

Tussen markt en overleg

De Tweede Kamer heeft vorige week een parlementaire enquête ingesteld naar de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten. In zekere zin is de enquête een verlaat gevolg van de WAO-crisis van vorig jaar. Toen werd immers duidelijk dat de publieke controle op de uitvoeringsorganen van de WAO niet adequaat was geregeld. Deze uitvoeringsorganen (bedrijfsverenigingen en andere) worden in de praktijk door de sociale partners bestuurd. Hetzelfde geldt voor de toezichthouder op de uitvoeringsorganen, de Sociale Verzekeringsraad. De enquête gaat dan ook mede over de rol van de sociale partners in de sociaal-economische besturing van Nederland. Op zich past dit weer in de bredere discussie over de toekomst van de overlegeconomie.

De overlegeconomie heeft tot in de vroege jaren '60 goed gewerkt. Overheid, vakbonden en werkgevers werkten eensgezind aan de wederopbouw van de Nederlandse economie. Loonmatiging werd beloond met volledige werkgelegenheid en met de opbouw van sociale voorzieningen. Centraal overleg stond daarbij garant voor de optimale coördinatie tussen de overheid en de sociale partners.

Dit idyllische beeld behoort tot een ver verleden. Centraal overleg bestaat nog steeds maar levert weinig op. Op het punt van de loonontwikkeling houden de sociale partners liever hun handen vrij. Brandende kwesties als ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid worden wel centraal besproken, maar voor zover dit centrale afspraken oplevert, werken deze slechts mondjesmaat door in het cao-overleg in de bedrijven en bedrijfstakken. Tekortschietend centraal overleg ware te billijken als de arbeidsmarkt naar behoren zou functioneren en de sociale partners voor de structurele problemen in eigen huis oplossingen aandroegen. Wat dat betreft stelt het vorige week verschenen rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau niet gerust. Het bestaan van langdurige werkloosheid (50% van het totaal) naast moeilijk vervulbare vacatures, de hoge arbeidsongeschiktheid en lage participatiegraad blijken in internationaal perspectief stuk voor stuk vaderlandse eigenaardigheden die niet aan externe factoren als de conjunctuur toegeschreven kunnen worden.

De toenemende internationale economische verplechting maakt deze excentrieke karakteristieken van de Nederlandse economie steeds moeilijker houdbaar. Beleidsconcurrentie tussen overheden, bij voorbeeld om investeringen aan te trekken, heeft immers een belangrijke fiscale dimensie. De structurele problemen op de arbeidsmarkt en de hoge kosten van de sociale verzekeringen kunnen derhalve niet onbepert op de collectieve-lastendruk worden afgewenteld. Mede gezien de beleidsconcurrentie is de doelstelling van het beleid een zo groot mogelijk arbeidsparticipatie. Dit is van groot belang om het financiële draagvlak van de verzorgingsstaat ook voor de toekomst veilig te stellen.

In principe zou centraal overleg hier goede diensten kunnen bewijzen, mits dit gebaseerd is op een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen

overheid en sociale partners. Van de vakbonden wordt dan loonmatiging gevraagd, van de werkgevers de bereidheid om in de herintreding van moeilijke groepen (laaggeschoolden, gehandicapten, vrouwen, ouderen, etnische minderheden) te investeren, terwijl de overheid zich verplicht om resulterende premiedalingen niet met hogere belastingen af te straffen. In dit overlegscenario krijgt de vakbeweging dus meer banen in ruil voor loonmatiging en de werkgevers een lagere collectieve-lastendruk in ruil voor investeringen in werkgelegenheid.

Als alternatief zou een vergrote arbeidsparticipatie ook via de markt kunnen worden gerealiseerd. Uitgangspunt is dan het wegnemen van de economische motieven voor niet-participatie, (langdurige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid). Door middel van financiële prikkels moeten zowel de werking van de arbeidsmarkt als het functioneren van de uitvoeringsorganen van de sociale-zekerheidswetten worden verbeterd. Toetredingsdrempels tot de arbeidsmarkt (het kleine verschil tussen netto uitkering en minimumloon, de overdraagbare basisaftrek) en te gunstige afvloeiingsregelingen (VUT, WAO) dienen dan te worden aangepakt. De uitvoeringsorganen van de Ziektewet en WAO moeten financieel worden verzelfstandigd en aan premieconcurrentie blootgesteld; er moet immers een financiële prikkel bestaan om een stringenter toelatingsbeleid te voeren en om herintreding te bevorderen.

Het huidige institutionele kader lijkt neer te komen op een ongelukkige combinatie van bovengenoemde uitersten. Waar de markt functioneert, zoals bij de decentrale loononderhandelingen, levert dit niet de door de overheid gewenste loonmatiging op. Waar (centraal) overleg functioneert, gebeurt dat vooral tussen de sociale partners; de overheid staat hierbij goeddeels buiten spel. Ongewenste uitkomsten als het hoge ziekteverzuim en het grote aantal arbeidsongeschikten moeten alsnog door overheidsingrijpen worden rechtgezet. Daarbij zijn eenduidige maatregelen haast onbegonnen werk: de implementatie moet immers plaatsvinden in een complex institutioneel kader van markt en overleg. Houdt het overheidsingrijpen hiermee rekening, dan is complexe regelgeving het gevolg; negeert de overheid de institutionele gevoeligheden, dan zullen de maatregelen al gauw arbitrair overkomen. In beide situaties zal de effectiviteit van het overheidsingrijpen te wensen overlaten.

De parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten kan goede diensten bewijzen. Daarbij dient niet alleen de uitvoering aan de orde te komen, maar ook het institutionele kader waarbinnen sociale-verzekeringswetten worden aangenomen en geïmplementeerd. Gebrekkige implementatie door de sociale partners kan immers heel goed een symptoom zijn van een institutionele scheefgroei waaraan alle betrokken partijen, de Kamer inclusief, hebben meegewerkt.

A.R.G.J. Zwiers