

Beschouwingen over decentralisatie-tendenzen in het sociaal economische beleid

Cor Inja

Op 4 oktober 1990 werd de verjaardag van de Sociaal Economische Raad (SER) gevierd. Het belangrijkste tripartite adviesorgaan van de overheid bestond veertig jaar. Dat was reden voor een plechtige bijeenkomst in de Ridderzaal te Den Haag. De stemming bij de verschillende participanten in de bijeenkomst was om uiteenlopende redenen wat bedrukt.

In de eerste plaats was een paar dagen eerder het "najaarsoverleg" tussen de centrale organisaties van werkgevers en werknemers geëindigd zonder dat een akkoord was bereikt over de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid. Met name voor de vakbeweging was dat een teleurstelling. Zij had graag een overeenkomst willen sluiten over onder meer de aanwending op centraal niveau van een deel van de loonruimte voor maatschappelijk goede doelen, over het handhaven van de koppeling tussen lonen en uitkeringen en over maatregelen die de overheid en de werkgevers zouden moeten nemen om meer werkgelegenheid te creëren.

In de tweede plaats hadden opmerkingen van het SER-kroonlid Wolfson, in de raadsvergadering van mei, over een "oprukkend corporatisme" geleid tot nogal heftige discussies in sommige dagbladen, die tot in het najaar voortduurden. Vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties voelen zich ongemakkelijk bij dit discussie-thema. Zij denken naar eer en geweten in allerlei adviesorganen en overlegorganen op praktische wijze de belangen van hun leden te behartigen en dan worden ze onverhoeds beschuldigd zodanig met elkaar en met het overheidsapparaat samen te werken dat daardoor de vertegenwoordigende politieke democratie wordt verzwakt.

In het verlengde van de discussie over het oprukkende corporatisme creëerde fractieleider Wöltgens van de Partij van de Arbeid een derde reden voor bedruktheid bij de deelnemers van de jubileumbijeenkomst: een week voor het veertig

jarig bestaan stelde hij in een rede aan de Technische Universiteit van Eindhoven het functioneren van de SER zelf ter discussie. Wöltgens gaf in zijn rede een aantal voorbeelden van het terugtreden van de politiek. Eén van die voorbeelden betrof de politieke invloed van adviesorganen als de SER. Als gevolg van die invloed zou de invloed van de politiek zelf op het sociaal-economische beleid afnemen.

Negatieve uitspraken over een jarige worden door de verjaarsvisite zelden onderschreven. Daar echter waar zo veel onvrede de kop op steekt, moet iets loos zijn met het overlegmodel, waarvan de SER en de Stichting van de Arbeid min of meer de belichaming zijn en dat ons ieder half jaar vergast op groots aangedikte voorjaars- en najaarsoverleggen tussen bijna de complete ministerraad en de toppen van de verschillende werknemers- en werkgeversorganisaties.

In dit artikel zal ik proberen aan te geven dat de ogenschijnlijk verschillende redenen die aan die onvrede ten grondslag liggen zijn terug te voeren tot één belangrijke oorzaak : de decentralisatie in het sociaal-economische beleid. Hiervan is sprake als beslissingen die vroeger op een hoger niveau werden genomen, worden overgedragen aan een lager beleidsniveau. Er moet dan ook niet in de eerste plaats over het functioneren van de SER of over het "oprukkende corporatisme" worden gediscussieerd, maar over de voor- en nadelen van bepaalde vormen van beleidsdecentralisatie. Als men daar uit is, dan kan het vervolgens zinvol zijn om de plaats en de rol van de SER, de Stichting van de Arbeid en andere instituties nader in te vullen. Die lijn wil ik op deze plaats ook volgen, al wil ik wel al wel wijzen op het boek dat ter gelegenheid van het SER-jubileum verscheen en waarin het werk van dit adviesorgaan wordt beschreven. De uitgave draagt de titel "Verzuilde dromen". De auteur, Arjo Klamer, voert als reden voor het "overleven" van de SER het "familiegevoel" aan. Daarmee spreekt hij impliciet toch over een orgaan dat zich wel erg ver heeft verwijderd van de soms macabere sociale en economische werkelijkheid. Dat moet natuurlijk te denken geven.

De SER en de Stichting van de Arbeid ontstonden na de oorlog tijdens een periode waarin de wederopbouw van de economie met vereende krachten ter hand werd genomen. Specifieke groepsbelangen werden ondergeschikt gemaakt aan het gezamenlijk geformuleerde doel: het economische herstel. Binnen de centrale organisaties van werknemers en werkgevers was er sprake van een tamelijk sterke gecentraliseerde besluitvormingsstructuur en mede daardoor kon een geleide loonpolitiek worden gevoerd, die bijdroeg tot het slagen van de wederopbouw. Als belangrijkste adviesorgaan van de regering slaagde de SER er in de beginjaren van zijn bestaan in om unaniem -of bijna unaniem- adviezen uit te brengen over zeer fundamentele thema's als de "te voeren loon- en prijspolitiek", "het vraagstuk van de huren" en een "wettelijke oudedagsvoorziening".

In 1990 is dat anders. Over de te voeren loon- en prijspolitiek wordt door de SER niet meer in directe zin geadviseerd. Wel verschijnen er om het jaar adviezen over de "hoofdpijnen van het sociaal-economische beleid op middellange termijn". Deze adviezen waren in het afgelopen decennium zeer verdeeld. Dat geldt ook voor adviezen over zwaarwegende en politiek gevoelige kwesties als de koppeling tussen lonen en uitkeringen, de hoogte van het minimumloon en de herziening van de sociale zekerheid.

De politieke invloed van een verdeeld SER-advies is gering. De manoeuvreer-ruimte van de overheid om een eigen beleidslijn door te zetten wordt door verdeelde SER-adviezen nauwelijks ingeperkt. Gezien de toename van het aantal verdeelde adviezen over belangrijke sociaal-economische onderwerpen, is de stelling dat de SER te veel politieke invloed heeft dan ook niet houdbaar.

Toch moet de onvrede van fractieleider Wöltgens en anderen over de opdrogende kracht van de politiek serieus worden genomen. Hij heeft niet ongelijk, maar hij kijkt in de verkeerde richting: uit het gegeven dat in de laatste acht jaar op centraal niveau geen overeenstemming kon worden bereikt tussen de overheid en de werknemers- en werkgeversorganisaties over de hoofdpijnen van het sociaal-economische beleid, kan worden afgeleid dat de betekenis van het centrale niveau zelf als beleidsbepalend niveau is afgenomen. Dat impliceert dat zowel de werknemersorganisaties en de werkgeversorganisaties, als ook de overheid zelf aan invloed hebben verloren op dit niveau. De parlementariër Wöltgens loopt tegen dit laatste natuurlijk voortdurend aan.

Het gaat hier om de gevolgen van de decentralisatie in de beleidsvoorbereiding en vooral de beleidsbeslissingen op sociaal-economisch terrein.

De weg naar meer decentralisatie in het sociaal-economische beleid werd definitief in de jaren tachtig ingeslagen. Pleidooien vóór het terugtreden van de overheid en vóór deregulering staken de kop op in het diepste dal van de crisis. Economen benadrukten dat de financiering van de collectieve sector te zware lasten voor de marktsector creëerden en zij stelden dat de overmaat aan regelgeving een efficiënte werking van het marktmechanisme belemmerde. Zij kregen vanzelfsprekend steun van de organisaties van werkgevers die het optimaal laten werken van de markt al vanaf hun oprichting nastreefden, maar de omstandigheden niet altijd mee hadden.

Ook de politieke partijen die de regeringscoalitie vormden, koersten af op een meer centraal beleid en een afstandelijker rol van de overheid. Het was een duidelijke politieke keuze met vergaande consequenties: er werd fors gesnoeid in de uitgaven voor de sociale zekerheid, in salarissen van het overheids personeel en in andere collectieve voorzieningen. De financiële lasten voor het bedrijfsleven werden aanzienlijk omlaag gebracht; nogal wat regelgeving verdween of werd vereenvoudigd. Door de overheid werd geen enkele poging meer ondernomen

om over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid met de vakbeweging en de werkgeversorganisaties tot een concrete centrale afspraak te komen.

Interessant is de positie van de vakbeweging in dit proces. De vakbeweging was in het begin van de jaren tachtig een sterk voorstandster van tripartite afspraken op centraal niveau en van een actieve, in sommige opzichten ook interveniërende, rol van de overheid. Men voorzag dat doelstellingen op het terrein van de inkomensverdeling en de werkgelegenheid sterk onder druk zouden komen te staan als de rol van de overheid en de betekenis van het centrale niveau als beleidsbepalend niveau zou worden terug gedrongen. Toch kon de vakbeweging de gang naar een groter decentralisatie in het beleid niet tegenhouden. Dat had te maken met het feit dat de tamelijk sterke centralisatie van besluitvorming die in de jaren vijftig en zestig gemeengoed was binnen de vakcentrales in de jaren zeventig was veranderd. Het kan zijn dat het fusieproces tussen de vakcentrales NVV en NKV en tussen de meeste van de bij deze vakcentrales aangesloten bonden achteraf een voorbode is geweest van de dan nog komende decentralisatie. Tot een versterking van de positie van de vakcentrales op centraal niveau heeft de samensmelting niet bijgedragen: de samenwerking tussen het CNV en de nieuwe FNV werd verbroken; de schaalvergroting binnen de FNV dwong de gefuseerde NVV- en NKV-bonden de nieuwe eigen bondsidentiteit nadrukkelijk onder de aandacht van de leden te brengen en zich daarop te profileren. Daardoor kwam ook de deur naar een meer gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenbeleid op een kier te staan.

Hoewel de FNV in woord en geschrift steeds voorstandster gebleven is van een brede tripartite centrale afspraak over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid, waaronder ook over de inzet in het arbeidsvoorwaardenoverleg, werd zij door de economische omstandigheden en de politieke verhoudingen in 1982 gedwongen in de Stichting van de Arbeid een akkoord af te sluiten met alleen de centrale werkgeversorganisaties. Daarin werden slechts het rendementsherstel en de herverdeling van werk als uitgangspunten voor het te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid aangemerkt. Het akkoord luidde een periode in van volstrekt gedecentraliseerd CAO-overleg op bedrijfs- en bedrijfstakniveau. De eenheid binnen de vakbeweging kwam vervolgens door het beleid van de overheid extra onder druk te staan: de koppeling tussen de lonen en uitkeringen werd doorbroken en de parallelle ontwikkeling van de inkomens van werknemers/sters in de marktsector en die in de collectieve sector werd eveneens op de helling gezet. De markt deed zijn werk en het gevolg was dat de arbeidsinkomensquote daalde, de inkomensverschillen toenamen en na verloop van tijd de werkgelegenheid zich begon te herstellen.

De vraag is of en hoe in de jaren negentig verder moet met de decentralisatie van het sociaal-economische beleid en de rol van de overheid.

Een paar punten zijn duidelijk: de economische en maatschappelijke problemen zijn zeer aanzienlijk: de werkloosheid blijft hoog en is ongelijk verdeeld over verschillende groepen; de milieuproblemen zijn onvoorstelbaar in omvang; de fysieke grenzen van de economische groei worden steeds dichter genaderd. Daarbij komt dat de inkomensverdeling drastisch gewijzigd moet worden als men voor iedereen in ons land, mannen en vrouwen, het recht op economische zelfstandigheid wil realiseren.

Essentieel bij de vormgeving van het beleid is het antwoord op de vraag welke doelstellingen men beoogt te bereiken. Zo kan mijns inziens een rechtvaardiger inkomensverdeling onmogelijk langs decentrale weg worden bereikt. Ik durf zelfs de stelling aan dat de denivellering van inkomens en het ontstaan van een hardnekkige kern van langdurig werklozen binnen het totale werklozenbestand in het afgelopen decennium de ingecalculerde gevolgen zijn van het terugtreden van de overheid en de decentralisatie in het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Vergroting van de winst en van de economische groei verdragen zich echter zeer wel met een decentrale aanpak. Ook dat heeft de afgelopen periode aangetoond.

Het gaat om de twee oer-functies van het sociaal-economische beleid: de verdeelingsfunctie kan men vooral dienen bij een meer centrale benadering; de allocatiefunctie komt bij een decentrale benadering meer tot haar recht.

Uiteindelijk is bij de vormgeving van het beleid dan ook om een taxatie van de zwaarte van de sociale en economische problemen doorslaggevend. Bij die taxatie spelen opvattingen over wat men "rechtvaardig" en wat men "doelmatig" vindt een rol. Politieke strijd over de vormgeving van het beleid is dan ook niet een schijngevecht, maar duidt vaak op zeer fundamentele meningsverschillen over de doelstellingen die men wil nastreven.

Uit het voorgaande volgt dat een "princiële" benadering van het vraagstuk "decentralisatie-centralisatie" voor economen niet interessant zouden moeten zijn. Discussies over het "oprukkende corporatisme", hoewel aangekaart door de econoom Wolfson, zouden voor economen evenmin interessant moeten zijn. Zij leiden af van het werkelijke debat. Dat moet zich toespitsen op het ontwikkelen van een beleid dat de economische en sociale problemen helpt te verminderen.

Overigens is op een aantal deelreinen van het sociaal-economische beleid een decentrale beleidsvoorbereiding en -besluitvorming een goede manier om geformuleerde doelstellingen te realiseren, problemen aan te pakken en op te lossen. Zo bestaat de arbeidsmarkt uit een reeks van regionale deelmarkten. De regionale mobiliteit van een groot deel van het arbeidsaanbod is immers veel geringer is dan de beroepsmobiliteit. Het is mijns inziens onjuist en niet effectief om in het kader van een arbeidsmarktbeleid mensen te pressen om naar andere regio's te verhuizen. Daarom is een sterke regionale voorbereiding van- en regionale

besluitvorming over het arbeidsmarktbeleid noodzakelijk. De tripartisering van het arbeidsvoorzieningsapparaat voorziet daarin. Deze tripartisering zal de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid vergroten door te zoeken naar oplossingen binnen de regio zelve.

Op centraal niveau dient wel inhoud te worden gegeven aan de verdelingsfunctie. Daar zal besloten moeten worden welke regio's extra financiële middelen voor het arbeidsmarktbeleid krijgen. Daar ook zal een kader van wet- en regelgeving moeten zijn ontwikkeld dat de partijen op de arbeidsmarkt ieder geval tegen de willekeur van de regionale markt en de regionale beleidsmakers beschermt.

Een deel van het arbeidsmarktbeleid krijgt op dit moment ook vorm via het gedecentraliseerde-cao-beleid. Ik denk echter dat de vakbeweging moet nagaan of het CAO-instrument zelf wel een effectief middel is om arbeidsmarktproblemen (niet te verwarren met werkgelegenheidstekorten. Daar is via cao's overeengekomen arbeidstijdverkorting wel degelijk een effectief instrument tegen) te helpen oplossen. Naar mijn idee valt dat te betwijfelen: gemaakte arbeidsmarktafspraken in CAO's blijken vaak nauwelijks tot extra-inspanningen van werkgevers te leiden. Daarmede wordt de hardheid van het CAO-instrument zelve aan erosie onderhevig.

Er zijn simpele economische feiten, die zeker op het eerste gezicht belemmeringen vormen om tot centrale afspraken over de inzet in het arbeidsvoorwaardenbeleid te komen en daarmee over de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid.

Zo hanteert de vakbeweging een loonruimte-norm die overeenkomt met de som van de stijging arbeidsproductiviteit en de prijsstijging. Per bedrijf en bedrijfstak verschillen echter de produktiviteitsontwikkelingen en de prijsontwikkelingen, waaronder ook de ontwikkeling van de ruilvoet. De FNV heeft dit probleem in zijn nota's opgelost door op te merken dat bij de onderhandelingen ook de rendementspositie van bedrijven wordt betrokken. Dit kan niet anders dan in decentrale onderhandelingen gebeuren.

Een ander obstakel om tot centrale afspraken te komen betreft de incidentele loonstijging. Het "incidenteel" treedt macro gezien op als de mutatie van het gemiddelde contractloon geringer is dan de mutatie van het gemiddeld verdiende loon. Als gevolg van structureffecten in de samenstelling van de werkende bevolking doen zich vaak macro die afwijkingen wel voor ondanks dat in de ondernemingen slechts het contractloon - en niet meer of minder - wordt uitbetaald. Een centrale afspraak waar ook het incidenteel bij betrokken is dan ook nauwelijks voorstelbaar.

Is het desalniettemin wenselijk om met name in de sfeer van dit wezenlijke onderdeel van het sociaal-economische beleid, te weten de inkomensvorming via het arbeidsvoorwaardenbeleid, tot een centraler aanpak te komen? Ik vind van wel. Bij een louter decentraal gevoerd arbeidsvoorwaardenbeleid zal aan het realiseren van algemeen maatschappelijke doelstellingen zoals een rechtvaardige inkomensverdeling en het creëren van meer werkgelegenheid slechts een beperkte bijdrage kunnen worden geleverd.

De onderhandelingspartijen bevinden zich immers in het klassieke prisoners-dilemma: als zij in de eigen onderneming of sector wel bijdragen aan het realiseren van die meer algemene maatschappelijke doelstellingen en elders gebeurt dat niet, dan wordt hún concurrentiepositie aangetast. Dit dilemma kan slechts opgelost worden door op een hoger niveau vast te leggen dat iedereen de noodzakelijke bijdrage levert.

Op zich zelf zou de vakbeweging via een intern gecoördineerd beleid al enige zekerheid kunnen verschaffen over de eigen inzet, maar daarmee is de uitkomst van de decentrale onderhandelingen nog lang niet bepaald. Een centrale afspraak met de overkoepelende werkgeversorganisaties en met de overheid, die daarbij de eigen beleidsinspanningen op het terrein van de inkomensverdeling en de werkgelegenheid vast legt, biedt al aanzienlijk meer zekerheid.

En tenslotte: Wöltgens verlangt een vergroting van de invloed van de politiek. Daar kan ik hem in ieder geval in volgen voor zo ver het betreft het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de overheid voor een rechtvaardige inkomensverdeling en de omvang en kwaliteit van de werkgelegenheid. Op deze terreinen behoort de overheid niet terug te treden en de arbeidsmarktverhoudingen, en dus de kracht van de verschillende marktpartijen, de uitkomsten te laten bepalen.

Zo is de keuze om al dan niet de koppeling tussen de lonen en de uitkeringen in stand te houden meer dan een economische keuze. Het is een keuze vóór een bepaalde verdeling van de inkomens. Als die ondubbelzinnig wordt gemaakt, dan dient de overheid consequent te zijn, zelfs als dat gevolgen heeft voor de arbeidsvoorwaarden die in het decentrale overleg zijn overeengekomen.

Daarmee is de cirkel rond en kan ik nog even terugkomen bij de rol van de SER, de Stichting van de Arbeid en het halfjaarlijkse tripartite overleg tussen het kabinet en de sociale partners. Deze instituties en overlegvormen moeten worden gezien als afgeleide instrumenten van het sociaal-economische beleid. Zij moeten benut worden om dat beleid te doen slagen. Als blijkt dat ze die functie verloren hebben, dan moeten ze ook niet ter wille van wat Klamer het "familiegevoel" noemt, in stand gehouden worden. Bij een continuering van een sterk gedecentraliseerd sociaal-economisch beleid met daarbij een afstandelijke rol van de overheid, zal het bestaansrecht van de SER en het voortbestaan van de half-

jaarlijkse tripartite overleggen op centraal niveau serieus ter discussie gesteld moeten worden. De SER zal die discussie niet overleven of er hoogstens in zeer afgeslankte vorm vanaf komen. Het overleg tussen het kabinet en sociale partners zal langs andere, vooral regionale en sectorale, lijnen gaan verlopen.

Alleen de Stichting van de Arbeid zal tamelijk ongeschonden uit het debat te voorschijn komen. Bij een terugtrekken van de overheid en een voortzetting van het decentraal gevoerde arbeidsvoorwaardenbeleid, zal er bij werknemers en werkgeversorganisaties toch behoefte blijven aan een overlegplatform, dat voorziet in de mogelijkheid om aan zelfregulering en een minimum aan coördinatie te doen.

Ach, waar blijven de economen, die er desnoods vanuit conservatieve invalshoek op aandringen de "Regulerende overheid" weer op de politieke agenda te zetten?

Literatuur

A. Klammer, *Verzuilde dromen*, Balans Amsterdam 1990.

W. Derksen, P. Fortuyn, T. Jaspers, *Vijfendertig jaar SER-adviezen*, Kluwer Deventer, 1982.

W.J.P.M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Samson Alphen aan de Rijn, 1980.

C. Inja, C. Sips, *Een nieuw model voor het centraal overleg in de jaren negentig*, Economisch Statistische Berichten, 13 juni 1990.

M.A.M. Wöltgens, Rede uitgesproken bij de Technische Universiteit te Eindhoven, 24 september 1990

Inspanningsverplichtingen ten aanzien van etnische minderheden, langdurig werklozen en jeugdigen, Loontechnische Dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 1990.

FNV, *Meerjarig Arbeidsvoorwaardenbeleid 1990-1993*, Amsterdam 1989.