

Overlegeconomie is cruciaal in zoektocht naar draagvlak voor beleid

In een gefragmenteerde samenleving is het moeilijk om draagvlak te vinden voor beleid. Hierdoor blijven politiek ingewikkelde hervormingen vaak uit. Toch laat bijvoorbeeld het pensioenakkoord zien dat hervormen wel kan. Om te begrijpen hoe hervormingen tot stand komen, is inzicht in de werking van de overlegeconomie, die onder invloed van Jan Tinbergen ontstond, cruciaal.

IN HET KORT

- Jan Tinbergen heeft in de jaren vijftig het fundament gelegd voor de overlegeconomie.
- Overeenstemming over de doelstellingen, probleemanalyse en feitenbasis maakt gezamenlijke oplossingen mogelijk.
- Een complexe en gefragmenteerde samenleving vraagt om een verbindende rol van instituties, juist op moeilijke dossiers.

BART VAN RIEL

Beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad (SER)

MARKO BOS

Directeur Economische Zaken bij de SER

Vlak voor de zomer van 2019 sloot het kabinet met de sociale partners een akkoord over de hervorming van het pensioenstelsel. Dat is best bijzonder: in Frankrijk wordt bijvoorbeeld al bijna twintig jaar geprobeerd om het pensioenstelsel te hervormen. Na een lange staking in het openbaar vervoer is in Frankrijk ook de laatste poging geëindigd in een patstelling tussen regering en bonden, zonder uitzicht op hervorming.

Omdat pensioenhervormingen inkomens direct kunnen raken, zijn deze politiek riskant. Ze vereisen daarom een breed politiek draagvlak en maatschappelijke steun. In Nederland proberen we die steun te vinden met behulp van coalitieregeringen en de overlegeconomie – het geheel van samenwerkingsvormen tussen

werkgevers, werknemers en de overheid. Jan Tinbergen heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan een goed functioneren van de overlegeconomie. Hoe werkt die overlegeconomie, hoe kwam deze tot stand en wat is vandaag de waarde ervan?

De overlegeconomie

In een overlegeconomie geven verschillende partijen, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk richting aan het sociaal-economische beleid. Dit veronderstelt een zekere mate van centralisatie binnen de organisaties van werkgevers en werknemers. Centrale afspraken zijn moeilijk te maken met een versnipperde vakbeweging zoals die in Frankrijk, waar de bonden het vaak met elkaar oneens zijn en opkomen voor deelbelangen, zoals het behoud van de zeer lage pensioenleeftijd bij het openbaar vervoer.

Daarnaast vult de overlegeconomie de markteconomie aan door de ongewenste uitkomsten van de markt te corrigeren, zoals een te grote inkomensongelijkheid. Ook kan de overlegeconomie helpen om beter om te gaan met activiteiten die aan de maatschappij als geheel schade kunnen toebrengen, zoals de klimaatverandering (Traub, 2019). Op die manier vult de overlegeconomie het overheidsoptreden aan, dat beperkingen kent vanwege de informatie- en handhavingskosten. Zo levert een goed functionerende overlegeconomie een essentiële bijdrage aan het aanpassingsvermogen van de economie.

De overlegeconomie is niet uniek voor Nederland. Maar het bijzondere van de Nederlandse situatie is nu juist dat deze economie diepgeworteld is op alle niveaus: bedrijf, bedrijfstak en centraal. Jan Tinbergen heeft daar zeventig jaar geleden de institutionele fundamenten voor gelegd, als gezaghebbend lid van de Soci-

aal-Economische Raad (SER) – het centrale orgaan binnen de overlegeconomie – en als auteur van zijn eerste advies.

Objectief beleid

De objectieve en wetenschappelijke benadering van economisch beleid die Jan Tinbergen voorstond, was begin jaren vijftig nog niet vanzelfsprekend. Als lid van de SER en directeur van het Centraal Planbureau (CPB) constateerde hij dat het grote publiek daarover nog steeds dacht in zwart-wittermen en slogans. Bij zowel rechts als links bestonden er veel misverstanden over het begrip ‘planning’ en over het werk van het CPB.

Bij de sociale partners – de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers – constateerde hij meer begrip en waardering voor het werk van het CPB: “In their circles a beginning has been made to bridge the gap between originally opposed ideas, on the basis of objective and scientific analyses of the problems before them and before the country.” (Tinbergen, 1952). De SER speelde daarbij, als brug tussen de sociale partners, een belangrijke rol (Don, 2019). Tinbergen zei hierover zelf in 1952: “The discussions in the commissions preparing the advices are the best proof of the changed mental attitude of the two main classes of society.”

Deze mentaliteitsomslag kwam in Tinbergens ogen vooral voort uit de gedeelde ervaringen in de bezettingsjaren, de illegale samenwerking tussen werkgevers en werknemers in deze periode, en de gevoelde noodzaak om het land daarna weer gezamenlijk op te bouwen. Dit leidde direct na de bevrijding onder meer tot de oprichting door werkgevers- en werknemersorganisaties van de privaatrechtelijke Stichting van de Arbeid. De oprichting van de SER volgde vijf jaar later. Al snel werd de SER voor het CPB en voor Tinbergen een essentieel forum (Don, 2019) en was zo de overlegeconomie geboren.

In Tinbergens ogen was de SER een geslaagd experiment. Deze instelling gaf een nieuw accent aan de sociaal-economische ontwikkeling van Nederland: een accent in de richting van objectieve, ja zelfs wetenschappelijke benaderingen van beleidsvraagstukken (Tinbergen, 1954a). En daar droeg hij zelf in belangrijke mate aan bij. Als voorzitter van de voorbereidende commissie, en vaak ook als penvoerder, nam hij directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de eerste SER-adviezen.

Ook in andere landen waar zich na de Tweede Wereldoorlog een overlegeconomie ontwikkelde (met name in de Scandinavische landen, Oostenrijk en Zwit-

serland) speelden experts zoals Tinbergen een belangrijke rol bij het opzetten van een gezamenlijk analysekader en een gedeelde feitenbasis (Katzenstein, 1985). Dit betekende niet dat daarmee de ideologische verschillen in die landen verdwenen: “It is still combat, but the spirit is, ‘En Garde. We’ll meet you with our statistics at dawn.” (Harold Wilensky, aangehaald in Katzenstein (1985)).

Ideologische verschillen zijn niet verdwenen: ‘we zien elkaar met onze statistieken bij zonsopkomst’

Duidelijke doelstellingen en keuzes

De eerste keer dat Tinbergen aan de rationalisatie van beleid gestalte gaf, was bij het eerste SER-advies in 1951, waar hij samen met Marius Holtrop verantwoordelijk voor was (Passenier, 1994). In dit SER-rapport, *Inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*, formuleerden zij de allereerste algemene doelstellingen van het economisch beleid (SER, 1951). Daarmee legde Tinbergen het fundament voor de latere SER-advisering én de overlegeconomie.

Het advies beziet de loon- en prijspolitiek als onderdeel van de algemene economische politiek (Camphuis, 2009). Dit betekent dat de loon- en prijspolitiek niet in strijd mag zijn met de door Tinbergen geformuleerde doeleinden van de economische en sociale politiek als geheel – namelijk een zo hoog mogelijke productie, evenwicht op de betalingsbalans, en een zo juist mogelijke verdeling.

Dat is allemaal niet vanzelfsprekend, want bij de afzonderlijke groepen van de volkshuishouding kan de neiging bestaan om, in de eerste plaats of zelfs uitsluitend, het eigen welzijn na te streven (SER, 1951). Concreet betekent dit dat voor een akkoord iedereen zijn eigen doeleinden zal moeten afstemmen op de doeleinden van het economisch en sociaal beleid als geheel – dus op het algemeen belang. Vakbonden en ondernemers zullen in een overlegeconomie dus hun verschillende instrumenten – de nominale lonen voor de vakbonden, en de prijzen voor de ondernemers – op elkaar afstemmen.

Dat enkel het nastreven van het eigen welzijn niet bijdraagt aan de gemeenschappelijke doelstellingen, wordt in het advies toegelicht aan de hand van twee voorbeelden. Ten eerste zullen de prijzen, wanneer vakbonden alleen zouden streven naar een zo hoog mogelijk nominaal loon, even sterk of zelfs sterker toenemen dan de lonen. Hierdoor zou het reële loon niet stijgen, maar gelijk blijven of zelfs kunnen dalen. En ten tweede zal, wanneer de vakbonden streven naar een zo hoog mogelijk reëel loon, de werkgelegenheid dalen. Ook dat is niet in het bredere belang van werknemers. Het advies stelt daarom vast dat niet alle doeleinden die door de verschillende spelers in de economie worden nagestreefd, gelijktijdig kunnen worden bereikt.

Alleen beleidsadviezen geven volstaat niet meer: de huidige samenleving vergt een permanente zoektocht naar draagvlak

Met het oog op de gemeenschappelijke doelstellingen, zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij is het belangrijk om te kijken naar de feitelijke situatie in Nederland. Dit vormde dan ook de basis voor het analysekader van het advies. Door middel van de berekeningen van het CPB kon de samenhang tussen de feitelijke en de politieke situatie – en de daarmee verbonden afruilen en keuzes – worden geëxpliciteerd, en aldus kon de noodzaak van een bestedingsbeperking worden onderbouwd.

Bij het advies kon Tinbergen rekenen op de steun van de economen uit het hoofdbestuur van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), die tevens partijgenoot waren. Zij hadden hem duidelijk gemaakt dat een zo groot mogelijke werkgelegenheid prioriteit had, en dat men daarom voorzichtig moest zijn met looneisen (Tinbergen in De Jong et al. (1988)).

Theoretische onderbouwing

Het eerste advies over de nominale en reële lonen heeft Tinbergen verder uitgewerkt in zijn boek *Centralization*

and *decentralization in economic policy* (Tinbergen, 1954b), dat, zoals hij aangeeft, daarmee mede is gebaseerd op de Nederlandse praktijk.

In dit boek laat hij de veronderstelling los uit zijn eerdere boek over economisch beleid dat er maar één beleidsmaker is die beschikt over eigen instrumenten om doelstellingen te maximaliseren (Tinbergen, 1952). Hij vergelijkt uitkomsten bij de decentralisatie van beleid (waarbij elke beleidsmaker het eigen instrument inzet om zijn doelstelling te realiseren) met de uitkomsten van het gecentraliseerde beleid (waarbij één beleidsmaker beslist over de inzet van alle beschikbare instrumenten om de gemeenschappelijke doelstellingen te realiseren).

Centralisatie kan dus ook betekenen dat door afstemming verschillende beleidsmakers als een eenheid opereren. Dit opende de deur voor het bestuderen van internationale beleidsintegratie.

Maar Tinbergen keek ook naar de Nederlandse situatie, waarbij er binnen een land meerdere beleidsmakers zijn met eigen doelstellingen en instrumenten. De vakbonden beschikken bijvoorbeeld over het instrument van de nominale lonen, en hebben als doelstelling een zo hoog mogelijk reëel loon; en de werkgevers hebben het instrument van de prijzen, met als doelstelling een zo hoog mogelijk reële winst. Aannemende dat de effectieve vraag (en daarmee de productie) afhangt van het reële inkomen en het prijsniveau (via de exportvraag), laat hij zien dat er bij beleidsafstemming een hoger niveau van productie en een lager prijspeil kan worden gerealiseerd dan bij een decentrale vaststelling van lonen en prijzen (Tinbergen, 1954b). Hiermee levert hij ook een onderbouwing van de economische voordelen van de overlegeconomie.

Voortbouwen op Tinbergens inzichten

De overlegeconomie blijft voortbouwen op Tinbergens inzichten, al is er sindsdien veel veranderd. Zo werd er, met het Akkoord van Wassenaar in 1982, afscheid genomen van de geleide loonpolitiek van de jaren vijftig, die de uitkomst vormde van het eerste SER-advies van Tinbergen.

Het vinden van een nieuwe rolverdeling tussen sociale partners en overheid ging niet vanzelf. De Nederlandse overlegeconomie stond daardoor begin jaren negentig bloot aan spanningen die, op het terrein van loonvorming en sociale zekerheid, vroegen om een herijking en afbakening van de verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners.

Daarom, en met het oog op het te voeren economische beleid in het licht van de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU), vroeg het kabinet de SER in 1992 om de overlegeconomie een nieuw gezicht te geven.

Het resulterende advies, *Convergentie en overlegeconomie* (SER, 1992), volgt in zekere zin de lijn Tinbergen, en benadrukt het belang van gezamenlijke beleidsoriëntaties of doelstellingen van de overheid en sociale partners. Volgens het advies dient elk van de partijen in de overlegeconomie bereid te zijn om haar beleidsinspanningen, binnen de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden, te richten naar deze gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen. De medewerking van partijen aan de overlegeconomie is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. En ook in het SER-advies van 1992 staat afstemming van doelstellingen voorop, zodat de verschillende beleidsmakers als een eenheid kunnen opereren.

De algemene doelstellingen zelf zijn wel veranderd. Met de totstandkoming van de EMU verviel het streven naar prijsstabiliteit en naar evenwicht op de betalingsbalans als doelstellingen van het nationaal beleid. Daarnaast kreeg het streven naar duurzame ontwikkeling meer gewicht. Op die manier gaf de overlegeconomie richting aan een breder welvaartsbegrip, dat niet ophoudt bij loonpolitiek.

Pensioenakkoord

Het pensioenakkoord biedt een goed voorbeeld van de overlegeconomie vandaag de dag. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte III was de SER gevraagd om te kijken of er draagvlak zou zijn voor de ontwikkelde variant ‘persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling’.

In het kader van de zoektocht naar draagvlak zijn er verschillende prototypen van deze variant verder onderzocht en uitgewerkt. Op basis van voorstellen van de sociale partners heeft dat tot een bijstelling van de voorstellen geleid, waarbij er naast het oorspronkelijke voorstel ook een nieuw contract met een meer uitgebreide risicodeling is voorgesteld. Daarnaast bleek het dat, voor voldoende draagvlak, het nodig was om het pensioenakkoord te verbreden door ook het stijgingstempo van de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen – en zo tijdelijk maatwerk te bieden voor werknemers om eerder te stoppen met werken.

Op die manier bleek het, op basis van gemeenschappelijke feiten, mogelijk om toch tot gemeenschappelijke oplossingen te komen.

Tot slot

Jan Tinbergen heeft het fundament gelegd voor een benadering waarin overeenstemming over de feiten overeenstemming over de gemeenschappelijke oplossing mogelijk maakt. Een benadering die zijn waarde binnen en buiten de SER heeft bewezen.

Het aandragen van gemeenschappelijke analyses en oplossingen is nu misschien nog wel meer nodig dan in de tijd van Tinbergen. Het volstaat echter niet meer om alleen beleidsadviezen te geven. De complexiteit van onze samenleving en het daaruit voortvloeiende gefragmenteerde politieke landschap vraagt om een doorlopend proces – niet alleen van puzzelen aan oplossingsrichtingen, maar ook van *empowerment*, het organiseren van een maatschappelijk en politiek draagvlak voor oplossingsrichtingen.

De overlegeconomie kan als geen ander gemeenschappelijke oplossingen vormgeven, juist wanneer deze zich richt op politiek complexe vraagstukken als pensioenen, de klimaattransitie of het internationaal ondernemen. Net als in de tijd van Tinbergen bewijst de overlegeconomie daarmee nu ook haar waarde, en bevordert ze de welvaart in Nederland.

Literatuur

- Camphuis, W.A.F. (2009) *Tussen analyse en opportuniteit: de SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek*. Amsterdam: Aksant.
- Don, F.J.H. (2019) The influence of Jan Tinbergen on Dutch economic policy. *De Economist*, 167(3), 259–282.
- Jong, A.H.M. de, C.W.A.M. van Paridon en J. Passenier (1988) Jan Tinbergen over zijn jaren op het CPB. ESB, 73(3664), 652–662.
- Katzenstein, P.J. (1985) *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Passenier, J. (1994) *Van planning naar scanning: een halve eeuw Planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- SER (1951) *Advies inzake de in de naaste toekomst te voeren loon- en prijspolitiek*. Publicatie 1951-1.
- SER (1992) *Convergentie en overlegeconomie*. Publicatie 92/15.
- Tinbergen, J. (1952) *Experiences of central economic planning in the Netherlands*. Nationaal Archief, Archief CPB, inventarisnr. 38. Te vinden op www.nationaalarchief.nl.
- Tinbergen, J. (1954a) *Notulen Raadsvergadering SER 27 Augustus 1954*. Nationaal Archief, Archief SER, inventarisnr. 1310. Te vinden op www.nationaalarchief.nl.
- Tinbergen, J. (1954b) *Centralization and decentralization in economic policy*. Amsterdam: North Holland.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North Holland.
- Traub, J. (2019) There's only one way for democracies to save the planet. *Foreign Policy*, 21 december. Online-versie te vinden op foreignpolicy.com.