

De loonbeheersing op de viersprong

De arbeidsvoorwaarden zijn in Nederland niet vrij. Een collectieve arbeidsovereenkomst behoeft de goedkeuring van het College van Rijksbemiddelaars; maar dit is niet het meest wezenlijke. De wezenlijke vrijheidsbeperking ligt bij een, van hetzelfde College afkomstig en deels met de collectieve arbeidsovereenkomsten samen vallend, stelsel van loonplafonds, dat naar boven grenzen stelt aan hetgeen de individuele werkgever terzake van het loon met zijn werknemer mag overeenkomen. Wie deze grens overschrijdt, kan in de verte de geldboete en de deur van de gevangenis zien opdoemen. Voor de binnen- en buitenlandse buitenstaander lijkt dit alles bar en boos en bijster star; ingewijden weten echter dat het stelsel soepel, in overleg en vaak in volledige overeenstemming met het bedrijfsleven, i.c. de bedrijfstaksgewijze organen en de Stichting van den Arbeid, wordt gehanteerd. Het College van Rijksbemiddelaars kan gemakkelijk als een samenzwering van dictatoren worden afgeschilderd, maar met even veel — of weinig — recht kan men het als de loopjongen van het bedrijfsleven betitelen.

Hoe dat ook zij, de loonbeheersing sluit de volledige vrijheid van het bedrijfsleven — zowel van de organen daarvan als van de individuele werkgevers en werknemers — uit. Men heeft dit zeven jaar lang aanvaard. De loonbeheersing heeft trouwens datzelfde bedrijfsleven, en meer in het algemeen onze volkshuishouding, geen wind-eieren gelegd.

Thans kentert het tij. Reeds lang schreven de kranten over meer vrijheid in de loonpolitiek. Zij kunnen dat gemakkelijk doen. Wie verantwoordelijkheid draagt in de loonsector is minder gauw tot krachtige uitspraken geneigd. De Sociaal-Economische Raad adviseerde in Maart van dit jaar de Regering; unaniem was hij van mening, dat de organisatie van de loonbeheersing dezelfde moest blijven. Er zouden echter, volgens een kleine meerderheid van de Raad, bij overigens gelijke organisatie, zekere speelruimten moeten komen tussen door het College vastgestelde loonvloeren en loonplafonds; daartussen zou het bedrijfsleven zelf zijn weg mogen vinden. Maar deze „margepolitiek” zou niet aanstonds worden ingevoerd maar pas later — over één of twee jaar. Een grote minderheid van de Raad was er trouwens helemaal op tegen. Om de maat der voorzichtigheid vol te maken vond men elkaar, in dit advies, weer op een aantal ondergeschikte punten, die nog ter sprake komen.

In Juli bleken de werkgevers zich te hebben bedacht. Hun vier verbonden stuurden een verklaring in zee. De inhoud er van was echter meer geruchtmakend dan helder. Mannentaal, maar dan in het vage. „Na 1 Januari 1954 zal, behoudens bijzondere omstandigheden, niet meer aan algemene loonmaatregelen worden meegewerkt”. Dat is in zoverre duidelijk, dat men van overheidswege opgelegde loonsverhogingen over de gehele linie, dus loonronden, verwerpt. Maar betekent het ook dat men tegenstander is van loonplafonds, zoals deze thans door het College worden gehanteerd? Of willen de genoemde verbonden deze, of soortgelijke, plafonds, dus de onvrijheid voor de individuele ondernemer, laten voortbestaan? Men mag er naar raden. Ook nadat commentatoren en explicatoren in de pers en voor de radio hun nuttig werk hebben gedaan. Zo blijkt uit het artikel van A. Albrechts in „E.-S.B.” van 12 Augustus wel van een gewenste coördi-

nerende taak van het georganiseerde bedrijfsleven, maar het hoe en in hoeverre is — zoals de schrijver, in aansluiting bij de verklaring der werkgevers zegt — nog in studie. Toch is zoveel wel duidelijk, dat men in deze kring verandering van lucht wil, dat men bordjes wil verhangen.

Eenzelfde streven is merkbaar bij de confessionele vakbeweging: er wordt decentralisatie gevraagd, meer verantwoordelijkheid voor de bedrijfstaksgewijze organen. Men wil hier in de richting van de bovengenoemde marges. Wil men ook verder? Het is niet duidelijk. Maar ook hier leeft onbehagen.

Duidelijk is slechts het standpunt van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen. De roep om vrijheid in de loonpolitiek vindt in deze kring geen weerklank. Men is bereid in de toekomst over een loonvaststelling door de P.B.O.-organen te praten; maar voorshands moeten wijzigingen beperkt blijven tot versoepeling binnen het bestaande stelsel, dat — en daar wordt van die kant met klem op gewezen — zijn deugdelijkheid, ook volgens de verklaring der werkgevers, heeft bewezen. Het artikel van H. Vos in „E.-S.B.” van 12 Augustus geeft dit standpunt helder weer.

Het is aannemelijk, dat ook de Overheid zich met de zaak bezighoudt. Haar standpunt is echter tot nog toe in diepe duisternis gehuld. Van alle bij de loonvorming betrokken partijen is zij tot nog toe de wijdzaamste geweest. Ook tegenover onze Belgische vrienden? Uit de Belgische pers, die vaak meer weet en althans meer zegt dan de onze, zou men opmaken, dat het wel zo was.

Er is dus deining rondom de loonbeheersing. Welke wind jaagt de golven op? Daar is in de eerste plaats de frisse bries van het vrijheidsverlangen. Waarom zou de Nederlandse Overheid haar subjecten een beperking van de bewegingsvrijheid opleggen, die men elders in de democratische wereld niet kent? Wie het subsidiariteitsbeginsel hoog houdt vindt daarin een extra reden, om te zoeken naar een grotere rol voor „lagere” organen. Verder schrijft men de loonbeheersing starheid toe; en al weten ingewijden vaak beter (het S.-E.R.-advies heeft hier voortreffelijke uiteenzettingen gegeven, die opvoedend kunnen werken op de niet-ingewijden), een systeem is ten slotte een systeem en de soepelheid moet derhalve grenzen kennen. De loonbeheersing heeft voorts geleid tot een zekere uniformering van het loon; met name leidt de werkclassificatie in beginsel tot „gelijk loon voor gelijke arbeid”. Dit heeft zekere voordelen, vooral van psychologische aard, maar de econoom zal aanstonds opmerken, dat een hoger loon in de expanderende bedrijfstakken en bedrijven de functie heeft, de arbeid te leiden naar de plaats, waar hij het nuttigste is. Dergelijke loonverschillen hebben tevens de strekking de arbeider te doen delen in de hogere bedrijfsresultaten van het bloeiende bedrijf, en ook dat achten velen een voordeel. Een verder — be-weerd — nadeel van de loonbeheersing: zij bevorderde de nivellering, en dat is in veler ogen wel het afschuwelijkste wat men een systeem zou kunnen aanwrijven. (Hierbij zij aangetekend, dat de nivellering toch ook haar aantrekkelijke zijden heeft, en dat het voorts allerminst vaststaat, dat een „vrije” loonvorming, waarbij dus de macht der bonden een grote rol speelt, niet tot een nog groter nivellering zou hebben geleid). Ten slotte hebben onze Benelux-partners hun eigen visie en hun eigen critiek op onze loonbeheersing. De wind, die uit al deze

hoeken komt aanwaaien wordt versterkt, doordat zij gestuwd wordt door een hogedrukgebied van optimisme inzake onze economische positie. De betalingsbalans heeft een overschot, de deviezenvoorraad groeit en groeit, en waarom zouden wij dan niet een straf régime vervangen door een, dat meer ruimte biedt?

Zo staan de zaken. De concrete plannen der critici van het huidige systeem zijn weinig scherp omschreven; maar de teneur is te onderkennen. Laten wij, ter nadere precisering, nagaan in welke richtingen de ontwikkeling van de loonpolitiek kan worden gezocht. Het zijn er een viertal.

De eerste weg is de handhaving van het bestaande systeem van loonbeheersing, met binnen het bestaande loonsysteem zodanige wijzigingen in de loonpolitiek, dat enkele der boven aangestipte desiderata worden vervuld. De functie en de bevoegdheden van het College van Rijksbemiddelaars blijven dezelfde; collectieve arbeidsovereenkomsten moeten evenals thans worden gefiatteerd, het College kan loonregelingen treffen en er blijft voor de individuele werkgever een door straffen gesanctionneerd loonplafond. Het verschil met de bestaande toestand is, dat er meer dan thans gestreefd zou kunnen worden naar loondifferentiatie, en wel in tweeërlei zin: bloeiende bedrijfstakken betalen voor dezelfde arbeid een hoger loon dan kwijnende; en de, met verschillen in functie samenhangende, beloningsverschillen nemen toe. Een dergelijke loonpolitiek zou meer dan tot dusverre gericht zijn op een toestroming van arbeiders naar die plaatsen van het economisch leven, waar zij een hoog economisch nut afwerpen. Als extra criterium voor de differentiëring der lonen tussen bedrijfstakken zou men het werkloosheidscijfer in de betrokken bedrijfstak kunnen bezigen, zoals door de Sociaal-Economische Raad is aanbevolen. Er zou langs deze weg gebroken worden met een der belangrijke, zij het niet steeds star volgehouden principes van de huidige loonpolitiek: gelijk loon voor gelijke arbeid.

Wat de denivellering betreft zou verder kunnen worden gegaan dan het College thans, met name op basis van de werkclassificatie, nastreeft. De werkclassificatie is bij de denivellering een nuttig middel, maar de helling van de loonlijn — die het verband tussen het door de werkclassificatie aangegeven puntental en het daarbij behorend loon aangeeft — zou kunnen worden vergroot. Voorts kunnen — en ook dat is door de Sociaal-Economische Raad aanbevolen — de scholings- en omscholingspremies op groter schaal worden toegepast, teneinde de scholingsprikkel te verhogen.

Deze eerste weg kan tot bepaalde resultaten leiden, maar tot meer vrijheid leidt hij niet. Men zou het bedrijfsleven — in casu de Sociaal-Economische Raad — in versterkte mate kunnen inschakelen bij de loonpolitiek in bovenbedoelde zin, maar de Overheid — in casu het College van Rijksbemiddelaars — houdt de uiteindelijke zeggenschap.

De tweede weg biedt een wezenlijke liberalisatie: de margepolitiek. Het bedrijfsleven verwerft hier een zekere vrijheid, zij het tussen de door de Overheid vastgestelde grenzen. Ten principale blijft de loonvorming onvrij, maar er ontstaat een zekere speelruimte. Deze speelruimte kan door het bedrijfsleven worden benut om de differentiaties aan te brengen, waarvan boven sprake was. Zullen zij zodanig uitvallen, dat zij stroken met een rationeel loonpatroon? Men moet het hopen, maar men hoeft er

geen vertrouwen in te hebben. Indien de machtsfactor bij de loonbepaling binnen de marge de doorslag zou geven, valt te vrezen, dat van de denivellering weinig terecht komt en dat krachtig georganiseerde bedrijfstakken of bedrijfstakken waar een sterke E.V.C.-agitatie heerst, of waar de schaarste aan arbeidskrachten het grootst is, de marge het eerst zullen opvullen. De bouwvakken, waar een loonsverhoging economisch gezien misplaatst zou zijn, zouden wel eens een slecht exempel kunnen opleveren.

Daarnaast heeft deze weg een principieel aspect. Indien de Overheid een marge openstelt betekent dit, dat zij geen beperking oplegt aan de opvulling er van. Zou iedere bedrijfstak de lonen tot het maximum willen verhogen, dan behoort de Overheid dit niet tegen te gaan. Zo gezien is het onwaarschijnlijk dat er werkgevers en werknemers gevonden zullen worden die de gereserveerdheid op kunnen brengen om de loonsverhoging achterwege te laten. De toestand in de bedrijfstak moet al zeer slecht zijn wil men aan de invitatie — want dat is het — tot loonsverhoging weerstand bieden. Maar dan betekent de marge weinig anders dan een niet-verplichte algemene loonronde.

De derde weg is die van de vrijheid voor de organen van het bedrijfsleven, waarbij echter de individuele werkgever als tevoren door loonplafonds in zijn bewegingsvrijheid beperkt blijft. Men kan deze weg aanduiden als „overdracht der bevoegdheden aan het bedrijfsleven”.

De eenvoudigste en meest in de lijn van de ontwikkeling liggende constructie is die, waarbij de bedrijfschappen loonverordeningen vaststellen, welke eventueel een loonmaximum omvatten. Deze organen hebben daartoe de bevoegdheid krachtens de Wet op de Bedrijfsorganisatie, zij het dat hun vrijheid beperkt wordt doordat de Minister de verordeningen moet goedkeuren. Wenst men de vrijheid verder te vervolmaken, dan zou de Minister deze bevoegdheden, onder voorwaarde dat zekere richtlijnen gehandhaafd blijven, geheel of ten dele aan de Sociaal-Economische Raad kunnen delegeren. Dit toporgaan zou dan kunnen toezien op het evenwicht in de loonstructuur.

Deze weg is echter niet aanstonds te bewandelen. De schappen zijn er nog niet, en al mag men vertrouwen dat er eertlang een aantal tot stand zullen komen, dan nog is de wijziging in de loonbeheersing slechts graduëel. Wil men in dezen sneller voortgaan dan zou de overdracht der bevoegdheden in dier voege kunnen geschieden, dat aanstonds datgene, wat thans door het College van Rijksbemiddelaars, krachtens het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, wordt verricht, door het toporgaan van het bedrijfsleven — laten wij zeggen de Sociaal-Economische Raad — zal worden gedaan. De collectieve arbeidsovereenkomsten en de eventuele loonverordeningen der bedrijfschappen behoeven dan de goedkeuring van deze Raad; hij kan loonregelingen treffen en de aldus gestelde loonnormen hebben kracht van wet; Aldus zou men inhoud kunnen geven aan de in de verklaring der werkgevers te berde gebrachte gedachte, de S.-E.R. richtlijnen te doen geven — en kracht te doen bijzetten! — voor de bedrijfstaksgewijze organen, al dan niet met publiekrechtelijk karakter.

De Overheid kan bij deze laatste constructie een vinger in de pap houden, doordat zij krachtens de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie een vernietigingsrecht kan uitoefenen met betrekking tot de door de Sociaal-Economische Raad genomen besluiten. Het zal

daarbij een kwestie van tactiek blijken, in hoeverre de Overheid, met haar vetorecht op de achtergrond, haar bedoelingen zal weten te realiseren. Een dergelijke verschuiving van bevoegdheden ligt in zekere zin in de lijn van de ontwikkeling. Zij bekleedt de Sociaal-Economische Raad met vèrgaande bevoegdheden; zo vèrgaand zelfs, dat sommige voorstanders van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie er voor zullen terugdeinzen; de S.-E.R. is in het systeem van de P.B.O. niet geconcipieerd als een orgaan met grote bevoegdheden. Dit maakt het hier geschetste stelsel misschien tot een slechts in theorie bestaande mogelijkheid. Te bedenken is, dat de politici er hun zegen aan moeten geven: er is, in tegenstelling tot de overige drie wegen, een wijziging van het B.B.A. voor nodig, die slechts bij de wet kan geschieden. In het Parlement zou wellicht nauwelijks een meerderheid voor de hier bedoelde constructie kunnen worden gevonden.

Toch is het goed de gedachte van een zodanige machtsverschuiving nog even verder uit te werken, omdat zij een inzicht geeft in de terzake bestaande verhoudingen. Een cynicus zou bij deze machtsverschuiving kunnen aantekenen, dat er in feite heel weinig verandert. Eerst had het College van Rijksbemiddelaars het heft in handen, daarna de Sociaal-Economische Raad. Beide organen kan men, juist uit hoofde van hun bevoegdheden, bestempelen als overheidsorganen. Er worden door deze verschuiving slechts enkele bordjes verhangen: het adres der loonbeheersers verplaatst zich van Emmapark 4 naar Bezuidenhoutseweg 60.

Intussen is deze cynische kijk op de machtsverschuiving te oppervlakkig. Het College van Rijksbemiddelaars vertegenwoordigt de Overheid; de Sociaal-Economische Raad vertegenwoordigt het bedrijfsleven. Het maakt een reëel verschil of de macht primair ligt bij de Overheid of bij het bedrijfsleven, zelfs al bekleedt men dit bedrijfsleven met bevoegdheden, die het in zekere zin tot Overheid stempelen. Hetzelfde geldt voor een loonbeheersing door de bedrijfsschappen. Men zal, als men deze weg opgaat, ervaren dat de sfeer van de loonvorming, en het gedrag van de daarbij betrokken partijen, een wezenlijke wijziging ondergaat. Vakbonden, die het „neen” van het College, zij het mokkend, accepteren, omdat zij achter het College het gezag van de Regering ontwaren, zullen in de P.B.O.-organen soms gedwongen zijn het been stijf te houden. De vrijheid voor het georganiseerde bedrijfsleven, die langs deze weg wordt verworven, zal zich manifesteren in de loonstructuur en in het loonniveau. De vrijheid is een groot goed, maar men verkrijgt haar niet om niet.

Ten slotte is er een vierde weg: die van de vrije loonvorming. Vrijheid betekent in deze, dat de individuele werkgever vrij wordt zijn loon naar believen te verhogen. Dit is het régime dat wij vóór de oorlog kenden. De collectieve arbeidsovereenkomst beperkt de vrijheid van de individuele werkgever naar beneden, niet naar boven. Schaft men de op het B.B.A. steunende loonplafonds af, dan treedt deze toestand in. Het is daarbij niet uitgesloten dat de Overheid zeggenschap behoudt of een richtlijn geeft inzake de collectieve arbeidsovereenkomsten. De vrijheid der organen van het bedrijfsleven behoeft niet een volledige te zijn: zij zijn, meer dan de individuele ondernemer, beperkt door de eisen van het algemeen belang, en het behoeft niet in strijd te zijn met een vrije loonvorming wanneer de Overheid aan deze eisen een zekere kracht weet bij te zetten. Dit laatste zou wellicht zijn juridische basis kunnen vinden in de bevoegdheid,



let eens op
hoeveel U er
op de weg
ziet



R. S. STOKVIS & ZONEN N.V.
140 dealers en subdealers,
overal in Nederland.

welke de Minister van Sociale Zaken op grond van de Wet van 1937 heeft (en die thans, krachtens het B.B.A., bij het College berust) om collectieve arbeidsovereenkomsten onverbindend te verklaren.

De vrije loonpolitiek in deze zin ligt niet aanstonds binnen ons bereik. Onze economische positie is nog te kwetsbaar om de loonsverhogingen te kunnen dragen, die uit een geforceerde stap in deze richting met stelligheid zouden voortvloeien. Maar het grote voordeel van deze vierde weg is, dat men hem geleidelijk en met bedachtzaamheid kan bewandelen. Men kan bedrijfstakken losmaken uit het huidige systeem van de loonbeheersing; de vrijheid wordt aldus stap voor stap herwonnen. Men kan ook eerst andere arbeidsvoorwaarden — zoals pensioenregelingen, winstdelingsregelingen, e.d. — vrijgeven. Voorts ware te overwegen of bij de grootte van de onderneming een criterium zou kunnen liggen: ondernemingen met minder dan tien arbeiders zouden in sommige bedrijfstakken wellicht uit het systeem kunnen worden losgemaakt. Bij de keuze der bedrijfstakken kan men zich laten leiden door de mate waarin een loonsverhoging te dezer plaatse al dan niet schadelijk zou zijn voor de economie als geheel. Een bloeiende bedrijfstak waar men een zekere loonsverhoging wenst, kan wellicht eerder worden geliberaliseerd dan een kwijnende. Men kan voorts in aanmerking nemen in hoeverre er psychologische kettingreacties kunnen ontstaan. Ten slotte kan men letten op de „rijpheid” van de bedrijfstak, bijvoorbeeld in verband met de totstandkoming van P.B.O.-organen. Zo kan de beheersing der arbeidsvoorwaarden door de Overheid stap voor stap worden opgeheven. Langs deze weg is ook de prijsbeheersing en een reeks van fysieke contrôles geleidelijk tot een zaak van het verleden geworden.

Vier wegen. Welke men wil inslaan is een kwestie van politieke voorkeur, meer nog dan van economisch inzicht. Het wil ons voorkomen dat de tweede weg, die der marges, niet de juiste is: hij leidt waarschijnlijk niet tot een juiste loonstructuur, maar tot een min of meer algemene loonsverhoging. De Sociaal-Economische Raad heeft deze methode alleen maar aanbevolen en geen verderstrekkende liberalisatiemethoden in zijn advies getrokken, omdat het tot de S.-E.R. gerichte verzoek om advies in beperkte termen was vervat. Voorts lijkt de overdracht der bevoegdheden van het College aan de S.-E.R. nauwelijks practicable, omdat de politieke hindernissen daartoe te groot zijn. Blijven over: de loondifferentiatie binnen het bestaande systeem van loonbeheersing, de inschakeling der bedrijfsschappen zodra deze er zijn, en het losmaken van bedrijfstakken, groepen van bedrijven, groepen van arbeiders of bepaalde arbeidsvoorwaarden uit het stelsel der plafonds. Deze drie

wegen hebben het grote voordeel, dat zij gecombineerd kunnen worden. Bij deze combinatie kan men handelen naar gelang de omstandigheden het voorschrijven. Zo wordt geen dogmatische politiek gevoerd, waarbij principes op onvruchtbare wijze botsen, doch men kan zich richten naar de feitelijke situatie in de bedrijfstakken en in de bedrijven. Een verstandige liberalisatie van de loonbeheersing in deze zin kan het risico van verstoring van de arbeidsvrede tot een minimum reduceren, leiden tot een rationele loondifferentiatie en tot een gezonde inschakeling der bedrijfstaksgewijze organen en ten slotte tot bevrediging van het vrijheidsverlangen.

Het slagen van een dergelijke politiek heeft de voortgezette wil tot samenwerking van alle betrokkenen als

voorwaarde. Men beseffe daarbij intussen, dat een toegestane vrijheid zal worden benut, en dat de gewenste loondifferentiatie grosso modo een verhoging van het loonniveau impliceert. Een land dat een hoge en stabiele werkgelegenheid nastreeft en dat in sterke mate van de export afhankelijk is zal in dit opzicht voorzichtig moeten zijn. De Regering zal zich altijd moeten voorbehouden om, indien de ontwikkeling haar in dit verband bedenkelijk voorkomt, de teugels weer aan te halen: het instrument der loon- en prijspolitiek is te belangrijk om het uit de hand te laten lopen. Veel zal dus afhangen van de zelfbeperking, welke het bedrijfsleven zich weet op te leggen.