



Economische politiek en inkomensbeleid

PROF. DR. D. J. WOLFSON

Inleiding

Waarheden als koeien passen zo goed in het Hollandse landschap dat we ze wel eens over het hoofd zien. Dat geldt ook voor de tautologische kernwijsheid dat in het streven naar economisch evenwicht alles met alles samenhangt. Wie fisconomie bedrijft mag zich dan ook niet blind staren op de economische gevolgen van belastingheffing of openbare uitgaven, doch dient zich tevens te vergewissen van de optimale samenhang van het fiscale instrumentarium met andere instrumenten die inspelen op de omvang, samenstelling en verdeling van het nationale produkt.

Recent heeft de SER een tweetal lang verwachte adviezen besproken over het sociaal-economische beleid op middellange termijn en de inkomensvorming 1). Het eerstgenoemde advies werd vastgesteld in de openbare vergadering van 17 december j.l. In de openbare vergadering van 21 januari werd een eerste bespreking gewijd aan het concept-advies Wetgeving inkomensvorming, waarvan de definitieve vaststelling waarschijnlijk volgende maand zijn beslag krijgt. Nog afgezien van hun materiële inbreng zijn deze adviezen van betekenis omdat zij als tijdsdocumenten de zorgvuldige lezer inzicht geven in de spanning tussen analytisch inzicht en ideologische stellingname die het zoeken naar oplossingen voor onze economische problemen kenmerkt. Naar mijn opvatting heeft deze spanning geleid tot een tekort aan samenhang tussen beide adviezen, hetgeen doet vermoeden dat politiek Den Haag — waar ik de SER dan maar even onder reken — wanneer dat zo te pas komt weinig oog heeft voor de stamboekkoe dat consistentie de doelmatigheid van het beleid allicht bevordert. „Turning the blind eye”, noemen de Amerikanen dat; het verschijnsel dat in de besluitvorming problemen ontweken worden is niet specifiek Nederlands, als dat een troost is. Redenen genoeg om eens te zien of er niet wat ontbreekt aan de onderlinge afstemming van het beleid en zo ja, wat daar achter zou kunnen steken.

Het advies van 17 december 1982

In juni 1979 heeft de SER besloten in beginsel jaarlijks een advies uit te brengen over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Het advies van 17 december, waarom overigens ook door de re-

gering was gevraagd, is een uitvloeisel van dat streven. De hoofdinhoud wordt gevormd door de beleidsaanbevelingen in hoofdstuk 4, waaruit overeenstemming blijkt over de grote lijnen van het te voeren beleid. Zo is er unanimitieit over de noodzaak de bestrijding van de werkloosheid de hoogste prioriteit toe te kennen, en in het inzicht dat herstel van de marktsector daarvoor een eerste vereiste is. Dit vraagt dan om een majeure beleidswijziging gericht op verdere kostenmatiging in het bedrijfsleven, structurele sanering van overheidsuitgaven volgens een meerjarig programma, investeringsstimulering en herverdeling van arbeid. Een dergelijk programma, zo wordt ook uitgesproken, zal deel moeten uitmaken van een onderling op elkaar af te stemmen globaal beleidskader van overheid en bedrijfsleven voor de komende jaren.

Wie in zijn onschuld denkt dat hiermee slechts evidenties zijn uitgesproken herinnere zich de ideologisch bevluchtigde kwartaire-sectorenscenarios te ener, en de absolute prioritering van inflatiebestrijding en tekortverkleining te anderzijde, en trachte zich voor ogen te halen hoeveel bloed, zweet en tranen er voorafgaan aan het moment dat sociale partners in dit soort hoofdzaken dezelfde dingen (laten) opschrijven. Ons nationale instituut voor groepstherapie aan de Haagse Bezuidenhoutseweg bewijst nog steeds zijn maatschappelijk rendement.

Bij het indiceren van beleidsalternatieven wrekt zich ons gebrek aan inzicht in het tempo en de mate waarin het marktmechanisme, eenmaal op het goede been gezet, naar evenwicht tendeeft 2). Naast verschillen in ideologie of doelstellingen noopt derhalve ook de onzekerheid over de effectiviteit van alternatieve scenario's tot een genuanceerde aanpak. In bijlage IV van het advies is een door het CPB opgestelde basisprojectie opgenomen, gevolgd door een vijftal varianten waarin alternatieve samenhangen zijn geschetst die het beeld daarvan kunnen verbeteren. Hiermee worden bouwstenen aangereikt voor een herstelbeleid. Bij wijze van voorbeeld zijn, op basis van dit materiaal, aan het slot van de hoofdtekst een drietal beleidsmogelijkheden nader uitgewerkt.

Drie beleidsmogelijkheden

De eerste beleidsmogelijkheid stoelt op

een combinatie van een substantiële matiging van de nominale lonen t.o.v. de basisprojectie, gecombineerd met een zekere belastingverlichting, een combinatie die in de publieke discussie bekend geworden is als het *plan-Schouten*. De matiging beschermt en verruimt de werkgelegenheid door een verbetering van de rentabiliteit van bedrijven en van de concurrentiepositie. Bovendien werkt een inkomensmatiging *ceteris paribus* per saldo gunstig uit op het financieringstekort. De lastenverlichting wordt in deze gedachtengang ingezet om het verdergaande koopkrachtoffer aanvaardbaar te maken en een mogelijke terugval in de bestedingen te dempen. Het gaat hier dus uitdrukkelijk *niet* om een inflatoire impuls d.m.v. een verhoging van de overheidsuitgaven, zoals in de jaren zeventig, maar om een beleid gericht op beheerste *reflatie* van het vrij beschikbare inkomen t.o.v. een autonome deflatoire impuls als gevolg van loonmatiging. De mate waarin vraaguitval in de particuliere sector op zal treden, als ook de mate waarin een dergelijke operatie per saldo zal leiden tot een mutatie in het financieringstekort, hangt weer af van de snelheid waarmee een verdere arbeidskostenverlaging doorwerkt op binnen- en buitenlandse markten — een vraagstuk waarover, zoals gezegd, grote onzekerheid bestaat. In het advies is er van uitgegaan dat het financieringstekort bij een operatie als daar omschreven zich in 1986 nauwelijks op een lager niveau zal bevinden dan in 1982. In de discussie werd over de aanvaardbaarheid van het financieringstekort nog wel verschillend gedacht. Een meerderheid leek van mening dat een verdere stijging van het tekort in ieder geval vermeden moet worden. Bovendien zal aanvullend beleid moeten worden gevoerd om een reductie van het financieringstekort tot bijvoorbeeld 7% van het netto nationale inkomen veilig te stellen, indien aan een dergelijke teruggang wordt vastgehouden.

Een tweede beleidsmogelijkheid gaat uit van een geleidelijke doch gestage *reductie van het structurele financieringstekort* van de overheid. Lastendrukstabilisatie en financieringstekortvermindering kunnen in die gedachtengang alleen gelijktijdig tot stand worden gebracht bij substantiële ombuigingen in de publieke sector, die in belangrijke mate zouden moeten worden gevonden in de sfeer van de inkomensoverdrachten, de ambtenarensalarissen en de volksgezondheid. In deze optiek past een arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid waardoor de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector achterblijven bij die in de marktsector. Bovendien wordt van deze aanpak een vermindering van de rigiditeiten in de loonvorming verwacht.

Een derde beleidsmogelijkheid, ten slot-

1) SER, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1983-86*, Den Haag, 17 december 1982, nr. 82/20, en *Concept-advies Wetgeving Inkomensvorming*.

2) Zie hierover b.v. S. K. Kuipers, *Economisch herstel en de werking van de marktconomie*, ESB, 20 oktober 1982.

te, legt het accent niet primair bij een kosten- en/of lastenmatiging ter verbetering van de winst en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, maar in een vermindering van de werkloosheid door een drastische *herverdeling van arbeid*. Uitgangspunten zijn daarbij voorts dat een ander niet mag leiden tot een vermindering van de productiecapaciteit of tot hogere kosten. De vereiste evenredige loonaanpassing zal in deze opzet kunnen worden gedempt doordat ruimte ontstaat voor de verlaging van de premiedruk op de looninkomen, omdat de herverdelingsoperatie leidt tot een vermindering van het aantal uitkerings-trekkers, en doordat de loonaanpassing voor de werknemers doorwerkt in de kopelingsmechanismen.

Zoals gezegd, bestond er consensus over de contouren van het te voeren beleid, al legden kroonleden, werkgevers en werknemers duidelijk andere accenten in hun voorkeur ten aanzien van een nadere invulling daarvan 3). Duidelijk werd in ieder geval dat economisch herstel hoe dan ook een beleid vereist gericht op het gedurende een aantal jaren doen achterblijven van de reële arbeidskosten bij een stijging van de arbeidsproductiviteit. En daarmee ben ik bij het inkomensbeleid.

Het concept-advies Wetgeving inkomensvorming

Het concept-advies Wetgeving inkomensvorming wordt ontserd door een grote verscheidenheid van standpunten. Toch is die ogenschijnlijk weinig werkbare pluri-formiteit te herleiden tot drie hoofdstromingen in ons maatschappelijk leven:

1. principiële voorstanders van vrije loonvorming, ook in de huidige sociaal-economische situatie;
2. een principiële stellingname voor geleide loonpolitiek;
3. voorstanders ten principale van vrije loonvorming, die onder de huidige bijzonder moeilijke omstandigheden aanvaardden dat de overheid zich niet geheel passief opstelt tegenover de inkomensontwikkeling in de marktsector.

Over de modaliteiten van de overheidsinvloed op de loonvorming wordt evenwel, ook binnen laatstgenoemde groep, nog verschillend gedacht. Aan één van die modaliteiten wil ik hier in het bijzonder aandacht schenken, en wel aan de eerder door mij bepleite gedachte dat de overheidsbeïnvloeding van de inkomensvorming gedurende de periode van economisch herstel de vorm zou moeten aannemen van een normstellende begeleiding 4). Het concept-advies schetst een dergelijk herstel van *begeleide inkomensvorming* als gekenmerkt door micro-economische vrijheid in macro-economische gebondenheid, en beschrijft het als volgt:

„De macro-economische afstemming van aanspraken op het nationale inkomen geschiedt op centraal niveau en de micro-economische uitwerking komt tot stand in het gedecentraliseerde cao-overleg. De macro-economische binding zou

daarbij bestaan uit de jaarlijkse afkondiging van richtlijnen voor de toegestane loonkostenontwikkeling, gedifferentieerd naar (groepen van) bedrijfstakken en ondersteund door een fiscaal sanctiemechanisme. Deze richtlijnen worden ontleend aan de verwachte productiviteitsontwikkeling (waar nodig rekening houdend met ruilvoetverliezen) en de gewenste rendementsontwikkeling in de bedrijfstakken. Uitgangspunt voor de macro-economische afstemming kan wellicht zijn dat de regering haar concept-richtlijnen daaromtrent in de Stichting van de Arbeid ter discussie stelt in een streven naar consensus over de verdeling van de nationale ruimte. Naar de mate waarin deze consensus zich aftekent is het denkbaar, dat het formuleren van richtlijnen aan de Stichting wordt gedelegeerd in een geleidelijke overgang naar volledig vrije loonvorming aan het einde van de herstelperiode. Uitgangspunt is verder, dat de implicaties voor de collectieve sector van het voorjaarsoverleg met de Stichting van de Arbeid hun vertaling zullen vinden in de kabinetsplannen die op de derde dinsdag van september aan het parlement worden aangeboden. De micro-economische vrijheid, die een dergelijk systeem zou laten, is tweëerlei. In de eerste plaats door de beoogde vorm van sanctiëring via marktconforme prikkels. Overschrijding van de richtlijn zou per bedrijf gesanctioneerd kunnen worden door een selectieve verhoging van heffingen in de collectieve sfeer. Daarmee zou bedrijven die mogelijkheden zien meer te betalen, een legale uitweg geboden worden om hun concurrentiepositie te benutten. Anderzijds zou een dergelijke heffing helpen een olievlekwerking naar andere bedrijven en bedrijfstakken in te dammen. In de tweede plaats kan een stelsel van geleide inkomensvorming zijn doel bereiken onder volledige vrijheid van sociale partners om — met inachtneming van de gegeven productiviteitsrichtlijnen en het globale sanctiemechanisme — zelf inhoud te geven aan de nadere invulling van alle in geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden”.

Een pleidooi voor begeleide inkomensvorming

Een systeem van begeleide inkomensvorming biedt een werkbaar compromis tussen een op zich zelf wenselijke micro-economische contractvrijheid en een onvermijdelijke macro-economische gebondenheid van het loonaandeel in het nationale inkomen. Een micro-economische contractvrijheid is wenselijk als een goed op zich zelf in een decentrale economische orde. Ze is bovendien waarschijnlijk het meest bevorderlijk voor een flexibilisering van de beloningsstructuur, als noodzakelijke voorwaarde voor een beter functionerende arbeidsmarkt en een hernieuwde economische dynamiek.

Anderzijds is een vorm van globale, macro-economische gebondenheid voor

dit moment volstrekt onontbeerlijk. Het is ongelooftwaardig, ja zelfs volstrekt onverantwoord om in het eerder besproken advies inzake het sociaal-economische beleid van 17 december 1982, waarin nota bene expliciet naar het uit te brengen advies inzake de inkomensvorming verwezen wordt, te pleiten voor een consistent meerjarig beleid gericht op economisch herstel, en anderzijds de inpassing van het loonaandeel in de nationale ruimte geheel toe te vertrouwen aan de uitkomst van het marktproces. De ervaring zou ons toch ruimschoots moeten hebben geleerd dat de arbeidsinkomensquote niet op eigen kracht naar een evenwichtswaarde tendert. In de huidige uitgangssituatie, waarin het beheersen van de loonsom per werknemer al moeilijk genoeg is in het licht van de nog te verwachten werkloosheidsontwikkeling, worden de zwakke bedrijven en bedrijfstakken onvermijdelijk de dupe van een geheel vrije loonvorming, tenzij de overheid iedere overschrijding van de *maatschappelijke* productiviteitsstijging compenseert in een geforceerde kaalslag van het *voorzieningsniveau* 5).

De frustratie die bij het merendeel van de sociale partners heeft geleid tot een pleidooi voor volledig vrije loonvorming is wel begrijpelijk. Te lang is de marktsector — en met name het overig inkomen — *sluitpost* geweest van de nationale rekening. Dat is verkeerd, omdat sluitposten bij een rationele afstemming van verlangens in een behoorlijk democratisch bestel hoe dan

3) Hoewel het ontwerp-advies in de openbare vergadering van 17 december zonder hoofdelijke stemming unaniem werd aanvaard, blijkt uit de bij die gelegenheid afgelegde verklaringen en uit de publiciteit rond de voorbereidingsfase een duidelijke voorkeur bij de werkgevers voor de tweede, en bij werknemers voor de derde beleidsmogelijkheid. De eerste beleidsmogelijkheid had nogal wat steun onder de kroonleden.

4) Zie A. G. J. Haselbekke en D. J. Wolfson, Nederland en de jaren tachtig, *Maandschrift Economie*, 1981, blz. 459-474 en mijn: Arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector, in: M. Brouwer en M. J. Ellman, *De collectieve sector in de crisis*, Kluwer, Deventer, binnenkort te verschijnen.

5) Het begrip maatschappelijke productiviteitsstijging is destijds geïntroduceerd door Kessler als maatstaf voor een „houdbaar” reëel beschikbare inkomensstijging per inkomens trekker (G. A. Kessler, De publieke sector in de jaren tachtig, *ESB*, 17 oktober 1979, blz. 1065-1072). Het is onlangs ook gehanteerd door de Commissie Economische Deskundigen van de SER, in haar jongste rapport van november 1982 (*Rapport economische groei en financiering publieke sector*, SER nr. 82/21, blz. 7). Het duidt op de verandering van de productie per *inkomens trekker* in tegenstelling tot de verandering van de productie per *werkende* (het traditionele productiviteitsbegrip), en stoelt op het inzicht dat *alle* inkomens uiteindelijk bevestigd moeten worden uit de toegevoegde waarde van de marktsector. Te voorzien is dat het aantal inkomens trekkers ten laste van de publieke sector (de som van het aantal aldaar werkenden en de uitkeringsgerechtigden) voorlopig nog zal stijgen, omdat de marktsector het groeiende arbeidsaanbod niet aan kan. Dit leidt — via premiedrukstijgingen — tot een opwaartse druk op de loonsom per werknemer in de bedrijvensector, tenzij de kosten van de volumestijging in de inkomens ten laste van de collectieve sector geheel en al zouden worden verhaald op het niveau van de collectieve voorzieningen.

ook niet voor mogen komen. Maar die conclusie geldt dan óók voor de verzorgingsstaat, die in een democratie niet voor het voldongen feit mag worden geplaatst dat alle ruimte al vergeven is in het loonoverleg, in een situatie waarin een belasting- of premieverhoging die de ruimte te boven gaat bedreigend is voor de werkgelegenheid. Zolang het secundaire fiscale instrument met grote omzichtigheid moet worden gehanteerd in het hervinden van het economisch evenwicht zal het primaire instrument daaraan mede dienstbaar moeten worden gemaakt.

De micro-economische onderhandelingsvrijheid, die ik bepleit, geeft ruimschoots gelegenheid om per cao inhoud te geven aan wat er wenselijk en mogelijk is. Daarenboven zal juist ook de beoogde en met marktconforme sancties versterkte differentiatie naar produktiviteitscategorie bijdragen tot een beter functioneren van de arbeidsmarkt en tot het indammen van een onverantwoorde loonnavolging. De bewering dat ervaringen in het verleden twijfel zouden doen rijzen aan de uitvoerbaarheid van zo'n differentiatie berust op een misverstand. In het verleden werd de differentiatie „van onderen af” opgebouwd. In het hier bepleite systeem wordt zij ex ante en „van boven af” — bij voorbeeld door het CPB — ingeschat, op basis van de beschikbare bedrijfstakgegevens. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de destijds beoogde differentiatie in de loonpolitiek volgde op een periode van loondruk, die tot grote krapte op de arbeidsmarkt had geleid en alle ruimte had verschaft voor loonnavolging in relatief zwakke bedrijfstakken 6). Toen kon het niet op. Nu is het op. In het huidige tijdsgewricht zal het loonbeleid dan ook mede dienstbaar moeten zijn aan de door Schouten bepleite *rendementspolitiek* 7). Nog afgezien van de al gememoreerde aanspraken uit hoofde van de sociale zekerheid zal de produktiviteitsontwikkeling in de bedrijven niet geheel beschikbaar zijn voor aanpassingen in de loonsfeer zolang de rendementsontwikkeling de continuïteit van de werkgelegenheid blijft bedreigen. Verder zij nog opgemerkt dat de loonvorming zich in een dergelijk beleid uiteraard zal moeten richten op een evenwichtsbevorderende vorming van *uurlonen*, ten einde een verantwoorde ontwikkeling in de richting van arbeidstijdverkorting niet in de weg te staan.

De koppelingsmechanismen nader beschouwd

Ten slotte biedt een systeem van gedifferentieerde begeleide loonvorming een mijns inziens aanvaardbaar alternatief voor de bestaande trend- en koppelingsmechanismen. In dit voorstel wordt aan de kruip-door-sluip-door-ontluistering van de trend een halt toegeroepen door over te gaan op een systeem waarin iedereen weet waar hij aan toe is. In het algemeen is de produktiviteitsontwikkeling in de dienstverlening laag. Dat beeld wordt ook bevestigd door de verontrustende ontwikkeling

van de personeel/dienstenverhouding in de kwartaire sector, als ruwe benadering van de ontwikkeling van de produktiviteit aldaar 8). Op korte termijn zou een afstemming van arbeidsvoorwaarden op de produktiviteitsontwikkeling dan ook een achterblijven impliceren van de ambtenaren en trendvolgers op wat er mogelijk is in de meeste overige bedrijfstakken. Dat is niets nieuws, dat gebeurt al, maar tot dusver op arbitraire gronden, en op basis van „animal spirits” in de meningsvorming over de relatieve positie van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. En men moet al een kind in het kwade zijn om niet in te zien dat het klimaat voor de werkers in de collectieve sector voorlopig niet verbetert.

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Mijn systeem geeft ambtenaren en trendvolgers om te beginnen een gegarandeerde minimumpositie, en daarnaast het recht om over de nadere invulling van hun arbeidsvoorwaarden vrij te onderhandelen. Bovendien — en dat is op termijn het belangrijkste aspect — is de geringe produktiviteitsstijging bij de overheid geen wet van Meden en Perzen. Invoering van „productivity bargaining” bij de overheid geeft alle betrokkenen een gevestigd belang bij het opvoeren van de produktiviteit, een belang dat tot dusver ontbrak. Juist nu het inzicht in de produktiviteitsontwikkeling van de overheid toeneemt is het van nationaal belang dat dergelijke inzichten ook in de besluitvorming worden geëndogeniseerd. Met Nieuwenburg meen ik te mogen verwachten dat ambtenaren en trendvolgers in een dergelijk systeem op langere termijn hun relatieve positie in arbeidsvoorwaarden zullen kunnen handhaven 9). In concreto zal het onderhandelen op basis van een gefixeerd aandeel in de nationale loonsom immers leiden tot een opvoeren van de arbeidsproductiviteit en het afstoten van maatschappelijk onrendabele taken. Overigens hoeft een dergelijk systeem bewuste verschuivingen binnen de verdeling van die loonsom ten behoeve van kwaliteitsverbeteringen in de collectieve sector niet uit te sluiten, op voorwaarde dat die kwaliteitsverbeteringen daartoe dan ook worden geëxpliciteerd.

Voor de uitkeringstrekkers zie ik geen andere oplossing dan koppeling aan de laagste produktiviteitscategorie, al was het maar om te voorkomen dat aan een hogere inkomenslijn gekoppelde uitkeringen op den duur zouden uitstijgen boven primaire inkomens in de laagste categorie. Voor iets beters — bij voorbeeld voor uitkeringen, met name bij invaliditeit, die een compenserend element inhouden voor alles wat men maatschappelijk tekort komt bij uitsluiting uit het arbeidsproces, zie ik op het ogenblik geen solidariteitsruimte. Al te onerucers lijkt deze benadering mij niet, het

is in ieder geval beter dan een rechtsonzekere z.g. „beleidsmatige” koppeling waar we nu op aan dreigen te stevenen.

Het geheel overziende komt dit pleidooi tegemoet aan de belangrijkste desiderata van de commissie-Wagner. Het is flexibeliserend, het is marktconform, het laat volle autonomie, voor zover dat passend is, het doet iets ordelijks aan de trend en de koppelingen en het geeft een instrument voor een beleid gericht op rendementsherstel. Voorts biedt het een concrete instrumentatie van de door de FNV mogelijk geachte macro-economische richtlijn ter zake van de loonsomstijging per werknemer. Waar wachten we op?

Fisconomie en economische orde

Bij de openbare vaststelling van het advies van 17 december zorgde het kroonlid Schouten voor enig leven in de brouwerij door van zijn geloof in zijn eigen plan te vallen. Op het eerste gezicht lijkt het inderdaad of de beleidsmogelijkheid van een aan loonmatiging gekoppelde belastingverlichting aan betekenis heeft ingeboet als gevolg van de nieuwste economische ontwikkelingen. Bij nadere beschouwing blijkt dat evenwel in hoofdzaak te liggen aan de tot dusver grotendeels impliciete keuzen die de regering en de meerderheid van de SER gemaakt hebben inzake het inkomensbeleid. In Schoutens' gedachtengang zou een inkomensmatiging *ceteris paribus* hebben bijgedragen aan een beheersing van de overheidsuitgaven, zowel door een vermindering van de uitstoot van arbeid, en daarmee van de volumecomponent in de groei van de sociale-zekerheidsuitgaven, als via een eveneens gematigd niveau van ambtenarsalarissen en sociale uitkeringen bij de veronderstelde handhaving van de trend- en koppelingsmechanismen. Door per 1 januari de facto de trend en de koppelingsmechanismen buiten werking te stellen nam de regering een voorschot op die matiging. Doch daarmee schiep zij tevens een begin van ruimte voor „productivity bargaining” in het bedrijfsleven, met de hierboven beschreven risico's van een cumulatieve afwenteling van de lasten van de crisis op de werklozen.

Nu de werkenden de vrijheid krijgen zich een preferent aandeel toe te eigenen in wat er nog komt aan *welvaartsstijging*, laat het zich aanzien dat het steeds grotere legioen van werklozen het zal moeten zien te rooien met een nagenoeg constant aandeel

6) Zie over het wel en wee van het loonbeleid in de naoorlogse herstelperiode bij voorbeeld N. Dercksen e.a., *Vijfendertig jaar SER-adviezen*, Deel I, 1950-64, Kluwer, Deventer, 1982, blz. 467-476.

7) D.B.J. Schouten, *Macht en wanorde*, Stenfert Kroese, Leiden, 1980, hoofdstuk 14.

8) Zie hierover SCP/CPB, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980.

9) C. K. F. Nieuwenburg, *Ambtenaren en het trendbeleid*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1982, blz. 227-245.

in het nationale inkomen. Het is kortzichtig om de koppelingsmechanismen alleen maar te zien als een molensteen om de nek van het bedrijfsleven, het vormde ook de ballast waarmee het loonschip gestabiliseerd kon worden. Die „ballast” van solidariteit vormde enerzijds een endogene rem op looneisen, en anderzijds een inspirerend argument om te matigen en die solidariteit niet op het spel te zetten. Dat hoeft nu allemaal niet meer, en daarom staat Schouten, bij een geheel vrije loonvorming, instrumenteel met lege handen. Daar komt dan nog bij dat het nieuwe Freia-model wellicht de gunstige invloed van een loonmatiging onderschat 10), wat ook al niet bijdraagt tot de glorie van het plan-Schouten, maar dat is niet zo'n punt voor wie zijn gezond verstand wil blijven gebruiken bij de interpretatie van modeluitkomsten. De kern van de zaak is dat economisch herstel alleen realiseerbaar is wanneer we greep houden op het loonaandeel in het nationale inkomen 11). En dat is de „missing link” tussen de twee besproken SER-rapporten.

Waarom die aarzeling om het inkomensbeleid niet alleen in mooie woorden, maar ook in daden dienstbaar te maken aan het herstelbeleid? Bij zo'n beladen retorische vraag past een speculatief antwoord: ik denk dat werkgevers, werknemers en de huidige regeringscoalitie ieder hun eigen lessen hebben getrokken uit hun ervaringen in de jaren zeventig. Immers, naarmate het inzicht groeide dat een voortdurende stijging van belasting- en premiedruk via afwenteling op het winstinkomen de continuïteit van de werkgelegenheid bedreigde is inkomensmatiging in de afgelopen jaren steeds weer bepleit en zelfs afgedwongen om onze verzorgingsstaat, onder handhaving van de trend- en koppelingsmechanismen, nog enigermate betaalbaar te houden. Daarmee kreeg het inkomensbeleid een para-fiscaal karakter: als het secundaire instrument bedreigend werd voor de werkgelegenheid grepen we naar de primaire inkomensvorming om de overheidsrekening rond te krijgen. De sociale partners en de huidige regeringscoalitie zijn dat beu; de werkgevers omdat het loonbeleid niet — zoals in de jaren vijftig — ten dienste heeft gestaan aan het rendements- en investeringsbeleid; de vakbeweging omdat zij haar onderhandelingsvrijheid veilig wilde stellen, het kabinet omdat het een redres in de economische orde wenst met een geringere rol voor de verzorgingsstaat. Vandaar de hernieuwde roep om vrije loonvorming bij grote delen van de samenleving. Van de sociale partners is de FNV de enige die nog aarzelt, beducht voor het gevaar van een afwenteling van de lasten van de crisis op de werklozen. Kortom, wat zich thans ontrolt is een gevecht om het gezag om offers te vragen en lasten te verdelen, een slag om de fisconomie van de economische orde.

Over de ideologische normen en waarden die in het huidige economische beleid opgeld doen kan men verschillend denken. Maar hoe we daar ook als burger tegenover staan, als economen zouden we toch het hoofd koel moeten kunnen houden, en instrumenten niet moeten verwarren met

doelstellingen. Een (be)geleide loonpolitiek *kan* — als in de jaren vijftig — worden ingezet voor een herstel van de marktsector (mits flexibel geïnstrumenteerd, zoals hierboven uiteengezet). Een beleid gericht op de reflatie van de vraag in de marktsector is *echt* iets anders dan bestedingspolitiek die de kwartaire sector (de sector van de „non-tradeables”) doet groeien. Faalangst doet naar schablonen grijpen: het grootste gevaar dat ons bedreigt is dat we uit angst voor de fouten van de jaren zeventig de kansen van de jaren vijftig niet opnieuw pakken en de fouten van de jaren dertig herhalen.

D. J. Wolfson

10) In dezelfde geest ook F. W. Rutten, Prioriteit voor werkgelegenheid en economische groei, *ESB*, 5 januari 1983, blz. 6.

11) Deze uitspraak kan categorisch zijn voor zover rendementsherstel een noodzakelijke voorwaarde is voor het behoud en het scheppen van arbeidsplaatsen. Overigens zijn de hier besproken eerste en derde beleidsmogelijkheden gevoeliger voor de loonontwikkeling dan het door werkgevers bepleite ombuigingsscenario. Het plan-Schouten is kwetsbaar omdat loonmatiging zeker moet zijn gesteld voordat belastingverlichting aan de orde kan komen, en herverdeling van arbeid behoeft een begeleide loonvorming om zeker te stellen dat arbeidstijdverkorting niet blijft steken in een accommoderend beleid ten koste van rendementsverbetering.