

# Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig

PROF. DR. W. DRIEHUIS\*

**De effectiviteit van het beleid van loonmatiging dat in de jaren zeventig werd gevoerd, is teleurstellend geweest. In dit artikel wordt een analyse gegeven van een aantal factoren die tot die geringe effectiviteit kunnen hebben bijgedragen. Tegen die achtergrond wordt ook het pleidooi voor een sterkere differentiatie in de lonen gezien. Voorts wordt het vraagstuk van de relatie tussen loonvorming en economische orde aangesneden.**

## 1. Inleiding

Evenals het kabinet-Den Uyl streeft het kabinet-Van Agt naar het voeren van een zogenaamd matigingsbeleid. Door de groei van de collectieve sector te remmen en te streven naar reductie van het aandeel van de loonsom van bedrijven in de aldaar gevormde toegevoegde waarde, wordt gepoogd een verbetering van het rendement op het geïnvesteerde vermogen te bewerkstelligen. Na kortere of langere tijd zou dit een verhoogde investeringsactiviteit induceren. De nieuwe productiecapaciteit die hierdoor ontstaat, zou evenwel niet tot verdere onderbezetting leiden omdat de investeringen zelf ook afzet vormen en de gematigde nominale loonontwikkeling, de spil waarom het beleid draait, de export zou bevorderen. Een sterkere groei van de productie, meer arbeidsplaatsen en een betere benutting daarvan zouden de werkgelegenheidssituatie verbeteren en de werkloosheid verminderen.

Een essentieel onderdeel van het matigingsbeleid is het inkomensbeleid, in het bijzonder het beleid gericht op de beheersing van de nominale loonontwikkeling. Daarnaast speelt het budgettaire beleid een belangrijke rol. Zowel budgettair beleid als loonbeleid staan niet alleen ten dienste van de bevordering van groei, werkloosheidsbestrijding en inflatievermindering, maar kennen differentiaties om de personele inkomensverdeling te beïnvloeden.

Monetair beleid, wisselkoerspolitiek, sectorstructuurpolitiek, arbeidsmarktbeleid en beleid m.b.t. de herverdeling van arbeid spelen geen of een geringere rol. De gehanteerde middelen van economische politiek zijn veelal kwantitatieve middelen (instrumenten). Kwalitatieve middelen en hervormingen komen niet of in veel geringere mate aan bod. De beleidsoriëntatie is voornamelijk macro, ondanks evidente specifiek sectorale problemen en een slecht functionerende arbeidsmarkt 1).

Er kan niet worden ontkend dat de vakbeweging, hoewel niet altijd van harte, tot op heden medewerking aan het gevoerde beleid heeft gegeven. Recente gebeurtenissen aan het loonfront lijken het matigingsbeleid echter op losse schroeven te zetten. FNV en CNV zeggen niet langer een dergelijk beleid bij hun leden te willen bepleiten nu er in de werkloosheidssituatie geen significante verbetering valt te bespeuren en de sociale uitkeringen onder druk komen te staan.

De werkgevers zijn maar ten dele van het matigingsbeleid gecharmeerd geweest. Het onderdeel dat betrekking had op de loonvorming stond hun niet bijster aan. Dit valt te verklaren uit het feit dat er bij een gereguleerde loonontwikkeling voor het bedrijfsleven beperkingen ontstaan bij het inspielen op knelpunten die zich op de arbeidsmarkt voordoen.

Een wet niet-cao-inkomen (incidenteel loon) werd door hen recentelijk overbodig en onzinnig genoemd 2). Zij zien liever de collectieve sector inkrimpen met een evenredige vermindering van de collectieve-lastendruk, en aldus een vergroting van de koopkracht ontstaan ten behoeve van door de marktsector geproduceerde, respectievelijk geïmporteerde, goederen en diensten.

Tegelijk met de afweer tegen een gematigde en gereguleerde loonontwikkeling wordt de roep om een sterkere differentiatie in de primaire lonen vernomen. Het idee is dat de huidige beloningsverhoudingen een niet adequate afspiegeling vormen van de bestaande schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt en dat bijvoorbeeld vuil, zwaar, gevaarlijk en eentonig werk wordt onderbetaald.

In dit artikel wordt het idee van een meer geprononceerde loondifferentiatie geplaatst tegen de achtergrond van het streven naar het voeren van een matigingsbeleid. Allereerst wordt een poging ondernomen dit begrip te definiëren en vervolgens wordt aangegeven hoe het inkomens-, loon- en verdelingsbeleid daarin passen. Daarna worden enige aspecten van de feitelijke loonontwikkeling belicht tegen de achtergrond van het veel gehoorde idee dat de feitelijke nominale loonontwikkeling te sterk geweest zou zijn ten gevolge van door de vakbeweging opgeschroefde initiële contractloonsstijgingen. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan het beleid m.b.t. de personele inkomensverdeling en de daarbij nagestreefde differentiatie naar inkomensgroepen. Een bezinning op de relatie tussen economische orde en loonbeleid met het oog op de problemen van de jaren tachtig sluit dit artikel af. Vanwege de ruimtebeperking blijft een aantal relevante zaken buiten beschouwing, zoals bijvoorbeeld het mogelijke positieve verband tussen loondifferentiatie en arbeidsmobiliteit 3).

\* Hoogleraar macro-economie aan de Universiteit van Amsterdam. De auteur dankt prof. dr. J. van den Doel, prof. dr. J. J. Klant, drs. R. A. de Klerk en prof. dr. A. Peper voor hun opmerkingen bij de eerste versie van dit artikel, alsmede Leo de Haan, Kees Jansen en Harman Korte voor de verleende technische assistentie. De heer B. L. de Groot van het CPB was steeds bereid de gevraagde informatie te verschaffen. Geen van de genoemde personen draagt uiteraard enige verantwoordelijkheid voor dit artikel.

1) Zie voor een opsomming van een aantal mogelijke oorzaken van de slecht functionerende arbeidsmarkt W. Driehuis, *Labour market imbalances and structural unemployment*, *Kyklos*, 1978, blz. 638-661, alwaar ook wordt berekend wat dit voor de werkloosheid betekent.

2) Zie de *Werkgever*, 1979, blz. 6.

3) Zie het artikel van C. de Galan in dit nummer.

## 2. Matigingsbeleid, inkomensbeleid, loonbeleid en verdelingsbeleid

### 2.1. Matigingsbeleid

Het is voor een goed begrip van wat thans aan het loonfront gebeurt, noodzakelijk te kijken naar wat eerder in de jaren zeventig plaatsvond. Ten dele gaat het hierbij om maatschappelijke processen en vraagstukken van arbeidsverhoudingen, ten dele ook om algemene economische ontwikkelingen.

Voor de eerstgenoemde aspecten zij verwezen naar de voortreffelijke artikelen van De Valk en Peper 4). Van de algemene economische problematiek wordt hier zeer beknopt melding gemaakt, nl. slechts voor zover relevant voor de loonontwikkeling. Achtereenvolgens vindt een globale behandeling plaats van het z.g. matigingsbeleid, het inkomensbeleid, het loonbeleid en het verdelingsbeleid.

*Matigingsbeleid*, een term die men overigens tevergeefs in de leerboeken over economische politiek zal zoeken, kan m.i. het best worden omschreven als het geheel van beleidsmaatregelen dat erop gericht is zowel de primaire verdeling van het nationaal inkomen als de verhouding tussen marktsector en collectieve sector aan te passen aan de vertraagde groei van het nationaal inkomen. Als in de toelichtingen op het beleid ook wordt gesproken over positieve groeiaspecten, dan wordt bedoeld dat een aangepaste verdeling van het nationaal inkomen de groei daarvan zou bevorderen en dat deze groei sterker zou zijn dan zonder matigingsbeleid valt te verwachten. Het gaat dus om een correctie van de *verdeling* van de primaire netto produktiewaarde van bedrijven over lonen en overig inkomen (winsten) en om een correctie met betrekking tot de verdeling van het beschikbare nationaal inkomen over marktsector en collectieve sector, vanwege vertraagde, en ten behoeve van sterkere, groei.

In brede kring ontstond in de jaren zeventig de notie dat zich structureel een ongewenste ontwikkeling voerde met betrekking tot het aandeel van de winsten in de produktiewaarde en dat de collectieve sector ten opzichte van de marktsector te sterk was gegroeid. Hoewel beide tendenties ook in de jaren zestig werden opgemerkt en De Nederlandsche Bank in die jaren geen jaarverslag voorbij liet gaan zonder op daarmee verbonden gevaren te wijzen, maakte de groei-vertraging een discussie hierover urgent. Dat zou zo blijven want de groei van het nationaal inkomen viel later nog tweemaal terug, om thans vrijwel tot stilstand te komen.

Essentieel is dat in de onderliggende analyse beide verdelingsvraagstukken sterk op elkaar werden betrokken. De grondslag hiervoor werd mijns inziens gelegd door Stevers die aan het einde van de jaren zestig onder meer het volgende schreef 5):

„Vrijwel alle politieke partijen in Nederland hebben de opzet om in de jaren zeventig de overheidsuitgaven, inclusief de sociale verzekeringen sneller te doen stijgen dan het nationaal inkomen (...). Van belang zijn vooral de stijging van de *marginale* tarieven, die veroorzaken dat de actieve beroepsbevolking van iedere inkomensverbetering steeds minder 'schoon in de hand' overhoudt (...). Daartegen ontstaat verzet. Men wenst wel meer kollektieve voorzieningen en begrijpt wellicht dat uit een oogpunt van bestedings-effect daarvoor compenserende maatregelen nodig zijn, doch wenst niet daarvoor zelf een offer te brengen (...). De werknemers trachten dus de lastenverhoging af te wentelen, een handelwijze die des te begrijpelijker is gezien de tegenstelling die wordt ervaren tussen arbeid en kapitaal (...). De negatieve betalingsbalans zal via liquiditeitsverkrapping druk leggen op de bedrijfsinvesteringen. Deze laatste dreigen voorts te worden aangetast doordat de sterke loonsverhogingen resulteren in een voortgaande stijging van de arbeidsinkomensquote waarmee een verdere teruggang van de winstquote correspondeert. Dit impliceert een verdere daling van het kapitaalrendement, waardoor de investeringsneiging wederom onder druk komt te staan. De tweevoudige druk op de bedrijfsinvesteringen (...) brengt de economische groei in gevaar en schept *op den duur* te weinig arbeidsplaatsen, met als gevolg structurele werkloosheid. Deze zou er dan toe bijdragen dat op den duur een verhoging van het reële beschikbare loon wordt afgedwongen die wel compatibel is met de claim van de kollektieve sektor”.

Het is niet al te stoutmoedig om een aantal causaliteitsketens in het model Vintaf II op te vatten als een formalisatie van deze denkbeelden. De kabinetten-Den Uyl en -Van Agt ontwierpen vervolgens langs deze lijnen een matigingsbeleid waartoe in feite onder het kabinet-Biesheuvel de aanzet was gegeven. Hoewel dit beleid steunde op verschillende pijlers in de vorm van budgettair beleid, verdelingsbeleid en prijsbeleid, scharnierde het, om met Den Uyl te spreken, om de beheersing van de nominale loonontwikkeling. Uit het betoog van Stevers, maar beter uit het Vintaf-model, dat in de beleidsvoorbereiding een belangrijke rol speelde, blijkt hoe men zich de macro-economische relaties voorstelde 6). In de inleiding van dit artikel werd er een beknoppte weergave van gegeven.

Een matiging van de nominale loonontwikkeling wordt met behulp van de Vintaf-modellen gepresenteerd als een „uniek” instrument van economische politiek. Een geringere stijging van het contractloon per werknemer in bedrijven heeft namelijk na enige jaren (volgens Vintaf II) tot gevolg dat 7):

- de werkloosheid afneemt;
- het inflatietempo vermindert;
- het betalingsbalanssaldo op de lopende rekening verbetert;
- de groei van de produktie wordt bevorderd;
- de winstquote van bedrijven stijgt en
- de collectieve-lastendruk afneemt.

Een bijkans magische effectiviteit van slechts één instrument dus. Geen wonder dat de politici van alle grote partijen, ook als ze in de oppositie zitten, niet om spoorboekjes met deze resultaten heen willen. Volgens de Vintaf-modellen is er geen enkel ander instrument van economisch beleid waarmee zoveel vliegen — progressieve en behoudende — in één klap worden gevangen. Zowel *Puimruimen en opbouwen* (VVD), *Bestek '81* (CDA-VVD) als *Werkgelegenheid door solidariteit* (PvdA) werden met een Vintaf-model onderbouwd.

Beleid gericht op het matigen van de nominale loonontwikkeling is dan ook inderdaad gevoerd en er werd aanzienlijke effectiviteit aan toegeschreven. In *Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid* werd verkondigd: „Matiging van de nominale loonontwikkeling is immers van essentiële betekenis voor het realiseren van de hiervoor geschetste doelstellingen” 8). In *Bestek '81* luidde de boodschap niet anders: „De hiervoor genoemde combinatie van doeleinden kan slechts gerealiseerd worden indien alle betrokkenen (bereid zijn) (...) bij te dragen tot een duidelijke matiging van de nominale loon- en prijsontwikkeling” 9). Onder het kabinet-Den Uyl vond in twee jaren een looningreep plaats en werd voorts door middel van overleg en overreding geprobeerd de gewenste loonontwikkeling tot stand te brengen. De laatstgenoemde vormen waren, met wisselend succes, eerder door het kabinet-Biesheuvel toegepast. Onder het kabinet-Van Agt is naast het gebruik van overleg vooralsnog alleen een loonpauze afgekondigd.

4) J. M. M. de Valk. Continuïteit in verandering, *ESB*, 19/26 december 1979, blz. 1348-1351 en A. Peper, Coöperatie, conflict en coalitie, *ESB*, 19/26 december 1979, blz. 1359-1372.

5) Th. A. Stevers, *Openbare financiën en economie*, Leiden, 1971, par. 7 van hoofdstuk VII „Een somber perspectief”, blz. 282.

6) Deze causaliteitsketens zijn bijvoorbeeld beschreven in H. den Hartog, Th. van de Klundert en H. S. Tjan, De structurele ontwikkeling van de werkgelegenheid in macro-economisch perspectief, in: *Werkloosheid*, Pre-adviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, Den Haag, 1975, blz. 49-110 en CPB, *Een macro-model voor de Nederlandse economie op middellange termijn (Vintaf II)*, Occasional Paper no. 12, Den Haag, 1977.

7) Zie b.v. de CEC-nota 1977, die als bijlage A is opgenomen in W. Driehuis en A. van der Zwan, *De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien*, Leiden, 1978.

8) Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en werkgelegenheid, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 951, blz. 3.

9) *Bestek '81*, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 081, blz. 54.

Het is wellicht nuttig een aantal belangrijke parameters en omstandigheden waarop de (vermeende) effectiviteit van het matigingsbeleid berust hier nog eens te vermelden, nl.:

- de mate waarin de werkgelegenheid gevoelig is voor veranderingen in de reële loonvoet (en de reële kapitaal-kosten);
- de mate waarin het nominale loon is geïndexeerd voor de prijsontwikkeling;
- de gevoeligheid van de investeringsquote voor de veranderingen in de winstquote en de bezettingsgraad;
- de mate waarin autonome, dan wel autonome plus endogene wijzigingen van de collectieve-lastendruk in de loon-som worden afgewenteld;
- de mate waarin overdrachtsinkomens en ambtenaren-salarissen (incl. trendvolgers) samenhangen met de nominale loonontwikkeling;
- de samenhang tussen collectieve sector en arbeidsinkomensquote;
- de prijselasticiteiten van import en export;
- het vigerende systeem van wisselkoersvorming.

De meeste van deze samenhangen zijn eerder uitvoerig onderwerp van discussie in dit blad en daarbuiten geweest. Het is daarom niet nodig, er thans wederom gedetailleerd op in te gaan. Kort samengevat kan de kritiek op de macro-aspecten van het gevoerde matigingsbeleid en de onderbouwing met Vintaf II worden weergegeven door de opsomming van de volgende discussiepunten:

- is het wel juist om het beleid in de jaren zeventig te onderbouwen met een model dat vooral de economische structuren van de jaren zestig weergeeft 10)?
- is niet onnodig lang de veelsoortige kritiek op het z.g. jaargangenmodel van het CPB genegeerd 11)?
- had niet een bredere inventarisatie van het economisch-politieke instrumentarium tot de mogelijkheden behoord 12)?
- is het niet wenselijk om naast het traditionele macrobeleid meer plaats in te ruimen voor een herstructurering van de Nederlandse industrie 13)?
- is het niet noodzakelijk meer aandacht te geven aan de aard en de ontwikkeling van het incidentele loon 14)?
- is het niet zo dat snel wisselende meningen van de beleidsadviseurs over de gevolgen van economisch-politieke maatregelen het overleg tussen werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en de overheid onnodig hebben bemoeilijkt 15)?
- is er niet te weinig aandacht geschonken aan monetaire variabelen in de analyses en is het monetaire beleid van De Nederlandsche Bank niet te passief geweest 16)?
- bestond er niet te weinig oog voor de mogelijkheden om tot herverdeling van het aantal arbeidsplaatsen te komen 17)?
- is een beleid gericht op loonmatiging wel effectief onder een systeem van beweeglijke wisselkoersen 18)?
- is er niet te emotioneel aangekeken tegen de mogelijkheid om het profijtbeginnel in sterkere mate toe te passen 19)?
- was het niet mogelijk geweest de sterke terugval in de groei van de z.g. autonome bestedingen (overheidsconsumptie en -investeringen en woningbouw) te voorkomen 20)?
- is men niet te weinig creatief geweest t.a.v. het volumebeleid m.b.t. de overdrachtsinkomens en heeft men niet te passief toegezien hoe de werkgevers een deel van hun fallend beleid en gebrek aan initiatief en durf via de WAO afwentelden op de gemeenschap 21)?
- is het niet wenselijk de gulden te devalueren 22)?
- was het niet mogelijk besluitvormingsprocessen m.b.t. investeringen, bestedingen en inkomensvorming anders te organiseren 23)?

In plaats van deze vragenlijst af te maken is het wellicht beter om met de OECD te constateren dat „(...) the defensive (cursivering, Dr.) measures being adopted by governments to cope with immediate economic and social difficulties had the long run effect of distorting resource allocation retarding productivity increases and non infla-

tionary growth, and thus shifting the burdens to others (other sectors, consumers, taxpayers and, sometimes, other countries)” 24) en dat het de voorkeur verdient te streven naar een meer „positive adjustment”. In par. 6 kom ik hierop terug.

## 2.2. Inkomens-, loon- en verdelingsbeleid

Het is niet de opzet van dit artikel, de (mogelijke) resultaten van het matigingsbeleid precies te evalueren. Er moge worden volstaan met op te merken dat een aantal belangrijke doelstellingen van het beleid in termen van werkgelegenheid, inflatie e.d. niet werd gerealiseerd in de mate die men zich had voorgesteld. Persoonlijk geloof ik niet dat het gevoerde beleid effectief had kunnen zijn en mijn opsomming van een groot aantal vraagpunten in paragraaf 2.1 duidt aan waarom niet 25). Laten we thans bezien hoe de onderdelen inkomens-, loon- en verdelingsbeleid eruit zagen en met welke oogmerken zij werden gevoerd, daarbij bewust het budgettaire beleid grotendeels negerend.

In het lijstje van kwantitatieve middelen van economische politiek treffen we de term *inkomensbeleid* (incomes policy) aan. Met Pen 26), ben ik geneigd deze eng te interpreteren, d.w.z. de term zo te verstaan, dat hiermee bedoeld wordt op die vorm van overheidsbeleid die bewust gericht is op de

10) Zie W. Driehuis en A. van der Zwan, De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien, in het boek met dezelfde titel, Leiden, 1978, hfst. 2.

11) Deze kritiek is o.a. samengevat in W. Driehuis, An analysis of the impact of demand and cost factors on employment, *De Economist*, 1979, nr. 2, blz. 255-286. Zie evenwel ook de recente studie van H. den Hartog en H. S. Tjan, *A clay-clay vintage model approach for sectors of industry in the Netherlands*, Den Haag, 1979.

12) Zie W. Driehuis en A. van der Zwan, op. cit.

13) Zie b.v. het themanummer van *ESB* over de Sectornota met bijdragen van Van der Geest, Bartels, Hoffman, Wijkstra, De Jong en Admiraal, *ESB*, 24 oktober 1979.

14) Zie b.v. P. Kramer, Twijfels rond de afwenteling in het model Vintaf II, *ESB*, 21 november 1979, blz. 1221-1227.

15) Zie C. J. van Eijk, Ontwikkelingen in de voorbereiding van de Nederlandse economische politiek, *Maandschrift Economie*, 1979, blz. 524-525.

16) Zie b.v. P. Korteweg, De stagflatie van de jaren zeventig; feiten en verklaringen, in: Pre-adviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, 1978, blz. 31-108, alsmede A. Knoester in diverse studies, zoals recentelijk *Over de monetaire gevolgen van de betalingsbalans*, Discussienota 8002, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1980.

17) Zie het themanummer van *ESB* over arbeidstijdverkorting met bijdragen van Van der Geest, Van den Doel, Vogelaar, Driehuis en Bruyn-Hundt en Van der Laan, *ESB*, 21 maart 1979.

18) Zie b.v. D. B. J. Schouten, Internationale stagflatie bij vaste en flexibele wisselkoersen, in: Pre-adviezen van de Vereniging voor Staathuishoudkunde, 1978, blz. 1-30.

19) Zie b.v. J. van den Doel, *Het biefstuksocialisme en de economie*, Utrecht, 1979, blz. 56.

20) Zie W. Driehuis, Werkloosheid als object van macro-economisch onderzoek, *Beleid en Maatschappij*, 1979, blz. 255-269.

21) Het falen van de industrie is bij herhaling aan de kaak gesteld door o.a. de directeur-generaal van Industrie van het Ministerie van Economische Zaken. Er zou in de industrie onvoldoende aandacht zijn geweest voor produktinnovatie en procesverbetering en het bedrijfsleven zou t.a.v. een aantal snelle en ingrijpende veranderingen in produktie, afzet en marketing een overwegend afwachtende houding hebben aangenomen.

22) Zie b.v. J. J. Klant, Biedt depreciatie soelaas?, *ESB*, 22 augustus 1979, blz. 842-844.

23) J. van den Doel, De werkloosheid als coördinatieprobleem, *Beleid en Maatschappij*, 1979, blz. 234-247.

24) OECD, *The case for positive adjustment*, Parijs, 1979, blz. 17.

25) Zie in dit verband ook de opsomming van tekortkomingen van het beleid in de jaren zeventig in J. Pen, Conflicterende doelstellingen, *ESB*, 19/26 december 1979, blz. 1352-1358, i.h.b. blz. 1354. Pen noemt er zeven: 1. het voortdurend oplopend aantal werklozen en uitkeringsgerechtigden; 2. het relatief achterblijven van de kapitaalvorming; 3. het hoge inflatietempo; 4. de afgenomen concurrentiekracht t.o.v. het buitenland; 5. de verzwakking van het financiële weerstandsvermogen van de bedrijven; 6. de voortdurend oplopende druk van de collectieve lasten; 7. de uitputting van onze natuurlijke bodemschatten.

26) J. Pen, *Income distribution*, Harmondsworth, 1971, blz. 330.

beïnvloeding van de ontwikkeling van de primaire inkomens, d.w.z. van lonen, winsten, rente-inkomen, huren en pachten. Anders dan De Galan 27) die een ruime interpretatie voorstaat, sluit ik de beïnvloeding van de secundaire inkomensverdeling door middel van inkomensoverdrachten van het begrip uit, evenals het zogenaamde bronnenbeleid, dat zich richt op de beïnvloeding van inkomensverwervende eigenschappen. Gewoonlijk wordt met het hanteren van de term inkomensbeleid bedoeld op de beïnvloeding van de *vorming* van inkomen ter beteugeling van „cost-push“-inflatie en niet op de beïnvloeding van de besteding ervan. Soms wordt er ook het beleid m.b.t. de persoonlijke inkomensverdeling onder begrepen. Dit komt mij echter weinig doelmatig voor en ik zie hiervoor liever de term verdelingsbeleid gereserveerd. Logisch geïmpliceerd blijft echter wel de beïnvloeding van de categoriale inkomensverdeling.

Zo bezien is inkomenspolitiek vooral een macro-economisch instrument dat de vorming van een beperkt aantal globale categorieën primaire inkomens tracht te beïnvloeden, alsmede de relatieve verdeling tussen deze categorieën. Hoe bijvoorbeeld de loonsom over de individuele loontrekkers, of de winstsom over de afzonderlijke bedrijven is verdeeld blijft dan buiten beschouwing.

Doelstellingen van inkomenspolitiek waren de gebruikelijke, d.w.z. door middel van de beïnvloeding van bestedingen, produktiecapaciteit en produktiekosten stond de inkomenspolitiek ten dienste van de handhaving van intern (werkgelegenheid) en extern (betalingsbalans) evenwicht, bestrijding van de inflatie en bevordering van de produktiegroei. In de praktijk van het matigingsbeleid heeft inkomenspolitiek vaak loon- en prijsbeleid betekend.

Gedurende de beschouwde periode (1971-1979) zijn twee vormen van *loonbeleid* aan bod geweest, nl. vrijwillige aanvaarding van bepaalde maatregelen en loonbeïnvloeding die via wettelijke maatregelen werd afgedwongen. Van de laatste vorm zijn voorbeelden te vinden in 1974 en 1976 toen het kabinet-Den Uyl met de loonwet in de hand de loonontwikkeling „leidde“. In de overige jaren probeerde de regering werkgevers en werknemers ervan te overtuigen dat een bepaalde ontwikkeling van de contractlonen wenselijk was, zonder dat er een bindende regeling tot stand kwam die dit moest effectueren.

Het is onontkoombaar in dit verband nog eens een type tabel te reproduceren, dat in de jaren zeventig nogal eens werd gehanteerd om partijen op de gevolgen van hun handelen te wijzen. De tabel staat bekend onder de naam *koektabel*. Er is aan toegevoegd een opstelling die aangeeft hoe bij een *bepaalde* groei van de reële beschikbare loonsom per werknemer de macro-economische winstquote (na aftrek van belastingen en premies) muteert.

Tabel 1. Een koektabel uit de jaren zeventig

Groei reëel nationaal produkt .....	%
Groei actieve beroepsbevolking .....	a
Groei reëel nationaal produkt per hoofd (a-b) .....	b
Mutatie van de ruilvoet in % van het reëel netto nationaal produkt .....	c
Reële netto inkomensgroei per hoofd van de actieve beroepsbevolking (c+d) .....	d
Verzwaring collectieve lasten:	e
— belastingen .....	
— sociale premies .....	
— niet-belastingmiddelen .....	
f	
hetgeen in termen van het beschikbaar inkomen buiten de collectieve sector overeenkomt met .....	g
Resteert voor reëel beschikbare (e-g) inkomensverbetering per hoofd van de actieve beroepsbevolking (incl. incidenteel) .....	h
Reëel beschikbaar inkomen voor minimumloon	
Even meer dan het minimumloon	
Modaal inkomen	
2X modaal inkomen	
4X modaal inkomen	
Wijziging macro-economische winstquote (na aftrek belastingen en premies)	

Deze tabel geeft aan dat als de koek — het reële netto nationaal produkt gecorrigeerd voor ruilvoetveranderingen — met een *gegeven* percentage groeit, deze groei verdeeld wordt over de groei van de reële beschikbare netto winsten en de reële beschikbare netto lonen. Dit is dus niets anders dan een tautologie, ook als hij wordt geschreven in termen per hoofd van de actieve beroepsbevolking, zoals in tabel 1 is gebeurd. Het is verbazingwekkend te zien hoe deze definitie het afgelopen decennium de gemoederen heeft beziggehouden, als zouden er de meest diepgaande economische inzichten mee te verkondigen zijn. Het is bovendien een gevaarlijke tabel, die bij onoordeelkundig gebruik foutieve conclusies in de hand werkt.

Stel 28) dat de netto reële inkomensgroei per hoofd in een bepaald jaar geraamd wordt op 5%. Neem voorts aan dat de verzwaring van de collectieve-lastendruk 0,7% bedraagt, hetgeen bij een aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen van 50%, neerkomt op een drukverzwaring van 1,5% in termen van het beschikbaar inkomen buiten de collectieve sector. Het reële besteedbaar inkomen per hoofd kan dan met  $5 - 1,5 = 3,5\%$  toenemen. Blijft het reële besteedbaar inkomen van de modale werknemer hierbij ten achter en stijgt dit b.v. met 2,5%, dan is het verschil beschikbaar voor winstherstel. Gaat het reële besteedbaar inkomen van de modale werknemer boven de genoemde 3,5% uit, dan daalt de winstquote. Het gevaar is nu dat, indien zou worden gesteld dat de collectieve-lastendruk sterker zou moeten toenemen dan met 1,5%, b.v. geconcludeerd zou worden dat de groeivoet van het per capita inkomen onveranderd zou blijven en dat de aanvankelijke verdeling tussen lonen en winsten geen invloed zou ondergaan. Dit hoeft beslist niet het geval te zijn en uitkomsten van empirische modellen illustreren dat. Het hangt er maar helemaal van af hoe in de collectieve sector de lastenverzwaring wordt gebruikt en welke reacties zij oproept, of en hoe het reële nationaal inkomen zich wijzigt. Wordt het financieringstekort verkleind of niet, worden er overdrachtsuitgaven mee gefinancierd of investeringen, wordt de stijgende collectieve druk afgewenteld in winsten of lonen, of niet? Dit zijn enkele mogelijkheden die bepalend zijn voor te trekken conclusies. Er zijn genoeg andere casusposities te bedenken die de gevaren van de ogenschijnlijke aantrekkelijkheid van de koektabel onderstrepen. Het normatieve gebruik ervan heeft dan ook terecht weerstand opgeroepen.

In tabel 1 is ook de verdeling van de reële loonontwikkeling over een vijftal inkomenscategorieën vermeld. De samenhang tussen matigingsbeleid, loonbeleid en verdelingsbeleid komt daarin duidelijk naar voren. De redenering was de volgende. Indien de reële groei van het per capita inkomen lager is en men de behoeftenvoorziening via de collectieve sector niet al te zeer wil aantasten en tevens de winstquote wil laten toenemen, dan zal het reële beschikbare per capita looninkomen niet meer kunnen stijgen of zelfs moeten afnemen. Wil men dan de sterkste schouders de zwaarste lasten laten dragen, dan zal er *verdelingsbeleid* in deze richting gevoerd moeten worden, los van de overwegingen die men hier toch al voor kon hebben.

Er is de afgelopen jaren duidelijk gestreefd naar een nivellering van de reële beschikbare looninkomens. Dit gebeurde zowel via het proces van primaire loonvorming als via de weg van belastingen, premies, e.d. In het kader van het z.g. *primaire* verdelingsbeleid vond een aantal structurele optrekkingen van het minimumloon plaats en werd het minimumjeugdloon ingevoerd. Voorts waren contractloonstijgingen in de vorm van een voor ieder gelijk bedrag en de gedifferentieerde wijze waarop de prijscompensatie in de contractlonen werd verwerkt kenmerkend voor het primaire verdelingsbeleid. Het *secundaire* verdelingsbeleid bestond

27) C. de Galan, Over inkomenspolitiek, *De Economist*, 1968, blz. 313.

28) Dit voorbeeld is ontleend aan de *MEV* 1975, blz. 22.

o.a. uit aanpassing van de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting ten faveure van de laagste inkomens, het overnemen van premiebetalingen voor de sociale verzekeringen door het Rijk en het wijzigen van premiebetalingen voor bepaalde sociale verzekeringen. De inflatiecorrectie werd voorts niet (ten volle) gerestitueerd, hetgeen een nivellerende werking had. Tot slot kan melding worden gemaakt van huurgewinningsbijdragen, individuele huursubsidies, studietoelagen e.d. die men echter wellicht beter tot de tertiaire inkomensverdeling kan rekenen.

### 2.3. Conclusie

Uit het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het gevoerde matigingsbeleid in belangrijke mate loonbeleid was. Dit loonbeleid werd meestal op globale wijze en op basis van overleg en overreding gevoerd. Blijkens uitkomsten van Vintaf II en beleidsdocumenten hield men het voor mogelijk dat loonbeleid zeer gunstig en effectief zou zijn voor alle doelstellingen van economische politiek, d.w.z. ook gunstig voor een gelijkmatiger personele inkomensverdeling, want het loonbeleid werd gedifferentieerd gevoerd naar inkomensgroepen. Voorts zou het zowel heilzaam zijn voor een correctie van de categoriale inkomensverdeling en van de verdeling van het beschikbare inkomen over marktsector en collectieve sector.

Er kan echter worden vastgesteld dat de gestelde doelen van economische politiek niet werden gerealiseerd in de mate die men wenste. Het gevoerde matigingsbeleid was dus nauwelijks effectief. Men bediende zich van te eenvoudige redeneringen en een beperkt aantal globale middelen van economische politiek, die nauwelijks pasten op de feitelijke problemen. Een aantal mogelijke alternatieven werd onbenut gelaten.

## 3. De feitelijke loonontwikkeling

### 3.1. De loonsom per werknemer

Los van de vraag of het looninstrument ooit zo effectief kon zijn als werd beredeneerd en gehoopt, is het van belang na te gaan hoe de loonontwikkeling feitelijk verliep en of de verdelingspolitieke doelstellingen werden bereikt.

Wat de feitelijke nominale loonontwikkeling betreft wordt wel gewezen op de overmatige toename van de z.g. initiële contractloonstijgingen. Van den Doel doet dit bijvoorbeeld in een aantal publikaties (29). Ook bij Stevers (30) en Schouten (31) treft men deze stelling aan. In deze gedachten-gang is vooral de afwenteling van directe belastingen en premies in de contractlonen hier de oorzaak van. Dit zou tot gevolg hebben dat ook het reële beschikbare inkomen van de modale werknemer meer toeneemt dan met de gewenste verdeling van het nationaal inkomen overeenkomt (zie tabel 1). Voor de winsten is dan minder beschikbaar en/of er komt minder collectieve behoeftebevrediging tot stand dan het voornemen was.

Anderen, zoals bijvoorbeeld Van Eijk (32), De Wolff en ondergetekende (33) wijzen vooral op de uitbundige ontwikkeling van het incidentele loon (34). Deze zienswijze leidt tot enigszins andere conclusies, zoals hierna zal blijken. Overigens gaat het in beide benaderingen niet in de eerste plaats om een analyse van de *loonvorming*, maar om observatie en interpretatie van cijfers.

Gedurende de periode 1971-1979 stijgt de loonsom per werknemer in bedrijven met 11,5% per jaar. In de jaren vóór 1976 bedroeg de gemiddelde stijging 14%, in de jaren daarna ca. 8%. Een dergelijke afzwakking is ook waarneembaar in de binnenlandse prijsontwikkeling. Naast de invloed van het prijsbeleid is hier vooral sprake van een minder sterk stijgend invoerprijspeil. Niet alleen kwam de internationale prijsbeweging in iets rustiger banen, maar bovenal vertoonde de gulden een sterke waardstijging. Deze opwaardering hing

vooral samen met het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Dit werd op zijn beurt weer veroorzaakt door de binnenlandse onderbesteding en de export van aardgas.

Onderstaande tabel geeft aan hoe de verschillende componenten tot de gemiddelde stijging van de loonsom per werknemer hebben bijgedragen. Deze opstelling is alleen *volledig* te geven voor de jaren na 1972, omdat voordien geen splitsing van prijscompensatie en initieel door het CPB mogelijk wordt geacht. De redenen hiervoor worden uitvoerig uit de doeken gedaan in het *CEP 1973 35*).

Tabel 2. Gemiddelde stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven 1973-1979, naar componenten (in procentuele mutaties)

Sociale lasten werkgevers (incl. pensioenpremies) .....	0,5
Incidenteel .....	1,4
Prijscompensatie en overloop .....	7,1
Initieel .....	2
Totaal .....	11

Hieruit blijkt dat een belangrijk deel van de nominale loonontwikkeling samenhangt met de ontwikkeling van het consumptieprijsspeil. Incidenteel en initieel nemen samen ongeveer 30% voor hun rekening, waarbij de invloed van de laatstgenoemde looncomponent iets achterblijft bij de eerstgenoemde.

Bij een beoordeling van de feitelijke ontwikkeling van de loonsom per werknemer dringt zich een aantal gezichtspunten op, die hierna kort zullen worden behandeld. In de eerste plaats is er de mogelijkheid de feitelijke nominale loonontwikkeling te plaatsen tegenover de geraamde loonontwikkeling. Deze vergelijking stelt ons wellicht ook in staat iets meer te zeggen over het relatieve belang van de initiële loonmutatie t.o.v. de incidentele. In de tweede plaats is het mogelijk na te gaan in welke mate de feitelijke ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote in bedrijven is beïnvloed door de loonontwikkeling. Hoewel het bereiken van een bepaalde arbeidsinkomensquote geen doelstelling van economische politiek is, wordt aan de ontwikkeling van deze grootheid grote betekenis toegekend in de beleidsvoorbereiding met het oog op de ontwikkeling van de investeringen. In de derde plaats is er het gezichtspunt van het reëel beschikbaar inkomen per werkende i.v.m. de verdeling van het nationaal inkomen over marktsector en collectieve sector.

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de in september van een jaar in de *Macro Economische Verkenning* geraamde loonontwikkeling en de feitelijke ontwikkeling. Hierbij dient te worden aangetekend dat de loonraming voor de jaren 1971, 1972, 1975, 1978 en 1979 een z.g. exogeen karakter had. Dit betekent dat de verwachte loonontwikkeling bij wijze van *veronderstelling* werd gepresenteerd. Welke overwegingen bij het opstellen van zo'n raming een rol spelen is niet precies duidelijk. Zeker lijkt evenwel dat de regering hierop invloed heeft in die zin dat met deze raming wordt geïndiceerd welke loonstijging zij wenselijk vindt met het oog op het te voeren beleid. Daarnaast is het mogelijk dat zij de uitkomst van de loononderhandelingen in remmende zin wil beïnvloeden, reden waarom zij de loonraming extra benedenwaarts kan aanpassen. In de

29) Zie b.v. de publikaties in noot 38 en noot 40.

30) Zie Stevers, op. cit.

31) D. B. J. Schouten, Hoe komen we eigenlijk aan meer winst, want meer winst is op den duur meer werk, hfst. 6 in W. Driehuis en A. van der Zwan, op. cit.

32) Zie Van Eijk, op. cit.

33) Zie W. Driehuis en P. de Wolff, A sectoral wage-price model for the Netherlands, hfst. 14 van H. Frisch, *Inflation in small countries*, Berlijn, 1976.

34) Een uitvoerige en interessante uiteenzetting over het karakter van het incidentele loon wordt gegeven in de CPB-studie *De incidentele loonbeweging in de sector bedrijven*, Den Haag, november 1978.

35) *Centraal Economisch Plan 1973*, blz. 83-84.

Tabel 3. De loonontwikkeling in bedrijven 1971-1979; raming in september en realisatie (procentuele mutaties)

	1971 a)	1972 a)	1973 a)	1973 b)	1974 a)	1974 b)	1975 a)	1976 b)	1977 b)	1978 a) c)	1979 a) c)
<b>Loonsom per werknemer</b>											
geraamd .....	10,5	13,5	9	13	10,1	13	13	9,7	8,2	7,6	5,8
realisatie .....	13,1	12,6	15,6		15,7		12,8	11,0	8,0	7,3	6,8
verschil .....	2,6	- 0,9	6,6	2,6	5,6	2,7	- 0,2	1,3	- 0,2	- 0,3	1
<b>Sociale lasten werkgevers (incl. pensioenpremies)</b>											
geraamd .....	0,5	0,4	1,0	1,0	0,8	0,8	0,6	0,1	0,4	0,4	0,1
realisatie .....	0,8	0,3	2,3		0,9		- 0,1	0,3	- 0,6	0	0,5
verschil .....	0,3	- 0,1	1,3	1,3	0,1	0,1	- 0,7	0,2	- 1,0	- 0,4	0,4
<b>Incidenteel</b>											
geraamd .....	2,2	2,0	1,0	1,5	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	1,5	1,3
realisatie .....	1,5	0,3	2,9		1,5		- 0,2	2,0	1,3	1,5	1,3
verschil .....	- 0,7	- 1,7	1,9	1,4	0,5	0,5	- 1,2	1,5	0,3	0	0
<b>Contractloon</b>											
geraamd .....	7,8	11,1	7,0	10,5	8,2	11,2	11,4	9,1	6,9	5,7	4,4
realisatie .....	10,8	12	10,4		13,3		13,1	8,7	7,3	5,8	5,0
verschil .....	3	0,9	3,4	-0,1	5,1	2,1	1,7	- 0,4	0,4	0,1	0,6

a) Exogene raming.

b) Endogene raming.

c) Voorlopig.

Bronnen: Ramingen: MEV 1971 t/m 1979; realisatie: opgave CPB en MEV 1980.

jaren 1976 en 1977 was de loonraming van het CPB endo-geen, d.w.z. gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, het consumptieprijspeil, de arbeidsmarktsituatie en de verwachte effectieve afwenteling van directe belastingen en premies voor de sociale verzekering 36). Voor de jaren 1973 en 1974 werd zowel een exogene als een endogene loonraming gepubliceerd.

Met uitzondering van de jaren 1972, 1975, 1977 en 1978 komt de feitelijke groei van de loonsom per werknemer in bedrijven hoger uit dan de geraamde. Dit beeld is niet terug te vinden voor het contractloon. Hierbij optredende ramingsverschillen komen niet op een *systematische* wijze in de ramingsverschillen van de loonsom per werknemer tot uiting. De ramingsverschillen van het incidenteel loon lijken wat dit betreft belangrijker.

In tabel 4 zijn de ramingsverschillen van de loonsom per werknemer gecorreleerd met de ramingsverschillen van de drie onderscheiden componenten voor de periode 1971-1979. De gevonden resultaten leiden er niet toe dat de genoemde globale hypothesen dienen te worden verworpen, althans wanneer voor 1973 en 1974 de endogene loonraming wordt gehanteerd. (Hierna wordt daar nog op teruggekomen.)

Tabel 4. Regressieresultaten m.b.t. de ramingsverschillen van de loonsom per werknemer, 1971-1979

Verklarende variabele	1973 en 1974 als exogene raming	1973 en 1974 als endogene raming
<b>1. Ramingsverschil sociale lasten werkgevers</b>		
coëfficiënt a) .....	3,00 ( 3,0)	1,52 ( 2,7)
constante a) .....	1,69 ( 2,6)	0,93 ( 2,7)
R <sup>2</sup> /DW statistic .....	0,56/1,75	0,52/2,29
<b>2. Ramingsverschil incidenteel loon</b>		
coëfficiënt a) .....	1,47 ( 2,2)	0,72 ( 1,7)
constante a) .....	1,62 ( 2,2)	0,95 ( 2,2)
R <sup>2</sup> /DW statistic .....	0,40/0,83	0,30/1,32
<b>3. Ramingsverschil contractloon</b>		
coëfficiënt a) .....	1,21 ( 3,7)	0,40 ( 0,9)
constante a) .....	-0,26 (10,3)	0,58 ( 0,9)
R <sup>2</sup> /DW statistic .....	0,66/2,82	0,10/2,77

a) Tussen haakjes staat de t-waarde vermeld.

Het is om de eerder aangeduide redenen niet mogelijk om voor de beschouwde periode de ramingsverschillen in het contractloon volledig te onderbouwen. Voor de jaren 1971 en 1972 kan nl. de invloed van prijscompensatie en initiële loonstijging niet worden gesplitst. Tabel 5 geeft dus alleen een onderbouwing voor de jaren 1973-1979. Het blijkt nogal een verschil te maken of voor de jaren 1973 en 1974 de exogene dan wel de endogene loonraming wordt gehanteerd. In het laatste geval zijn de ramingsverschillen voor de prijscompensatie en het initieel aanzienlijk geringer.

Ook hier kunnen enige correlaties een indicatie geven over het bestaan van systematische verbanden (zie tabel 6). Zo blijkt er een significant positief verband te bestaan tussen de ramingsverschillen in de prijscompensatie en die in het contractloon. Indien voor 1973 en 1974 de exogene loonraming wordt gehanteerd wordt zowel een significant positief verband gevonden met de prijscompensatie als met het initieel. Grote voorzichtigheid bij de interpretatie van deze resultaten is echter geboden, zoals aanstonds zal worden betoogd. Voorts speelt natuurlijk een rol de onverwachte stijging van de olieprijsen in die jaren, die de raming van de prijscompensatie tot een hachelijke zaak maakte.

Alvorens tot enige conclusies te komen, is het gewenst enigszins dieper in te gaan op de ontwikkeling van het incidenteel loon. Hiervoor bleek al dat de incidentele loonontwikkeling een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de feitelijke ontwikkeling van de loonsom per werknemer in bedrijven. Volgens gevonden relaties voor het verleden was het zo dat een extra procent contractloonstijging ongeveer een half procent minder incidentele loonstijging tot gevolg had. Nemen we aan dat dit verband ook voor de beschouwde periode zou gelden, dan valt op dat er van een krachtige incidentele loonontwikkeling sprake is. In tabel 7 is berekend hoe de incidentele looncomponent zich had ontwikkeld indien de relatie met de contractloonstijging in het verleden actueel was geweest. D.w.z. hoe de incidentele loonmutaties eruit gezien zouden hebben als wordt gecorrigeerd voor de ramingsverschillen in het contractloon. Deze analyse gaat er dus van uit dat de oorspronkelijke ramingen met betrekking tot contractloon en incidenteel loon *consistent* waren. Aldus ontstaat het volgende resultaat (zie tabel 7) dat leidt tot de conclusie dat, over de periode 1971-1979 genomen, het incidenteel loon 4 à 5% hoger uitkwam dan op grond van causaliteiten uit het verleden mocht worden aangenomen 37).

Hoe moet het oordeel over het voorgaande nu luiden? Aan de hand van de tabellen 2 t/m 7 kan worden vastgesteld dat er in feite moeilijk scherpe conclusies te trekken zijn. Dit is op zichzelf een belangrijke gevolgtrekking, omdat er op het gebied van de interpretatie van looncijfers gemakkelijk onnauwkeurigheden en emoties insluipen. Laten we de conclusies die uit de tabellen te trekken zijn nog eens op een rij zetten.

36) Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat het CPB altijd exact de uitkomst van de loonvergelijking heeft gepubliceerd. Dit is niet gebruikelijk en dat is maar goed ook.

37) Dit verschil is uiteraard veel groter dan wanneer voor 1973 en 1974 de exogene loonraming wordt genomen. Hier bestaat echter bezwaar tegen, zoals verderop in de tekst blijkt.

Tabel 5. Verschil tussen geraamde en gerealiseerde contractloonstijging naar componenten, 1971-1979 (procentuele mutaties)

	1971 a)	1972 a)	1973 a)	1973 b)	1974 a)	1974 b)	1975 a)	1976 b)	1977 b)	1978 a) c)	1979 a) c)
Vershil in:											
- overloop .....	0,3	0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,6	0,2	0	- 0,1	- 0,2
- prijscompensatie .....	} 3,6	} 0,3	2,3	1,1	3,5	2,3	0,7	- 0,8	0,2	- 0,9	- 0,2
- initieel .....			1,9	- 0,4	1,8	0,1	1,6	0	0,5	1,1	1,0
- eenmalige uitkering .....	- 0,9	0,5	- 0,5	- 0,5	—	—	—	0,2	- 0,2	—	—
Totaal .....	3,0	0,9	3,4	- 0,1	5,0	2,1	1,7	- 0,4	0,5	0,1	0,6

a) Exogene raming. b) Endogene raming. c) Voorlopig.

Tabel 6. Schattingsresultaten m.b.t. het ramingsverschil in het contractloon, 1973-1979

Te verklaren variabele	Verklarende variabele			R <sup>2</sup>	DW	
	ramingsverschil in het contractloon	ramingsverschil in het initieel	ramingsverschil in de prijscompensatie			constante
Exogene loonraming .....		2,359		- 1,105	0,68	2,42
1973 en 1974 .....		(3,26)		(1,17)		
Idem .....			1,203	0,732	0,97	2,38
			(13,76)	(5,01)		
Endogene loonraming .....		0,473		0,365	0,13	1,72
1973 en 1974 .....		(0,86)		(0,77)		
Idem .....			0,597	0,424	0,52	1,66
			(2,34)	(1,51)		

Tabel 7. Geraamde, feitelijke en theoretische ontwikkeling van het incidenteel loon, 1971-1979 (procentuele mutaties)

	1971 a)	1972 a)	1973 a)	1973 b)	1974 a)	1974 b)	1975 a)	1976 b)	1977 b)	1978 a) c)	1979 a) c)
Geraamd .....	2,2	2,0	1,0	1,5	1,0	1,0	1,0	0,5	1,0	1,5	1,3
Feitelijk .....	1,5	0,3	2,9	2,9	1,5	1,5	- 0,2	2,0	1,3	1,5	1,3
Theoretisch .....	0,7	1,5	- 0,7	1,5	- 1,5	0	0,2	0,7	0,8	1,5	1,0
Vershil feitelijk/theoretisch	0,8	- 1,2	3,6	1,4	3	1,5	- 0,4	1,3	0,5	0	0,3

a) Exogene raming. b) Endogene raming. c) Voorlopig.

- Het is niet juist dat de raming van de loonsom per werknemer steeds overtroffen wordt door de feitelijke ontwikkeling. Dit is evenmin het geval voor alle onderliggende factoren, zoals prijscompensatie, incidenteel loon, initiële contractloonstijging e.d.
- Stringente maatregelen m.b.t. de initiële contractloonstijging behoeven niet effectief te zijn (1974).
- Een sterkere initiële contractloonstijging dan voorzien, kan door andere factoren geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd (1975, 1978, 1979).
- Stringente loonpolitiek m.b.t. de initiële contractloonstijging behoeft niet te betekenen dat de loonsom per werknemer niet extra stijgt (1976).
- De incidentele looncomponent is in jaren met stringent loonbeleid (1974, 1976) sterk toegenomen.
- Er is geen significant statistisch verband tussen ramingsverschillen in het contractloon en die in de loonsom per werknemer, althans wanneer voor 1973 en 1974 de endogene loonraming wordt gehanteerd.
- Er is wel een significant statistisch verband tussen ramingsverschillen in resp. de sociale lasten van werkgevers en het incidenteel loon enerzijds en die in de loonsom per werknemer anderzijds.
- Er bestaat wel een significant statistisch verband tussen ramingsverschillen in de prijscompensatie en die in het contractloon, maar niet tussen deze grootheid en de initiële contractloonstijging (althans indien voor 1973 en 1974 de endogene loonraming wordt gehanteerd).

Het is thans zaak om deze conclusies te leggen naast die van De Beus en Van den Doel, die analoge looncijfers hebben onderzocht 38). Hoewel zij zeker niet gerekend moeten worden tot de categorie economen die elk positief verschil tussen feitelijke en geraamde initiële contractloonstijging op een simpele manier uit toegenomen militantisme van de vakbeweging verklaren, gaan zij naar mijn mening op een te gemakkelijke manier met de cijfers om.

Op basis van gegevens die werden verstrekt door het Ministerie van Economische Zaken over de periode 1971-1979 voor de geraamde en de gerealiseerde initiële contractloonstijging en de incidentele loonmutatie, concluderen De Beus en Van den Doel 39) dat:

„although the computations (d.w.z. de ramingen) do not represent pure policy-goals of the governments and are partly based on concessions to existing reality, in which both market forces and trade-union power are strong, there is in the whole period an average annual difference of 1.8 percent wage rise, as far as this rise exceeds compensation for price rises and rise of collective burdens. Opposite to what has been contended by the biggest Dutch trade-union (FNV), the largest part of this difference is not formed by the „incidental” wage rise, with which collective contracts have nothing to do, but by the „initial” wage rise, which is for the greater part determined by collective labour contracts”.

In een recente populaire publikatie licht Van den Doel dit nog eens als volgt toe 40):

„Hieruit blijkt dat het een fabeltje is, dat vooral het „incidentele” loon uit de hand is gelopen. Het hoofdprobleem is niet het incidentele loon, maar het CAO loon (...). Onder alle kabinetten staat de loonvorming onder druk van een besluitvormingsmechanisme, waarin materialistische groepsbelangen het altijd winnen van het collectieve belang van alle werknemers gezamenlijk. De schuld van dit alles is ook niet de vakbeweging, maar de overleg-democratie”.

De Beus en Van den Doel zien in de uitkomst van de cijferexercitie dan ook een bevestiging van de relevantie

38) J. de Beus en J. van den Doel, *Interest groups in Dutch domestic politics*, in: R. T. Griffiths (ed.), *The economy and politics of the Netherlands since 1945*, Den Haag, 1980. Hieruit wordt met toestemming van de beide auteurs geciteerd.

39) De Beus en Van den Doel, blz. 26 van de gestencilde versie.

40) J. van den Doel, *De economie van de onbetaalde rekening*, *Haagse Post*, 26 januari 1980, blz. 35.

van het z.g. prisoner's dilemma voor het loonvormingsproces, zij het in een verzwakte vorm 41). De kern van hun betoog is dus dat ten gevolge van de werking van het prisoner's dilemma de initiële contractloonstijging, waar de vakbonden mede verantwoordelijk voor zijn, gedurende de jaren 1971-1979 met 14,9% *meer* is gestegen dan de burgers, vertegenwoordigd door de regering, wensten. Deze wensen komen volgens De Beus en Van den Doel tot uiting in de gegeven exogene loonraming. Eén en ander had gevolgen voor de collectieve sector en de bedrijfswinsten, omdat ook het reëel beschikbaar inkomen extra steeg (zie tabel 1). Het incidentele loon, dat buiten de verantwoordelijkheid van de vakbonden om tot stand komt, liep gedurende dezelfde periode in de pas met de ramingen van de overheid en vertoonde nauwelijks een ramingsverschil, aldus de auteurs.

Op grond van de in het voorafgaande gegeven beschouwingen kan ik mij moeilijk met deze vergaande conclusies verenigen. In de *eerste* plaats staan zij op gespannen voet met het feit dat in bijna de helft van het aantal jaren (mede) sprake is van een z.g. endogene loonraming. Deze loonraming is gebaseerd op een bepaalde loonvergelijking. Specifieke vakbondsinvloed komt daar niet in voor. Evenmin worden contractloon en incidenteel loon apart verklaard.

In de *tweede* plaats wordt, zoals hiervoor bleek, een onvolledig beeld van de ramingsverschillen verkregen, indien naar de initiële loonstijging wordt gekeken. Relevantier zijn de ramingsverschillen in de loonsom per werknemer. Deze zijn vooral met de ramingsverschillen in het incidenteel loon en in de sociale-verzekeringspremies van werkgevers gecorreleerd en niet met het contractloon, althans indien voor 1973 en 1974 de endogene loonraming wordt gehanteerd (zie tabel 4). De door De Beus en Van den Doel gebruikte cijfers sluiten hier het best bij aan. Desalniettemin zouden zij kunnen tegenwerpen dat, indien de exogene ramingen voor 1973 en 1974 in de regressie-analyse worden gebruikt, er wel een significant verband tussen de ramingsverschillen in de loonsom per werknemer en de ramingsverschillen in het contractloon valt te bespeuren. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat de exogene ramingen voor die jaren uitzonderlijk veel lager liggen dan de endogene ramingen. De regering wilde daarmee aangeven dat dat zij de laatste veel te hoog vond, maar daarmee staat nog niet vast dat de exogene ramingen daarom realistischer waren of door de burgers werden gewild. De in september 1972 en 1973 gemaakte loonvoorspellingen voor de opvolgende jaren waren gebaseerd op reeds in gang gezette ontwikkelingen m.b.t. consumptieprijzen, arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktsituatie. Deze omstandigheden waren niet te keren met het *bepleiten* van een geringere loonstijging. De exogene ramingen voor 1973 en 1974 waren in feite naïef. En hoe naïefer de exogene ramingen zijn, des te hoger wordt de correlatiecoëfficiënt in de te maken regressievergelijkingen! Ik ben daarom geneigd, de exogene loonramingen voor 1973 en 1974 als weinig relevant voor een fundamentele beoordeling van ramingsverschillen terzijde te stellen.

Zo ben ik in feite op het *derde* punt van kritiek op de analyse van De Beus en Van den Doel gekomen, nl. de exogene loonramingen die gemaakt zijn hebben ten dele een ander karakter dan zij denken. Vermoedelijk is vooral de bedoeling de sociale partners in hun onderlinge machtsstrijd te beïnvloeden. De overheid kan daarbij nadrukkelijk lager met zijn loonraming gaan zitten dan zij zelf aanvaardbaar vindt uit een oogpunt van economisch beleid. In 1973 en 1974 nam dit echter extreme vormen aan. Het is in het algemeen hoogst twijfelachtig of voorspellingen door regeringen veel te maken hebben met het realiseren van wensen van kiezers. Van den Doel heeft eerder laten zien welke andere overwegingen in het geding kunnen zijn 42).

Een *vierde* opmerking valt te maken over het gehanteerde cijfermateriaal dat door het Ministerie van Economische Zaken is verstrekt 43). Het blijkt dat circa 42% van dat totale

ramingsverschil in de initiële contractloonstijging geconcentreerd is in de jaren 1971 en 1972. Dit zijn echter precies de jaren waarvoor volgens het Centraal Planbureau geen realisatie m.b.t. de initiële loonontwikkeling te geven valt. Het is dus dubieus om de genoemde jaren in de analyse te betrekken. Laat men 1971 en 1972 buiten beschouwing dan impliceren de door De Beus en Van den Doel gehanteerde cijfers een gecumuleerd ramingsverschil van 8,7% voor de initiële loonstijging en 2,9% voor het ramingsverschil in het incidenteel loon voor de periode 1973-1979. Ter vergelijking worden in tabel 8 de in dit artikel geconstateerde ramingsverschillen nog eens samengevat.

Tabel 8. Gecumuleerd ramingsverschil van de loonsom per werknemer in bedrijven, naar componenten (1973-1979)

	Exogene loonraming 1973 en 1974	Endogene loonraming 1973 en 1974
Sociale lasten werkgevers .....	- 0,1	- 0,1
Incidenteel .....	3,0	2,5
Overloop .....	- 1,3	- 1,3
Prijscompensatie .....	4,8	2,4
Initieel .....	7,9	3,9
Eenmalige uitkering .....	- 0,5	- 0,5
Totaal .....	13,8	6,9

Bron: tabel 3 en tabel 5.

Een *vijfde* opmerking die, mede op grond van het bovenstaande, gemaakt dient te worden is, dat het relatieve belang van de ramingsverschillen van het incidentele loon t.o.v. die in het initiële loon door De Beus en Van den Doel in belangrijke mate zijn onderschat.

Een *zesde* overweging betreft de, overigens niet expliciet door De Beus en Van den Doel uitgesproken, maar wel elders verdedigde stelling, dat de sterkere contractloonstijging effectieve pogingen tot de afwenteling van de gestegen druk der directe belastingen en sociale premies weerspiegelt. Afgezien van het feit dat bij een effectieve afwenteling nadrukkelijk ook de werkgevers betrokken zijn, is thans gebleken dat recente onderzoeksresultaten deze stelling niet bevestigen. Onderzoek in de vakgroep macro-economie van de Universiteit van Amsterdam 44) heeft laten zien dat de afwentelingsvariabele in de vergelijking in Vintaf II die de mutaties in de loonsom per werknemer „verklaart” a. een toevalstreffer is en b. wel een significante bijdrage geeft aan de verklaring van het *incidentele* loon, maar niet aan die van het contractloon. Dit relativiseert de rol van de vakbeweging in het afwentelingsproces.

Een *zevende* opmerking betreft het feit dat de vakbonden bij om en nabij 15 à 20% van de tot stand komende contracten niet rechtstreeks zijn betrokken en hen derhalve daarvoor geen enkele verantwoordelijkheid toekomt. Dit relativiseert hun positie eveneens.

Een *achtste* overweging betreft de omstandigheid dat individuele werkgevers op grond van voor hen relevante specifieke omstandigheden hogere lonen betalen dan wellicht op grond van algemeen economische overwegingen wenselijk ware. Regionale of plaatselijke arbeidsmarktomstandigheden, bepaalde ontwikkelingen in een bedrijfstak (bijvoorbeeld bouwnijverheid) kunnen ertoe leiden dat contractloon en/of incidenteel loon door werkgevers in hun onderlinge concurrentiestrijd omhoog worden gedreven. Dit is formeel

41) De auteurs proberen ook nog langs een andere weg de relevantie van het prisoner's dilemma te toetsen.

42) J. van den Doel, *Economie en democratie in het staatsbestuur*, hfst. 13 in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden, 1977.

43) Het valt overigens op dat er verschillen bestaan tussen de door het Ministerie van Economische Zaken voor de periode 1973-1979 opgegeven loonramingen en de ramingen in de MEV's.

44) Zie P. Kramer, op. cit.



mogelijk in die contracten waarin een minimum loonstijging wordt afgesproken, zoals voor de bouwnijverheid en de metaalindustrie. In dit verband dient ook te worden ge-  
wezen op een relevante passage uit de *Miljoenennota 1980 45*). Deze luidt:

„Deze bij herhaling opgetreden overschrijding van de aanvankelijk voorziene initiële loonontwikkeling moet in belangrijke mate worden toegeschreven aan het feit dat *specifieke* contractloonverbeteringen hoger zijn uitgekomen. Voorbeelden hiervan zijn: herstructurering van beloningsverhoudingen in sommige c.a.o.'s, het soms aanbrengen van vloeren in de initiële loonsverhoging, het aanbrengen en optrekken van vloeren in de vakantietoelage, het in een aantal c.a.o.'s toekennen van initiële loonsverhogingen met als specifieke bedoeling daaruit vervolgens werknemersbijdragen voor invoering of uitbreiding van V.U.T.-regelingen te financieren”.

Als ik mij bij wijze van ontsparing ten slotte ook eens van een niet-wetenschappelijk oordeel mag bedienen: het verhaal van De Beus en Van den Doel lijkt veel weg te hebben van een fabeltje. Maar dit is natuurlijk niet de goede manier om over dit soort zaken te spreken. De gegeven opmerkingen en amendementen spreken in dit verband hopelijk voor zich zelf.

Het tweede gezichtspunt van waaruit ik de feitelijke loonontwikkeling kort wil bezien is dat van de arbeidsinkomensquote. Herhaaldelijk is gepleit voor een daling van deze grootte ten einde het aandeel van het overig inkomen in de produktiewaarde van bedrijven te vergroten, en daardoor de bedrijfsinvesteringen en de hoeveelheid arbeidsplaatsen. Het komt mij voor dat een belangrijk deel van de onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in wezen gaat om de hoogte van de arbeidsinkomensquote. Dit betekent in de praktijk strijd over de hoogte van het reële contractloon. Daarnaast speelt het incidentele loon een belangrijke rol. Bronnen van problemen m.b.t. de stijging van het reële contractloon zijn vooral twee tegenstellingen:

- werknemers mikken op een bepaalde stijging van het reële beschikbaar inkomen, d.w.z. zij willen in het contractloon vergoed worden voor betalingen voor collectieve voorzieningen in de vorm van directe belastingen en premies; werkgevers daarentegen onderhandelen over het reële loon zonder meer;
- werknemers willen in hun loon vergoed worden voor de stijging van de consumptieprijzen, terwijl werkgevers zich baseren op de productieprijzen. Het verschil tussen beide wordt ruwweg gevormd door betalingen voor collectieve voorzieningen in de vorm van indirecte belastingen en door ruilvoetveranderingen.

Wat het eerste punt betreft valt te wijzen op het reeds genoemde onderzoek dat indiceert dat de afwenteling van directe belastingen en werknemerspremies vooral via het incidentele loon plaatsvond. Is dit juist, dan is de vakbeweging hierbij buiten spel gebleven. Over het tweede punt geeft tabel 9 uitsluitsel. Het blijkt dat vooral in de jaren 1973 en 1974 de consumptieprijzen sterker steeg dan het

gemiddelde producentenprijspeil. Dit betekent dat het in die jaren optredende ruilvoetverlies in belangrijke mate ten laste van de macro-economische winstquote is gebracht (46). In de andere jaren blijft de stijging van het consumptieprijspeil bij die van de producentenprijzen ten achter. Deze conclusie wordt scherper, indien wordt uitgegaan van de stijging van het prijspeil van de *gezinsconsumptie* in plaats van die van de totale particuliere consumptie. Niettemin kan worden vastgesteld dat een substantieel herstel van de winstquote uitbleef ondanks de geringere toeneming van het reële loon gedefinieerd volgens het werknemersgezichtspunt. De oorzaak hiervan is gelegen in de sterk teruglopende groei van de arbeidsproductiviteit. Deze was te gering om de matiger reële loonontwikkeling om te zetten in winstherstel.

Naast deze macro-analyse van de ontwikkeling van de winstquote is het zinvol ook even stil te staan bij de onderliggende bedrijfstakontwikkeling. Bijlage D9 in het *Centraal Economisch Plan 1979* verschaft daarover interessante informatie. Ruwweg blijkt daaruit dat een aantal industriële takken van bedrijvigheid sedert het midden van de jaren zestig een oplopende arbeidsinkomensquote heeft laten zien. Weliswaar was er na 1975 enige afzwakking waarneembaar, maar vond een terugkeer naar het niveau van de jaren zestig niet plaats, zodat de netto winstquote (het complement van de arbeidsinkomensquote) lager uitkwam. In de dienstensectoren en de bouwnijverheid zien we echter dat, afgezien van conjuncturele fluctuaties, de winstquote zich thans ongeveer op het niveau van het begin van de jaren zestig bevindt. Voor zover de loonvorming in het geding is kan worden vastgesteld dat de nominale loonsom per werknemer zich in alle bedrijfstakken in ongeveer dezelfde mate ontwikkelde, als gevolg van, wat wel wordt genoemd, solidaristische loonvorming (47). De arbeidsproductiviteitsgroei liep echter aanzienlijk uiteen: gemiddeld in de industrie was hij ongeveer drie à viermaal zo sterk als in de bouwnijverheid en de dienstensector, waar het produktievolumen per werkende (inclusief zelfstandigen) gemiddeld met 1 à 2% toenam. Bij een solidaristische loonvorming die de arbeidsproductiviteitsgroei in industriële takken tot uitgangspunt heeft, zullen er moeilijkheden ontstaan in de bouw en de dienstensectoren, tenzij de producentenprijzen aldaar kunnen worden verhoogd. Dit is ook wat in feite plaatsvond (48). In deze takken stegen de prijzen vele malen sterker dan in de industrie. Hier kunnen de prijzen vanwege de internationale concurrentie slechts in beperkte mate een eigen beweging te zien geven. Dit leidt er weer toe dat óf de winstgevendheid in exporterende bedrijven terugloopt met ge-

45) *Miljoenennota 1980*, blz. 17.

46) Zie ook *Rapport van de Commissie Economische Deskundigen van de SER*, 1978.

47) Voor een nadere behandeling en toetsing, zie W. Driehuis, *Inflation, wage bargaining, wage policy and production structure: theory and empirical results for the Netherlands*, *De Economist*, 1975, nr. 4, blz. 638-679.

48) Zie W. Driehuis, A. van Heeringen en P. de Wolff, *Price formation and the inflationary process in a small open economy*, *De Economist*, 1975, nr. 4, blz. 680-722.

Tabel 9. Enige gegevens i.v.m. een beoordeling van de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote in bedrijven, 1971-1979 (procentuele mutaties)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 a)	1979 a)
a. Loonsom per werknemer in bedrijven .....	13,1	12,6	15,6	15,7	12,8	11	8	7,3	6,8
b. Prijspeil particuliere consumptie .....	8,3	8,8	9,3	10,1	10,7	9,2	6	4,5	4,8
c. Prijspeil bruto toegevoegde waarde bedrijven .....	7,7	8,4	7,6	7,7	11	8,2	7,1	5	4,5
Vershil b - c .....	0,6	- 0,4	1,7	2,4	- 0,3	1	- 1,1	- 0,5	- 0,3
d. Arbeidsproductiviteit in bedrijven (incl. zelfstandigen) ..	4,2	5	6,5	4	- 0,4	5,4	3	2,5	3

a) Voorlopig.

Bron: CEP 1979 en MEV 1980.

Tabel 10. Arbeidsinkomensquote naar sectoren 1964 - 1979

	1964/1968	1969/1973	1974	1975	1976	1977	1978 a)	1979 a)
Landbouw .....	77	72,5	87,5	83,5	79,5	84	86	88,5
Industrie .....	72,5	74,5	75,5	87,5	84,5	86	85,5	84
Delfstofwinning .....	76	23	5,5	4	3,5	3,5	4	4
Openbaar nut .....	57,5	52	59	57,5	53,5	50	48	48
Bouwnijverheid .....	84	95,5	101	100,5	104	96,5	89,5	87,5
Diensten .....	75	78,5	79,5	81,5	79	78	77,5	77,5
Bedrijven .....	77	79,5	81,5	84	81	80,5	80	79,5
Idem, excl. delfstofwinning, openbaar nut en woningbezit ..	79	84	88	94	91,5	91,5	90	90

a) Voorlopig.  
Bron: CEP 1979, blz. 344.

Tabel 11. Specificatie van verschillen tussen raming en realisatie reëel beschikbaar inkomen modale werknemer in bedrijven (incl. incidenteel) 1971-1979, in procentuele mutaties

	1971 a)	1972 a)	1973 a)	1973 b)	1974 a)	1974 b)	1975 a)	1976 b)	1977 b)	1978 a) c)	1979 a) c)
1. Bruto loon .....	+ 1,8	- 0,7	+ 5,0	+ 1,0	+ 5,4	+ 2,4	+ 0,5	+ 1,3	+ 0,7	+ 0,1	+ 0,6
2. Overig inkomen uit dienstbetrekking .....	0	- 0,1	- 0,1	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,2	- 0,3	- 1,4	+ 0,2
3. Sociale lasten en pensioenpremie werknemers ..	- 0,2	- 0,2	- 1,0	- 0,9	- 0,4	- 0,4	+ 0,7	+ 0,8	+ 0,6	+ 1,1	0
4. Loon- en inkomstenbelasting .....	- 0,6	+ 0,5	- 1,1	- 0,5	- 0,5	- 0,1	+ 0,9	0	+ 0,1	+ 1,7	- 0,2
5. 2 + 3 + 4 .....	- 0,8	+ 0,2	- 2,2	- 1,1	- 0,8	- 0,2	+ 1,8	+ 1,1	+ 0,4	+ 1,3	0
6. Nominaal beschikbaar inkomen .....	+ 1,0	- 0,5	+ 2,8	- 0,1	+ 4,6	+ 2,2	+ 2,3	+ 2,4	+ 1,1	+ 1,4	+ 0,6
7. Af. prijsindex gezinsconsumptie .....	+ 2,5	+ 0,4	+ 3,0	+ 1,0	+ 3,8	+ 1,8	+ 1,1	+ 1,5	+ 0,1	- 2,0	+ 0,3
8. Reëel beschikbaar inkomen .....	- 1,5	- 0,9	- 0,2	- 1,1	+ 0,7	+ 0,4	+ 1,0	+ 0,8	+ 1,1	+ 3,3	+ 0,3

a) Exogene loonraming.  
b) Endogene loonraming.  
c) Voorlopig.

Tabel 12. Schattingsresultaten m.b.t. het ramingsverschil in het reëel beschikbaar inkomen van de modale werknemer, 1971 - 1979

Te verklaren variabele	Verklarende variabele				R <sup>2</sup>	DW
	ramingsverschil in het bruto loon	ramingsverschil in het nominaal beschikbaar inkomen	ramingsverschil in het contract-loon	constante		
Ramingsverschil in het reëel beschikbaar inkomen						
Exogene loonraming .....	- 0,109			0,688	0,03	1,10
1973 en 1974 .....	(0,45)			(1,11)		
Idem .....		0,219		0,130	0,06	1,03
Idem .....		(0,64)		(0,17)		
Idem .....			- 0,288	0,984	0,15	1,40
Idem .....			(1,09)	(1,57)		
Endogene loonraming .....	- 0,343			0,671	0,05	1,00
1973 en 1974 .....	(0,58)			(0,94)		
Idem .....		0,720		- 0,455	0,26	1,18
Idem .....		(1,59)		(0,66)		
Idem .....			- 0,508	0,847	0,15	1,50
Idem .....			(1,13)	(1,34)		

volgen voor de afzet en de investeringen of dat krachtige pogingen worden aangewend om via rationaliserende investeringen de invloed van de reële arbeidskosten te drukken. Soms lukte dat enigszins, soms is de te overbruggen kloof te groot, zoals in de textiel, kleding- en schoeiselindustrie en de scheepsbouw, ook al omdat elementen als ontwerp, uitvoering, service, leveringsvoorwaarden enz. een belangrijke rol speelden. Alle exporterende bedrijfstakken hadden natuurlijk ook te kampen met de zeer sterke opwaardering van de gulden. Overigens hebben rationaliserende investeringen weinig effect als de wereldvraag terugloopt, zodat door onderbezetting en oppotting van arbeid, de feitelijke arbeidsproductiviteit duidelijk bij de potentiële productie per werkende achterblijft. We zien dan ook dat een matiger reële loonontwikkeling in de industrie aldaar niet tot een duidelijk herstel van de winstquote leidde, en ten dele ook niet kon leiden omdat in een aantal takken bepaalde producten werden vervaardigd waarnaar geen vraag meer was. Onze industriële produktiestructuur stond dus mede een aanpassing in de weg.

Het derde gezichtspunt ten slotte, van waaruit de loonontwikkeling en het loonbeleid kan worden gezien betreft de ontwikkeling van het reëel beschikbaar inkomen. Deze grootte is van belang voor de verdelingsproblematiek. In tabel 11 is weergegeven welke ramingsverschillen er bij deze grootte zijn ontstaan.

Het blijkt dat in de eerste drie jaren van de beschouwde

periode de feitelijke toekenning van het reëel beschikbaar inkomen achterbleef bij de geraamde ontwikkeling. Na 1973 is er steeds van een overschrijding sprake.

Bij een beoordeling van deze gebeurtenissen is het niet nodig wederom de opmerkingen te herhalen die hiervoor werden gemaakt over het karakter van de loonramingen. Ik volsta met wederom op te merken dat ook bij de interpretatie van de cijfers van tabel 11 grote voorzichtigheid geboden is. Dit moge b.v. blijken uit tabel 12 waarin weer een aantal regressievergelijkingen staat vermeld. Opmerkelijk is dat de ramingsverschillen in het reëel beschikbaar inkomen niet gecorreleerd zijn met die in de prijscompensatie of de initiële loonstijging. Het is dus bepaald niet zo dat sterkere initiële of incidentele loonstijgingen zich ook op dezelfde wijze manifesteren in het reëel beschikbaar inkomen. Soms stijgen de prijzen meer dan evenredig, dan weer doet de belastingprogressie zijn werk en blijft er minder over. Ook in jaren met een stringente politiek m.b.t. de contractlonen wordt de doelstelling m.b.t. het reëel beschikbaar inkomen niet gehaald. Het incidentele loon werkt dan mede verstrend.

### 3.2. Het verdelingsbeleid

Er is in de afgelopen jaren duidelijk gestreefd naar een nivellering van beschikbare looninkomens. De wegen waarlangs dit gebeurde werden reeds aangegeven in par. 2.2. Het

werd in de loop van de jaren zeventig gewoonte de groei van het zogenaamde reëel beschikbaar loon, al dan niet inclusief incidenteel, in eerste instantie te bekijken voor een kunstmatige loontrekker: de gehuwde man met twee kinderen met een looninkomen juist beneden de premiegrens voor de sociale verzekeringen. Was eenmaal in beleid of overleg vastgesteld wat de inkomensgroei van deze modale werknemer zou zijn, dan werden vervolgens enige andere kunstmatige inkomensgroepen ter vergelijking geïntroduceerd. Zo werden we in de voorbije jaren regelmatig geconfronteerd met een tabel van het volgende type.

Tabel 13. Ontwikkeling van het reëel vrij beschikbaar inkomen voor de modale werknemer, alsmede voor enige andere inkomensgroepen, 1973-1979 (inclusief incidenteel), in procentuele mutaties

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 b)	1979 b)	totaal
minimumloon a) ....	3,2	4,2	5,6	2,0	1,9	4,0	0,5	23,4
even meer dan het minimumloon ....	2,7	3,3	4,3	1,7	2,9	3,4	1,8	21,9
modaal inkomen ...	0,9	2,7	3,8	1,1	2,6	3,1	1,5	17
2 × modaal inkomen	2,1	1,2	1,6	-0,4	1,4	2,0	0	8,1
4 × modaal inkomen	1,2	-1,4	0,9	-1,4	1,3	2,2	-0,3	2,4

Bron: CPB.

a) Deze categorie heeft per definitie geen incidenteel loon.

b) Voorlopige cijfers.

Hoewel er zeker wat valt af te dingen op het feit dat in deze tabel inkomensgroepen volgtijdelijk met elkaar worden vergeleken die in feite in de tijd verschuivingen laten zien, kan worden geconstateerd dat de hogere-inkomensgroepen een veel geringere groei in hun reëel besteedbaar inkomen hebben gekend dan bijvoorbeeld iemand met het minimumloon of een modaal inkomen. Het is voorts wellicht niet al te stoutmoedig om te stellen dat de verdeling van de beschikbare looninkomens wat gelijkmatiger is geworden. Althans wanneer wordt uitgegaan van de hier gehanteerde definitie, want specifieke aftrekposten bij de belastingaangifte blijven in deze opstelling buiten beschouwing. In par. 4 wordt hierop teruggekomen.

### 3.3. Conclusies

Kort samengevat kan worden geconcludeerd dat zich in de tweede helft van de jaren-zeventig vooral onder invloed van de opwaardering van de gulden een matiger nominale loonontwikkeling voltrok. Het gevoerde loonbeleid droeg daar weinig toe bij. Weliswaar werd in twee jaar ingegrepen in de contractlonen, maar het incidentele loon bood ontsnapingsmogelijkheden. In een aantal jaren was de nominale loonbeweging sterker dan verwacht. Het is echter bijzonder moeilijk gebleken hiervoor systematische factoren aan te wijzen. Enig bescheiden kwantitatief en kwalitatief onderzoek van verschillen tussen in september van enig jaar gemaakte ramingen van de loonontwikkeling en haar componenten, en de feitelijke uitkomsten leverde vooralsnog geen bijster duidelijke conclusies op.

Voorts bleek een afzwakkende ontwikkeling van het reële loon per werkende in termen van de consumptieprijzen er niet toe te hebben geleid dat de macro-economische winstquote substantieel toenam, vooral niet in de industrie. De internationaal beperkte doorberekeningsmogelijkheden van kostenstijgingen, de sterke opwaardering van de gulden en de sterk terugvallende groei van de arbeidsproductiviteit speelden hierbij een belangrijke rol.

Ook kan worden vastgesteld dat er geen systematisch verband bestaat tussen ramingsverschillen in het reëel beschikbaar inkomen en ramingsverschillen in het contractloon. De ramingsverschillen in de eerstgenoemde grootheid na 1973 zijn beurtelings het gevolg van ramingsverschillen in elk van de achterliggende factoren, zoals de prijsontwikkeling, de loon- en inkomstenbelasting e.d.

Ten slotte bleek het loonbeleid in combinatie met het belasting- en premiebeleid gedifferentieerd te zijn gevoerd, zodat de hogere-inkomensgroepen er in termen van reëel besteedbaar inkomen minder sterk op vooruit gingen dan de lagere-inkomensgroepen. Het is evenwel de vraag of dit ook een nivellering in welvaart betekende.

### 4. Problemen met het beleid

De teneur van de voorgaande paragrafen was niet bijster positief. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vrijwel geen groepering in de samenleving was waarvan de regering de handen op elkaar kreeg voor het gevoerde beleid, inclusief de werkgevers- en de werknemersorganisaties.

In dit artikel gaat het er voornamelijk om de onvrede van de werknemers over het economisch beleid aan de dag te leggen. Hierbij wordt niet gestreefd naar volledigheid, maar worden met name het matigingsbeleid, en het inkomens-, loon- en verdelingsbeleid als onderdelen daarvan bezien.

In dit verband kan de vraag worden gesteld of de teleurstelling over het gebrek aan effectiviteit van het matigingsbeleid, c.q. loonbeleid niet geheel of ten dele gecompenseerd is door het verdelingsbeleid? M.a.w. heeft dit beleid niet geleid tot een herverdeling van de reële bestedingsmogelijkheden die bijvoorbeeld groepen werknemers toch mild zou kunnen stemmen? Ik geloof niet dat er veel reden is om hier vanuit te gaan.

Om dit toe te lichten dient eerst te worden vastgesteld dat niet uitsluitend de relatieve plaats van een individu in de verdeling van de besteedbare inkomens maatgevend is voor de individuele perceptie van de welvaart. Daarnaast speelt het beschikbare vermogen een rol en de omvang en de aard van de collectieve voorzieningen, waarover een individu nu en in de toekomst kan beschikken. Het reëel besteedbare inkomen en het netto reële vermogen zijn bepalend voor de consumptie van individuele goederen en diensten die op de markt worden verhandeld. Voor de collectieve voorzieningen wordt met belastingen en premies betaald. Wat deze laatste categorie betreft heb ik niet de indruk dat de verdeling van de huidige en toekomstige collectieve voorzieningen in de loop van de jaren zeventig ten nadele van de laagste-inkomensgroepen verslechterd is, hoewel er met betrekking tot een aantal zaken ook nauwelijks van verbetering gesproken kan worden (onderwijs bijvoorbeeld 49). Ik houd het er echter voorlopig op dat hier geen bron van grote onvrede lag.

Met de andere twee genoemde determinanten van de reële bestedingsmogelijkheden ligt het vermoedelijk anders. Weliswaar zijn er voortdurend cijfers, zoals in tabel 13 staan, over de lagere-inkomensgroepen uitgestort, maar heeft dit ertoe geleid dat hun subjectieve beleving van de welvaartsverdeling erdoor veranderde? In dit verband lijken mij twee zaken van belang.

De eerste is dat bij de berekening van het besteedbaar inkomen zoals in tabel 13 geen rekening kan worden gehouden met de fiscale aftrekmogelijkheden die bepaalde individuen nu eenmaal hebben. Het is in het licht van het voorgaande niet opmerkelijk dat de inkomensongelijkheid van primaire inkomens van werkenden (exclusief directeuren en zelfstandigen) gemeten aan de Theilcoëfficiënt na 1970 afnam. Wel opvallend is dat voor deze groep werkenden de inkomensongelijkheid in termen van beschikbaar inkomen niet of nauwelijks verschilde van die van het primaire inkomen 50). Blijkbaar waren fiscale maatregelen ter bevoor-

49) Zie in dit verband ook Sociaal Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid*, Den Haag, 1977.

50) Zie J. Weitenberg, *Inkomensverdelingspolitiek: mogelijkheden en grenzen*, in: N. C. M. van Niekerk, *Tertiaire inkomensverdeling*, Den Haag, 1979, blz. 171-207.

ring van de inkomensgelijkheid nauwelijks effectief. In dit verband dient ook gewezen te worden op de relatie tussen vermogensvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een aankoop van een eigen huis, en de verdeling van het besteedbaar inkomen. Odink berekende bijvoorbeeld dat de renteaf trek voor hypotheekdenivellerend werkt 51).

In de tweede plaats zien we hoe in de jaren zeventig de spaarquote van de gezinnen drastisch terugliep, namelijk van ca. 13% in 1971 tot ca. 6% in 1979. Het overgrote deel van deze geringere vermogensvorming moet door de hogere inkomensgroepen zijn aangewend voor de aanschaf van (duurzame) consumptiegoederen en diensten. Lagere-inkomenstrekkingen hebben verhoudingsgewijs weinig of geen reëel vermogen en er valt dus niet op in te teren. Daarnaast is de consumptief-kredietverlening in de jaren zeventig drastisch toegenomen. Hoewel het niet uitgesloten is dat ook de lagere-inkomencategorieën hier hun aandeel in hebben gehad, moet toch worden aangenomen dat het merendeel van het consumptief krediet door de midden- en hogere-inkomenstrekkingen is aangewend.

Het is derhalve niet uitgesloten dat de door „Den Haag” verkondigde inkomensnivellering in veel mindere mate tot een welvaartsnivellering heeft geleid dan men op het eerste gezicht op grond van de gegevens in tabel 13 geneigd is aan te nemen. Ja, dat deze wellicht nauwelijks heeft plaatsgevonden en dat de relatieve positie van grote groepen werknemers met een relatief laag inkomen in de verdeling van de welvaart, d.w.z. in de verdeling van de reële bestedingsmogelijkheden, niet of nauwelijks is veranderd 52). Zelfs als het zogenaamde zwarte circuit, dat mij zeer scheef verdeeld lijkt, want hoge bomen vangen veel wind, buiten beschouwing wordt gelaten, ben ik geneigd aan te nemen dat de gepercipieerde welvaartsbeleving in de jaren zeventig minder genivelleerd is dan we op grond van cijfers over de inkomensgroei geneigd zijn te denken. Het is daarom niet verwonderlijk dat de roep om matiging, vooral nu het reële inkomen nauwelijks meer groeit en het economische beleid geen duidelijke resultaten afwerpt, bij bepaalde inkomensgroepen geen enthousiast onthaal vindt, om het maar eens zacht uit te drukken, zelfs als daaraan wordt toegevoegd dat daarmee het niveau van de collectieve voorzieningen kan worden veiliggesteld. Los van de vraag of het matigingsbeleid effectief kan zijn, indien het wordt gevoerd zoals het is gevoerd, is de conclusie dat het niet is geaccepteerd. Daarvoor heeft het te weinig effect gehad. Daarvoor ook ontbrak het aan de voorwaarden om het aanvaardbaar te maken uit een oogpunt van de verdeling der welvaart. Zowel bij de regering als bij de vakbeweging heeft er weinig oog bestaan voor de ontsnappingsmogelijkheden die de hogere-inkomensgroepen hebben. Maar er is meer. Het verdelingsbeleid had te weinig oog voor de loonstructuur.

## 5. Loondifferentiatie

Eigenlijk hoeven we niet verbaasd te zijn thans een sterkere roep om loondifferentiatie te vernemen. Die drang was in feite al werkzaam in de loonvorming, maar door de ongestructureerde wijze waarop hij vorm kreeg, trad er discriminatie op. Zowel op grond van het gevoerde beleid als naar aanleiding van de cijfers in tabel 13, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de overheid eerder probeerde de verdeling van de reële beschikbare inkomens over bepaalde loongroepen te beïnvloeden, dan de loonstructuur te wijzigen. Het laatste is ook veel moeilijker dan het eerste. Er is namelijk weinig inzicht in de bestaande loonstructuur en hoe die structuur eruit zou moeten zien. Dit laatste vereist een uitgebreid systeem van functieclassificatie (job evaluation). Aan beide vereisten was niet voldaan. Het laatste loonstruatuuronderzoek dateert van 1972 voor bepaalde groepen werknemers in bepaalde bedrijfstakken. Een recente functieclassificatie van enige reikwijdte en betekenis ontbreekt. Zo kon het gebeuren — omdat een werknemer zeer wel in

staat is zijn werkzaamheden met die van anderen te vergelijken —, dat er binnen de groep modale inkomens de notie ontstond dat bepaalde functies verhoudingsgewijs werden onderbetaald. Zonder een goede functieclassificatie zijn hier echter moeilijk uitspraken over te doen die tot een aanpassing van de beloningverhoudingen kunnen leiden welke in loononderhandelingen een rol kunnen spelen 53).

Er zijn aanwijzingen die erop duiden dat de door de „markt” gevoelde schaarsteverhoudingen alvast in de verdiende lonen tot uiting zijn gekomen, en wel via het incidentele loon.

Tabel 14. Stijging van het contractloon en het verdiende loon van volwassen mannelijke werknemers in procenten, oktober 1972-oktober 1977

Inkomensklasse	Procentuele verdeling naar inkomensklasse	Contract-loon	Verdiend loon	Incidenteel loon
<i>minimum loon</i>				
¼ modaal . . . . .	5	72 a)	78	6
¾ - 1 × modaal b)	39	63	70	7
1 - 1½ × modaal .	44	60	70	10
1½ - 2 × modaal .	8	58	68	10
2 - 3 × modaal . .	3	56	63	7
3 - 4 × modaal . .	1	55	60	5
Totaal . . . . .	100	62	69	7

Bron: CEP 1979, blz. 104.

a) Excl. optrekking van het minimumloon.

b) Modaal inkomen f. 28.000 in 1977.

c) Exclusief vakantietoelagen, tantièmes, gratificaties, onkostenvergoedingen, e.d.

- Uit deze tabel blijkt, met de nodige voorzichtigheid, dat naarmate het loonniveau lager is, de loonstijging sterker is geweest, hetgeen correspondert met de informatie in tabel 13;
- de hier genoemde elementen van de incidentele looncomponent (zie noot c bij tabel 14) in sterkere mate voorkomen bij de zogenaamde middengroepen.

Dit laatste nu kan mede zijn beïnvloed door het feit dat, op een ongestructureerde wijze, werkgevers bereid waren vuil en zwaar werk e.d. extra te honoreren buiten de contracten om. Indien dit juist is bestaat er alle reden om, via functieclassificatie, de loonstructuur te herzien. Hoewel dit ertoe kan leiden dat het incidenteel loon in de komende jaren minder zou toenemen, blijft de noodzaak om dit tot voorwerp van beleid te maken bestaan.

Het is nodig om ook te wijzen op gevaren die loondifferentiatie met zich kan brengen. Dit kan het beste gebeuren aan de hand van het eerder geschetste model van de loonleider. Stel, er vindt in de industrie een verhoging plaats van het loon voor vuil en onaangenaam werk boven de aldaar optredende stijging van de arbeidsproductiviteit en de prijsontwikkeling. Dan zal deze loonsverhoging zich ook voor dergelijk werk in de bouw en de dienstensector voordoen. Daar is de arbeidsproductiviteitsstijging echter veel geringer

51) J. G. Odink, Inkomenshervdeling door belastingen en sociale verzekeringen, *ESB*, 21 november 1979, blz. 1230-1234.

52) Een uitgebreidere behandeling van de inkomensverdelingsproblematiek is te vinden in A. Kapteyn en F. G. van Herwaarden, Afhankelijkheid van voorkeuren en optimale inkomensverdeling, *ESB*, 7 februari 1979, blz. 140-144 en J. van den Doel en T. Grondsmas, Inkomensverdeling en politieke besluitvormingstheorie, *Acta Politica*, november 1979, blz. 433-478.

53) Zie in dit verband ook het fraaie pre-advies van J. M. den Uyl over *Het systeem van de loonvorming* voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde, Den Haag, 1960, i.h.b. par. 11.

met als gevolg een verhoging van de producentenprijzen. Deze verhoging komt terug in de consumptieprijsstijging, die zich via de indexering weer manifesteert in *alle* lonen, enzovoorts. Een *extra* loonstijging voor vuil en onaangenaam werk is alleen dan neutraal voor het inflatietempo en de werkgelegenheid, indien de beschikbare loonruimte op een andere manier wordt verdeeld. Dat wil zeggen, indien de loonstijging van de groep werknemers die onaangenaam werk verricht gecompenseerd wordt door een benedenwaartse aanpassing van de lonen der overige werknemers. Dit alles natuurlijk ten opzichte van de Ausgangssituatie waarin van de „nieuwe” loondifferentiatie nog geen sprake is.

## 6. Loonvorming en economische orde

In een recente studie over werkloosheid en economische orde is gesteld dat er in een ruilverkeershuishouding in theorie twee gelijkwaardige coördinatiemechanismen bestaan: het marktmechanisme en het democratisch mechanisme (54). Er blijkt echter dat het democratisch mechanisme in de praktijk beter in staat is collectieve goederen en diensten te verschaffen en onmisbaar is bij het tot stand brengen van een gelijkmatiger personele inkomensverdeling. Individuele goederen en diensten kunnen in beginsel het best via het marktmechanisme worden verdeeld. Uit een nadere bestudering van de naoorlogse economische ontwikkeling in ons land kwam naar voren dat het marktmechanisme zelf periodiek instabiliteit genereert en er zelf toe bijdraagt dat er langdurige perioden van werkloosheid en overcapaciteit ontstaan. In overeenstemming met moderne macro-economische inzichten van het economisch gebeuren bleek dat aanpassingsprocessen in de eerste plaats verliepen via de produktie, de overheidsbestedingen en de werkgelegenheid en pas later doorwerkten in lonen, prijzen en rentevoeten. Het prijsmechanisme geeft met grote vertraging informatie over kosten en opbrengsten en wordt bovendien in zijn werking verstoord door machtsposities.

Ook het democratisch mechanisme werkte niet optimaal. Onze samenleving is niet in staat gebleken om de hoeveelheid en soort collectieve goederen te produceren die individuen wensten, noch om de financiering van de collectieve voorzieningen doelmatig te organiseren. Er vond afwenteling van collectieve lasten plaats, zowel door werkgevers als werknemers (55), hetgeen het functioneren van zowel de marktsector als de collectieve sector belemmerde als spontane en georganiseerde aanpassingsprocessen qua tijdsduur en effectiviteit frustreerde. Tal van beslissingen blijken te worden genomen in het kader van de *overlegeconomie*, die gebaseerd is op vrijwilligheid en vrijblijvendheid en partijen niet bindt aan beslissingen. Deze vorm van „besluitvorming” zet zowel het marktmechanisme als het democratisch mechanisme buiten spel en is rampzalig indien er werkelijk problemen moeten worden aangepakt en opgelost. De *overlegeconomie* is een schijnwereld waarin de tegengestelde belangen van werkgevers en werknemers enigszins worden verholud. In werkelijkheid is de machtsstrijd niet te vermijden, zodat de door partijen gewenste doeleinden niet worden gerealiseerd (56).

Het is mogelijk om een kenmerk van de *overlegeconomie* te *illustreren* aan de hand van een eenvoudig model uit de speltheorie, het zogenaamde prisoner's dilemma. Dit model beschrijft het besluitvormingsgedrag van een bepaalde groep, b.v. werknemers of werkgevers, onder een aantal soms zeer vergaande veronderstellingen (57). Aangenomen wordt b.v. dat elk individu ervan uitgaat dat het eigen gedrag niet van invloed is op de realisatie van de door de groep gewenste doelstellingen. Er is sprake van bilaterale onderhandelingen tussen de groepsleden. Men gaat er voorts van uit dat deze individuen goed geïnformeerd zijn over de baten en kosten van de alternatieven en dat zij een hogere welvaart verkiezen boven een lagere. Deze welvaart wordt geacht zowel individuele goederen als collectieve goederen te bevatten, zowel nu als in de toekomst. In de verschillende varianten van het prisoner's dilemma wordt betoogd dat indien men de groep

vrijelijk zijn gang laat gaan die groep niet in staat is zijn eigen keuze uit de alternatieven te realiseren. De groep is gevangen in zijn onmacht om nakoming van de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van de voor de doelstellingen te brengen offers, te effectueren. Op grond hiervan is invoering van een centraal geleide loonpolitiek bepleit.

Bij een beoordeling van de *relevantie* van het prisoner's dilemma dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat het gaat om de dilemma's van één groep, bijvoorbeeld werknemers. In werkelijkheid zijn er bij de loonvorming ook andere partijen in het geding, zowel werkgevers als de overheid. Het verweer dat deze groepen ieder ook in een prisoner's dilemma gevangen zouden zijn, vormt op zichzelf echter nog geen voldoende reden om van een theorie van de loonvorming te spreken. Het komt mij voor dat er elementen ontbreken die adequaat worden behandeld in de z.g. onderhandelings- en machtstheorieën en die in de besluitvormingsmodellen ontbreken. Te streven ware daarom naar een synthese. Daar komt bij dat een niet onbelangrijk deel van de loonvorming zich niet binnen of tussen groepen voltrekt, namelijk voor zover het incidentele loon in het geding is. Dit is een feit dat de relevantie van het prisoner's dilemma, naast de genoemde bezwaren, aanzienlijk reduceert. Daar komt vervolgens, nog iets bij. Kan het prisoner's dilemma relevant zijn indien niet voldaan is aan de veronderstelling dat de groep juist geïnformeerd is over de baten en kosten van de alternatieve doelstellingen? Dit is namelijk niet het geval. Een belangrijke bron van informatie in ons land zijn de uitkomsten van modelberekeningen, zowel voorspellingen als z.g. spoorboekjes (uitkomsten m.b.t. varianten van economisch beleid) (59). Deze modeluitkomsten zijn thans zodanig dat zij juist de invloed bevatten van een gedrag van werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in allerlei vormen van afwenteling, dat in een overlegeconomie normaal is. Een *zuivere* afweging van alternatieve beleidsmogelijkheden, waarin dus de invloed van afwenteling ontbreekt, is derhalve niet mogelijk en alleen daarom al realiseren groepen individuen niet wat zij wensen te bereiken.

Mijn algemene conclusie is dat het weinig zin heeft het prisoner's dilemma verder aan te vallen op zijn veronderstellingen. Deze zijn erg stringent. Het is evenzeer verspilling van tijd deze theoretische conceptie in tal van concrete situaties te verdedigen. Het is wat het is, nl. een formele theorie die zich naar zijn aard niet leent voor toetsing. Het lijkt vooralsnog voldoende om vast te stellen dat zij niet in staat zijn onze doelstellingen te realiseren.

Los van de relevantie van het prisoner's-dilemma-argument voor het voeren van een bepaalde vorm van loonbeleid zijn er opmerkingen te maken over de *wenselijkheid* daarvan. In het voorgaande werd gesteld dat in de toekomst óf het accent meer zal moeten liggen op het marktmechanisme of op het democratisch mechanisme. Hoewel dit laatste grote problemen met zich brengt en ook gevaren in zich bergt die een democratie kunnen bedreigen, lijkt de tendens zo te zijn dat de collectieve sector in een toenemend deel van de maatschappelijke behoeftebevrediging zal voorzien. Daar komt nog het volgende bij. De *economische problemen* zullen in de jaren tachtig omvangrijk zijn. Vanwege de teruglopende aardgasexport zal de lopende rekening van de betalingsbalans onder druk komen te staan. Verdere prijs-

54) Zie W. Driehuis en J. van den Doel, *Werkloosheid en economische orde*, in: *Werkgelegenheid: recht of beleid?*, Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht, nr. 2, Alphen a/d Rijn, 1979.

55) Zie P. B. de Ridder, *Het verband tussen inflatie, afwenteling en arbeidsinkomensquote*, *Maandschrift Economie*, 1976-1977.

56) Zie b.v. C. Mulvey, *The economic analysis of trade unions*, Oxford, 1978, hfst. 7.

57) Ik streef er niet naar die hier allemaal te behandelen. Zie in dit verband b.v. J. van den Doel, *Welfare economics and democracy*, Cambridge, 1979.

58) J. van den Doel, C. de Galan, J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (I) en (II), *ESB*, 17 maart en 1 september 1976, blz. 264-268 en 828-831.

59) Dit punt is eerder uitvoeriger ter sprake gekomen in W. Driehuis en A. van der Zwan, op cit.

stijgingen voor energie en andere grondstoffen staan ons te wachten. Onze exportstructuur sluit niet goed aan op de wereldvraag. De overcapaciteit die enige jaren geleden nog bestond kan niet rendabel worden gemaakt en is inmiddels goeddeels weggevallen. Er zal een geweldige investeringsinspanning gepleegd moeten worden om ons op internationale markten staande te kunnen houden. De arbeidsmarkt functioneert slecht.

Een intensieve bemoeienis van de overheid met het economisch proces, lijkt om verschillende redenen onontkoombaar, zonder dat het marktmechanisme zijn functie verliest. Overheidsbeleid zal dan ook onvermijdelijk minder globaal van aard zijn en een planmatiger karakter hebben, zowel met betrekking tot de voortbrenging van het maatschappelijk produkt (de investeringen), als m.b.t. de nuttiging ervan (de consumptie) en de organisatie van de financiering. In het licht van het voorgaande ligt het voor de hand dat, indien vermindering van de economische groei wordt aanvaard, een beleid wordt ontwikkeld en toegepast dat zich richt op de sturing van de noodzakelijke aanpassingsprocessen. In dit kader werd door de kabinetten-Den Uyl en -Van Agt het matigingsbeleid, zoals gedefinieerd in paragraaf 2, geïntroduceerd. Naast inkomensbeleid maakte budgettair beleid daarvan deel uit. Het inkomensbeleid bestond uit loonbeleid en prijsbeleid. Het loonbeleid werd in overwegende mate op basis van vrijwilligheid gevoerd en als dat niet het geval was, waren er ontsnapingsmogelijkheden via het incidenteel loon. Men ging (en gaat) ervan uit dat loonbeleid gunstig en effectief zou zijn voor alle bekende doelstellingen van economische politiek. De gestelde doeleinden werden echter niet bereikt. Het beleid was nauwelijks effectief omdat het te globaal was en voorbijging aan een aantal specifieke problemen. Voorts liet men alternatieve beleidsmogelijkheden onbenut die in dit artikel eerder werden opgesomd. Niet alleen vanuit macro-economisch gezichtspunt, maar ook vanuit een oogpunt van personele welvaartsverdeling was de effectiviteit van het gevoerde beleid teleurstellend.

*Indien* er in de maatschappij voldoende vertrouwen bestaat dat een regering een effectief beleid met betrekking tot de produktie, de bestedingen en de arbeidsmarkt wil voeren, dan is het wenselijk ook de financiering van dit beleid door de overheid te laten „leiden”. Men kan niet ongestraft het sluitstuk van een economisch politiek programma dat op *planning* is gericht laten vallen. Dan komt er van het investerings-, consumptie- en arbeidsmarktbeleid ook niets terecht en worden er geen resultaten geboekt op het terrein van de werkloosheidsbestrijding.

Tot slot iets over de *aanvaardbaarheid* van geleide loonpolitiek. Door de voorstanders daarvan is terecht gewezen op de noodzaak dat partijen voldoende vertrouwen hebben in een regering en zijn beleidsprogramma om een dergelijke

ingreep te aanvaarden. Hiervoor werd reeds het „sluitstuk”-karakter ervan benadrukt. Dat betekent dat de overheid eerst goed duidelijk moet maken wat zij wil op het terrein van *planning* van investeringen, afzet, arbeidsmarkt en herverdeling van arbeid.

Een tweede belangrijke voorwaarde voor de aanvaarding van geleide loonpolitiek is dat deze voldoende ondersteund wordt door een verdelingsbeleid dat zich niet in de eerste plaats richt op de verdeling van de reële besteedbare inkomens over inkomenscategorieën, maar ook rekening houdt met de classificatie van werkzaamheden, dat voldoende differentieert dus. Een steeds weer terugkomende vraag is of het verdelingsbeleid in de sfeer van de primaire nominale inkomens gevoerd moet worden of vooral d.m.v. belastingen en premies. De eerste weg is weinig effectief als er ontsnapingsmogelijkheden zijn, b.v. via het incidentele loon. De inflatie wordt dan verder geactiveerd en die werkt niet neutraal op de inkomensverdeling uit. Toch zal loondifferentiatie vooral via de primaire inkomensvorming moeten plaatsvinden. Een vereiste is dan steeds compensatie te vinden, indien bepaalde groepen werknemers erop vooruit moeten gaan. De tweede weg, die van de belastingen e.d., kan een begaanbare zijn, indien: a. de vermogensverdeling niet verstorend werkt en b. de aftrekmogelijkheden bij de belastingaangifte zo worden geregeld dat langs deze weg door hogere inkomensgroepen geen ontsnapping aan de nivellering mogelijk is.

Een derde belangrijke voorwaarde lijkt mij, dat men de mogelijke alternatieven in het economisch beleid zo zuiver mogelijk presenteert. Het is onwenselijk reeds bij voorbaat uit te gaan van parasitair gedrag. Op zich zelf is het niet moeilijk om dit in modelexercities te realiseren, zodat de individuen een zuiverder beeld krijgen van de economische mogelijkheden. Lastiger is wellicht om het scala van alternatieven te vergroten. Daar is al eens eerder voor gepleit en er is ook wel iets gebeurd in die richting, maar het zou systematischer moeten en kunnen.

Het beeld voor de jaren tachtig is al met al niet erg opgewekt. Met geen of een zeer geringe groei van het nationaal inkomen is nog wel te leven, te meer omdat hiervan zeer positieve effecten op het milieu uitgaan en de schaarste aan energie en grondstoffen wordt verminderd. Ernstiger is dat in ons land vermoedelijk geen zodanige politieke situatie zal ontstaan dat een doelbewust en krachtig ordeningsbeleid kan worden gevoerd met betrekking tot de kapitaalvorming, de bestedingen, de arbeidsmarkt en de herverdeling van arbeid, ten einde maatregelen, die de inkomensverdeling moeten laten aansluiten op de verdelingsmogelijkheden, te nemen op een zodanig wijze dat ze effectief en aanvaardbaar zijn. Een somber vooruitzicht.