

# Het Nederlandse consensusmodel

De succesfactoren  
van het poldermodel  
in kaart gebracht

Robin Fransman  
Jenny Kossen  
Frank Kalshoven



# **Het Nederlandse consensusmodel**

**De succesfactoren  
van het poldermodel  
in kaart gebracht**

**Robin Fransman  
Jenny Kossen  
Frank Kalshoven**

## Colofon

Het Nederlandse consensusmodel  
*De succesfactoren van het poldermodel  
in kaart gebracht*

## Auteurs

Robin Fransman  
Jenny Kossen  
Frank Kalshoven

## Ontwerp

Willem van den Goorbergh  
Leonie Lous

## In opdracht van

Platform de Toekomst van Arbeid  
secretariaat@toekomstvanarbeid.nl  
www.toekomstvanarbeid.nl

De Argumentenfabriek

 2019

www.argumentenfabriek.nl

ISBN 978-94-93004-05-4

NUR 805

## Inleiding

Waarom dit onderzoek en hoe is het opgebouwd? 5

## Hoofdstuk 1

Wat is een consensusmodel en waarom is het van belang? 9

## Hoofdstuk 2

Hoe werkt het consensusmodel in Nederland? 15

## Hoofdstuk 3

Conclusie: wat betekent deze analyse voor de toekomst? 39

## Bijlagen

Lijst van geïnterviewden 43

Literatuurlijst 45

Platform de Toekomst van Arbeid 46

# Inleiding

## Waarom dit onderzoek en hoe is het opgebouwd?

**Welke factoren bepalen het functioneren van het consensusmodel in Nederland? Dat is de centrale vraag van deze studie. Die vraag stellen we niet in isolement, maar als onderdeel van een reeks projecten die in gang is gezet door het Platform de Toekomst van Arbeid. Een toelichting over dit platform staat in bijlage 3, aan het einde van dit kaartenboek. Voor nu geven we alleen aan hoe dit project in de activiteiten van het platform past.**

Het doel van het platform is: alle mensen in Nederland goed aan het werk. Om dit te realiseren moeten we werken, leren en verzekeren anders inrichten. De projecten in het eerste jaar van het platform, de tweede helft van 2018 en de eerste helft van 2019, zijn analytisch en stellen de vraag: 'hoe werkt de arbeidsmarkt nu rond leren, werken en verzekeren?'

Om deze vraag te beantwoorden, worden drie projecten uitgevoerd. In het eerste project staat de huidige situatie rond leren, werken en verzekeren in Nederland centraal. Hierin analyseren we, zonder de successen te bagatelliseren,

de problematische situaties rond leren, werken en verzekeren – zowel bij werkgevers als bij werkenden, niet-werkenden en de werkenden van de toekomst. Dit project is uitgemond in de studie *Nederland kan beter werken, de uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt*. In het tweede project is een inventarisatie gemaakt van inspirerende voorbeelden van wetgeving en regelingen uit het buitenland op het gebied van leren, werken en verzekeren. Dat project is gepubliceerd onder de titel *Lessen uit het buitenland, organisatie van werk in dertig inspirerende voorbeelden*.

Het derde onderdeel van de analysefase is gericht op het verwerven van een goed overzicht van, en inzicht in hoe in Nederland veranderingen op het gebied van leren, werken en verzekeren tot stand komen. Wanneer en hoe komen we in Nederland tot gedragen hervormingen op deze terreinen? Deze vraag is gericht op hoe stelselwijzigingen (klein en groot) rond leren, werken en verzekeren van de grond komen. Hoe verlopen besluitvormingsprocessen? Het gaat dan om het overleg, de conflicten en het oplossen hiervan binnen en tussen de politiek, in de Stichting van de Arbeid (StvdA), de Sociaal-Economische Raad (SER). Ook het minder formele overleg tussen kabinet, vakbonden en werkgevers, en de betrokkenheid hierbij van wetenschappers, ambtenaren, staven en andere adviseurs valt hieronder.

### **Waarom stellen we deze vraag?**

De oprichters van en deelnemers aan het platform zijn van mening dat de inrichting en regelgeving van werken, leren en verzekeren beter kunnen. Er zijn verschillende thema's waarop al langdurig geen of weinig vooruitgang wordt geboekt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan zaken als leven lang leren, de weinig activerende sociale zekerheid, de armoedeval, het pensioendossier en de verschillen in arbeidskosten tussen vast, flex en zzp. Het gebrek aan vooruitgang steekt temeer omdat de wereld om ons heen sneller verandert dan onze instituties.

Het lijkt erop dat het consensusmodel de laatste jaren minder productief is dan in het verleden, dat dossiers langer lopen en dat de veranderingen die er zijn, kleiner worden. Over de oorzaken hiervan gaan verschillende verklaringen rond. 'De stagnatie komt omdat er steeds meer groepen zijn met de facto vetorecht op veranderingen' is zo'n verklaring. Een andere is: er wordt meer en vaker een beroep gedaan op verworven rechten. Een derde is: de bereidheid van groepen neemt af om elkaar tegemoet te komen. Kloppen deze indrukken wel? En hoe komt dat dan?

Het doel van deze studie is om het *Platform de Toekomst van Arbeid* beter in staat te stellen om maatschappelijk en politiek draagvlak te realiseren voor de voorstellen die het platform in de nabije toekomst gaat ontwikkelen en uitwerken.

De bedoeling van deze analyse is dan ook om ervan te leren, niet om over het functioneren van het consensusmodel te oordelen. We besluiten deze studie

daarom met het antwoord op de vraag wat het platform kan leren van het (huidige) functioneren van het consensusmodel.

### **Hoe onderzoeken we de hoofdvragen?**

Om de hoofdvragen te beantwoorden hebben we zeventien interviews afgenomen bij mensen die op dit moment meedraaien of in het recente verleden hebben meegedraaid in het Nederlandse consensusmodel. Sommigen als bestuurder, anderen in een stafrol of als wetenschapper. De geïnterviewden zijn van verschillende generaties. Hiernaast hebben we literatuuronderzoek gedaan om het brede en langetermijn perspectief op het consensusmodel zichtbaar te maken. Een lijst van de geïnterviewden is opgenomen de bijlage op pagina 43. Elk gesprek begon met de eerdergenoemde deelvragen, waarna we doorvroegen op specifieke aspecten. Elementen en causale verbanden die door geïnterviewden zijn genoemd, zijn in opeenvolgende interviews getoetst om te zien waar de overlap en de verschillen in visie tussen de geïnterviewden liggen. Elk interview verliep ruwweg volgens onderstaand schema:

- Hoe komen stelselwijzigingen rond arbeid in Nederland tot stand?
- Hoe verlopen besluitvormingsprocessen rond deze wijzigingen?
- Waar blijkt succes of falen uit?
- Waar ligt dat succes of falen aan?

Op basis van de interviews en het literatuuronderzoek zijn door De Argumentenfabriek conceptkaarten en de concepttekst opgesteld. In een tweetal sessies met een aantal van de geïnterviewden zijn deze aangevuld,

gewijzigd en aangescherpt. Niet alle geïnterviewden zijn het met alle elementen eens of wegen ze even zwaar, maar allen erkennen wel dat ze een rol spelen bij het slagen of falen van het consensusmodel. Zo hebben we gezocht naar consensus over de factoren die bijdragen aan een succesvol consensusmodel.

In hoofdstuk 1 kijken we eerst naar het begrip consensusmodel zelf, wat is het, en waarom is het van belang.

# Hoofdstuk 1

## Wat is een consensusmodel en waarom is het van belang?

**In Nederland maken we al eeuwen beleid door compromissen te sluiten op hoog bestuurlijk niveau. Soms wordt dat ‘het poldermodel’ genoemd. Historisch gezien zijn hier twee verklaringen voor. De ene verklaring ziet de oorsprong van het model in de strijd tegen het water. Het aanleggen van terpen, dijken, molens en polders om Nederland leefbaar te maken vergde intensieve samenwerking en gemeenschappelijke financiering. De andere verklaring ziet de oorsprong in de relatief vroege vrede in Nederland tussen (rijke) burgers en de adel, die in Nederland al in de 16<sup>e</sup> eeuw min of meer hun strijd staakten en tot samenwerking wisten te komen, waar die strijd in de rest van West-Europa tot diep in de 19<sup>e</sup> eeuw doorging.**

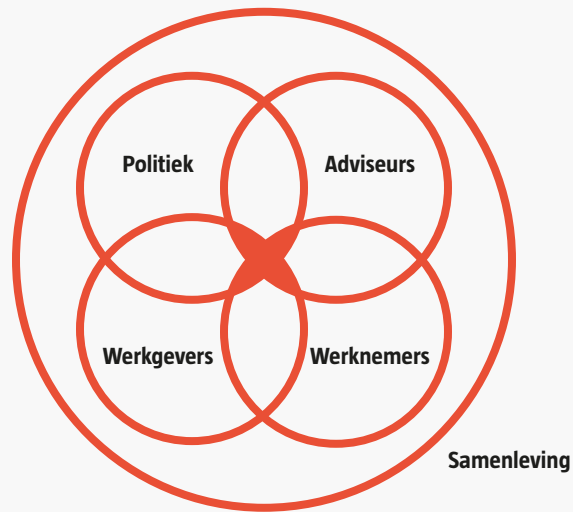
De overlegcultuur die in Nederland is ontstaan – van overleg, debat, uitruil van belangen, rationaliteit, feitelijkheid en argumentatie, begrip voor elkaar en de bereidheid om te geven en te nemen – is hier tot op de dag van vandaag levend. Het begrip ‘cultuur’ gebruiken we niet voor niets. Het gaat in deze studie niet primair over de organisatie of structuur van de instituties waarbinnen het overleg plaatsvindt. Het gaat in deze studie om de cultuur waarin mensen en groepen bereid zijn om voortdurend uitruilen te maken en

compromissen te sluiten. De instituties zijn daar een uiting van en beschouwen we daarom als gegeven. De gedachte is dat als de interne en externe omstandigheden goed zijn, en de cultuur sterk is, dat het consensusmodel dan goed werkt, ongeacht de specifieke invulling van de instituties.

We hebben het consensusmodel gevisualiseerd in afbeelding 1. We zien hierin een externe omgeving waarin het consensusmodel zijn werk doet, de vier hoofdrolspelers met ieder zijn eigen wereld en de gebieden waarop ze overlappen.

Het consensusmodel functioneert binnen een omgeving. Deze omgeving is primair de Nederlandse samenleving, maar via europeanisering en globalisering is de omgeving in toenemende mate internationaal. Binnen het consensusmodel bestaan vier rollen of spelers, die meestal werken vanuit formele instituties met formele taken. We kennen werkgevers en werknemers, en hun variëteit aan algemene en specifieke of sectorale belangenorganisaties. De derde partij is de politiek, soms als kabinet, soms als wetgever, soms als politieke partijen. De vierde en laatste partij zijn de adviseurs of de deskundigen. Deze laatste zijn soms geïnstitutionaliseerd zoals in het Centraal Planbureau (CPB), De Nederlandsche Bank (DNB), de Raad van State of het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), maar denk ook

## Welke spelers praten mee in het Nederlandse consensusmodel?



Afbeelding 1

aan de onafhankelijke kroonleden van de SER en aan individuele wetenschappers en opiniemakers. Deze vier groepen doen voortdurend zaken met elkaar, komen elkaar overal tegen, en soms dragen mensen tegelijkertijd verschillende petten: in de ochtend een vergadering in de rol van werkgever, 's middags een bijeenkomst als adviseur. Deze analyse richt zich op het geheel van deze wisselwerking binnen en tussen deze vier groepen, binnen de context van de samenleving als geheel.

Binnen het consensusmodel bestaat enerzijds centraal, landelijk overleg en anderzijds decentraal of sectoraal overleg. In het decentrale overleg worden cao's

op sectorniveau afgesloten en vindt vaak implementatie of detailinvulling plaats van centrale afspraken. Op het centrale niveau worden afspraken gemaakt over wet- en regelgeving op landelijk niveau. Centraal en decentraal beïnvloeden elkaar. Hoe dat precies verloopt beschrijven we verderop. In deze studie richten we ons vooral op het centrale niveau. Het decentrale niveau functioneert nog steeds redelijk goed in de ogen van de geïnterviewden, ook al ontstaan ook daar incidenteel barsten. Voor zover wij die zijn tegengekomen, hebben we die meegenomen in deze studie.

Wanneer is het consensusmodel succesvol en wanneer niet? Het kernbegrip

dat we hiervoor in deze studie gebruiken is 'verandercapaciteit'. Hiermee bedoelen we de mate waarin de inrichting van leren, werken en verzekeren veranderd wordt en kan veranderen in reactie op interne en externe ontwikkelingen. Is die verandercapaciteit hoog en zien we geregeld werkzame hervormingen, dan is het model succesvol. Blijven aanpassingen uit en slepen spelers dossiers of vraagstukken jarenlang vruchteloos met zich mee, dan faalt het consensusmodel.

### Wat is het belang van een goed functionerend consensusmodel?

Nederland is niet het enige land met een consensusmodel. Beleid maken door intensief overleg tussen partijen met uiteenlopende belangen en opvattingen komt veel en vaak voor, zowel historisch als geografisch. In zijn boek *Patterns Of Democracies* vergelijkt Arend Lijphart de politieke dynamiek van landen met elkaar aan de hand van tien verschillende variabelen. Hij concludeert dat landen in twee verschillende categorieën in te delen zijn: *consensus democracies* en *majoritarian democracies*. Nederland behoort, samen met onder andere de Scandinavische landen, Japan, België, Duitsland, Italië en Oostenrijk, tot de consensusdemocratieën. In andere verbanden wordt dit ook wel 'het Rijnlandse model' genoemd. De Angelsaksische landen, Griekenland en Spanje behoren tot de meerderheidsdemocratieën. In deze landen worden beslissingen vooral genomen op basis van enkelvoudige meerderheden. Het is het Angelsaksische model van *winner takes all*.

In de tweede stap van zijn onderzoek vergelijkt Lijphart de economische prestaties van de twee groepen landen. Hieruit blijkt dat consensusdemocratieën over langere periodes gemiddeld economisch beter presteren. Inflatie en de werkloosheid zijn er lager en economische groei en arbeidsparticipatie hoger dan in meerderheidsdemocratieën. De verschillen van jaar op jaar zijn niet groot, maar tikken over langere periodes fors aan. Dat is het eerste belang van een goed werkend consensusmodel. Hiernaast zijn consensusdemocratieën, in de woorden van Lijphart, 'zachtaardigere' samenlevingen. Er is gemiddeld genomen minder conflict, minder geweld, minder misdaad, minder corruptie, minder armoede en meer gelijkheid. Dat is het tweede belang.

Uiteraard zijn er binnen de twee groepen landen ook verschillen. Consensusdemocratieën kunnen intern verlamd raken, waardoor geen effectief beleid gemaakt kan worden. Als partijen het langdurig niet met elkaar eens kunnen worden, alleen hun eigenbelang najagen en de facto veto's kunnen uitspreken op verandering, ontstaat stilstand. Italië is hier in sommige opzichten een voorbeeld van. Een dergelijke verlamming komt soms ook voor in meerderheidsdemocratieën, namelijk wanneer het voor partijen noodzakelijk is om hervormingen tegen te houden of niet te initiëren om hun meerderheden te behouden. Frankrijk is daar in sommige opzichten een voorbeeld van. De prestaties van landen zijn dan ook niet statisch of direct en hard gekoppeld aan hun status als meerderheidsdemocratie of consensusdemocratie, maar ze veranderen door de tijd heen.

Het belang van een goed werkend consensusmodel is groot. Enerzijds gaat het om het optimaliseren van economische groei, welvaart en werkgelegenheid, anderzijds gaat het om het waarborgen van de sociale harmonie. De mate waarin het consensusmodel adequaat functioneert en de mate waarin de verandercapaciteit in lijn is met wat door interne en externe ontwikkelingen wordt gevraagd, bepalen of deze vruchten ook worden geplukt.

In het volgende hoofdstuk kijken we hoe het consensusmodel in Nederland historisch en recentelijk functioneert.



## Hoofdstuk 2

# Hoe werkt het consensusmodel in Nederland?

**In dit hoofdstuk analyseren we het consensusmodel op twee, complementaire, manieren. De eerste is historisch en brengt de belangrijkste mijlpalen van het consensusmodel sinds de Tweede Wereldoorlog in kaart. Deze mijlpalen zijn van belang omdat we hiermee de historische verandercapaciteit van Nederland inzichtelijk maken. We kunnen zien hoe specifieke dossiers zich ontwikkelen, hoe lang het duurt voordat men al of niet tot besluitvorming komt en welke conflicten in de tussentijd ontstaan.**

De tweede manier waarop we het consensusmodel bekijken is analytisch. Op basis van de historische mijlpalen en de interviews, hebben we alle factoren in kaart gebracht die bijdragen – of juist afbreuk doen – aan het vermogen van het consensusmodel om tot veranderingen te komen. De vraag is vervolgens of die factoren in de loop der tijd verslechteren of verbeteren en hoe ze de werking beïnvloeden.

**Historisch:  
Welke mijlpalen kenmerken de naoorlogse geschiedenis van het consensusmodel?**

Is het huidige functioneren van het consensusmodel uniek? Of hebben we eerdere periodes gekend waarin het

consensusmodel leek te haperen? Op basis van literatuuronderzoek hebben we een overzicht gemaakt van de grotere besluiten en het debat daaromheen vanaf 1945 (afbeelding 2 pagina 20-36).

Dit overzicht richt zich met name op aanpassingen in de regelgeving over werken en verzekeren. We volgen pensioen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, participatie en ziektewet door de jaren heen systematisch. Over onderwijs hebben we in het overzicht minder opgenomen. Voor zover werknemers en werkgevers er verantwoordelijkheid voor dragen, is onderwijs veelal decentraal georganiseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om opleidingsfondsen en tijd en geld voor opleidingen op cao-niveau. Op centraal niveau neemt het kabinet inzake onderwijs nagenoeg altijd het voortouw, omdat de overheid daar – samen met het onderwijsveld – betaalt en grotendeels bepaalt, en niet met de sociale partners. Het mijlpalenoverzicht is gebruikt als ‘dataset’ om langjarige patronen te identificeren. Het mijlpalenoverzicht (afbeelding 2) begint op pagina 20.

**Historisch:  
Welke trends zijn zichtbaar op de langere termijn?**

Op basis van de geschiedenis vanaf 1945, en vanuit het perspectief van de

geïnterviewden, hebben we de langere trends geïdentificeerd en beschreven op de kaart die begint op pagina 20 (afbeelding 3). We lichten de hoofdtrends hieronder kort toe.

Uit het overzicht blijkt dat de huidige periode historisch gezien niet uniek is. Er zijn eerder perioden geweest waarin dossiers vele jaren bleven liggen, de relatie met de achterban van vakbonden en werkgeversorganisaties minder goed was en waarin sprake was van een overgang van het ene dominante paradigma naar het andere. Het is allesbehalve ongebruikelijk dat dossiers enkele jaren liggen, bediscussieerd en bevochten worden en daarna pas een oplossing vinden. Externe ontwikkelingen zoals vergrijzing en europeanisering zijn natuurlijk wel relatief nieuw en uniek.

Opvallend is dat elk afzonderlijk element van de verzorgingsstaat een opbouw- en een versoeringsfase kent. Vanaf de jaren negentig worden geleidelijk alle regelingen voor pensioen, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid minder collectief geregeld en meer individueel gemaakt. Verzekerde sommen, uitkeringsduur en uitkeringshoogte worden allemaal teruggeschroefd. Je zou kunnen zeggen dat de factor arbeid, en daarmee ook de vakbonden, langzaam maar structureel terrein verliest.

Een trend die onafgebroken zichtbaar is, is de steeds verdergaande decentralisering en individualisering van regelingen rond werk en zekerheid. Heel grote collectiviteiten van na de oorlog, toen voor het hele land in één keer de loonstijgingen werden afgesproken, zijn steeds verder opgesplitst naar sector en naar afspraken bij individuele bedrijven, en binnen cao's bestaan steeds meer individuele keuzemogelijkheden. De opkomst en sterke

groei van het zzp-schap is een voortzetting van die trend. Het is het ultieme individuele en decentrale niveau, waarbij de meeste collectiviteiten worden vermeden.

Interessant is dat Nederland niet altijd het land van de loonmatiging was. Sinds het Akkoord van Wassenaar uit 1982 zijn meer dan vijf loonmatigingsakkoorden gesloten, in Nederland het recept bij elke recessie sindsdien. Dit is niet altijd zo geweest. Loonmatiging was na de oorlog ook het gekozen recept, maar vanaf de jaren zestig tot begin jaren tachtig ging inkomen boven werk. Opvallend is dat de werkgevers daar in eerste aanleg de sterkste voorstanders van waren. De werkloosheid was laag, er was een tekort aan arbeidskrachten en werkgevers in sectoren met krapte wilden hogere lonen kunnen uitbetalen. Op dit moment is hier weer een voorzichtige kanteling zichtbaar. Zowel werkgevers als vakbonden lijken het belang van loon en loonstijging weer hoger in te schatten dan enkele jaren geleden.

De decentralisering en individualisering van regelingen rond arbeid doen in sommige opzichten afbreuk aan het belang en de relevantie van het centrale consensusmodel. Enerzijds wordt wat centraal wordt afgesproken voor minder of kleinere groepen relevant, anderzijds ontstaan er sterke tegenkrachten vanuit groepen die zich hebben onttrokken aan centrale afspraken en dat zo willen houden. Dat verzwakt ook geleidelijk de spelers in het centrale model.

Het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland berust niet op toeval, maar kent een lange historie die gekoppeld is aan de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt.

Deze is niet alleen cultureel bepaald, maar kende ook lang een wettelijke basis. Werken voor getrouwde vrouwen was lange tijd op veel plekken in Nederland verboden, eerst wettelijk en later via de cao's. Toen die verboden werden opgeheven was werken in eerste aanleg in veel cao's alleen toegestaan voor moeders met schoolgaande kinderen en alleen onder schooltijd. De ontwikkeling van kinderopvang kwam mede daardoor heel traag op gang in Nederland. Gezamenlijk vormt dat de start van de deeltijdcultuur in Nederland.

### **Analytisch: Welke factoren bepalen het functioneren van het centrale consensusmodel in het recente verleden?**

Op basis van de interviews met betrokkenen en op basis van de geschiedenis en trends sinds 1945, hebben we op het hoogste abstractieniveau de factoren in beeld gebracht die het consensusmodel in de moderne Nederlandse verhoudingen beïnvloeden. Deze factoren zijn gededuceerd uit alle andere kaarten en staan in afbeelding 4 weergegeven. Ze zijn beschreven als positief causale verbanden: is de factor aanwezig, dan heeft die een positieve invloed op de mate waarin het consensusmodel tot oplossingen voor problemen kan komen en dus bijdraagt aan het aanpassingsvermogen van Nederland. Andersom geldt: is de factor in mindere mate aanwezig, of negatief, dan doet dat afbreuk aan het succes van het consensusmodel.

Hierbij maken we onderscheid tussen beïnvloedbare en minder goed beïnvloedbare factoren. De minder goed beïnvloedbare factoren zijn zaken die

zich in de samenleving in de volle breedte afspelen. Beïnvloedbare factoren zijn zaken die spelen binnen de kringen van werkgevers, werknemers, overheid en adviseurs. De indeling in beïnvloedbaar versus minder beïnvloedbaar speelt een rol bij het nadenken over het verbeteren van het consensusmodel. Minder goed beïnvloedbare factoren zijn heel moeilijk op te lossen en die oplossingen vergen een lange adem. De belangrijkste oplossingsrichtingen die ter beschikking staan, zijn oplossingen die de gevolgen van die factoren verzachten of wegnemen. Bij beïnvloedbare factoren zijn die ook mogelijk, en daarnaast zijn oplossingsrichtingen denkbaar die niet alleen de gevolgen wegnemen of verzachten, maar ook de factoren op zichzelf wegnemen of verminderen.

De causaliteit in het model gaat uiteraard niet altijd één richting op. Het is een vereenvoudiging ten behoeve van het overzicht voor de lezer. Het model moet dan ook niet worden gelezen als een serie van enkelvoudige oorzaken en gevolgen, maar als lijst van contribuerende factoren.

Hierbij geldt bovendien dat de factoren elkaar vaak beïnvloeden en dat daardoor lange en wederkerige causaliteitsketens kunnen ontstaan. Als voorbeeld uit een van de interviews: een budgettaire taakstelling bij de overheid leidt tot een bezuiniging of premieverhoging die de armoedeval vergroot, waardoor de arbeidsparticipatie aan de onderkant afneemt en elders meer mensen kiezen voor het zzp-schap, wat weer druk zet op het centrale overleg.

Dergelijke wisselwerking vindt voortdurend plaats en is ook onderdeel van de factor 'complexiteit'. Instituties bepalen

cultuur en vice versa. Mensen zijn immers gevoelig voor prikkels die de instituties ze geven.

De grote groei van het aantal zzp'ers kan niet geheel los worden gezien van de fiscale prikkels die dat stimuleren en andersom kunnen de 'verworven rechten' en belangen van deze groep niet los worden gezien van het onvermogen van het centrale consensusmodel om alle werkenden fiscaal neutraal te behandelen.

### **Analytisch:**

#### **Welke actuele factoren bepalen het succes van het centrale consensusmodel?**

In afbeelding 5 zijn de factoren uit het model van afbeelding 4 weergegeven met de inhoud uit de interviews. We beschrijven hierin in hoeverre het consensusmodel de laatste vijftien jaar in Nederland in de ogen van de geïnterviewden heeft gefunctioneerd. Opmerkelijk is dat de geïnterviewden het over de inhoud van de analyse eens zijn. Het belang of gewicht dat wordt toegekend aan elk van de factoren wisselt wel. Dit is deels het resultaat van een andere wegging van de semantiek en begrippensynchronisatie. Daarnaast geven de meeste geïnterviewden aan dat veel – zo niet alle – factoren met elkaar samenhangen.

Toch wijken de geïnterviewden ook op onderdelen sterk van elkaar af. Er zijn duidelijk twee groepen te onderscheiden die de analyse als geheel heel anders waarderen. Er is een groep die ervan overtuigd is dat we het in Nederland heel goed doen. Die groep wijst op de hoge welvaart en de goede score van Nederland op een hele serie van indicatoren waarop we beter presteren dan het omringende buitenland. Deze groep ziet

wel dat er problemen zijn, maar accepteert deze als bijna onvermijdelijk, maakt zich weinig zorgen en schat ook de toekomst van het centrale consensusmodel positiever in.

Hiertegenover staat een groep geïnterviewden die zich grote zorgen maakt over de toekomst. Zij zien een groeiende sociaal-economische tweedeling in de samenleving en grote groepen die niet meer goed kunnen meekomen. Ze zijn ervan overtuigd dat de huidige inrichting van instituties rond arbeid en verzekeren de verdeeldheid in Nederland versterkt en zien dat ook als oorzaak van de opkomst van nieuwe politieke partijen. Op vele fronten zien zij mogelijkheden om Nederland te verbeteren en ze maken zich grote zorgen over de houdbaarheid van het centrale consensusmodel.

Over de beoordeling van de prestaties van Nederland en de noodzaak om te hervormen bestaat dus een fors meningsverschil. De factor 'eendracht' is daarmee zwak op dit punt.

## Welke mijlpalen markeren de geschiedenis van het consensusmodel in Nederland na 1945?

Deze tijdlijn geeft een overzicht van mijlpalen die kenmerkend zijn geweest voor het functioneren van het consensusmodel op centraal niveau. Akkoorden die in deze kaart worden genoemd zijn altijd tussen werkgevers en werknemers.

### 1945-1960: Opkomst van, en barsten in de geleide loonpolitiek; eerste opbouw van de verzorgingsstaat

**1945:** De Stichting van de Arbeid (STAR) wordt opgericht, een overlegorgaan van werkgevers en werknemers. De regering erkent de STAR als officieel adviesorgaan van het kabinet. Een college van rijksbemiddelaars bepaalt alle loonstijgingen in Nederland na advies van de STAR.

**1946:** Om het land weer op te kunnen bouwen zijn lage lonen noodzakelijk, is de analyse. De STAR brengt de eerste nota loonmatiging uit, de geleide loonpolitiek gaat van start. Geleide loonpolitiek houdt in dat de overheid bepaalt hoe lonen zich ontwikkelen, na advies van sociale partners.

**1947:** De voorloper van de Algemene Ouderdomswet (AOW) wordt ingevoerd onder Drees, een noodwet.

**1948:** Eerste modelreglement voor ondernemingsraden wordt gepubliceerd.

- Constante trends
- Golfbewegingen
- Recente trends

## Welke hoofdrends markeren de geschiedenis van het consensusmodel in Nederland na 1945?

### Constante trends

#### Ingrijpende wijzigingen vergen vaak enkele jaren

- Elke grote verandering begint met een studie- en debatfase van circa één tot drie jaar.
- Na de debatfase volgt meestal een conflictfase, waarin onderhandelingen soms meerdere keren vastlopen.
- Na zes tot acht jaar is er resultaat, partijen worden het eens of het kabinet drukt een verandering door.
- Alleen op heel moeilijke dossiers duurt het vinden van oplossingen langer.

#### Decentralisatie, liberalisering en individualisering gaan al zeventig jaar hand in hand

- Al kort na de oorlog ontstaat de behoefte aan sectorale in plaats van centrale afspraken.
- Vanaf 1963 vindt loonvorming vooral op sectorniveau plaats.
- Vanaf 1987 ontstaat er binnen cao's steeds meer ruimte voor individueel maatwerk.
- De fiscale behandeling rond de Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) zorgt sinds 1999 dat de individuele opdrachtovereenkomst met zzp'ers in toenemende mate de collectieve arbeidsovereenkomst vervangt.

#### De formele machtspositie van het middenveld is geleidelijk afgenomen

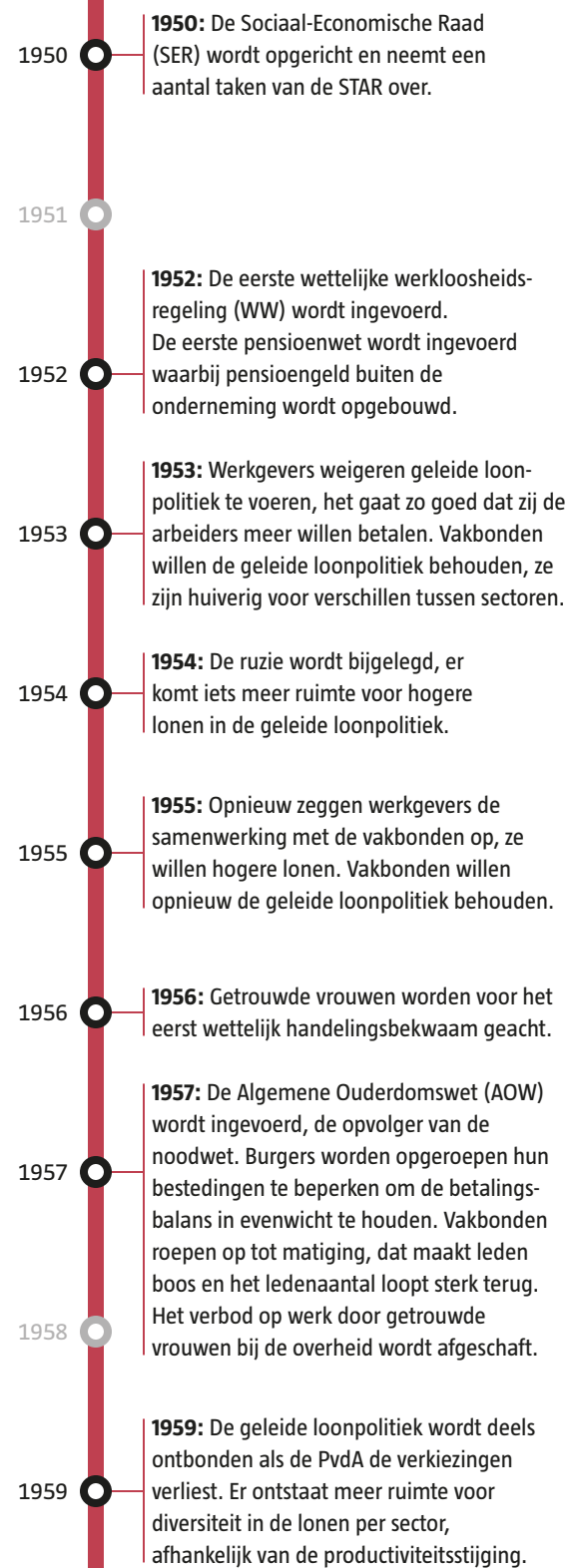
- In 1968 is de geleide loonpolitiek afgeschaft.
- Sinds 1995 is het kabinet niet meer verplicht om de SER om advies te vragen.
- Sinds 2000 zijn de sociale partners niet meer betrokken bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen.
- Een pensioenhervorming richting individuele potjes vermindert de rol van sociale partners bij pensioen.

#### Nederland is al heel lang een deeltijdland en dat is ook institutioneel bepaald

- In Nederland werd voltijds werken voor getrouwde vrouwen en moeders lange tijd als onwenselijk gezien.
- Het verbod voor getrouwde vrouwen om te werken als ambtenaar werd in 1957 afgeschaft.
- Gedurende een lange periode na 1957 mochten moeders in veel cao's alleen werken tijdens schooltijden.
- Nederland ziet deeltijd als volwaardige vorm van werk en heeft het ook als zodanig vormgegeven sinds 1987.

Afbeelding 2

Afbeelding 3



- **Constate trends**
- **Golfbewegingen**
- **Recente trends**

**Welke  
hoofdtrends markeren  
de geschiedenis van  
het consensusmodel  
in Nederland  
na 1945?**

**Golfbewegingen**

**Nadruk op werk en nadruk op loon wisselen elkaar af**

- Van 1946 tot medio jaren zestig hanteerde sociale partners het adagium werk boven inkomen.
- Vanaf medio jaren zestig tot circa 1982 ging inkomen boven werk.
- Vanaf circa 1982 ging werk weer boven inkomen.
- Dat lijkt nu iets te draaien, niet alleen bij de vakbonden, maar ook bij werkgevers.
- Elke overgang gaat gepaard met relatief lange en onrustige overgangsperiodes.

**De sociale zekerheid voor werknemers kent een opbouw- en een versoberingsfase**

- De werknemersverzekeringen zijn geleidelijk opgebouwd tot medio jaren zestig.
- Vanaf de jaren negentig worden pensioen-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen versoberd.

**Recente trends**

**Er lijkt een toenemende invloed van maatschappelijke bewegingen buiten het huidige consensusmodel om**

- Recentelijk zijn er op specifieke thema's veranderingen afgedwongen door tijdelijke actiegroepen.
- De actiegroepen worden nog wel op klassieke wijze door de bestaande instituties gepacificeerd.

Afbeelding 3

# Welke factoren bepalen het functioneren van het centrale consensusmodel in Nederland na 1945?

## Minder goed beïnvloedbaar

### Eenvoud

#### Eenvoud van betrokken wet- en regelgeving

- Met eenvoudige wet- en regelgeving zijn problemen makkelijker te identificeren en te delen.
- Beperking van het aantal kleinere belangengroepen maakt verandering van regelingen makkelijker.
- Wijzigingen kunnen worden doorgevoerd zonder dominantie van specialisten.

### Groei

#### Hoge economische groei

- De overheid heeft meer budget te verdelen, dus nadelige effecten kunnen makkelijker worden gecompenseerd.
  - Bij groei werkt de discipline-rende begrotingsafpraak minder belemmerend.
- Crisis**
- Bij een crisis is het urgentie-gevoel bij alle spelers hoger.

### Collectivisme

#### Eenheid in de samenleving

- Grote groepen mensen in de samenleving hebben identieke belangen en voorkeuren.

### Vertrouwen

#### Vertrouwen van de samenleving in spelers

- Mensen en bedrijven zijn expliciet verbonden aan een van de spelers.
- De relevantie van wat wordt afgesproken wordt maatschappelijk erkend en gewaardeerd.

Succesvol consensus-model

### Vertegenwoordiging

#### Vertegenwoordiging van relevante belangen

- Als relevante belangen aan tafel zitten, worden alle effecten bij besluitvorming meegenomen.

### Gelijkheid

#### Een redelijk gelijke machtspositie tussen spelers

- Met gelijke verhoudingen is het makkelijker om consensus te vinden.

#### Evenwichtige verdeling van uitkomsten over meerdere rondes bekeken

- Goede verdeling van uitkomsten maakt dat spelers het consensusmodel op zichzelf waarderen.

### Eendracht

#### Gedeelde waarden, visie en vooruitgangsgeloof bij spelers

- Een gezamenlijke achtergrond en doel maken dat het makkelijker onderhandelen is over concrete zaken.

### Relaties

#### Goede persoonlijke verhoudingen

- Mensen die elkaar waarderen, zijn eerder bereid elkaar te helpen en de ander iets te gunnen.

### Gezag

#### Gezag van spelers bij hun eigen organisatie en achterban

- Gezag helpt bij het uitleggen van compromissen en de acceptatie daarvan.

### Relevantie

#### Relevantie van overeenstemming op centraal niveau

- Als wat centraal wordt afgesproken de praktijk echt verandert, wordt hier goed over nagedacht.

## Beter beïnvloedbaar

Afbeelding 4

Dit model geeft een overzicht van factoren die bepalend zijn voor het functioneren van het consensusmodel op centraal niveau. We hebben de factoren verdeeld in beter beïnvloedbare factoren (binnen (delen van) het consensusmodel) en minder goed beïnvloedbare factoren (in de omgeving van het consensusmodel). Achter de factor staat op welke manier deze factor op een positieve manier bijdraagt aan het functioneren van het model. De factoren kennen uiteraard ook een spiegelbeeld, het omgekeerde zal negatief bijdragen aan het functioneren van het consensusmodel.

**1960-1970: afschaffing van geleide loonpolitiek, sterke stijging van welvaart en uitbouw van verzorgingsstaat**

- 1960: Ondanks gedeeltelijke afschaffing van de geleide loonpolitiek weigert de regering een loonstijging. De weigering van een loonstijging leidt direct tot een grote staking.
- 1961: De vrije zaterdag wordt ingevoerd, het begin van de 40-urige werkweek als norm.
- 1962: Sterke loonstijgingen en het conflict over de flexibele loonpolitiek leiden tot nieuwe onderhandelingen. Een complexe aanpassing in de afspraken over geleide loonpolitiek volgt, maar lonen blijven sterk stijgen. Zwart loon betalen stijgt sterk, de immigratie van gastarbeiders komt op gang.
- 1963: Het eerste minimumloon wordt afgesproken tussen sociale partners. Loononderhandelingen vinden vaker decentraal op sectorniveau plaats, lonen stijgen gemiddeld met 15 procent. De regering vreest inflatie en wil cao's laten goedkeuren door de STAR op basis van SER richtlijnen.
- 1964: Grootschalige wervingscampagnes voor arbeiders in Turkije en Marokko gaan van start.
- 1965: De Algemene Bijstandswet wordt ingevoerd.
- 1966: De regering kondigt een 'loonpauze' af, lonen mogen niet stijgen. Vakbonden en werkgevers gaan in verzet tegen de loonpauze. Ze publiceren de nota voor vrije loonpolitiek, die afschaffing van de geleide loonpolitiek bepleit.
- 1967: De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) wordt ingevoerd. Met invoering van de WAO beschouwen vakbonden de verzorgingsstaat als volbracht.
- 1968: Het kabinet schaft de geleide loonpolitiek af en voert de nieuwe Wet op de loonvorming in. De afschaffing leidt tot de invoering van automatische prijscompensatie in cao's. De minister houdt de bevoegdheid om cao's te wijzigen en dat gebeurt zo vaak dat er regelmatig conflicten zijn. Liberale en christelijke werkgevers fuseren en gaan op in VNO-NCW.
- 1969: De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt ingevoerd. De Wet sociale Werkvoorziening wordt ingevoerd.

- Vertegenwoordiging
- Gelijkheid
- Eendracht
- Relaties
- Gezag
- Relevantie

**Hoe hebben de beter beïnvloedbare succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?**

**Vertegenwoordiging**

**Niet alle belangen zijn in het consensusmodel voldoende vertegenwoordigd**

- Mensen die niet werken worden niet of nauwelijks vertegenwoordigd door vakbonden of politieke partijen.
- De werkgevers dragen geen directe kosten voor niet-werkenden, zij zijn daarom voor hen minder van belang.
- Niet-werkenden praten nauwelijks zelf mee in het consensusmodel, ook als het wel over ze gaat.
- Gemeentes en zelfstandigen zijn niet sterk vertegenwoordigd in het centrale consensusmodel.
- De invloed van onafhankelijke kroonleden lijkt te zijn afgenomen.
- Buiten bestaande organisaties ontstaan nieuwe representatievormen zoals 'PO in actie' en 'Wij staan op'.
- Het aantal outsiders op de arbeidsmarkt wordt groter.
- Het aantal werkende armen groeit, vooral bij flexwerkers en zzp'ers.
- De onzekerheid over werk en inkomen groeit bij sommige groepen.

**Werkgevers lijken de directe weg naar het kabinet makkelijker te kunnen vinden dan werknemers**

- Bij een rechtse coalitie doen de werkgevers makkelijker direct zaken met het kabinet.
- Niet alle politieke partijen hebben sterke historische banden met sociale partners.
- Een linkse coalitie heeft Nederland bijna nooit gehad.

**Internationale ontwikkelingen versterken de positie van de werkgevers**

- Werkgevers hebben de wind mee van internationale ontwikkelingen, werknemers hebben die tegen.

**Voor de buitenwereld lijken vakbonden het in onderhandelingen vaak te verliezen**

- De afgelopen vijftien jaar zijn pensioen, WW, WIA en het ontslagrecht versoerd.

**Gelijkheid**

Afbeelding 5

## 1970-1980: Opkomst en ondergang van de automatische prijscompensatie

- 1970: De Wet op de loonvorming wordt opnieuw gewijzigd, maar mogelijkheid tot ingrijpen door de minister blijft. De minister grijpt in de bouw direct in, de vakbonden zijn woedend en er breekt een forse staking uit.
- 1971: Met de nieuwe Wet op de ondernemingsraden krijgen ondernemingsraden (or) fors meer bevoegdheden.
- 1972: Het centraal akkoord handhaaft de automatische prijscompensatie, ondanks oplopende inflatie en werkloosheid.
- 1973: De eerste oliecrisis vindt plaats, massaontslagen en hoge inflatie volgen. In het Haags Akkoord wordt de automatische prijscompensatie voor hoger betaalden deels afgeschaft.
- 1974: Het wettelijk minimum-jeugdloon wordt ingevoerd.
- 1975: De Wet gelijke beloning wordt ingevoerd, vrouwen gaan hetzelfde verdienen als mannen in gelijke situaties. Eerste rijksbijdrage voor kinderopvang wordt ingevoerd voor de laagst betaalden.
- 1976: Als antwoord op de oplopende werkloosheid voert de regering de regeling voor vervroegde uitkering (vut) in. Er is geen centraal akkoord, breekpunt is de automatische prijscompensatie.
- 1977: Eerste onderhandelingen over afschaffing prijscompensatie in ruil voor lagere sociale premies.
- 1978: Nieuwe onderhandelingsronde over afschaffing prijscompensatie in ruil voor werkduurverkorting. De tweede oliecrisis vindt plaats die leidt tot een stagflatie.
- 1979

- Vertegenwoordiging
- Gelijkheid
- Eendracht
- Relaties
- Gezag
- Relevantie

### Hoe hebben de *beter beïnvloedbare* succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?

#### Eendracht

##### Een deel van de spelers is tevreden omdat Nederland in internationaal vergelijk goed doet

- Nederland doet het heel goed in vergelijking met veel – zo niet het meeste – buitenland.
- In Nederland is alles al geregeld: geld, zekerheid, vrijheid, veiligheid – mensen hebben het goed.
- Er is een groep die niet meekomt, maar dat is overal zo en altijd al zo geweest.

##### Een deel van de spelers ziet vooral dat Nederland zoveel beter kan

- In Nederland staan 1,5 miljoen mensen aan de kant die we maar beperkt activeren.
- De groep niet-werkenden is voor de samenleving zeer kostbaar, zowel in uitkeringen als in de zorg.
- Het verschil tussen de totale arbeidsbeloning en het nettoloon is groot.
- De lange loondoorbetaling bij ziekte zorgt voor een vlucht van vast naar flex.
- De onderkant van de zzp'ers is een kwetsbare groep die in potentie een beroep zal doen op collectieve regelingen.
- Nederland heeft weinig geregeld voor leren na de schoolgaande leeftijd.
- De tweedeling in de samenleving tussen mensen die wel en niet participeren wordt groter.

#### Relaties

##### Persoonlijke relaties kunnen het verschil maken

- Als de relaties op het hoogste niveau goed zijn, dan komen we er uit.
- Vertrouwen in elkaar en elkaar echt goed kennen is essentieel voor het bereiken van een akkoord.
- De huidige persoonlijke verhoudingen zijn gespannen door omstreden media-uitingen van betrokken spelers.

Afbeelding 5



**1980-1990: Voortschrijdende liberalisering van de arbeidsverhoudingen**

- 1980: Het kabinet neemt een loonpauzebesluit, de automatische prijscompensatie wordt beperkt.
- 1981: Er volgt opnieuw een loonpauzebesluit, nu met volledige afschaffing van prijscompensatie.
- 1982: Het Akkoord van Wassenaar komt tot stand. Het akkoord regelt loonmatiging en afschaffing prijscompensatie in ruil voor deeltijdwerk, vut en lagere sociale lasten voor werknemers.
- 1983: De werkloosheid piekt, het kabinet verlaagt de lonen van ambtenaren waarop massale stakingen volgen.
- 1984
- 1985
- 1986: De Wet studiefinanciering wordt ingevoerd, iedereen kan studeren ongeacht het inkomen van de ouders.
- 1987: Gelijke behandeling in werknemersverzekeringen voor deeltijdwerkers wordt wettelijk geregeld. Centraal wordt nieuwe inzet op loonmatiging afgesproken als antwoord op de recessie.
- 1988
- 1989: Met het Akkoord van Wassenaar is de loonvorming volledig gedecentraliseerd. Sociale partners kiezen in hun 'gemeenschappelijk beleidskader' definitief voor werk boven inkomen.

- Vertegenwoordiging
- Gelijkheid
- Eendracht
- Relaties
- Gezag
- Relevantie

**Hoe hebben de beter beïnvloedbare succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?**

**Gezag**

**Vakbonden worden minder erkend als vertegenwoordigers van alle werkenden**

- De gedecentraliseerde besluitvorming bij vakbonden doet afbreuk aan gezag op centraal niveau.
- De dekingsgraad van cao's neemt verder af, mede doordat bedrijven zich er aan onttrekken.
- Er zijn steeds meer sectoren en bedrijven die afzien van het afsluiten van cao's.
- Er is wel waardering voor vakbonden, maar ook 'freerider'-gedrag waardoor het aantal leden terugloopt.
- Vakbonden kunnen door jarenlange versoering in onderhandeling nauwelijks meer iets weggeven.

**De werkgevers hebben bij hun achterban aan gezag verloren**

- De conflicten tussen het midden- en kleinbedrijf (mkb) en grootbedrijf verzwakken de werkgevers.
- De frequente berichtgeving over belastingontwijking door ondernemingen tast het gezag van werkgevers aan.
- Werkgevers kunnen hun eigen achterban niet altijd binden aan de gemaakte afspraken.
- De organisatiegraad bij de werkgeversorganisatie neemt af.

**Door versplintering van politiek krijgt het consensusmodel een grotere rol**

- Bij een versplinterde (links-rechts)coalitie ontstaat meer ruimte voor voorstellen van sociale partners.

**Gebrekkige uitvoering of handhaving ondermijnt de relevantie van centrale afspraken**

- Spelers zijn voor de uitvoering van veel beleid afhankelijker geworden van gemeenten.
- Het Pensioenakkoord (2011), Lente-akkoord (2012) en het Sociaal Akkoord (2013) zijn niet, of niet volledig uitgevoerd.
- Wet DBA wordt beperkt gehandhaafd door de Belastingdienst.
- Sociale partners komen akkoorden ook niet altijd na, zoals de verkorting van de loondoorbetaling.

**De afhankelijkheid van het buitenland maakt de beleidsruimte soms kleiner**

- Globalisering en europeanisering hebben steeds grotere invloed op de mogelijke beleidsopties.

**Relevantie**

Afbeelding 5

## 1990-2000: Start versoering van het sociale stelsel

- 1990: Bij wet worden de rechten van vrouwen in pensioenregelingen gelijkgesteld aan die van mannen.
- 1991: Het kabinet versoert de WAO, onder druk van een grote en groeiende instroom. Het besluit voor versoering leidt tot grote demonstraties, georganiseerd door de vakbonden.
- 1992: De commissie-Buurmeijer start onderzoek naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen.
- 1993: Door het rapport 'Een nieuwe koers' gaan sociale partners flexibilisering van arbeidsrelaties onderzoeken. Centraal wordt nieuwe inzet op loonmatiging afgesproken als antwoord op de recessie.
- 1994: De Wet loondoorbetaling bij ziekte wordt ingevoerd, werkgevers gaan zelf een deel van de kosten dragen.
- 1995: Adviesplicht van de SER aan het kabinet wordt afgeschaft.
- 1996: Het onderzoek naar arbeidsrelaties leidt tot de Nota Flexibiliteit en Zekerheid van de STAR. Loondoorbetaling bij ziekte gaat van zes weken naar één jaar.
- 1997: De Wajong wordt ingevoerd, gehandicapte jongeren krijgen een uitkering.
- 1998: Centraal wordt nieuwe inzet op loonmatiging afgesproken als antwoord op de recessie.
- 1999: De Wet flexibiliteit en zekerheid wordt ingevoerd. De wet maakt nieuwe, flexibelere vormen van arbeidsrelaties eenvoudiger.



Hoe hebben de *minder goed beïnvloedbare* succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?

Eenvoud

### De complexiteit van wetgeving is sterk toegenomen, beleid maken wordt technocratischer

- De overheid bedient steeds kleinere deelgroepen met wetgeving, geld en overgangsregelingen.
- Pech wordt niet meer geaccepteerd als oorzaak van onzekerheid of inkomensverlies, voor alles is een regeling.
- De complexiteit van wetgeving werkt verdere versplintering in de samenleving in de hand.
- De complexiteit van wet- en regelgeving is zodanig toegenomen dat alleen specialisten die echt doorgronden.
- De invloed van ambtenaren, staven bij belangenorganisaties en CPB en DNB is fors toegenomen.

### Complexe wetgeving is door de vele deelbelangen moeilijk te wijzigen, bestuurders voelen zich onmachtig

- Elke deelgroep kent eigen belangen en eigen belangengroepen.
- Als er veel deelgroepen zijn, kent elke wijziging, hoe klein ook, verliezers en dus weerstand.
- Als je aan één kant iets wijzigt, heeft dat grote onbedoelde effecten elders, wat ingrijpen vaak lastig maakt.
- Meer gedetailleerde en complexe akkoorden maken het lastiger om deze correct uit te voeren.

### Een breder speelveld maakt onderhandelingen soms makkelijker

- Hoe meer onderwerpen ter tafel komen, des te makkelijker belangen kunnen worden uitgeruild.

Afbeelding 5

**2000-2010: Verdergaande versoering van het sociale stelsel**

- 2000 **2000:** Uitvoeringsorganisatie GAK wordt genationaliseerd naar aanleiding van het rapport van commissie-Buurmeijer.
- 2001 **2001:** Het wettelijke recht op deeltijdwerk wordt ingevoerd.
- 2002 **2002:** UWV wordt opgericht als fusie van GAK en andere uitvoeringsorganisaties.
- 2003 **2003:** De recessie na de dotcomcrisis leidt tot een nieuw loonmatigingsakkoord.
- 2004 **2004:** Akkoord over afschaffing VUT en prepensioen. De overheid gaat financieel bijdragen aan kinderopvang voor alle werkenden via de Wet kinderopvang. Loondoorbetaling bij ziekte gaat van één naar twee jaar.
- 2005 **2005:** De participatie van ouderen en migranten blijft achter, dat is de aanleiding voor de Werktop. De WIA vervangt de WAO, een volledige uitkering is alleen nog mogelijk bij volledige arbeidsongeschiktheid.
- 2006
- 2007
- 2008 **2008:** Het ontslagrecht wordt versoerd, de vergoeding wordt wettelijk gemaximeerd op 75.000 euro. De kredietcrisis is aanleiding voor een loonmatigingsakkoord. Het wettelijke recht op zorgverlof wordt ingevoerd.
- 2009 **2009:** Deeltijd-WW wordt ingevoerd als antwoord op de crisis.

- Eenvoud
- Groei
- Collectivisme
- Vertrouwen

**Hoe hebben de *minder goed beïnvloedbare* succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?**

**Groei**

**Juist bij matige groei, tussen groei en krimp in, is hervormen moeilijk**

- In tijden van crisis durven spelers de confrontatie met de pers en hun achterban aan.
- Bij crisis zijn spelers bereid om snel te handelen en snel tot een resultaat te komen.
- Bij de meeste dossiers is geld nodig om verliezers te compenseren, zonder geld is hervorming ondoenlijk.
- De behoefte aan financiering maakt van de meeste dossiers een tripartiete zaak, het kabinet moet meedoen.

**Bij krimp of matige groei sluit de begrotingsdiscipline beleidsrichtingen uit van het debat**

- In Nederland is begrotingsdiscipline belangrijk, de invloed van het ministerie van Financiën is dan ook groot.
- Tijdens een regeerperiode hebben departementen geen ruimte voor nieuw beleid dat serieus geld kost.
- De begrotingsnormen beperken alle betrokkenen in het formuleren van een visie op de toekomst.

**Collectivisme**

**De samenleving versplintert, dat zien we ook binnen het consensusmodel**

- De politiek is verdeeld geraakt in meer, kleinere partijen.
- De vakbonden kennen een forse tegenstelling tussen jong en oud en tussen flex en vast.
- Groepen werkgevers, zoals het grootbedrijf, uitzenders, verzekeraars en mkb, domineren ieder andere dossiers.
- De versplintering geeft relatief kleine groepen de facto de macht om een veto op veranderingen in te zetten.

**De samenleving is complexer geworden**

- Het aantal woon-, werk- en samenlevingsvormen is sterk uitgebreid, wetten zijn hierop aangepast.
- Bedrijfssectoren vloeien steeds meer in elkaar over waardoor de traditionele sectorgerichte werkwijze niet meer overal goed werkt.
- Mensen laten zich niet meer louter leiden door werk en geld, andere zaken zoals milieu zijn ook belangrijk.

Afbeelding 5

**2010-2020: De crisis zorgt voor een aantal doorbraken**

- 2010 ● **2010:** Het eerste pensioenakkoord is rond, flexibele AOW in ruil voor hogere pensioenleeftijd.
- 2011 ● **2011:** Verzet onder de vakbonden breekt het pensioenakkoord. Het kabinet besluit om de pensioenleeftijd te verhogen naar 67 jaar in 2025. De WW wordt versoerd, het derde jaar WW verdwijnt.
- 2012 ○
- 2013 ● **2013:** Het sociaal akkoord versoert het ontslagrecht verder, de vergoedingen worden gehalveerd. Het sociaal akkoord geeft flexwerkers iets meer zekerheid over het perspectief op een vast contract. Het sociaal akkoord handhaaft afschaffing van het derde WW-jaar, maar dat kan nu in de cao's gerepareerd worden.
- 2014 ○
- 2015 ● **2015:** De Participatiewet wordt ingevoerd, met onder meer versoering van de Wajong en decentralisering van de sociale werkvoorziening.
- 2016 ○
- 2017 ● **2017:** De opvolger van het akkoord uit 2013, sociaal akkoord 2.0 dat de basis moet vormen voor het nieuwe kabinet, komt niet rond.
- 2018 ● **2018:** Er is vooralsnog geen pensioen-akkoord. De sociale werkvoorziening verdwijnt deels. Het aanstaande Energieakkoord is wellicht een opleving van de polder.
- 2019 ○

- Eenvoud
- Groei
- Collectivisme
- Vertrouwen

**Hoe hebben de *minder goed beïnvloedbare* succesfactoren van het consensusmodel zich in het recente verleden ontwikkeld?**

**Vertrouwen**

**De daling van de ledentallen ondergraaft het mandaat van de vakbonden om akkoorden te sluiten**

- Inkomen, vrije tijd, verlof, pensioen en zekerheid zijn voor insiders allemaal goed geregeld in de ogen van velen.
- Er is weinig erkenning voor succes van vakbonden op het gebied van werk-privébalans en werkgelegenheid.
- De noodzaak om lid te worden of actie te voeren is beperkt, er is 'freerider'-gedrag.
- Mensen laten zich sowieso niet zo makkelijk meer vertegenwoordigen.

**Nieuwe media maken het moeilijker om het vertrouwen van de samenleving te behouden**

- Nieuws ligt sneller op straat dan voorheen.
- Geheimhouding om zaken goed voor te bereiden ontbreekt steeds vaker.
- Als een onderwerp eenmaal negatief geframed is, dan is een compromis bereiken nauwelijks mogelijk.

Afbeelding 5

## Hoofdstuk 3

# Conclusie: wat betekent deze analyse voor de toekomst?

**De kracht van de succesfactoren van het consensusmodel is afgenomen de afgelopen twintig jaar, hebben we in deze studie gezien. De verandercapaciteit van Nederland is dus afgenomen. Nederland is minder goed in staat wetten en regels aan te passen aan veranderende omstandigheden. Deze afgenomen verandercapaciteit is een probleem voor Nederland. Het politieke systeem van evenredige vertegenwoordiging maakt dat Nederland geen alternatief heeft voor het consensusmodel. Nederland verandert niet plots in een meerderheidsdemocratie, en zou dat, volgens de analyse van Lijphart, ook niet moeten willen. Een werkende consensusdemocratie presteert op lange termijn immers economisch beter, en is zachtaardiger op de koop toe.**

De geschiedenis van het consensusmodel laat zien dat er in de naoorlogse periode vaker periodes zijn geweest waarin de verandercapaciteit gering was, en tegenstellingen een tijdlang niet overbrugd konden worden. Dit voedt de hoop op de mogelijkheid van een nieuwe stap voorwaarts.

Wat te doen? En op welke manier zou het platform kunnen bijdragen aan het versterken van de verandercapaciteit van Nederland?

Geen van de geïnterviewden vindt het raadzaam om te proberen het centrale consensusmodel zelf direct te beïnvloeden. De dynamiek binnen en tussen politiek, vakbonden en werkgeversorganisaties en adviseurs wordt als een autonome ontwikkeling beschouwd.

Wat dan wel? Uit de gesprekken met de betrokkenen en op basis van eigen analyse maakten we een kort lijstje met tips in antwoord op de vraag: hoe kunnen we in deze fase het aanpassingsvermogen van Nederland rond leren, werken en verzekeren vergroten? Hoe kunnen we bijdragen aan het vergroten van de verandercapaciteit van Nederland?

### **Tip 1: Investeer in een breed gedragen analyse en visie op langere termijn.**

Een van de factoren die bijdraagt aan succes van het consensusmodel is 'eendracht': Een gezamenlijke visie en gezamenlijke doelen maken dat het makkelijker onderhandelen is over concrete zaken. In de analyse hebben we gezien dat er nu bij de spelers binnen de consensusdemocratie verschillende stromingen voorkomen, met een afwijkende waardering van de uitgangssituatie. Het zou behulpzaam zijn als we de spelers in de consensusdemocratie zouden kunnen verenigen onder het motto: Nederland is een topland dat toch nog heel veel mooier kan.

## **Tip 2: Verzin oplossingen voor de hele samenleving**

Het consensusmodel werkt beter naarmate de samenleving homogener is. In de analyse hebben we gezien dat de samenleving juist heterogener wordt, en dat dit heeft geleid tot relatief kleine groepen die vurig én succesvol strijden voor hun eigen deelbelangen. Het algemene belang raakt hiermee buiten beeld. Het zou helpen als we hervormingen kunnen bedenken die goed zijn voor de hele samenleving.

Omdat alle hervormingen winnaars en verliezers kennen, is het zaak de verliezers voldoende te compenseren in een overgangperiode. Dit vraagt linksom of rechtsom om budget. Daarom zijn hervormingen die bijdragen aan een hogere groei van het nationaal inkomen aantrekkelijk, omdat zo de middelen kunnen worden verdiend om hervormingen mogelijk te maken. Het alternatief – een crisis gebruiken als pressiemiddel – is veel minder aantrekkelijk voor iedereen in Nederland.

Uit de analyse blijkt dat het voor de werking van het consensusmodel van belang is dat de uitkomsten evenwichtig zijn voor de verschillende spelers, niet zozeer ‘per ronde’ maar bekeken over meerdere rondes. Hartelijke compensatie van verliezers van hervormingen kan hieraan bijdragen.

## **Tip 3: Organiseer (alleen) consensus rond het thema ‘leren, werken & verzekeren’**

De consensusdemocratie heeft een breed werkterrein. De afbakening van het speelveld is daarom van belang. Leren, werken en verzekeren zijn inhoudelijk nauw met elkaar verweven, en zijn daarom een natuurlijke eenheid waar het gaat om nadenken over

aanpassingen in de wet- en regelgeving. Deze eenheid is ook groot genoeg om tussen de spelers belangen uit te ruilen.

## **Tip 4: Schets niet alleen het eindpunt in de visie maar ook de route ernaartoe**

Eendracht in analyse en visie is noodzakelijk (tip 1) maar onvoldoende voor succesvolle implementatie van veranderplannen. Voor succes zijn concrete, werkbare voorstellen nodig die de spelers in de consensusdemocratie kunnen omzetten in beleid.

Deze tips illustreren dat het *Platform De Toekomst van Arbeid* een nuttige rol kan spelen in het zoeken naar een nieuwe consensus. Bij het toepassen van deze tips werkt het platform als een ‘buitenboordmotor’ van de consensusdemocratie, als een groep betrokkenen bij het algemeen belang.

De route zoals we die traditioneel kennen, waarbij in eerste aanleg de sociale partners aan zet zijn, is daarbij niet de enige route. Het is denkbaar dat de overheid zelf het consensusmodel een nieuwe impuls geeft door advies te vragen aan sociale partners op basis van concrete uitgewerkte beleidsvoorstellen, al dan niet geïnspireerd door het werk van het platform. De overheid kan daar dan van afwijken indien sociale partners andere (politiek acceptabele) afspraken maken. De relevantie van het consensusmodel wordt daarmee vooraf al neergezet. Maar dat het consensusmodel nodig is blijft evident.

# Bijlagen

## Lijst van geïnterviewden

- Paul de Beer, *hoogleraar UvA*
- Maarten Camps, *secretaris-generaal Ministerie van EZK*
- Erik Dannenberg, *voorzitter Divosa*
- Aart van der Gaag, *voormalig voorzitter ABU*
- Laura van Geest, *directeur CPB*
- Ton Heerts, *voormalig voorzitter FNV*
- Agnes Jongerius, *voormalig voorzitter FNV*
- Thijs Kerckhoffs, *voormalig politiek adviseur SZW*
- Niek Jan van Kesteren, *voormalig directeur VNO-NCW*
- Jurriën Koops, *directeur ABU*
- Harry van de Kraats, *directeur AWVN*
- Fedde Monsma, *voormalig bestuurder CNV*
- Alexander Rinnooy Kan, *voormalig voorzitter SER*
- Maxime Verhagen, *voorzitter Bouwend Nederland*
- Lodewijk de Waal, *voormalig voorzitter FNV*
- Bernard Wientjes, *voormalig voorzitter VNO-NCW*
- Anne Wouters, *beleidsadviseur AWVN*

## Literatuurlijst

- Fedde Monsma, *Poldermodel 3.0, de toekomst van arbeidsverhoudingen*, 2017.
- Nicolette van Gestel, Paul de Beer, M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat, veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, 2009.
- Paul de Beer, Maarten Keune, *De erosie van het poldermodel*, 2018.
- Alexander Rinnooy Kan, *Bordjes duiken, Ervaringen van een optimist*, 2018.
- SCP, Wil Portegijs e.a., *Verdeelde tijd, waarom vrouwen in deeltijd werken*, 2008.
- VHV, diverse artikelen via [www.vakbondshistorie.nl/dossiers](http://www.vakbondshistorie.nl/dossiers)
- Sjaak van der Velden, *Broodnodig, 150 jaar geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging*, 2017.
- Keune, Maarten, *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, 2016.
- Bos, Dennis, e.a. *Harmonie in Holland: het poldermodel van 1500 tot nu*, 2007
- Jona Lendering, *Polderdenken, de wortels van de overlegcultuur*, 2005.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, 2012.



## Over werken, leren en verzekeren

**Alle mensen in Nederland goed aan het werk. Dat is het doel van het *Platform de Toekomst van Arbeid*. Om dat te realiseren moeten we werken, leren en verzekeren anders inrichten. Er is een transitie nodig, een ingrijpende wijziging van de inrichting van Nederland op macroniveau. Het *Platform de Toekomst van Arbeid* is het voertuig om deze transitie samen uit te denken en door te voeren. Onze missie is: het vergroten van de waarde van werk.**

### Wat is het Platform de Toekomst van Arbeid?

Het *Platform de Toekomst van Arbeid* (het 'platform') is een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren. Partijen streven naar verbeteringen op deze terreinen. Het is een platform om fundamenteel te kunnen nadenken over de toekomst van werken, leren en verzekeren, los van de waan en de belangen van vandaag. Niet als intellectuele oefening, maar met als ambitie de besluitvorming in Nederland op deze onderwerpen de noodzakelijke duw te geven. We streven er naar breed gedragen bouwstenen te ontwikkelen voor een beter functionerend stelsel van werken, leren en verzekeren.

### Waarom de focus op werken?

Ons uitgangspunt is dat werken in de basis goed is voor mensen. Werken draagt bij aan

de zelfstandigheid van mensen, hun welzijn en gezondheid. Maar ook aan zingeving en sociale samenhang. We sluiten onze ogen niet voor de schaduwkanten van werk. Te veel uren werken kan de gezondheid schaden. We willen ook niet zomaar werk, we willen 'goed' werk. Goed in de zin van betekenisvol en bijdragend aan het welzijn en geluk van mensen. Het doel van het platform is daarom 'goed werk voor alle mensen in Nederland'.

### Waarom is het platform opgericht?

De initiatiefnemers stellen vast dat op elk van de drie terreinen zelf, en in hun samenhang, volop ruimte is voor verbetering. De stelsels piepen, kraken en schuren. Ze zijn niet goed op elkaar afgestemd. Daarom staan 2 miljoen volwassenen werkloos aan de kant. We laten in Nederland zo kansen liggen op een hogere welvaart en een hoger

welzijn voor allen. Het huidige denken en handelen leidt tot onvoldoende resultaat. Een integrale benadering en op macroniveau grote stappen zetten, is nodig om echt tot verbeteringen te komen.

### Wie zitten er in het platform?

De kerngroep bestaat uit Sieto de Leeuw en Jurriën Koops (ABU), Desirée Curfs en Jan-Jaap de Haan (Cedris), Michiel de Wilde en Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation), Tof Thissen en Rob Witjes (UWV Werkbedrijf), Ton Heerts en Paul Oomens (MBO Raad), Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk (NRTO), Anne Wouters en Gerard Groten (AWVN), Harold Herbert en Antoine Reijnders (Verbond van Verzekeraars), Ruben van Zwieten (De Nieuwe Poort), Aart van der Gaag, Hans Kamps en Fred van Haasteren. Iedereen zit op persoonlijke titel in de kerngroep. De rol van deze kerngroep is om de juiste vragen te stellen. Voor het beantwoorden hiervan zoeken we de inbreng van een zo divers mogelijk gezelschap. We gaan op zoek naar uiteenlopende perspectieven en ideeën. De Argumentenfabriek is de begeleider en penvoerder van het Platform. We nodigen andere partijen uit om – als zij de doelstelling onderschrijven – deel te nemen aan het platform om zo het fundament verder te verstevigen en de slagkracht te vergroten.

### Wat gaat het platform doen in het eerste jaar?

Het eerste jaar, van zomer 2018 tot zomer 2019 staat in het teken van de analyse en de droom. We tekenen uit hoe het stelsel van werken, leren en verzekeren er nu uitziet en welke resultaten dat oplevert. We analyseren wat eraan schort en waarom dat zo moeilijk oplosbaar is binnen de huidige instituties en systemen en wat we kunnen leren van het buitenland. Vervolgens ontwikkelen we een breed gedeelde visie op leren, werken en verzekeren en denken we na over de acties en tactiek van het platform in de komende jaren.

### Wat doet het platform na het eerste jaar?

Het platform werkt toe naar de nieuwe inrichting van leren, werken en verzekeren in Nederland. Om dit doel te bereiken bedenken we welke aanpassingen nodig zijn, toetsen de ideeën hierover in brede kring, en werken toe naar de implementatie. Het succes hiervan ontstaat zowel door de kracht van de ideeën als door de brenger van de boodschap: een breed platform dat Nederland vooruit wil helpen.

### Waar vind ik meer informatie?

Ook meedoen? Of voor vragen, suggesties en opmerkingen? Mail naar: [secretariaat@toekomstvanarbeid.nl](mailto:secretariaat@toekomstvanarbeid.nl)



## Nederland kan beter werken

Nederland scoort goed in internationale vergelijkingen, maar zal moeten blijven innoveren om de welvaart (in brede zin) te vergroten. Deze studie van Frank Kalshoven, Jenny Kossen en Silvie Zonderland legt de basis voor innovatie van de systemen op en rond de arbeidsmarkt in Nederland. Met als kernvraag: hoe staat Nederland ervoor als het gaat om werken, leren en zekerheid van inkomen?

Te bestellen via  
[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl) of  
020-4124001



## Lessen uit het buitenland

De stelsels die we in Nederland voor leren, werken en verzekeren hebben ingericht, schuren regelmatig met maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dertig buitenlandse voorbeelden laten zien hoe het anders zou kunnen. Een prikkelend en inspirerend boek van Robin Fransman en Majelle Verbraak, voor iedereen die zich bezig houdt met werk, onderwijs en inkomenszekerheid.

Te bestellen via  
[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl) of  
020-4124001

In Nederland maken we zelden beleid zonder dat hier breed maatschappelijk draagvlak voor is. We zoeken naar consensus en zijn bereid hiervoor te geven en te nemen. Dit staat in Nederland bekend als het Poldermodel en wordt in andere landen het Consensusmodel genoemd. Een consensusmodel brengt met zich mee dat als het draagvlak onvoldoende is, er ook weinig tot stand komt. Veel mensen maken zich dan ook zorgen over de houdbaarheid van het consensusmodel in Nederland. Zo wordt al vele jaren gesproken over hervormingen op de arbeidsmarkt en pensioen, maar er zit weinig beweging in. In dit boek onderzoeken we welke factoren bijdragen aan, of juist afbreuk doen aan een succesvol consensusmodel. We doen dat op twee manieren, we kijken naar de historie en we interviewen belangrijke spelers in het Nederlandse consensusmodel. Dan vragen we ons af, wat kunnen we hiervan leren?

ISBN 978-94-93004-05-4



De ArgumentenFabriek