

## Toekomst overlegeconomie

# Naar een Angelsaksisch model? \*

Jan Peet

**Nederland staat met zijn overlegeconomie al decennia lang in een ‘Rijnlandse’ of Continentale traditie. De laatste tijd wordt twijfel geuit, of wij daarmee de economische uitdagingen van het heden en de nabije toekomst aan kunnen. Is een *switch* naar een Angelsaksisch economisch model in aantocht?**

De Nederlandse economie laat ingrijpende veranderingen zien. De werkgelegenheid in de industrie loopt terug, terwijl in de dienstensector nieuwe werkgelegenheid ontstaat. Eenvoudige en gestandaardiseerde arbeid maakt plaats voor werk dat een groter beroep doet op eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de werknemers. Van werknemers wordt in toenemende mate verwacht dat zij zichzelf scholen, ontwikkelen en aanpassen aan wisselende omstandigheden, om aantrekkelijk te blijven voor de arbeidsmarkt. De vaste *full time*-baan moet terrein prijsgeven aan lossere, meer gevarieerde dienstverbanden die ook beter aansluiten bij de individuele levenssituatie van werknemers. Meer mensen combineren posities binnen en buiten de arbeidsmarkt: arbeid en zorg, werk en studie, loondienst en ondernemerschap. In het bedrijfsleven vervagen door fusies en overnames vaste grenzen tussen bedrijfstakken en branches. De Nederlandse economie beantwoordt – kortom – steeds minder aan het vroeg- en midden-20<sup>ste</sup> eeuwse beeld van tamelijk uniforme bedrijvigheid in grote en van bovenaf geleide, op industriële leest geschoeide eenheden. Tegelijkertijd komt Nederland door een verregaande liberalisering van de internationale markten onder een sterkere concurrentiedruk te staan – vooral van landen waar de economie en het bedrijfsleven minder gereguleerd zijn en zich sneller aan veranderende omstandigheden kunnen aanpassen.

### Het overlegmodel onder druk

Een vraag is of de Nederlandse overlegeconomie zich óók succesvol aan de veranderende omstandigheden aanpast. Er is kritiek, dat het overleg tussen de sociale partners en de overheid, en de extra wet- en regelgeving die het in het leven roept, de ontwikkeling van de economie hinderen en Nederland qua concurrentiepositie op achterstand zetten bij andere landen. De arbeidsmarkt en het bedrijfsleven zouden niet flexibel genoeg kunnen reageren op de veranderende omgeving. Vooral een relatief nog altijd sterke sociale bescherming en geringe mogelijkheden om de arbeidslonen af te stemmen op de specifieke omstandigheden van bedrijfstakken en ondernemingen, zouden betekenen dat het bedrijfsleven moeilijker de productiecapaciteit en de kosten kan aanpassen aan de ontwikkeling van de markt.

Daarnaast staan het overlegmodel - en de ‘spelers’ binnen het model - zelf onder druk. De vakbeweging blijft stevig geworteld in de neergaande industrie, en heeft de aansluiting met opkomende sectoren en nieuwe groepen werknemers, zoals vrouwen, jongeren en allochtonen, grotendeels gemist. Het ledental en de organisatiegraad stagneren. Het arbeidsvoorwaardenoverleg is de laatste jaren, inspelend op de grotere diversiteit van het bedrijfsleven, wel gedecentraliseerd naar het bedrijfstak- en ondernemingsniveau. Maar een keerzijde daarvan is weer, dat beleidscoördinatie door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid – een belangrijk element in het model - minder ruimte krijgt. Hier en daar wordt bepleit, de vakbeweging te passeren en het afsluiten van arbeidsvoorwaarden over te laten aan de individuele werknemers en werkgevers of aan de ondernemingsraden.

---

\* De tekst is in een enigszins gewijzigde vorm gepubliceerd als: ‘Zoeken naar nieuw evenwicht. Toekomst overlegeconomie’, in: *Zeggenschap, tijdschrift over arbeidsverhoudingen*, 17(2006), nr. 1 (maart 2006), p. 32-35.

De overheid en het sociaal-economisch overleg op nationaal niveau verliezen verder aan belang door de verschuiving van bevoegdheden en van sociaal-economisch beleid van Nederland naar de Europese Unie (EU).

Het overlegmodel staat dus ter discussie. Er is twijfel of het 'Rijnlandse' overleg, de regels van het 'spel' dat in het overleg gespeeld wordt, en de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de sociale partners en de overheid nog wel passen bij deze tijd. De vraag rijst of Nederland niet een keuze moet maken voor een andere – meer 'Angelsaksische' – organisatie van de economie, waarin minder wordt gereguleerd en gecoördineerd, zodat markten en ondernemingen zich vrijer kunnen bewegen. Een ontwikkeling in die richting *is* in Nederland sinds het begin van de jaren '80 duidelijk zichtbaar. In de jaren '90 ging die ontwikkeling nog goed samen met de gevestigde – en zelfs oplevende – praktijk van overlegeconomie, in het *poldermodel*. De critici vinden echter blijkbaar dat de overleg-economie sindsdien in aanpassingsvermogen tekort schiet en voor de economie en het bedrijfsleven in Nederland eerder een last dan een lust wordt. Het is dus misschien tijd voor een ander economisch model.

### **Beleid en organisatie**

Een vraag daarbij is: waarheen gaat het economisch beleid in Nederland? En wat eist dit van de organisatie van de economie? Twee dingen staan vast.

Op de eerste plaats is een verhoging van de arbeidsproductiviteit in Nederland noodzakelijk. Het niveau van de arbeidsproductiviteit is weliswaar niet slecht, maar bij het verder verbeteren van de productiviteit verliest Nederland sinds de jaren '80 terrein aan andere Westerse landen. Vooral de productiviteitsontwikkeling in de groeiende dienstensector blijft achter. Het gevolg is dat de Nederlandse concurrentiepositie qua kosten-efficiëntie van de productie verslechtert. Daarnaast genereert de Nederlandse economie bij een gelijke inzet van arbeid gaandeweg minder inkomen dan in andere landen het geval is. Dit beperkt de ruimte voor investeringen en andere bestedingen, en zet een rem op economische ontwikkeling en groei.

Op de tweede plaats moet Nederland verder gaan op de weg naar deregulering en decentralisatie van de sociaal-economische besturing en besluitvorming. Belangrijke oorzaken van de achterblijvende arbeidsproductiviteit in Nederland zijn – volgens de door de Tweede Kamer ingestelde *Raad van Economische Adviseurs* (REA) - bureaucratisering en overregulering. Die verstoren de dynamiek, de innovatiekracht en het ondernemerschap die de Nederlandse economie broodnodig heeft. Maar ook om maatschappelijke redenen is verdere decentralisatie nodig. Volgens de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER), H. Wijffels, zijn de emancipatie van achterblijvende maatschappelijke groepen en de herverdeling van welvaart – thema's die de sociale ontwikkeling van Nederland in de 20<sup>ste</sup> eeuw hebben beheerst – in wezen voltooid. Mensen staan zelfstandiger in het leven, hebben minder behoefte aan collectieve oplossingen en maken liever individuele keuzen. Een logische volgende stap is voor Wijffels dan, dat burgers en maatschappelijke organisaties in de 21<sup>ste</sup> eeuw meer verantwoordelijkheid gaan nemen: voor hun eigen leven, maar ook voor de samenleving.

Deze trends naar deregulering, decentralisatie en individualisering *kunnen* worden geplaatst in een verdere ontwikkeling in Angelsaksische richting. Naar meer vrijheid en flexibiliteit van partijen op de arbeidsmarkt en op andere markten. En naar minder overleg, coördinatie en collectiviteit.

### **Collectief overleg**

Daar moet wel een kanttekening bij worden geplaatst, namelijk: dat de sociaal-economische overlegpraktijk *beneden* het centrale niveau, in de bedrijfstakken en ondernemingen, allerm minst tekenen van zwakte vertoont. Vooral het instituut van de collectieve arbeidsovereenkomst is springlevend, mede doordat het zich aanpast aan de trends naar decentralisering en individualisering. De ondernemings-CAO is in opkomst. Er zijn raam-CAO's en CAO's *à la carte*, die ondernemingen en werknemers keuzemogelijkheden bieden. 'Maatwerk' is het

toverwoord. Werknemers én werkgevers regelen in overgrote meerderheid de arbeidsvoorwaarden nog altijd het liefst in een CAO.

Het wekt daarom geen verwondering dat ook voor de noodzakelijke vernieuwing van de Nederlandse economie veel van de CAO en van decentraal overleg tussen werkgevers en werknemers in de bedrijfstakken en de bedrijven wordt verwacht. De ministers L.J. Brinkhorst (Economische Zaken) en A.J. de Geus (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) leggen in februari 2005 in een adviesaanvraag bij de SER de verantwoordelijkheid voor investeringen in kennis en vaardigheden van werknemers, voor creativiteit en innovatie, en voor een verbetering van de arbeidsproductiviteit op de eerste plaats bij de sociale partners in de bedrijven. De vakbeweging en de werkgeversvereniging AWWN bepleiten in een gezamenlijke nota, dat een eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatieven van werkgevers en werknemers bij het streven naar een betere arbeidsproductiviteit in het arbeidsvoorwaardenoverleg op bedrijfstak- en ondernemingsniveau aan de orde worden gesteld, en in CAO's of 'sociale contracten' worden gefaciliteerd.

Daar staat tegenover dat veel CAO's zich in de praktijk nog beperken tot lonen en arbeidstijden, en daarin bovendien weinig flexibiliteit toelaten. Ondernemingsraden zijn in veel gevallen niet bij machte om de verlangde initiatieven te nemen, en het contact tussen vakbonden en ondernemingsraden laat vaak te wensen over. Maar er lijkt niettemin, vanuit het perspectief van een verbetering van de arbeidsproductiviteit en van een vernieuwing van de economie, op decentraal niveau eerder een tendens naar versterking dan naar ontmanteling van de overlegeconomie te zijn. Een stimulerende of sturende rol van de overheid en van de sociale partners op centraal niveau kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

### **Coördinatie**

Daarnaast rijst de vraag is, of het 20<sup>ste</sup> eeuwse vraagstuk van de welvaartsverdeling in de 21<sup>ste</sup> eeuw inderdaad geen belangrijke rol meer speelt. Het genoemde advies van de REA stelt vast dat een vermindering en afschaffing van regels naar alle waarschijnlijkheid gevolgen zal hebben voor de welvaartsverdeling, en voor andere financiële belangen van maatschappelijke groepen. Een logische consequentie van een verdergaande decentralisatie in het arbeidsvoorwaardenoverleg is, dat lonen en andere arbeidsvoorwaarden in verschillende bedrijfstakken en ondernemingen verder uiteen gaan lopen. Een en ander kan acceptabel zijn in het belang van een nieuwe economische dynamiek en groei – sinds de late jaren '40 een centraal doel van het sociaal-economisch beleid in Nederland. Maar het zal botsen met een ander centraal beleidsdoel, namelijk: een evenwichtige en rechtvaardige welvaartsverdeling. Het verdelingsvraagstuk lijkt dus hoe dan ook in de nabije toekomst andermaal om de onverdeelde aandacht van de overheid en de sociale partners te gaan vragen. Een vorm van centraal overleg en coördinatie lijkt vanuit het gezichtspunt van inkomensvorming- en verdeling als vanouds een functie te hebben in de besturing van de economie.

Daar is overigens nog een andere reden voor. Eerder is aangegeven dat de nationale overheid bevoegdheden en beleid verliest aan de EU. Maar daar staat tegenover dat de lonen een voorwerp van nationale sturing blijven. Dit te meer omdat de verplichting tot een beperking van de loon- en prijsontwikkeling in het kader van het Stabiliteitspact nationale regeringen dwingt om op dit punt enige vorm van beleid te voeren. Ook vanuit dit gezichtspunt ligt een voortgaande praktijk van (centrale) coördinatie en overlegeconomie in de rede.

De vroegere FNV-voorzitter L. de Waal vatte in december 2003 in *Zeggenschap* samen dat de trend naar decentralisatie in de arbeidsverhoudingen onstuitbaar is. "Maar juist daardoor", vond hij, "bestaat er eens in de zoveel jaar de behoefte aan agendazetting en klimaatbeheersing." Bovendien blijft er altijd een macro-economische dimensie die om besluitvorming op nationaal niveau vraagt.

### **Historische perspectieven**

Geconcludeerd kan dus worden, dat in de organisatie van de Nederlandse economie in de komende jaren vermoedelijk aanzienlijke verschuivingen moeten en zullen plaatsvinden. Voorzover het daarbij gaat om deregulering en om een decentralisatie van zeggenschap ten koste van (centraal) sociaal-economisch overleg, kan men daarin eventueel een ontwikkeling in Angelsaksische richting zien. Daar staat tegenover dat het systeem van overlegeconomie op decentraal niveau waarschijnlijk een nieuwe impuls krijgt, en dat daarnaast centrale coördinatie en centraal overleg voorlopig niet gemist kunnen worden. In andere lidstaten van de EU blijkt eveneens, dat decentralisatie in de sociaal-economische besturing samengaat met pogingen om een vorm van centrale coördinatie te behouden.

Ook ervaringen uit het verleden suggereren dat een radicale herinrichting van de organisatie van de Nederlandse economie, waarbij het 'Rijnlandse' overleg van de 20<sup>ste</sup> eeuw zou plaats maken voor een Angelsaksische organisatie in de 21<sup>ste</sup> eeuw, niet te verwachten is. Alleen na zeer ernstige crises – met name de Eerste Wereldoorlog en de periode van de jaren '30 en de Tweede Wereldoorlog tezamen – is in Nederland wel eens geprobeerd om op grotere schaal nieuwe instellingen op sociaal-economisch gebied te creëren. Sommige daarvan, zoals de PBO op het bedrijfstakniveau, zijn nooit echt van de grond gekomen. Andere, bijvoorbeeld het overleg in de Hoge Raad van Arbeid (1919), waren op hun best een tijdelijk of gedeeltelijk succes. Slechts enkele – de SER, de ondernemingsraad – is tot heden een langer leven beschoren, maar in een andere vorm en/of met een andere taak dan van oorsprong was bedoeld.

Meer waarschijnlijk en vermoedelijk meer succesvol lijkt een hervorming die uitgaat van bestaande institutionele kaders in de economie, en die daarbinnen bevoegdheden en verantwoordelijkheden herverdeelt. De herinrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg na het Akkoord van Wassenaar in 1982 is daarvan een voorbeeld. In dat verband kunnen aan bestaande instellingen eventueel ook nieuwe taken gegeven worden. De voorgenomen Wet Medezeggenschap Werknemers (WMW), bijvoorbeeld, geeft aan de SER de taak om toe te zien op de kwaliteit van de medezeggenschap in de bedrijven, en om bij geschillen tussen een ondernemingsraad en de onderneming te bemiddelen. Werkgevers- en werknemersorganisaties zouden in de nabije toekomst weer een grotere rol kunnen gaan spelen in de organisatie en uitvoering van sociale-zekerheidsregelingen. In het algemeen is aannemelijk dat een hervorming van de organisatie van de economie aansluiting zal zoeken bij in het verleden gevestigde tradities. En Nederland heeft – hoe men het ook wendt of keert – een traditie van maatschappelijke samenwerking en overleg.

### **Open vragen**

Een open vraag is wel, hoe een verdere decentralisatie van het sociaal-economisch overleg *en* vormen van centrale aansturing met elkaar in een nieuw evenwicht kunnen worden gebracht. Lukt dat niet – zo hebben bijvoorbeeld de aanhoudende problemen in de loonvorming in de jaren '60 en '70 meer dan duidelijk gemaakt – dan dreigt stagnatie in het sturings- en beleidsvormingsproces, en komt het overlegmodel als zodanig pas echt in gevaar.

Daarnaast leert het verleden van het overlegmodel dat het – in elk geval sinds de tweede helft van de jaren vijftig – een wankel en niet meer dan voorwaardelijke steun onder de werknemers en in de bevolking in het algemeen heeft. De sluimerende onvrede met het overlegmodel uit zich in periodieke protesten, en in de al genoemde dalende organisatiegraad. Men kan wel uit de brede steun voor de CAO-praktijk de conclusie trekken dat de onvrede van de werknemers wellicht niet het hele overlegmodel betreft, maar in het bijzonder het centraal overleg en de rol van de vakcentrales daarin. Maar dat onderstreept nogmaals, dat bij de verschuivingen die in de sociaal-economische besturing en beleidsvorming te voorzien zijn, een goed – en vooral ook voor de werknemers inzichtelijk – evenwicht tussen decentralisatie naar de bedrijfstakken en ondernemingen *en* vormen van centrale aansturing en coördinatie essentieel is.

[2006]