

Kansen voor de overlegeconomie

W. Albeda

In de Nederlandse overlegeconomie is er een tweedeling ontstaan tussen het tripartite overleg op centraal niveau en de decentraal gevoerde loononderhandelingen. In de jaren tachtig heeft dit redelijk gefunctioneerd, maar inmiddels pleiten alle betrokken partijen voor vernieuwing van de overlegeconomie. De kansen hiervoor zijn zeker aanwezig mits daarbij niet wordt gedacht aan een centraal geleide loonontwikkeling.

In het WRR-rapport *Ruimte voor de groei* werd gepleit voor een betere coördinatie van beslissingen over het (macro)economisch gebeuren via het overleg tussen de overheid en de sociale partners op centraal en eventueel op decentraal niveau. Daarbij zouden alle partijen inspanningsverplichtingen moeten aanvaarden om hun achterban te overtuigen van de noodzaak van gecoördineerde beslissingen. Het is interessant om te zien, dat ook het CPB in de scenariostudie *Nederland in drievoud* een 'vrijemarktperspectief' plaatst tegenover een 'coördinatieperspectief'. Dit coördinatieperspectief vertoont nogal wat overeenkomst met wat de WRR vroeg. Er wordt immers gesteld, dat een opnieuw effectief maken van het coördinatieperspectief vereist:

- een zekere mate van tripartite consensus;
- een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners.

Daarbij worden zaken waarover tripartite consensus bestaat gezamenlijk aangevat. De overheid grijpt niet dwingend in als de sociale partners afspraken maken die haar onwelgevallig zijn, maar steunt zulke afspraken niet (geen verbindendverklaring van cao's die niet passen in het regeringsbeleid). Het betoog van het CPB past in een nieuwe trend. Van verschillende zijden wordt aangedrongen op vernieuwing van onze overlegeconomie. Zo verklaarde de voorzitter van de FNV Stekelenburg in mei: "Kabinet, werkgevers en werknemers zijn de komende tijd juist weer meer op elkaar aangewezen. Wij staan voor veel problemen, die om een oplossing vragen: werkloosheid, arbeidsparticipatie en kosten-druk. Er is een beheerste loonontwikkeling nodig. Bezie ik de som van de decentrale loononderhandelingen, dan concludeer ik, dat wij er niet in slagen om een aantal van de kernproblemen op te lossen. Decentrale onderhandelaars moeten meer centrale boodschappen mee krijgen"¹.

In een gesprek met *Het Financieele Dagblad* van 3 juli maakt Rinnooy Kan duidelijk, dat ook het VNO uit is op revitalisering van de inmiddels wat sleetse overlegeconomie.

Uit het bovenstaande blijkt een gezamenlijke opvatting, dat de overlegeconomie aan een opknopbeurt toe is, maar ook dat daar tot nu toe in de praktijk weinig van terecht komt. Hoe staat het eigenlijk met de mogelijkheid van een revitalisering van de overlegeconomie? Alvorens hierop in te gaan geef ik eerst een kort overzicht van de ontwikkelingen in de Nederlandse overlegeconomie. Daarbij ontkom ik er niet aan om ook de Europese dimensie in de beschouwing te betrekken.

Vastlopen overlegeconomie

Nederland heeft, met name in de jaren vijftig en de vroege jaren zestig kunnen profiteren van een ongewone mate van sociale consensus. Daardoor was het mogelijk gedurende bijna 20 jaar niet slechts conflicten te vermijden, maar ook een loonpolitiek te ontwikkelen die zorg droeg voor een loonontwikkeling, die zich goed verdroeg met de (verwachte) economische ontwikkeling. Die ervaring heeft zowel in positieve als in negatieve zin de Nederlandse overlegeconomie in sterke mate beïnvloed.

Positief:

- er is altijd een vorm van centraal overleg gebleven in de Nederlandse economie.

Negatief:

- zowel werkgevers als werknemers wilden, anders dan de overheid, niet meer aan een loonbeleid meewerken, dat hun vrijheid van handelen zou beperken.

Daardoor bleef er spanning bestaan tussen het verlangen van 'de politiek' naar een overlegeconomie die zou leiden tot vaststelling van de lonen en andere inkomens op basis van macro-economische gegevens en de veel meer vrijblijvende vorm van overlegeconomie zoals de sociale partners die willen aanvaarden.

* De auteur is oud-minister van Sociale Zaken en hoogleerbaar sociaal-economisch beleid aan de universiteiten van Limburg en Utrecht.

1. *Onderneming*, nr. 17, 12 mei 1992.

De Nederlandse overlegeconomie kwam reeds in de jaren zeventig in grote problemen. De opeenvolgende kabinetten zagen hun pogingen om tot centrale afspraken te komen voortdurend mislukken. Loon-ingenrepen bleken pas te werken toen de toestand op de arbeidsmarkt de behoefte er aan had geëlimineerd. De centrale organisaties van werkgevers en werknemers trokken hieruit in 1982 hun conclusie, waarbij de regering zich overigens aansloot: zij kozen principieel voor decentralisatie van de loononderhandelingen. Hierbij werd overigens vooral aan bedrijfstakken en in mindere mate aan ondernemingen werd gedacht.

Deze trend naar decentrale loononderhandelingen heeft ook een internationale component. Men kan bij voorbeeld vaststellen dat de Europeanisering van de economie in deze richting werkt. Voor de bedrijfstakonderhandelaars zijn ontwikkelingen binnen dezelfde bedrijfstak elders in Europa immers minstens zo belangrijk als die in belendende bedrijfstakken thuis.

Na 1982 doet zich derhalve een opvallende taakverdeling voor tussen centrale en decentrale niveaus. De centrale organisaties maken jaar na jaar al of niet samen met de overheid afspraken om de aangesloten organisaties te adviseren over hun beleid. Zulke adviezen liggen met name op het terrein van het arbeidsmarktbeleid. Ook arbeidstijden en sociale zekerheid komen ter sprake. Maar adviezen over de loonhoogte komen niet tot stand. De loononderhandelingen worden immers decentraal gevoerd. Toen Lubbers en Kok een poging deden om in het Centraal Beleidskader van 1989 een bepaling over de gewenste loonontwikkeling op te nemen, moesten zij ijlings bakzeil halen.

Al met al ontwikkelde zich in de jaren tachtig een interessante vorm van overlegeconomie, waarbij de Stichting van de Arbeid een nieuwe rol toeviel. Maar, kan men stellen, de ontoereikendheid van deze vorm van centraal overleg kwam duidelijker aan het licht naarmate de echte problemen (bij voorbeeld ziekteverzuim) vaker afgeschoven werden naar het decentrale niveau. Los daarvan kwam er van loonmatiging minder terecht naarmate de arbeidsmarkt weer minder overschotten vertoonde.

De Europese dimensie

Het wel en wee van de overlegeconomie heeft een nauwe relatie met het Europese gebeuren. De Europeanisering van de economie in de jaren zestig en zeventig leidde aanvankelijk tot pogingen tot gecentraliseerd overleg tussen overheden en sociale partners, zij het niet op Europees niveau². Een Europees perspectief voor de arbeidsverhoudingen ontbrak omdat nationale tradities, structuren, ideologieën en arbeidsproductiviteitsontwikkelingen te veel verschilden.

In plaats daarvan leidde het openen van de grenzen en het realiseren van stabiele relaties tussen de nationale valuta's tot beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Centraal overleg op nationaal niveau over de lonen en arbeidsvoorwaarden was daarbij essentieel om de nationale concurrentiepositie te waarborgen. Schmitter en Streeck stellen vast, dat deze nationale vormen van overlegeconomie aan het begin van de jaren tachtig overal in de problemen kwamen². Regeringen gaven de hoop op om volledige werkge-

legenheid te realiseren. Daarnaast werd door de massawerkloosheid de behoefte aan een overlegeconomie geringer. De arbeidsmarkt zelf kon zorgen voor een beheerste loonontwikkeling. Het is interessant dat de Nederlandse regering tijdens haar voorzitterschap van de EG met zoveel woorden stelde, dat niet gestreefd zou worden naar communautaire regelgeving met betrekking tot loonvorming en andere arbeidsvoorwaarden, omdat dit niet zou stroken met de autonomie van de sociale partners en geen recht doet aan verschillen in arbeidsproductiviteit in de lidstaten³. Tegelijkertijd tracht men de Nederlandse overlegeconomie te revitaliseren. De conclusie is duidelijk. Op dit terrein kiest de regering voor nationale besluitvorming, hetgeen betekent dat op het terrein van lonen en arbeidsvoorwaarden beleidsconcurrentie een duidelijke rol zal blijven spelen.

Nieuwe kansen voor de overlegeconomie?

Hoe groot zijn onze kansen in zo'n inter-Europese beleidsconcurrentie? Kan onze overlegeconomie zich zozeer vernieuwen, dat ze in die concurrentie een wezenlijke rol gaat spelen? Uit het voorgaande zou men de conclusie kunnen trekken dat in ieder geval de intentie bij elk van de sociale partners en bij de overheid aanwezig is, om hieraan te werken. Schmitter en Streeck trekken uit hun beschouwing van verschillende nationaal-corporatieve stelsels twee lessen:

- de grote overkoepelende en potentieel monopolistische belangenorganisaties van werkgevers en werknemers moeten worden gesteund en aangemoedigd;
- er moet evenwicht in de klasseverhoudingen aanwezig zijn. Dit slaat met name op de machtspositie van de georganiseerde werknemers.

Zij concluderen, dat juist wat dit laatste punt betreft in verschillende Europese landen twijfels zijn ontstaan. Met name in de particuliere sector is de positie van de vakbeweging sinds de jaren zeventig nog steeds (anders dan het CPB meent) wat zwakker gebleven. Jaspers vreest, dat de vakbeweging niet meer voldoende 'countervailing power' kan opbrengen om een redelijk functionerend en beschaafd stelsel van arbeidsverhoudingen te garanderen⁴. Hij pleit er daarom voor maatregelen te ontwikkelen, waardoor de aantrekkingskracht van de vakbonden voor werknemers wordt vergroot. Het 'free-riders'-probleem moet worden aangepakt.

Vervolg op blz. 820

2. P.C. Schmitter en W. Streeck, Belangenorganisaties en het Europa van 1992, *Beleid en Maatschappij*, 1991/6, blz. 261.

3. B.H. ter Kuile, Na Maastricht ook een sociaal Europa?, *Beleid en Maatschappij*, 1991/6, blz. 288.

4. A.Ph.C.M. Jaspers, De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in Nederland. Inleiding op het Landelijk Congres Arbeidsverhoudingen '91, 28 november 1991.

Vervolg van blz. 815

Vakbeweging en loononderhandelingen

Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen heeft zich altijd gekenmerkt door een relatief zwakke en (met name voor de oorlog) vaak verdeelde vakbeweging, die desalniettemin een belangrijke rol speelde op het landelijk niveau. Aan de eenzijdige oriëntatie van de vakbeweging op het macro-beleid en op de relatie met de overheid was de lage organisatiegraad dan ook mede te wijten. In die zin is de huidige situatie wat tegenstrijdig van aard. Enerzijds vraagt een versterking van de vakbeweging om voortgezette decentralisatie, met name naar het niveau van de onderneming. Anderzijds maakt deze decentralisatie de overlegeconomie juist minder waarschijnlijk.

De Nederlandse arbeidsverhoudingen bevinden zich wat dat betreft in een lastig parket. De sociaaleconomische wind blaast in de richting van decentralisatie. Tegelijkertijd spelen arbeidsverhoudingen meer dan ooit een rol in de concurrentie van nationale economieën. Die rol te spelen bij gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen lijkt moeilijk, al kan niet ontkend worden dat het tussen 1982 en thans in redelijke mate is gelukt.

Een overlegeconomie die er werkelijk in zou kunnen slagen om het loonpeil een positieve rol te laten spelen in de internationale concurrentie, lijkt zeer wenselijk maar ook uiterst moeilijk te realiseren. In laatste instantie gaat het immers voor alle betrokkenen om een proces van ruil. Dit ruilproces ligt op het centrale vlak moeilijker dan in bedrijfstak en onderneming. De ervaring in veel landen laat zien hoe lastig het is om de vakbeweging een aantrekkelijke tegenprestatie te leveren voor haar be-

reidheid tot loonmatiging⁵. In wezen zou alleen de garantie van (meer) banen en zo mogelijk volledige werkgelegenheid de vakbeweging voor langere tijd over de brug kunnen helpen. Maar welke overheid kan die garantie geven?

De revitalisering van de overlegeconomie vereist een sterke vakbeweging die centrale afspraken over de loonkostenontwikkeling aan haar achterban kan verkopen. In de huidige verhoudingen is een sterke vakbeweging op centraal niveau echter een *contradictio in terminis*. Wellicht biedt de door Jaspers voorgestelde institutionele steun voor de vakbeweging een uitweg uit dit dilemma; het zou zowel de vakbeweging als de overlegeconomie een grote dienst kunnen bewijzen.

Conclusie

Wanneer men bij overlegeconomie denkt aan het functioneren van centraal overleg, zoals dat in de jaren tachtig plaatsvond, dan lijkt revitalisering zeker mogelijk. Met name het ontwikkelen van consensus over sociaal-economische doelstellingen kan daarbij worden nagestreefd.

Maar het is zeer de vraag of men in staat zal zijn om meer dan een adviserende rol voor dit overleg te realiseren. Zelfs het ontwikkelen van een niet bindend, maar indicatief loonbeleid zou al een hoge wissel trekken op de mogelijkheden van de overlegeconomie.

W. Albeda

5. Zie: R.J. Flanagan, D.W. Soskice en L. Ulman, *Unionism, economic stabilization and incomes policies: European experience*, Brookings, Washington, 1983.