

## ZIN EN ONZIN VAN HET TRIPARTIETE OVERLEG

*door Prof. Dr. L. J. Emmerij*

De zin van het tripartiete overleg is duidelijk: het is immers rationeler werkgevers en werknemers te raadplegen gedurende de voorbereiding van beleidsvoorstellen die hen aangaan dan dit niet te doen. De discussie zal misschien langzamer verlopen en wat complexer zijn (alhoewel vooral werknemersafgevaardigden een goede manier hebben om allerlei verbale ambtelijke omslachtigheden af te kappen), maar deze nadelen worden ruimschoots goedge maakt gedurende de implementatie periode die veel vlotter zal verlopen dan na een eenzijdige besluitvormingsprocedure.

De onzin van het tripartiete overleg is minder duidelijk, maar desalniettemin aanwezig. Daar is in de eerste plaats de helaas altijd aanwezige polarisatie tussen werkgevers en werknemers - een polarisatie die dikwijls een puur psychologisch, of beter nog, een Pavloviaans verschijnsel is, eerder dan een werkelijke tegenstelling van belangen.

In de tweede plaats komt men tot de vrij logische vraag waarom het overleg beperkt zou moeten blijven tot de beide sociale partners: waarom alleen de werkgevers en de werknemers raadplegen en niet bijvoorbeeld de consumentenbonden?

Dit verschijnsel van beperkte raadpleging speelt wat minder in de SER dan in het internationaal overleg, zoals op het niveau van de Europese Gemeenschap en de Internationale Arbeidsorganisatie.

Tenslotte schuilt er ook af en toe een addertje onder het gras met betrekking tot het niveau van vertegenwoordiging en representativiteit van bepaalde figuren die men namens werkgevers en werknemers rond de onderhandelingstafel ziet verschijnen.

Wij zullen nu snel iets zeggen over elk van de zojuist gemaakte vier punten.

### 1. De zin

Gedurende mijn jaren bij de Internationale Arbeidsorganisatie, alsmede gedurende mijn nog vrij korte ervaring als voorzitter van een speciale SER-Commissie voor Betaald Educatief Verlof, ben ik overtuigd geraakt van de grote voordelen die verbonden zijn aan het tripartisme: regering (of onafhankelijken), werkgevers en werknemers als volwaardige partners om gezamenlijk moeilijke vraagstukken te helpen oplossen.

Bepaalde problemen die door ambtenaren of door onafhankelijke intellectuelen breed worden uitgemeten en waarover zij soms dagenlang kunnen doorzagen, worden door mensen uit de praktijk dikwijls in enkele minuten positief of negatief afgedaan.

Ik vind het onderscheid tussen eenzijdig samengestelde commissies, bestaande uit bureaucraten en intellectuelen aan de ene kant en tripartite samengestelde commissies aan de andere kant dan ook nog steeds buitengewoon interessant en dikwijls komisch.

Het gevaar dat een eenzijdig samengestelde commissie loopt, is teveel tijd te besteden aan problemen die vaak niet als erg relevant worden gezien door het bedrijfsleven of door de vakbonden, of een ogenschijnlijk snelle beslissing te nemen over juist wél een belangrijk onderwerp, dat dan kort daarna terecht komt in de mijnen velden van de sociale partners die niet aanwezig waren gedurende het besluitvormingsproces.

Daar staat tegenover dat in tripartiete samengestelde commissies het Pavloviaans effect, waarop ik nog terug kom, zijn vertragende werking heeft.

De grote problemen waarvoor zowel Nederland als de rest van de wereld zich gesteld zullen zien in de jaren 80 vragen om veel meer vaart en kracht in en achter het tripartite overleg, zowel op nationaal, Europees als breder internationaal niveau.

Onder deze grote problemen vinden wij, vooral wat betreft de geïndustrialiseerde landen zoals Nederland, een noodzakelijke versnelling in de economische herstructureringspolitiek met daaraan gekoppeld het absorberen van de effecten die de micro-elektronische revolutie reeds in de tweede helft van de jaren 80 zal hebben. Dit leidt tot de noodzakelijkheid van een werkgelegenheidspolitiek die waarschijnlijk slechts heel weinig gemeen zal hebben met die van de jaren 50, 60 en 70.

Economische herstructurering, micro-elektronica, werkgelegenheid, voorwaar drie onderling verbonden probleemgebieden van de allereerste orde. Het opstellen van een nieuwe economische en sociaal-culturele politiek die deze problemen op een constructieve en effectieve wijze te lijf gaat, vraagt zowel visie als een gevoel voor detail. Aan deze twee voorwaarden kan alleen maar worden voldaan wanneer vanaf het begin de georganiseerde groepen in onze samenleving (in allereerste instantie natuurlijk de werkgevers en werknemers) gekend worden, niet alleen in de problemen (want die kennen ze waarschijnlijk beter dan de bureaucraten), maar vooral in de verschillende oplossingen, maatregelen enz., die worden overwogen door de regering.

Zaken die het bedrijfsleven reeds sinds tientallen jaren hebben zien aankomen, zoals bijvoorbeeld het op grote schaal introduceren van de micro-elektronica, worden vaak pas door de veel minder gevoelige ambtelijke apparaten ontdekt wanneer het al heel laat is. Dit komt doordat ambtenaren niet dezelfde soort antennes hebben als de ondernemers. *Hun* voortbestaan hangt immers af van het nemen van de juiste economische beslissingen op het goede moment, terwijl ambtelijke instanties daarvoor totaal ongevoelig zijn.

Ook waar het gaat om de werkgelegenheids- en arbeidsmarkt politiek heerst grote verwarring. De één legt de nadruk op het scheppen van werkgelegenheid in de quartaire sector, anderen zien het veel meer zitten in loonmatiging, loonkostensubsidies en investeringspremies. Als men al deze ad hoc maatregelen bij el-

kaar optelt, blijft het grote punt dat een dergelijk beleid noch het economisch structuurprobleem, noch het werkgelegenheidsprobleem oplost. Men behoeft slechts te kijken naar het verwachte aanbod op de arbeidsmarkt en de te verwachten verdere ontwikkeling. Wanneer men de berekeningen van het Centraal Plan Bureau en de SER naast elkaar zet, kan men concluderen dat in de jaren 80 rekening gehouden moet worden met een structurele groei van het arbeidsaanbod van ongeveer 25.000 man/jaren per jaar.

Deze groei moet men bezien in het perspectief van de huidige situatie. In 1975 waren 200.000 personen bij het arbeidsbureau als werkzoekend ingeschreven, nog eens 100.000 zochten werk zonder ingeschreven te staan en een onbekend aantal personen zag zich - om arbeidsmarktredenen - genoodzaakt om gebruik te maken van de WAO. Groningse onderzoekers<sup>1)</sup> vinden een statistisch significante gevoeligheid van een WAO volume voor de werkgelegenheidsontwikkeling in een aantal bedrijfstakken. Dit is met name het geval in de sectoren nijverheid en industrie (textiel, metaal, leder, enz.) Krimpt de werkgelegenheid in dan stijgt het aantal WAO ers. De lineaire trendtermen in de geschatte vergelijkingen van het WAO-volume zijn overigens steeds positief en beduidend groot: op zich al een reden tot bezorgdheid. Emmerij en Clobus schatten de verborgen werkloosheid in de AAW, WAO en Ziektewet in 1976 op 263.500<sup>2)</sup>. Als we daar de 200.000 open werklozen en de 100.000 niet ingeschreven bijtellen zitten we al tegen de 600.000 . . . !

Bij een beleid zoals dat nu op ons afkomt zal de vraag naar arbeid dus onvoldoende toenemen om de toename in het aanbod te compenseren.

Dat betekent voor de komende 15 jaar een vergroting van de kloof tussen aanbod van arbeid en vraag naar arbeid. De WAO/AAW zal ongetwijfeld een groot deel hiervan opvangen. Het CPB voorspelt een groei van de WAO/AAW van 420 duizend manjaren (510 duizend personen) in 1980 tot 680 duizend manjaren (870 duizend personen) in 2000!

Wellicht dat met een dergelijke groei van de WAO/AAW de werkloosheid beneden de 250 duizend kan blijven. Maar men hoeft geen pessimist te zijn om zelfs dat te betwijfelen, zeker voor de periode 1980-1995 met een sterke groei van de beroepsbevolking. En dan blijft bovendien de vraag hoever men kan doorgaan met het wegdefiniëren van tekort aan werk in arbeidsongeschiktheidstermen.

Daarmee rijst de vraag wat betreft de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, of het *herdefiniëren* van arbeid niet de voorkeur verdient boven het wegdefiniëren van werkloosheid. Deze vraag wordt temeer relevant, indien we ons bezinnen op de aard van de huidige definitie van arbeid.<sup>3)</sup>

Ik hoop, dat deze uiteenzetting duidelijk heeft gemaakt, dat wat hier verwacht wordt van de regering is het komen met een nieuwe visie, waarna de details ingevuld kunnen en moeten worden door en via het tripartite overleg.

---

<sup>1)</sup> Bax, E. H., Th. W. de Boer en K. Sterrenburg, „Arbeidsmarkt en arbeidsongeschiktheid”, *ESB*, 13 juni 1979, 64e Jrg., no. 3208, blz. 580-586.

<sup>2)</sup> L. J. Emmerij en J. Clobus, *Volledige Werkgelegenheid door Creatief Verlof - Naar een maatschappij van de vrije keuze*, Kluwer, Deventer 1978.

<sup>3)</sup> L. J. Emmerij en J. Clobus, Op. cit.

In het tripartiete overleg kan men de individuele voelhorens bij elkaar voegen, zodat men alle signalen uit het maatschappelijk heelal kan opvangen. Dit houdt natuurlijk wél in, dat men op dezelfde golflengte zit en dit brengt ons dan tot de drie punten die te maken hebben met de „onzin” van het tripartiete overleg.

## 2. Pavloviaanse effecten

Zodra een werkgever een werknemer ziet en vice versa begint hij te kwijlen en niet omdat hij iets lekkers voorgeschoteld krijgt, maar omdat kunstmatig gekweekte agressieve neigingen boven komen. Er *moeten* immers tegenstellingen bestaan tussen de beide sociale partners, want anders is er iets loos met het observatievermogen van onze werkgevers of werknemers . . . ! Deze obsessie van het niet a priori accoord *kunnen* zijn is in mijn ervaring één van de meest onaangename aspecten van het tripartiete overleg, dat bovendien nog wordt aangewakkerd door de vele interviews in kranten en tijdschriften en de frequente forumdiscussies op televisie en elders, waar men altijd de werkgever en de werknemers als kempfanen tegenover elkaar plaatst. Met zo'n mentaliteit, die, nogmaals, aangewakkerd wordt door de massamedia zal men altijd beginnen met zich te concentreren op wat men tegenwoordig wel noemt „zero”- en „negative-sum-games” en niet genoeg op „positive-sum game” oplossingen en beleidsmaatregelen. Het zou immers naïef zijn te geloven, dat er oplossingen bestaan waar alle partijen profijt van hebben . . . ! Ik moet hier overigens wel opmerken dat een groot gedeelte van de verantwoordelijkheid voor het in de hand werken van deze mentaliteit ligt bij de regering en het ambtelijk apparaat. Het is immers in eerste instantie aan hen om met uitgewerkte plannen op tafel te komen, die zoveel mogelijk „positive-sum-game” elementen in zich bergen.

Zoals zojuist aangetoond, schort het nogal aan uitgewerkte voorstellen die antwoorden geven op de grote problemen van de jaren 80. Dat is ook niet gemakkelijk en vergt visie van de zijde van de regering en een gevoel voor detail van de zijde van het ambtelijk apparaat. Men zou echter reeds vrede hebben met de overtuiging dat naar dit soort voorstellen wordt toegewerkt, maar dikwijls heeft men deze overtuiging niet. In plaats daarvan krijgt men de indruk dat er teveel op een ad hoc manier op de problemen wordt gereageerd, zoals zij de één na de ander worden geïdentificeerd. Dit bevordert het touwtrekken van de sociale partners in plaats van hen te stimuleren er gezamenlijk de schouders onder te zetten. Voorbeelden kan men vinden in de discussies omtrent het begrip „passende arbeid”, de nadruk die gelegd wordt op de collectieve uitgaven en op het niveau van de lonen, die alle inhouden zowel een gebrek aan inzicht in de huidige en toekomstige problematiek als het daaruit voortvloeiende gebrek aan visie. Een tegenvoorbeeld kan gevonden worden in de geleide loonpolitiek die werd gevoerd in de jaren na de tweede wereldoorlog, toen de gehele bevolking gestimuleerd door de regering, de vakbonden en de werkgeversorganisaties als één man de hand aan de ploeg sloeg om de Nederlandse exportpositie en dus de gehele economie weer veilig te stellen. Maar ja, dit soort uitzonderlijke situaties kan men klaarblijkelijk alleen maar verwachten in tijden van rampspoed en de periode van herstel onmiddellijk daarna.

### 3. Waarom alleen werkgevers en werknemers?

Wanneer men de positieve aspecten van het tripartisme aanvaardt, leidt dit onherroepelijk tot de vraag waarom niet ook andere georganiseerde en niet-georganiseerde groepen in onze maatschappij regelmatig aan de onderhandelingstafel kunnen zitten. In aanmerking genomen dat velen onder ons produceren, maar dat wij allen *consumeren*, is het inderdaad een tikkeltje paradoxaal dat zoveel meer gewicht wordt gehecht aan vakbonden (producenten) dan aan consumentenbonden. Om een voorbeeld te geven, als consument hebben wij er belang bij dat er een rationelere internationale arbeidsverdeling komt, zodat goederen van een bepaalde kwaliteit daar geproduceerd worden, waar dit het goedkoopst kan gebeuren. In plaats daarvan zien wij regelmatig dat wij ons als producent protectionistisch opstellen en doorgaan achter hoge douane barrières goederen te produceren die dan voor ons zelf als consument duurder uitvallen.

In de ontwikkelingslanden geldt ditzelfde voor vele zogeheten „non-governmental organisations”, alsmede natuurlijk voor de niet-georganiseerden in de samenleving. Toen ik directeur was van het Wereld Werkgelegenheidsprogramma van de Internationale Arbeidsorganisatie had ik in de beginjaren nogal eens conflicten met de vertegenwoordigers van de vakbonden uit landen waarin wij mee geholpen hadden aan het uitstippelen van een werkgelegenheidspolitiek. Dit kwam doordat de vakbonden de werknemers in de moderne sector (de zogenaamde arbeidsaristocratie) verdedigden en *mijn* programma stond voor alle mensen in het land die òf in de traditionele en informele sectoren werkten, òf die helemaal geen werk hadden, maar het wel zochten. Het spreekt bijna vanzelf, dat de beleidsvoorstellen heel anders zullen uitvallen wanneer men alleen maar de „happy few” onder de arbeiders op het oog heeft dan wanneer men zich zorgen maakt over de gehele bevolking.

Een tegenvoorbeeld kan gevonden worden in de aanbevelingen van de reeds genoemde SER-Commissie Betaald Educatief Verlof, die in het uitgebrachte interim advies van oktober '78 niet alleen educatieve voorzieningen voorstelt voor werknemers, maar tevens voor andere categorieën, zoals niet-werkende vrouwen. Dit is gedeeltelijk te danken aan een ander hier gesignaleerd feit, namelijk dat in de SER-Commissie onder de onafhankelijke leden vertegenwoordigers van groeperingen in onze maatschappij zitten, andere dan werkgevers en werknemers. Maar het heeft natuurlijk ook veel te maken met het inzicht dat heerst onder de sociale partners.

### 4. Niveau en representativiteit van sociale partners

Misschien zou ik dit punt niet moeten vermelden omdat mogelijk bepaalde mensen zich gegrepen zouden kunnen voelen, maar aangezien het toch iets is, dat mij meerdere malen - vooral in mijn internationale carrière - is opgevallen, zal ik het niettemin heel kort uiteenzetten.

Wat onmiddellijk in het oog springt, is dat vooral vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties zelden zelf ooit ondernemer zijn geweest. Het zijn daarom ambtenaren eerder dan ondernemende en risico nemende types. Dit in tegen-

stelling tot werknemersvertegenwoordigers die in overgrote meerderheid arbeider zijn geweest en de verschillende sporten van de vakbondsladder hebben beklommen.

Het probleem dat mij dikwijls verontrust heeft, ligt dan ook vrijwel uitsluitend bij de vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties. Terwijl ondernemers en vooral de grotere (captains of industry) toch heel dikwijls een heel brede, soepele en liberale (in de progressieve zin) houding aannemen ten opzichte van belangrijke nationale en internationale problemen, spreken hun bureaucratische vertegenwoordigers met een bekrompen en benepen mondje dikwijls de meest fanatieke en gevaarlijke meningen uit. Nogmaals, deze opmerking geldt waarschijnlijk meer voor werkgeversvertegenwoordigers in internationale fora dan binnen het sociaal-economisch gebeuren in ons land. Het is ook onderdeel van het algemene probleem hoe goed vertegenwoordigers worden „gebrieft” en hoever zij kunnen gaan alvorens teruggefloten te worden.