



# De noodzaak van een nieuw sociaal compromis

A.F. VAN ZWEEDEN

## Inleiding

Op het Ministerie van Waarheid, waar Winston Smith werkt, wordt de geschiedenis herschreven. De burgers van Oceanië, het rijk dat George Orwell in zijn fameuze boek beschrijft, mogen immers niet de gelegenheid krijgen vergelijkingen te maken met een verleden, dat misschien beter was. Voor nostalgie en persoonlijke herinneringen is geen plaats in het „no-nonsense”-rijk van Big Brother.

In de dagen van Lubbers en Nijpels moet het regeerakkoord ons dagelijks bijbrengen hoe verkeerd het is terug te verlangen naar de goede oude tijd van de verzorgingsstaat waarin belangengroepen in onderling overleg konden uitmaken hoe de groeiende welstand moest worden verdeeld. We leren nu zelfs inzien dat de verzorgingsstaat in feite de belichaming is van Orwells wereld van 1984. Alle zorg voor de burgers is immers opgedragen aan vadertje Staat, die ons allemaal gevangen houdt in een bureaucratisch netwerk van zorgende en uitkerende instellingen. Broeder Lubbers heeft ons voorgehouden hoe verkeerd dat is. In de Tweede Kamer gewaagde hij van „ontleding van de verantwoordelijkheid die wij voor elkaar hebben”. Daarom moeten we, sprak hij van zijn kathedert, opnieuw de zorgfuncties van de overheid in overweging nemen. In samenspraak met de samenleving moet de overheid terugtreden, want we hebben onze krachten overschat en te veel taken naar de overheid gebracht.

We leren ook een nieuwe taal spreken die tegenstellingen verzoent, als de „newspeak” die het Ministerie van Waarheid uitvond met leuzen als „oorlog is vrede” en „vrijheid is slavernij”. Zo weten we nu dat overleg voeren betekent dictaten gehoorzamen. Verminderen van het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid betekent werkgelegenheid bevorderen. Verlaging van uitkeringen betekent het in stand houden van de sociale zekerheid. Werken met behoud van uitkering in het „derde arbeidscircuit” van de kwartaire sector betekent een „tijdelijke onderbreking van langdurige werkloosheid” (De Koning) om arbeidsroutine en arbeidservaring niet ver-

loren te laten gaan en mensen tussen 18 en 55 jaar die al langer dan een jaar zonder werk zijn, „betere kansen te geven op de reguliere arbeidsmarkt”. Verplicht solliciteren voor de partner van iemand met een RWW-uitkering die maar niet aan de slag kan komen betekent „bevorderen van de rolwisseling tussen man en vrouw”.

## Veranderingen in het arbeidsbestel

Al is het bovenstaande een beetje geschreven in de trant van Orwells grote satire, als we ons er rekenschap van willen geven welke veranderingen ons arbeidsbestel en onze arbeidsverhoudingen ondergaan, zullen we ons toch moeten bezinnen op de tegenstrijdigheden die het beleid van het kabinet-Lubbers oproept. Een typische vertegenwoordiger van het overlegbestel dat jarenlang onze arbeidsverhoudingen heeft beheerst, de vroegere vice-voorzitter van de Raad van State, M. Ruppert, kwalificeerde in een interview met Het Parool het regeren bij een regeerakkoord dat het beleid voor vier jaar tot in detail regelt als waanzinnig en ondemocratisch. Ria Beckers riep bij het Kamerdebat over het mislukte overleg in de Stichting van de Arbeid en de vastgelopen onderhandelingen met de ambtenaren uit dat wij geregeerd worden door Werkgroep A, het clubje heren van VVD en CDA dat het sociaal-economische deel van het regeerakkoord met zijn taakstelling voor de vermindering van het financieringstekort voor zijn rekening heeft genomen.

Het oude bestel dat na de tweede wereldoorlog zijn vorm kreeg was gebaseerd op een sociaal-politiek compromis dat heeft bijgedragen aan een betrekkelijk ongestoorde ontwikkeling van de economie en de opbouw van de verzorgingsstaat. In de jaren zeventig onderging dit bestel sociaal-culturele veranderingen die gepaard gingen met een toenemende economische ontwrichting. De organisaties van werkgevers en werknemers, die hun posities hebben opgebouwd in een periode van zeker schijnende economische groei, konden geen antwoord vinden op de onzekerheden van een periode die gekenmerkt

werd door afnemende economische groei. De besluitvorming over het sociaal-economische beleid werd geblokkeerd doordat de partijen van mening bleven verschillen over de doelstellingen en middelen. Tegenover de gewijzigde economische en sociale verhoudingen konden zij alleen maar een defensieve houding aannemen.

Het corporatistische model van onze arbeidsverhoudingen, dat Van den Doel overlegdemocratie noemt, was opgebouwd uit een reeks afspraken en afruiltransacties tussen de staat en de maatschappelijke groeperingen. Er is een spiraal van compensaties ontstaan die wel moest uitlopen op toenemende financieringstekorten van de overheid. De besluitvorming werd automatisch geregeld door prijscompensaties, trends, geïndexeerde uitkeringen en koppelingen.

Wanneer we nu moeten vaststellen dat het overlegstelsel en het systeem van onze arbeidsverhoudingen onder grote spanning staan, moeten we tot de paradoxaal schijnende conclusie komen dat het stelsel alleen kan worden gered als we de automatische verdelingsmechanismen opheffen. Het kabinet Lubbers heeft de knoop in feite al doorgehakt door de Wet Aanpassingsmechanismen buiten werking te stellen en over te gaan tot een „beleidsmatige” vaststelling van het minimumloon en de daaraan gekoppelde sociale uitkeringen.

Toen de vakcentrales gezamenlijk in de Stichting van de Arbeid aanboden de sociale premies volgend jaar niet te verlagen om de korting op de uitkeringen geheel of ten dele ongedaan te maken, werd dat aanbod tot hun woede en ontsteltenis door het kabinet afgewezen. Hier was toch sprake van een uniek aanbod. De vakbeweging in Nederland gaf een indrukwekkende demonstratie van de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden. De grond waarop dit aanbod werd afgewezen was het heilige regeerakkoord dat voorschrijft dat financieringstekort en collectieve lasten te zamen omlaag moeten. Bij de uitvoering van deze beleidslijn kan de regering geen solidariteit van de vakbeweging met uitkeringsgerechtigden gebruiken. Er vallen met dit kabinet geen afruiltransacties meer aan te gaan die tot gevolg hebben dat de omvang van de collectieve sector niet kleiner wordt. Vakbeweging en oppositie worden geconfronteerd met een ideologie waartegen zelfs de offerbereidheid van werknemers het moet afleggen. Het is een zakelijke „no nonsense”-ideologie waarmee de werkgevers zich volledig hebben geïdentificeerd.

## Nieuwe polarisatie?

Met de harde opstelling van het kabinet in het overleg en de steun die werkgevers daaraan geven, lijken alle voorwaarden vervuld voor een nieuwe periode van polarisatie. De FNV heeft, als vaker in het verleden, alle overleg in organen die het kabinet van advies dienen opgeschort. Het heeft geen zin, zei Kok, mee te werken aan adviezen die de regering toch naast zich neerlegt.

De vooruitzichten voor de rol die de vakbeweging kan spelen aan de nationale onderhandelingsstafels zijn niet opbeurend. Zij moet ervaren dat haar alternatieve voorstellen voor het sociaal-economisch beleid nauwelijks serieus worden genomen.

Aan het begin van dit decennium schreef Peper dat er in de jaren zeventig sprake was geweest van een nauwe verstrengeling van belangen tussen overheid en sociale partners. Terwijl die jaren gekenmerkt worden door conflicten en toenemende tegenstellingen trad er, zo merkte Peper op, toch een sluipende integratie op, doordat de maatschappelijke groepen zich mede verantwoordelijk maakten voor de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Door die beleidsintegratie hebben de partijen – met inbegrip van de overheid – weinig speelruimte om zich van elkaar te verwijderen, zo meende hij.

Inmiddels zijn de posities veranderd. De overheid verschaft zich nu speelruimte voor zich zelf door een zelfstandig inkomensbeleid te gaan voeren voor het overheidspersoneel en allen die afhankelijk zijn van inkomensoverdrachten via de staatskas of collectieve fondsen. We zien dat de overheid pogingen doet om dat terrein uit te breiden. Die uitbreiding betekent in feite dat er sprake is van een geleide-inkomenspolitiek voor alle werknemers in de non-profitsector en bij instellingen die door de overheid worden gefinancierd. Dit is het soort inkomensbeleid dat de werkgevers voorstaan met hun streven naar een grotere inkomensdifferentiatie tussen de collectieve en de marktsector.

Peper achtte het in 1980 nog niet waarschijnlijk dat de partijen zich zouden losmaken uit het verstrengelingspatroon, omdat de maatschappelijke kosten daarvan uitermate hoog zijn. Nu we drie jaar en drie kabinetten verder zijn blijken afwijgingen te worden gemaakt die we ons in 1980 nog niet goed konden voorstellen. Als we de maatschappelijke kosten die Peper op het oog had mogen vertalen in termen van sociale spanningen zijn regeringspartijen en kabinet blijkbaar bereid de prijs daarvoor te betalen, ondanks waarschuwingen van een respectabel adviescollege als de Raad van State. De vakbeweging is nog bereid de prijs te betalen voor haar identificatie met de belangen van de uitkeringsgerechtigden. De vraag is hoe lang van de werknemers solidariteitsoffers kunnen worden gevraagd, die ze immers nu nog aanvaardden als een uiterste poging om de afbraak van de verzorgingsstaat tegen te houden.

Het lijkt onvermijdelijk dat de partijen zich uit de door Peper geschetste verstrengeling bevrijden, omdat ze in een positie zijn komen te verkeren die meer en meer is gaan lijken op het beeld van een versteende Laokoongroep. Anders en minder literair gezegd, de restanten van onze corporatistische samenlevingsstructuur verhinderen de noodzakelijke aanpassing aan de veranderde economische omstandigheden. Het consensus-mechanisme dat in ons stelsel is ingebouwd blijkt geen voorwaarde meer te

zijn voor een doeltreffende crisisbestrijding.

### Flexibeler besluitvorming

De stelling in het voorgaande, dat we onze overlegdemocratie alleen kunnen redden door het besluitvormingsmechanisme te bevrijden van de koppelings- en indexeringsautomatismen is daarom minder paradoxaal dan ze lijkt. Overheid, werkgevers en werknemers zijn min of meer elkaars gevangenen in een systeem waarin alle inkomens van elkaar afhankelijk zijn, terwijl de steeds groter wordende groep van inkomensstrekkers die niet in de advies- en overlegorganen vertegenwoordigd zijn, de stemloze uitkeringsstrekkers, de gijzelaars zijn van de uitkomsten die de sociale ruilprocessen opleveren.

We moeten, of we willen of niet, kiezen voor een nieuw sociaal compromis waarin de rolverdeling, die eens bij de grote afruil van de jaren vijftig werd gemaakt, wordt veranderd. Er is een nieuwe ruil van preferenties vereist, waarbij de vakbeweging zal moeten kiezen voor herstel van werkgelegenheid. Als het oude coalitiemodel al een zekere consensus mogelijk maakte die sociale onrust voorkwam, ontbinding van de ruilovereenkomsten die daaraan ten grondslag lagen, maakt de afstand tussen de partijen groter, waardoor de kans op spanningen en fricties wordt vergroot.

De voorwaarden voor een nieuwe consensus lijken immers nog lang niet vervuld. Het akkoord van 24 november 1982 in de Stichting van de Arbeid doorbrak de jarenlange patstelling op centraal niveau tussen werkgevers en werknemers. Ze werden het eens over een afruil van inkomenselementen in lopende en nog af te sluiten cao's tegen verbetering van rendementen en herverdeling van werk. De merendeels meerjarige cao's die op basis van de afspraken in de Stichting konden worden afgesloten garandeerden tot eind 1984 rust op het loonfront. De werkgevers grepen de geboden kans aan om in enkele belangrijke bedrijfstakken en grote ondernemingen de regeling van werktijden flexibeler te maken en meer af te stemmen op de individuele behoeften van werknemers en de behoeften van de bedrijven aan een soepeler aanpassing aan de bedrijfsdrukke.

### Nieuwe afspraken

Als het Stichtingsakkoord al inspeelde op de tendens tot decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid, het vormde bepaald geen prelude op een bredere consensus over het sociaal-economisch beleid van de regering. Beide partijen legden immers in het protocol van afspraken vast dat zij verschillende opvattingen koesterden over dat beleid.

In het voorjaar van 1984 zullen de afspraken op centraal niveau moeten worden vernieuwd. Het lijkt niet ondenkbaar dat er overeenstemming kan worden bereikt over verdergaande arbeidstijdverkorting

met evenredige inlevering van loon. Het kabinet zal daarop inspelen door zelf een tijdpad uit te zetten voor een arbeidsduurverkorting met tien procent tot 1986. Deze beleidslijn zal ook moeten dienen als maatstaf voor de verdere teruggang van de minimumlonen en uitkeringen, indien kabinet en regeringspartijen blijven hechten aan een zekere paralleliteit van de inkomensontwikkeling in bedrijfsleven en collectieve sector. Voor de ambtenaren en trendvolgers zal een driejarig contract worden gesloten op basis van de beschikbare financiële ruimte, zoals die zich in het voorjaar van 1984 aan de hand van een rapport van de Centrale Economische Commissie zal laten beoordelen.

In dezelfde periode zal de Sociaal-Economische Raad zijn advies over het beleid op middellange termijn moeten vaststellen. Wellicht hebben we dan ook de beschikking over het advies van de SER over de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid. Het voorjaar van 1984 wordt opnieuw een cruciaal moment in de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in ons land. Het hier geschetste scenario zal niet vanzelfsprekend tot consensus leiden, omdat de tegenstellingen zich al ophopen. Ingrepen in cao's om bovenwettelijke uitkeringen aan een maximum te binden als de uitkeringen verder omlaag gaan, zullen een bron van wrijving vormen, zo goed als de verlaging van de uitkeringsniveaus die voor 1 juli is aangekondigd op zich zelf al conflictstof te over bevat.

### Slot

In de jaren zeventig en tachtig zijn de machtsverhoudingen meer en meer verschoven ten gunste van de werkgevers die steeds zelfbewuster en militanter zijn gaan optreden. In een arbeidsmarkt die nog lange tijd als een werkgeversmarkt kan worden getypeerd kan de vakbeweging zich nauwelijks een conflictstrategie veroorloven. Ze heeft meer baat bij coalities met werkgevers op bedrijfstak- en ondernemingsniveaus om industrieel herstel en afremming van verdere afbraak van werkgelegenheid mogelijk te maken. Dit betekent acceptatie van een verdergaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid tot het niveau van de ondernemingen, met als consequentie meer loondifferentiatie en individualisering van arbeidsvoorwaarden. De prijscompensatie zal als ruilmiddel voor arbeidstijdverkorting niet meer voldoende zijn. De grote vraag voor de komende jaren is of de vakbeweging in staat zal zijn de dilemma's te overwinnen waarvoor ze door het beleid van het kabinet-Lubbers, maar sterker nog door het falen van de verzorgingsstaat wordt gesteld.

A.F. van Zweeken