

Hoe goed werkt het poldermodel?

**De prestaties van het Nederlandse
systeem van collectieve
arbeidsverhoudingen
in internationaal perspectief**

Paul de Beer en Eva Mommers

Publicatie nr. 22



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Augustus 2021

Vormgeving en drukwerk:
Weemen web | print | promo, Haps

De Burcht
Henri Polaklaan 9
1018 CP Amsterdam
tel: 020-6241166
info@deburcht.nl
www.deburcht.nl

© De Burcht, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoe goed werkt het poldermodel?

De prestaties van het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in internationaal perspectief

Paul de Beer en Eva Mommers

Publicatie nr. 22



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

Samenvatting.....	6
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	9
Hoofdstuk 2. Doet het ertoe hoe collectieve arbeidsverhoudingen zijn georganiseerd?.....	13
Hoofdstuk 3. Variatie in collectieve arbeidsverhoudingen.....	18
Collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen.....	19
Sociale dialoog.....	22
Vakbonden.....	23
Werkgeversorganisaties.....	24
De overheid.....	24
Ondernemingsraden.....	24
Hoofdstuk 4. Welke systemen van collectieve arbeidsverhoudingen zijn er?.....	26
Hoofdstuk 5. Hoe presteren verschillende modellen van arbeidsverhoudingen?.....	37
Welke doelen streven vakbonden na?.....	38
Hoe presteren de clusters op de vakbondsdoelen?.....	40
Wat is het effect van het systeem van arbeidsverhoudingen op de vakbondsdoelen?.....	44
Verklaren clusters meer dan hun afzonderlijke kenmerken?.....	48
Is Spanje vergelijkbaar met Nederland en Oostenrijk?.....	52
Hoofdstuk 6. Slotbeschouwing en aanbevelingen.....	54
Bijlage - Schalen en variabelen voor de clusteranalyse.....	59
Literatuur.....	62

Samenvatting

Het Nederlandse stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, bekend als het poldermodel, presteert op de meeste vakbondsdoelen *niet* beter dan andere systemen van arbeidsverhoudingen. Dit blijkt uit een vergelijking van de sociaaleconomische uitkomsten van het Nederlandse model met die van andere Europese landen over de periode 1990-2018.

Nederland vormt met Oostenrijk en Spanje een groep landen (of cluster) waarin de collectieve arbeidsverhoudingen zich onder meer kenmerken door sterke centralisatie en coördinatie van de cao-onderhandelingen, de sterk geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers, een nationaal tripartiet overlegorgaan en een hoge organisatiegraad van werkgevers. We noemen dit systeem een meerdere-niveaus-systeem, aangezien er zowel op nationaal, sectoraal als ondernemingsniveau ruimte is voor overleg en onderhandelingen.

We hebben de prestaties van deze groep landen met betrekking tot werkgelegenheid, inkomen en ongelijkheid vergeleken met vier andere clusters van landen. Hierbij hebben we ook rekening gehouden met andere kenmerken van de landen die de verschillen zouden kunnen verklaren. Het meerdere-niveaus-systeem, waar Nederland toe behoort, presteert alleen het beste als het gaat om het tempo van werkgelegenheidsgroei en de (relatieve) hoogte van de pensioenen. Dit systeem van collectieve arbeidsverhoudingen presteert op een na het beste als het gaat om de werkgelegenheidsgraad, de jaarlijkse loonstijging en het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product. De groep met Nederland heeft echter het kleinste aandeel vaste banen (en dus de meeste flexibele banen) van alle clusters. De groep scoort het op een na slechtst als het gaat om het werkloosheidspercentage, de loonongelijkheid en de loonkloof tussen vrouwen en mannen.

Een ander systeem van arbeidsverhoudingen, dat in de Scandinavische landen en België bestaat, scoort aanzienlijk beter als het gaat om ongelijkheid: de loonongelijkheid, het aandeel laagbetaalde banen en de loonkloof tussen vrouwen en mannen zijn daar het kleinst van alle groepen landen. Het gecentraliseerde systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in deze landen onderscheidt zich onder meer van het Nederlandse poldermodel door de hoge organisatiegraad van de vakbeweging (meer dan de helft van de werknemers is vakbondslid), de grote ruimte voor aanvullende cao-onderhandelingen op ondernemingsniveau door vakbonden, maar niet door ondernemingsraden, en de beperkte rol van de overheid, onder andere ten aanzien van het minimumloon.

De drie andere groepen van landen hebben systemen van arbeidsverhoudingen die zich vooral onderscheiden van de twee genoemde systemen doordat er weinig of geen coördinatie en/of centralisatie is van de cao-onderhandelingen. Deze drie groepen scoren op sommige vakbondsdoelen slechter en op andere beter dan de groep met Nederland. Zo kent een derde bipartiet systeem van arbeidsverhoudingen, dat onder meer in Duitsland en Zwitserland bestaat, de hoogste werkgelegenheidsgraad, maar ook de laagste pensioenen en de grootste loonkloof tussen vrouwen en mannen.

We concluderen dat er geen systeem van arbeidsverhoudingen bestaat dat op alle voor de vakbond relevante uitkomsten het beste scoort. Welk systeem van arbeidsverhoudingen het beste is voor de vakbonden, hangt dus af van de vraag aan welke doelen je de hoogste prioriteit geeft. Als vermindering van ongelijkheid op de arbeidsmarkt het hoogste doel is, functioneert het gecentraliseerde systeem van arbeidsverhoudingen in België en Scandinavië het beste.

Waarschijnlijk komt dit vooral door de hoge organisatiegraad in deze landen. Om de ongelijkheid op de arbeidsmarkt te verminderen is het dus van groot belang dat de Nederlandse vakbonden hun ledental weten te vergroten. Het 'Nederlandse' systeem scoort wel relatief goed op een aantal inkomensdoelen, in het bijzonder de loongroei, het loonaandeel in het bbp en de hoogte van pensioenen. Maar een opvallend negatieve uitkomst van dit systeem is het grote aandeel flexibele banen.

Waar het poldermodel een kwart eeuw geleden werd geroemd om zijn goede prestaties op sociaal en economisch gebied, is daar nu minder reden voor. Op grond van onze analyse is er geen reden om aan te nemen dat de vakbonden in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen er in algemene zin beter in slagen hun doelen te realiseren dan in andere modellen. Vanuit dit perspectief is er dan ook niet zoveel reden om aan continuering van het poldermodel een grote prioriteit te geven.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Het online debat¹ dat de twee kandidaten voor het voorzitterschap van de FNV, Kitty Jong en Tuur Elzinga, op 3 februari 2021 voerden, spitste zich toe op de vraag of de FNV nog wel moest meewerken aan 'Haagse' akkoorden of zich helemaal moest richten op de belangenbehartiging van werkenden in de bedrijven en sectoren. Hoewel deze tegenstelling tussen 'polderen' en 'folderen', of tussen 'de staat' en 'de straat', in de hitte van het verkiezingsdebat ongetwijfeld als scherper werd gepresenteerd dan zij feitelijk is, gaat het wel degelijk om een reële discussie over de meest effectieve strategie voor de vakbeweging. Daarover is in het verleden al heel wat discussie gevoerd zowel binnen de vakbonden als onder academische onderzoekers. De Nederlandse vakbeweging kiest al zeker een eeuw lang overwegend voor een strategie waarbij zij niet alleen via strijd tegen en onderhandelingen met werkgevers probeert de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van werkenden te verbeteren, maar ook via overleg op landelijk niveau met de overheid streeft naar verandering van het overheidsbeleid en de wet- en regelgeving. Dit laatste kreeg na de Tweede Wereldoorlog vorm in formele instituties als de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid en verkreeg in de jaren negentig van de vorige eeuw (opnieuw) internationale faam als het 'poldermodel'. Nederland geldt in de internationale academische literatuur nog altijd als een schoolvoorbeeld van een corporatistisch land, waar de vakbonden, tezamen met de werkgevers, worden betrokken bij en medeverantwoordelijk dragen voor de vormgeving en uitvoering van het sociaaleconomisch beleid. Dat zou – in ieder geval in het verleden – hebben bijgedragen aan de goede Nederlandse prestaties op zowel economisch als sociaal gebied (vgl. Visser en Hemerijck, 1997). Er zijn echter ook altijd kritische geluiden te horen geweest over dit model. Binnen de vakbeweging zelf is de kritiek veelal dat de vakbond zich vervreemt van zijn achterban door zich te committeren aan compromissen die op hun best slechts ten dele tegemoetkomen aan de wensen van de vakbond en zijn achterban. Kitty Jong verwoordde dit standpunt in het verkiezingsdebat door te stellen dat zij alleen een sociaal akkoord op nationaal niveau zou ondertekenen als “die gewoon helemaal de FNV-agenda is”.² In academische kring is het corporatistische overlegmodel bekritiseerd omdat het onvoldoende democratisch gelegitimeerd zou zijn en omdat het slagvaardige besluitvorming door de overheid en effectief beleid zou belemmeren of in ieder geval zou vertragen.

Dat dit debat nog altijd niet (definitief) beslecht is – en dat zal ook niet het geval zijn nu Tuur Elzinga is verkozen tot FNV-voorzitter – is niet zo verwonderlijk, omdat we nog altijd weinig weten over de effecten van de positie en de rol van de vakbeweging in het sociaaleconomische bestel op de (macro-economische) uitkomsten van een land en, meer specifiek, op de mate waarin vakbonden erin slagen hun doelen te realiseren. Dit rapport beoogt meer licht op deze vraag te werpen door een internationaal vergelijkende analyse van de prestaties van verschillende nationale 'modellen' van arbeidsverhoudingen.

Omdat een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in de eerste plaats een nationaal fenomeen is – al kunnen daarbinnen variaties zijn tussen sectoren en/of regio's – kunnen we de effecten van een bepaald systeem alleen vaststellen door ofwel een vergelijking te maken tussen landen met verschillende systemen, ofwel de gevolgen te onderzoeken van veranderingen in zo'n systeem in de loop van de tijd. In dit rapport zullen we beide methoden combineren.

1 <https://www.fnv.nl/over-de-fnv/wat-jij-kunt-doen/beslis-mee-met-de-fnv/verkiezingen/verkiezingen-voorzitter-fnv/debatbijkomst-kandidaat-voorzitters-3-februari>

2 Minuut 41 van het debat (zie vorige noot).

We maken gebruik van 24 kenmerken van systemen van arbeidsverhoudingen in 21 Europese landen over de periode 1990-2018. We delen deze landen in in een aantal groepen ('clusters') met een vergelijkbaar systeem van arbeidsverhoudingen en gaan vervolgens na of deze clusters systematisch verschillen in hun sociaaleconomische prestaties en of die prestaties veranderen als het systeem van een land verandert. De sociaaleconomische prestaties meten we aan de hand van een aantal macro-economische kengetallen die een indicator vormen voor een aantal belangrijke doelen van vakbonden, zoals (meer) werkgelegenheid, (minder) werkloosheid, (hogere) lonen, (betere) pensioenen en (kleinere) loon- en inkomensverschillen.

Onze analyse biedt inzicht in de vraag of bepaalde systemen van arbeidsverhoudingen op sommige van deze sociaaleconomische indicatoren systematisch beter scoren dan andere systemen. Als dit het geval is, betekent dit dat vakbonden die die doelen onderschrijven, in die specifieke landen er beter in slagen hun doelen te realiseren dan vakbonden die in een ander systeem van arbeidsverhoudingen opereren. Nu kunnen vakbonden die er in mindere mate in slagen hun doelen te realiseren, natuurlijk niet simpelweg naar een ander systeem van arbeidsverhoudingen overstappen. Die systemen zijn immers vaak het resultaat van een lange historische ontwikkeling en waarschijnlijk ook van een specifieke nationale cultuur, waarbij veel verschillende actoren een rol spelen – naast de vakbonden in ieder geval ook de werkgevers en werkgeversorganisaties en de overheid. We zullen echter zien dat die systemen niet onveranderlijk zijn. Een aantal landen heeft in de afgelopen dertig jaar een transitie doorgemaakt van het ene naar een ander systeem van arbeidsverhoudingen. Hoewel dit niet per se een weloverwogen en bewuste keuze hoeft te zijn geweest, laat het wel zien, dat systemen van arbeidsverhoudingen niet statisch zijn – al vertonen ze doorgaans een hoge mate van stabiliteit over de tijd – en dat er in beginsel keuzes te maken zijn over de inrichting en vormgeving van een dergelijk systeem. Aangezien uit onze analyse zal blijken dat het systeem van arbeidsverhoudingen dat in Nederland bestaat in sommige opzichten voor vakbonden minder goede resultaten oplevert dan andere systemen, zou dit op zijn minst reden moeten zijn om het Nederlandse systeem kritisch te bezien. Zonder dat dit hoeft te betekenen dat we het 'poldermodel' vaarwel zeggen, zou dit wel reden kunnen zijn om te bezien of ons systeem op onderdelen kan worden aangepast, zodat het in de toekomst voor de vakbeweging gunstiger resultaten zal opleveren.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk bespreken we de verschillende componenten van een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen en hoe (sterk) deze kunnen variëren. In hoofdstuk 3 gaan we na waarom een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen van invloed is op de realisatie van de doelen van vakbonden en welke aspecten hierbij een rol spelen. In hoofdstuk 4 geven we een overzicht van de verschillende soorten systemen van arbeidsverhoudingen die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden. Vervolgens construeren we op basis van een groot aantal kenmerken van collectieve arbeidsverhoudingen een eigen indeling of clustering van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen. In hoofdstuk 5 gaan we na of het er voor de vakbeweging toe doet tot welk systeem van collectieve arbeidsverhoudingen zij behoort. We onderzoeken of het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen van invloed is op drie soorten vakbondendoelen, die respectievelijk de werkgelegenheid, het inkomen en de (inkomens)ongelijkheid betreffen. We sluiten in hoofdstuk 6 af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Deze publicatie is gebaseerd op een Engelstalig wetenschappelijk onderzoeksrapport, dat kan worden gedownload van de website van de Burcht. Voor alle verdere onderbouwing van en details over de onderzoeksmethode en de analyse wordt verwezen naar dit rapport.³

3 Eva Mommers & Paul de Beer (2021). How does the industrial relations system affect the realization of union goals? Working Paper. Amsterdam: De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. Te downloaden van <https://www.deburcht.nl/wetenschappelijk-bureau/publicaties>.

Hoofdstuk 2

Doet het ertoe hoe collectieve
arbeidsverhoudingen zijn
georganiseerd?

Er is een grote variatie in de wijze waarop collectieve arbeidsverhoudingen in verschillende landen zijn georganiseerd. Het gaat hierbij, onder meer, om de mate van centralisatie en coördinatie van cao-onderhandelingen, de aard van de sociale dialoog op nationaal niveau tussen de vakbonden en werkgevers, al dan niet met de overheid, de organisatiegraad en interne organisatie van vakbonden en werkgeversorganisaties en de rol en bevoegdheden van ondernemingsraden (zie hierover veel uitgebreider het volgende hoofdstuk).

Deze verschillen in systemen van collectieve arbeidsverhoudingen zijn vanzelfsprekend van invloed op de wijze waarop vakbonden opereren en de rol die zij spelen bij het tot stand komen van arbeidsvoorwaarden en andere sociaaleconomische uitkomsten. Het ligt voor de hand dat de mate waarin vakbonden erin slagen hun doelen te realiseren mede wordt bepaald door het systeem waarbinnen zij functioneren. Te denken valt aan doelen als volwaardige werkgelegenheid, een fatsoenlijk loon, werkzekerheid, goede pensioenen en gematigde inkomensverschillen. De vraag is vervolgens in welk systeem van arbeidsverhoudingen vakbonden het beste af zijn.

Er is een lange traditie in de academische literatuur over arbeidsverhoudingen – vanaf het bekende boek *Industrial Relations Systems* van Dunlop uit 1958, dat vaak wordt gezien als het startpunt van de academische studie van collectieve arbeidsverhoudingen – waarin aandacht wordt besteed aan de effecten van verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen. Er zijn ook vele empirische studies uitgevoerd naar deze relatie. Toch is er tot op de dag van vandaag weinig met zekerheid bekend over de wijze waarop de organisatie en vormgeving van de collectieve arbeidsverhoudingen tot verschillende uitkomsten (kunnen) leiden en bijdragen aan de realisatie van de doelen van vakbonden. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van wat er uit de wetenschappelijke literatuur bekend is. In de volgende hoofdstukken bespreken we de resultaten van ons eigen onderzoek naar de effecten van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen.

Lange tijd was de dominante opvatting onder onderzoekers op het gebied van collectieve arbeidsverhoudingen dat vooral het niveau waarop collectieve arbeidsvoorwaarden-onderhandelingen plaatsvinden een groot effect heeft op de uitkomsten. Een systeem met gecentraliseerde arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op nationaal niveau zou tot betere resultaten leiden dan een gedecentraliseerd systeem, waarin de onderhandelingen voornamelijk op sector- of ondernemingsniveau plaatsvinden. De reden daarvoor is dat vakbonden en werkgevers die op centraal (nationaal) niveau onderhandelen, gedwongen zijn rekening te houden met de macro-economische effecten van hun afspraken. Vakbonden die op centraal niveau onderhandelen realiseren zich bijvoorbeeld dat hogere lonen kunnen leiden tot hogere prijsstijgingen, waardoor de reële lonen (gecorrigeerd voor inflatie) veel minder stijgen dan de nominale lonen (in euro's). Ook zullen zij rekening houden met mogelijke negatieve gevolgen van hoge loonstijgingen voor de werkgelegenheid of de internationale concurrentiepositie van het land. Vakbonden op nationaal niveau internaliseren de macro-economische effecten van hun eisen en stellen zich daarom gematigd op. Voor werkgevers kan hetzelfde gelden, maar in omgekeerde richting: zij zullen rekening houden met het feit dat op macroniveau lonen

niet alleen een kostenpost zijn voor bedrijven, maar ook een bron van effectieve bestedingen door werknemers. Zij realiseren zich dan dat loonmatiging voor bedrijven minder gunstig is als rekening wordt gehouden met het risico van vraaguitval doordat werknemers minder te besteden hebben. Vakbonden en werkgevers die op decentraal (sector- of ondernemings-)niveau onderhandelen, wegen deze macro-effecten niet mee, omdat de invloed van een individuele sector, laat staan een individuele onderneming, op deze macro-uitkomsten te verwaarlozen is.

In 1988 brachten de Zweedse economen Lars Calmfors en John Driffill in een veel geciteerd⁴ artikel een belangrijke nuancering op deze redenering aan. Zij stelden dat ook onderhandelingen op ondernemingsniveau tot goede macro-economische uitkomsten leiden. De reden daarvoor is dat vakbonden die met individuele werkgevers onderhandelen rekening moeten houden met de gevolgen van hun (loon)eisen voor de concurrentiepositie van het bedrijf. Als de lonen in een bedrijf sterker stijgen dan die in andere bedrijven in dezelfde bedrijfstak, dreigt het bedrijf zich uit de markt te prijzen, doordat het de prijzen moet verhogen, waardoor het niet langer concurrerend is. Dit zal leiden tot werkgelegenheidsverlies en mogelijk zelfs faillissement van de onderneming. De vakbond die met het bedrijf onderhandelt, zal zich deze effecten realiseren en zal daarom de looneisen matigen. Bij volledig gedecentraliseerde onderhandelingen worden de (macro-)gevolgen dus net zo goed geïnternaliseerd door de vakbonden als bij onderhandelingen op centraal niveau, betoogden Calmfors en Driffill. Bij onderhandelingen op bedrijfstak- of sectorniveau is dit effect echter afwezig. Als alle bedrijven in een sector dezelfde loonsverhoging doorvoeren, zal dit hun onderlinge concurrentiepositie niet aantasten. En omdat de goederen of diensten die een sector voortbrengt vaak weinig concurreren met de goederen of diensten van andere sectoren, zal ook de vraag naar die goederen of diensten niet sterk afnemen als de prijs stijgt. Als bijvoorbeeld alle bakkers de prijs van hun brood moeten verhogen omdat de lonen stijgen, zullen de consumenten niet ineens veel minder brood gaan kopen. Maar als dergelijke mechanismen in alle bedrijfstakken optreden, kan het effect op macroniveau toch zijn dat de lonen te sterk stijgen, waardoor de concurrentiepositie van het land verslechtert en de werkgelegenheid afneemt. Calmfors en Driffill verwachtten daarom een kromlijinig (U-vormig) verband tussen de economische prestaties van een land en de mate van centralisatie van de cao-onderhandelingen. De volledig gecentraliseerde én de volledig gedecentraliseerde landen zouden beter presteren dan de intermediaire landen, waar het zwaartepunt van de onderhandelingen op sectoraal of bedrijfstakniveau ligt. Calmfors en Driffill zagen hun verwachting bevestigd in de feitelijke prestaties van een reeks landen in de jaren tachtig. De gecentraliseerde landen, zoals de Scandinavische landen en Oostenrijk, presteerden goed in termen van werkgelegenheid en werkloosheid en hetzelfde gold voor de gedecentraliseerde liberale landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De continentale Europese landen met vooral onderhandelingen op sectorniveau, zoals Nederland, Duitsland en Frankrijk, scoorden juist slecht in deze periode.

Hoewel het onderzoek van Calmfors en Driffill veel aandacht kreeg, bleek al snel dat de uitkomsten die zij presenteerden, niet robuust waren. In de loop van de jaren negentig bleken juist enkele landen met voornamelijk sectorale onderhandelingen, in het bijzonder Nederland,

⁴ Volgens Google Scholar is het artikel 2.873 maal geciteerd.

opvallend goed te scoren. Nederland werd veel minder dan andere Europese landen getroffen door de economische crisis van begin jaren negentig. In toenemende mate werd dit in het buitenland – eerder dan in Nederland zelf – toegeschreven aan de wijze waarop in ons land de collectieve arbeidsverhoudingen waren georganiseerd. In 1997 ontving de Stichting van de Arbeid, in de persoon van de voorzitters van FNV en VNO-NCW, als blijk van waardering hiervoor de gerenommeerde Duitse Carl Bertelsmann-prijs. Hierna werd ook in Nederland zelf steeds lovender over het ‘poldermodel’ gesproken. Eveneens in 1997 probeerden de Nederlandse sociologen Jelle Visser en Anton Hemerijck in hun boek *A Dutch miracle?*, dat in vele talen werd vertaald, dit succes te verklaren. Zij legden de nadruk op de wijze waarop de sociale partners en de overheid de verantwoordelijkheden voor het sociaaleconomisch beleid (ver)delen. Anders gezegd, zij zochten de verklaring in het corporatistische model van Nederland. In de jaren zeventig was het Nederlandse corporatistische model in een impasse geraakt (‘immobiel corporatisme’ noemden zij dit), door gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende partijen en het ontbreken van de bereidheid om het eigen groepsbelang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang. In de jaren tachtig – vanaf het roemruchte akkoord van Wassenaar uit 1982 – namen het vertrouwen en de bereidheid tot compromissen echter toe en veranderde het Nederlandse model in een vorm van ‘responsief corporatisme’.

Anders dan Calmfors en Driffill legden Visser en Hemerijck minder nadruk op het niveau van cao-onderhandelingen, maar vooral op de kwaliteit van de sociale dialoog op nationaal niveau. Net als veel critici van Calmfors en Driffill verlegden zij daarmee de focus van het formele onderhandelingsniveau naar de mate van coördinatie van onderhandelingen op verschillende niveaus (zie bv. Flanagan 1999). Als sectorale cao-onderhandelingen op nationaal niveau worden gecoördineerd kunnen de macro-effecten van cao-afspraken ook in het onderhandelingsproces op sectoraal niveau worden geïnternaliseerd. Coördinatie kan daarmee een vergelijkbare rol spelen als centralisatie en dus hoeven de uitkomsten van gecoördineerde gedecentraliseerde cao-onderhandelingen niet anders te zijn dan van gecentraliseerde onderhandelingen. Deze gedachtegang heeft sindsdien breed ingang gevonden. In de meest recente studie van de OECD (2018) naar de effecten van verschillende systemen van collectieve onderhandelingen wordt hiervoor ook empirisch bewijs gevonden. De OECD concludeert dat twee gecoördineerde systemen de beste resultaten opleveren in termen van werkgelegenheid, loonongelijkheid en inclusiviteit, namelijk het ‘hoofdzakelijk gecentraliseerde en gecoördineerde’ (*‘predominantly centralised and co-ordinated’*) systeem en het ‘georganiseerde gedecentraliseerde en gecoördineerde’ (*‘organised decentralised and co-ordinated’*) systeem. België en Finland kennen het eerste systeem, Denemarken, Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Noorwegen en Zweden het tweede systeem.

Kenmerkend voor deze meer recente studies van het effect van collectieve arbeidsverhoudingen is dat er wordt uitgegaan van wisselwerking of complementariteit tussen verschillende onderdelen van het systeem. Het effect van een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen kan dus niet volledig worden herleid tot het effect van de afzonderlijke componenten, omdat die componenten elkaar wederzijds kunnen versterken of verzwakken. Dit sluit aan bij de zogenaamde *Varieties of Capitalism* benadering (Hall & Soskice 2001), waarin

wordt verondersteld dat de verschillende domeinen van een sociaaleconomisch systeem op elkaar zijn afgestemd. Bij Hall & Soskice (2001) gaat het om de afstemming of complementariteit tussen de collectieve arbeidsverhoudingen, het beroepsonderwijs, het ondernemingsbestuur, de relaties tussen bedrijven en de arbeidsverhoudingen binnen de onderneming. Volgens hen kunnen er verschillende sociaaleconomische systemen naast elkaar bestaan (zij onderscheiden de liberale markteconomieën en de gecoördineerde markteconomieën) die alle succesvol kunnen zijn. Past men dezelfde redenering toe op het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen, dan is het aannemelijk dat de verschillende componenten van een systeem op elkaar zijn afgestemd en hierdoor elkaar kunnen versterken (maar potentieel ook verzwakken). Zo kan coördinatie de effectiviteit van sectorale cao-onderhandelingen vergroten, en kan bijvoorbeeld algemeenverbindendverklaring van cao's compensatie bieden voor een relatief lage organisatiegraad van vakbonden, of kunnen ondernemingsraden de afwezigheid van vakbonden op ondernemingsniveau compenseren.

Anders dan Hall & Soskice, die stellen dat zowel de liberale als de gecoördineerde markteconomieën succesvol zijn, lijkt het bij systemen van collectieve arbeidsverhoudingen aannemelijk dat sommige systemen beter functioneren dan andere. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de kenmerken waarin systemen van collectieve arbeidsverhoudingen kunnen verschillen en vervolgens onderzoeken we of deze (combinaties van) kenmerken ook daadwerkelijk van invloed zijn op de prestaties van het land en de realisatie van vakbondsdoelen.

Hoofdstuk 3

Variatie in collectieve arbeidsverhoudingen

In het vorige hoofdstuk zagen we dat er, zowel op theoretische als empirische gronden reden is om te verwachten dat het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen van een land van invloed is op de macro-economische prestaties van dat land. Alle EU-landen kennen een meer of minder ontwikkeld systeem van collectieve arbeidsverhoudingen, maar de verschillen tussen deze systemen zijn groot. Deze verschillen zijn meestal het resultaat van een lange historische ontwikkeling, waarin verschillende landen in de loop van de tijd, deels doelbewust en deels min of meer toevallig, verschillende keuzes hebben gemaakt en hierdoor verschillende wegen zijn ingeslagen.

Om beter inzicht te krijgen in de kenmerken van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen die in potentie van invloed zijn op de prestaties van een land, bespreken we in dit hoofdstuk de belangrijkste componenten van zo'n systeem en de variatie tussen landen in de kenmerken van die componenten.

We onderscheiden twee (onderling samenhangende) hoofdcomponenten van een systeem van arbeidsverhoudingen, namelijk collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen en sociale dialoog, en belichten vervolgens de vier belangrijkste actoren in dit systeem, te weten vakbonden, werkgeversorganisaties, de overheid en ondernemingsraden.

Wie minder geïnteresseerd is in een uiteenzetting over de verschillende componenten van collectieve arbeidsverhoudingen, kan dit hoofdstuk ook zonder bezwaar overslaan.

Collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen

De onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers of werkgeversorganisaties over collectieve arbeidsvoorwaarden worden vaak gezien als de kern van een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. In de meerderheid van de EU-landen worden de arbeidsvoorwaarden van meer dan de helft van de werknemers gereguleerd in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). In verreweg de meeste gevallen komen deze tot stand in onderhandelingen tussen een of meer vakbonden en een individuele werkgever dan wel een of meer werkgeversorganisaties (in Nederland vaak brancheorganisaties genoemd). Hiermee zijn deze onderhandelingen dus cruciaal voor zaken als het loon, vakantie en arbeidstijden, maar vaak ook voor secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals pensioen en scholing, van de meerderheid van de werknemers. De wijze waarop deze onderhandelingen verlopen, de formele procedures die daarvoor gelden, en de reikwijdte en inhoud van de cao's verschillen echter sterk tussen landen en binnen landen vaak ook tussen sectoren en soms tussen regio's.

Twee kenmerken van collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen die in de literatuur veel aandacht hebben gekregen, zijn het dominante niveau waarop de onderhandelingen plaatsvinden en de mate van coördinatie van die onderhandelingen.

Cao-onderhandelingen kunnen grofweg op drie niveaus plaatsvinden, namelijk op landelijk (centraal), sectoraal (bedrijfstak- of branche-) en ondernemings- (decentraal) niveau. Onderhandelingen op nationaal niveau vinden meestal plaats tussen de koepelorganisaties van werkgevers en werknemers (in de internationale literatuur meestal als 'confederaties' aangeduid), onderhandelingen op sectoraal niveau vinden plaats tussen vakbonden en sectorale

werkgeversorganisaties (of brancheorganisaties) en onderhandelingen op ondernemingsniveau tussen het management van de onderneming en meestal een of meer vakbonden, maar soms ook een ondernemingsraad.

In veel continentale West-Europese landen vinden cao-onderhandelingen vooral op sectoraal niveau plaats, maar in de afgelopen decennia is het zwaartepunt in sommige landen wel verschoven naar onderhandelingen op het ondernemingsniveau. In liberale landen (in Europa gaat het dan in de eerste plaats om het Verenigd Koninkrijk) en in veel Midden- en Oost-Europese landen vinden de cao-onderhandelingen echter voornamelijk op ondernemingsniveau plaats. Alleen in Finland en in België vinden ook onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden op centraal niveau plaats.

Vaak wordt er in een land op verschillende niveaus onderhandeld. Dit kan naast elkaar plaatsvinden, bijvoorbeeld als in de ene branche cao's voor de gehele branche worden afgesloten, terwijl in een andere branche afzonderlijke ondernemingen met de vakbonden onderhandelen over cao's. Het is echter ook mogelijk dat onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van dezelfde groep werknemers op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo kan een bedrijfstak-cao ruimte laten voor aanvullende onderhandelingen over specifieke arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau. Een landelijke cao, zoals in de Scandinavische landen, legt nooit alle arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers in de economie vast, maar gaat altijd samen met cao-onderhandelingen op een lager niveau om de arbeidsvoorwaarden nader in te vullen.

Hoer arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op verschillende niveaus zich tot elkaar verhouden kan ook verschillen tussen landen. Vaak geldt dat de arbeidsvoorwaarden die op een lager niveau (bv. ondernemingsniveau) tot stand komen alleen mogen afwijken van de cao-afspraken op een hoger niveau (bv. bedrijfstakniveau) als deze in het voordeel van de werknemers zijn (het z.g. begunstigingsprincipe). Dit is echter niet altijd het geval: soms mogen de afspraken op een lager niveau ook ongunstiger zijn voor de werknemers (het omgekeerde begunstigingsprincipe).

In sommige gevallen kunnen bedrijven ook ontheffing krijgen van (een deel van) een bedrijfstak-cao, via zogenaamde openingsclausules. Die kunnen bijvoorbeeld in werking treden als een bedrijf in economische problemen verkeert (in Duitsland is dit een veel voorkomende optie). Er kan ook de voorwaarde aan verbonden zijn dat er eerst overeenstemming met de ondernemingsraad moet zijn bereikt.

Er zijn tussen landen ook belangrijke verschillen in procedures indien arbeidsvoorwaardenonderhandelingen niet tot resultaat leiden en in een impasse belanden. Soms is er voorzien in bemiddelingsprocedures (*mediation*), die het resultaat kunnen zijn van afspraken tussen de sociale partners (eventueel op een hoger niveau), maar ook bij wetgeving dwingend kunnen zijn opgelegd. Ook de regels en procedures rond vakbondsacties, in het bijzonder stakingen, kunnen verschillen. Vaak kennen cao's een zogenaamde vredesclausule, die inhoudt dat de vakbonden die de cao hebben ondertekend geen actie, zoals stakingen, mogen organiseren zolang de cao loopt.

Behalve het niveau waarop over cao's wordt onderhandeld is ook de mate van coördinatie tussen cao-onderhandelingen een belangrijk kenmerk van een systeem van collectieve onderhandelingen. Deze coördinatie kan zowel verticaal (van hoger naar lager niveau) als

horizontaal (op hetzelfde niveau) plaatsvinden en via verschillende kanalen lopen. Een bekend voorbeeld van verticale coördinatie is dat de centrale werknemersorganisatie en/of werkgeversorganisatie voorschriften of adviezen geeft voor de onderhandelingen door de vakbonden of brancheorganisaties op een lager niveau. Zo formuleert de (vakcentrale) FNV in Nederland jaarlijks een looneis, die de onderhandelaars in de sectoren geacht worden als inzet voor de cao-onderhandelingen te hanteren. Op deze wijze kunnen de uitkomsten van de cao-onderhandelingen in uiteenlopende sectoren toch veel op elkaar lijken doordat de onderhandelende partijen steeds dezelfde inzet kiezen. Een voorbeeld van horizontale coördinatie is dat de cao-onderhandelingen in één sector de standaard vormen waar de onderhandelaars in andere sectoren, die daar in de tijd op volgen, zich naar richten (z.g. *pattern bargaining*). Veelal is een grote industriële sector de leidende sector, zoals in Duitsland de metaalindustrie.

Het bereik van cao's in termen van het aantal werknemers dat er onder valt (ook wel de werkingsfeer genoemd) wordt vooral bepaald door de omvang van de bedrijven die direct of indirect (via een brancheorganisatie) aan de cao-onderhandelingen deelnemen. In vrijwel alle landen geldt het zogenaamde *erga omnes* principe, dat inhoudt dat alle werknemers die in dienst zijn van een werkgever die partij was bij de cao-onderhandelingen onder de cao vallen, ongeacht of zij lid zijn van een vakbond die de cao heeft ondertekend. Dit betekent dat het ledental van de vakbonden (de organisatiegraad) veel minder belangrijk is voor het bereik van cao's dan het aantal en de omvang van de bedrijven die bij de cao zijn aangesloten. Overigens kan het aantal vakbondsleden natuurlijk wel van invloed zijn op de vraag of een werkgever(organisatie) met een vakbond wil onderhandelen en op de uitkomst van die onderhandelingen (omdat een vakbond met meer leden doorgaans meer druk kan uitoefenen).

In sommige landen kunnen bedrijfstak-cao's dwingend worden opgelegd aan bedrijven die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die de cao heeft afgesloten. Dit gebeurt via de zogenaamde algemeenverbindendverklaring (avv) door de overheid. De voorwaarden en procedures die hiervoor gelden lopen tussen landen sterk uiteen. Zo geldt in Nederland de voorwaarde dat de bedrijfstak-cao al voor tenminste 55% van de werknemers geldt (via de werkgevers die zijn aangesloten bij de ondertekenende werkgeversorganisatie(s)) en dat een van de ondertekenende partijen de avv heeft agevraagd bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Als aan die voorwaarde is voldaan wordt de cao haast standaard algemeen verbindend verklaard (ge-avv'd), hoewel er uitzonderingen kunnen worden gemaakt als de minister de cao strijdig acht met het algemeen belang. In een land als Duitsland worden de cao's echter alleen bij uitzondering algemeen verbindend verklaard. Het aantal werknemers dat dankzij avv onder een cao valt kan tussen landen dan ook sterk uiteenlopen, maar hierover zijn helaas geen vergelijkbare cijfers beschikbaar. Een belangrijk effect van avv is dat er binnen een bedrijfstak geen (of slechts in beperkte mate) concurrentie tussen bedrijven kan plaatsvinden op arbeidsvoorwaarden, aangezien deze in beginsel voor alle bedrijven gelijk zijn. Hoewel dit een bedoeld effect is van de avv lopen de meningen uiteen over de vraag of dit ook een (uit economisch en/of maatschappelijk oogpunt) wenselijk effect is.

Sociale dialoog

Sociale dialoog is een meer omvattende en bredere term dan collectieve onderhandelingen en duidt op alle vormen van informatie-uitwisseling, overleg en eventueel onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en eventueel de overheid.⁵ Gaat het alleen om vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers dan wordt dit aangeduid als bipartiete sociale dialoog, neemt ook de overheid deel dan is er sprake van een tripartiete sociale dialoog. Collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen kunnen ook onder de noemer van sociale dialoog worden geschaard, maar wij beperken ons hier tot overlegvormen die daarbuiten vallen. Net als cao-onderhandelingen kan sociale dialoog op landelijk, sectoraal en ondernemingsniveau plaatsvinden. We laten hier de supranationale sociale dialoog, zoals die bijvoorbeeld in de EU en in de ILO plaats vindt, buiten beschouwing, omdat dit rapport zich richt op verschillen tussen nationale systemen.

De meest in het oog lopende vorm van sociale dialoog, die tussen landen sterk verschilt, is die van het landelijke overleg tussen vakbonden en werkgevers (gezamenlijk de sociale partners genoemd) en de overheid. Deze nationale sociale dialoog kan uiteenlopen ten aanzien van onder meer de formele of informele vorm, de deelnemende partijen (met of zonder de overheid), de frequentie, de onderwerpen die besproken worden en de doorwerking van eventuele afspraken. Nederland behoort tot de landen met een in hoge mate formeel geïnstitutionaliseerde landelijke sociale dialoog, die overigens verschillende vormen aanneemt. Zowel de bipartiete sociale dialoog tussen de sociale partners in de Stichting van de Arbeid als de tripartiete dialoog in de Sociaal-Economische Raad (hoewel niet de overheid maar onafhankelijke kroonleden daaraan als derde partij deelnemen) behoren hiertoe. Maar daarnaast vindt er ook veelvuldig formeel of informeel overleg plaats tussen vakbonden en/of werkgevers en/of vertegenwoordigers van de overheid.

Een belangrijke uitkomst van een nationale sociale dialoog kan een sociaal pact of sociaal akkoord zijn (ook wel centraal akkoord genoemd). Net als de sociale dialoog kan dit een bipartiet of tripartiet karakter hebben. Een sociaal akkoord kan veelomvattend zijn of zich tot een specifiek thema beperken (zoals het pensioenakkoord van 2019 in Nederland). Het kan bindend of alleen adviserend zijn. In de meeste landen is de totstandkoming van een sociaal pact eerder uitzondering dan regel, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een crisissituatie. Zo kwamen er tijdens de zogenaamde eurocrisis die in 2009 uitbrak in veel EU-landen, ook die geen sterke traditie van een nationale sociale dialoog kennen, tripartiete sociale pacts tot stand. Het klassieke voorbeeld van een sociaal akkoord is het Akkoord van Wassenaar uit 1982, toen er eveneens sprake was van een zware economische crisis. Dit akkoord wordt veelal gezien als het startpunt van het Nederlandse poldermodel.

Ook op sectoraal niveau kan er sprake zijn van een (bipartiete) sociale dialoog, al heeft dit meestal het karakter van cao-onderhandelingen tussen vakbonden en brancheorganisaties. Slechts bij hoge uitzondering speelt ook de overheid hierin een rol.

Op ondernemingsniveau krijgt de (bipartiete) sociale dialoog meestal vorm in het overleg tussen de ondernemingsraad en het management van de onderneming (zie hierna onder ondernemingsraden), hoewel in sommige landen of sommige sectoren ook vakbonden hierbij

5 <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>

een rol (kunnen) spelen. De mate waarin vakbonden op ondernemingsniveau aanwezig zijn en deelnemen aan een sociale dialoog met het management varieert ook sterk. In grote bedrijven is er soms een sterke groep van actieve vakbondsleden (kaderleden) die, al dan niet ondersteund door professionals vanuit de vakbond, in gesprek gaan en soms ook onderhandelen met de bedrijfsleiding.

In sommige landen, zoals Frankrijk en België, kunnen werknemers via verkiezingen bepalen welke vakbond hen vertegenwoordigt in de sociale dialoog met het management. In Frankrijk verschaft dit de vakbonden een hoge mate van legitimiteit ondanks het feit dat minder dan een op de tien werknemers vakbonds lid is.

Vakbonden

Vakbonden, werkgeversorganisaties en de overheid zijn de belangrijkste actoren in ieder systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. Daarnaast kunnen op ondernemingsniveau ook ondernemingsraden een meer of minder belangrijke rol spelen. In deze en de volgende paragrafen bespreken we achtereenvolgens elk van deze actoren.

In landenvergelijkend onderzoek naar de rol of invloed van vakbonden wordt meestal primair naar de zogenaamde organisatiegraad gekeken: het percentage van de werknemers dat lid is van een vakbond. De organisatiegraad loopt sterk uiteen in de EU: van minder dan tien procent in landen als Frankrijk en Hongarije, tot meer dan zestig procent in de Scandinavische landen.

De organisatiegraad is een belangrijke indicator voor de macht, (financiële) middelen en legitimiteit van vakbonden, maar de grote verschillen in de rol en invloed van vakbonden in verschillende landen kunnen zeker niet alleen worden herleid tot verschillen in organisatiegraad. Een ander belangrijk kenmerk is de mate van fragmentatie of concentratie van vakbonden. Fragmentatie betekent dat er veel verschillende (con)federaties naast elkaar opereren, zodat bij cao-onderhandelingen vaak meerdere vakbonden aan tafel zitten of juist sommige vakbonden niet vertegenwoordigd zijn. De fragmentatie is ook groter naarmate meer vakbonden niet aangesloten bij een (con)federatie. Dit zijn vaak zogenaamde categorale bonden, die alleen een bepaalde beroepsgroep in een specifieke sector vertegenwoordigen (bv. een vakbond voor politiemensen of voor treinmachinisten). Concentratie heeft betrekking op het aandeel van de vakbondsleden die zijn aangesloten bij de grootste (con)federatie(s).

Eveneens van belang voor het opereren van vakbonden is de relatie tussen de koepelorganisatie (confederatie) en de aangesloten bonden. Er zijn grote verschillen in de mate waarin die aangesloten bonden zelfstandig kunnen opereren dan wel ondergeschikt zijn aan en in sterke mate worden gestuurd door de confederatie. Als het laatste het geval is, zal dit veelal ook leiden tot een sterkere verticale coördinatie van de cao-onderhandelingen (zie hierboven).

Werkgeversorganisaties

Werkgeversorganisaties hebben altijd veel minder aandacht gekregen in academisch onderzoek dan de vakbonden. Ten onrechte, want zij spelen in een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in beginsel een gelijkwaardige rol als de vakbonden. Zoals we hierboven aangaven zijn ze zelfs belangrijker voor het bereik van cao's dan de vakbonden.

Toch is er over werkgeversorganisaties veel minder bekend dan over vakbonden. Dat komt vooral doordat werkgeversorganisaties minder geneigd zijn openheid te betrachten over bijvoorbeeld hun ledental of over interne discussies dan vakbonden.

Anders dan bij vakbonden wordt de organisatiegraad van werkgevers niet uitgedrukt als het percentage werkgevers dat is aangesloten bij een werkgeversorganisatie, maar als het percentage werknemers dat bij een georganiseerde werkgever werkt. Op dezelfde manier als bij vakbonden kunnen we de fragmentatie en concentratie en de (gezags)verhouding tussen de centrale organisatie en de aangesloten brancheorganisaties als belangrijke kenmerken van de werkgeversorganisaties beschouwen.

De overheid

De overheid vervult in een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in beginsel twee rollen. In de eerste plaats bepaalt zij als wetgever het wettelijke kader waarbinnen de collectieve arbeidsverhoudingen zich afspelen. Het gaat hierbij onder meer om wetgeving op het gebied van collectieve arbeidsovereenkomsten (inclusief algemeenverbindendverklaring), stakingen, arbeidstijden, minimumloon, pensioenen, et cetera. Simpel gezegd stelt de overheid de spelregels vast waaraan de vakbonden en werkgevers(organisaties) zich als spelers hebben te houden.

In de tweede plaats kan de overheid echter ook zelf als speler op het veld van de collectieve arbeidsverhoudingen optreden. Dit is vooral het geval bij de tripartiete sociale dialoog op nationaal niveau, bijvoorbeeld als zij overlegt of onderhandelt met de sociale partners over het sociaaleconomisch beleid of de arbeidsvoorwaarden, soms uitmondend in een sociaal pact. Soms intervenueert de overheid ook direct in de collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, bijvoorbeeld door een loonstop of een maximum loonstijging af te kondigen.

Feitelijk is er nog een derde rol van de overheid, namelijk als werkgever van ambtenaren, maar deze rol zullen we in dit rapport buiten beschouwing laten, omdat de collectieve arbeidsverhoudingen in de overheidssector vaak (sterk) afwijken van die in private sectoren.

Ondernemingsraden

Op ondernemingsniveau wordt de sociale dialoog tussen werkgever en werknemers vaak vormgegeven via het overleg tussen het management en de ondernemingsraad (OR). Een ondernemingsraad verschilt van vakbonden doordat hij geen vereniging is, die zijn kracht en representativiteit primair baseert op het ledental, maar een democratisch gekozen orgaan, waarvan de samenstelling door in beginsel alle werknemers van een onderneming wordt

bepaald. Waar vakbonden in de cao-onderhandelingen een gelijkwaardige partij zijn als de werkgever of werkgeversorganisatie, zijn ondernemingsraden doorgaans ondergeschikt aan het management van een bedrijf, in de zin dat het management uiteindelijk de besluiten neemt. Ondernemingsraden kunnen drie soorten rechten hebben. In de eerste plaats het recht om door het management geïnformeerd te worden over belangrijke voorgenomen besluiten van het management, in de tweede plaats het recht om hierover advies uit te brengen voordat het besluit wordt genomen, en in de derde plaats een instemmingsbevoegdheid, dat wil zeggen dat het management een besluit alleen kan uitvoeren als de ondernemingsraad ermee instemt. Het laatste recht wordt slechts in een klein aantal landen (in het bijzonder Oostenrijk, Duitsland en Nederland) aan ondernemingsraden toegekend en alleen voor specifieke kwesties. Het bekendste voorbeeld hiervan is Duitsland. In de meeste landen kennen ondernemingsraden alleen het informatierecht en soms het adviseringsrecht.

Doorgaans is er geen formele relatie tussen ondernemingsraden en vakbonden, aangezien zij een geheel andere juridische status hebben en een andere rol vervullen. Dat neemt niet weg dat vakbonden vaak wel in ondernemingsraden vertegenwoordigd zijn doordat zij kandidaten voor de ondernemingsraad voordragen die (kader)lid zijn van de betreffende vakbond. In sommige landen (zoals België) mogen zelfs alleen vakbonden kandidaten voor de ondernemingsraad voordragen.

Terwijl in de meeste landen het management van een onderneming, voor zover het niet om de arbeidsvoorwaarden gaat, met de ondernemingsraad overlegt, wordt deze rol in met name de Scandinavische landen voornamelijk door de vakbonden vervuld.

Hoofdstuk 4

Welke systemen van collectieve arbeidsverhoudingen zijn er?

In het vorige hoofdstuk zagen we dat systemen van collectieve arbeidsverhoudingen zeer veel componenten kennen waarin zij van elkaar kunnen verschillen. Om in deze veelheid aan componenten structuur aan te brengen, zullen we in dit hoofdstuk de Europese landen indelen in een aantal groepen of clusters van landen met min of meer overeenkomstige kenmerken.

In hoofdstuk 2 kwamen we al enkele indelingen van landen tegen op basis van een bescheiden aantal kenmerken. Zo zagen we dat Calmfors en Driffill landen typeerden op basis van de mate van centralisatie van de cao-onderhandelingen en daarbij een onderscheid maakten tussen gecentraliseerde, intermediaire en gedecentraliseerde landen. In latere studies (Flanagan 1999) werd daar het element van coördinatie aan toegevoegd. Ook OECD (2018) (zie tevens Garnero 2020) onderscheidt landen op basis van een combinatie van de mate van (de) centralisatie en de mate van (verticale) coördinatie. Theoretisch leidt dit tot zes typen (3 x 2) collectieve onderhandelingsystemen, maar de OECD onderscheidt er maar vijf, omdat de combinatie van volledige decentralisatie en coördinatie niet voorkomt (zie tabel 1).

Tabel 1. Systemen van collectieve onderhandelingen volgens de OECD

	Gecoördineerd	Niet-gecoördineerd
Hoofdzakelijk gecentraliseerd	België, Finland	Frankrijk, Italië, Portugal, Slovenië, Spanje, Zwitserland
Grotendeels gedecentraliseerd	Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden	Griekenland, Ierland, Luxemburg, Slowakije
Volledig gedecentraliseerd		Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, VK

Noot: Alleen Europese landen zijn vermeld; de OECD deelt ook een aantal niet-Europese OECD-landen in.

In 2008 maakte Jelle Visser – die van het boek *A Dutch Miracle?* – een indeling van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen die op meer kenmerken was gebaseerd, namelijk naast het dominante onderhandelingsniveau ook de machtsbalans tussen vakbonden en werkgevers, het karakter van de onderhandelingen, de rol van de sociale partners in het overheidsbeleid, de rol van de overheid in de arbeidsverhoudingen en de wijze van werknemersvertegenwoordiging (door vakbonden en/of ondernemingsraden). Op basis hiervan onderscheidde hij vijf systemen (zie tabel 2) (EC 2008).

Hoewel er wat overeenkomsten zijn, verschillen de indelingen van de OECD en Visser toch op vele punten. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk, want bij de OECD gaat het alleen om het systeem van cao-onderhandelingen terwijl Visser zich op het gehele systeem van collectieve arbeidsverhoudingen richt. Zowel de OECD als Visser baseert zijn categorisering van landen op een kwalitatieve en subjectieve indeling van landen in verschillende groepen. Doordat zij geen 'harde', objectieve criteria hanteren om landen in te delen, moeten hun categorisering en het vooraf hebben van hun plausibiliteit. Er is geen manier om hun indeling daadwerkelijk te toetsen. Om een voorbeeld te geven: de OECD deelt Slowakije in bij de grotendeels gedecentraliseerde

landen en Tsjechië bij de volledig gedecentraliseerde landen, terwijl Visser beide landen indeelt in het gefragmenteerde systeem met het ondernemingsniveau als dominante onderhandelingsniveau. Het is echter niet duidelijk op grond waarvan de OECD tot een andere indeling van Slowakije komt dan Visser. Evenmin is duidelijk waarom Visser België en Finland bij verschillende systemen indeelt, terwijl zij volgens de OECD een afzonderlijke categorie vormen.

Tabel 2. Systemen van collectieve arbeidsverhoudingen volgens Visser (2008)

Naam	Georganiseerd corporatisme	Sociale partnerschap	Gepolariseerd / staatsgeleid	Liberaal pluralisme	Gefragmenteerd /staatsgeleid
Machtsbalans	arbeid	evenwichtig	wisselend	werkgevers	werkgevers
Dominant onderhandelings-niveau	sector	sector	variabel / instabiel	onderneming	onderneming
Onderhandelings-stijl	integrerend	integrerend	conflicterend	conflicterend	berustend
Rol sociale partners in politiek	geïstitutionaliseerd	geïstitutionaliseerd	ongeregeld / gepoliticeerd	uitzonderlijk	ongeregeld / gepoliticeerd
Rol overheid in arbeidsverhoudingen	beperkt (mediator)	schaduw van hiërarchie	frequente interventie	geen interventie	organisatie van transitie
Vertegenwoordiging werknemers	vakbonden (hoge dekking)	duaal (vakbonden en OR)	variabel	vakbonden (lage dekking)	vakbonden (lage dekking)
Landen	Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden	België, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië	Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal, Spanje	Ierland, Cyprus, VK	Bulgarije, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië

Noot: Enkele landen (Ierland, Finland, Hongarije) worden door Visser bij twee categorieën ingedeeld

Vanwege de beperkingen van de genoemde categorisering van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen kiezen wij er in dit rapport voor om de indeling van landen niet op louter kwalitatieve indicatoren en een subjectieve beoordeling te baseren, maar op een statistische clusteranalyse. Bij een clusteranalyse worden groepen van landen gevormd die intern zoveel mogelijk homogeen zijn en extern zoveel mogelijk heterogeen. Simpel gezegd: de leden van een groep lijken zoveel mogelijk op elkaar, terwijl zij zoveel mogelijk verschillen van de leden van andere groepen. In onderstaand kader wordt uitgelegd hoe een clusteranalyse wordt uitgevoerd.

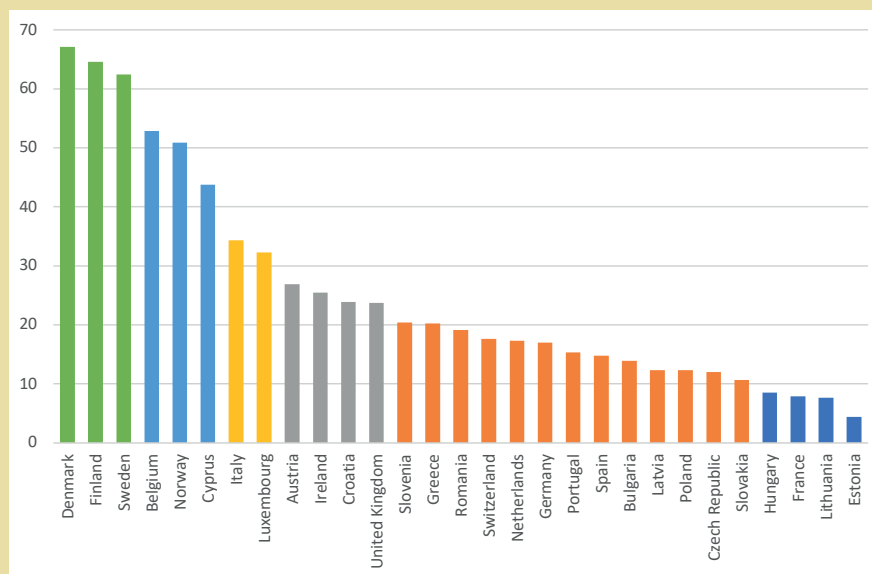
Hoe voeren we onze clusteranalyse uit?

Bij een clusteranalyse moeten alle kenmerken van de leden van een groep (cluster) in een getal worden uitgedrukt om te kunnen berekenen hoeveel zij van elkaar verschillen. Bij een kenmerk als de organisatiegraad van vakbonden is dit eenvoudig te doen. In figuur 1 hebben we de organisatiegraad van vakbonden in Europese landen in 2016 weergegeven.

Op grond hiervan zouden we deze landen in zes clusters kunnen indelen. Een eerste cluster, bestaande uit Denemarken, Finland en Zweden, heeft een organisatiegraad van boven de 60%; in een tweede cluster, bestaande uit België, Noorwegen en Cyprus, is ruwweg de helft van de werknemers vakbondslid; in de derde cluster, bestaande uit Italië en Luxemburg, is een op de drie werknemers georganiseerd; in het vierde cluster, bestaande uit Oostenrijk, Ierland, Kroatië en het VK, is ruwweg een kwart van de werknemers georganiseerd; daarna is er een groot cluster, lopend van Slovenië tot Slowakije, met een organisatiegraad tussen de 10 en 20%; en ten slotte is in het zesde cluster, bestaande uit Hongarije, Frankrijk, Litouwen en Estland, minder dan een op de tien werknemers vakbondslid.

Hoewel het eenvoudig is om landen op basis van één kwantitatieve indicator in te delen in groepen, laat figuur 1 ook de beperkingen hiervan zien. De grenzen tussen categorieën van landen zijn vaak niet scherp te trekken. Zo is het niet evident dat de groep van Oostenrijk tot het VK en de groep van Slovenië tot Slowakije twee aparte clusters vormen. En binnen dit grote laatste cluster zijn de verschillen tussen landen behoorlijk groot: in Slovenië is de organisatiegraad bijna tweemaal zo hoog als in Slowakije. Daarmee is het verschil tussen deze beide landen veel groter dan het verschil tussen Slowakije en Hongarije, die tot verschillende clusters behoren. Als we een iets andere specificatie van de cluster-methode kiezen, kan de uitkomst dan ook een andere zijn, waarbij clusters 3 en 4 worden samengenomen, evenals clusters 5 en 6.

Figuur 1. Organisatiegraad van vakbonden in Europese landen, 2016



Bron: ICTWSS 6.1

We willen de landen echter niet indelen op basis van één indicator, maar een reeks indicatoren voor het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen gebruiken. In dat geval wordt clustering al een stuk complexer en – helaas – ook gevoeliger voor de veronderstellingen die we maken. Bovendien willen we niet alleen kwantitatieve indicatoren gebruiken, zoals de organisatiegraad en de dekkingsgraad van cao's, maar ook kwalitatieve indicatoren voor bijvoorbeeld de mate van centralisatie en coördinatie, de concentratie of fragmentatie van vakbonden en werkgeversorganisaties, de bipartiete en/of tripartiete sociale dialoog op nationaal niveau, de rol van ondernemingsraden, et cetera. Om verschillen tussen landen op deze indicatoren te kunnen meten, moeten we ze alle omzetten naar kwantitatieve indicatoren. Op zichzelf is dit niet zo moeilijk. We kunnen bijvoorbeeld een indicator voor centralisatie construeren, door landen waar de cao-onderhandelingen alleen op ondernemingsniveau plaatsvinden een score van 0 te geven, als de cao-onderhandelingen alleen op bedrijfstakniveau plaatsvinden een score van 1 toe te kennen en bij uitsluitend onderhandelingen op centraal niveau een score van 2 te geven. Als in een land de helft van de cao's op ondernemingsniveau en de andere helft op sectorniveau tot stand komt, zou dit land de score 0,5 krijgen. Men dient zich echter te realiseren dat de grootte van deze getallen niets zegt. Er is immers geen reden waarom het verschil tussen 2 en 1 (tussen centraal en bedrijfstakniveau) even groot zou zijn als tussen 1 en 0 (tussen bedrijfstakniveau en ondernemingsniveau). Door een dergelijke indicator op te nemen in een statistische clusteranalyse wordt deze indicator echter wel als een zogenaamde intervalvariabele geïnterpreteerd. Dat is onvermijdelijk als we bijvoorbeeld zowel verschillen in organisatiegraad als verschillen in centralisatie willen meenemen in een clusteranalyse en we ze dus onderling willen vergelijken.

Men dient zich dan ook te realiseren dat de uitkomsten van een dergelijke clusteranalyse kunnen worden beïnvloed door de keuzes die we maken bij het kwantificeren van de variabelen. Als we bijvoorbeeld gecentraliseerde onderhandelingen een score van 3 in plaats van 2 zouden geven, zou het (kwantitatieve) verschil tussen de gecentraliseerde landen enerzijds en de intermediaire en gedecentraliseerde landen anderzijds groter worden en zou er meer kans zijn dat de gecentraliseerde landen in één cluster worden ingedeeld. Verder is bij een clusteranalyse ook de schaal van een variabele van belang. We zien in figuur 1 dat de organisatiegraad in Europa 63 procentpunten kan verschillen (tussen Estland en Denemarken), terwijl onze centralisatie-indicator maar 2 punten kan verschillen. Als we beide indicatoren op deze wijze in de clusteranalyse zouden opnemen, zou de organisatiegraad een veel groter effect hebben op de resulterende clustering dan de centralisatie-indicator, simpelweg omdat de eerste veel sterker varieert. Om te voorkomen dat de clustering te veel wordt gedomineerd door variabelen waarvan de waarde het sterkst varieert, hebben we alle gebruikte variabelen zo herschaald, dat ze van 0 tot 100 lopen. Door onze centralisatie-variabele met 50 te vermenigvuldigen, krijgt deze de waarde 50 voor bedrijfstakniveau en 100 voor centraal niveau.

Welke indicatoren voor het systeem van arbeidsverhoudingen moeten we opnemen in de clusteranalyse? Idealiter zouden we antwoorden: alle. Immers, we beschouwen systemen van arbeidsverhoudingen als een geheel, waarbij in beginsel ieder afzonderlijk kenmerk van invloed kan zijn op de werking van het systeem als geheel. Er is ook niet veel reden om bij voorbaat aan bepaalde kenmerken meer gewicht toe te kennen dan aan andere. Zo zagen we dat de focus van Calmfors en Driffill op (de)centralisatie te eenzijdig was, waardoor zij belangrijke andere aspecten van het systeem van collectieve onderhandelingen, zoals de mate van coördinatie, buiten beschouwing lieten. Aangezien er geen algemeen geaccepteerde theorie van de werking van collectieve arbeidsverhoudingen is, kiezen wij voor een zo 'open' en onbevangen mogelijke uitgangspositie, waarbij alle kenmerken van een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen van belang kunnen zijn.

Jelle Visser – daar is hij weer! – heeft vanaf 2006 een databestand opgebouwd waarin voor een groot aantal landen over een zo lang mogelijke periode gegevens over vele uiteenlopende aspecten van de collectieve arbeidsverhoudingen worden verzameld. Vanaf 2021 wordt dit databestand mede door de OECD beheerd en geldt het als haar officiële databestand voor *industrial relations*. Ondanks zijn onuitsprekelijke naam (*Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*) en afkorting (OECD/AIAS ICTWSS database) is het de belangrijkste bron van informatie voor internationale vergelijkingen van collectieve arbeidsverhoudingen. Omdat alle variabelen in het bestand numeriek zijn, is het ook bij uitstek geschikt voor de in het kader beschreven clusteranalyse – met inachtneming van de kanttekeningen die erbij zijn geplaatst.

In beginsel lenen alle 234 variabelen in het ICTWSS-databestand zich voor opname in de clusteranalyse. Dit aantal is echter veel te groot om tegelijkertijd in een clusteranalyse te worden opgenomen. Om te beginnen hebben we daarom de meeste variabelen die een specificatie zijn van een andere variabele buiten beschouwing gelaten. Zo telt het databestand bijna 80 variabelen die betrekking hebben op verschillende componenten van het vakbondslidmaatschap of de organisatiegraad: voor verschillende sectoren, leeftijdsgroepen, opleidingsniveaus en mannen en vrouwen. In de clusteranalyse alleen de totale organisatiegraad, voor de gehele werknemerspopulatie en alle sectoren, meegenomen, en niet de organisatiegraden voor verschillende groepen. Bij een aantal andere variabelen is dezelfde werkwijze gevolgd. Vervolgens is onderzocht of de resterende variabelen kunnen worden gecombineerd tot samenvattende schalen, omdat zij betrekking hebben op ongeveer hetzelfde fenomeen – of in ieder geval op fenomenen die met elkaar samenhangen. Hiervoor zijn zogenaamde factoranalyses en betrouwbaarheidsanalyses uitgevoerd. Op deze wijze zijn acht schalen geconstrueerd (op basis van 30 variabelen). De resterende 16 variabelen, die niet met andere variabelen tot schalen te combineren waren, zijn daarnaast als afzonderlijke variabelen in de clusteranalyse opgenomen. Tabel 3 geeft een overzicht van de schalen en de afzonderlijke variabelen die voor de clusteranalyse zijn gebruikt. In een bijlage worden de schalen en variabelen nader toegelicht.

Tabel 3. Overzicht van schalen en afzonderlijke variabelen in clusteranalyse**Collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen:**

- Dekkingsgraad cao's
- Niveau en coördinatie van cao-onderhandelingen
- Flexibiliteit van loonvorming en bemiddeling
- Aanvullende onderhandelingen op ondernemingsniveau
- Articulatie van onderhandelingen op ondernemingsniveau
- Begunstigingsprincipe en avv
- Bemiddeling bij conflicten
- Ondernemingsraden in loononderhandelingen
- Openingsclausules
- Vredesclausules
- Prijscompensatie

Sociale dialoog:

- Rol van vakbonden in cao-onderhandelingen en consultatie van federatie
- Tripartiet overlegorgaan met vakbondsfederatie(s)
- Tripartiete sociale pacten
- Bipartiete sociale pacten en onderhandelingen door federatie(s)
- Geïstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers
- Bepaling minimumloon

Vakbonden:

- Organisatiegraad vakbonden
- Coördinatie van loononderhandelingen door federatie
- Centralisatie van loononderhandelingen door vakbonden
- Invloed vakbond op vertegenwoordigers in onderneming
- Aantal vakbondsfederaties

Werkgeversorganisaties:

- Aantal werkgeversfederaties
- Organisatiegraad werkgevers

De clusteranalyse is uitgevoerd met al deze variabelen voor 21 Europese landen over de periode 1990-2018.⁶ Indien bij een variabele voor een land voor sommige jaren geen gegevens beschikbaar zijn, zijn deze via interpolatie of extrapolatie geschat. Dit betekent dat waarden zijn ingevuld die zo goed mogelijk aansluiten bij de waarden van nabijgelegen jaren.

Zoals hierboven is opgemerkt staat het optimale aantal clusters niet vast. Naarmate het aantal clusters groter is, is de homogeniteit van de clusters (d.w.z. de overeenkomst tussen de landen binnen een cluster) doorgaans groter, maar is de bruikbaarheid van de clusters beperkter, omdat de clusters slechts enkele landen omvatten. Omgekeerd levert een kleiner aantal clusters een meer spaarzame clustering op, maar gaat dit samen met grotere verschillen

⁶ In de eerste jaren van onze analyse, van 1990-1992 vormden Tsjechië en Slowakije nog één land en waren er dus zo landen in onze steekproef.

binnen de clusters, waardoor de clusters minder homogeen worden. Verder is het wenselijk dat de omvang van de clusters niet al te sterk varieert. Een uitkomst met een of twee grote clusters en een fors aantal kleine clusters is minder bruikbaar dan een uitkomst met een redelijk evenwichtige verdeling van de landen over de clusters. De beste balans tussen beide afwegingen – homogeniteit van clusters en spaarzaamheid – vinden we bij een verdeling van de 21 landen in vijf clusters (zie tabel 4).

Tabel 4. Clusters van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5
Nederland Oostenrijk Spanje	België Denemarken Finland Noorwegen Zweden	Duitsland Zwitserland Griekenland (1990-2010) Ierland (1990-2008) Tsjechoslowakije (1990-1992) Tsjechië (1993-1994) Slowakije (1993-1996, 1999-2000)	Hongarije Polen Griekenland (2011-2018) Ierland (2009-2018) Verenigd Koninkrijk Tsjechië (1995-2018) Slowakije (1997-1998, 2001-2018)	Frankrijk Italië Portugal Slovenië

Onze clustering heeft zowel een aantal overeenkomsten als enkele opvallende verschillen met de hierboven besproken clusteringen van de OECD en van Visser. Dat Nederland en Oostenrijk zich in hetzelfde cluster bevinden, komt overeen met de OECD en Visser, maar verrassend is dat ook Spanje in dit cluster is ingedeeld, terwijl dit land bij eerdere clusteringen bij Frankrijk, Italië en Portugal werd ingedeeld, die hier cluster 5 vormen. Evenmin verrassend is dat de Scandinavische landen, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden in een cluster worden ingedeeld. Dat België ook tot dit cluster behoort, komt overeen met de gezamenlijke indeling met Finland bij de OECD. Cluster 3 en cluster 4 overlappen elkaar, doordat Griekenland, Ierland, Tsjechië en Slowakije aanvankelijk tot cluster 3 behoorden en in latere jaren tot cluster 4. Dit hangt samen met de grote veranderingen die deze landen doormaakten. Tsjechoslowakije, en daarna de twee landen waarin het uiteenviel, Tsjechië en Slowakije, maakte de transitie door van een communistisch land naar twee meer liberale landen. Griekenland en Ierland werden beide zwaar getroffen tijdens de eurocrisis en werden door de zogenaamde Trojka (de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het IMF) gedwongen tot ingrijpende aanpassingen, onder andere in de collectieve arbeidsverhoudingen. Echter in Ierland deden zich al in 2009 belangrijke veranderingen voor in het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen, dus nog voor de Eurocrisis, zodat daar ook andere factoren aan ten grondslag moeten liggen. Verder kenmerkt cluster 3 zich vooral door Midden-Europese landen met een lange corporatistische traditie en cluster 4 door liberale landen (Ierland, VK) en geliberaliseerde voormalige communistische landen (Hongarije, Polen, Tsjechië, Slowakije) plus Griekenland sinds 2011. De landen in het vijfde cluster worden ook door de OECD en Visser in hetzelfde cluster ingedeeld, met uitzondering van Slovenië, dat Visser in een ander cluster indeelde.

Om meer inzicht te krijgen in de verschillen in de systemen van collectieve arbeidsverhoudingen tussen de vijf clusters, geven we in tabel 5 aan op welke kenmerken de

landen in de clusters afwijken van de gemiddelde scores van alle landen. Een + betekent dat de gemiddelde score van een cluster minimaal een derde hoger is dan de gemiddelde score en een – dat deze ten minste een derde lager is.

Tabel 5. Gemiddelde score van clusters op indicatoren voor collectieve arbeidsverhoudingen t.o.v. het gemiddelde voor alle landen

cluster	1	2	3	4	5
Dekkingsgraad cao	o	o	o	–	o
Niveau en coördinatie cao-onderhandelingen	o	+	o	–	o
Flexibiliteit van loonvorming en bemiddeling	o	+	o	–	–
Aanvullende onderhandelingen op ondernemingsniveau	–	+	o	o	o
Articulatie van onderhandelingen op ondernemingsniveau	+	–	o	o	+
Begunstigingsprincipe en avv	o	o	o	–	+
Bemiddeling bij conflicten	–	o	o	o	–
Ondernemingsraden in loononderhandelingen	+	–	o	o	+
Openingsclausules	+	–	+	–	o
Vredesclausules	+	o	o	o	–
Prijscompensatie	+	+	–	o	–
Rol van vakbonden in cao-onderhandelingen en consultatie van federatie	o	o	o	o	o
Tripartiet overlegorgaan met vakbondsfederatie(s)	+	o	–	o	o
Tripartiete sociale pacten	o	o	o	–	+
Bipartiete sociale pacten en onderhandelingen door federaties	o	o	o	–	+
Geinstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers	+	+	o	–	o
Rol overheid bij bepaling minimumloon	+	–	–	+	+
Organisatiegraad vakbonden	o	+	o	o	o
Coördinatie van onderhandelingen door federatie	+	+	o	–	o
Centralisatie van cao-onderhandelingen door vakbonden	+	+	o	–	–
Invloed vakbond op vertegenwoordigers in onderneming	o	+	o	o	–
Aantal vakbondsfederaties	o	o	–	o	+
Organisatiegraad werkgevers	+	o	o	–	o
Aantal werkgeversfederaties	–	o	o	o	+

+ : > 133% van gemiddelde score;

– : < 67% van gemiddelde score; o : van 67% tot 133% van de gemiddelde score

Het eerste cluster onderscheidt zich door de sterke centralisatie en coördinatie van de cao-onderhandelingen door de vakbondsfederatie(s), door de sterk geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers en een rol voor de ondernemingsraden in de loononderhandelingen. Er is weinig ruimte voor aanvullende loononderhandelingen op

ondernemingsniveau en deze vinden alleen onder controle van de vakbonden plaats. De cao's bevatten vaak openingsclausules, vredesclausule en prijscompensatie, maar bemiddeling-sprocedures ontbreken. Er is een tripartiet overlegorgaan waarin de vakbondsfederatie(s) zijn vertegenwoordigd. Het minimumloon wordt eenzijdig door de overheid vastgesteld. De organisatiegraad van de werkgevers is hoog en er zijn weinig verschillende werkgeversfederaties. We zouden dit cluster kortweg kunnen aanduiden als een *meerdere-niveaus-systeem*, aangezien er zowel op nationaal, sectoraal als ondernemingsniveau ruimte is voor overleg en onderhandelingen.

Het tweede cluster deelt een aantal kenmerken met het eerste cluster, in het bijzonder de gecentraliseerde en door de vakbondsfederatie(s) gecoördineerde cao-onderhandelingen en de geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers en daarnaast het voorkomen van prijscompensatie in cao's. Verder vinden de cao-onderhandelingen op een relatief hoog niveau plaats, maar kennen ze ook een grote mate van flexibiliteit en zijn er procedures voor bemiddeling. In tegenstelling tot cluster 1 is er veel ruimte voor aanvullende cao-onderhandelingen op ondernemingsniveau door vakbonden, maar niet door ondernemingsraden, die niet door vakbonden op hoger niveau worden gecontroleerd. Er wordt mede daarom weinig gebruik gemaakt van openingsclausules. De rol van de overheid bij de bepaling van het minimumloon is beperkt; in vier van de vijf landen in dit cluster is er geen wettelijk vastgelegd minimumloon. Tot slot is de organisatiegraad van de vakbonden hoog en is de invloed van vakbonden op personeelsvertegenwoordigers in de onderneming groot. We noemen dit kortweg een *gecentraliseerd systeem*.

Het derde cluster scoort op de meeste indicatoren dicht bij het gemiddelde van alle landen en heeft dus niet een erg uitgesproken karakter. Het cluster onderscheidt zich wel van het gemiddelde door het veelvuldig gebruik van openingsclausules, de afwezigheid van prijscompensatie, de beperkte rol van de overheid bij de bepaling van het minimumloon, de afwezigheid van een tripartiet overlegorgaan en het kleine aantal vakbondsfederaties. Vanwege de relatief beperkte rol van de overheid en het ontbreken van een tripartiet overlegorgaan duiden we dit cluster aan als een *bipartiet systeem*.

Het vierde cluster valt op door het grote aantal lage scores op de verschillende indicatoren. In het bijzonder is de dekkingsgraad van cao's laag, wordt er vaak op ondernemingsniveau onderhandeld, is er weinig of geen coördinatie, en kunnen afspraken op ondernemingsniveau ook voor werknemers in ongunstige zin afwijken van de schaarse afspraken op een hoger niveau. Daarom is er ook geen behoefte aan een grotere flexibiliteit in de loonvorming of openingsclausules. De vertegenwoordiging van werknemers heeft een zwakke institutionele basis. De rol van de overheid bij de bepaling van het minimumloon is groot. Er worden weinig of geen tripartiete of bipartiete sociale pacten afgesloten en de organisatiegraad van de werkgevers is laag. We noemen dit cluster een *gedecentraliseerd systeem*, aangezien het zwaartepunt van de collectieve arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op het ondernemingsniveau ligt en er weinig of geen coördinatie plaats vindt.

Het vijfde cluster kenmerkt zich vooral door een relatief zwakke rol van het sectorale niveau. Er zijn relatief veel onderhandelingen op ondernemingsniveau en daarin kan ook de ondernemingsraad een actieve rol spelen, maar er is tevens vaak sprake van algemeenverbindendverklaring en afspraken op lager niveau kunnen alleen afwijken van die op hoger niveau als zij in het voordeel van de werknemers zijn. Er wordt weinig gebruik gemaakt van bemiddeling, vredesclausules en prijscompensatie. Er is tegelijkertijd ook een belangrijke rol voor het centrale niveau, via bipartiete en tripartiete sociale pacten en een sterke rol van de overheid bij het minimumloon. Vakbonden en werkgevers zijn gefragmenteerd door het grote aantal federaties. Vanwege het belang van zowel het ondernemings- als het nationale niveau, duiden we dit cluster aan als het *bipolaire systeem*.

Hoofdstuk 5

Hoe presteren verschillende modellen van arbeidsverhoudingen?

De reden om landen in te delen in clusters van vergelijkbare systemen van arbeidsverhoudingen is, dat we veronderstellen dat zo'n systeem van invloed is op een aantal sociale en economische uitkomsten. Vanuit het perspectief van de vakbeweging stellen we ons de vraag of het ertoe doet in wat voor systeem van arbeidsverhoudingen een vakbond opereert. Gezien de grote verschillen in de organisatie en vormgeving van arbeidsverhoudingen lijkt het haast evident dat die verschillen van invloed zijn op de uitkomsten, maar zoals we hiervoor hebben aangegeven is daarvoor maar weinig hard bewijs. In dit hoofdstuk proberen we ons inzicht hierin te verdiepen door te onderzoeken in hoeverre de vijf clusters van arbeidsverhoudingen die we in het vorige hoofdstuk hebben onderscheiden, daadwerkelijk leiden tot verschillende uitkomsten met betrekking tot een aantal doelen van de vakbeweging.

Welke doelen streven vakbonden na?

De doelen die vakbonden nastreven variëren over de tijd, tussen landen en tussen vakbonden binnen landen (Gumbrell-McCormick & Hyman 2013, p.1). Die doelen variëren tussen het realiseren van kleine verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden van werknemers tot het, al dan niet langs revolutionaire weg, vervangen van het kapitalistische systeem door een systeem waarin de arbeiders aan de macht zijn. In de loop van de vorige eeuw hebben de meeste vakbonden geleidelijk afscheid genomen van revolutionaire pretenties en zijn zij zich primair gaan richten op het realiseren van concrete verbeteringen in de leef- en werkomstandigheden van de werkende klasse. Daarnaast streeft een deel van de vakbonden ook hervormingen van het overheidsbeleid na die ten goede komen aan de werkenden of ex-werkenden, zoals een goed stelsel van sociale zekerheid of een (hoger) minimumloon. Vakbonden verschillen echter in de mate waarin zij die sociale hervormingen van de overheid vragen dan wel zelf trachten te realiseren. Zo zien de Scandinavische vakbonden het minimumloon als de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners en verzetten zij zich tegen overheidsinterventie, terwijl de continentale vakbonden veelal de overheid als eerstverantwoordelijke voor het minimumloon zien (hoewel dit bijvoorbeeld in Duitsland pas vrij recent is gebeurd). Omdat we in dit rapport verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen vergelijken met betrekking tot de realisatie van vakbondsdoelen, moeten we enerzijds alle systemen op dezelfde doelen beoordelen (om überhaupt een vergelijking mogelijk te maken), maar moeten we anderzijds doelen selecteren die door de vakbonden in alle systemen worden gedeeld, om te voorkomen dat we systemen beoordelen op basis van een doel dat sommige vakbonden niet nastreven.

Onlangs de aanzienlijke verschillen in doelen, kunnen we zonder aarzeling stellen dat alle vakbonden streven naar verbetering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van werkenden. Dit impliceert in ieder geval dat er voldoende werk is en dat dit goed wordt betaald. In navolging van Alison Booth (1995) gaan we daarom uit van twee hoofddoelen van vakbonden, namelijk werkgelegenheid en inkomen. We voegen daar een derde, meer omstreden doel aan toe, namelijk vermindering van ongelijkheid.

Omdat inkomen uit arbeid voor de meeste vakbondsleden – en meer in het algemeen voor de meeste werknemers – de belangrijkste bron van inkomen is en dus in hoge mate hun

bestaanszekerheid bepaalt, ligt het voor de hand dat vakbonden doorgaans streven naar meer werkgelegenheid en minder (onvrijwillige) werkloosheid. Hoe hoger de werkgelegenheidsgraad en hoe lager het werkloosheidspercentage, hoe beter vakbonden hun doel op dit gebied weten te realiseren. De werkgelegenheidsgraad (in Nederland vaak nettoparticipatiegraad genoemd) is het percentage van de potentiële beroepsbevolking (gedefinieerd als alle personen van 15 tot en met 64 jaar) dat betaald werk verricht, ongeacht het aantal uren. Het werkloosheidspercentage wordt berekend als het aantal (onvrijwillig) werklozen ten opzichte van de feitelijke beroepsbevolking (gedefinieerd als de werkzame bevolking plus de werklozen).

Een hogere werkgelegenheidsgraad is vooral een vakbondsdoel voor de langere termijn. Op korte termijn vertaalt zich dit meestal als een streven naar groei van de werkgelegenheid. Daarom nemen we, naast de werkgelegenheidsgraad, ook de jaarlijkse procentuele groei van de werkgelegenheid mee als een indicator voor het realiseren van de vakbondsdoelen ten aanzien van de werkgelegenheid.

Het gaat vakbonden echter niet alleen om werk op zich, maar ook om goed werk (vgl. de *decent work* agenda van de ILO en de 'gewoon goed werk' campagne van de FNV). Er zijn tal van aspecten van het werk die het meer of minder goed kunnen maken, zoals de arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud, werktijden, werkdruk, et cetera. Voor de meeste aspecten van het werk zijn helaas geen periodieke internationaal vergelijkbare cijfers beschikbaar. Daarom beperken we ons tot één aspect van de kwaliteit van het werk, namelijk de baanzekerheid. Deze meten we af aan het percentage van de werknemers dat een vast contract (dienstverband voor onbepaalde tijd) heeft.⁷ We veronderstellen dat vakbonden ernaar streven dat zoveel mogelijk werknemers vast werk hebben.⁸

Zoals gezegd is werk voor vakbonden (mede) van belang omdat het de belangrijkste bron van inkomen vormt voor de meeste werkenden. Maar dan moet het werk uiteraard wel fatsoenlijk betaald worden. Behalve naar meer werk, streven vakbonden daarom doorgaans ook naar een hoger loon. De jaarlijkse procentuele stijging van de bruto uurlonen hanteren we als een van de inkomensdoelen van vakbonden. Er kan echter een uitruil bestaan tussen het loon en werkgelegenheid: (te) hoge lonen kunnen ten koste gaan van de werkgelegenheid. Soms wordt daarom verondersteld dat vakbonden in de eerste plaats streven naar een zo groot mogelijke loonsom, dat is het product van de werkgelegenheid en het loon. Die loonsom kunnen we relateren aan het totale inkomen dat in een land wordt verdiend, het nationaal inkomen of bruto binnenlands product (bbp). Verondersteld wordt dan dat vakbonden proberen een zo groot mogelijk deel van het bbp op te eisen voor de werknemers. Hoe groter het loonaandeel in het bbp, hoe beter vakbonden hierin slagen.

Loon mag dan voor de meeste werknemers de belangrijkste bron van inkomen zijn, in veel landen is een groeiend deel van de vakbondsleden gepensioneerd en daarmee primair afhankelijk van een pensioenuitkering. Vakbonden streven er doorgaans ook naar om

7 Omdat er discussie mogelijk is over de vraag of zelfstandigen (en in het bijzonder zzp'ers) meer of minder onzekerheid ten aanzien van hun werk hebben, laten we deze groep buiten beschouwing. Doorgaans onderhandelen vakbonden ook alleen over de arbeidsvoorwaarden van werknemers en niet over zelfstandigen.

8 We onderkennen dat de mate waarin een vast contract daadwerkelijk baanzekerheid biedt kan verschillen tussen de landen en over de tijd, bijvoorbeeld door verschillen of wijzigingen in de mate van ontslagbescherming. Er zijn geen echter geen goede internationaal vergelijkbare cijfers beschikbaar over de feitelijke baanzekerheid.

gepensioneerden van een zo hoog mogelijk pensioen te voorzien. De mate waarin ze hierin slagen kan worden uitgedrukt met de zogenaamde vervangingsratio (*replacement rate*). Deze meten we als het mediane pensioen⁹ van de bevolking van 65-74 jaar in procenten van het mediane loon van werknemers van 50-59 jaar.

Naast de genoemde doelen van meer (zeker) werk en een hoger inkomen, wordt vaak aangenomen dat vakbonden ook streven naar minder (inkomens)ongelijkheid. Dit is minder vanzelfsprekend dan de twee andere doelen, omdat minder ongelijkheid niet per se in het belang is van alle werknemers of vakbondsleden. Voor hoger betaalde werknemers of leden betekent vermindering van ongelijkheid immers dat hun loon minder stijgt of zelfs daalt ten opzichte van de lagere lonen. Toch pleiten vakbonden vaak voor kleinere inkomensverschillen. Vaak richten zij hun pijlen daarbij overigens op de topinkomens, waarvan de meesten geen vakbonds lid zijn. Omgekeerd pleiten zij ook vaak voor verhoging van de laagste inkomens. Omdat het niet precies duidelijk is op welk aspect van de inkomensverdeling vakbonden zich richten, gebruiken we verschillende indicatoren voor ongelijkheid. We kijken naar het aandeel laagbetaalde banen, naar de verhouding tussen de hoogste en de laagste lonen en naar de totale ongelijkheid van de inkomensverdeling. Het aandeel laagbetaalde banen meten we als het percentage werknemers dat minder verdient dan twee derde van het mediane loon van fulltime werknemers. De verhouding tussen de hoogste en laagste lonen wordt gemeten met de 9/1 decielratio. Deze geeft aan hoe veel keer degenen die op 10% na het hoogste loon verdienen meer verdienen dan degenen die op 10% na het laagste loon verdienen. De algehele ongelijkheid wordt gemeten met de Gini-coëfficiënt van de bruto marktinkomens. De Gini kan lopen van 0 – als iedereen hetzelfde inkomen zou hebben – tot 100 – als één persoon alle inkomen zou verdienen en de rest niets.¹⁰

Behalve het verkleinen van de kloof tussen hoge en lage inkomens en dus vermindering van de algehele inkomensongelijkheid, hebben vakbonden ook vaak tot doel om de loonverschillen tussen specifieke groepen te verminderen, vooral als deze het gevolg zijn van ongelijke behandeling of discriminatie. We beperken ons tot één specifieke vorm van loonongelijkheid tussen groepen, namelijk de loonkloof tussen mannen en vrouwen. We meten deze als het procentuele verschil tussen het mediane uurloon van mannen en van vrouwen. Het betreft het zogenaamde ongecorrigeerde verschil, dat wil zeggen dat geen rekening wordt gehouden met het effect van verschillen in opleiding, leeftijd, ervaring en dergelijke. Het loonverschil hoeft dus niet (volledig) het gevolg te zijn van ongelijke behandeling. We gebruiken toch deze indicator, omdat er geen gecorrigeerde cijfers beschikbaar zijn voor een groot aantal landen en een groot aantal jaren.

Hoe presteren de clusters op de vakbondsdoelen?

In tabel 6 geven we de gemiddelde scores van de vijf clusters over de periode 1990-2018 op de verschillende vakbondsdoelen. Om gemakkelijk te kunnen zien hoe de clusters scoren ten

9 Het mediane pensioen is het 'middelste' pensioen, dat wil zeggen dat de helft van de gepensioneerden een hoger en de andere helft een lager pensioen heeft.

10 Feitelijk loopt de Gini van 0 tot 1, maar we drukken deze hieruit als een percentage en vermenigvuldigen hem dus met 100.

opzichte van elkaar hebben we in tabel 7 voor elk van de vakbondsdoelen de rangorde van de clusters vermeld en de best scorende clusters met groen aangegeven en de slechtst scorende met rood.

Het is onmiddellijk duidelijk dat er geen cluster is dat bij alle vakbondsdoelen tot de twee best scorende behoort. Evenmin is er een cluster dat op alle doelen het slechtst of op een na slechtst (d.w.z. als vierde of vijfde) scoort. Dit betekent dat we niet in algemene zin kunnen stellen dat vakbonden in een bepaald systeem van collectieve arbeidsverhoudingen er beter in slagen hun doelen te realiseren dan in andere systemen. Welk cluster het beste presteert hangt af van de vraag aan welke doelen men het grootste belang toekent.

Tabel 6. Gemiddelde score clusters op vakbondsdoelen

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1	67,2	7,3	82,2	0,5
2	70,6	6,4	88,0	0,0
3	66,9	7,9	89,5	0,1
4	61,1	10,7	89,6	0,2
5	62,8	7,9	85,2	0,0
gemiddeld	65,6	8,2	87,3	0,1
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1	1,3	57,4	48,4	
2	1,0	55,0	46,3	
3	0,6	52,6	42,0	
4	9,8	49,5	51,9	
5	0,4	57,4	50,0	
gemiddeld	3,0	54,0	47,9	
Ongelijkheid				
Cluster	9/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1	3,1	45,0	14,4	18,0
2	2,3	43,9	10,1	12,5
3	3,1	45,7	17,1	20,2
4	3,6	49,7	19,7	15,3
5	3,3	48,1	14,4	11,4
gemiddeld	3,1	46,6	15,2	15,2

Tabel 7. Rangorde van clusters op vakbondsdoelen

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1	2	2	5	1
2	1	1	3	4
3	3	4	2	3
4	5	5	1	2
5	4	3	4	5
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1	2	1	3	
2	3	3	4	
3	4	4	5	
4	1	5	1	
5	5	2	2	
Ongelijkheid				
Cluster	9/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1	2	2	2	4
2	1	1	1	2
3	3	3	4	5
4	5	5	5	3
5	4	4	3	1

Cluster 1 presteert het beste op de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei en het aandeel van de lonen in het bbp, maar het slechtste op het aandeel vaste contracten. Cluster 2 heeft de hoogste werkgelegenheidsgraad, de laagste werkloosheid en de kleinste ongelijkheid, afgemeten aan de decielratio, de Gini coëfficiënt en het aandeel laagbetaalde banen. Cluster 3 is het enige cluster dat op geen van de vakbondsdoelen het beste scoort en alleen als tweede op het aandeel vaste contracten. Dit cluster scoort het slechtste op de vervangingsratio van pensioenen en op de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Dit bipartiete systeem van arbeidsverhoudingen, waartoe onder meer Duitsland en Zwitserland behoren, lijkt voor vakbonden dus weinig aantrekkelijk. Cluster 4 scoort het beste op het aandeel vaste contracten, de jaarlijkse loonstijging en de vervangingsratio van pensioenen, maar scoort ook op liefst zes van de elf doelen het slechtste. Cluster 5 ten slotte scoort alleen het beste op de loonkloof tussen mannen en vrouwen, die in deze landen het kleinst is, maar scoort het slechtst op de groei van de werkgelegenheid en van het loon.

Als we simpelweg het aantal eerste plaatsen zouden tellen of de gemiddelde rang, zou cluster 2 het beste scoren en cluster 3 het slechtste. Maar dan gaan we ervan uit dat alle doelen even zwaar wegen, en dat hoeft geenszins het geval te zijn. Dat is uiteindelijk een afweging die de vakbonden zelf moeten maken.

Hier komt bij dat het belang van sommige doelen samenhangt met de mate waarin andere doelen al zijn gerealiseerd. Zo is een sterke werkgelegenheidsgroei over het algemeen minder belangrijk naarmate de werkgelegenheidsgraad hoger en werkloosheid lager is, en vice versa. Dat cluster 2 slecht scoort op de werkgelegenheidsgroei is dus niet zo problematisch omdat dit cluster al de hoogste werkgelegenheidsgraad en de laagste werkloosheid heeft. Evenzo is de lage loongroei in cluster 5 minder een probleem doordat dit cluster al een relatief groot loonaandeel kent. Omgekeerd worden de lage werkgelegenheidsgraad en het kleine loonaandeel in cluster 4 deels gecompenseerd door de hoge groei van de werkgelegenheid en het loon, waardoor op termijn de werkgelegenheidsgraad en het loonaandeel zullen stijgen.

Wat is het effect van het systeem van arbeidsverhoudingen op de vakbondsdoelen?

Hierboven keken we naar de verschillen tussen de clusters in (gemiddelde) scores op de vakbondsdoelen. Dit betekent echter nog niet dat die verschillen ook het *gevolg* zijn van de verschillen in de systemen van collectieve arbeidsverhoudingen. De landen in de verschillende clusters kunnen ook op tal van andere aspecten van elkaar verschillen. Zo bestaat cluster 2 alleen uit welvarende Noordwest-Europese landen, terwijl cluster 5 ook een aantal minder welvarende Oost- en Zuid-Europese landen telt. Dit zou ook van invloed kunnen zijn op de scores op de vakbondsdoelen. Om hiervoor te corrigeren hebben we analyses uitgevoerd waarbij we controleren voor een groot aantal kenmerken van de landen in de clusters: de economische groei per hoofd van de bevolking, de inflatie, de groene en grijze druk¹¹, het aandeel zelfstandigen

¹¹ Respectievelijk het aantal jongeren onder 20 jaar en het aantal 65-plussers als percentage van de bevolking van 20-64 jaar.

en het aandeel vrouwen in de werkzame bevolking, het aandeel immigranten in de bevolking, het aandeel van landbouw en industrie respectievelijk van commerciële diensten in de totale werkgelegenheid, en de politieke kleur van de regerende partijen.¹²

Hierbij past de kanttekening dat we veronderstellen dat deze landenkenmerken *niet* worden beïnvloed door het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. Dit is niet per se vanzelfsprekend. Zo zou de inflatie kunnen samenhangen met de hoogte van de loonstijgingen, waarvan we wel veronderstellen dat zij worden beïnvloed door het systeem van arbeidsverhoudingen. Ook sommige andere kenmerken zouden mede door het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen kunnen worden beïnvloed. We veronderstellen echter dat deze invloed beperkt is en dat we deze kenmerken daarom als controlevariabelen kunnen opnemen.

Het resultaat van deze analyses is weergegeven in tabel 8, waarbij cluster 1 steeds als referentiecluster fungeert. De asterisken geven aan of het verschil tussen de andere clusters en cluster 1 significant van nul verschilt. Dit blijkt in de meeste gevallen inderdaad zo te zijn, wat erop duidt dat de verschillen tussen de clusters daadwerkelijk samenhangen met de verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen en dus niet (geheel) aan andere verschillen tussen de landen zijn toe te schrijven. Als we de rangorde van de clusters in tabel 9 vergelijken met die in tabel 7, zien we een flink aantal verschillen. Toevoeging van de controlevariabelen verandert dus de prestaties die we aan de clusters kunnen toeschrijven. Opnieuw blijkt geen van de clusters op alle vakbondsdoelen als beste te scoren. Elk cluster scoort op minimaal één vakbondsdoel het beste, maar ook op minimaal één doel het slechtste – met uitzondering van cluster 2 dat alleen op drie doelen het op een na slechtste scoort.

De landen in cluster 1 hebben nog steeds de sterkste werkgelegenheids groei en nu ook de hoogste pensioenen, maar ze scoren ook nog steeds het slechtste op het aandeel vaste contracten. De landen in cluster 2 scoren nu het beste op alle vier indicatoren voor gelijkheid. Cluster 3 scoort nu het beste ten aanzien van de werkgelegenheidsgraad, al is het verschil met cluster 1 statistisch niet significant. Cluster 4 kent het grootste aandeel vaste contracten en de sterkste loongroei. En cluster 5 scoort het beste ten aanzien van de werkloosheid en het loonaandeel in het bbp, zij het niet significant beter dan het eerste cluster.

Voor een vakbond die vermindering van ongelijkheid als het belangrijkste doel ziet is de keuze eenvoudig: die kan het beste deel uitmaken van een gecentraliseerd systeem van arbeidsverhoudingen (cluster 2). Als meer werk of een hoger inkomen het voornaamste doel is, is de keuze minder eenvoudig. Als het gaat om de verschillende doelen met betrekking tot werk, scoort ieder cluster op minimaal één doel als een van de twee beste, maar ook op minimaal één doel als een van de twee slechtste. Bij de inkomensdoelen is het beeld wat eenduidiger. Hier bevindt cluster 1 bij elk van de drie doelen zich in de top twee. Cluster 1 kent de hoogste vervangingsratio van pensioenen en de op een naar hoogste loongroei en het op een na hoogste loonaandeel. Bovendien is het loonaandeel niet significant lager dan in cluster 5, dus in zekere zin is hier sprake van een eerste plaats *ex aequo*.

¹² Dit is als volgt gemeten: een linkse partij krijgt de waarde +1 en een rechtse partij -1. Dit getal wordt met drie vermenigvuldigd voor de grootste regeringspartij en met twee voor de op een na grootste regeringspartij; vervolgens worden de scores bij elkaar opgeteld.

We concluderen dat er, ook als we rekening houden met de invloed van andere landenkenmerken, geen cluster is dat op alle vakbondsdoelen het beste scoort. Cluster 2 scoort wel eenduidig het beste ten aanzien van de gelijkheidsdoelen en cluster 1 – iets minder eenduidig – ten aanzien van de inkomensdoelen. Ten aanzien van de werkgelegenheidsdoelen kan er echter geen 'beste' cluster worden aangewezen.

Tabel 8. Gemiddelde score van clusters op vakbondsdoelen na correctie voor controlevariabelen

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1	0	0	0	0
2	-1,48*	-1,31*	5,64**	-0,38
3	1,45	-0,44	6,96**	-0,65**
4	-2,91**	0,19	10,52**	-0,25
5	-2,24**	-2,43**	5,73**	-0,16
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1	0	0	0	
2	-0,26	-3,37**	-8,00**	
3	-0,96**	-3,47**	-12,50**	
4	0,80*	-6,00**	-5,20**	
5	-1,30**	0,14	-6,50**	
Ongelijkheid				
Cluster	g/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1	0	0	0	0
2	-0,94**	-2,20**	-5,21**	-7,29**
3	-0,12*	-1,90**	1,86**	1,34
4	0,12*	1,80**	4,13**	-3,08**
5	-0,24**	1,10	-0,29	-6,65**

Noot: Significantie * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Tabel 9. Rangorde van clusters op vakbondsdoelen na correctie voor controlevariabelen

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1	2	4	5	1
2	3	2	4	4
3	1	3	2	5
4	5	5	1	3
5	4	1	3	2
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1	2	2	1	
2	3	3	4	
3	4	4	5	
4	1	5	2	
5	5	1	3	
Ongelijkheid				
Cluster	9/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1	4	3	3	4
2	1	1	1	1
3	3	2	4	5
4	5	5	5	3
5	2	4	2	2

Verklaren clusters meer dan hun afzonderlijke kenmerken?

We hebben het effect van clusters op de realisatie van vakbondsdoelen onderzocht, omdat we op theoretische gronden verwachten dat de combinatie van kenmerken van een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen meer is dan de optelsom van de afzonderlijke componenten (zie hoofdstuk 2). Er is dan sprake van complementariteiten, dat wil zeggen dat het effect van een bepaald kenmerk (bv. de mate van centralisatie van cao-onderhandelingen) versterkt (maar soms ook verzwakt) kan worden door een ander kenmerk (bv. regelmatig overleg tussen de sociale partners en de overheid). Dit kunnen we niet vaststellen als we alle kenmerken afzonderlijk in een regressieanalyse opnemen, maar wel als we de clusters opnemen als verklarende variabelen. Om te toetsen of de clusters van collectieve arbeidsverhoudingen daadwerkelijk méér zijn dan een optelsom van de bestanddelen, hebben we aanvullende analyses uitgevoerd. Hierbij hebben we eerst regressieanalyses uitgevoerd met alleen de afzonderlijke kenmerken van de collectieve arbeidsverhoudingen als verklarende variabelen (plus de controlevariabelen). Vervolgens hebben we analyses uitgevoerd van het deel van de variatie in vakbondsdoelen dat we *niet* kunnen verklaren uit de afzonderlijke kenmerken. We zijn nagegaan of deze zogenaamde residuen kunnen worden verklaard uit het cluster waartoe de landen behoren. De (significante) effecten die we vinden representeren het extra effect van de *combinatie* van kenmerken van een systeem boven op de optelsom van de effecten van de afzonderlijke kenmerken. Als een cluster een positief effect¹³ heeft op het residu van een uitkomstvariabele, is er sprake van een synergie-effect: het geheel is *meer* dan de som der delen. Als een cluster een negatief effect heeft op een residu, werken de componenten van het systeem elkaar tegen, waardoor het geheel *minder* is dan de som der delen.

Uit deze analyses blijkt dat de clusters in een aantal gevallen inderdaad een (significant) additioneel effect hebben *in aanvulling op* het effect van de afzonderlijke componenten. Tabel 10. geeft een overzicht van de significante effecten van de clusters op de residuen van de vakbondsdoelen. Het gaat hierbij steeds om de effecten in vergelijking met cluster 1, dat als referentie geldt.¹⁴

Bij de werkgelegenheidsdoelen zijn er slechts twee significant verschillende effecten van de clusters. In de landen van cluster 4 is het aandeel vaste contracten kleiner dan op grond van de afzonderlijke componenten van de collectieve arbeidsverhoudingen in dit cluster te verwachten was. Overigens zagen we in Tabel 8 dat dit cluster juist een groot aandeel flexibele contracten kent, maar dit aandeel zou dus nog groter zijn geweest als de verschillende componenten van het systeem van arbeidsverhoudingen elkaar niet in beperkte mate zouden compenseren. Cluster 3 kent een relatief lage werkgelegenheidsgroei. In Tabel 8 zagen we dat dit cluster het slechtst scoort op de werkgelegenheidsgroei, dit blijkt primair te komen door de *combinatie* van de verschillende componenten van de arbeidsverhoudingen en niet door de componenten afzonderlijk.

¹³ Bij de ongelijkheidsvariabelen, waar een lage score gunstiger is dan een hoge score, gaat het om een negatief effect.

¹⁴ Feitelijk onderzoeken we dus niet of ieder cluster een additioneel effect heeft in aanvulling op het effect van de afzonderlijke kenmerken – dit valt niet vast te stellen – maar of dit additionele effect significant verschilt tussen de clusters.

Tabel 10. Significante effecten van clusters op de vakbondsdoelen in aanvulling op de afzonderlijke componenten

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1 (referentie)				
2				
3				-1,14
4			-0,83	
5				
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1				
2		0,71	-1,30	
3		0,98		
4		0,63	-1,90	
5			-2,00	
Ongelijkheid				
Cluster	9/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1				
2				0,75
3				
4	0,09			
5				

Noot: Significantie bij 10%.

Clusters 2, 3 en 4 hebben, in vergelijking met clusters 1 en 5, een groter loonaandeel dan op grond van de afzonderlijke kenmerken van deze clusters te verwachten was. Dat neemt niet weg dat volgens Tabel 8 het loonaandeel in deze clusters toch significant kleiner is dan in de andere twee landen.

De combinatie van kenmerken van clusters 2, 4 en 5 leidt tot een kleinere vervangingsratio van pensioenen dan op grond van de afzonderlijke kenmerken al te verwachten was.

Bij de ongelijkheidsmaten vinden we slechts twee significant verschillende effecten van de clusters. De grotere 9^e/1^e decielratio in cluster 4 (zie Tabel 8) blijkt voornamelijk veroorzaakt te worden door de *combinatie* van kenmerken in plaats van door de kenmerken afzonderlijk. Hoewel de loonkloof tussen mannen en vrouwen in cluster 2 de kleinste is van alle clusters, zou deze nog iets kleiner zijn geweest als de combinatie van kenmerken niet een klein verhogend effect op de loonkloof zou hebben gehad.

We concluderen dat in de meeste gevallen de verschillen in uitkomsten tussen de clusters kunnen worden verklaard uit de optelsom van de effecten van de afzonderlijke kenmerken. Maar in een aantal gevallen levert de *combinatie* van de kenmerken toch een extra effect op (of juist een kleiner effect) en kunnen we dus stellen dat het effect van het gehele systeem van collectieve arbeidsverhoudingen méér, maar soms ook minder is dan de som der delen. Dit betekent dat het wel degelijk een meerwaarde heeft om naar de effecten van het gehele systeem van collectieve arbeidsverhoudingen te kijken en niet alleen naar de effecten van afzonderlijke componenten.

Hier komt nog bij dat het veel overzichtelijker en hanteerbaarder is om de aandacht te richten op een beperkt aantal overkoepelende systemen van arbeidsverhoudingen in plaats van op 24 afzonderlijke aspecten van de collectieve arbeidsverhoudingen.

Is Spanje vergelijkbaar met Nederland en Oostenrijk?

De verrassendste uitkomst van de clusteranalyse in het vorige hoofdstuk was dat Spanje in hetzelfde cluster werd ingedeeld als Nederland en Oostenrijk. Aangezien deze combinatie van landen niet in eerdere onderzoeken is gevonden, kan dit vragen oproepen over de robuustheid van de uitkomsten van dit cluster. Zouden de prestaties van dit cluster ten aanzien van de vakbondsdoelen niet anders zijn geweest als Spanje niet tot dit cluster zou behoren? Om te toetsen of de resultaten van dit cluster sterk worden beïnvloed door de aanwezigheid van Spanje, hebben we aanvullende analyses uitgevoerd waarin alleen Nederland en Oostenrijk tot dit cluster behoren en Spanje als een apart 'cluster' is opgenomen. In Tabel 11. Rangorde van clusters op vakbondsdoelen na correctie voor controlevariabelen indien Spanje als apart cluster wordt opgenomen geven we de resultaten hiervan weer in de vorm van de rangorde van de clusters per vakbondsdoel. Het cluster met alleen Nederland en Oostenrijk duiden we nu aan met 1a.

Het scheiden van Spanje enerzijds en Nederland en Oostenrijk anderzijds heeft grote gevolgen voor drie van de vier werkgelegenheidsdoelen, maar relatief kleine gevolgen voor de andere doelen. Terwijl het cluster van Nederland en Oostenrijk nu het beste scoort op de werkgelegenheidsgraad en het werkloosheidspercentage, presteert Spanje juist het slechtst op deze twee indicatoren. Bij de groei van de werkgelegenheid is het omgekeerde het geval: Spanje presteert hier het beste, terwijl Nederland en Oostenrijk hierop matig scoren. Bij alle andere

doelen, op een na, bevindt Spanje zich steeds direct boven of onder Nederland en Oostenrijk in de ranglijst. Alleen bij de decielratio bevindt cluster 4 zich tussen cluster 1a en Spanje. We concluderen dat het samenvoegen van Spanje, Nederland en Oostenrijk in één cluster wel grote gevolgen heeft voor de beoordeling van de werkgelegenheidsprestaties van dit cluster, maar veel minder voor de andere vakbondsdoelen. De score op de werkgelegenheidsdoelen (met uitzondering van het aandeel vaste contracten) lijkt dus minder door de kenmerken van het systeem van arbeidsverhoudingen in dit cluster te worden bepaald dan de score op de andere vakbondsdoelen.

Tabel 11. Rangorde van clusters op vakbondsdoelen na correctie voor controlevariabelen indien Spanje als apart cluster wordt opgenomen

Werk				
Cluster	Werkgelegenheidsgraad	Werkloosheidspercentage	Aandeel vast contract	Groei werkgelegenheid
1a	1	1	5	4
Spanje	6	6	6	1
2	3	3	2	5
3	2	4	3	6
4	5	5	1	3
5	4	2	4	2
Inkomen				
Cluster	Groei loon	Loon-aandeel	Vervangingsratio	
1	3	3	1	
Spanje	2	1	2	
2	4	5	5	
3	5	4	6	
4	1	6	3	
5	6	2	4	
Ongelijkheid				
Cluster	g/1 deciel-ratio	Gini marktinkomen	Aandeel laagbetaald werk	Loonkloof m/v
1	4	3	3	5
Spanje	6	4	4	4
2	1	1	1	1
3	3	2	5	6
4	5	6	6	3
5	2	5	2	2

Hoofdstuk 6

Slotbeschouwing en aanbevelingen

In de jaren negentig van de vorige eeuw verwierf Nederland internationaal faam vanwege zijn goede economische en sociale prestaties. In een periode van laagconjunctuur, waarin veel Europese landen worstelden met een stagnerende economie en oplopende werkloosheid, wist Nederland de stijging van de werkloosheid beperkt te houden en bleef de banenmotor op gang. Tegelijkertijd werden ingrijpende hervormingen doorgevoerd in de sociale zekerheid (in het bijzonder in de arbeidsongeschiktheidsregelingen) zonder dat de sociale ongelijkheid beduidend toenam. Deze goede Nederlandse prestaties werden alom toegeschreven aan de Nederlandse traditie van overleg en de deling van verantwoordelijkheden tussen de vakbonden, de werkgeversorganisaties en de overheid (Visser en Hemerijck 1997). Dit ‘poldermodel’, zoals het al snel werd genoemd, werd ten voorbeeld gehouden aan andere landen en delegaties van over de hele wereld kwamen naar Nederland om van dit poldermodel te leren.

Een kwart eeuw later is er reden voor twijfel of dit poldermodel (nog) wel zo goed presteert. In internationaal perspectief zijn de prestaties van Nederland in ieder geval minder uitzonderlijk dan in de jaren negentig. Zo worstelde Duitsland in die tijd met de naweeën van de hereniging met de DDR in 1990, maar presteert het nu al jarenlang in menig opzicht ten minste zo goed of zelfs beter dan Nederland. Het debat tussen de twee kandidaten voor het voorzitterschap van de FNV, waarmee deze publicatie begon, illustreert hoe het ‘polderen’ inmiddels omstreden is geworden. Binnen de vakbeweging waren overigens al langere tijd kritische geluiden te horen over het sluiten van compromissen in ‘Den Haag’. Maar niettemin is de vakbeweging de afgelopen 25 jaar onverminderd doorgegaan met periodiek belangrijke sociale akkoorden te sluiten met de werkgevers en de overheid. De belangrijkste recente voorbeelden daarvan zijn het zogenaamde Mondriaanakkoord van 2013, het pensioenakkoord van 2020 en het recente zogenaamde MLT-advies van de SER. Opvallend is overigens dat beide voorzitterskandidaten nadrukkelijk afstand namen van het sociaal akkoord uit 2013, terwijl het destijds als een belangrijke verworvenheid werd gepresenteerd – ook dat tekent de huidige kritische houding tegenover het poldermodel. Tegelijkertijd laat het recente SER-advies zien, dat er aan dergelijke sociale akkoorden nog steeds groot belang wordt gehecht en dat zij soms mede de basis kunnen vormen voor een regeerakkoord.

De vraag of de vakbeweging meer afstand zou moeten nemen van het poldermodel, en dan vooral van het ‘Haagse’ overleg met de werkgevers en de overheid, zou vooral moeten worden beantwoord op basis van de effecten hiervan op de realisatie van de doelen van de vakbeweging. Dat was dan ook precies het punt van discussie tussen Tuur Elzinga en Kitty Jong. Elzinga wees op de belangrijke positieve resultaten die via dit overleg kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld ten aanzien van pensioenen, het minimumloon en het beperken van flexibel werk. Jong benadrukte juist dat de vakbeweging zich daarmee committeert aan compromissen waarin de achterban van de vakbeweging zich vaak slecht herkent en die lang niet altijd loyaal worden uitgevoerd door de andere partijen.

Over het effect van het poldermodel op de realisatie van de doelen van de vakbeweging is nog altijd weinig bekend. De invloedrijke studie van Visser en Hemerijck uit 1997 betrof een *case study* van één land en toonde feitelijk dan ook niet aan dat het Nederlandse model (dat de auteurs overigens bewust geen ‘model’ noemden omdat het een min of meer toevallig product van de geschiedenis is) beter presteert dan andere landen. Diverse andere studies,

die in hoofdstuk 2 zijn besproken, hebben weinig eenduidige en robuuste resultaten opgeleverd. Alleen de meest recente studie van de OECD lijkt eenduidig uit te wijzen dat het 'georganiseerde gedecentraliseerde en gecoördineerde' systeem, waartoe Nederland behoort, op een aantal indicatoren het beste scoort, tezamen met het 'hoofdzakelijk gecentraliseerde en gecoördineerde' systeem, waartoe België en Finland behoren. Tot het systeem waar Nederland bij wordt ingedeeld, behoren ook Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Noorwegen en Zweden. Tussen deze landen bestaan echter zulke grote verschillen in de organisatie van de collectieve arbeidsverhoudingen, dat dit OECD-onderzoek ons weinig leert over de voor- en nadelen van specifieke aspecten van het Nederlandse systeem, in het bijzonder de grote rol van het nationale overleg in combinatie met een relatief zwakke vakbeweging in termen van organisatiegraad. De groepering door de OECD van al deze landen in één systeem is ook niet gebaseerd op een statistische analyse, maar op een subjectieve kwalitatieve karakterisering van deze landen.

In deze studie is een andere weg gevolgd. De groepering of clustering van landen is gebaseerd op een statistische clusteranalyse, waarbij de clusters zodanig zijn samengesteld dat de verschillen binnen een cluster zo klein mogelijk zijn en de verschillen tussen de clusters zo groot mogelijk. Bovendien hebben we een zo breed mogelijk palet aan kenmerken van systemen van collectieve arbeidsverhoudingen in de analyse meegenomen, omdat er geen reden is om bij voorbaat aan te nemen dat bepaalde kenmerken niet van belang zijn voor de werking van het systeem als geheel. Deze analyse leidde tot een deels andere clustering dan die van de OECD. Op grond van onze analyse kunnen Nederland, Oostenrijk en – verrassend genoeg – Spanje tot één systeem van collectieve arbeidsverhoudingen worden gerekend, dat we kortweg kunnen aanduiden als een *meerdere-niveaus-systeem*, aangezien er zowel op nationaal, sectoraal als ondernemingsniveau sprake is van een sociale dialoog en van collectieve onderhandelingen. Dit systeem onderscheidt zich van het *gecentraliseerde systeem*, waartoe België, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden behoren. Het Nederlandse systeem onderscheidt zich ook van het *bipartiete systeem*, dat landen als Duitsland en Zwitserland kenmerkt, en waarin het overleg tussen de sociale partners en de overheid een veel minder prominente rol speelt. Het systeem van Nederland, Oostenrijk en Spanje verschilt nog meer van het *gedecentraliseerde systeem* van het VK, Ierland en enkele Oost-Europese landen en van het *gepolariseerde systeem* in een aantal Mediterrane landen (inclusief Frankrijk en Italië).

Vervolgens hebben we onderzocht in welke mate de verschillende systemen van arbeidsverhoudingen verschillende resultaten laten zien ten aanzien van drie categorieën van vakbondsdoelen, namelijk werkgelegenheid, inkomen en gelijkheid. Hierbij hebben we zoveel mogelijk rekening gehouden met andere verschillen tussen de landen die van invloed kunnen zijn op de realisatie van die vakbondsdoelen, zoals de economische structuur, de economische groei, de demografische opbouw en de politieke kleur van de regering. In de meeste gevallen vinden we dan nog steeds statistisch significante verschillen tussen de clusters. Er is echter geen cluster dat dat op alle vakbondsdoelen het beste scoort.

Het cluster met Nederland, Oostenrijk en Spanje scoort het beste op de gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgraad in de periode 1990-2018 en op het relatieve niveau van de pensioenen (de vervangingsratio). Het cluster scoort ook relatief goed op de werkgelegenheidsgraad, de jaarlijkse loonstijging en het loonaandeel in het bbp. Het cluster heeft echter het kleinste

aandeel vaste contracten (oftewel het grootste aandeel flexibele contracten) van alle clusters en het op één na hoogste werkloosheidspercentage, de op één na grootste kloof tussen het negende en eerste loondeciël en de op één na grootste loonkloof tussen mannen en vrouwen. Het tweede cluster, met België en de Scandinavische landen, scoort het beste op alle ongelijkheidsvariabelen, maar matig op de werkgelegenheids- en inkomensdoelen. Het derde cluster, met onder meer Duitsland en Zwitserland, heeft, na correctie voor andere landenkenmerken, de hoogste werkgelegenheidsgraad, maar scoort relatief slecht op de inkomensvariabelen en matig op gelijkheid. Het vierde cluster, met onder meer het VK en enkele Oost-Europese landen is bij de helft van de vakbondsdoelen de hekkensluiter: dit cluster scoort het slechtst op de werkgelegenheidsgraad, het werkloosheidspercentage, het loonaandeel in het bbp, de decielratio, de Gini coëfficiënt en het aandeel laagbetaald werk. Toch staat dit cluster ook bij twee vakbondsdoelen bovenaan, namelijk het aandeel vaste contracten en de loongroei. Het laatste cluster tenslotte, met vooral Mediterrane landen (inclusief Frankrijk), heeft, na correctie voor andere landenkenmerken, het laagste werkloosheidspercentage en het grootste loonaandeel, maar de laagste jaarlijkse loonstijging.

In welk systeem van arbeidsverhoudingen een vakbond het beste kan opereren hangt dus af van de vraag aan welke doelen de vakbond het zwaarste tilt. Als vermindering van ongelijkheid op de arbeidsmarkt het hoogste doel is, functioneert het gecentraliseerde systeem van arbeidsverhoudingen in België en Scandinavië zonder twijfel het beste. Het is overigens aannemelijk dat dit voor een belangrijk deel komt door de hoge organisatiegraad van de vakbonden in deze landen. Ook uit eerder onderzoek bleek dat een hogere organisatiegraad samengaat met minder (inkomens)ongelijkheid (Pontusson 2013). Als een vakbond aan verhoging van het inkomen de hoogste prioriteit geeft, is het systeem van Nederland, Oostenrijk en Spanje het meest aantrekkelijk. Hoewel op sommige inkomensdoelen (loongroei en loonaandeel) clusters 4 en 5 beter scoren, presteert het 'Nederlandse' cluster over het geheel het beste op de inkomensdoelen. Ten aanzien van de werkgelegenheidsdoelen is het beeld erg diffuus. Elk cluster scoort op ten minste een van de doelen goed maar ook op minimaal een van de doelen vrij slecht. Zo scoort het 'Nederlandse' cluster goed op de werkgelegenheidsgraad en de groei van de werkgelegenheid, maar slecht op het aandeel vaste contracten. Het omgekeerde geldt voor cluster 4. Het beeld voor het 'Nederlandse' cluster wordt wel beter als we Spanje buiten beschouwing zouden laten. De relatief lage werkgelegenheidsgraad en hoge werkloosheid in Spanje drukken de prestaties van dit cluster. Zonder Spanje presteert het cluster het beste op de werkgelegenheidsgraad en het werkloosheidspercentage, maar het scoort nog steeds slecht op het aandeel vaste contracten.

Waar het poldermodel een kwart eeuw geleden werd geroemd om zijn goede prestaties op sociaal en economisch gebied, is daar nu minder reden voor. Op grond van onze analyse is er geen reden om aan te nemen dat de vakbonden in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen er in algemene zin beter in slagen hun doelen te realiseren dan in andere modellen. Vanuit dit perspectief is er dan ook niet zoveel reden om aan continuering van het poldermodel een grote prioriteit te geven.

Nu kan een vakbond natuurlijk niet simpelweg kiezen om van het ene systeem van arbeidsverhoudingen naar het andere over te stappen. Een belangrijk verschil met het

gecentraliseerde systeem in België en de Scandinavische landen is dat de vakbonden daar een veel hogere organisatiegraad hebben. Dat is niet iets wat de Nederlandse vakbonden zo maar zouden kunnen overnemen. Zelfs als de Nederlandse vakbonden zouden willen overstappen op het gecentraliseerde systeem van collectieve arbeidsverhoudingen naar Belgisch en Scandinavisch model, is het twijfelachtig of dit ooit mogelijk zou zijn.

Systemen van collectieve arbeidsverhoudingen zijn immers in belangrijke mate een (deels toevallig) product van een lange historische ontwikkeling. Het leert ons wel dat als de Nederlandse vakbonden de (inkomens)ongelijkheid op de arbeidsmarkt zouden willen verminderen, het van groot belang is om meer leden te werven en het arbeidsvoorwaardenbeleid meer centraal te organiseren.

Tegelijkertijd hebben we gezien dat een aantal landen (Griekenland, Ierland, Tsjechië en Slowakije) in de periode 1990-2018 een transitie heeft doorgemaakt van het een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen naar een ander systeem. Systemen van collectieve arbeidsverhoudingen kunnen in de loop van de tijd dus wel degelijk ingrijpend veranderen en er is reden om aan te nemen dat dit mede het resultaat is van bewust (overheids)beleid.

Een belangrijke beperking van deze studie is dat we wel kunnen laten zien dat verschillende systemen van arbeidsverhoudingen verschillen in de mate van realisatie van een aantal vakbondsdoelen, maar dat we niet precies kunnen aangeven welke factoren daarvoor verantwoordelijk zijn. Onze analyse levert dus niet direct inzicht op in de vraag welke elementen van het Nederlandse systeem zouden moeten veranderen om meer succesvol te worden ten aanzien van de doelen waarop Nederland nu niet zo goed scoort.

Een andere beperking is dat we alleen naar vakbondsdoelen hebben gekeken die kwantitatief te vergelijken zijn. Zo ontbreken doelen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, autonomie van werknemers, scholing en ontwikkelingsmogelijkheden en (mede)zeggenschap, om slechts enkele te noemen. Het is denkbaar dat de uitkomst van de analyse anders zou zijn geweest als we dergelijke doelen, waarvoor geen internationaal vergelijkbare cijfers over een langere periode beschikbaar zijn, in de analyse hadden kunnen meenemen.

Ondanks deze beperkingen kunnen we op grond van onze studie zonder veel aarzeling concluderen dat het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen ertoe doet als het gaat om de realisatie van vakbondsdoelen. Tegelijkertijd is er geen systeem dat op alle vakbondsdoelen het beste scoort. Dit leidt tot de conclusie dat er enerzijds geen reden is om krampachtig vast te houden aan het poldermodel, aangezien het *niet* in algemene zin leidt tot de realisatie van meer vakbondsdoelen dan andere systemen. Anderzijds is er evenmin een overtuigende reden om te streven naar een ingrijpende verandering in het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen, aangezien zo'n verandering op sommige punten misschien wel verbetering, maar op andere punten juist een verslechtering zou kunnen opleveren. Er is wel alle reden om kritisch te kijken naar de doelen waarop het Nederlandse systeem relatief slecht scoort en nader te onderzoeken welke veranderingen in ons systeem van arbeidsverhoudingen ertoe zouden kunnen bijdragen op die doelen beter te scoren, zonder daarmee de sterke kanten van het bestaande systeem kwijt te raken.

Bijlage

Schalen en variabelen voor de clusteranalyse

In deze bijlage wordt aangegeven hoe de verschillende schalen en variabelen die zijn gebruikt voor de clusteranalyse in hoofdstuk 4 zijn gedefinieerd of geconstrueerd. Voor een meer gedetailleerde en technische uiteenzetting over deze schalen en variabelen wordt verwezen naar het Engelstalige onderzoeksrapport waarop deze publicatie is gebaseerd (Mommers en De Beer, 2021).

- *Dekkingsgraad cao's*: percentage werknemers dat onder een cao valt.
- *Niveau en coördinatie van cao-onderhandelingen*: combinatie van variabelen die betrekking hebben op het dominante niveau en combinatie van niveaus van cao-onderhandelingen, overheidsinterventie in de cao-onderhandelingen en de mate en de vorm waarin de cao-onderhandelingen worden gecoördineerd.
- *Flexibiliteit van loonvorming en bemiddeling*: een combinatie van de mate waarin cao's op hogere niveaus het (minimum)niveau van de lonen bepalen dan wel alleen een kader aangeven en de mate waarin cao's doorgaans bemiddelings- of arbitrageclausules bevatten.
- *Aanvullende onderhandelingen op ondernemingsniveau*: op ondernemingsniveau kan onderhandeld worden over arbeidsvoorwaarden, in aanvulling op een op hoger niveau gesloten cao.
- *Articulatie van onderhandelingen op ondernemingsniveau*: de mate waarin aanvullende loononderhandelingen op ondernemingsniveau worden erkend en gecontroleerd door de vakbond(en).
- *Begunstigingsprincipe en avv*: combinatie van het begunstigingsprincipe (afspraken op lager niveau mogen alleen afwijken van afspraken op hoger niveau als ze in het voordeel van de werknemers zijn) en het gebruik van algemeenverbindendverklaring van cao's.
- *Bemiddeling bij conflicten*: de mate waarin bemiddeling of arbitrage tussen vakbond(en) en werkgever(s) bij conflicten over de arbeidsvoorwaarden gebruikelijk of verplicht is.
- *Ondernemingsraden in loononderhandelingen*: de mate waarin ondernemingsraden een rol spelen in onderhandelingen over het loon.
- *Openingsclausules*: de mate waarin cao's openingsclausules bevatten, die het bedrijven mogelijk maken onder bepaalde omstandigheden af te wijken van cao-afspraken.
- *Vredesclausules*: de mate waarin cao's vredesclausules bevatten, die het de ondertekende vakbonden verbiedt actie te voeren tijdens de looptijd van de cao.
- *Prijscompensatie*: de mate waarin het gebruikelijk is dat een cao een clause bevat over indexatie van de lonen op basis van de prijsstijging.
- *Rol van vakbonden in cao-onderhandelingen en consultatie van federatie*: combinatie van de rol van vakbonden in onderhandelingen over lonen en andere arbeidsvoorwaarden en raadpleging door de overheid van de vakbondsfederatie(s) met betrekking tot sociaal beleid.
- *Tripartiet overlegorgaan met vakbondsfederatie(s)*: er bestaat een nationaal tripartiet overlegorgaan waarin de vakbondsfederatie(s) participeren.
- *Tripartiete sociale pacten*: er zijn een of meer nationale tripartiete sociale pacten afgesloten tussen de sociale partners en de overheid.
- *Bipartiete sociale pacten en onderhandelingen door federatie(s)*: er zijn een of meer nationale bipartiete sociale pacten afgesloten tussen de centrale werkgeversorganisatie(s) en de vakbondsfederatie(s).

- *Geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van werknemers*: combinatie van de aanwezigheid en rol van ondernemingsraden, het bestaan van een bipartiet overlegorgaan regelmatige raadpleging van sociale partners door de overheid en het bestaan van bipartiete sectorale organen.
- *Rol overheid bij bepaling minimumloon*: de mate waarin de overheid de hoogte en aanpassing van het minimumloon bepaalt, variërend van geen overheidsrol (d.w.z. geen wettelijk minimumloon) tot een wettelijk minimumloon dat eenzijdig door de overheid wordt bepaald (zonder inbreng van de sociale partners).
- *Organisatiegraad vakbonden*: percentage werknemers dat lid is van een vakbond.
- *Coördinatie van loononderhandelingen door federatie*: de mate waarin de vakbondsfederatie(s) de loononderhandelingen op lager niveau coördineert/eren.
- *Centralisatie van loononderhandelingen door vakbonden*: gecombineerde maat voor de centralisatie van loononderhandelingendoor door vakbonden, waarin zowel het dominante onderhandelingsniveau als de mogelijkheden voor afwijkingen op lager niveau verwerkt zijn.
- *Invloed vakbond op vertegenwoordigers in onderneming*: de mate waarin vakbonden invloed hebben op de samenstelling van een werknemersvertegenwoordiging (zoals de OR) op ondernemingsniveau.
- *Aantal vakbondsfederaties*: aantal nationale vakbondsfederaties.
- *Organisatiegraad werkgevers*: percentage werknemers dat in dienst is van een georganiseerde werkgever.
- *Aantal werkgeversfederaties*: aantal nationale werkgeversorganisaties.

Literatuur

- Booth, A. L. (1995). *The economics of the trade union*. Cambridge University.
- Calmfors, L., & Driffill, J. (1988). Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance. *Economic Policy*, 3(6), 13–61. <https://doi.org/10.2307/1344503>
- Dunlop, J. T. (1993). *Industrial relations systems*. Cambridge (Mass.): Harvard Business School.
- EC (2008). *Industrial relations in Europe 2008*. Brussel: European Commission.
- Flanagan, R. J. (1999). Macroeconomic performance and collective bargaining: an international perspective. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1150-1175.
- Garnero, A. (2021). The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems. *European Journal of Industrial Relations*, 27(2), 185-202.
- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2013). *Trade unions in Western Europe: hard times, hard choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University.
- International Labour Office. (n.d.). *Social dialogue: Finding a common voice*. Retrieved from <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/481891.pdf>
- Mommers, E. & De Beer, P. (2021). *How does the industrial relations system affect the realization of union goals?* Working Paper. Amsterdam: De Burcht, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging. Te downloaden van <https://www.deburcht.nl/wetenschappelijk-bureau/publicaties>.
- OECD (2018). *Employment Outlook 2018*. Parijs: OECD.
- Pontusson, J. (2013). Unionization, inequality and redistribution. *British Journal of Industrial Relations*, 51(4), 797-825.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch miracle?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

