

De Nederlandse overlegeconomie anno 1992

*Marco Wilke*¹

Sociaal-economische berichten in de afgelopen herfst gaven uiting van een onwaarschijnlijke opleving van de 'overlegeconomie' in Nederland. Daar waar vele commentatoren en ook sociale partners zich vaak uiterst negatief uitlieten over het consensuscircus in de SER en de Stichting van de Arbeid, waren er in oktober jubeltonen te horen over het SER-akkoord betreffende de Economische en Monetaire Unie. Dit werd nog versterkt door de centrale aanbeveling die in november werd bereikt omtrent een onderhandelingspauze van twee maanden. Blijkbaar waren werkgevers en werknemers, gestimuleerd door wijze kroonleden en een lastenverlagende overheid, het eens dat een bepaalde vorm van macro-sturing van de economie goed kan zijn.

In dit commentaar neem ik de gelegenheid om wat vraagtekens te plaatsen bij deze ogenschijnlijke eenstemmigheid. In tegenstelling tot meer modieuze commentaar zal ik geen pleidooi voor decentralisatie houden. Integendeel: ik denk juist dat de huidige economische situatie argumenten geeft voor een strakke centrale regie van arbeidsverhoudingen. Dit zonder te vervallen in rituele aanbevelingen die vele bladzijden omvatten, maar weinig zeggen.

De resultaten van de Nederlandse overlegeconomie 1992

Het SER-advies 'convergentie en overlegeconomie'

Eén van de belangrijkste onderdelen van het verdrag van Maastricht was de afspraak te komen tot een economische en monetaire unie binnen de EG.

Lidstaten mogen echter enkel toetreden tot deze unie indien hun economieën voldoen aan een vijftal criteria die betrekking hebben op de geldontwaar

¹De auteur is bestuurder bij AbvaKabo. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

ding, wisselkoersontwikkeling en overheidsfinanciën. Verschillende lidstaten presenteerden in de loop van 1992 programma's waarin het pad werd vastgesteld hoe hun economie zich moest ontwikkelen, zodat voldaan werd aan de EMU-criteria.

De Nederlandse regering vroeg aan de SER om commentaar te leveren op het Nederlandse 'convergentieprogramma' dat in maart 1992 was uitgebracht en in juli door de Europese raad van ministers was besproken. Mede door uitgebreide bemoeienis van kroonlid Zalm, tevens directeur CPB, kwamen de partijen tot een eenstemmig akkoord. Het uiteindelijke SER-advies telt 150 pagina's. Slechts 10 bladzijden gaan in op de EMU-criteria en hun belang voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. In het resterende gedeelte worden alle bekende issues van stal gehaald: de tekortschietende arbeidsparticipatie, de collectieve lastendruk, de koppeling, de overlegconomie zelf, etc. De analyse die gehanteerd wordt leunt in belangrijke mate op de CPB-studie 'Nederland in Drievoud', en blinkt uit in het ontbreken van een eigen argumentatie. Dit zou op zich niet erg zijn indien er op basis van die analyse heldere beleidsstandpunten worden geboden. Deze ontbreken echter ook: de 'opvattingen van de raad' zijn dermate cryptisch en wollig geformuleerd dat ze geen pijn kunnen doen, en daarom ook aanvaardbaar zijn voor allen. In het kort komt het hierop neer: de arbeidsparticipatie moet omhoog, dan kan de lastendruk omlaag en kan de koppeling van uitkeringen aan looninkomens worden hersteld. Verhoging van de arbeidsparticipatie -het kern- issue- wordt echter overgelaten aan 'de markt' en 'sociale partners op decentraal niveau': dat wordt wel duidelijk in het lijvige rapport.

De centrale aanbeveling

Als gevolg van paniek-verhalen over de gevolgen voor de Nederlandse economie van een maar niet aantrekkende wereldeconomie en van een aantal devaluaties binnen het Europees Monetair Stelsel, zette het kabinet werkgevers en werknemers onder forse druk om centrale afspraken te maken over loonmatiging. Minister de Vries van Sociale Zaken dreigde zelfs met een looningreep, een instrument dat al 12 jaar in de kast ligt. Na ettelijke onderhandelingsronden kwam er een 'centrale aanbeveling' uit de bus, met als meest concreet onderdeel de afspraak van een onderhandelingspauze tussen 1 januari en 1 maart van dit jaar. Overigens kunnen er wel CAO's worden afgesloten per 1 maart met een terugwerkende kracht tot 1 januari, maar dit terzijde. De andere onderdelen van de centrale aanbeveling aan onderhandelingspartijen op sector- of ondernemingsniveau zijn min of meer niet verplichtende overwegingen betreffende loonmatiging, vormen van arbeidsduurverkorting, verbetering arbeidsomstandigheden, vermindering ziekteverzuim en doelgroepenbeleid.

Wat is er niet afgesproken?

In veel gevallen is het interessanter om te weten wat niet uit de onderhandelingen is voortgekomen dan het uiteindelijke resultaat. FNV en aangesloten bonden hebben vanaf mei/juni 1992 geprobeerd om meer harde, afdwingbare afspraken te maken op centraal niveau. De mogelijke inzet was een plafond stellen aan loonmutaties, gekoppeld aan een controleerbare afspraak omtrent verhoging van de werkgelegenheid. Doel van een dergelijke centrale afspraak was het binden van onderhandelingspartners op decentraal niveau voor wat betreft de kwantitatieve afweging tussen loon- en werkgelegenheidsdoelstellingen. Met name de kwalitatieve invulling van verbetering van de werkgelegenheid zou op sectoraal niveau moeten plaatsvinden.

Werkgevers leken intussen weinig geïnteresseerd. Juist van hun kant kwam op ideologisch niveau grote kritiek op 'de overlegeconomie', waarmee men overigens met name het Haagse circuit op het oog heeft². Wel voelden werkgevers voor een SER-advies rondom de convergentie van de Nederlandse economie richting EMU. Slechts één thema stond voor hen centraal: een richtinggevend kwantitatief pad van een aflopende collectieve lastendruk.

Gegeven het ontbreken van een gemeenschappelijke agenda, lag er ook geen paniklare situatie die door een speltheoreticus geanalyseerd zou kunnen worden. Bovendien kwam het kabinet op de proppen met een inzet die door elke theoreticus volstrekt zou worden ontraden: al vóór het parlementaire zomerreces was het duidelijk dat men een niet-geclausuleerd pakket aan lastenmaatregelen (verlaging BTW, verhoging belastingvrije voet) zou inzetten om daarmee 'sociale partners' te dwingen tot het voeren van een voor de regering optimale strategie. Blijkbaar dachten Kok c.s. dat men zich in een soort 'chicken-dilemma-situatie' bevond, waarin het vooraf committeren aan een strategiekeuze tot de beste resultaten leidt.

Samenvattend kan gesteld worden dat de oorspronkelijke inzet van deze drie actoren vooralsnog weinig soelaas heeft geboden. Werknemers zien noch in het SER-advies, noch in de centrale aanbeveling van de Stichting van de Arbeid kwantitatief afdwingbare kaderafspraken rond lonen en werkgelegenheid terug. Werkgevers hebben niet hun gelijk gekregen rond het terugdringen van de collectieve lastendruk. En het kabinet zit met een tegenvaller op

²Interessant in dit verband is het SER-advies over het algemeen verbindend verklaren (AVV) van CAO's. Dit advies werd uiteindelijk in oktober 1992 gepubliceerd. Wederom speelde CPB-baas Zalm een hoofdrol, door het AVV-instrument ten principale ter discussie te stellen. Op grond van werkgevers-ideologie -overheid op afstand, decentralisatie van arbeidsverhoudingen, etc.- zou men verwachten dat een meerderheid van de SER Zalm zou ondersteunen. Werkgevers bleken echter uit welbegrepen eigenbelang samen met de vakbeweging (en overigens een belangrijk aantal kroonleden) het AVV-instrument onverkort te steunen. 'De' kritiek op 'de overlegeconomie' moet dan ook meer als een politiek-ideologisch thema gezien worden.

het terrein van de overheidshuishouding, en een pakket lastenmaatregelen dat, mede gezien de afzwakkende inflatie, op z'n zachtst gezegd voorbarig is. Alle partijen hebben zich wel in defensieve zin gered (het voor hen ergste scenario voorkomen), hetgeen misschien het meest 'positieve' is dat men van de overlegeconomie anno 1993 kan zeggen.

Wat zou beter werken?

De in dit commentaar besproken recente vruchten van de Nederlandse overlegeconomie hebben in ieder geval centrale sturing, of zo u wilt coördinatie, van belangrijke facetten van arbeidsverhoudingen weer bespreekbaar gemaakt. In dit verband is niet onbelangrijk om te wijzen op toch regelmatig opduikend economisch onderzoek -zowel theoretisch als empirisch- dat concludeert dat centrale onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden vaak tot meer efficiënte economische uitkomsten leiden dan onderhandelingen op decentraal, sectoraal niveau³. En als we het hebben over economische uitkomsten, dan gaat dit met name over variabelen als werkgelegenheids-groei en werkloosheidsgraad.

Ondanks de fixatie van beleidsmakers in Nederland op enerzijds een aantal knelpunten op de arbeidsmarkt waar geschoold aanbod niet aan de vraag voldoet en om anderzijds het werkloosheidsprobleem tot een doelgroepen-kwestie te maken, lijkt me het tekort aan banen in Nederland nog steeds primair. Het probleem van 500.000 werkzoekenden zonder baan, 900.000 (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en een nog steeds bijzonder lage participatie van vrouwen kan niet worden opgelost door een paar duizend banen-poolplaatsen te creëren en werklozen van scholingsprogramma naar werker-varingsplaatsen te sturen. De verhouding tussen vraag en (potentieel) aanbod van arbeid suggereert een forse onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt.

De beweging van de prijs van arbeid geeft echter een geheel ander beeld. De loonquote in Nederland neemt immers sinds 1991 weer licht toe. In die zin is de arbeidsmarkt -gegeven de economisch-institutionele omgeving- wèl in evenwicht.

Vanuit macro-economisch perspectief zijn er maar een paar middelen om uit deze patstelling te raken. Ik noem er drie:

- Forse verlaging uitkeringsniveau sociale zekerheid: aanwakkeren van concurrentie tussen 'insiders' en 'outsiders', en vervolgens de markt haar werk laten doen (ook schrappen van een in dit scenario wezensvreemd institutioneel element als het algemeen verbindend verklaren van CAO's)
- Strikte, afdwingbare afspraken maken op centraal niveau over plafond

³Een aantal referenties betreffende dergelijk onderzoek is opgenomen in de literatuurlijst.

loonmutatie

- Strikte, afdwingbare afspraken maken op centraal niveau over terugdringing gemiddelde arbeidsduur

De overeenkomst tussen deze drie middelen is dat allen een wijziging behoeven van de economisch-institutionele omgeving.

Conclusies

Duidelijk zal zijn dat ik sceptisch sta tegenover de recente uitkomsten van de Nederlandse overlegeconomie. De primaire beslissingen binnen de arbeidsverhoudingen worden op sectoraal of ondernemingsniveau genomen. Het lijkt erop dat actoren op deze niveaus hun vertegenwoordigers op centraal niveau instrueren met de boodschap om zo min mogelijk barrières voor decentraal overleg op te werpen. Een dergelijke situatie blijkt prima te kunnen samengaan met massale hardnekkige werkloosheid: de huidige institutionele structuur van de Nederlandse overlegeconomie lijkt niet voldoende effectief om dit probleem op te lossen.

Een wijziging van de institutionele structuur kan wellicht wèl tot iets leiden. Persoonlijk heb ik een grote voorkeur voor de laatste twee suggesties uit de vorige paragraaf. Het SER-advies 'convergentie en overlegeconomie' zou mijns inziens samen met de centrale aanbeveling van november 1992 zó ingeruild mogen worden voor één A4-tje waarin voor twee tot drie jaar een plafond voor contractloonmutaties zou zijn afgesproken, alsmede een controleerbare kwantitatieve afspraak voor een verkorting van de gemiddelde arbeidsduur. Invulling van het laatste zou natuurlijk op sectorniveau moeten plaatsvinden. Vanzelfsprekend maakt een dergelijke inzet weinig kans in een politiek-ideologische omgeving, waarin 'flexibiliteit' en 'maatwerk' de maatgevende trendy begrippen zijn. Toch zou het niet slecht zijn indien degenen die afwijzend staan tegenover een meer centrale regie van centrale arbeidsvoorwaarden zich eens zouden verdiepen in de kracht van hun eigen argumentatie en met name zich zouden afvragen waarom het werkgelegenheidsprobleem in Nederland nog steeds zo groot is.

Het institutionele alternatief heb ik ultrakort als eerste suggestie in de vorige paragraaf geschetst. Niet omdat ik denk dat dit sociaal wenselijk zou zijn, integendeel, maar wèl omdat een dergelijk scenario allesbehalve fictief is. En wie hier niet van overtuigd raakt moet nog maar eens het 'Balanced Growth-scenario' -dat immers dezelfde toon en functie heeft als een ronkend partijprogramma- van het CPB doorlezen.

Literatuur

Bruno, M., Sachs, J. (1985), *Economics of Worldwide stagflation*. Cambridge: Harvard University Press.

- Cameron, D. (1984), *Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Society*. Goldthorpe, J. (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, 143-178. Oxford: Clarendon Press.
- Calmfors, L., Driffill, J. (1988), Centralization of wage bargaining. *Economic Policy*, 6, 13-61.
- Mehrling, P. (1986), A Classical Model of the Class Struggle, a game-theoretic approach. *Journal of Political Economy*, 94, 1280-1303.
- Paldam, M. (1989), A Wage Structure Theory of Inflation, Industrial Conflicts and Trade Unions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 91, 63-81.
- Przeworski, A., Wallerstein, M. (1982), The Structure of Class conflicts in democratic Capitalist Societies. *The American Political Science Review*, 76, 215-238.
- Wilke, M. (1991), *Corporatism and the stability of capitalist democracies*. Frankfurt am Main: Peter Lang.