

Veranderingen in de economische orde

H.A.F.M.O. van Mierlo*

De europeanisering van de economieën, de verschuiving van economische zwaartepunten en de zorg voor het milieu brengen veranderingen teweeg in de Nederlandse economische orde. Door de ontzuiling is de bestuurlijke en economische structuur een leeg karkas geworden dat nauwelijks in staat is om in te spelen op die veranderingen. Zowel centraal als decentraal zal het nodige moeten veranderen om de optelsom van micro-economische processen in overeenstemming te brengen met macro-economische doelstellingen.

Aan het einde van deze eeuw worden alle rekeningen tegelijk gepresenteerd; in ons land op een heel speciale manier en in menig opzicht ingrijpender dan in andere landen. Die rekening heeft zowel betrekking op de actualiteit van de vraagstukken waar het kabinet zich al maanden over buigt als over de daaronder liggende actualiteit van de keerpunten in onze Nederlandse economische orde.

Er zijn enkele processen die onze economische orde in hoog tempo aan het beïnvloeden – of zo men wil – verstoren zijn.

In de eerste plaats is er de europeanisering van de economieën. Een proces van harmonisatie en aanpassingen dat voor ieder land kwetsbare en pijnlijke kanten heeft. En het spreekt vanzelf dat naarmate een land meer een heel eigen, karakteristieke en in zekere zin beschermde economische cultuur heeft of heeft gehad zoals bij voorbeeld Nederland zo'n proces van aanpassing pijnlijker en moeilijker gaat. Maar tegelijkertijd zijn er voor ons land ook karakteristieken die ons een voorsprong geven. Een open economie, een handelseconomie, een relatief sterk multinationale ervaring, en een sterke voorsprong waar het gaat om de uitvalspoort-rol in het Europees economische theater naar de buitenwereld van Europa.

Een ander belangrijk proces dat onze economie zal beïnvloeden (en dat reeds doet) is de verschuiving van de geo-economische middelpunten zowel in de wereld als in Europa. In de wereld verschuift het accent naar de Stille Oceaan, wat een effect heeft op het stempel dat de Atlantische handel op de wereldhandel drukt. In Europa vindt een verschuiving plaats naar het Zuiden. Om het heel grof te zeggen van de driehoek Amsterdam-Parijs-Keulen, naar de driehoek München-Milaan-Lyon. In die eerste driehoek ligt ons land met Rijnmond als motor centraal. Ten opzichte van de tweede driehoek liggen we excentrisch. Onze geografische positie ten opzichte van het economisch proces verandert dus van centraal naar excentrisch. Daar valt via goede verbindin-

gen op in te spelen, maar dat heeft consequenties voor het milieu.

Daarmee komen we aan een derde proces, dat niet alleen de typisch Nederlandse economische orde, maar de grondslagen van de economie wezenlijk zal veranderen. Onze economische orde wordt bepaald door de produktiefactoren kapitaal en arbeid. Het snijpunt van beide krachtenbundels bepaalt de hoogte en de kwaliteit van onze welvaart. De derde produktiefactor, de natuur, is een verwaarloosd kind geworden. De uitwerking bleef beperkt tot de natuurlijke rijkdommen ofte wel de grondstoffen. Kapitaal en arbeid zijn op zichzelf schaars, dus krijgt het gebruik ervan een prijs. De grote fout die in de beschavingsgeschiedenis is gemaakt, is dat we altijd gedacht hebben dat de natuur (in de meest ruime zin; beter is het woord 'omgeving') niet schaars was. Waarschijnlijk omdat het oneerbiedig tegenover de Schepper zou zijn geweest te denken dat zijn schepping niet onuitputtelijk was. En dus werd er géén prijs voor gevraagd. In de laatste twintig jaar dat de bewustwording van het milieuvraagstuk met de grootste moeite op gang kwam, heeft zich het idee ontwikkeld, dat als de produktiefactoren kapitaal en arbeid leiden tot schade aan het milieu, dit hersteld moet worden. Maar dat is dus een actie ex post. Terwijl voor de produktiefactoren arbeid en kapitaal een prijs vooraf – ex ante – wordt betaald. Thans viert het begrip 'duurzame ontwikkeling' hoogtij. Maar beseft men wel goed wat het betekent als de productie- en consumptieprocessen zich zo voltrekken dat zij niet meer tot schade aan de omgeving leiden? Beseft men dat het betekent dat naast de vertrouwde produktiefactoren kapitaal en arbeid zich nu in volle omvang een derde voegt, namelijk het gebruik van de omgeving? Daar komt bij dat de nieuwe plaatsbepaling van de factor natuur een pro-

* De auteur is voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van D66.

bleem vormt dat niet met het prijsmechanisme valt op te lossen.

In feite zijn er maar twee mogelijkheden. Of we zien dat niet in en dan gaan we er met z'n allen aan, of we zien dat wel in en dan zal onze economische orde ingrijpend veranderen. Voor de behartiging van de factoren arbeid en kapitaal komen de onderscheidenlijke belanghebbenden op: de werknemers en de kapitaalbezitters. Maar wie zal in de drieslag opkomen voor de omgeving waarmee het belang van iedereen is gemeoid? Dat is de kernvraag. Het antwoord is dat werkgevers en werknemers daarin beide een rol kunnen en moeten hebben, maar dat degene die hier namens alle belanghebbenden de verantwoordelijkheid voor moet dragen, en dus de behartiger bij uitstek is, de democratische overheid is. Het is een observatie die zowel pleit voor tripartisering van overleg, als ook ondubbelzinnig een laatste verantwoordelijkheid van de centrale overheid aanwijst.

De europeanisering, geo-economische verschuivingen en een andere houding tegenover onze omgeving zijn van invloed op de economische orde in Nederland. maar er is nog een andere factor die die orde aantast en daar zal ik wat dieper op ingaan.

Het lege karkas van de verzuiling

Aan het eind van de twintigste eeuw zijn vooral in Nederland de politieke en economische cultuur nog de gevangene van een vervlogen tijdperk met anderssoortige tegenstellingen en andere mores. De Nederlandse politieke cultuur, zowel de bestuurscultuur als de sociaal-economische cultuur, heeft zich gevormd in een mondiaal gezien unieke maatschappij, die in de vorige en deze eeuw tot stand en wasdom is gekomen. Nederland kende lange tijd een hechte organisatie van het maatschappelijke leven in de zuilenstructuur. De verzuiling bood niet alleen geborgenheid en zekerheid voor de mensen in de zuil, maar bepaalde ook de structuur van de besluitvorming en de legitimatie van de besluiten. In de zuilen heerste een zeer krachtige, maar als vanzelfsprekend ervaren sociale controle, die waarborgde dat processen niet uit de hand liepen. De toppen van de verzuilde organisaties stonden met elkaar in contact en vormden in overleg de compromissen, die vervolgens binnen de verschillende zuilen werden gelegitimeerd. Die verzuiling kende tot de jaren vijftig en zestig haar bloeiperiode, in de tijd van de wederopbouw, het ontstaan van de overlegeconomie en de fundering van de verzorgingsstaat. Daarom ook vinden we in zoveel onderdelen van onze huidige verzorgingsstaat de contouren van de verzuiling terug.

De zuilenmaatschappij beheerste het leven in alle facetten. Maar voor de burger is zij bezig in snel tempo te verdwijnen: die raakt geïndividualiseerd en ontideologiseerd, een proces dat als een rode draad door de Europese beschaving loopt. Voor de geïndividualiseerde burger heeft de zuilenmaatschappij geen betekenis meer. Maar het karkas van die maatschappij wordt nog overeind gehouden door bestuurders, politici en instituten die erbij hoorden. Die incongruentie is er in toenemende mate de oorzaak van dat maatschappelijke en economische processen in feite steeds minder onder controle of bestuur zijn en tot mis-

vormingen leiden, die schade toebrengen aan het sociale en economische leven.

Symptoombestrijding

Het proces van individualisering en ontideologisering speelt zich af in alle landen van West-Europa, maar heeft juist in Nederland, waar men zo veilig opgeborgen heeft gezeten in die zuilenstructuur, extra hard toegeslagen en voor een grotere ontworteling gezorgd. Misschien moet daarin de verklaring worden gezocht van een aantal verschijnselen die, in vergelijking met het buitenland, scherp afsteken. Zo is de arbeidsparticipatie buitengewoon laag (100 actieven tegenover 86 niet-actieven), de deelneming van vrouwen aan het arbeidsproces gering, de arbeidskosten hoog, het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid groot en de kwesties van het financieringstekort en de verlaging van de collectieve lasten, hardnekkig onoplosbaar. Bovendien zijn grote operaties, zoals de WIR, de vut en de WAO gedenatureerd en hebben vele miljarden teveel gekost.

Bij al deze verschijnselen is te weinig de vraag gesteld: hoe komt het dat het is zoals het is? Als optelsom van dit alles domineert het schrikbeeld van het financieringstekort, dat de problemen in een getal concretiseert, dat als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangt. Het is verleidelijk om de vraagstukken van daaruit te attaqueren, via bezuinigingsvoorschriften die in vastgelegde tijdpaden tot concrete resultaten moeten leiden. Deze kwantitatieve benadering is de meest gangbare in de afgelopen kabinetsperiodes. Zij beoogt tot direct meetbare resultaten te leiden, die vooral politieke goeddoening moeten geven. Hoe belangrijk de bestrijding van dat tekort ook is, het gevaar is groot dat het symptoombestrijding is die z'n doel voorbij schiet. Het kan tot onrechtvaardigheden leiden en tot sociale onrust en pakt de oorzaak van het probleem niet aan. Het zou dan ook beter zijn om het accent meer te leggen op een oorzaakbestrijdende aanpak, die mogelijkterwijs op de korte termijn wat minder optische resultaten laat zien, maar op een wat langere duur efficiënter en duurzamer werkt. En ook rechtvaardiger. Daarvoor is echter analyse nodig, die voor alle betrokkenen (overheid, werkgevers, werknemers) wel eens moeilijker en pijnlijker kan zijn, omdat hierbij zowel de politieke als sociaal-economische cultuur op het spel staat. Als voorbeeld dient het stelsel van sociale zekerheid.

De ondraaglijke ongeschiktheid

Het sociale-zekerheidsstelsel is bedoeld en grotendeels opgezet als materieel vangnet voor hen die tijdelijk of blijvend uit het arbeidsproces vallen. Het was de materiële vertaling van de bescherming en patronisering die de verzuiling bood op immaterieel gebied. Werknemers en werkgevers waren toen niet gewend om zich individueel tegen risico's in te dekken. Dat was ook niet nodig want de collectieve verzorging werd van bovenaf geregeld. In de verzuilde samenleving was de sociale controle groot genoeg om eventueel misbruik tegen te gaan. Overigens golden toen voor het zekerheidsstelsel andere randvoorwaarden; namelijk volledige werkgelegenheid in een systeem waarin er per gezin doorgaans één kostwinner was.

In de loop der jaren veranderde de sociale zekerheid van vangnet tot gedeeltelijk arbeidsmarktinstrument. Twee tegengestelde trends zorgden voor frictie: op bedrijfsniveau werd de verhoging van de arbeidsproductiviteit de belangrijkste doelstelling, terwijl zich door de individualisering en verzelfstandiging steeds meer mensen op de arbeidsmarkt gingen aanbieden. Er ontstond dus steeds meer spanning tussen de micro-doelstelling van verhoging van de arbeidsproductiviteit en de macro-doelstelling van werkgelegenheid. Het gevolg was dat, om doorstroming te krijgen, arbeidsmarktvliedende constructies werden bedacht.

In Nederland geldt de hoge arbeidsproductiviteit per werknemer als één van de oorzaken van het grote aantal arbeidsongeschikten en het hoge ziekteverzuim. Dat geldt overigens ook voor het omgekeerde: de arbeidsproductiviteit kan in Nederland zo hoog zijn omdat gedeeltelijk of arbeidsongeschikten uit het arbeidsproces worden gerangeerd. Bedrijven hebben er om begrijpelijke redenen belang bij dat de arbeidsproductiviteit hoog blijft. De kosten daarvan kunnen de bedrijven echter vrijwel ongehinderd afwentelen op collectieve voorzieningen. Het gevolg is dat er een ondraagbare druk ontstond op de collectieve lasten. De overdrachtsuitgaven rijzen de pan uit en dragen bij tot de financiële problemen van de overheid.

De arbeidsongeschiktheid illustreert de spanning tussen het decentrale eigenbelang en centrale doelstellingen, in dit geval maximale arbeidsparticipatie. Eveneens blijkt hoezeer micro-economische beslissingen zijn verweven met maatschappelijke doelstellingen.

De verstarring van de overlegeconomie

De discussie over de verhouding tussen overheid en markt is geliefd maar achterhaald. De klassieke scheiding tussen collectieve, maatschappelijke en sociaal-economische doelstellingen is verwaterd. De verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid van overheid en markt is nooit eerder zo groot geweest. Er is nauwelijks nog beleid dat geen directe consequenties heeft voor de economie. De economie zelf is van draagvlak van de verzorgingsstaat geworden tot geïntegreerd onderdeel ervan. Markt en plan zitten aan elkaars leiband. Als de overheid haar schatkist niet goed beheert, zet zij de economische welvaart op het spel. Als het bedrijfsleven het stelsel van sociale zekerheid hanteert als arbeidsmarktinstrument, worden de collectieve doelstellingen van de overheid in gevaar gebracht. Daarom trachten overheid, werkgevers en werknemers zoveel mogelijk gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor het sociaal-economische beleid. Toch lijken tot op heden noch de overheid, noch de sociale partners in staat om een aantal fundamentele maatschappelijke en sociaal-economische problemen op te lossen. Steeds vaker verzandt de besluitvorming in een procedureel doolhof van advisering, raadpleging en overleg, terwijl de verantwoordelijkheden voor ontstane situaties steeds meer vervagen. Regelmatig worden oplossingsmogelijkheden uiteengereken door tegengestelde rollen en niet te verzoenen verschillen van inzicht en belangentegenstellingen. Voor een niet onaanzienlijk deel lijkt die patstelling te wijten aan de organisatie en structuur van onze

overlegeconomie, die misschien te zeer op de oude leest geschoeid is gebleven. Het stelsel van de overlegeconomie is toe aan renovatie, dat geldt zowel voor de politiek als voor de economie.

Het verbrokkelend adres

In de politiek dringt langzaam het besef door dat de afstand tussen kiezer en gekozenen voor een belangrijk deel te wijten is aan structurele veranderingen in de samenstelling van het electoraat. Niet alleen wordt de traditionele binding van kiezers met een partij minder, ook laten kiezers zich steeds minder samenbrengen in vaste traditionele belangengroepen. Zij laten zich ook niet meer als zodanig aanspreken. De arbeider, de bijstandsmoeder, de sociaal zwakkere of de ondernemer zijn noch een politieke entiteit, noch door de politiek zo te adresseren. De kiezer is meer en meer een individu, dat soms werkloos, soms alleenstaand, soms automobilist, huurder of huiseigenaar is. Iedere burger draagt een scala aan belangen in zich die wisselend prevaleren. In die verkorreling van het electoraat ligt een belangrijke oorzaak voor de crisis in de politiek. Zowel waar het de legitimatie van de gekozenen als die van de besluiten betreft.

Het traditionele maatschappelijke middenveld, de koepels en besturen van instellingen en organisaties, die in zo belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid in de verzorgingsstaat, heeft met dezelfde problematiek te maken. Niet de rol en het belang van de intermediaire kaders tussen overheid en burger staat ter discussie, maar de vraag wie en wat die kaders vertegenwoordigen en of zij de maatschappelijke processen nog wel in de hand hebben.

Ook onze economie voelt de gevolgen van de individualisering aan den lijve. De arbeidsverhoudingen zijn ingrijpend gewijzigd, de productieprocessen zijn sterk gedifferentieerd en gespecialiseerd, een belangrijk deel van de economische dynamiek vindt plaats in het midden- en kleinbedrijf, de variatie tussen bedrijven en bedrijfstakken is toegenomen en de werknemers zijn mondiger geworden en hebben (via vakbonden en ondernemingsraden) meer inzicht en invloed op de bedrijfsstrategie gekregen. Ook hier is de vraag in hoeverre de structuren en procedures voor besluitvorming en overleg, die in grote lijnen nog dateren uit de hoogtijdagen van de verzuiling, in staat zijn oplossingen aan te dragen voor economische problemen van zo verschillend al-lou.

In een gedifferentieerde en complexe economie, waarin bedrijven op uiteenlopende manieren de invloed van de conjunctuur ondergaan, kunnen moeilijk afspraken worden gemaakt die een algemene geldigheid hebben (of zelfs een geldigheid per bedrijfstak). Het ene bedrijf is het andere niet: waar bij de één loonsverhoging het logische gevolg is van goede bedrijfsresultaten, kan bij de ander het accent meer bij behoud van werkgelegenheid komen te liggen als die resultaten tegenvallen. Zelfs binnen één bedrijf wordt het steeds lastiger om collectieve arbeidsvoorwaarden af te sluiten. Voor de ene schaarse beroeps categorie kunnen andere maatstaven gelden dan voor categorieën waar grote overschotten zijn. De toenemende differentiatie in het bedrijfsleven vereist een verfijning van het instrumentarium

waarover het arbeidsvoorwaardenoverleg zich moet buigen. Dat kan waarschijnlijk niet zonder nog verdere decentralisatie van het overleg. Alleen op het meest decentrale niveau kan een verantwoorde afweging worden gemaakt tussen werkgelegenheid, arbeidsduurverkorting, terugdringing van arbeidsongeschiktheid, scholing, lonen en dergelijke.

Het is evident dat er behoefte is aan veel meer differentiatie tussen bedrijven onderling en bedrijfstakken en dus aan veel meer ruimte voor decentrale onderhandelingen. Maar juist daarom wordt de vraag relevanter hoe je voorkomt dat de optelsom van de uitkomsten van micro-economische processen schade toebrengt aan macro-economische belangen.

Voorbeelden:

- als op micro-niveau te weinig allochtonen aan het werk komen, zal dat resulteren in een raciaal vraagstuk voor de samenleving, wat een macro-vraagstuk is;
- als door oneigenlijk gebruik van de WAO de verhoudingen tussen werkenden en niet-werkenden verslechtert, dan kan de koppeling niet worden gehandhaafd, hetgeen in de macro-belangensfeer ligt.

Een opknapbeurt

Politiek en economie moeten op zoek naar nieuwe verbanden en omgangsvormen. Voor Nederland geldt dat des te meer omdat we er te lang op hebben vertrouwd dat het gebouw van de overleg-economie dat was geënt op de verzuilde samenleving nog wel een paar jaar mee kon. Dat is niet het geval: het hoeft niet tegen de vlakke maar het is wel toe aan een grondige opknapbeurt.

Om te beginnen zullen bedrijven hun micro-economische eigenbelang meer in overeenstemming moeten brengen met het macro-economische collectieve belang. Bedrijven zullen bij voorbeeld zelf verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor de gevolgen van arbeidsongeschiktheid.

Inspelen op de tendens van toenemende decentralisatie is het bovendien te overwegen dat ook het arbeidsvoorwaardenoverleg nog verder wordt gedecentraliseerd. Het is dan echter noodzakelijk dat de democratische legitimatie ook van onderaf wordt versterkt, bij voorbeeld door de rol van ondernemingsraden in het overleg te versterken.

Hoe meer ruimte er is voor decentraal overleg, hoe belangrijker het wordt dat er een kanaal is voor informatie-uitwisseling van boven naar beneden en omgekeerd. Een kanaal dat op hoofdlijnen de richting aangeeft. De klassieke vraag tussen centraal overleg of decentraal overleg zou vervangen moeten worden door een combinatie, waarbij centraal overleg nodig is om een veel omvangrijker decentraal overleg mogelijk te maken. Minister De Vries heeft momenteel geen behoefte aan centraal overleg omdat, zo zegt hij, "de sfeer er niet naar is". Het groeiend onvermogen van de regering had niet beter geïllustreerd kunnen worden. De sfeer in het overleg wordt in hoge mate bepaald door een zelfverzekerde overheid die probeert een klimaat voor vruchtbaar overleg te scheppen. Misschien heeft de overheid zich in de afgelopen jaren wel te ver teruggetrokken, met als dramatisch dieptepunt de laatste SER-adviesaanvraag over de sociale zekerheid. Terwijl de sociale partners smeekten om een duidelijke

adviesaanvraag, weigerde het kabinet om haar politieke verantwoordelijkheid te nemen. Ik zet niettemin ook vraagtekens bij de houding van de werkgevers-organisaties om niet meer tot centraal overleg te willen komen en eerst de begroting van Prinsjesdag af te wachten. Het is een te klassieke gevechtshouding die voorbij gaat aan de mogelijkheid om de begroting te beïnvloeden.

Ik verwacht nog steeds veel van centraal overleg: het is de beste garantie dat de optelsom van micro-economische beslissingen in overeenstemming kunnen worden gebracht met macro-economische doelstellingen. Zonder overleg zal de discrepantie tussen beide te groot worden en zal de overheid gedwongen zijn om haar verantwoordelijkheid te nemen.

Maar misschien hoeft het zo ver niet te komen. Recent heeft de overleg-economie blijk gegeven van een opmerkelijke vitaliteit. In het jongste milieu-advies heeft de SER unaniem een groot aantal uitgangspunten bedacht waarmee de zorg voor onze omgeving beter kan worden gegarandeerd. Uit deze, voor Europa unieke, overeenstemming blijkt dat de klassieke tegenstelling tussen arbeid en kapitaal het primaat verliest als het milieu om de hoek komt kijken. Indien bedrijven op micro-economisch niveau zouden laten blijken dat zij de ideeën van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties concreet gestalte kunnen geven, dan kan de overheid op dit punt terughoudend zijn met ingrijpen. Niet terughoudend in de zin dat zij met de armen over elkaar kan afwachten wat er wordt uitgebroed. Nee, als een actieve partner in het overleg, die aangeeft welke richting zij maatschappelijk wenselijk acht. Tenslotte heeft de overheid de onvervreembare verantwoordelijkheid voor het collectieve belang dat boven dat van arbeid en kapitaal uitgaat, alleen al omdat zij ook rekening heeft te houden met hen die niet of nog niet aan arbeid of kapitaal deelnemen. Maar alles wat die collectieve verantwoordelijkheid ontlast, moet worden toegejuicht. De maatschappij heeft er dan ook alle belang bij dat de overleg-economie zichzelf vernieuwt en zich voorbereidt op de 21ste eeuw.

Hans van Mierlo