

Het onzekere afscheid

J.J.M. Theeuwes*

Door Groot, de OESO en anderen wordt een fors pakket deregulerings- en herstructureringsprogramma's bepleit voor de Nederlandse economie. Hierbij zal er weinig heel blijven van de instituties die vooral de Nederlandse arbeidsmarkt bepalen. Afscheid nemen van het corporatisme is echter niet eenvoudig. Het afschaffen van enkele regels, zoals het minimumloon of de avv-verklaring, zal weinig effect hebben, terwijl aanpassing van het gehele corporatistische bestel gevolgen heeft die we niet kunnen overzien.

"Vóór 1995 had Nederland één van de meest gereguleerde economieën van de westerse wereld. Dit was er een belangrijke oorzaak van dat het land in korte tijd wegzakte op de ranglijst van het inkomen per hoofd. Het tij begon te keren toen in 1994 een paarse regering aan de macht kwam. Deze regering, met de ex-minister van Financiën Wim Kok aan het hoofd, zette de lijnen uit voor één van de meest omvangrijke herstructureringsprogramma's in het westen. Naast verlaging van de overheidsuitgaven en lastenverlichting omvatte het programma een breed pakket aan structurele maatregelen voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Vier jaar later is de economische groei fors gestegen en de werkloosheid behoorlijk gedaald."

Als het paarse kabinet de structurele maatregelen uitvoert die Jan Groot in zijn artikel en de OESO in hun recent landenrapport voorstellen, komt er misschien een dergelijke passage in het OESO-rapport voor Nederland in het jaar 2000. In afwachting daarvan heb ik voor nu deze passage bijna letterlijk overgenomen uit een recent ESB-artikel van Eichholtz en Koedijk waarin ze het Nieuwzeelandse dereguleringsprogramma van de ex-minister van Financiën Roger Douglas bewieroken¹.

Een Nieuwzeelandse behandeling

Eerst was Japan het grote voorbeeld en toen volgden we het Zweedse model. Nu is Nieuw-Zeeland aan de beurt. De Nederlandse overlegeconomie wordt door de globalisering van de wereldeconomie van buitenaf ondermijnt en door de hoge in-activiteitsgraad van binnenuit ondergraven. Nederland moet dereguleren vinden vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken², van Financiën³ en van Sociale Zaken⁴. En niet alleen zij.

In zijn artikel somt Groot in navolging van het OESO-landenrapport alle bekende plagen op die de Nederlandse economie teisteren: het demotiverende uitkeringstelsel, verstikkende regulering en openstaande armoedevallen. Hij richt zich in het bijzonder op de institutionele aspecten: het loononderhandelingsmodel, de algemeen-verbindend verklaring, het minimumloon en de laagste loonschalen. Hij en de OESO willen voor Nederland een breed pakket structurele maatregelen. Zij en de rest van de spraakmakende gemeente willen een grondige hervorming van onze economische instituties. Nederland moet een Nieuwzeelandse behandeling krijgen, Wim Kok moet de Nederlandse Roger Douglas worden.

Voor ik mij uitspreek over de mogelijke baten van een vernieuwing van ons economisch stelsel, wil ik eerst ingaan op de voordelen van de instituties die we hebben. Dat wordt dan de achtergrond voor een uitspraak over het brede pakket aan maatregelen.

De val van het Nederlandse corporatisme

De Nederlandse verzorgingsstaat en overlegeconomie vormt een geheel van regels en organisaties die belanggroepen helpen bij het maken van afspraken over de creatie en verdeling van de welvaart. De corporatieve staat heet dat in christelijke krin-

* De auteur is hoogleraar economie aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden.

1. P.M.A. Eichholtz en C.G. Koedijk, Een rekenkamer voor deregulering, *ESB*, 1 december 1993, blz. 1096-1099.
2. Zie het nieuwjaarsartikel van secretaris-generaal L.A. Geelhoed, 1994: Uitdagingen voor het sociaal-economisch bestel, *ESB*, 5 januari 1994, blz. 4-8.
3. E.A. Bolhuis en R.H.J.M. Gradus, Deregulering: ervaringen in het buitenland, *ESB*, 27 april 1994, blz. 384-389.
4. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, Den Haag 1993.

gen en het is niet verwonderlijk dat in alle achter ons liggende jaren, toen de christelijke partijen nog meergeerden, ons land heeft geprobeerd het corporatistisch ideaal te benaderen. Het Nederlandse corporatisme is een organisch geheel van op elkaar aansluitende instituties bestaande uit een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid, een verregaand gereguleerde arbeidsmarkt met regelingen voor loonvorming, werkgelegenheid en arbeidsaanbod, een intensieve tripartiete verstrengeling van overheid, werkgevers en werknemers en een verregaande verving van publieke en private verantwoordelijkheden (bij voorbeeld bij de uitvoering van de sociale zekerheid en in de de volksgezondheid). Dit wordt gecombineerd met een nationale neurotische fixatie op inkomensplaatjes, waarbij alles op alles wordt gezet om zelfs minimale verschuivingen in de inkomensverdeling te voorkomen. Alle delen van de samenleving: de boeren, de kruideniers, de aanemers en de kaarsenmakers worden voorzien van alle gemakken van een zeker bestaan en een veilig inkomen door een soepel beleid van subsidiëring, regulering, winkelsluiting, en een ontspannen houding ten opzichte van kartelvorming.

De verschillende concessies die de belangengroepen van de overheid hebben losgepeuterd, houden elkaar in evenwicht en vormen een lappendekken die onze economische zwakheden liefdevol bedekt. Wij zijn het land van consensus zoeken en consensus krijgen, van het "I scratch your back and you scratch mine". In deze dagen is de consensus weg en aan alle onderdelen van ons corporatistisch staatsbestel wordt geknaagd: er wordt geprivatiseerd, gedereguleerd, de kartelwetgeving wordt verscherpt, subsidies afgeschaft en het sociale zekerheidstelsel wordt verregaand geminimaliseerd. Net in deze dagen verdwijnt ook het CDA, de belangrijkste drager van de corporatistische gedachte, uit het machtscentrum.

In de nalatenschap van het Nederlandse corporatisme is de verzorgingsstaat het pronkstuk. De Nederlandse verzorgingsstaat bestaat uit drie partijen: de overheid, de werkgevers en de werknemers, en twee bestellen: het arbeidsbestel en het zorgbestel. Vooral op deze onderdelen zijn de structurele aanbevelingen van de OESO gericht. In de jaren vijftig en zestig was er eenheid tussen de partijen, volledige werkgelegenheid in het arbeidsbestel en groeiende zorg. Reeds in de jaren zestig maar vooral in de jaren zeventig doorbraken loonexplosies en oliecrises het evenwicht. De overheid kwam in financiële problemen en de consensus tussen de partijen werd zwaar beproefd. Men heeft in de jaren zeventig geprobeerd te redderen wat er te redden viel door aan de onderkant van de arbeidsmarkt de laagproductieven en ouderen eruit te halen en te voorzien van voldoende uitkeringen. De hoogproductieven en jongeren konden zo aan het werk blijven en betaalden met belastingen en premies een hoog losgeld om de uitreders te onderhouden. De onderkant van de arbeidsmarkt werd er met WAO, WW, VUT en hoge minimumlonen afgesneden. De overheid, werkgevers en werknemers probeerden nog eenmaal door te selecteren in het arbeidsbestel een smalle toch productieve basis te leggen voor een breed zorgbestel.

Dat beleid is volledig mislukt. De financiële problemen werden in de jaren tachtig alleen maar erger, de welvaart alleen maar lager. Het roer ging om in 1990 met het WRR-rapport *Een werkend perspectief*. Later werd deze ommezwaai bijgeval-

len door de vakbonden en de politieke partijen die het nu ook gingen hebben over "werk, werk en nog eens werk". De nieuwe visie was dat het arbeidsbestel dient te worden verbreed om wat overbleef van het zorgbestel te betalen. We zoeken vanaf 1990 een bredere basis in het arbeidsbestel om een kleiner en effectiever zorgbestel te financieren. Dit wordt aangevuld met maatregelen waarbij de overgeorganiseerde arbeidsmarkt wordt gedecentraliseerd en de verstikkende overheidsector wordt gedereguleerd. Het Nederlandse corporatisme is in staat van ontbinding.

Vooraleer we ons op aanraden van de OESO met volle kracht in de overgang storten vanuit het corporatisme naar een meer marktgericht bestel is het verstandig even stil te staan bij wat we achterlaten en te bedenken dat we enorme risico's nemen. Twee punten komen daarbij aan de orde:

- de verzorgingsstaat had ook positieve effecten;
- het corporatisme bracht stabiliteit, de verschillende onderdelen hielden elkaar in evenwicht.

De voordelen van de verzorgingsstaat

De Nederlandse verzorgingsstaat heeft algemene doelstellingen en typisch Nederlandse doelstellingen. De algemene doelstellingen van onze welvaartsstaat zijn:

- het vermijden van armoede en de stabilisering van de schokken in de individuele inkomensstromen veroorzaakt door ziekte, werkloosheid, invaliditeit of ander soorten pech;
- het verzekeren van risico's waar commerciële verzekeraars niet aan willen wegens moreel risico (zoals bij werkloosheidsverzekeringen waar het gedrag van de werkzoekende het verzekerde risico beïnvloedt) of wegens adverse selectie (bij voorbeeld omdat particuliere verzekeraars de neiging hebben tot het uitsluiten van moeilijke gevallen zoals chronisch zieken). Collectieve verzekeringen kunnen vaak ook profiteren van schaalvoordelen en vermijden het 'free rider'-probleem;
- Het aanbieden van (collectieve) goederen en diensten waar de markteconomie niet voldoende in voorziet, bij voorbeeld op het terrein van scholing, kinderopvang, bejaardenzorg, cultuur, woningen, openbaar vervoer.

Alle verzorgingsstaten hebben als doel het corrigeren van marktfalen (vooral in de sociale verzekeringssector) en het voorzien in publieke goederen waarin het vrijemarktsysteem te kort schiet. Veel verzorgingsstaten zijn er eveneens om te zorgen voor een rechtvaardige inkomensverdeling. Dit was in de Nederlandse verzorgingsstaat in vrij extreme mate het geval.

Ook bijzonder aan de Nederlandse verzorgingsstaat was de anti-werk mentaliteit, vooral ten opzichte van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit laatste duikt historisch in wisselende vormen op: in de jaren zestig kwam een grote immigratiestroom op gang van ongeschoolde gastarbeiders die het werk moesten doen waar geen Nederlanders meer voor te vinden waren; in de jaren zeventig en tachtig kwam de grote voorkeur voor niet-werken tot uiting in het beleid van arbeidstijdverkorting en reductie van het arbeidsaanbod en in de jaren negentig blijkt het ontmoedigingsbeleid uit de zware belasting op de overgang van niet-werken naar werken. In het recente rapport van de Commissie-Andriessen wordt becijferd

dat iemand die niet werkt op het minimumniveau een netto-uitkering van bijna 22.000 gulden ontvangt. Als diezelfde persoon werkt wordt er op hem een totale belasting- en premieheffing gelegd van 13.000 gulden⁵. De OESO-voorstellen voor meer spreiding van inkomens (vooral het opentrekken van de inkomensverdeling naar onderen toe) en de creatie van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, gaan dan ook hard in tegen een mentaliteit die tot voor kort nog sterk was in Nederland en waar we heel tevreden over waren.

Het institutioneel evenwicht

De samenleving kiest voor een economische ordening, een verzameling samenhangende instituties, waarmee ze hoopt haar economische problemen op te lossen. Maar dat lukt nooit geheel en al. Binnen de samenleving komen dan spontane krachten naar boven die er voor zorgen dat daar toch wat aan gebeurt. Aldus ontstaat een geheel van door de samenleving formeel ontworpen en informeel gegroeide instituties die er samen voor zorgen dat de maatschappelijke organisatie stabiel is en tot een 'institutioneel evenwicht' komt. Een soort natuurlijk selectieproces is werkzaam dat zorgt voor een geheel van elkaar in evenwicht houdende instituties⁶. Het elkaar in evenwicht houden kan op veel verschillende manieren en zo ontstaan er dan verschillende institutionele evenwichten: bij voorbeeld het Zweedse, het Japanse, het Zwitserse model. De Nederlandse corporatistische staat was ook zo'n institutioneel evenwicht.

Voorbeelden van spontane institutionele evenwichten

Laat me wat voorbeelden geven van wat ik bedoel met institutionele evenwichten, van het in balans zijn van institutionele krachten en tegenkrachten. De verstarde arbeidsmarkt waarin het moeilijk is om een baan te vinden wordt gecompenseerd door een stelsel van ontslagbescherming waarmee het in elk geval moeilijk is om een baan kwijt te raken. In tegenstelling hiermee wordt in het Amerikaanse model de soepele ontslagregeling gecompenseerd door een goed werkende 'job-machine' die doorstromen naar nieuwe banen gemakkelijk maakt. Het wegsnijden van de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland wordt gecompenseerd door mogelijkheden om uitgebreid te investeren in arbeidsbesparende technieken. Onze verzorgingsstaat met hoge belasting- en premiedruk genereert een grote grijze en zwarte sector die vaak oogluikend wordt toegestaan om de horeca, tuinbouw en andere sectoren draaiende te houden. In een recent artikel van Summers e.a. wordt aangetoond dat in een corporatistische staat de hoge belasting- en premiedruk minder verstrend zal werken omdat het ontwerpen van het belastingstelsel de uitkomst is van het overleg tussen de overheid en de sociale partners die gezamenlijk rekening houden met de economische effecten⁷.

Wij hebben gekozen voor een minder flexibele en meer door regels beheerste markt waarin - althans in de officiële sector - nauwelijks minderwaardige banen voorkomen en waarin werknemers die buiten de boot vallen worden opgevangen in het welvaartsnet. Amerikanen kiezen voor een meer riskante samenleving met hogere gemiddelde individuele opbrengsten maar met een grotere spreiding en hamburgerbanen. Wij kiezen voor meer veiligheid en regelgeving en veel meer werkloosheid en uitkeringstrekkers. Zij kiezen voor risico, vrije markt en armoede.

Gevolgen van spontane institutionele evenwichten

Als samenlevingen spontaan naar institutionele evenwichten tenderen, dan heeft dat belangrijke gevolgen voor de effecten van institutionele veranderingen. Het betekent bij voorbeeld dat, als we de algemeen-verbindend verklaring afschaffen, er iets soortgelijks voor in de plaats komt. Wat nu met een handtekening van de minister van Sociale Zaken wordt bereikt, zal dan door een hogere organisatiegraad of meer stakingen door de vakbonden worden verwezenlijkt. Een avvljkt dan toch minder kostbaar.

Als we de ontslagwetgeving versoepelen om de arbeidsvraag te vergroten, dan vermindert de werkgelegenheid bij uitzendbureaus waarmee Nederland nu internationaal 'schittert'. Als we de preventieve toetsing van ontslag afschaffen, wordt de loop naar de kantonrechter groter en worden de kosten van de arbeidsbureaus naar de reeds overbelaste schouder van de minister van Justitie verschoven. Als we de belastingen verlagen, neemt de hoeveelheid zwart werk af. Als we deze redenering maar ver genoeg doortrekken leidt dat uiteindelijk tot de conclusie dat, wat voor regels en organisaties we ook hebben, het resultaat hetzelfde zal zijn. Dat geloof ik niet. Instituties verschillen in kosten en baten van functioneren. Hoe precies is hier niet aan de orde, maar belangrijk is wel dat baten van nieuwe instituties kleiner zijn dan door de OESO wordt verwacht. Net als de baten van de aanbodeconomie kleiner zijn dan Reagan en Thatcher hebben verwacht.

In dit beeld van institutionele evenwichten passen ook de lage elasticiteiten die voortdurend gevonden worden voor beleidsaanpassingen waarvan we op het eerste gezicht theoretisch veel meer verwachten. Uit empirisch onderzoek komt naar voren dat er zo weinig elasticiteit is op de arbeidsmarkt, dat we ons op basis daarvan absoluut geen zorgen hoeven te maken over dramatisch effecten van onze hoge wig op de werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie en de werkloosheid⁸. De negatieve effecten van minimumlonen op de werkloosheid blijken in de meeste gevallen zeer gering te zijn. De invloed van de hoogte van de 'replacement rate' (de verhouding werkloosheidsuitkering ten opzichte van het loon dat men kan verdienen) op de werkloosheid is eindeloos onderzocht. Voor zover er een significant resultaat wordt gevonden is het haast onzichtbaar⁹.

In zijn artikel uit 1990 bestudeert Lazear de effecten van de ontslagregeling in 22 OESO-landen over de periode 1954-1984, door te kijken naar de invloed van de hoogte van ontslagcompensatie en lengte van opzegtermijnen op het niveau van de werkgelegenheid, en concludeert dat ontslagbescherming een forse negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid¹⁰. Maar het zorgvuldig geformuleerde model van

5. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De onderste baan boven*, Rapport van de Commissie laagste segment arbeidsmarkt, mei 1994.
6. Zie in dit verband K. Binmore en L. Samuelson, An economist's perspective on the evolution of norms, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, jg. 150 (1), 1994, blz. 45-63.
7. L. Summers, J. Gruber en R. Vergara, 'Taxation and the structure of labor markets: The case of corporatism', *Quarterly Journal of Economics*, Mei 1993, blz. 385-411.
8. W. Groot, E. Mekkelholt en J. Theeuwes, *Allocatie en beloningsverschillen*, OSA Werkdocument W115, februari 1994.
9. W. Groot, The effects of benefits and duration dependence on re-employment probabilities, *Economics Letters*, jg. 32 (4), 1990, blz. 371-376.
10. E.P. Lazear, Job security provisions and employment, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 105 (3), 1990, blz. 699-726.

Bentolila en Bertola duidt op veel minder negatieve effecten van ontslagbescherming en op zelfs gemiddeld hogere werkgelegenheid in de tijd¹¹.

Groot hecht in zijn artikel veel belang aan het Nederlandse loonvormingsmodel met onderhandelingen op sectoraal niveau, en geeft aan dat dit niet zo gunstig is voor werkgelegenheid en werkloosheid. De oorspronkelijke internationaal vergelijkende studie van Calmfors en Driffill, die aantoonde dat zowel sterk gecentraliseerde als sterk gedecentraliseerde loononderhandelingsniveaus gunstig zijn voor werkgelegenheid en loonmatiging en onderhandelingen op sectoraal niveau niet, geeft hem op het eerste zicht gelijk¹². Maar in een recent artikel nuanceert diezelfde Calmfors dit eerdere standpunt¹³. De conclusie van een recente ESB-bijdrage van Hartog, van Opstal en Teulings geeft ook aan dat er nauwelijks wat aan de hand is wanneer ze besluiten dat: "De uitkomsten van de loonvorming in Nederland veel meer in overeenstemming zijn met de voorspellingen van de neoklassieke theorie dan in de VS!"¹⁴

Als je de aanbevelingen voor structurele arbeidsmarktmaatregelen van Groot afzonderlijk bekijkt, dan is er onvoldoende empirische grond om ze te volgen. Dat de elasticiteiten en effecten van de afzonderlijke maatregelen klein of laag zijn kan als reden hebben dat ze slechts onderdeel zijn van een groter organisch op elkaar aansluitend institutioneel evenwicht, waardoor scherpe kantjes worden afgezwakt. Dat zegt dus nog niets over de brede maatschappelijke gevolgen van een systeemverandering waarbij alles tegelijk overhoop wordt gehaald.

God zegene de greep

Transities gaan vaak gepaard met problemen: het is een bekend patroon dat men eerst door een dal moet gaan voor men een berg kan beklimmen. Natuurlijk ondergaan de westerse landen geen transities van dezelfde omvang als de Oosten- en Centraaleuropese landen. Maar grote transities zijn bij ons niet onbekend. Afgaande op het voorbeeld van Margareth Thatcher hebben ze ook niet altijd evenveel succes. Of Roger Douglas van Nieuw Zeeland daarop een uitzondering is, valt nu nog niet te zeggen. In elk geval is hij door de kiezer gewipt.

Betekent dit alles dat we onze corporatistische staat dus maar niet moeten hervormen? Toch wel. Ik heb hierboven vooral de positieve feedbacks van een economische organisatie benadrukt. Maar er zijn natuurlijk ook negatieve feedbacks die het systeem steeds minder stabiel maken. De sociale-zekerheidsval waarbij meer uitkeringen leiden tot hogere belasting en loonkosten en dus tot nog meer uitkeringen, wordt vaak genoemd. In zijn recente Tinbergenlezing heeft Lindbeck het over 'overshooting' en 'overexpansion' van de verzorgingsstaat en somt een aantal mechanismen op die dat kunnen veroorzaken¹⁵. Het is meer dan waarschijnlijk dat ook de Nederlandse verzorgingsstaat over de rand is gegaan.

Er is ook nog een persoonlijke reden om voorstander te zijn van hervormingen, alhoewel ik nuchter genoeg ben om daarvan gematigde verwachtingen te hebben. Ik heb als econoom

jaren geleerd over de zegeningen van het marktmechanisme. Ik heb genuanceerd gedoopt dat er ook marktfalen is en dat je dat kan corrigeren met overheidsingrijpen. Ik heb vervolgens ontdekt dat er ook overheidsfalen is. De cirkel is rond en we zijn terug bij Adam Smith en de onzichtbare hand. Want daar moeten we nu wel op vertrouwen. Vroeger zou ik, als ik een regering een dergelijk vaag en onzeker advies had gegeven, nog iets toevoegen in de trant van 'God zegene de greep'. Maar ook dat kan niet meer, nu het CDA uit het kabinet is.

Jules Theeuwes

11. S. Bentolila en G. Bertola, Firing costs and labour demand: how bad is eurosclerosis?, *Review of Economic Studies*, jg. 57, 1990, blz. 381-402.
12. L. Calmfors en J. Driffill, Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance, *Economic Policy*, jg. 6, 1988, blz. 14-61.
13. L. Calmfors, Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance: a survey, *OECD Economic Studies*, 1993, blz. 162-189.
14. J. Hartog, R. van Opstal en C.N. Teulings, Loonvorming in Nederland en de Verenigde Staten, *ESB*, 8 juni 1994, 528-533
15. A. Lindbeck, Overshooting, reform and retreat of the welfare state, *The Economist*, jg. 142, nr. 1, 1994, blz. 1-19.