

Van verzorgingsstaat naar zorgenstaat?

MR. C. VAN VEEN*

Onder de titel Van welvaartsstaat tot verzorgingsstaat schreef SER-voorzitter dr. J. W. de Pous in *ESB* van 24/31 december een belangwekkend artikel. Na een uitnemend gedocumenteerd overzicht over de sociaal-economische ontwikkelingen in de periode 1963-1980 komt hij met „suggesties voor de jaren daarna”.

In zijn beschouwingen over de wijze waarop we met elkaar de toekomst tegemoet zouden moeten treden, zoekt en vindt De Pous aansluiting bij de beschouwingen van minister Albada in diens Memorie van Toelichting bij de begroting 1981 van Sociale Zaken. Daarin werd een grondige analyse gegeven van de huidige verzorgingsmaatschappij die, zoals de minister dat aanduidt, „tevens een maatschappij van zorgen is geworden”. Waar Albada ingaat op de bestuurbaarheid van de sociaal-economische orde, waarvan de „gemeende besluitvorming” (verstrengeldheid van marktwerking, overleg, sociale machtsstrijd en overheidsbeslissingen) het belangrijkste aspect is, vinden we in het „Hoe nu verder?” bij De Pous een overeenkomstige benadering.

Na een beschouwing over de noodzaak tot herijking van de bekende sociaal-economische doelstellingen — met een accent op het kwalitatieve element daarin — volgt onmiddellijk een betoog over de besluitvorming: op basis van een „indicatief plan”, jaarlijks als raam-advies opgesteld door de SER, zou geïnstitutionaliseerd tripartiet overleg moeten plaatshebben; nadat de regering binnen een zekere tijd haar standpunt in gemeen overleg met het parlement zou hebben vastgesteld, zou zij bij de opening van de Staten-Generaal de uitwerking ervan voor het op korte termijn te voeren sociaal-economische beleid kunnen bekendmaken. Vervolgens zou dan in de Stichting van de Arbeid, c.q. in de bedrijfstakken en ondernemingen, in overleg en onderhandelingen de „invulling van het sociaal-economische beleid in het bedrijfsleven” kunnen plaatsvinden. Dit laatste, nl. centrale vaststelling van een kader waarbinnen de sociale partners zouden kunnen onderhandelen vinden we ook terug in tal van recente uitlatingen van minister Albada.

Laat ik vooropstellen dat ik het met een aantal uitgangspunten van de minister en van de SER-voorzitter volledig eens ben. Ik noem:

- recente externe en interne ontwikkelingen, die de spanningen tussen de „verzorgingsstaat” en de gewenste economische ontwikkeling allengs hebben doen groeien en de term „zorgenstaat” een reële inhoud hebben gegeven;
- de wenselijkheid van goed overleg over het sociaal-economisch beleid op alle niveaus;
- en de noodzaak het eens te worden over de doelstellingen (zeker ook in kwalitatieve zin), die regelmatig aan een zekere herijking toe kunnen zijn, mede wat de prioriteiten betreft.

Maar als ik mij dan poog te realiseren met welke zorgen wij ons voorhands met de hoogste prioriteit moeten bezighouden, dan voel ik mij in de betogen van de beide scribenten teleurgesteld. Ik noem (in willekeurige volgorde): de neiging instituties uit te werken zonder dat er overeenstemming bestaat over de richting en de aangrijpingspunten van het te voeren beleid; het centralistische element in de beschouwingen, in het bijzonder in verband met de regeling van arbeidsvoorwaarden; maar vooral — en daar wil ik in het navolgende de klemtoon op leggen — het ontbreken van een goede analyse van de werking van de markten en van de functie van de onderneming in het geheel.

Rol van de onderneming

Gegeven de sociaal-economische zorgen en de alom gevoelde behoefte aan de ontwikkeling van een „overlevingsstrategie”, moet m.i. de functie van de onderneming centraal worden gesteld en dient een beleid gericht op de mogelijkheid die functie optimaal te vervullen, de hoogste prioriteit te hebben.

De uitstekende analyse van De Pous levert het beste bewijs voor de noodzaak van deze prioriteit. Hij toont duidelijk aan wat er sinds het midden van de jaren zestig is misgegaan. Hij toont, mede op basis van kwantitatieve gegevens, glas-

helder aan hoezeer de ontwikkeling heeft geleid tot uitermate onevenwichtige verhoudingen: een volslagen onevenwichtige verdeling tussen particuliere en collectieve bestedingsmogelijkheden, alsmede binnen de particuliere sector tussen de beschikbare looninkomens en de overige inkomens. De angstwekkend gestegen en nog stijgende collectieve druk (belasting- en premiedruk) heeft, te zamen met de afwenteling daarvan in de looninkomens, geleid tot een voortschrijdende afbraak van de winstinkomens van de ondernemingen. Ik voeg daar nog aan toe dat de bewegingsruimte van de ondernemingsleidingen, behalve door de winstinkrimping, nog extra is beperkt door het automatische karakter van tal van „inkomenskoppelingen” en door een versterkt centralisme in de regeling van arbeidsvoorwaarden, met geen ander doel dan het veiligstellen van de collectieve uitgaven.

Als wordt gestreefd — op zich met mijn warme instemming — naar (herstel van) een overleconomie, dan dient ook vast te staan waartoe dat overleg dient. Naar mijn mening zal een wezenlijk herstel van evenwicht in de verdeling van (de groei van) het nationale inkomen de primaire doelstelling van het overleg moeten zijn. Hierbij teken ik nog aan dat de door externe omstandigheden toch reeds beperkte groei nog verder zou worden aangetast door het achterwege laten van een beleid dat op een evenwichtiger verdeling is gericht 1).

Ik pleit er daarom voor dat, gegeven de situatie waarin wij ons bevinden, het primaat wordt gelegd bij de individuele onderneming, in die zin dat weer prikkels ontstaan voor alle betrokkenen — ondernemers, kapitaalverschaffers en werknemers — om de vereiste prestaties te leveren. Het gaat erom dat de ondernemingen — bestaande en nieuwe — ruimte krijgen (financiële en beleidsruimte) om de haar toevertrouwde taak — het leveren van het voornaamste draagvlak voor de ontwikkeling van onze volkshuishouding — naar behoren te kunnen vervullen. In dit verband heb ik in de betogen tot dusverre node een beschouwing gemist over de positie van de ondernemingen en over de voorwaarden die zij, uit hoofde van hun functie, aan het overheidsbeleid mogen stellen.

Terugkomend op de behoefte aan overleg, wil ik in alle openheid stellen dat ik gaarne bereid ben daaraan mee te werken, mits het herstel van evenwichtige inkomensverhoudingen en de

*Voorzitter van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen.

1) De SER heeft trouwens reeds enkele malen unaniem gewezen op de noodzaak de collectieve druk te beperken. In het bijzonder wijst ik op het *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, Den Haag, 1978, nr. 11.

erkenning van de fundamentele rol daarin van de individuele onderneming en van de noodzaak van voldoende beleidsruimte voor haar leiding, uitgangspunten daarbij zijn. Zonder aanvaarding van die

uitgangspunten kan ik mij geen zinvol overleg voorstellen. We hebben met elkaar vanuit een ernstige overschatting van onze mogelijkheden een zo onevenwichtige situatie gecreëerd dat we met minder niet toe kunnen. Overigens, ik kan daar niet genoeg de nadruk op leggen, het gaat niet in de eerste plaats om instituties, maar om beleid. Een beleid, waarvan ik de belangrijkste uitgangspunten hiervóór heb aangegeven.

Het herstel van economische groei, in samenhang met het verdelen van die groei over particuliere en collectieve bestedingsmogelijkheden, vereist een gezond economisch draagvlak, dat slechts door het bedrijfsleven, door de ondernemingen dus, kan worden gevormd. Van de strategische beslissingen (keuze van productierichtingen, investeringsbeslissingen) van de afzonderlijke ondernemingen zal het afhangen, of er in de toekomst een voldoende draagvlak zal zijn om het vervullen van individuele en collectieve wensen te financieren.

Al zitten wij in de zorgen, er zijn tal van redenen om aan te nemen dat wij als Nederlanders in staat moeten zijn om ons aan de problemen van het heden te ontworstelen, en, bij herstel van de wereldeconomie, ons partijtje mee te blazen. Onze ideale geografische ligging, de ontwikkelingsgraad van het Nederlandse volk, maar ook het feit dat wij, materieel gezien, nog steeds tot de welvarendste landen ter wereld behoren, zijn evenzovele factoren die vertrouwen schenken in onze eigen mogelijkheden. Maar dan moeten we alle „doendenken” zo snel mogelijk vervangen door „doendenken” (in die zin is voor mij „prestatie-maatschappij” beslist geen vies woord).

Het „doen” zal primair moeten geschieden in de ondernemingen. Dat betekent dat die ondernemingen bereid en in staat moeten zijn op grond van marktsignalen en marktverkenningen, haar beslissingen te nemen en, de daaraan inherente risico's aanvaardend, daarvoor de verantwoordelijkheid te aanvaarden. In het algemeen zullen de bereidheid en de mogelijkheid tot risicoaanvaarding weer moeten groeien, en de plaats innemen van het om zich heen grijpende streven naar zekerheden (die er, zeker op economisch gebied, niet zijn).

De bereidheid tot het aanvaarden van risico's is primair een kwestie van mentaliteit, zowel bij „bestaande” als bij potentiële ondernemers, bij de bestaande en potentiële werknemers in die bedrijven, als bij de kapitaalverschaffers; de mogelijkheid ertoe wordt door een aantal factoren bepaald, die in een overlevingsstrategie m.i. terecht primair de aandacht vragen.

Voorwaarden

In de eerste plaats is (herstel van) concurrentiekracht noodzakelijk. Ik hoef daar op deze plaats niet uitvoerig op in te gaan. We weten allemaal dat we bezig zijn geweest en nog steeds bezig zijn, ons op tal van gebieden „uit de markt te prijen”, zowel in het buitenland als op onze nationale markten. Voortgaande kosten- en lastenverlichting voor de ondernemingen (laten we vooral denken aan de druk van de collectieve lasten) is daarom een eerste vereiste. (Het feit dat andere westerse landen daar ook naar streven, is wel een motief om te trachten tot internationaal overleg te komen, maar geen motief om nationaal geen orde op zaken te stellen; bovendien zouden we dan eerst recht van de regen in de drup komen.)

Op de arbeidsmarkt is er de financiële en sociaal/maatschappelijke druk op de werknemers in de bedrijven — met name in een aantal industriële sectoren — vanuit het zachte circuit van de overheid, wat zowel een gevolg is van onze ideale sociale voorzieningen als van de goudgerande arbeidsvoorwaarden van de overheid. Hier dient beslist naar evenwichtiger verhoudingen te worden gestreefd.

De andere factoren die bepalend zijn voor de mogelijkheid tot het aanvaarden van risico's zou ik als „ruimte-factoren” willen aanduiden. Het gaat mij hier om financiële ruimte en om beleidsruimte. De financiële ruimte die risico-aanvaarding mogelijk maakt, wordt bepaald door feitelijke winsten en door, ten dele daarop geënte, winstverwachtingen. Daarom is elk beleid dat niet zichtbaar tot herstel van rendementen en rendementsverwachtingen (of nog erger: tot verdere uitholling daarvan) leidt, in de huidige situatie levensgevaarlijk. Evenzeer funest zou het zijn, gevolg te geven aan de idee, de winsten van (nog) goed gaande ondernemingen af te romen ten behoeve van de zwakken. Ook hier dus zijn kosten- en lastenverlichting voor de ondernemingen (alsook het achterwege laten van winstbeperking door een prijsbeleid dat het marktmechanisme verstoort) de aangewezen algemene beleidsinstrumenten.

Een tekort aan beleidsruimte voor de ondernemingen zie ik ook, en vooral, op de arbeidsmarkten. Juist daar vinden we — in de praktijk van vandaag, maar ook in de voorstellen van de heren Albeda en De Pous — een markant voorbeeld van de belemmeringen die aan het optimale ondernemen in de weg worden gelegd. Een centraal gestuurde arbeidsmarkt is geen echte markt: niet alleen wordt het hoofdkenmerk van een markteconomie — decentrale beslissingen — geweld aangedaan, maar op zo'n „centrale” markt wordt maar de helft beslist: er worden prijzen (i.c. lonen en bijkomende arbeidsvoorwaarden) vastgesteld, maar geen hoeveelheden: de overheid, noch de vakbeweging is in staat

aan te geven hoeveel arbeidskrachten tegen de centraal geïndiceerde prijzen kunnen worden aangeboden. Hiermee is tevens aangeduid hoezeer z.g. apo's die werkgevers zouden verplichten bepaalde aantallen arbeidsplaatsen te garanderen, de zaken helemaal op hun kop zouden zetten.

Uitgaande van mijn standpunt dat wij gezamenlijk aan de slag moeten, dat bestaande en nieuwe ondernemers weer risico's moeten durven nemen, dat de kapitaalverschaffers er weer een gat in moeten zien, maar vooral ook dat onze werknemers en werknemers (voor zover ze niet zelf gaan ondernemen) voldoende gemotiveerd moeten worden om in de ondernemingen de noodzakelijke prestaties te leveren, meen ik dat de arbeidsmarkten weer echte markten moeten worden. Pas dan kunnen we er echt naar streven de juiste man of vrouw op de juiste plaats te krijgen.

Dat eist het vertrouwen in vrije overeenkomsten over arbeidsvoorwaarden (uiteraard binnen de grenzen die de wet ter bescherming van werknemers en -neemsters stelt), een vrije loonvorming dus, met terzijdestelling van niet-marktconforme maatregelen. Onder die laatste reken ik ook de krampachtige pogingen tot steeds verdergaande inkomensnivellering. Dit laatste is in toenemende mate een demotiverende factor geworden, nog als zodanig versterkt door allerlei stelsels van z.g. inkomensprijzen, aan inkomensniveau's gerelateerde prijzen. De demotiverende invloed daarvan ondervindt praktisch elke ondernemer dagelijks in eigen omgeving.

Nu begrijp ik de bezorgdheid van onze minister van Sociale Zaken, en van zijn collega's in het kabinet, heel goed, als pleidooien voor een vrije loonpolitiek op ze af komen. Minister Albeda heeft het onlangs zelf te kennen gegeven: ten gevolge van het blijvend aanvaarden van talloze automatische koppelingen tussen inkomenscategorieën zijn de beleids marges voor in het bijzonder het budgetbeleid nog nauwer geworden dan ze reeds waren 2). Hieronder reken ik ook de effecten van de z.g. automatische prijscompensaties, waardoor de doorwerking van allerlei externe en overheidsmaatregelen met een kostenverhogende werking niet alleen het bedrijfsleven voor moeilijk oplosbare problemen stelt, maar ook de marges voor het overheidsbudget in een voortgaande spiraalwerking worden verkrapt. Maar voor deze problematiek is zeker een centraal gereguleerde loonvorming geen adequate oplossing. Integendeel, herstel van de contractvrijheid, zo spoedig mogelijk, is m.i. geboden. Een meer autonoom uitgavenbeleid van de overheid

2) In dit verband zie J. Goedhart, Differentiatie in de arbeidsvoorwaarden, *ESB*, 20 februari 1980, blz. 226 e.v.

dat rekening houdt met de ruimte die de onderneming, op straffe van ondergang, beslist nodig heeft, en dat die ruimte eerbiedigt, kan in de huidige situatie niet worden gemist.

Kosten- en lastenbeperking (vooral door sanering van de overheidsfinanciën) is, met het oog op verbetering van onze concurrentiepositie en op herstel van winsten en winstverwachtingen, noodzakelijk, maar niet voldoende. Daarnaast moet ten minste aan twee voorwaarden worden voldaan:

- het aanvaarden van risico's dient weer voldoende beloond te worden; en
- de verhouding tussen de waarde van prestaties en haar beloning moet weer duidelijk zichtbaar worden.

Contractvrijheid op de arbeidsmarkt (zowel individueel als collectief) moet het mogelijk maken dat er een dynamische, gedifferentieerde en flexibele inkomensvorming ontstaat, die in overeenstemming is met de uiteenlopende situaties in ondernemingen, bedrijfstakken en regio's, en die een prikkel vormt tot het leveren van de vereiste prestaties. Zonder die vrijheid zouden we moeten rekenen met een voortgaande verstar- ring op de arbeidsmarkten, met een onvoldoende werking van de allocatie- functie van beloningsverschillen en met een negatieve invloed op de produktiviteitsontwikkeling.

Overleg

Uitgaande van de hiervóór aangeduide doelstellingen ten aanzien van het te voeren beleid, ben ik — en ik meen dat dit een opvatting van heel ondernemend Nederland is — graag bereid Albeda en De Pous te volgen in hun streven naar een hernieuwde overleg-economie. Er is heel wat te overleggen: over de hoofdelementen van een overlevingsstrategie, over een herijking van doelstellingen, over de kwalitatieve kanten daarvan, over het mitigeren van de werkloosheidsellende, en ook over de wijze van institutionalisering waar die nodig is.

Dat èn de SER èn de Stichting van de Arbeid, èn het overleg met de overheid daarin een belangrijke rol kunnen en moeten spelen, ben ik met De Pous van harte eens. We moeten er echter wel voor oppassen ervan uit te gaan — een typisch Nederlandse hobby — dat men alleen door middel van (het creëren van nieuwe) instituties problemen oplost. Het overleg mag geen bezigheidstherapie worden.

Wat het door De Pous bepleite jaarlijkse overleg betreft, wil ik nog een enkele kanttekening plaatsen. Centraal overleg in het voorjaar, met een oriënterend karakter, op basis van door onafhankelijke deskundigen verrichte macroeconomische verkenningen, en voorafgaand aan de opstelling van de rijksbegroting voor het volgende kalenderjaar, lijkt mij bijzonder zinvol. Wanneer daar-

na het kabinet zijn beleid heeft vastgesteld, en daarover na de derde dinsdag in september in overleg treedt met het parlement, is zijn verhouding tot de sociale partners een andere geworden. Het woord is dan m.i. aan de sociale partners in de ondernemingen, in de bedrijfstakken en zo men dat wenselijk acht, ook in de Stichting van de Arbeid.

Slechts door herstel van financiële ruimte en beleidsruimte voor de ondernemingen en het respecteren van hun functie en verantwoordelijkheid, is het denkbaar dat ondernemend Nederland met hernieuwd elan tot de prestaties komt die de basis voor werkgelegenheid en welzijn kunnen vormen.

C. van Veen
