



# De overheid als trendsetter

A. F. VAN ZWEEDEN

Met hun ideeën voor een nieuwe vorm van geleide loonpolitiek spelen de twee CDA-bewindslieden van Sociale Zaken, Albeda en De Graaf, met de gedachte om de overheid tot trendsetter te maken van de loonontwikkeling. De kern van dit idee is de constatering dat door de koppelingen de lonen van ambtenaren, trendvolgers, niet-cao-lonen, het minimumloon en de sociale uitkeringen alle met elkaar zijn verbonden via de regelingsloonindex, die de gemiddelde loonontwikkeling in de particuliere sector aangeeft. Daardoor worden via de onderhandelingen over de cao-lonen van ongeveer 2 mln. loontrekkenden tevens de inkomensstijgingen van ongeveer 4,5 mln. andere inkomensstrekkers bepaald. Daar deze inkomensstijging grotendeels voor rekening komt van de collectieve sector kan de overheid daaraan het recht ontlenen de loonontwikkeling zelf te bepalen. In een tijd van grote financieringstekorten van de overheid, die de neerslag vormen van tegenvallende opbrengsten en van uitgaven die daar nauwelijks mee in overeenstemming zijn te brengen, omdat ze te star zijn, ligt het voor de hand het mes te zetten in de koppelmecanismen die de voornaamste aandrijfkraft vormen.

De eenvoudigste, maar sociaal en politiek minst aanvaardbare oplossing is ont koppeling. Wie daar niet aan wil moet de loonstijgingen in de particuliere sector zien af te remmen. Het Centraal Planbureau berekent dat voor de komende vier jaar een reële loondaling van ten minste 10% nodig is, wil het financieringstekort kunnen worden teruggebracht tot het structureel aanvaardbaar geachte niveau van 4% van het nationale inkomen. Op de werkgelegenheid heeft die loondaling pas op middellange termijn een positief effect.

Het valt te betwijfelen of een dergelijke loonmatiging door vrije onderhandelingen kan worden bereikt. Het is zelfs de vraag of zo'n forse achteruitgang van

de koopkracht, jaar na jaar, wel wenselijk en aanvaardbaar is. Wie, zoals Albeda, aan de haalbaarheid daarvan twijfelt moet wel naar het paardemiddel van de geleide loonpolitiek grijpen.

Een uniforme, uit macro-economische doelstellingen voorgeschreven loonontwikkeling botst met de sterk uiteenlopende ontwikkelingen op het mesoniveau. De vraag moet worden gesteld hoe de overheid kan vaststellen welke stijging/daling van de loonsom zo goed mogelijk in overeenstemming is te brengen met de arbeidsmarktsituatie in een bepaalde sector van het bedrijfsleven. De toch al tamelijk starre loonstructuur zou door een uniform macro-loonbeleid bepaald niet flexibeler worden gemaakt.

Albada en De Graaf, die deze bezwaren ook wel inzien, zijn op zoek gegaan naar een andere invalshoek. Ze menen die te hebben gevonden door de salarissen bij de overheid tot uitgangspunt te kiezen van de inkomensontwikkeling in de hele collectieve sector waardoor een andere koppelingsgrondslag voor de sociale uitkeringen kan worden gevonden. De lonen in het particuliere bedrijfsleven zouden dan, binnen zekere grenzen, nog in vrije onderhandelingen tot stand kunnen komen. Een formele ont koppeling van lonen en sociale uitkeringen wordt door deze oplossing althans optisch vermeden. De overheid krijgt door de omkering, in feite opheffing, van de trendkoppeling tussen de salarissen van ambtenaren en trendvolgers en die van de loontrekkers in het bedrijfsleven direct greep op ruim drie kwart van alle inkomens. Dat lijkt ruimschoots voldoende om een trendsetters loonbeleid te kunnen voeren dat de bekende bezwaren van het koppelmecanisme ongedaan maakt.

Het lijkt een heel logische gedachten gang. Toch hebben de bedenkers tenminste één kardinale vraag tot nu toe onbeantwoord gelaten. Die luidt wat er met het wettelijk minimumloon moet

gebeuren. In de Wet op de aanpassingsmechanismen, gezamenlijk werkstuk van Albeda en De Graaf, vormt het netto minimumloon de koppelingsgrondslag voor de sociale minima. Op zijn beurt is het minimumloon een afgeleide van de regelingsloonindex. In de (nog) gangbare opvatting geldt het minimumloon als beloning voor een arbeidsprestatie en dient daarom verbonden te zijn met arbeidsbeloningen.

Het laagste loon bij de overheid ligt rond f.130 netto per maand hoger dan het wettelijk minimumloon. Wordt dit laagste ambtelijke salaris als grondslag gekozen voor de koppeling met de sociale uitkeringen, dan lijkt het er sterk op dat het paard achter de wagen wordt gespannen. Er lijkt maar één manier om dit probleem op te lossen, namelijk door ook het minimumloon los te maken van de regelingsloonindex. Daarvoor is het nodig het als een soort sociale uitkering te beschouwen. Die oplossing brengt ons in een vicieuze cirkel, want dan zou het minimumloon zelf als een afgeleide van de loonontwikkeling in de collectieve sector moeten worden beschouwd. In dat geval is een andere berekeningsgrondslag nodig voor de sociale minima. Het is immers ongerijmd een van die uitkeringen, het minimumloon, als afgeleide van zich zelf te beschouwen.

In de ideeën van Albeda en De Graaf ontbreekt tot dusver de sleutel voor een geleide inkomenspolitiek-nieuwe-stijl. De overheid kan dan wel tot trendsetter van alle inkomens worden gebombardeerd, wanneer de berekeningsgrondslag ontbreekt is dat een lege formule. Daar komt nog een extra complicatie bij, die al in het voorgaande werd aangeduid. Het salarisbeleid bij de overheid en voor de kwartaire sector zou kunnen dienen als allocatiesysteem voor de werkgelegenheid in de collectieve sector. Die functie kan dat beleid onmogelijk vervullen voor de marktsector waarin toch een zekere afstemming van grootheden als toegevoegde waarde, arbeidsproductiviteit en vraag naar en aanbod van arbeid minimaal noodzakelijk is. Bij de overheid valt de toegevoegde waarde samen met de loonsom en wordt de arbeidsproductiviteit op nul gesteld. Per definitie kan de overheid daarom niet functioneren als trendsetter voor een loonvorming die een allocatiefunctie moet hebben op de arbeidsmarkt in de marktsector.

Het zou denkbaar zijn dat de overheid behalve een geleide loonpolitiek een geleide arbeidsmarktpolitiek gaat voeren. Dat zou het einde van het marktmechanisme en een totale bureaucratische verkoking van de arbeidsmarkt betekenen. Zou Albeda, door Van den Doel een van de weinige intellectuelen in het kabinet-Van Agt genoemd, werkelijk zo een soort samenleving voor de geest staan?

A. F. van Zweeden