

# De koppeling: rechtvaardig noch doelmatig

P.K. Keizer\*

**D**e koppeling van ambtenarensalarissen en uitkeringen aan de loonontwikkeling in de particuliere sector is een ongelukkig uitloeijsel van het sectorale loonvormingssysteem zoals zich dat in Nederland heeft ontwikkeld. De koppeling doet geen recht aan het verschil in produktiviteitsontwikkeling tussen de collectieve en particuliere sector en leidt zodoende tot stagflatie en tot financiële problemen voor de overheid. Om de verzorgingsstaat te handhaven is een ander loonvormingssysteem vereist.

Onder 'de koppeling' wordt verstaan de regel die voorschrijft dat de ambtenarensalarissen en de uitkeringen over een bepaalde periode een nominale verandering ondergaan, die overeenkomt met de gemiddelde nominale verandering in die periode van de lonen in de particuliere sector. In dit artikel willen we ingaan op het al dan niet rechtvaardige en doelmatige karakter van de koppeling. We zullen betogen dat dit een element is uit een loonvormingssysteem dat een door niemand gewild compromis vormt tussen enerzijds de centralistische opvattingen van met name de FNV en anderzijds de decentralistische opvattingen van met name het VNO. Als gevolg van de afwezigheid van een consistent compromis vertoont het Nederlandse loonvormingssysteem een patroon van 'leiders' en 'volgers', waarbij de leidende sectoren hogere arbeidsproductiviteitsstijgingen vertonen dan de andere sectoren. In totaal zullen de loonstijgingen dan altijd omvangrijker zijn dan de produktiviteitsstijgingen, hetgeen stagflatie tot gevolg heeft. Omdat in een verzorgingsstaat de uitstoot van werklozen financieel wordt opgevangen in de collectieve sector, zal dit proces een explosief verloop krijgen, indien dit probleem niet op het institutionele niveau aangepakt wordt. Indien de koppeling wordt toegepast, kunnen we de collectieve sector als een volger en de particuliere sector als een leider beschouwen. Dit versterkt de stagflatie en vormt een bedreiging voor de financiële positie van de overheid.

Wat het rechtvaardigheidsaspect betreft, moet de koppeling gezien worden als een onjuiste toepassing van het inspanningsbeginsel. Een verzorgingsstaat is alleen te handhaven indien de prestatiebeloning overheersend is in de primaire verdeling en het behoeftebeginsel een belangrijke rol speelt in de collectieve-lastenheffing. Alleen dan zal de werkgelegenheid in de particuliere sector en in het producerende deel van de collectieve sector zich sterk kunnen uitbreiden. Deze groei creëert een financieel gezonde basis om het niet-participerende deel van de beroepsbevolking op te vangen.

## Arbeidsverhoudingen in Nederland<sup>1</sup>

De vakbeweging heeft sinds haar ontstaan in de tweede helft van de 19e eeuw met tamelijk veel succes strijd geleverd. Door middel van 'moral suasion' en stakings- en revolutiedreiging heeft ze tal van belangrijke politieke en economische veranderingen bewerkstelligd. Ze ontleent haar bestaansgrond aan christelijke en marxistische noties over de onrechtvaardigheid en ondoelmatigheid van een zuivere markteconomie. De christelijke sociale filosofie benadrukte de toepassing van het behoeftebeginsel en overleg als waardevol coördinatiemechanisme. De marxistische sociale filosofie benadrukte de ingezette hoeveelheid arbeid als de beste waardemeter en beloningsgrondslag en centrale planning als coördinatiemechanisme.

Na de tweede wereldoorlog functioneerde in eerste instantie een sterk gecentraliseerde overlegstructuur, in overeenstemming met de voorkeur van de vakbeweging. Vanaf 1960 vond er echter, onder druk van een krappe arbeidsmarkt, decentralisatie plaats, in overeenstemming met de voorkeur van de werkgeversorganisaties. De overheid nam in dit centralisatie-decentralisatieconflict tussen de vakbeweging en de werkgeversorganisaties een pragmatisch, zo niet opportunistisch standpunt in. De resultante van dit conflict was een sectorsgewijze loonvorming, waarbij de sectoren zeker niet geheel onafhankelijk van elkaar opereerden en nog steeds opereren. Deze uitkomst was een niet bewust gekozen compromis tussen enerzijds de centralistische opvattingen van met name de FNV (in de jaren zestig NVV), die de hoogte van de lonen en de omvang

\* De auteur is universitair hoofddocent Institutionele Economie aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Limburg.

1. Zie: J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1984; W. Albeda en W.J. Dercksen, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1985.

van de werkgelegenheid het liefst op centraal niveau geregeld zag en anderzijds de decentralistische opvattingen van de werkgeversorganisaties die lonen en werkgelegenheid het liefst op ondernemingsniveau geregeld zagen.

Feitelijk functioneert dit compromis nog steeds. Ieder jaar worden er pogingen ondernomen om een centraal akkoord af te sluiten. Voor de vaststelling van de beschikbare loonruimte was er nog wel eens een overeenkomst mogelijk, maar van de zo door de vakbeweging gewenste bindende werkgelegenheidsafspraken is nooit iets terechtgekomen. Echte sectorsgewijze loonvorming is evenwel ook nooit gerealiseerd, doordat de vakbeweging de looneisen in de verschillende sectoren altijd (enigszins) op elkaar heeft afgestemd. De 'koppeling' is daar een mooi voorbeeld van.

In de volgende paragraaf zullen we ingaan op de ontwikkeling in de economische theorie van de loonvorming en de effecten van de institutionele structuur op de uitkomsten van het economische proces.

### De moderne loontheorie

Op het terrein van de Keynesiaanse theorie hebben zich de laatste jaren ontwikkelingen voorgedaan die niet alleen theoretisch maar ook voor de huidige praktijk van belang zijn en bekend zijn geworden onder de naam 'nieuw-Keynesiaanse theorie'<sup>2</sup>. De belangrijkste kenmerken zijn de veronderstelling van een oligopolioïde goederenmarkt en een arbeidsmarkt die zich qua loonvorming kenmerkt door een bilateraal monopolie.

Op basis van deze veronderstellingen wordt een macro-economische theorie gebouwd. De relatieve onderhandelingsmacht van de vakbeweging op de arbeidsmarkt bepaalt, te zamen met de macht van de ondernemingen op de goederenmarkt, de hoogte van de reële loonvoet en daarmee van het werkloosheidsniveau waarbij de inflatie constant is. Dit niveau wordt met de term NAIRU aangeduid en valt slechts in een extreem geval samen met de zogeheten natuurlijke werkloosheidsvoet, bekend uit het klassieke kamp. In het algemeen ligt de NAIRU hoger, waarbij het verschil wordt bepaald door de doelstellingen van de relevante subjecten en hun onderlinge machtsverhoudingen. Indien de feitelijke werkloosheid omvangrijker is dan de NAIRU, kan dit verschil worden verkleind door een Keynesiaanse bestedingspolitiek. De hoogte van de NAIRU echter, kan alleen worden verkleind door een inkomenspolitiek van de overheid dan wel via een verandering in het institutionele kader waarbinnen het loonvormingsproces zich afspeelt.

Inkomenspolitiek poogt de vakbeweging tot matiging in haar eisen te bewegen in ruil voor realisering van haar eisen op andere terreinen. Veranderingen in het institutionele kader kunnen op tal van zaken betrekking hebben. Er valt te denken aan wetswijzigingen die de relatieve macht van de partijen verandert (Thatcher!). Het is ook denkbaar dat partijen elkaar weten te vinden in een visie op het functioneren van de economie en op een daarbij behorende evenwichtsheppende strategie (Nederland in de jaren vijftig, Zweden in de periode 1938 tot en met de jaren zeventig). De consensus houdt een (impliciet) sociaal contract in, waarin is vastgelegd wel-

ke partijen op welk niveau welke beslissingen mogen nemen en met welke wapens gestreden mag worden, daar waar onderhandelingen uitsluitend moeten geven over de te volgen koers.

Uit recent empirisch onderzoek van Calmfors en Driffill blijkt een correlatie te bestaan tussen het niveau waarop over lonen wordt onderhandeld en de resultaten van een economie<sup>3</sup>. Met name landen waar op nationaal dan wel op ondernemingsniveau wordt onderhandeld, vertonen betere resultaten dan landen waar op sectorniveau wordt onderhandeld. De verklaring die Calmfors en Driffill geven, verwijst naar de geringere prikkel die op sectorniveau zou bestaan om rekening te houden met de belangen van werklozen en werknemers die, als gevolg van forse loonstijgingen, worden bedreigd in hun werkgelegenheid.

Op deze verklaring valt mijns inziens wel het een en ander af te dingen. In de vorige paragraaf is al ter sprake gebracht dat de Nederlandse situatie van sectorsgewijze onderhandelingen niet een bewuste, door een meerderheid gewenste, toestand is. Het is een compromis dat slechtere resultaten oplevert dan elk van de andere alternatieven. Indien de sectoren echt onafhankelijk van elkaar zouden opereren, zou het resultaat macro-economisch gezien evenwichtig kunnen zijn. De partijen zijn op sectorniveau vrij in de bepaling van hun onderhandelingsstrategie. Binnen de vakcentrales pogen de bonden echter wel zoveel mogelijk een zelfde lijn te trekken, vooruitlopend op een door hen gewenste coördinatie van loon- en werkgelegenheidspolitiek. Daar deze coördinatie uitblijft, heeft de vakbeweging geen vertrouwen in een positief werkgelegenheidseffect van loonmatiging. In de praktijk levert deze combinatie echter een suboptimale oplossing op: de bonden in de sectoren met de sterkste produktiviteitsstijging zetten de trend voor de periodieke loonstijgingen, die door de bonden in de andere sectoren gevolgd worden. Uit de oligopolietheorie weten we dat een dergelijke situatie uit het oogpunt van de samenleving in haar totaliteit de slechtst denkbare oplossing is<sup>4</sup>. Edgren, Faxen en Odhner hebben de gevolgen van een dergelijke structuur voor een kleine, open economie onderzocht<sup>5</sup>. Ze namen de aan buitenlandse concurrentie onderhevige sector als de leidende sector, aannemende dat deze sector de sterkste produktiviteitsstijgingen vertoonde. De overige sectoren volgden deze leidende sector wat de loonstijging betreft. Stagflatie kan in een dergelijke situatie alleen voorkomen worden, indien de intersectorale ruilvoet een stijging ondergaat ten gunste van de volger.

2. Zie: O.J. Blanchard en S. Fischer, *Lectures on macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, 1989 (advanced) en W. Carlin en D. Soskice, *Macroeconomics and the wage bargaining*, Oxford University Press, 1990 (introductory).

3. L. Calmfors en J. Driffill, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, jg. 6, blz. 13-61.

4. Zie voor een overzicht van de oligopolietheorieën die in dit verband relevant zijn: H.A. Mamuth, *Markteconomie*, Utrecht, 1990.

5. G. Edgren, K.-O. Faxen en C.-E. Odhner, *Wage formation and the economy*, Londen, 1973.

We kunnen 'de koppeling' nu interpreteren als een loonvormingssysteem waarbij de particuliere sector als de leidende sector kan worden aangemerkt en de collectieve sector als de volgende sector. In de volgende paragraaf zullen we nader ingaan op de gevolgen van de introductie van een dergelijke koppeling voor de macro-economische resultaten in termen van economische groei, werkgelegenheid en inflatie.

### **De doelmatigheid van de koppeling**

De Nederlandse economie is een kleine en open economie: de ontwikkelingen in de wereldeconomie hebben een grote invloed op de economische resultaten alhier, terwijl het omgekeerde niet het geval is. Maar een ander belangrijk kenmerk van onze economie is dat we een relatief omvangrijke collectieve sector hebben. Ontwikkelingen in deze sector beïnvloeden de economie in haar totaliteit en omgekeerd. De gevolgen van de introductie van een omvangrijke collectieve sector in het Zweedse model van Edgren e.a. verschaft ons een beeld van de gevolgen van het hanteren van de koppeling.

De collectieve sector in een verzorgingsstaat kan worden opgedeeld in twee delen: een werkend en een niet-werkend gedeelte (ambtenaren en zogeheten trendvolgers enerzijds en uitkeringstrekkingen anderzijds). Het eerste deel vertoont relatief geringe produktiviteitsstijgingen en het tweede deel laat, per definitie, geen enkele produktiviteitsstijging zien. De introductie van de koppeling maakt de particuliere sector tot de leider en de collectieve sector tot de volger. Er is een vrij groot verschil in fysieke produktiviteitsontwikkeling tussen de leidende en de volgende sector. Een vermindering in afzet, produktie en werkgelegenheid in de volgende sector kan alleen worden voorkomen, indien de intersectorale ruilvoet een permanente stijging vertoont ten gunste van de collectieve sector. Indien dit in onvoldoende mate geschiedt, zal de financiële positie van de collectieve sector fundamenteel worden aangetast.

In onze verzorgingsstaat accepteren we de harde oplossing van de markt niet omdat de lasten hiervan zeer ongelijk zijn verdeeld over de mensen. Indien we echter werklozen financieel gezien niet aan hun lot overlaten, maar wel een loonvormingsstructuur handhaven die de ondernemingen en het producerende deel van de collectieve sector uit financiële overwegingen dwingt om tot uitstoot van arbeid over te gaan, hebben we te maken met een intrinsiek labiel institutioneel systeem. Het labiele element is hierbij gelegen in het feit dat er op lange termijn geen mechanismen zijn die de uitstroom van werkenden naar het niet-werkende deel van de collectieve sector afremmen en stoppen. Op korte termijn zullen er altijd mogelijkheden zijn door heffingen en subsidies of door geboden en verboden, het proces af te remmen. Een dergelijk beleid zal het probleem op lange termijn echter alleen maar vergroten.

Gezien het luxe-goedkarakter van veel overheidsdienstverlening zou men nog een systematische ruilvoetverbetering kunnen verwachten<sup>6</sup>. Echter, de scheiding tussen kopen en betalen maakt dit probleem gecompliceerd<sup>7</sup>. Het is dan mogelijk en voor Nederland is dit hoogst actueel, dat veel collectieve

voorzieningen die in een grote behoefte voorzien, nochtans niet betaald kunnen worden. Dit is het gevolg van het feit dat de bereidheid van de burgers om collectieve lasten te dragen langzaam maar zeker afneemt, terwijl de vaardigheid van een toenemend aantal burgers om collectieve lasten te ontwijken, af te wentelen en te ontduiken langzaam maar zeker toeneemt. Er is een vlucht op gang gekomen van kapitaal en arbeid uit de werkende sector naar vier 'sectoren', te weten het buitenland, de informele of vrije-tijdsector, de werkloosheidssector en de zwarte sector. Deze 'vluchten' vormen een ernstige bedreiging voor onze verzorgingsstaat. Een stopzetting van dit sluipende proces van financiële en mentale verloedering vereist een ander loonvormingssysteem. In de volgende paragraaf zullen we een aantal suggesties doen in welke richting alternatieven gezocht moeten worden.

### **Toekomstige arbeidsverhoudingen**

In de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat een sectorsgewijze loonvorming de stagflatie bevordert, met name omdat de sectoren niet onafhankelijk van elkaar opereren. Allerlei koppelingen worden gelegd, waardoor delen van de economie waarin de nominale arbeidsproductiviteit minder snel stijgt, onnodig snel worden afgebroken. Dit heeft werkloosheid tot gevolg omdat de delen met een hogere produktiviteitsstijging hun arbeidsbeloning op die sterkere stijging afstemmen en dus niet die versnelde werkgelegenheidsstijging vertonen die nodig zou zijn voor een adequate opvang. De overheid in een verzorgingsstaat bestaat voor een deel uit niet-werkenden die wel een inkomen ontvangen. Deze sector wordt dan steeds 'verliesgevend', daar de overheid niet tot financiële sanering door uitstoot van mensen mag overgaan. De overheid evolueert op deze wijze van een financieel gezonde stabilisator en hulpverlener naar een arme bedelaar die zelf hulpbehoevend is. De wijze waarop deze overheid krampachtig poogt om nog aan wat geld te komen, wordt steeds meer als onrechtvaardig ervaren en dwingt daarom steeds minder respect af.

Herstel is alleen mogelijk indien het aantal niet-werkenden dat door de gemeenschap financieel onderhouden moet worden, drastisch gereduceerd wordt. Dit is alleen denkbaar indien de werkgelegenheid in de particuliere sector sterk toeneemt, hetgeen alleen mogelijk is bij een ander loonvormingssysteem. Er zijn nu in principe twee mogelijkheden. In de eerste plaats is een terugkeer naar het systeem van de jaren vijftig de moeite van het overwegen waard. De financiering van de verzorgingsstaat wordt zekergesteld door een permanente loonmatiging, 'over-

6. Het begrip 'luxe goed' wil niet zeggen dat mensen er gemakkelijk zonder kunnen. Het is een goed waarvan de vraag sterker stijgt dan het inkomen.

7. Politici kopen goederen, die vervolgens door een bepaald deel van de bevolking betaald moeten worden via collectieve lasten. Bovendien betaalt de ene burger veel meer dan de andere, terwijl iedere burger maar één stem heeft. Ten derde hebben de mensen de neiging in het stemhokje edele motieven te hanteren bij hun politieke keuze, om vervolgens hun best te doen aan betaling van de rekening te ontkomen.

eengekomen' op het centrale niveau. In de tweede plaats is het denkbaar dat het ingezette proces van decentralisatie met kracht wordt voortgezet en uitgevoerd. Dit zou betekenen dat steeds meer cao's op ondernemingsniveau worden vastgesteld, zonder dat er coördinatie tussen de verschillende bonden en bondsafdelingen plaatsvindt. Ook in de collectieve sector moeten in dat geval decentralisatiemogelijkheden systematisch worden benut.

De huidige praktijk lijkt op een compromis tussen de genoemde opties. Enerzijds zet het proces van decentralisatie langzaam maar zeker door. De eisen van de bonden vertonen duidelijke verschillen<sup>8</sup>. Anderzijds tracht het kabinet door aan de uitvoering van de koppeling de eis van maximaal 3% loonstijging in de particuliere sector te stellen, opnieuw een geleide loonpolitiek in te voeren. Alhoewel de eisen van de diverse bonden duidelijke verschillen vertonen, hebben ze één ding gemeen: ze gaan alle (ver) uit boven het door de overheid gestelde maximum. Daar het niet door laten gaan van de koppeling op grote politieke problemen stuit, zal het kabinet alleen kunnen overleven door gebruik te maken van het feit dat belangrijke begrippen als collectieve lasten, financieringstekort en loonruimte niet eenduidig te berekenen zijn.

Een goede lange-termijnpolitiek is nodig om te bepalen in welke richting op de korte termijn moet worden gewerkt, maar zij is alleen succesvol indien er tussen de belangrijkste partijen consensus bestaat over de principiële fundering van dat beleid. In dit geval hebben de principes vooral betrekking op de toe te passen beloningsregels. In de eerste jaren na de tweede wereldoorlog dicteerde de overheid het loonpeil, waarbij met name naar de vraag/aanbodverhoudingen op de macro-markt werd gekeken. Na de herstelperiode werd de fysieke produktiviteit als norm genomen voor de reële loonvoet; eerst landelijk, daarna per sector. De huidige praktijk echter is een onevenwichtige mix van de beloningsprincipes die prestatie, inspanning en behoefte als norm nemen. Met name het feit dat 'zwakkere' sectoren, waaronder de collectieve sector, 'gedwongen' worden om solidair te zijn met de 'sterkere' sectoren, steunt op geen enkel principe en blijkt erg ondoelmatig: ze worden er nog zwakker van.

Voor het komende decennium vereist een serieuze aanval op de werkloosheid daarom ten minste de volgende regels:

- op centraal niveau wordt een bruto nominale loonnorm geformuleerd, die een stuk beneden de zogeheten loonruimte ligt (de 3% van het kabinet ligt dus aan de hoge kant; een nullijn is gezien de ernst van de situatie beter);
- op ondernemingsniveau wordt onderhandeld over de wijze waarop de (rest van de) loonruimte wordt aangewend, gericht op de verbetering van de werkgelegenheid en de werkomstandigheden;
- op het meest decentrale niveau kan in geval van aantoonbare recruiteringsproblemen overgegaan worden tot het geven van schaarstetoeslagen;
- via het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) wordt de werkloosheid ook aangepakt aan de arbeidsaanbodkant (de start van dit beleid heeft onlangs plaatsgehad); op dit terrein kunnen we een hoop leren van de Zweedse ervaringen;

- periodiek tripartiet overleg in het kader van de Sociaal-Economische Raad over het algemene sociaal-economische beleid; dit gebeurt al enkele decennia maar het zou een veel centralere rol moeten spelen en gericht moeten zijn op de formulering van een (expliciet) sociaal contract waarin de fundamentele van onze verzorgingsstaat geformuleerd worden. De SER verzandt nu te veel in details en zal moeten worden omgeboegen in een 'Raad van Wijzen';
- het beleid van de nominale loonnorm en de sterke decentralisatie zal ook op de collectieve sector moeten worden toegepast;
- de uitkeringen worden gekoppeld aan de bruto nominale loonnorm.

De overheid zal de komende tien jaar moeten trachten een klimaat te scheppen waarin de particuliere ondernemingen veel meer financiële armslag krijgen om tot gezondere vermogensverhoudingen te komen bij een structureel hoger niveau van werkgelegenheid. Indien de ontwikkeling in die richting gaat, kan van de ondernemingen en hun vertegenwoordigende organisaties meer bereidheid gevraagd worden om, samen met de andere partners, een belangrijke bijdrage te leveren aan een forse verhoging van de participatiegraad in ons land.

### Tot besluit

De Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn wat betreft de gehanteerde beloningsregels sterk beïnvloed door de marxistische en christelijke zienswijze. De hoeveelheid ingezette arbeid en de behoeften van de werknemer zijn criteria die hun stempeel hebben gedrukt op de loonvorming sedert vele decennia. Het is niet gelukt een beleid van solidariteit op centraal niveau te handhaven, daar de werkgeversorganisaties niet bereid waren op dat niveau bindende werkgelegenheidsafspraken te maken. Hierdoor ontstond een door niemand gewenst loonsysteem van leiders en volgers, waarbij delen van de economie met de sterkste arbeidsproductiviteitsstijgingen in het algemeen de trend zetten, die door de overige delen gevolgd werden.

De koppeling van de collectieve sector aan de particuliere sector is een element dat in dat patroon thuis hoort. De moderne economische theorie laat zien dat stagflatie en een financieel ongezone overheid hiervan gevolgen zijn. Een overheid die dermate hulpbehoevend is geworden, kan geen leiding geven aan een samenleving. Ze kan dit niet in financiële zin ter ondersteuning van de kwetsbaren, noch in mentale zin ter handhaving van een publieke moraal waarin wetsregels serieus worden genomen.

Ter beoordeling van de situatie zullen we ons reken-schap moeten geven van het feit dat de economische orde in de loop der jaren is getransformeerd van een markteconomie naar een verzorgingsstaat. De overname door de overheid van een deel van de sociale dienstverlening maakt het behoefte-element

8. Het proces van leiden en volgen lijkt iets minder te worden; zie hiervoor: M.J. Huiskamp, J.C. van Ours en R.J.G. Venniker, Koplopers en volgers in cao-onderhandelingen, *ESB*, 28 februari 1990, blz. 204-207.

in de primaire arbeidsbeloning minder urgent en misschien zelfs ongewenst. Bovendien vormt de verzorgingsstaat een context waarbinnen de keuzevrijheid en daarmee ook de verantwoordelijkheid van de individuele werknemer, is toegenomen. Dit maakt de hantering van het inspanningsbeginsel minder urgent in termen van rechtvaardigheid. Handhaving van de verzorgingsstaat vereist een productiesector die in financieel opzicht de ruimte krijgt om volgens de spelregels van de markt te opereren. Nominale beloningsniveaus die als gevolg van 'koppelingen' afwijken van de nominale productiviteit gelden dan als onrechtvaardig en ondoelmatig. Alleen op deze wijze kan solidariteit betracht worden met het (sterk gereduceerde!) niet-werkende deel door een koppeling van de uitkeringen aan het beloningsniveau van de werkenden. Ter ombuiging van de huidige ontwikkeling zal gedurende de jaren negentig met de gewoonte gebroken moeten worden de zogeheten loonruimte geheel of voor een groot gedeelte aan te wenden voor loonstijgingen voor de werkenden. De economische vooruitgang zal voorlopig moeten worden aangewend ter verbetering van de kwaliteit van de samenleving. Voor een groot deel van de niet-werkenden zal een passende werkkring moeten worden gevonden<sup>9</sup>. Op lange termijn is dit beleid niet alleen rechtvaardig tegenover de brede rand van kwetsbaren, maar ook doelmatig, daar deze mensen hun 'uitke-

ring' nu verdienen door een produktieve bijdrage. De vakbeweging zal relatief minder nadruk moeten gaan leggen op de loonhoogte van de werkenden en meer op de emancipatie van de grote en groeiende groep van mensen die ten onrechte niet participeren in de maatschappelijke productie. De politiek (principeel gezien met name de PvdA en het CDA) dient deze aandachtsverschuiving te accommoderen door bij de vakbeweging het vertrouwen te schep- pen, dat de grondslagen van de verzorgingsstaat onaangetast blijven, ook in de huidige complexe en dynamische wereldeconomie waarvan wij in toenemende mate een klein en kwetsbaar onderdeel zijn.

### **P.K. Keizer**

---

9. De nieuwjaarsboodschap van de nieuwe secretaris-generaal van Economische Zaken is wat dit betreft hoopvol. Zie hiervoor: L.A. Geelhoed, 1991: meer dan een tussenbalans, *ESB*, 2 januari 1991, blz. 6-11. Vooral zijn opmerkingen over de WAO/Ziektewet-problematiek sluiten goed aan op bovenstaand betoog. Er moet evenwel niet alleen een druk vanuit het centrum bestaan om mensen uit de WAO en dergelijke te krijgen, maar ook een 'trek' om dezelfde mensen in de bedrijven te krijgen. Anders dreigen nog meer mensen buiten elk systeem te vallen. Hiervoor moet ook een beleid op ondernemingsniveau ontwikkeld worden.