

# Centraal overleg: een 'Haagse rituele dans'?

**Een pleidooi voor centrale coördinatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid past niet goed in het huidige politieke klimaat. Toch wil de auteur hiervoor een lans breken. Recent onderzoek heeft ook voor Nederland aangetoond dat het ontstaan van langdurige werkloosheid wordt beïnvloed door gerestricteerd micro-economisch gedrag van werkgevers en werknemers. Om dit te voorkomen verdient een tripartite benadering van het arbeidsvoorzieningsbeleid aanbeveling. Wanneer de overheid en de sociale partners gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van macro-economische doelstellingen, zullen zij dit in hun gedrag tot uitdrukking brengen.**

**PROF. DRS. C.J. VAN EIJK\***

In mei vorig jaar werd het ontwerp voor een nieuwe arbeidsvoorzieningswet bij de Tweede Kamer ingediend<sup>1</sup>. In dit ontwerp wordt voorgesteld het arbeidsvoorzieningsbeleid te laten voorbereiden, vaststellen en uitvoeren door een organisatie waarvan het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en de overheid. Een tripartite benadering dus. Daarmee wordt beoogd alle onderdelen van het economische beleid en van de acties van de sociale partners die de arbeidsmarkt beïnvloeden, te coördineren.

De grote nadruk op beleidscoördinatie in dit wetsontwerp geeft een onverwachte wending aan de discussies in ons land over de vraag of de voorbereiding van het economische beleid niet veel steviger moet worden gebaseerd op consensus tussen overheid en sociale partners. Een pleidooi daarvoor valt echter niet goed in het huidige politieke klimaat. Coördinatie, anders dan door het prijsmechanisme, wordt in strijd geacht met de gewenste decentralisatie in de beleidsvoorbereiding. De secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Rutten, spreekt in dit verband van een zekere nostalgie naar "...de Haagse rituele dansen rond centrale akkoorden uit de jaren zeventig"<sup>2</sup>. Hij erkent dat er in theorie voordelen verbonden zijn aan centrale coördinatie, maar hij geeft de voorkeur aan decentralisatie omdat een centralistisch beslissingsproces tijdrovend zou zijn en de potenties en verantwoordelijkheden op decentraal niveau niet zouden worden benut.

Ik ben van mening dat hier misverstanden in het spel zijn en ik ben blij dat het wetsontwerp voor een tripartite opzet van het arbeidsvoorzieningsbeleid mij de gelegenheid geeft opnieuw dit probleem aan de orde te stellen. Ik zal daarbij betogen dat bij een tripartite benadering van het arbeidsvoorzieningsbeleid de bestuurders van de organisatie die het beleid moet voorbereiden, geconfronteerd worden met problemen die de consequenties zijn van beslissingen van de eigen achterban. Zij kunnen die problemen aanpakken door de achterban ervan te overtuigen dat deze

voortvloeien uit gedecentraliseerd gedrag dat uitsluitend gericht is op realisering van de eigen doelstellingen. Dit volgt uit recent theoretisch en empirisch onderzoek.

---

## De nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie

---

### De taak

Het arbeidsvoorzieningsbeleid moet, als onderdeel van het arbeidsmarktbeleid, een bijdrage leveren aan een optimale afstemming van de werkgelegenheid op de beroepsbevolking, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Meer in het bijzonder moet de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie zorgen voor een goed verlopend allocatieproces op de arbeidsmarkt. Dit wil zeggen het proces waarbij de vragers naar arbeidskrachten – bedrijven, overheidsinstellingen enz. – en de aanbieders van arbeid – de gezinnen – elkaar vinden.

De arbeidsvoorzieningsorganisatie krijgt een aantal instrumenten om deze taak uit te voeren. In de eerste plaats zal zij voorzieningen moeten treffen op het gebied van de arbeidsbemiddeling. De gewestelijke arbeidsbureaus gaan deel uitmaken van de nieuwe organisatie. Daarnaast moeten maatregelen worden getroffen voor scholing, her- en bijscholing en voor de voorlichting over beroepskeuze.

In de tweede plaats moet de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie de arbeidsmarkt ordenen. Het monopolie van de bestaande arbeidsbureaus verdwijnt. Ook particuliere arbeidsbemiddeling wordt mogelijk en daar moeten

---

\* Dit artikel is gebaseerd op het afscheidscollege van de auteur aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 7 april 1989.  
1. Wetsvoorstel *Instelling van de arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening* (Arbeidsvoorzieningswet), Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, nrs. 1-2.  
2. Zie F.W. Rutten, De systematiek van de besluitvorming over het algemeen economisch beleid, *Maandschrift Economie*, jaargang 52, 1988, nr. 2.

regels voor worden opgesteld. Dit is het regelgevende instrument.

Voor ons doel is het derde instrument het belangrijkste. De nieuwe organisatie krijgt uitdrukkelijk de taak het beleid te coördineren van de vele organisaties en instellingen, die met hun beslissingen het arbeidsmarktproces beïnvloeden. Aan dit instrument wordt een afzonderlijk hoofdstuk gewijd. De redenering verloopt als volgt. De variabelen van het arbeidsmarktproces, vraag naar en aanbod van arbeid, staan onder invloed van de beslissingen van vele personen en organisaties: vakbonden, de werkgevers en hun organisaties, verschillende departementen en organisaties op het gebied van de sociale verzekeringen. Een optimale allocatie van arbeid kan alleen tot stand komen als die beslissingen gecoördineerd worden. Blijkbaar vertrouwt men de coördinerende taak niet toe aan het prijsmechanisme maar wordt deze gegeven aan een tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Uitdrukkelijk wordt in de Memorie van Toelichting (MvT) gezegd dat "...de vereiste afstemming zowel betrekking moet hebben op de initiatieven op het terrein van het arbeidsvoorzieningsbeleid zelf, als op de initiatieven op de overige terreinen van het sociaal-economisch beleid, die van belang zijn voor de arbeidsvoorziening<sup>3</sup>". Dat is bijzonder ruim geformuleerd. Het lijkt mij gemakkelijk te verdedigen dat daar ook het arbeidsvoorwaardenbeleid onder moet vallen. En verder kan men lezen dat "...het arbeidsvoorzieningsbeleid zich binnen de samenhang van het sociaal-economisch beleid zal dienen te ontwikkelen. Dat vergt enerzijds impulsen vanuit het arbeidsvoorzieningsbeleid, die mede bepalend kunnen zijn voor het sociaal-economisch beleid en anderzijds vertaling naar het eigen deel terrein van de hoofdprincipes van het overeengekomen sociaal-economisch beleid"<sup>4</sup>.

### Het bestuur

Om de nieuwe organisatie voor de arbeidsvoorzieningen voor haar taak, vooral de coördinerende, uit te rusten krijgt het bestuur ervan een tripartite samenstelling. Op landelijk niveau worden drie leden van het bestuur voorgedragen door de werkgeversorganisaties, en drie door de werknemersorganisaties. De Stichting van de Arbeid wijst die organisaties aan. De drie overheidszetels worden ingenomen door de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs en Wetenschappen en van Economische Zaken. De benoeming vindt plaats bij Koninklijk Besluit uit de bindende voordrachten. Er worden ook een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter benoemd op voordracht van het Centraal Bestuur.

Belangrijke besluiten moeten met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Dat wil zeggen dat van iedere geleding in het bestuur ten minste twee stemmen voor een voorstel moeten worden uitgebracht. Twee van de geledingen kunnen dus niet de buiten spel zetten. Tot die belangrijke besluiten behoort de vaststelling van het landelijke beleidsplan.

Uit de bestuurssamenstelling en de regeling van een gekwalificeerde meerderheid blijkt dat de overheid de verantwoordelijkheid voor en de zeggenschap over het arbeidsvoorzieningsbeleid wil delen met de sociale partners en wel zo dat alle drie geledingen een gelijkwaardige positie zullen krijgen. In de MvT wordt daar grote nadruk op gelegd. De gelijkwaardigheid zorgt ervoor dat de organisaties van werkgevers en werknemers die de bestuursleden hebben voorgedragen de aangegane verplichtingen niet zullen relativeren. Gelijke macht moet leiden tot gelijke verantwoordelijkheid, zo zegt de MvT. Daarom ook is in het wetsontwerp afgezien van het opnemen van de bevoegdheid door de overheid om aanwijzingen te geven, behalve dan in noodgevallen van het benoemen van een provisor.

Er is niet alleen een landelijk bestuur, ook op regionaal niveau komen er organisaties en besturen. Die regionale

besturen bestaan eveneens uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van de gemeentelijke overheden. Ook die organisaties worden door de Stichting van de Arbeid aangewezen.

De bestuursstructuur maakt het in ieder geval mogelijk dat er informatiestromen op gang komen tussen het gedecentraliseerde en het centrale niveau. Coördinatie van beleid hoeft niet hetzelfde te zijn als centralisatie van beleid. Er zijn structuren te bedenken waarin decentrale organen invloed kunnen blijven uitoefenen op het beleid ook als er gecoördineerd moet worden.

Tot zover de mening van het kabinet. De sociale partners hebben hun visie verwoord in een interimadvies van de Raad van de Arbeidsmarkt van 9 mei 1984 waarin wordt gezegd: "Partijen brengen de overtuiging mee, dat zij in staat zijn de somtijds tegengestelde belangen te kunnen omsmeden tot gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijk beleid. Zo heeft het belang van elk der partijen op de arbeidsmarkt geleid tot een gemeenschappelijke doelstelling ten aanzien van het arbeidsvoorzieningsbeleid, waarin zowel het rechtvaardige als het doelmatige voorzien in de vraag naar arbeid, en de vraag naar arbeidskrachten een rol spelen"<sup>5</sup>. Afgezien van het gebruik van de Nederlandse taal, is dit een fraaie beginselverklaring waarin de stemmen van de vroegere profeten van de Franse planning doorklinken. Ik kan niet veel anders doen dan aannemen dat het zo allemaal bedoeld is.

Men kan zich afvragen of hier nu een podium wordt klaar gezet voor nieuwe rituele dansen rondom het centraal akkoord. Het kan ook zijn dat overheid en sociale partners met heimwee terugdenken aan de jaren vijftig en zestig, toen consensus en gemeenschappelijke actie het economische proces op een redelijk spoor hielden. Ik moet toegeven dat ik soms wat moeite had met dit hooggestemde stuk, denkend aan de grote problemen die beleidscoördinatie met zich brengt en aan het cynisme waarmee sommige politici, ambtenaren, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers over overlegstructuren plegen te spreken.

Het gekke is dat nergens in de MvT duidelijk wordt gemaakt wat begrippen als 'afstemming van beleid' of 'coördinatie van beleid', 'decentralisatie' en 'centralisatie' nu eigenlijk inhouden. Evenmin wordt duidelijk gemaakt hoe gecompliceerd het zal zijn om tot coördinatie van beleid te komen.

### Centralisatie, decentralisatie en coördinatie

De vraag naar coördinatie van beleid ontstaat als er verschillende beleidscentra zijn die onafhankelijk van elkaar beslissingen nemen. In ons land voeren naast de centrale overheid, de monetaire autoriteiten, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en gemeenten economisch beleid. In de economische literatuur spreken we van decentralisatie als die beleidscentra zonder overleg met elkaar ieder de eigen instrumenten richten op de realisering van de eigen doelstellingen, zonder bij de voorbereiding rekening te houden met positieve en negatieve gevolgen voor de doelstellingen van anderen.

Bij de beleidsvoorbereiding zal men zich in ieder centrum een beeld trachten te vormen van het beleid dat anderen zich voornemen te voeren en van de gevolgen die dat beleid zal hebben voor de eigen doelstellingen. Als la-

3. Arbeidsvoorzieningswet, Memorie van Toelichting, blz. 62.

4. Idem, blz. 64.

5. Advies rol sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid, blz. 19, bijlage 2 bij *Advies arbeidsvoorzieningswet*, Sociaal-Economische Raad, 1985.

ter blijkt dat de veronderstellingen die men daarover maakte niet kloppen, zal men het eigen beleid bijstellen. Zo kan een proces van aanpassingen ontstaan waarbij ieder centrum probeert, reagerend op het beleid van anderen, toch de eigen doelstellingen te bereiken.

Waar het nu op aankomt, is of en onder welke omstandigheden die aanpassingsprocessen stabiel zijn, dat wil zeggen convergeren naar een situatie waarin niemand meer geneigd is veranderingen in zijn beslissingen aan te brengen. Hoe vreemd het ook lijkt, van tevoren staat niet vast dat zo geen evenwichtige situatie zou kunnen ontstaan.

In wiskundige vorm kunnen de voorwaarden worden geformuleerd waaraan een economie zou moeten voldoen om die aanpassingsprocessen stabiel te doen zijn. Die voorwaarden hebben betrekking op de relaties tussen de economische grootheden en op de toedeling van de beleidsinstrumenten aan de verschillende beleidscentra, waardoor vastligt welk instrument voor welke doelvariabele wordt gebruikt. Die toedeling wordt echter vaak door institutionele en zelfs staatsrechtelijke principes bepaald<sup>6</sup>.

Het is – denk ik – het vertrouwen in het vervuld zijn van deze voorwaarden dat de voorstanders van decentralisatie ertoe brengt te stellen dat coördinatie van beleidsbeslissingen niet nodig is. Echter, in onze samenleving is de kans groot dat aan die voorwaarden niet is voldaan. Wij hebben de samenleving zó ingericht dat sommige beslissingen in de particuliere sector de doeleinden, die de overheid formuleert ten aanzien van de collectieve sector, vaak sterk in negatieve zin beïnvloeden. Dat komt door de hoge prioriteit die in ons land wordt toegekend aan doelstellingen voor de inkomensverdeling. Zo valt gemakkelijk aan te tonen dat door de koppeling van de collectieve inkomens aan de loonvoet van bedrijven, beslissingen in de particuliere sector het evenwicht van de collectieve sector in gevaar kunnen brengen. Met behulp van modeloefeningen kan worden gedemonstreerd hoe dit de aanpassingsprocessen instabiel kan maken. Dit is nog steeds actueel want ik zie niet in hoè op den duur te ontkomen is aan een zekere vorm van koppeling tussen de inkomens uit de particuliere en de collectieve sector.

Er is nog een andere reden waarom decentralisatie van beleidsbeslissingen vaak niet werkt. Ook al zouden individuele beleidscentra bereid zijn met de gevolgen van het eigen beleid voor de doelstellingen van anderen rekening te houden, waardoor de kans op stabiele aanpassingsprocessen groter wordt, ze kunnen dat vaak niet. De vakbeweging heeft vaak gezegd bereid te zijn tot loonmatiging ter wille van de creatie van arbeidsplaatsen. Economen bevoelden immers dat er een verband was tussen loonmatiging en meer werk. Echter, in het verleden bleek loonmatiging slechts een noodzakelijke en allerm minst een voldoende voorwaarde voor meer werkgelegenheid te zijn. Er moeten meer voorwaarden vervuld worden. In een gedecentraliseerd systeem dreigt dan het gevaar dat iedere beleidsmaker zijn beslissingen ophoudt tot de garantie is verkregen dat de anderen hun bijdragen zullen hebben geleverd of tot een garantie daarvoor is verkregen. In een gedecentraliseerd systeem zijn echter geen garanties te geven. Daarom kan decentralisatie tot patstellingen leiden en tot wat in de literatuur gerespecteerd gedrag wordt genoemd.

Om instabiliteit en patstellingen in een gedecentraliseerd stelsel te vermijden, moeten de beslissingen van de verschillende beleidsmakers worden gecoördineerd. Er moet voor worden gezorgd dat ieder ook rekening houdt met de doelstellingen van de anderen en dat het beleid gezamenlijk wordt ontwikkeld. Dat kan alleen bij gemeenschappelijke analyses van de problemen.

Voor ik de vraag beantwoord waarom een tripartite aanpak van het arbeidsvoorzieningsbeleid een bijdrage kan leveren tot de oplossing van sommige problemen die door

decentralisatie ontstaan, zonder in de gevreesde centralisatie terecht te komen, moet worden aangetoond dat problemen rondom langdurige werkloosheid ook ontstaan doordat op micro-economisch of meso-economisch niveau beslissingen worden genomen om de eigen doelstellingen te realiseren zonder acht te slaan op de consequenties voor de doelstellingen van anderen. Dit volgt uit recente arbeidsmarkttheorieën.

## Loonvoet en werkloosheid

De vraag die voor ons doel van belang is, is niet die naar de oorzaken van de werkloosheid maar die naar de werking van de arbeidsmarkt na het ontstaan van werkloosheid. Waarom genereert de arbeidsmarkt niet zelf de krachten die tot herstel van evenwicht zouden kunnen leiden, bij voorbeeld doordat de werkloosheid een negatieve druk op de loonvoet uitoefent. In andere markten roepen vraag- en aanbodoverschotten prijsreacties op die door terugkoppeling naar de gevraagde en aangeboden hoeveelheden voor herstel van evenwicht zorgen.

We weten natuurlijk al lang dat de arbeidsmarkt zo niet werkt. Sinds het baanbrekende boek van Phelps en anderen over de micro-economische fundering van de inflatie- en werkloosheidstheorie in 1970, is er een stroom van literatuur ontstaan waarin het micro-economisch gedrag van werkgevers en werknemers beschreven wordt. Op grond daarvan wordt aangetoond waarom de arbeidsmarkt geen krachten tot herstel genereert en waarom langdurige werkloosheid kan ontstaan<sup>7</sup>. Hoewel vaststaat dat het ontbreken van reacties van de loonvoet op de werkloosheid slechts één van de oorzaken is van langdurige werkloosheid, wil ik toch vooral aan dit verschijnsel aandacht besteden. De theorieën die dit verklaren kunnen namelijk aanknopingspunten bevatten voor een beoordeling van de tripartite aanpak van het arbeidsvoorzieningsbeleid.

Onlangs zijn er twee studies van het CPB verschenen waarin recente theorieën ook voor Nederland empirisch worden onderzocht<sup>8</sup>. Dit onderzoek concentreert zich op de vraag welke factoren de veranderingen in de loonvoet verklaren. Sinds jaar en dag gelden als belangrijke verklarende variabelen: veranderingen in de arbeidsproductiviteit, veranderingen in de consumptieprijzen, veranderingen in de premie- en belastingdruk en de situatie op de arbeidsmarkt.

Voor ons doel gaat het om de vraag hoe de arbeidsmarktsituatie tot uitdrukking moet worden gebracht. In het verleden werd vaak een kromlijning verband gepostuleerd tussen de veranderingen in de loonvoet en de werkloosheid, voor zover die de constant veronderstelde frictiewerkloosheid overschreed. Een lang niet altijd bevredigende benadering omdat de frictiewerkloosheid niet constant blijkt te zijn.

Recent micro-economisch onderzoek van de arbeidsmarkt suggereert dat de wijze waarop de arbeidsmarktsituatie invloed uitoefent op de loonvoet wordt bepaald door het micro-economische gedrag van werkgevers en werknemers bij de loononderhandelingen. Wat dit betekent wil ik illustreren aan de hand van één van de recentelijk ontwikkelde theorieën, namelijk die van Blanchard en Sum-

6. Zie bij voorbeeld. G. Gandolfo, *Economic dynamics: methods and models*, blz. 336 e.v.

7. E.S. Phelps et al., *Micro-economic foundations of employment and inflation theory*, New York, 1970.

8. J.J. Graafland, Hysteresis in unemployment in the Netherlands, *De Economist*, jg. 136, nr. 4, 1988, en J.J. Graafland and F. Huijzinga, *Modelling a wage equation for the Netherlands: a cointegration approach*, Onderzoeksmemorandum, nr. 51, Centraal Planbureau, Den Haag, december 1988.

mers waarin het gedrag van de werknemers centraal staat<sup>9</sup>. Die theorie is door Graafland voor Nederland getoetst.

De kern van de theorie is dat het werkende deel van de beroepsbevolking, ook wel aangeduid met de term 'insiders', in sommige sectoren een zekere machtspositie op de arbeidsmarkt bezit – meestal gesteund door de vakbeweging – waardoor de loonvorming kan worden beïnvloed en de eigen doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Veelal worden de doelstellingen van de werklozen, de 'outsiders' daarbij genegeerd.

Die machtspositie wordt meestal in verband gebracht met het feit dat personeelwisselingen voor de ondernemers kosten met zich meebrengen. Ondernemers kunnen zich die kosten sparen door gemakkelijker te zijn bij de eisen die zittende werknemers stellen. Van belang zijn in dit verband de kosten van het zoeken, selecteren en opleiden van nieuwe werknemers. Door sommige auteurs wordt gewezen op de gevolgen van loondisputen voor de produktiviteit van de bedrijven.

Van groter belang is de vraag hoe de insiders hun macht gebruiken. Blanchard en Summers leiden dit af uit een wiskundig model waarin een doelstellingsfunctie wordt gemaximeerd onder nevenvoorwaarden. De vraag welke doeleinden in die doelstellingsfunctie worden opgenomen en met welke gewichten kan empirisch worden onderzocht. Dat gebeurt door onder alternatieve veronderstellingen over de inhoud van de doelstellingsfunctie en over de randvoorwaarden voorspellingen over het gedrag op de arbeidsmarkt af te leiden en met de werkelijkheid te confronteren.

Het ligt voor de hand aan te nemen dat de doelstellingsfunctie in ieder geval de hoogte van de loonvoet als argument zal bevatten. Daarnaast zal men waarschijnlijk letten op de kans de eigen werkgelegenheid te behouden, vooral als daaraan de insider-status gebonden is. De kans bestaat dat de belangen van de werklozen in de doelstellingsfunctie nauwelijks gewicht zullen hebben. Om het iets gemakkelijker te formuleren, welke overwegingen spelen een belangrijke rol bij de opstelling van de werknemers in de loononderhandelingen? Gaat het ze vooral om loonverhogingen, worden die nog afgewogen tegen eventuele consequenties van looneisen voor de kans op werkgelegenheid, worden ook de belangen van de werklozen meegewogen?

Op een wat informele manier kunnen enkele conclusies, die uit de berekeningen volgen, als volgt worden samengevat. De wijze waarop de werkloosheid de loonvoet beïnvloedt blijkt samen te hangen met:

- de prioriteiten van de verschillende doelvariabelen;
- de snelheid waarmee de insiderstatus verloren gaat nadat een insider werkloos geworden is.

Indien geen gewicht wordt toegekend aan de zorg voor de werklozen, aan hun herintreden in het productieproces, dan blijkt de loonvorming zich vooral te richten op de loonhoogte en het behoud van de eigen werkgelegenheid, waarbij enige loonmatiging betracht zal worden als de looneisen de eigen werkgelegenheid zouden kunnen aantasten. In dit geval voorspelt het model dat er geen of nauwelijks enig verband zal bestaan tussen de loonvoetveranderingen en de werkloosheid, een uitspraak die statistisch getoetst kan worden. In dat geval zal de werkloosheid die na verstoringen ontstaat, cumuleren.

Deze strategie wordt verzacht als de insiders de belangen van recent werkloos geworden collega's nog enige tijd blijven behartigen. In dat geval voorspelt het model dat er een zeker verband zal zijn tussen de loonvoetveranderingen en de veranderingen in de werkloosheid, die dan in hoofdzaak zal bestaan uit kortstondig werklozen. Het niveau van de werkloosheid heeft in die omstandigheden

geen of nauwelijks enige invloed. Ook dan kan nog langdurige werkloosheid ontstaan.

Als in de doelstellingsfunctie een redelijk hoge prioriteit gegeven wordt aan het herintreden van de werklozen voorspelt het model dat er een duidelijk verband zal bestaan tussen de veranderingen in de loonvoet en het niveau van de werkloosheid. Dan zal de kans dat werkloosheid cumuleert klein zijn.

Graaflands studie in *De Economist* van 1988 toont aan dat in Nederland, net als in West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, het totale niveau van de werkloosheid slechts een zeer geringe invloed op de veranderingen in de loonvoet heeft. Het zijn de veranderingen in het werkloosheidsniveau die het best de arbeidsmarktsituatie tot uitdrukking brengen. Dat geldt voor Frankrijk in mindere mate en voor de VS nog minder. Dit alles geldt voor de jaren 1962-1985.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de lang aanhoudende werkloosheid in Nederland goed kan worden verklaard door de insider-outsider-theorie, althans in de periode 1962-1985. De arbeidsmarkttheorie van Blanchard en Summers, die het micro-economische gedrag van werknemers verantwoordelijk houdt niet voor het ontstaan maar wel voor het cumuleren van werkloosheid, geldt in die periode dus ook voor Nederland. Dit gedrag wordt gegeneerd door de keuze van de doelstellingen bij de loonvorming. Die zijn te beperkt: het zijn de loonhoogte en de bescherming van de eigen werkgelegenheid. Wat ontbreekt is een oriëntatie op heropneming van werklozen in het arbeidsproces.

In de tweede studie van het CPB door Graafland en Huizinga wordt dezelfde conclusie bereikt. Als verklarende variabele in de vergelijking voor de loonvoetveranderingen wordt echter niet de mutatie in de werkloosheid opgenomen maar het verschil tussen de totale en de langdurige werkloosheid, de kortlopende werkloosheid dus. In feite is het verschil niet groot maar de interpretatie van de vergelijking wordt toch iets anders. De oorzaak van cumulatie in de werkloosheid hoeft nu niet meer uitsluitend te worden gezien als veroorzaakt door het gedrag van de werkenden. Het kan ook zijn dat deze wordt veroorzaakt door het verlies van menselijk kapitaal ten gevolge van werkloosheid. De overblijvende capaciteiten van langdurig werklozen passen niet meer bij de gevraagde capaciteiten. Eigenlijk zijn ze frictiewerklozen geworden. Deze aanpak past bij de gedachte dat de frictiewerkloosheid niet constant is maar een functie van de totale werkloosheid. Deze resultaten kunnen ook worden gezien als een bevestiging van de stelling dat de werkgevers steeds kieskeuriger zijn geworden en weigeren langdurig werklozen een kans te geven in het arbeidsproces terug te keren. Zelfs als ze tegen een lagere beloning ter beschikking zouden staan. Deze interpretaties openen een ruimer zicht op mogelijk beleid voor de bestrijding van de langdurige werkloosheid.

De tweede studie van Graafland en Huizinga laat ook zien dat de insider-outsider-theorie duidelijk niet geldt voor de periode 1950-1963. In die periode heeft de langdurige werkloosheid wel invloed op de veranderingen in de loonvoet. Dit houdt verband met de centrale loonpolitiek die in die periode – althans in een groot deel van die periode – werd gevoerd. Blijkbaar zorgt de centraal geleide loonpolitiek ervoor dat het micro-economische gedrag van werknemers en hun organisaties niet uitsluitend gericht is op bescherming van de eigen werkgelegenheid en een stijging van de koopkracht.

9. O.J. Blanchard and L.H. Summers, Hysteresis and the European unemployment problem, in: R. Cross (red.), *Unemployment, hysteresis and the natural rate hypothesis*, Basil and Blackwell, 1988.

## Tripartite beleidsvoorbereiding

Het onderzoek van het model van Blanchard en Summers leert dus dat rationeel, maar ongecoördineerd micro-economisch gedrag van werkgevers en werknemers kan leiden tot cumulatie van werkloosheid na het optreden van schokken aan de vraag- of aanbodzijde van de economie. Zulk gedrag verhindert dat de arbeidsmarkt zelf krachten opwekt die, bij bepaalde vormen van werkloosheid, terugkeer naar evenwichtiger verhoudingen bevorderen.

Daaruit volgt dat het coördineerd beleid van het Centrale Bestuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (CBA) zich moet richten op:

- veranderingen in de micro-economische doelstellingen van partijen;
- doorbreking van hun machtsposities;
- verbetering van de machtspositie van de werklozen.

Hoe zou het CBA dat moeten doen? In de literatuur worden daar geen aanknopingspunten voor gevonden, want daar wordt eigenlijk alleen aandacht besteed aan de gebruikelijke wijze van gedragsbeïnvloeding door indirect werkende economisch-politieke instrumenten: financiële prikkels en remmen die de randvoorwaarden beïnvloeden waarbinnen de economische subjecten hun acties ontwerpen, zonder de doelstellingen die ze nastreven aan te tasten. Phelps bij voorbeeld suggereert een belasting op het dreigen of nemen van ontslag louter als middel om machtsposities op te bouwen en belastingen op lonen die het evenwichtsniveau overschrijden. James Meade doet dit laatste ook, maar in een iets andere vorm<sup>10</sup>.

Ik geloof niet in zulke maatregelen. Ze kunnen worden ontweken door afwenteling bij voorbeeld. Voorbeelden daarvan zijn in de literatuur in overvloed te vinden. Het is beter om doelstellingen aan te passen en vrijblijvendheid te bestrijden. Daarom zou het CBA in de eerste plaats zijn coördinerende taak door overreding moeten uitoefenen. Men zegt immers belangentegenstellingen te kunnen omsmeden tot gemeenschappelijke doelstellingen.

Het specifieke van een tripartite aanpak van het arbeidsvoorzieningsbeleid is dat de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, die in het CBA zitten, worden geconfronteerd met de consequenties van de daden van de eigen achterban. Zolang die achterban de eigen doelstellingen nastreeft zonder acht te slaan op de gevolgen voor de doelstellingen van anderen, draagt zij er toe bij dat de macro-economische doelstellingen niet worden gehaald. Het CBA heeft de opdracht die macro-economische doelstellingen te bevorderen en zal de achterban daarop moeten aanspreken.

Gemakkelijker dan de overheid, kunnen de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in het centrale bestuur proberen hun achterban ervan te overtuigen dat zij betere resultaten kunnen bereiken door in hun overwegingen ook de belangen van de werklozen op te nemen.

Gemakkelijker ook dan de overheid kunnen vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in het CBA de achterban ervan overtuigen, dat de patstellingen die ik eerder noemde, vermeden moeten worden. Dat ze ontstaan als partijen elkaar niet garanderen dat ieder de noodzakelijke eigen bijdrage aan het realiseren van de voorwaarden voor een gemeenschappelijk gewenste ontwikkeling zal leveren. En dat die garanties er dus moeten komen. Dit impliceert dat het overleg binnen het centraal bestuur niet vrijblijvend mag zijn maar moet leiden tot duidelijke afspraken over uit te voeren beleid.

Het gaat echter niet alleen om veranderingen in het gedrag van werkgevers en werknemers. Men zal er ook voor moeten zorgen dat werklozen geen outsiders worden. Ze mogen hun vaardigheden en capaciteiten niet verliezen.

Dan kan de zorg van de insiders en de werkgevers zich misschien over hen blijven uitstrekken. Dat kan, denk ik, alleen als er voor de werklozen meer gedaan wordt dan het geven van een uitkering. Tegenover die uitkering zal de plicht moeten staan gebruik te maken van de mogelijkheden voor her- en bijscholing en werkervaringsplaatsen. Die moeten dan wel ruim beschikbaar zijn. Alweer zou overreding door het centrale bestuur om ze ter beschikking te stellen het beste zijn. En we moeten af van de drogreden dat dit alleen zou helpen als op voorhand echte arbeidsplaatsen kunnen worden gegarandeerd.

## Tot slot

Ik ben ervan overtuigd dat de moderne theorieën van de arbeidsmarkt meer aanknopingspunten bieden voor discussies over arbeidsmarkt- en arbeidsvoorzieningsbeleid dan ik hier genoemd heb. De ruimte ontbreekt mij er op in te gaan. Maar het centrale punt dat ik naar voren heb willen brengen is dat recente theorieën over de werking van de arbeidsmarkt laten zien dat bestrijding van langdurige werkloosheid vooral moet komen van veranderingen in de micro-economische doelstellingen van de marktpartijen. Het beïnvloeden van hun gedrag door middel van indirect werkende maatregelen, die alleen de randvoorwaarden veranderen waarbinnen ze hun doelstellingen tegen elkaar afwegen, zal onvoldoende resultaten opleveren. Aanpassing van doelstellingen op micro-economisch niveau kan worden bevorderd door de druk van de verantwoordelijkheid voor realisering van macro-economische doelstellingen. Deze verantwoordelijkheid berust bij een tripartite aanpak van het arbeidsvoorzieningsbeleid niet meer uitsluitend bij de overheid maar wordt gedeeld met de sociale partners. Daarom moet die tripartite opzet van het wetsontwerp behouden blijven.

Zal het ook werken? Ik kan dit niet bewijzen. Ik kan weer verwijzen naar het SER-citaat over het omsmeden van belangentegenstellingen tot gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijk beleid. Maar beter is het te verwijzen naar de uitkomsten van het onderzoek van Graafland en Huizinga en onderzoek van anderen die voor verschillende landen perioden aanwijzen waarin door discussies in brede overlegstructuren consensus werd bereikt over maatregelen die cumulatie van werkloosheid hielpen voorkomen<sup>11</sup>. Daarom blijf ik erop vertrouwen dat met een tripartite benadering van het arbeidsvoorzieningsbeleid gerealiseerd kan worden wat de OESO in zijn studie *Structural adjustment and economic performance* heeft aanbevolen: een brede onderhandelingsstructuur die het vakbonden en werkgevers mogelijk maakt een breder zicht op hun verantwoordelijkheden te ontwikkelen en op basis daarvan een beleid te formuleren<sup>12</sup>.

Als dit niet lukt, bij voorbeeld omdat de sociale partners zich als het erop aankomt toch distantiëren van hun uitspraken in het SER-advies over de arbeidsvoorzieningswet of het parlement niet bereid blijkt de tripartite structuur te aanvaarden, dan zullen we toch moeilijk kunnen blijven suggereren dat we in staat zijn economisch beleid te ontwikkelen dat simultaan economische en niet-economische doelstellingen kan realiseren.

**C.J. van Eijk**

10. Zie E.S. Phelps, *Political economy*, W.W. Norton & Company Inc, 1985, blz. 421 en J.E. Meade, *Wage fixing revisited*, The Institute of Economic Affairs, Occasional paper 72, 1985.

11. Zie A. Newell and J.S.V. Symons, *Corporatism, Laissez-faire and the rise in unemployment*, *European Economic Review*, jg. 31, 1987, blz. 567-614.

12. OESO, *Structural adjustment and economic performance*, Parijs, 1987, blz 141.