

# Marktwerving in het sociaal-economisch bestel

C. Oudshoorn\*

**H**et Nederlandse sociaal-economische bestel wordt gekenmerkt door een sterke verwevenheid tussen de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven. Dit bestel, dat in de jaren vijftig goed functioneerde, is in de dynamische, mondialiserende economie van dit moment, steeds meer een blok aan het been geworden. Op het terrein van de loonvorming en de inkomensdervingsverzekeringen zijn overleg en samenwerking tussen overheid en sociale partners niet in staat de rol van de marktwerving te vervangen. Het is tijd voor institutionele vernieuwing.

In de jaren vijftig was de samenleving nog hiërarchisch-elitair, met vakbondsleiders, werkgeversvoormannen en staatslieden die de dienst uitmaakten. Sedertdien hebben ontzuiling, emancipatie, individualisering en een grotere mobiliteit van burgers de samenleving tot een plurale samenleving gemaakt, waarin verschil en verscheidenheid een centrale plaats innemen. Daarbij is gekomen het fenomeen van de calculerende burger, die zich niet laat leiden door oproepen van politieke medeburgers tot verantwoordelijkheid en burgerzin. De moderne samenleving is van binnenuit aan voortdurende verandering onderhevig. In het jargon van de WRR: de pluraliteit is vliedend, onbestendig, de identiteit van burgers idem en representatief geachte organisaties verliezen veel sneller dan vroeger hun representativiteit<sup>1</sup>.

Dit beeld van een dynamische samenleving vindt op economisch terrein zijn evenknie in de intensivering van de internationale concurrentie, de verkleining van economische afstanden, de daarbij behorende verdere integratie van economieën en het steeds verder 'foot loose' raken van bedrijfsactiviteiten. Technologische vernieuwing en liberalisatie van markten en economieën leiden samen tot een versnelling in de mondialisering (globalisering) van de wereldeconomie. Globalisering is al lang niet meer beperkt tot de arbeidsintensieve laagwaardige industriële sectoren (zoals de textiel). Ook voor hoogwaardige, kennisintensieve sectoren en onderdelen van de dienstensector (luchtvaart, financiële sector) geldt in toenemende mate dat de concurrentie wereldwijd wordt<sup>2</sup>.

De nationale economie ziet zich dus geconfronteerd met een snel veranderende samenleving bij een internationaal steeds concurrerender wordende omgeving. Deze dynamiek van binnenuit en buitenaf staat in nogal schril contrast met het gebrek aan dynamiek in Nederlands officiële economie dat economen plegen waar te nemen<sup>3</sup>. In dit artikel wil ik een be-

langrijke oorzaak hiervan aansnijden: de – ondanks alles – sinds de jaren vijftig sterk ongewijzigd gebleven sociaal-economische ordening van ons land. Naar zal blijken vormt dit, bij een wereld aan dynamiek buiten het sociaal-economische bestel, een steeds knellender corset. Ik start met een terugblik op het functioneren van het bestel.

## Terugblik op het sociaal-economisch bestel

In het Nederlandse sociaal-economische bestel bestaat een sterke verwevenheid tussen de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven. Evenals op andere terreinen in de verzorgingsstaat heeft het particulier initiatief zich ook op sociaal-economisch terrein voor de verwezenlijking van tal van wensen tot de centrale overheid gericht. Dat is niet uniek voor Nederland; in geheel West-Europa is dit – in tegenstelling tot bij voorbeeld de Verenigde Staten – van oudsher de trend. Het beroep op de overheid is – naar nu valt te constateren – in hoge mate gehonoreerd. Niet alleen zijn een uitgebreid stelsel van wettelijke sociale zekerheid en arbeids- en arbeidsomstandighedenwetge-

\* De auteur is plv. directeur Algemene Economische Politiek bij het Ministerie van Economische Zaken. Hij bedankt zijn collegae voor waardevolle opmerkingen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Een uitgebreidere versie verschijnt binnenkort als discussienota 9302 van de Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken.

1. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Eigentijds burgerschap*, 's-Gravenhage, 1992.

2. Zie J.E. Andriessen en R.F. van Esch, *Globalisering, een zekere trend*, Discussienota 9301, Ministerie van Economische Zaken.

3. Zie J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1228-1232 en P.A.G. van Bergeijk en R.C.G. Haffner, Op zoek naar dynamiek, *ESB*, 20 januari 1993, blz. 52-56.

ving tot stand gekomen en zijn de betrokken organisaties (mede)verantwoordelijk gesteld voor uitvoering en bestuur van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening, óók hebben zij publieke bescherming gekregen op een terrein waar zij bij uitstek verantwoordelijkheid dragen: de loonvorming. De cao wordt via wetgeving tegen loonconcurrentie beschermd<sup>4</sup>. Ten slotte hebben de organisaties een prominente positie als adviseurs en overlegpartners van de overheid; zij hebben een 'representational monopoly'.

Met dit alles komt het neo-corporatieve in ons sociaal-economische bestel duidelijk tot uitdrukking. Nederland wordt wel gerekend tot de landen waarin het neo-corporatisme het sterkst tot ontwikkeling is gekomen<sup>5</sup>. Kenmerkend voor het neo-corporatisme is de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties, waarbij "de organisaties bepaalde gunsten of rechten (monopolies) wordt verleend .... in ruil voor medewerking aan de realisatie van overheidsdoelen en het waarborgen van een draagvlak binnen de betreffende organisaties"<sup>6</sup>. In dit besturingsmodel heerst de overtuiging dat via sturende coördinatie de uitkomsten van het economische proces kunnen worden beïnvloed respectievelijk gecorrigeerd, zodanig dat deze sporen met maatschappelijke preferenties<sup>7</sup>. Het coördinatiemodel verschaft de idee dat op tal van markten het prijsmechanisme zonder grote gevolgen zou kunnen worden vervangen door bekostiging en allocatie via de collectieve sector.

Het is – zoals bekend – geheel anders gelopen. Toch beheerst het coördinatieperspectief het sociaal-economische beleid nog altijd zeer sterk. De coördinerende ambities zijn nog steeds groot en de neo-corporatieve instituties zijn volledig intact gebleven. De spanning tussen het neo-corporatisme en de liberaliserende samenleving en mondialiserende economie laat zich echter steeds sterker gevoelen. Ik onderken twee bronnen van spanning:

- de verstatelijking van het bestel, die gepaard gaat met een vergroting van de tegenstelling tussen het feitelijke gedrag op micro-niveau en het op macro-niveau veronderstelde respectievelijk gewenste gedrag;
- de verstoring van de marktallocatie op markten waar aan private organisaties een beschermde positie is gegeven.

#### Verstatelijking

Balkenende wijst op het gevaar dat in een neo-corporatief bestel de band van de private organisaties met de achterban kan verzwakken door "het aanleunen van de private organisaties tegen de overheid"<sup>8</sup>. Ik zou er aan willen toevoegen dat ook de ontvankelijkheid van de overheid om de private organisaties (of de (mede) door hen bestuurde organen) een wettelijk beschermde of monopoliepositie te geven deze band uitholt. Het prijsmechanisme in de relatie economisch subject/private organisatie wordt immers uitgeschakeld. Zo staan tegenover het lidmaatschap van een vakbond op een veelheid van terreinen geen exclusieve rechten. Derden worden gebonden en profiteren mee. De beschermde positie geeft de private organisaties de mogelijkheid een zekere ongevoelig-

heid aan de dag te leggen voor de werkelijke voorkeuren op het micro-niveau<sup>9</sup>. De verplichte deelname aan de tot stand gebrachte arrangementen leidt bij de individuele werknemers en werkgevers vervolgens tot afwentelings- en liftersgedrag.

Een goed werkend neo-corporatief stelsel veronderstelt dat de nadelen van het ontbreken van een adequate 'incentive'-structuur door overleg en samenwerking zouden kunnen worden overwonnen. De praktijk leert dat coördinatie niet kan dienen als vervanging van (financiële) prikkels.

#### Verstoring marktallocatie

Illustratief hiervoor is de werking van het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt: de loonvorming. In het neo-corporatieve bestel is dit een gelegitimeerd onderdeel van het publieke debat. In tabel 1 is de reële arbeidskostenstijging per werknemer in de afgelopen 20 à 25 jaar ontleed naar componenten: de reële contractloonstijging, de incidentele loonontwikkeling, de mutatie in de werkgeverslasten sociale verzekeringen en het ruilvoetverlies van de marktsector. De reële contractloonstijging en de koopkrachtontwikkeling worden tot elkaar herleid via de lastenontwikkeling in het bruto/netto-traject. Deze componenten-analyse is van belang, omdat vaak ten onrechte reële arbeidskostenmatiging wordt vereenzelvigd met loonmatiging. Mijns inziens is slechts van loonmatiging sprake wanneer, onder de veronderstelling van gelijkblijvende collectieve lasten en ruilvoet, de werknemers genoeg nemen met een geringer deel van de inkomensgroei in de bedrijven<sup>10</sup>.

Uit de tabel valt af te leiden dat zo gezien loonmatiging nagenoeg uitsluitend heeft plaatsgevonden

4. Via artikel 14 van de Wet op de cao wordt de cao verplicht opgelegd aan ongeorganiseerde werknemers bij een georganiseerde werkgever. De algemeen verbindend verklaring dwingt vervolgens ook ongeorganiseerde werkgevers de cao te volgen. Met de Wet verplichtstelling bedrijfspensioenfondsen wordt ten slotte de pensioenregeling (waaronder de nieuwe bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsaanpakken) verplicht opgelegd aan niet-georganiseerden in een bedrijfstak.

5. Zie G. Lehmbrecht, *Concertation and the structure of corporatist networks*, in J.H. Goldthorpe, *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, 1984.

6. J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Alphen aan den Rijn, 1992. De SER spreekt in dit verband, in een omschrijving van de overleg-economie, over het aangaan van "vrijwillige restricties op ieders gedrag".

7. Zie L.A. Geelhoed, *Deregulation and mededdinging: het Europese integratieproces en het coördinatievraagstuk*, in J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa*, Schoonhoven, 1993.

8. J.P. Balkenende, op. cit., blz. 51/52.

9. De aanzienlijke daling van de organisatiegraad van de vakbeweging (van 40% anno 1980 naar 25% nu) blijkt bij voorbeeld geen noemenswaardige gevolgen te hebben voor de positie van de vakbeweging. Gedragaanpassing kan achterwege blijven. Bij een vergelijkbaar verlies aan klandizie elders in de marktsector zou dit onvermijdelijk zijn.

10. Anders gezegd, indien geabstraheerd van de effecten van ruilvoet- en collectieve-lastenmutaties, er sprake is van een dalende arbeidsinkomensquote.

**Tabel 1. Arbeidsinkomensquote, koopkracht en arbeidsmarkt (marktsector, gem. jaarlijkse mutaties in %, tenzij anders vermeld)**

	1970-'80	1981-'83	1984-'89	1990-'93	1994
<b>Componenten mutatie aiq</b>					
1. Reële contractloonsstijging <sup>a</sup>	2,3	-1,4	0,1	0,75	-2,25
2. Incidenteel	1,7	1,0	0,8	0	1,5
3. Werkgeverslasten soc. verzekeringen	0,5	0,25	-0,4	0,25	-0,25
4. Ruilvoetverlies					
- t.o.v. buitenland	0,9	0,25	-0,4	0,2	-0,25
- t.o.v. coll. sector <sup>b</sup>	0,1	1,5	-0,3	1,0	1,75
5. Reële arbeidskostenstijging <sup>c</sup> (1+2+3+4)	5,5	1,6	-0,2	2,2	0,25
6. Stijging arbeidsproductiviteit <sup>d</sup>	3,7	2,4	1,9	0,5	1,25
7. Relatieve mutatie aiq (5-6)	1,8	-0,8	-2,1	1,7	-1,0
<b>Koopkracht</b>					
8. Lastenverzwaring via het bruto/netto-traject	1,0	2,3	-1,5	-0,3	-0,75
9. Koopkrachtstijging modale werknemer (excl. incidenteel)	1,2	-3,3	1,5	1,0	-1,5
<b>Arbeidsmarkt</b>					
10. Werkgelegenheid bedrijven (x 1000 arbeidsjaren)	0	-97	66	55	-11
11. Verhouding niet-actieven versus actieven (niveaus x 100 %) <sup>e</sup>	61,2	75,6	82,6	82,3	85,75

a. Hierbij is gedefleerd met de prijsindex gezinsconsumptie excl. medische diensten.

b. De ruilvoetmutatie van de marktsector ten opzichte van de collectieve sector is benaderd door het verschil te nemen tussen de prijsstijging van de binnenlandse afzet van bedrijven en de consumptieprijsstijging. De belangrijkste verklaring voor de verschillen vormen prijsstijgingen uit hoofde van het gevoerde beleid in de collectieve sector (indirecte belastingen, huren, prijsstijging kwartaire sector, gasprijzen).

c. De reële arbeidskostenstijging is de som van de reële contractloonsstijging, de incidentele loonontwikkeling, de stijging van werkgeverslasten en het ruilvoetverlies van de marktsector.

d. De stijging van de arbeidsproductiviteit is hier netto gemeten, d.w.z. het gaat om de stijging van de netto toegevoegde waarde per werknemer in de marktsector (excl. delfstoffenwinning, woningbezit).

e. Deze ratio is voor de eerste periode berekend over 1975-1980 (gegevens ontbreken voor 1970-1975).

Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 1993; Macro Economische Verkenning 1994.

in het begin van de jaren tachtig. In die jaren is er bij een aanzienlijke werkgelegenheidsdaling, ondanks lastenverzwaringen en ruilvoetverlies, sprake van reële contractloon- en koopkrachtdaling en winstherstel. In de jaren zeventig en de tweede helft van de jaren tachtig bepalen de ontwikkeling van de collectieve lasten en de ruilvoet in hoge mate het verloop van de arbeidsinkomensquote. In de jaren zeventig in ongunstige zin, in de tweede helft van de jaren tachtig in gunstige zin. De arbeidsinkomensquote zou in beide perioden niet noemenswaardig zijn gewijzigd, indien de mutaties in de collectieve lasten en de ruilvoet achterwege zouden zijn gebleven<sup>11</sup>. De sterk toegenomen aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt hebben, met andere woorden, zelfstandig niet of slechts in beperkte mate voor prijsaanpassing gezorgd.

In dit decennium lijkt de geschiedenis van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig zich te gaan herhalen. Evenals in de jaren zeventig blijft de loonreactie op de verslechterende winstgevendheid lang uit. Ook nu is daarvan pas sprake – zie de zelfs zonder loonmaatregel in 1994 optredende reële con-

tractloon- en koopkrachtdaling – bij werkgelegenheidsverlies onder invloed van een internationale conjuncturele groeivertraging.

Op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn endogene (dat wil zeggen niet door collectieve lasten- of ruilvoetmutaties geïnduceerde) reële prijsverlagingen dus zeer zeldzaam. Zij treden slechts op, wanneer bij een oplopende ontslagwerkloosheid de angst voor baanverlies toeneemt<sup>12</sup>. Internationaal vergelijkend onderzoek plaatst Nederland bij de landen met de meest rigide loonvorming<sup>13</sup>. Achteraf bezien kan ook het 'werkgelegenheidswonder' in de tweede helft van de jaren tachtig – met een uitloop naar het begin van de jaren negentig – nagenoeg niet aan loonmatiging worden toegeschreven.

## Ingebouwde handicaps

Het voorgaande geeft aan dat ons economisch bestel grote ingebouwde handicaps heeft. Inherent aan het neo-corporatisme is de veronachtzaming van de noodzaak van een adequate incentive-structuur op micro-niveau. Hetzelfde geldt voor de uitschakeling van potentiële concurrentie door de wettelijk beschermde monopolieposities van de private organisaties. Op sociaal-economisch terrein leidt dit tot een onhoudbare wisselwerking tussen een inactiviteit aanzuigend en niet-activerend sociale-zekerheidsstelsel en een sterk op 'insiders' gerichte loonvorming. Eenmaal inactief, altijd inactief geldt daardoor voor zeer velen. Bij elke groeivertraging neemt de populatie inactieven verder toe, terwijl in de economisch betere jaren het aantal nauwelijks afneemt. Zo groeien we sprongsgewijs naar steeds hogere plateaus van inactiviteit.

Het is in zekere zin de tragiek van het huidige sociaal-economische beleid dat vraagstukken van economische ordening sterk onderbelicht zijn gebleven. De institutionele vormgeving van het economisch bestel – i.c. de afbakening van het domein van de markt ten opzichte van het domein van de overheid en het met de overheid verweven particuliere initiatief (het publieke domein) – is veelal als datum beschouwd bij het zoeken naar oplossingen voor de inactiviteitsproblematiek. Met deze zelf opgelegde beleidsmarges zijn werkelijk structurele oplossingen buiten bereik gebleven. Telkens weer blijken pogingen tot hervorming vast te lopen op de ongewijzigde institutionele randvoorwaarden.

Dit geldt in de eerste plaats bij voorbeeld voor het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid in de afgelopen 10 à 15 jaar. De verlaging van de wel zeer hoge uitkeringspercentages van de werknemersverzekeringen in de jaren tachtig en het ontkoppelingsbeleid zijn weliswaar van groot belang geweest om col-

11. Dit kan worden berekend aan de hand van de afwentelingscoëfficiënten uit de loonvergelijking van het FK-SEC-model van het CPB.

12. Zie ook de bevindingen van J.J. Graafland, From Phillips curve to wage curve, *De Economist*, 1992, nr. 4.

13. Zie OESO, Working Party I, Economic Policy Committee, *High and persistent unemployment: assessment of the problem and its causes*, Parijs, 1993.

lectieve-lastenstijgingen te voorkomen, maar zij hebben de volumestijgingen niet kunnen keren. Dit geldt ook voor de afschaffing in 1987 van de verdiscontering van de werkloosheid in de WAO en zal ook weer gelden voor de aanpassingen van de WAO van 1 augustus jongstleden<sup>14</sup>. In de marktsector is de verlaging van de wettelijke uitkering vrijwel volledig via het bovenwettelijke circuit gecompenseerd. Na de 'WAO-reparatie' komen de toekomstige uitkeringsgerechtigden gemiddeld nog voor 85 à 90% ten laste van de collectieve sector, waar de bedrijfsverenigingen hun monopoliepositie behouden. Goed beschouwd komt de WAO-operatie neer op de introductie van een bescheiden eigen risico. Dat eigen risico is weer veelal collectief herverzekerd, terwijl de collectieve herverzekering via overheidswetgeving verplicht wordt opgelegd aan ongeorganiseerde werkgevers en werknemers. De institutionele context is met de WAO-maatregelen, kortom, niet wezenlijk veranderd.

Een tweede voorbeeld waar het vasthouden aan bestaande instituties structurele oplossingen in de weg staat, betreft de loonvorming. Met het befaamde Akkoord van Wassenaar in 1982 is de verantwoordelijkheid van de loonvorming dan wel in handen gelegd van sociale partners, maar tot een trendbreuk in de loonvorming heeft dit, zoals hiervoor bleek, niet geleid. De loonvorming blijft zich binnen de bestaande beschermende sociaal-economische instituties volgens eigen wetmatigheden voltrekken. En dat komt, ondanks alle Haagse centrale afspraken en aanbevelingen, vooral neer op het dienen van 'insiders' en negeren van 'outsiders'. Bij gebrek aan marktwerking ziet de overheid zich zelfs genooddacht in 1994 via het dreigen met een loonmaatregel letterlijk loonmatiging af te dwingen.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt vormen (de hoogte van) het wettelijk minimumloon en de algemeen verbindend verklaarde cao's met laagste loonshalen (soms ver) boven het minimumloon grote institutionele belemmeringen om de loonkosten af te stemmen op de – lage – arbeidsproductiviteit van potentiële werknemers. Het op activering van het inactieve aanbod gerichte beleid (bij voorbeeld het vergroten van inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden) verliest daardoor bij voorbaat veel van zijn effectiviteit.

Deze voorbeelden illustreren dat het sociaal-economische beleid – wat scherp uitgedrukt – de gevane is van de ongewijzigd gebleven neo-corporatieve sociaal-economische ordening, waarin een inrichting en besturing van de samenleving, met representatief geachte organisaties, wordt voorondersteld, die niet meer van deze tijd is<sup>15</sup>. De voorbeelden geven ook aan dat een verschuiving van de bevoegdheid tot regelgeving van de overheid naar maatschappelijke organisaties slechts een schijnoplossing is. Bij de hier bepleite "zelfregulering door maatschappelijke organisaties"<sup>16</sup> wordt er immers van uitgegaan dat deze een bindende werking heeft voor derden. De doorgesneden band tussen beslissen, betalen en genieten, die regulering via de overheid kenmerkt, zal daardoor niet worden geheeld. Daarnaast wordt de positie van buitenstaanders beknot. Bij regulering

door de overheid worden, in een goed functionerend democratisch stelsel, de belangen van buitenstaanders gediend omdat hun stem telt. Bij marktallocatie, onder de randvoorwaarde van voldoende mededinging, verzorgt het prijsmechanisme dit. In een neo-corporatief stelsel met tot regelgeving bevoegde maatschappelijke organisaties is sprake van het één noch het ander. Hennipman heeft er al in 1946 op gewezen dat om deze redenen een dergelijk systeem inferieur is ten opzichte van overheidsregulering en voorziening via de markt<sup>17</sup>. Met het verlenen van een economische machtspositie aan private organisaties wordt in zijn ogen de economische onderschatting tot beginsel verheven. Ieder economisch subject of iedere organisatie die het aanbod van goederen, diensten of productiefactoren kan beheersen, zal dit aanbod beperken om een prijszetting te realiseren die het eigen belang maximaal dient. Men kan zijns inziens wel *stellen* dat men het algemeen belang wenst te dienen, maar het is een economische wetmatigheid dat het groepsbelang zal prevaleren.

### Werkelijke institutionele vernieuwing

Bij een herinrichting van het bestel ligt ten principale de keuze voor de huidige diffuse verstregelingen tussen overheid en het beschermde particuliere initiatief te ontwarren en tegelijkertijd het domein van de markt te vergroten. De private belangengroepen zullen worden onderworpen aan de tucht van de markt. Van een verschuiving naar de markt is sprake bij vrije toe- en uittreding en vrije prijsvorming onder reële en potentiële concurrentie. In het volgende worden deze lijnen van institutionele vernieuwing wat nader geconcretiseerd ten aanzien van de loonvorming, de inkomensdervingsverzekeringen (exclusief de WW) en de (R)WW-voorziening.

*Naar meer ondernemingsgewijze loonvorming*  
Hennipmans stelling dat een neo-corporatief stelsel inferieur is ten opzichte van overheids- of centrale regulering dan wel marktwerking, wordt bevestigd in de literatuur over de loonvorming. Een bedrijfstaksgewijs loonvormingsmodel, zoals in ons land, zou tot een minder beheerste loonkostenontwikkeling leiden dan een puur centraal of decentraal model<sup>18</sup>. Bij centrale loononderhandelingen zouden de negatieve gevolgen van loonstijgingen door de vakcentrales worden geïnternaliseerd. Het externe effect op prijzen, belastingen en premies (bij toename van werkloos-

14. Zie ook C.N. Teulings en F. van der Ploeg, De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen, *ESB*, 23 juni 1993, blz. 576-579.

15. Ook het minimumloon is daar een illustratie van. Dit is afgestemd op de minimumbehoefte van de alleenverdiener met twee kinderen; een huishoudenssituatie die al lang niet meer dominant is.

16. Zie J.P. Balkenende, op. cit.

17. Zie P. Hennipman, Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, corporatisme en geleide economie, *ESB*, 1946, blz. 51-53.

18. Zie L. Calmfors en J. Driffill, Bargaining structure, corporatism and macro-economic performance, *Economic Policy*, 1988, nr. 6. En ook R. Jackman, R. Layard en S. Nickell, *Unemployment*, Oxford University Press, 1991.

heid) wordt met andere woorden in de looneisen verdisconteerd. In geval van pure decentrale loonvorming (bedrijfsniveau) leidt de concurrentie ertoe dat een beheerste loonkostenontwikkeling resulteert. In het tussenmodel van bedrijfstaksgewijze loonvorming kunnen ondernemingen loonstijgingen gemakkelijker doorberekenen in de prijs, omdat voor hun concurrenten dezelfde omstandigheden gelden. Voor de werknemers geldt dat de specifieke prijsstijging goeddeels kan worden afgewenteld op werknemers in andere bedrijfstakken. Vanzelfsprekend gelden deze mechanismen vooral voor bedrijfstakken die zich nog relatief afgeschermd achten van buitenlandse concurrentie. Een resulterend relatief hoog loonen prijsniveau heeft echter negatieve uitstralings- en doorwerkingseffecten naar de ondernemingen die blootstaan aan internationale concurrentie. Een ander nadeel van het gebrek aan loonconcurrentie is hiervoor al genoemd: 'zittende' werknemers worden beschermd tegen het inactieve arbeidsaanbod.

De werking van de arbeidsmarkt kan aanzienlijk worden verbeterd, wanneer de loonvorming van het publieke naar het marktdomein zou worden verschoven. De overheidsbescherming van de cao dient daartoe te vervallen. Met het toestaan van loonconcurrentie binnen bedrijfstakken groeien we dan geleidelijk naar een systeem van meer ondernemingsgewijze loonvorming. Een keuze voor de markt op het terrein van de loonvorming dient mijns inziens zo volledig en onvoorwaardelijk mogelijk te zijn. Bij een selectieve toelating van de markt (bij voorbeeld alleen ten aanzien van de laagste loonschalen) of een selectieve uitsluiting (het nog wél aan derden opleggen van cao-afspraken over de z.g. 'goede doelen') is het risico groot dat de nog aanwezige bescherming van de cao de toegelaten marktwerking zal gaan frustreren<sup>19</sup>. Zelfs in het geval van selectieve uitsluiting moet dat risico niet worden onderschat. Zo biedt bij voorbeeld de algemeen verbindend verklaring van cao-afspraken over 'goede doelen' veel ruimte voor manipulatie. Niet alleen door de bescherming zoekende cao-partijen, maar ook door de overheid, omdat langs deze weg, buiten de disciplinerende budgettaire kaders om, maatschappelijke wensen zouden kunnen worden gerealiseerd. De ambities om de loonvorming te blijven coördineren zullen dan groot blijken, hetgeen op gespannen voet staat met de keuze voor de markt als ordeningsmechanisme. Een oplossing voor deze problematiek vergt hetzij een wel zeer scherpe afbakening van afspraken over de 'goede doelen' die nog voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking komen, hetzij het zoeken naar alternatieve wegen voor overheidsondersteuning van prestaties met positieve externe effecten. De overheid heeft daarvoor meerdere instrumenten beschikbaar (fiscale facilitering, subsidiëring, enz.)<sup>20</sup>.

Een principiële keuze voor de markt op het terrein van de loonvorming zal ook nieuwe keuzes vergen over (de hoogte van) het minimumloon. Een belangrijk gegeven hiervoor is dat er in de komende jaren een aanzienlijk extra arbeidsaanbod van laagopgeleiden zal zijn. Daarbij is 60% van de ongeschoolde nieuwkomers allochtoon. Het is de vraag of deze categorie een plaats op de arbeidsmarkt kan verwer-

ven wanneer (de huidige hoogte van) het minimumloon een marktconform beloningsniveau uitsluit.

Het vergroten van loonconcurrentie op de arbeidsmarkt veronderstelt aan de aanbodzijde van de markt, in de sfeer van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, een adequate incentive-structuur. Wanneer de prikkels tot participatie ontbreken, zal de effectiviteit van vergroting van de loonconcurrentie immers gering zijn. Het één kan niet zonder het ander.

#### *Inkomensdervingsverzekeringen (excl. WW)*

Ook op het sociale-zekerheids- en arbeidsmarktterrein dient weer allereerst de vraag te worden gesteld naar de mogelijkheden van de markt als allocatiemechanisme. Deze vraag doet zich in de allereerste plaats voor ten aanzien van de inkomensdervingsverzekeringen. In het verlengde van de vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen mag ook niet worden verwacht dat een verdere beperking van de wettelijk collectieve dekking van de WAO tot een minimumniveau een werkelijke oplossing biedt voor de volumeproblematiek. Het overgrote deel van de dekking van het risico blijft immers in handen van de collectiviteit, waardoor de regeling een aanzuigende werking blijft behouden<sup>21</sup>. Daarnaast blijft voor de uitvoering van het collectieve deel van de verzekering de huidige zwakke incentive-structuur bestaan.

Het plaatsen van de WAO in overheidshanden – bij voorbeeld voor alleen de (nagenoeg) volledig arbeidsongeschikten conform het voorstel van de parlementaire enquête-commissie – lost deze problematiek niet op. Voor de individueel belanghebbenden wordt afwenteling op het collectief dan zo mogelijk nog aantrekkelijker. Voorts zal een onafhankelijk overheidsorgaan geen (financiële) incentives hebben tot volumebeheersing; de WAO blijft immers een open-einde-regeling.

Een werkelijke oplossing vereist een principiële keuze voor de markt<sup>22</sup>. Ten einde een effectieve marktwerking te waarborgen zou de overheid dan wel bescherming moeten bieden – via een publieke voorziening – voor de per definitie onverzekerbaren

19. Zo is het niet meer algemeen verbindend verklaren van de laagste loonschalen (of cao's met laagste loonschalen boven het minimumloon) vrij eenvoudig door cao-partijen te omzeilen. Door de introductie van nieuwe laagste loonschalen voor een beperkt aantal – afgesplitste – functies kunnen de werknemers in de huidige laagste loonschalen hun beschermde positie behouden.

20. Wat betreft de 'goede doelen' heeft alleen (bedrijfstaksgewijze) scholing enige betekenis gekregen. De z.g. arbeidsmarktafspraken via de cao (integratie herintredende vrouwen, minderheden, enz.) zijn in hoge mate ineffectief gebleken. De integratie van deze groepen laat zich niet met papieren formules afdwingen. Het gaat voor de individuele werkgever steeds om de balans tussen kosten en produktiviteit.

21. Zie uitgebreider C.N. Teulings en F. van der Ploeg, op. cit. Het niet langer algemeen verbindend verklaren van bovenwettelijke aanvullingen kan overigens wel tot enige beperking van de omvang van het 'bovenwettelijk' leiden.

22. Zie in deze zin ook J.Th. van Iperen, WAO-aanpak vergt stelselwijziging, *ESB*, 9 oktober 1991.

op de markt (vroeggehandicapten, personen met een progressief, chronisch, ziektebeeld) en via regelgeving het risico van averechtse selectie verder moeten mitigeren. Wat het laatste betreft zou kunnen worden gedacht aan de verplichting voor individuele werkgevers om hun werknemers voor een bepaalde minimumdekking te verzekeren (met de mogelijkheid van het eigen risico dragen). Een verplichting aan werkgevers is een extra waarborg tegen averechtse selectie. Voor werkloze werknemers zal de uitkeringsverlenende instantie als 'werkgever' deze plicht moeten krijgen. Een effectieve marktwerking is ten slotte gebaat bij een volledige vrijheid van een individuele werkgever in de keuze van de verzekeraar.

Gereguleerde marktwerking lijkt ook mogelijk voor de dekking van het ziekte- en ziektekostenrisico<sup>23</sup>. Voorts kan het toelaten van marktwerking in de sfeer van de aanvullende pensioenen tot belangrijke efficiencyvoordelen leiden<sup>24</sup>. Het werkloosheidsrisico is vanwege interpersonele risico-interdependentie daarentegen moeilijk particulier verzekeraar. Daarmee kom ik op de presterende functie van de overheid op het sociale-zekerheidssterrein.

#### *Naar een activerende (R)WW-voorziening*

In het huidige bestel blijken de werkloosheidsregelingen onvoldoende activerend te werken. De reserveringen (het loon waarvoor men bereid is te participeren) liggen op een relatief hoog niveau. Dit is ten dele een gevolg van de in internationaal perspectief relatief hoge 'replacement rates' (verhouding netto uitkering/netto loon)<sup>25</sup>. Een verlaging van de replacement rates leidt alleen via een (relatieve) verlaging van de (relevante) sociale uitkeringen tot lagere netto-reserveringslonen. Bij uitsluitend lastenverlichting voor werkenden legt men zich daarentegen neer bij de huidige hoogte van de reserveringslonen.

De hoogte van het reserveringsloon is verder niet ongevoelig voor de uitvoeringspraktijk: de mate waarin tegenover uitkeringsrechten ook plichten staan en deze worden gehandhaafd. Hier staan geringe financiële prikkels bij de uitkeringsverlenende instanties en een gebrek aan samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie de slagvaardigheid van het beleid in de weg<sup>26</sup>. Het laatste is overigens een probleem van twee kanten: ook de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening (de RBA's) kennen een zwakke incentive-structuur. Zij zijn verzekerd van overheidsmiddelen en worden niet afgerekend op resultaat.

Er zijn verschillende modaliteiten om tot verbetering te komen. In de eerste plaats kan worden gedacht aan de totstandkoming van één (overheids)loket – bij voorbeeld op regionaal niveau – voor het verstrekken van een uitkering (WW en RWW) en het verzorgen van scholing, werkervaring en arbeidsbemiddeling. Een substantieel aandeel van de lokale overheid in de financiering van de werkloosheidsuitkeringen<sup>27</sup> zal moeten zorgen voor de broodnodige prikkels tot volumebeheersing.

Een andere optie is te kiezen voor volledig vrije marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling en scholing door de huidige subsidiëring van de RBA's te beëindigen. De uitkeringsverlenende instan-

ties – ook in deze casus overheidskantoren op bij voorbeeld regionaal niveau – kunnen vervolgens voor de uitvoering van de arbeidsmarkt taken een arbeidsmarkt bureau naar keuze contracteren. Concurrentie op de scholings- en arbeidsbemiddelingsmarkt en een stevige financiële aansturing van de uitkeringsverlenende instanties (zie hiervoor) moeten hier voor een grotere beleidseffectiviteit zorgen.

Gemeenschappelijk in beide opties is dat de werkloze vanaf de eerste dag van de werkloosheid door één en hetzelfde uitvoeringsorgaan wordt bediend. Tevens wordt transactie in plaats van verzorging steeds als 'Leitmotiv' genomen<sup>28</sup>.

#### **Ten slotte**

De Nederlandse economie lijdt aan een paradox: de tegenstelling tussen het gebrek aan dynamiek van de binnenlandse officiële economie en de volle aanwezigheid daarvan in de samenleving en de internationale economie. Het wegnemen van deze paradox vereist op sociaal-economisch terrein een heroverweging van de institutionele inrichting van het bestel, ten faveure van een grotere marktwerking. In dit artikel zijn de contouren daarvan op enkele terreinen summier aangegeven. Een verdere doordenking – ook ten aanzien van bij voorbeeld de advies- en overlegcultuur – is geboden. Maar de tijd dringt. Indien we het adagium "niemand aan de kant" serieus nemen, kunnen echte keuzes niet langer worden uitgesteld.

#### **C. Oudshoorn**

23. Zie voor een uitwerking C. Kortleve, C. Oudshoorn en F.W. Rutten, Herijking van de verzorgingsstaat, in *De toekomst van de welvaartsstaat*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Leiden/Antwerpen, 1992. Hierbij is ten aanzien van het ziektekostenrisico een individuele verzekeringplicht gesuggereerd.

24. Zie A.L. Bovenberg, Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, december 1992.

25. Zie Centraal Planbureau, *De collectieve uitgaven in internationaal perspectief*, Werkdocument 58, Den Haag, 1993.

26. Zie OESO, *Survey of the Dutch labour market*, Parijs, 1992.

27. Dit is gerechtvaardigd indien de regionale instanties een grote beleidsvrijheid kennen – in de uitvoering van de arbeidsmarkt taken en – binnen zekere grenzen – bij de vaststelling van de hoogte van de uitkeringen.

28. Zie D.J. Wolfson, *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, Groningen, 1993.