

De Nederlandse overleconomie ligt onder vuur. Veel van onze sociaal-economische problemen wordt geweten aan het corporatisme, het stelsel dat als alternatief bedoeld is voor de jungle van de vrije markt of de verstarring van centrale planning. Het corporatisme is een organisatie van de economie via organisaties van beroepsstanden, waarbij de maatschappijordening voornamelijk wordt bepaald door maatschappelijke elites in plaats van democratische vertegenwoordiging. Het corporatisme wordt wel eens beschouwd als een erfgenaam van het gildensstelsel. Het was populair onder katholieke denkers eerder deze eeuw, en werd gesteund door het fascisme. Dat is op zichzelf geen reden om corporatisme te verwerpen: Mussolini wilde ook dat de treinen op tijd zouden rijden (wat ze overigens ook bij hem niet deden) een nog immer actuele en nobele doelstelling.

Nederland kent een aantal typisch corporatistische instituties, zoals de Raad van de Arbeid, de PBO's (Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties) en de SER (Sociaal Economische Raad).¹ Ook is de sociale zekerheid in belangrijke mate op corporatistische leest geschoeid.² Tot medio jaren zeventig bestond er vrij brede steun voor onze economische instituties (al waren er vroege critici, zoals Pieter Hennipman). Maar toen de Nederlandse economie slecht bestand bleek te zijn tegen externe schokken kwamen deze instellingen onder vuur te liggen. De overleg-economie had moeite zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen. Dit leidde tot ontwrichte openbare financiën en tot enor-

DEUGDEN EN ONDEUGDEN
VAN EEN OVERLEGECONOMIE

Corporatisme in ontbinding?



HUGO KEUZENKAMP

Universitair Docent economie aan
de KUB en redacteur van S&D

me problemen op de arbeidsmarkt, met een spectaculair gestegen geregistreerde en verborgen werkloosheid die structureel van aard bleek te zijn.³

Uitsluiting

Er zijn twee belangrijke bezwaren tegen de corporatistische overleconomie. Het eerste is dat niet iedereen aan het overleg mag deelnemen. Er zijn *insiders*, zij die zich vertegenwoordigd weten in de SER, en *outsiders*, bijvoorbeeld ongeorganiseerde werknemers, werknemers die bij een 'verkeerde' bond zijn aangesloten, werklozen of kleine zelfstandigen die geen vertegenwoordigers in het overlegcircuit hebben. Het profiel van de *insider* die in het overleg vertegenwoordigd is, is een voltijds werkende man die een langdurig vast arbeidsverband heeft. Het is dan ook niet erg verbazingwekkend dat onze arbeidsmarktinstituties geneigd zijn een dergelijk profiel verder te bevorderen.⁴

Als de *insiders* afspraken maken die ten koste van de buitenstaanders gaan, dan dient de politiek deze afspraken te corrigeren. In de praktijk blijkt dat buitengewoon moeilijk te zijn. De discussie over het algemeen verbindend verklaren (AVV-en, in jargon) van collectieve arbeidsovereenkomsten illustreert dit probleem. *Insiders* hebben veelal belang bij CAO's met hoge loonshalen. Voor zittende werknemers is dat evident, maar ook werkgevers hebben er baat bij als een drempel voor de markt wordt gelegd die potentiële toetreders (starters van nieuwe bedrijven) doet terugdeinzen. Als voorbeeld: Neckerman Reizen en Holland International kunnen op deze manier concurrentie van

kleine reisbureautjes voor en door allochtonen ontmoedigen. De discussie over de winkelsluitingswet is een andere illustratie: huidige belanghebbenden hebben voordeel bij beperkte openingstijden. Wie bereid is om op minder plezierige tijden een winkel te openen wordt dat verboden. In Londen, waar de vrijheid voor de detailhandel veel groter is, zie je dat de kleine middenstand in sterke mate verdrongen is door allochtonen.⁵ De huidige middenstanders willen liever ('voor het eigen bestwil van de huidige *outsiders*') de drempel handhaven. Ook het paarse kabinet (en juist de PvdA) heeft moeite deze ban te doorbreken, al zijn de marges flink verruimd. Er zijn legio andere voorbeelden waar *insiders* hun zaakjes goed voor elkaar hebben, variërend van de boekhandels en de taxiwereld tot het notariaat, de medische specialisten, de landbouw, de arbeidsbemiddeling en de beheerders van de sociale zekerheid.

Verantwoordelijkheid

Een tweede bezwaar tegen het 'reëel existierende corporatisme' is dat er verantwoordelijkheden worden afgeschoven naar de elites die de sociale partners vertegenwoordigen, zonder dat duidelijk is of die verantwoordelijkheid ook waar gemaakt wordt. Er bestaat geen beter voorbeeld van de gevolgen van het ontbreken van *checks and balances* dan de WAO.⁶ Een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend corporatisme is dat zogenaamde 'externe effecten' van het gedrag door de overlegpartners worden geïnternaliseerd. In gewoon Nederlands: het algemeen belang moet door de partners worden gediend. Dit kan het geval zijn bij een zeer hoge organisatiegraad van (potentiële) werknemers en (potentiële) werkgevers.⁷ In Nederland is daar geen sprake van: de organisatiegraad van de vakbeweging is laag (rond 25 pro-

cent), terwijl potentiële werkgevers (in tegenstelling tot genestelden) zich uiteraard al helemaal niet laten organiseren. Het gevolg is dat *insiders* afweten op *outsiders*.

De WAO illustreert dit mechanisme. Tot voor kort bestond er een zeer goed vangnet voor arbeidsongeschikten, met betere uitkeringsvoorwaarden dan in geval van werkloosheid. Werkgevers en werknemers beheerden de toegang tot dit vangnet met 'kleine commissies' die individuele WAO-aanvragen moesten beoordelen. Deze commissies opereerden op lokaal niveau. De consequenties van hun beslissingen werden echter niet aan datzelfde niveau toegerekend maar landelijk omgeslagen. Het afkeuren van een gezonde maar overtollige werknemer zonder arbeidsmarktperspectief was daardoor voor individuele werkgevers en werknemers aantrekkelijk: de WAO werd een sociale manier om werknemers te lozen. De rekening bleef onzichtbaar, maar doordat vele werkgevers hetzelfde gedrag vertoonden en de kleine commissies niet geprikkeld werden restrictief op te treden steeg het aantal WAO-ers tot een miljoen, en de WAO-premie navenant. Corporatisme dat als een 'niet coöperatief spel' wordt gespeeld leidt tot een *prisoners' dilemma*: uiteindelijk is iedereen slechter af. Een grote groep werknemers is eerst uitgestoten en vervolgens uitgesloten, want de sociale instituties zijn niet gericht op re-integratie. *Exit* is een beleidsmechanisme dat ook in het corporatisme niet ontbreekt.

Alleen met een sterke coördinatie en een goede regeling van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid kan het corporatisme naar behoren functioneren. Overigens, ook een geheel liberale marktstructuur is in veel gevallen sub-optimaal. Typische

1. ESB (1995), nummers 4021 en 4028, bevatten een door Arnold Heertje uitgelokte discussie over de toekomst van de PBO.

2. Zie Abram de Swaan (1989), *Zorg en Staat*, Bert Bakker, Amsterdam.

3. Zie onder meer Hugo Keuzenkamp en Rick van der Ploeg, 'De politieke economie van de verzorgingsstaat', in: Robert Kloosterman en Ruud Knaack (red.), *Het Nederlandse Model, Kansen en Bedreigingen van de Verzorgingsstaat*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 21-36; Jan Groot (1994), 'Kosten van de overlegeconomie', ESB nr. 3974, pp. 756-759.

Enige relativerende woorden zijn te vinden in Jules Theeuwes (1994), ESB nr. 3974, pp. 760-763.

4. Zie ook de bijdrage van Esping-Andersen in dit nummer.

5. Het verzet van Heertje tegen het corporatisme komt niet alleen tot uiting in zijn kritiek op de PBO (zie boven), maar ook in zijn pleidooi voor de 24-uurs economie die gedwarsboomd wordt door gevestigde belangen. Zie zijn bijdrage elders in dit nummer.

6. Zie Hugo Keuzenkamp, 'Even Apeldoorn bellen', in Jet Bussemaker e.a. (1994), *Verzorgingsstaat Tussen Individualisme en Solidariteit*, WBS,

Amsterdam, pp. 108-121.

7. De inmiddels klassieke studie op dit gebied is die van Lars Calmfors en John Driffill (1988), 'Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance', in *Economic Policy*. Zij suggereren op grond van internationaal vergelijkend onderzoek dat 'vakbondslanden' met sterk centrale loononderhandelingen en 'liberale' landen met sterk decentrale onderhandelingen economisch beter scoren dan landen met verbrokkelde vakbondsmacht en onderhandelingen op een tussenliggend niveau.

voorbeelden zijn marktimperfecties bij verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid als gevolg van a-symmetrische informatie omtrent de risico's (moreel risico, averechtse selectie) en risico-correlatie. Ook een liberaal model kan niet zonder ordening, anders is wederom iedereen slechter af door het ontbreken van bijvoorbeeld bepaalde gewenste verzekeringsmarkten.

Juist de voorwaarden voor een werkzaam corporatisme zijn in de loop van de tijd zwakker geworden. De vakbeweging is sinds de jaren tachtig bewust steeds meer gedecentraliseerd. CAO's worden in toenemende mate volgens het *cafeteria-systeem* bepaald, zodat individuele bedrijven niet in een knelend keurslijf worden gedwongen. Er is sprake van een verschuiving van collectieve verantwoordelijkheden naar het individuele belang, het internaliseren van externe effecten wordt daardoor steeds moeilijker. Vaak is het eigenbelang statisch (behoud van een machtspositie), hetgeen in een dynamische omgeving niet de beste leidraad voor politiek is.

Het staat echter niet zonder meer vast dat bijvoorbeeld de vakbeweging zich maatschappelijk 'onverantwoordelijk' gedraagt door hoge lonen af te dwingen.⁸ Van Praag en Hop vinden empirische steun voor de stelling dat de invloed van de vakbeweging op de loonvorming nivellerend en loonmatigend is. Wie loonmatiging en een gelijke inkomensverdeling wenselijk vindt mag concluderen dat ons 'Rijnlandse' model hiervoor tamelijk effectief is. Critici van het corporatisme (zoals Eduard Bomhoff en Sweder van Wijnbergen) menen echter dat loonmatiging slechts bijdraagt aan nationale verarming, terwijl deze vorm van nivellerend de verstarung van de economie versterkt.

Efficiency

Tegenstanders van het corporatisme kunnen met recht het uit de hand lopen van de WAO, of de langdurige uitsluiting van een onderklasse van de arbeidsmarkt, aanvoeren als argumenten tegen het corporatisme. Maar er zijn ook pluspunten. Een

eerste is dat een overlegcultuur glijmiddel voor aanpassingen kan zijn. In zijn bijdrage aan dit nummer bespreekt Hemerijck verschillende gedragsmodellen, ontleend aan het werk van Albert Hirschman: *exit* ofwel weglopen, stemverheffing (protest) en loyaliteit. De eerste optie hoort bij een liberaal scenario, terwijl stemverheffing en loyaliteit, aldus Hemerijck, goed bij de sociaal-democratie passen. De kernvraag is natuurlijk of eenieder een gelijke stem heeft om te verheffen, en of loyaliteit niet eenzijdig van een onderklasse wordt verlangd. Hierboven suggereerde ik al dat *exit* niet alleen een liberale optie is: het corporatisme sluit sommigen zelfs definitief buiten. In een liberale wereld staan in zo'n geval vele andere ingangen open (de vraag is uiteraard of die alternatieve opties aantrekkelijker zijn dan de koesterende uitsluiting van het corporatisme).

Teulings gaat in zijn bijdrage aan dit nummer nader in op de doelmatigheid van corporatistische loonvorming. Hij wijst op belangrijke voordelen. In het bijzonder vermijdt deze manier van loononderhandelen beloningsverschillen die zouden ontstaan door monopolistische machtsposities. Uiteraard gaat dit niet op voor onze notarissen en medisch specialisten, maar blijkbaar wel voor het gros van de 'gewone' werknemers.⁹ Teulings suggereert dat onderhandelen over arbeidsvoorwaarden een aparte vaardigheid is. In navolging van Adam Smith kan dan worden gesteld dat specialisatie tot grotere welvaart leidt: besteedt de onderhandelingen dus uit aan organisaties van werkgevers en werknemers die daar goed in zijn, daarmee reduceer je de transactiekosten op de arbeidsmarkt.¹⁰ Bovendien blijkt dat de onderhandelingsresultaten voldoende ruimte voor flexibiliteit bieden om specifieke problemen in individuele bedrijven op te lossen. Ook Hemerijck, die zich beroept op het werk van Katzenstein, oordeelt dat machtsmisbruik en protectionisme bij de corporatistische loonvorming niet veel voorkomt: juist kleine open corporatistische economieën onderwerpen zich gemakkelijk aan de wereld-

8. Zie, naast het artikel van Teulings in dit nummer, Bernard van Praag en Peter Hop (1995), *ESB* 4032, pp. 996-999, en de discussie in *ESB* (1996), nr. 4040.

9. Het zou interessant zijn om na te gaan of dezelfde conclusie overeind blijft indien ook secundaire arbeidsvoorwaarden in beschouwing worden genomen. Er zijn voorbeelden die op het tegendeel

wijzen (zoals het recente conflict bij de politie aangeeft). Ook zijn de arbeidsvoorwaarden bij sommige van de corporatistische instellingen zelf een schoolvoorbeeld van misbruik van machtsposities (denk aan het GAK).

10. Ronald Coase suggereerde dat transactiekosten het bestaan van ondernemingen (die intern juist de markt

omzeilen) verklaren. Op eenzelfde wijze kunnen transactiekosten het bestaan van instituties rechtvaardigen; de 'nieuw institutionele economie' is hierop gebaseerd. Zie Coase (1937), 'The nature of the firm', *Economica* 4, pp. 386-405.

markt. Maar geldt deze conclusie echter ook voor het deel van de economie dat niet aan de wereldhandel bloot staat? De tijd dat de industrie als loonzetter voor de rest van de economie functioneerde is sinds het decentraliseren van de loononderhandelingen namelijk voorbij.

Waar Teulings geen aandacht aan besteedt is het probleem van kunstmatig hoge loonschalen en functie-eisen onderin de arbeidsmarkt. Juist dit element van corporatistische loonvorming wordt door de critici genoemd als groot nadeel, omdat het ten koste van de uitgesloten gaat. Maar er is geen reden waarom hier geen mouw aan te passen valt. De minister van Sociale Zaken kan weigeren om onderdelen van een CAO verbindend te verklaren. Het dreigement om dit machtsmiddel te gebruiken werd onlangs na lang dralen 'uitgesproken' (en schielijk ingetrokken). De organisaties van werkgevers en werknemers suggereren dat uitvoering van het dreigement tot een volledige herziening van het stelsel van loononderhandelingen zal leiden, maar het is sterk de vraag of dit tegen-dreigement geloofwaardig is.

De deelnemerseconomie

De leider van Labour, Tony Blair, heeft recent in het Verenigd Koninkrijk een discussie op gang gebracht over de 'deelnemerseconomie' (*stakeholders economy*) in plaats van de aandeelhouderseconomie (*stockholders economy*). Het begrip is al eerder gehanteerd, bijvoorbeeld door Michel Albert.¹¹ Wat precies een deelnemerseconomie is weet niemand, maar het Nederlandse corporatisme bevat enkele elementen die onder deze noemer kunnen vallen. Dat deze 'deelnemerseconomie' een waardige opvolger kan zijn van het corporatisme komt onder meer tot uiting in een opvallend onderzoek van H.W. de Jong, waarin het succes van deze vorm van kapitalisme wordt gesignaleerd.¹² Angelsaksisch georiënteerde bedrijven, die het aandeelhouderkapitalisme vertegenwoordigen, zijn winstgeverder dan continentaal-Europese bedrijven, die vaker beschermingsconstructies hebben en onder de invloed van banken en werknemers moe-

ten opereren. De dreiging van vijandige overname lijkt het management wakker te houden en aan de winstgevendheid bij te dragen. Echter, onder de grootste Europese ondernemingen blijken de Britse relatief klein te zijn in termen van werknemers, omzet, toegevoegde waarde en arbeidsproductiviteit. Sterker, de Britse ondernemingen groeien minder hard dan continentale ondernemingen. De Jong suggereert dat beschermingsconstructies, invloed van banken en van werknemers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de prestaties van bedrijven.

De deelnemerseconomie is een alternatief voor de *contracteconomie* van Pim Fortuyn.¹³ Volgens Fortuyn leidt de vervlechting en liberalisering van de wereldeconomie, samen met de technologische revolutie, onafwendbaar tot een nieuwe organisatie van de economie. Het wordt steeds makkelijker om werk in hapjes uit te besteden aan contractpartijen, waarbij de goedkoopste partij waar ook ter wereld onder handbereik is. Of het nu om tekenwerk voor grote aannemers, de administratie van de KLM of vertalingen voor VNU gaat, Internet brengt de marktpartijen tot elkaar. Er kleeft echter een groot nadeel aan een economie die gebaseerd is op kortlopende contracten. Bij een vast dienstverband loont het voor een bedrijf om te investeren in de werknemer. De werknemer heeft omgekeerd voordeel bij loyaal gedrag om daarmee op lange termijn de carrière te verbeteren. Met *efficiency wages* (lonen die boven het normale marktpeil liggen) wordt extra inzet uitgelokt, waardoor de arbeidsproductiviteit hoog is. Langdurige en vaste contacten met handelspartners bevorderen vertrouwen waardoor meer riskante transacties mogelijk worden, wat innovaties mogelijk maakt. Een geheel flexibele markt ontbeert vertrouwen en kent hoge transactiekosten, doordat ondernemers en werknemers steeds achterdochtig zullen zijn. Niet voor niets kent de Amerikaanse economie een bloeiende bedrijfstak van juridische dienstverlening; Francis Fukuyama spreekt in dit verband van een *low trust society*.¹⁴

11. Michel Albert (1992), *Kapitalisme Contra Kapitalisme*, Contact, Amsterdam, p. 106.

12. H.W. de Jong (1995), *European capitalism: between freedom and social justice*, *Review of Industrial Organization* 10, pp. 399-419.

13. Zie bijvoorbeeld Pim Fortuyn

(1992), *Aan het Volk van Nederland, De Contractmaatschappij: een Politiek-Economische Zedenschets*, Contact, Amsterdam.

14. Zie zijn boek *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London 1995.

Besluit

Onderzoek zoals dat van Teulings en De Jong geeft aan dat het een mythe is dat de toenemende verflechting van de wereldeconomie ons dwingt om afstand te nemen van onze huidige institutionele vormgeving van de economie of dat we convergeren naar één welomschreven liberaal model. Er is ook geen reden om alle instituties die uit het corporatisme ontsproten zijn bij voorbaat af te danken. Niet alleen de sociale rechtvaardigheid kan daar onder leiden, maar ook de doelmatigheid van de economie.

Het corporatisme is naar mijn mening inderdaad in ontbinding. Ik geef toe dat ik dat met genoegende sla. Maar dat betekent niet dat we opmarcheren naar een Angelsaksisch-liberale economie, of dat zulks gewenst is. Net zo min als Singapore onze arbeidsverhoudingen dicteert bepalen de vs onze toekomstige vormgeving van de samenleving. De vaag gedefinieerde deelnemerseconomie lijkt eerder ons voorland te zijn. Waar echter voor gewaakt moet worden is dat zo'n deelnemerseconomie verstarrend werkt, ondernemerschap ontmoedigt, vertrouwen beschaamt en tot uitsluiting leidt. Let's make things better, inderdaad.