgevers krijgen de vakbonden op hun beurt maatschappelijk replek om hun teruggang in representativiteit, al heeft de FNV nog steeds meer dan één miljoen leden, beduidend meer dan alle politieke partijen bij elkaar. De vakbeweging heeft niet alleen te kampen met een teruggang maar ook met

Nederland is een van de beste leerlingen in de Europese klas, maar de onverantwoorde versoberingsreflex van de afgelopen jaren was hardvochtig

een vergijzing van het ledenbestand, wat de representativiteit dubbel aantast. Steeds minder werkenden zijn lid en de interne balans tussen de belangen van werkende ouderen en gepensioneerden en jongere flexkrachten verandert in het voordeel van de ouderen.

Daar komt bij dat de vakbeweging intern verdeeld is geraakt over de te volgen koers. Veel bestuurders stellen dat de Nederlandse vakbeweging veel concessies heeft gedaan sinds de jaren tachtig en negentig, waardoor 'achteruit' is onderhandeld, waarbij vakbondsbestuurders opdraaien voor het met werkgevers afspreken van sociale plannen en bedrijfsreorganisaties, terwijl door de flexibilisering van de arbeid de dekking van mensen in loondienst door de cao krimpt en er verschillende deelmarkten ontstaan van werkenden bij grote ondernemingen, in de semi-publieke sector en bij mkb-bedrijven, met zowel meer als minder rechtsbescherming.

Deze analyse verhoudt zich slecht met 'gepolder' waarin de positie van de factor arbeid wordt aangetast en iedereen langer moet werken. De open crisis bij de FNV in 2011, de weder-

oprichting daarvan in 2015 en de moeizame verkenningen om tot een nieuw pensioenakkoord te komen sindsdien getuigen hiervan. We kunnen bovendien noteren dat het recente pensioenakkoord inhoudelijk niet zoveel afwijkt van de eerste ontwerpen uit 2010 en op onderdelen ook nog uitwerking behoeft, maar dat nu pas het draagvlak is gevonden het te ondertekenen.

Ten derde manifesteert de sociale heterogeniteit in de samenleving zich ook op politiek niveau, waar het aandeel van de traditionele middenpartijen sterk is afgenomen ten faveure van partijen die zich expliciet profileren aan de linker- of rechterflank van het politieke spectrum op basis van een populistisch wij-zij-discours. Politieke versnippering en populisme bemoeilijken de coalitievorming, traditioneel een kenmerk van het vaderlandse openbaar bestuur. Sinds de kabinetten-Balkenende is van stevig gewortelde middenkabinetten geen sprake meer, is de duur van regeringsperiode korter geworden en is de balanceeract tussen verschillende partijen eerder toe- dan afgenomen.

Het de facto minderheidskabinet Rutte II vormt een uitzondering op de regel. Al bij aantreden werd voor deze coalitie een korte duur voorspeld, maar de steun van werkgevers en werknemers in het Mondriaanakkoord van 2013 heeft de politieke verhoudingen verrassenderwijs gestabiliseerd. Het huidige vierpartijkabinet Rutte III staat voor een vergelijkbaar ingewikkelde opgave, zeker nu het na de Statenverkiezingen in de Eerste Kamer zijn meerderheidspositie heeft moeten opgeven. Net als bij Rutte II is het kabinet aangewezen op politieke deals met de 'constructieve oppositie', en is het een centrale vraag hoe oppositiepartijen als PvdA, SP en GroenLinks zich willen opstellen ten aanzien van de lopende besprekingen over de verdere uitwerking van de pensioenafspraken, het klimaat en een leven lang ontwikkelen.

Overigens geldt deze politieke wending ook in het Europees Parlement, waar het cordon van sociaal-democratische en chris-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

ten-democratische partijen na de Europese verkiezingen van mei 2019 is gebroken. Ook hier bestaat noodzaak tot nieuwe coalities met sociaal-liberale of groene partijen om tot gezonde politieke vernieuwing te komen. Dat brengt ons bij de vraag hoe belangwekkende hervormingen kunnen worden doorgevoerd in een politiek jaloers tijdperk.

De onzekerheid van politieke hervormingen

Onze samenleving vergrijsst en heeft te maken met ingrijpende digitalisering en technologische innovatie, twee ontwikkelingen die om een samenhangend antwoord vragen. Eerder hebben we naar voren gebracht dat een toerustingsagenda van sociale investeringen voor onderwijs en arbeidsmarkt, in nauwe samenhang met een inclusieve sociale zekerheid, noodzakelijk is.⁹ Om een dergelijke hervormingsstrategie te realiseren moeten diverse verschillende dilemma's gelijktijdig worden overwonnen, op beleidsinhoudelijk, distributief alsook op institutioneel terrein.

In de eerste plaats is het cognitief moeilijk, zo niet onmogelijk om ex ante uit te maken welke beleidsinvestering of voorgestelde inhoudelijke hervorming in de toekomst het meeste oplevert. Zelfs als kiezers – of politici – voldoende geïnformeerd zijn over wat er vandaag speelt in de politiek, zijn niet goed in staat om de voorgestelde hervormingen van concurrerende partijen op inhoudelijke merites te beoordelen. Een goed voorbeeld is de inrichting van het beroeps- en algemeen vormend onderwijs en het leenstelsel: durven individuele studenten (en hun ouders) schulden te maken, en wat zijn hun alternatieven als de overheid zich op dit gebied nog verder terugtrekt? Die inhoudelijke afweging is nog moeilijker bij maatschappelijk complexe thema's, zoals de klimaatverandering, waarbij nieuwe beleidsinzichten theoretische en empirische bijval krijgen in de wetenschap, terwijl brede politieke steun vaak ver te zoeken is en zonder

maatschappelijke druk gericht op een ander consumenten- en productengedrag ook niet leidt tot een evenwichtige aanpak.

In de tweede plaats geldt dat als we ervan uitgaan dat de verdeling van de uitgaven in het hier nu redelijk meetbaar is, de kosten en opbrengsten in de toekomst in de ogen van veel burgers luchtkastelen blijven – denk aan de pensioendiscussie. Oudere generaties zullen hun vaste rechten en maatschappelijke positie willen behouden, maar zijn afhankelijk van de maatschappelijke toegevoegde waarde van jongere generaties die straks voor hen de lasten moeten dragen. Het helpt daarom als maatschappelijke organisaties meekijken, beleidsvoornemens wegen en (on)bedoelde resultaten betekenis geven.

In de derde plaats komt verzet tegen maatschappelijke hervormingen waarschijnlijk minder voort uit een afkeer tegen duurzame overheidsuitgaven (en de bijkomende belastingen), maar eerder uit een teruglopend vertrouwen dat publieke autoriteiten hun langetermijnbeloften kunnen en willen inwilligen. Het vertrouwen in maatschappelijke instituties is tanende, zo blijkt uit menig SCP-verkenning. Dat leidt ertoe dat politieke inzet om hervormingen door te voeren gemakkelijk kan schuiven tussen partijen, zeker wanneer één-antwoord-partijen (anti-islam, anti-EU, anti-markt) oververtegenwoordigd zijn in het parlement. Het vertrouwen in maatschappelijke organisaties is een stuk hoger, vandaar dat hun bijdrage niet genegeerd mag worden.

Anders geformuleerd: schikken en plooiën in de overlegeconomie kan helpen de inhouds- en verdelingsvariabelen bij relevante hervormingen in kaart te brengen. Dat kan natuurlijk leiden tot besluiteloosheid als partijen het structureel oneens blijven, maar dat komt historisch weinig voor. Het voordeel van het polderoverleg is dat gedeelde besluiten over de beleidsinhoudelijke strategie en de verdeling van kosten en baten beter worden gelegitimeerd, ook op langere termijn, en daarmee gemakkelijker kunnen worden uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

gevoerd. Als we deze dilemma's vergelijken met 'winner takes all'-regeringen waar door één partij met breed mandaat worden geregeerd, moeten we onder ogen zien dat bij de Brexit in het Verenigd Koninkrijk en de strijd van de Franse gele hesjes van de 'straat tegen de staat', maatschappelijke actoren geen enkele constructieve rol (kunnen) spelen.

Daar komt bij dat in Nederland door het toevoegen van expertise van buiten (de planbureaus, hoorzittingen, expertmeetings) meer inzicht wordt geboden in de kwaliteit van de (cognitieve) informatie van langetermijnconsequenties van beleid. Daarnaast kan distri-

Gezien de lage rente investeert onze regering niet voldoende in scholing en publieke voorzieningen

butief opportunisme van partijen in de kiem wordt gesmoord en een als fair gepercipieerd kosten-en-batencompromis wordt gesmeed, die in het licht van veranderende omstandigheden werkende weg kan worden aangepast.

Ten slotte kan institutionele inzet door de tijd wordt gestabiliseerd, waardoor beleidsalternatieven beter kunnen worden gewogen en op hun merites bezien.¹⁰ Dat maakt het mogelijk de politiek te verplaatsen naar bijvoorbeeld internationale niveaus (Brussel, Frankfurt) of naar de regio (Amsterdam, Eemsdelta, Eindhoven, Rotterdam, Twente et cetera) met behoud van een vinger aan de pols door een goede wisselwerking tussen het landelijke en het lokale politieke niveau. Niet voor niets heeft de SER in 1992 (*Convergentie en overleg-economie*) en in 2019 (*Prioriteiten voor een fair Europa*) een gezamenlijk advies uitgebracht over de kadering van de Europese binnen-

markt en de maatschappelijke vraagstukken die bij internationale migratie, klimaatverandering en open competitie onvermijdelijk om de hoek komen kijken.

Naar een herijking van de verzorgingsstaat

De voorliggende uitdagingen zijn omvangrijk, maar niet onhanteerbaar. Sinds de jaren tachtig zijn in vergelijking met andere landen waar politieke vetoposities bestaan, in Nederland enkele belangwekkende hervormingen doorgevoerd. Zo zijn we in korte periode in plaats van vervroegd gaan uitreden steeds langer gaan werken (was de feitelijke uittreedleeftijd rond 2002 volgens het CBS gemiddeld 60 jaar, nu wordt deze opgetrokken naar 67 jaar). De ogenschijnlijk vaste rechten op hypotheekaf trek zijn omgebouwd naar een eerlijker verdeling. Op de arbeidsmarkt participeren vrouwen veel meer dan vroeger en ook in hogere functies, en de tweede, derde en straks vierde generatie etnische minderheden boeken soms opvallende successen. Ook is eindelijk een (voorzichtig) begin gemaakt met maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het ligt daarom voor de hand de beschermende verzorgingsstaat verder te completeren met investeringen in duurzame ontwikkeling, kinderopvang, (positieve) gezondheidzorg en goede verlofregelingen, zodat individuele burgers en huishoudens zichzelf beter kunnen redden, en indien nodig een beroep kan worden gedaan op sociale bescherming.

De sociale partners kunnen bij uitstek steun geven aan een loopbaangerichte ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden en capaciteiten. Ook moeten zij, samen met het beroepsonderwijs, transities in de levensloop en op de arbeidsmarkt helpen te vergemakkelijken, en voor personen die dreigen uit te vallen vormgeven aan een inclusieve sociale zekerheid voor inkomensbescherming en

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

economische veerkracht. De sociale partners kunnen daarbij een nieuw evenwicht tussen werk en privéleven bewerkstelligen en sociale inclusie en ecologisch verantwoorde concurrentiekracht op lange termijn bevorderen.

Zijn toerusting en representativiteit verenigbaar?

Wat vraagt dit alles van het sociaal overleg als de representativiteit van de betrokken sociale en politieke actoren steeds ter discussie wordt gesteld? We noemen drie punten van aandacht.

1 De representativiteit van de partijen in het overleg

De representativiteit van partijen in het overleg wordt regelmatig ter discussie gesteld. Stereotiepe beelden als de 'vergrijzende vakbeweging' en het onbarmhartige 'grootkapitaal' doen geen recht aan de pluriformiteit in de achterbannen van werkgevers en werknemers. Er zijn verschillende manieren om dit

Het georganiseerde bedrijfsleven is openlijk verdeeld over de te volgen koers

beeld te verbeteren. Al vaker is voorgesteld te knutselen aan de institutionele regels, bijvoorbeeld door artikel 14 van de Wet CAO over de dekking van de cao bij niet-georganiseerde werkgevers te wijzigen, en verplichte of andere gedelegeerde vormen van vertegenwoordiging en lidmaatschap te realiseren.¹¹

Daarmee kan in goed overleg worden geëxperimenteerd, zeker op ondernemingsniveau als dat leidt tot versteviging van de dialoog

tussen bedrijfsleiding en medewerkers, maar daarvan is voor het landelijk overleg op korte termijn niet direct een impuls te verwachten. Het is beter als de bestaande organisaties zich weten te vinden in een inclusieve toerustingsagenda. Dat vraagt om leiderschap en nieuwe vormen van inspraak en besluitvorming. Het vakbondsreferendum over de pensioenen getuigde van politieke moed en varianten daarop kunnen ook bij andere thema's worden herhaald.

Soms zal het nodig zijn om andere maatschappelijke organisaties te betrekken, bijvoorbeeld de jongerenorganisaties of de milieubeweging, zoals ook gebeurt in het centraal overleg. De sterke groei van het aantal flexkrachten en zelfstandig werkenden vraagt ook om betere politieke vertegenwoordiging en andere besluitvorming, zodat de sociale bescherming voor deze groepen gelijk kan worden getrokken met die van werkenden in loondienst, met inachtneming van hun positie. Ook de bestaande partijen kunnen hun onderlinge coalities en wederzijdse samenwerking verdiepen. Niet voor niets heeft werkgeversvereniging AWWN in najaar 2018 gesteld behoefte te hebben aan een sterke tegenmacht voor een constructieve dialoog in bedrijven en sectoren.

2 Gezamenlijke monitoring, evaluatie en rekenschap

Uitwisseling en afstemming tussen de overheid en maatschappelijke organisaties op landelijk of regionaal niveau leiden tot een breder repertoire van beleidsperspectieven, maar zonder gericht monitoren van gemaakte afspraken en inspanningen leiden ze niet tot voortschrijdende inzichten.¹² Deelnemende actoren die in elkaar investeren raken beter geïnformeerd over elkaars bedoelingen en krijgen vervolgens ook weer meer respect voor de spankracht van onderlinge afspraken. Dit is een goed voorbeeld van 'groot denken en klein doen', zoals Herman Tjeenk Willink onlangs naar voren bracht om de slijtage in de

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

publieke dienstverlening te keren.¹³ Relevant is niet alleen de toegang tot betrouwbare kennis en informatie, ook moeten gezamenlijke conclusies worden getrokken, zoals de doorrekening van alternatieven door het CBS en CPB (denk aan de discussie over parallelle werelden op de arbeidsmarkt met oog voor de kwetsbare groepen en verliezers van het economische mondialiseringsproces) of het Planbureau voor de Leefomgeving (in de klimaatdiscussie).

De overheid kan tal van gedragsexperimenten initiëren en daaruit samen met de sociale partners lering trekken (dus ook met de vakbeweging met zijn kennis van de werkvloer). Daarbij doen zich allerlei varianten voor. Soms komt de evaluatie van binnenuit, bijvoorbeeld in het kader van de wettelijk vastgelegde parlementaire beleidsverantwoording, soms worden ook commissies aan het werk gesteld, zoals bij de pensioenontwikkeling, de specialisten die werken aan de tafels van het Klimaatakkoord, of de Staatscommissie-Borstlap over de flexibilisering op de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor de arbeidsverhoudingen op decentraal niveau; zo kwam de cao-doorbraak na langdurige stakingen in de schoonmaaksector in 2014 tot stand doordat werkgevers en werknemers bereid waren te kijken naar de werkbelasting en kwaliteit van de arbeid, en de waardering daarvoor ook in de prijs van de cao uit te drukken.

Deze voorbeelden op uiteenlopende beleidsterreinen nemen niet weg dat in de arbeidsverhoudingen maar nauwelijks worden geëvalueerd. Zo vroeg het Mondriaanakkoord in 2013 € 600 miljoen extra investeringen ten opzichte van de Regeringsverklaring. Maar er is geen tijdige en systematische evaluatie uitgevoerd naar de betekenis van de zogenoemde sectorplannen die zijn opgesteld in bijvoorbeeld de logistiek, de metaal en de zorg. Wat heeft dit opgeleverd in termen van groei en structuur van de werkgelegenheid? Zijn er nieuwe verbindingen ontstaan in de beroepspraktijkvorming tussen onderwijs en bedrijfs-

leven, waardoor nieuwe leerroutes kunnen worden gerealiseerd die vorm geven aan een beleid van een leven lang ontwikkelen? Of is er kostbaar overheidsgeld verspeeld?

Dit proces vooronderstelt een actieve rol van sociale partners in het monitoren van de afspraken, om een gedeeld leerproces te entameren en daarover rekenschap te geven en feedback te rapporteren. Aldus gevalideerde afspraken versterken een verantwoordelijkheid over en weer om toe te zien op de uitvoering van bijvoorbeeld ‘werk voor iedereen’ en het bereik van een ‘positieve leercultuur voor een leven lang ontwikkelen’.

3 Ongerichte regionale initiatieven

Een van de centrale beleidsuitgangspunten van het kabinet is de regionalisering van de economie en de devolutie van openbaar bestuur, waarin veel innovatiemiddelen worden geïnvesteerd. Er zijn alom publiek-private samenwerkingen, regionale enveloppes, ‘skills’-akkoorden en ‘learning communities’ ontstaan, die ook met elkaar wedijveren.

Theoretisch gezien kunnen we veel geloof hechten aan het idee dat in verschillende grootstedelijke gebieden in Nederland onder invloed van de overheid ‘triple helix’-knooppunten van scholen en bedrijvigheid ontstaan die in samenhang bijdragen aan een productief arbeidsmarktklimaat. Niet enkelvoudige liberalisering, maar bevordering van marktgerichte innovatie, regionale samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en bedrijfsleven — en sociale investeringen in onderwijs en om- en bijscholing, alsook in praktijkonderzoek — zijn de basis voor ‘democracy and prosperity’, zoals blijkt uit de historische studie van Iversen en Soskice.¹⁴

Als we de passages in het Sociaal Akkoord van 2013 lezen over ‘samenwerking en regie over regionale ontwikkeling’, is in de afstemming daarover echter niet zoveel vooruitgang geboekt. Hoe weten we nu of de middelen goed worden besteed? Dat geldt ook voor de kabinetsverklaring van 2017 die te veel naar de letter en onvoldoende naar de geest wordt uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

gevoerd. 'Vertrouwen in de toekomst' vraagt om sociale investeringen. We kunnen meer gebruikmaken van de ideeën uit wijken en industrieterreinen die de vitaliteit van steden en regio's versterken en de democratische besluitvorming ook op lokaal niveau verrijken. De overheid moet voorwaarden scheppend optreden en kennisdeling stimuleren, en soms zorgen voor partijversterking en voor bemiddeling als de stemmen tussen verschillende beleidsinitiatieven staken.¹⁵

De vakbeweging heeft niet alleen te kampen met een teruggang maar ook met een vergijzing van het ledenbestand

Duidelijk is dat in grote gemeenten 'economic boards' worden ingericht met overheden, universiteiten en individuele bedrijven die zonder last of ruggenspraak deelnemen, maar het maatschappelijk middenveld is in dit spel niet vertegenwoordigd. We kunnen ook wijzen op de decentralisatie van het sociaal beleid en de jeugdzorg naar de gemeenten. Na het Mondriaanakkoord is een zogenoemde Wmo-kamer ingericht met overleg tussen VNG en de sociale partners (2015), maar daaruit is tot op heden geen systematische informatiestroom op gang gekomen die het vraagstuk van de regionalisering van de arbeidsmarkt inhoudelijk verder kan helpen.

Deze lijst is bij lange na niet uitputtend. Er zou veel te winnen kunnen zijn als meer gevalideerde individuele gegevens worden ingezet over de uitplaatsing van doelgroepen uit de regionale werkbedrijven. Ook bij de alom gerealiseerde publiek-private samenwerkingen in de techniek en zorg ontbreekt het aan

een systematische beschouwing van de tot stand gekomen *inhoudelijke* vernieuwingen in leerwegen voor doelgroepen of verbetering van het praktijkonderwijs. Er is momenteel een onacceptabel tekort aan vakmensen in de techniek en voor de energietransitie, het onderwijs, de veiligheids- en de zorgsector. En de door het kabinet geambieerde doorbraak op het terrein van een leven lang ontwikkelen laat nog immer op zich wachten.

De recepten liggen voor het oprapen: verdiep de bestaande regionale ontwikkelingsagenda's (*human capital*-agenda's), versterk het publieke onderwijs (en vergeet deze keer niet het vakonderwijs op het vmbo en de havo), benut de bestaande leeromgevingen in het beroepsonderwijs voor nieuwe duale trajecten, werk aan de professionalisering en wendbaarheid van werkenden, zorg voor institutionele verbindingen die de positie van flexkrachten en van mantelzorgers versterken.¹⁶ En bedenk een trekkingssysteem met leerrechten voor doelgroepen, niet alleen voor minder geschoolde werkenden; benut ook het potentieel van statushouders en niet-werkenden in het sociale domein.¹⁷ Meer in algemene zin geldt: zonder de kosten te openbaren of de beleidsalternatieven te expliciteren wordt er onvoldoende inhoudelijke argumentatie gegenereerd. De president van de Algemene Rekenkamer, Arno Visser, is in zijn jaarverslag vernietigend over zoveel onduidelijkheid in de overheidsuitgaven.¹⁸

Overlegeconomie heeft behoefte aan leiderschap

Het overleg in de nationale politiek tussen de regering en maatschappelijke organisaties is geen veilig bezit ondanks het feit dat in Nederland belangwekkende langetermijnhervormingen zijn doorgevoerd. Als de economische conjunctuur omslaat en de armoede stijgt, ontstaan er gemakkelijk allerlei broedplaatsen voor xenofob populisme en daarmee wordt ook de euro bedreigd. Als we niet uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

kijken remt het wij-zij-denken in het huidige tijdsgewricht de noodzakelijke institutionele vernieuwing. De overlegeconomie heeft behoefte aan leiderschap dat sociale innovaties kan bevorderen en een nieuw sociaal contract tussen werkenden met vaste en flexibele overeenkomsten in bedrijven en sectoren kan bewerkstelligen.

Goedkoop is uiteindelijk duurkoop. Met de huidige lage rente en begrotingsoverschotten zijn nu de middelen aanwezig om te investe-

ren en de versoberingsreflex ter discussie te stellen. Juist een sociale investeringsstrategie van toerusting op langere termijn is het beste antwoord op de representativiteitsvraagstukken van het sociaal overleg en de beste voorwaarde voor een inclusieve en klimaatverbeterende maatschappelijke en economische ontwikkeling, met behoud van de elementaire sociale bescherming van burgers en politieke trots op de verzorgingsstaat en overlegeconomie van de eenentwintigste eeuw.

Noten

- 1 Deze tekst bouwt voort op ons onderzoek en eerder werk over de ontwikkelingsgang overlegeconomie sinds de val van Lehman Brothers, in opdracht van het Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, waarvan de resultaten later dit jaar worden gepubliceerd.
- 2 Visser J. en A. Hemerijck, (1997), *A Dutch miracle?*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Visser, J. & Meer, M. van der (2010), 'The Netherlands: social pacts in a concertation economy': in S. Agdavic, M. Rhodes & J. Visser (red.), *Social pacts in Europe: emergence, evolution, and institutionalization* (pp. 203-231), Oxford: Oxford University Press.
- 3 Hemerijck, A. & Meer, M. van der (2016), 'Nieuw Nederlands polderen: van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (pp. 167-195), Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 4 Voor een eerste analyse van deze akkoorden, zie de verkenning van de werking van overlegtafels in opdracht van de

- MBO Raad (Meer, M. van der & M. Hensels (2019), *Pacten en akkoorden in het beroepsonderwijs — een overzicht vanuit het MBO*, Woerden: MBO Raad.).
- 5 De Raad van State heeft eerder kritiek geuit op het 'regeren per akkoord' buiten de democratie om (zie Koole, R. (2019), 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', in: *Regelmaat*, april 2019). Een dergelijke kritiek geldt eveneens voor de discussie in de Trêveszaal, het Catshuis of het torentjesoverleg op maandag. Even goed kan worden beargumenteerd dat binnen de huidige politieke verhoudingen 'deals' tussen regeringspartijen, politieke oppositie en maatschappelijke organisaties, die in het openbaar worden besproken en met referenda in eigen kring worden bekrachtigd, juist leiden tot een revitalisering van het politiek debat; zie Rosanvalon, R. (2008), *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 6 IISG, 2018.
- 7 Jongejan J. & J.W. van den Braak (2018), *Samenwerking, bezinning en inspiratie in de (post)polder*, Doorn: SBI.
- 8 Beer P.T. de & M.J. Keune (2018), 'De erosie van het poldermo-

- del', in: *Mens en Maatschappij*, 93 (3), pp. 231-260.
- 9 Hemerijck, A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press; Hemerijck, A. (red.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press; Meer, M. van der, (2014), *Vakmensen en bewust vertrouwen*, oratie. Tilburg Law School; Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014), *Toerusting over de levensloop: naar een verbindende leerarchitectuur in het (beroeps)onderwijs*, 's-Hertogenbosch: echo.
- 10 Jacobs, A.M. (2016), 'Policy making for the long term in advanced democracies', *Annual review of Political Science*, Nr.19, 433-419.
- 11 Zie de recente dissertatie van Niels Jansen (Jansen, N. (2019), *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam), waarin ook wordt betoogd dat de huidige regels voldoende flexibel zijn, maar vakbonden wel aan hun draagvlak moeten werken.
- 12 Sabel, C.F. (1994) 'Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development', in: L. Rodwin & D.A. Schon (red.), *Rethinking the Develop-*

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

- ment Experience: Essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Washington D.C.: The Brooking Institutions.
- 13 Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus.
- 14 Iversen, T. & D. Soskice (2019), *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton: Princeton University Press.
- 15 Voor verschillende adaptieve en reflectieve sturingsvarianten, zie 'De weg van het overleg' (Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen & P.F. van der Heijden, *Weg van het overleg. 25 jaar na Wassenaar*, Amsterdam: Amsterdam University Press).
- 16 Voor toepassingen in de zorg, het onderwijs en bij gemeenten, zie bijvoorbeeld N.I. Boer, M. van der Meer en H. Timmerman (2019), *Duurzaam ontwikkelen*. Den Haag: CAOP).
- 17 De SEO (2019, *Leerrechten door-gerekend*. Amsterdam) heeft onlangs aangetoond dat de macro-economische opbrengsten de kosten van een dergelijke aanpak sterk overtreffen.
- 18 In *Elsevier Weekblad*, 5 januari 2019.