



Lessen uit het verleden voor de loonvorming

Auteur(s):

Donders, J.H.M.

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het ministerie van Financiën.

J.H.M.Donders@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4385, pagina 840, 22 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Via een snelle omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten valt een sterke stijging van de werkloosheid te voorkomen. De sociale partners zullen daarvoor moeten zorgen, bijvoorbeeld door resultaatafhankelijke beloning. In dit artikel komt tevens de overheidsinvloed op de loonvorming via de algemeenverbindendverklaring en de koppeling aan de orde.

Schouten wees er twintig jaar geleden op dat de slechte werking van de arbeidsmarkt kan resulteren in een lange golf die hij de looncyclus noemde ¹. Deze golfbeweging startte na de Tweede Wereldoorlog met een periode waarin de economie erg goed presteerde dankzij de loonmatiging waarmee de toen bestaande werkloosheid gepaard ging. Het matigingsbeleid ging echter na verloop van tijd aan haar eigen succes ten onder. De krapte op de arbeidsmarkt in het begin van de jaren zestig leidde tot een snellere stijging van de arbeidskosten. Het bleef niet bij evenwichtsherstel, de werkloosheid belandde al vlug belangrijk boven het evenwichtsniveau. De werkloosheid bleef verder stijgen, om uiteindelijk in het begin van de jaren tachtig bijna tien procent te bedragen. Pas toen ging het roer bij de loonvorming om. Daarvoor zorgden endogene krachten in de economie, al wijst men ook vaak op het Akkoord van Wassenaar. De loonmatiging waarvan sindsdien sprake was, heeft veel vruchten afgeworpen. De toename van de werkgelegenheid kreeg vanaf 1985 Amerikaanse trekjes en ook de economische groei mocht er zijn.

Schouten verwachtte al in 1982 dat het herstelproces veel tijd zou vergen. Hij meende bovendien dat de slingerbeweging van de economie twintig jaar later weer de andere kant zou kunnen opgaan, als de arbeidsmarkt dan weer gespannen zou zijn. Het is niet uitgesloten dat deze profetie uitkomt. De arbeidskosten zijn onder invloed van knelpunten op de arbeidsmarkt vanaf 1998 sneller gaan stijgen. Dit heeft geresulteerd in een flinke verslechtering van de concurrentiepositie en een uitholling van de rendementen. Deze factoren hebben bijgedragen aan de sterke vertraging van de economische groei in 2001 en 2002. De groei van de Nederlandse economie is op dit moment aanmerkelijk lager dan het Europese gemiddelde.

De conjunctuurbeweging

Een gebrekkige loonflexibiliteit kan niet alleen tot langdurige onevenwichtigheden in de economie leiden, maar kan tevens de conjuncturele onevenwichtigheden versterken. Een conjuncturele neergang gaat gepaard met een tragere groei van de arbeidsproductiviteit, omdat de bedrijven een interne arbeidsreserve vormen. Dit resulteert in een snellere groei van de arbeidskosten per eenheid product, omdat de loonstijging doorgaans met een vertraging neerwaarts wordt aangepast. Er resulteren dan relatief hoge binnenlandse prijsstijgingen, die via hun invloed op de concurrentiepositie de economische groei extra schaden. Omdat ondernemers de hogere arbeidskosten per eenheid product niet volledig in de prijzen doorberekenen, gaan tevens de winsten omlaag. De conjuncturele neergang, waarvan sinds begin 2001 sprake is, heeft op deze wijze bijgedragen aan de aantasting van concurrentiepositie en winstgevendheid.

De overlegeconomie

Beleidscoördinatie tussen overheid en sociale partners speelt in ons land een belangrijke rol. Voordeel van de overlegeconomie is de brede basis voor besluitvorming waarvoor deze zorgt. De rol die de centrale organisaties van werkgevers en werknemers spelen, maakt bovendien internalisering van de externe effecten van hun gedragingen mogelijk. Dat geldt met name voor de loonvorming. Het streven naar een beheerste loonontwikkeling door deze organisaties valt te verklaren uit het feit dat zij zich bewust zijn van het negatieve werkgelegenheidseffect van een bovenmatige loonontwikkeling.

De overlegeconomie kan echter de flexibiliteit van het overheidsbeleid beperken. Als een beleidsverandering nodig is, kunnen de sociale partners een blokkade opwerpen. Overleg en informatieverwerking kunnen bovendien veel tijd vergen, zodat het bij gewijzigde omstandigheden lang kan duren alvorens een adequate beleidsreactie tot stand komt. Het stroperige karakter van de overlegeconomie is een van de oorzaken van het ontbreken van zo'n beleidsreactie op de structurele problemen van de jaren zeventig. Het beleid werd pas aangepast toen het in 1982 aantredende kabinet zonder overleg met de sociale partners besloot tot omvangrijke bezuinigingen en het loslaten van de koppeling van de salarissen van de werknemers in de collectieve sector en de sociale uitkeringen aan de contractloonstijging in bedrijven. Het Akkoord van Wassenaar kwam pas daarna tot stand.

Op de conjuncturele neergang van de jaren 1991-1993 is veel alerter gereageerd. Deze neergang ging gepaard met een sterke stijging van de arbeidsinkomensquote. De sociale partners onderkenden echter vrij snel de noodzaak om de loonontwikkeling te matigen. Bij deze beleidsreactie speelde de overheid een rol door in 1993 met een loonmaatregel te dreigen. De contractloonstijging nam daarna sterk af en

de arbeidsinkomensquote daalde in 1994 met bijna vier punten. De economische groei trok vervolgens krachtig aan op de vleugels van een aantrekkende wereldeconomie. Dat Nederland sterk kon profiteren van het internationale economische herstel, was echter aan de loonmatiging te danken.

Resultaatafhankelijke loonvorming

De hoogte van de lonen wordt meestal vooraf, via onderhandelingen, bepaald. Weitzman wees erop dat de sociale partners de onevenwichtigheden in de economie kunnen beperken via resultaatafhankelijke loonvorming². Hij spreekt in dit verband van een 'deeleconomie' waarin werknemers, anders dan in een 'looneconomie', niet een vooraf vastgesteld loon krijgen, maar een beloning die mede afhangt van het bedrijfsresultaat. Naast een basisloon ontvangen zij namelijk een aandeel in het restinkomen, dat is de toegevoegde waarde na aftrek van de basislonen.

Opbrengstdeling vermindert de kans op langdurige onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Zolang deze markt min of meer in evenwicht is, levert een 'deel-economie' geen andere resultaten op dan een 'looneconomie'. De totale beloning per werknemer moet dan gelijk zijn aan de beloning die voor de desbetreffende arbeid elders gebruikelijk is. Bij werkloosheid biedt een 'deeleconomie' echter uitzicht op sneller evenwichtsherstel. Ondernemingen worden dan gestimuleerd om productie en werkgelegenheid uit te breiden. Bij een ruime arbeidsmarkt zijn de marginale kosten van arbeid bij opbrengstdeling niet gelijk aan de totale beloning per werknemer, maar aan het (lagere) basisloon. Bedrijven hebben er dan belang bij productie en werkgelegenheid te vergroten, omdat daardoor de winst toeneemt. De grotere productie drukt de arbeidsproductiviteit, waardoor bij opbrengstdeling ook de totale beloning per werknemer wat lager zal uitkomen. De stimulans om meer mensen in dienst te nemen verdwijnt pas, zodra op de voor de onderneming relevante delen van de arbeidsmarkt geen aanbodoverschotten meer zijn.

Opbrengstdeling leidt er tevens toe dat de loonvorming bij een conjuncturomslag min of meer automatisch wordt aangepast. Bij een conjuncturele vertraging van de groei van de arbeidsproductiviteit wordt de ontwikkeling van de beloning per werknemer aangepast via de resultaatafhankelijke beloningscomponent. Een conjuncturele neergang kost daarom minder mensen hun baan.

Wil opbrengstdeling goed werken, dan moet de resultaatafhankelijke beloningscomponent een flink deel van de totale arbeidsbeloning zijn. Echte resultaatafhankelijke loonvorming is ook in het belang van de werknemers, vooral omdat hun baanzekerheid toeneemt. Hoewel hier en daar kleine stapjes zijn gezet op weg naar het koppelen van de lonen aan het bedrijfsresultaat, wordt het geschetste systeem nog bijna nergens toegepast.

De algemeenverbindendverklaring

De overheid beïnvloedt de loonvorming onder meer via de algemeenverbindendverklaring (avv)³. Avv van bepalingen van een bedrijfstak-cao leidt ertoe dat alle werkgevers en werknemers in de bedrijfstak zich hieraan moeten houden. Avv maakt het ongebonden werkgevers onmogelijk om zelf afspraken over de arbeidsvoorwaarden te maken. Het avv-instrument wordt verdedigd op grond van de bijdrage die het levert aan de arbeidsrust in de bedrijfstak. Het heeft tevens als doel het sluiten van collectieve contracten te bevorderen, zodat de wetgevende rol van de overheid op het terrein van de arbeidsvoorwaarden beperkt kan blijven. Avv maakt het gemakkelijker collectieve bedrijfstakbelangen bij de cao-onderhandelingen te betrekken. Zo kunnen afspraken over scholingsprogramma's en wervingscampagnes voor de bedrijfstak worden gemaakt, zonder dat liftersgedrag mogelijk is. Werknemers en werkgevers kunnen van dergelijke afspraken immers niet profiteren zonder daaraan zelf een bijdrage te leveren. Dit bevordert dat in de cao-onderhandelingen niet de volle nadruk op de materiële arbeidsvoorwaarden ligt. Avv kan om deze reden de loonontwikkeling matigen.

Aan avv kleven echter ook nadelen. De overheid legt via avv een bodem in de (verbetering van) de arbeidsvoorwaarden, terwijl ongebonden werkgevers en werknemers anders in vrijheid arbeidsvoorwaarden kunnen overeenkomen waarin de situatie op de arbeidsmarkt beter tot uitdrukking komt. Avv wordt in de praktijk min of meer automatisch gegeven. De overheid legt daarom soms cao-bepalingen dwingend op die strijdig zijn met het regeringsbeleid. Voorbeelden van zulke bepalingen zijn het verplichten van volledige loondoorbetaling bij ziekte en een aanvulling op de wao en het verbod om werknemers aan te nemen tegen het wettelijk minimumloon indien de laagste cao-schaal hierboven ligt.

Andere aanpak avv

Avv kent dus voor- en nadelen. Het effect is per saldo onzeker. Sommigen bepleiten een vergaande beleidswijziging. Voor avv zouden alleen nog in aanmerking moeten komen die elementen uit cao's, die het karakter hebben van een collectief goed, zoals scholingsprogramma's en wervingscampagnes, of met belangrijke externe effecten gepaard gaan, bijvoorbeeld afspraken met betrekking tot de inschakeling van zwakke groepen op de arbeidsmarkt. De cao-afspraken hebben echter betrekking op een pakket aan arbeidsvoorwaarden. De bereidheid van werkgevers om afspraken te maken over immateriële zaken kan dan ook afnemen, als de eveneens in de cao opgenomen afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden niet langer voor avv in aanmerking komen. In de cao's is dus een sterker accent op de materiële arbeidsvoorwaarden mogelijk.

Anderen bepleiten dan ook een andere aanpak. Hierbij vindt niet langer avv plaats van cao-bepalingen die strijdig zijn met het regeringsbeleid. De overheid zou bijvoorbeeld kunnen afzien van algemeenverbindendverklaring van bovenwettelijke uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Een andere mogelijkheid is avv te onthouden aan afspraken over primaire arbeidsvoorwaarden uit een cao, indien deze een bovenmatige ontwikkeling van de arbeidskosten impliceren, omdat zo'n ontwikkeling de werkgelegenheid schaadt. De overheid kan echter niet gemakkelijk beoordelen of een bepaalde stijging van de arbeidskosten voor een specifieke bedrijfstak al dan niet bovenmatig is. Een uniforme bovengrens voor de stijging van de arbeidskosten kent als bezwaar dat de omstandigheden in bedrijfstakken sterk kunnen uiteenlopen. Als de overheid bij een bovenmatige loonstijging geen medeverantwoordelijkheid wil dragen voor de desbetreffende cao-afspraken, ligt het daarom voor de hand dat zij de primaire arbeidsvoorwaarden uit geen enkele cao algemeen verbindend verklaart.

Aanpassing minimumloon en uitkeringen

De overheid beïnvloedt de loonvorming tevens via de aanpassingen van het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen. Relatief sterke verhogingen van deze inkomens droegen bij aan de structurele problemen van de jaren zeventig. Omgekeerd was het economisch herstel van de jaren tachtig en negentig mede het resultaat van de langdurige ont koppeling van deze inkomens van de contractloonsstijging.

Ontkoppeling kan bij een bovenmatige loonsstijging het ongunstige werkgelegenheidseffect daarvan beperken. Door niet te koppelen wordt een daling van de verhouding tussen de netto uitkeringen en de netto lonen bereikt. Er valt dan een matigende invloed op de loonsstijging te verwachten, en daarmee een gunstig effect op de werkgelegenheid. Bij ontkoppeling blijft bovendien het minimumloon achter bij de contractloonsstijging, zodat de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt toeneemt. De daling van het relatieve niveau van het minimumloon kan tevens, via uitstralingseffecten, de loonontwikkeling matigen. De wetenschap dat een bovenmatige loonsstijging tot ontkoppeling zal leiden, kan tenslotte de looneisen van de werknemersorganisaties drukken, omdat deze organisaties aan toepassing van de koppeling hechten.

Achterhaalde normwaarde

Sinds 1991 is de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid van kracht. Volgens de wetstekst is ontkoppeling mogelijk indien "sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht dan wel van een zodanige volume-ontwikkeling in de sociale-zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is." Deze twee afwijkmogelijkheden komen volgens de Memorie van Toelichting samen in de actuele en toekomstige verhouding tussen het aantal inactieven en het aantal actieven. De norm voor deze *i/a*-ratio is indertijd op 82,6 procent gesteld. Omdat dit kengetal sindsdien sterk is gedaald, lijkt het op dit moment voor de overheid - afgaande op de Memorie van Toelichting - niet mogelijk om te ontkoppelen. Dit beperkt haar beleidsmogelijkheden. Om aan deze situatie een eind te maken, zou de overheid een nieuwe (lagere) normwaarde voor de *i/a*-ratio bekend kunnen maken. Zij kan ook besluiten om voortaan de twee afwijkmogelijkheden uit de wetstekst te hanteren. De ser heeft dat in zijn adviezen herhaaldelijk bepleit. Een bovenmatige loonontwikkeling is dan een afzonderlijke afwijkmogelijkheid. Dat heeft als voordeel dat de overheid over een extra mogelijkheid beschikt om de ongunstige werkgelegenheidseffecten van een bovenmatige loonsstijging te beperken.

Conclusies

Een snelle omslag in de ontwikkeling van de arbeidskosten is nodig om het verlies van veel banen te voorkomen. De primaire verantwoordelijkheid voor een verantwoorde loonontwikkeling ligt bij de sociale partners. Het recente verleden heeft laten zien dat zij alert kunnen reageren op gewijzigde omstandigheden. Zij kunnen bovendien de lonen flexibiliseren via resultaatafhankelijke loonvorming. De overheid is, behalve in haar rol als werkgever, geen partij bij de loononderhandelingen. Zij heeft echter wel invloed op de resultaten, onder meer via de algemeenverbindendverklaring en via de koppeling

1 Zie bijvoorbeeld D.B.J. Schouten, *Business cycle and wage policy*,

2 M. Weitzman, *The share economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984.

3 Een debat over avv kwam indertijd op gang via een artikel in dit blad. Zie G. Zalm, *Betekenis en toekomst van de algemeenverbindendverklaring*, ESB, 15 januari 1992, blz. 60-64.