

Loonmatiging, groei en werkgelegenheid

G.J.M. de Vries*

Loonmatiging remt de loonkosten waardoor meer middelen vrij komen voor investeringen. Het verlengt voorts de levensduur van de beschikbare kapitaalgoederenvoorraad, en maakt produktie mogelijk die bij hogere loonkosten niet rendabel is. Langs deze drie wegen draagt loonmatiging bij aan de groei van de werkgelegenheid¹. Toch staat loonmatiging in toenemende mate ter discussie. Wordt het voor de Nederlandse economie tijd het spoor van de loonmatiging te verlaten?

De roep om loonmatiging dateert uit de jaren zeventig. In het begin ervan steeg de loonsom per werknemer met ongeveer 15% per jaar bij een inflatie van circa 8%. Deze kostenstijging kon alleen worden gepareerd met arbeidsbesparende produktietechnieken. De werkgelegenheidsgroei stagneerde daardoor. Tussen 1970 en 1980 steeg het beroep op de WAO met bijna 450.000 en stegen de werkloosheidsuitkeringen met bijna 200.000. Van het winstinkomen bleef in 1980 nog maar ongeveer een kwart over van wat het was in 1970. Het investeringsvolume daalde, de werkgelegenheid in de marktsector brokkelde af met enkele honderdduizenden arbeidsjaren.

In de jaren tachtig volgde een pijnlijk proces waarin de gemaakte fouten werden hersteld. Door loonmatiging nam het winstinkomen toe, zodat ook de investeringen zich konden herstellen. De werkgelegenheid groeide met 660.000 arbeidsjaren waardoor bijna 800.000 personen een baan kregen. Deze keer ten goede was niet te danken aan de wereldhandel, die bleef in beide perioden ongeveer constant². Factoren zoals de lastenverlichting en de bevroering van het minimumloon droegen wel bij aan het succes, maar loonmatiging was de cruciale succesfactor³.

In de afgelopen jaren is de overeenstemming over de noodzaak van loonmatiging wat minder volkomen. Met name zou de economische groei er schade van ondervinden. Toch ligt de economische groei in de afgelopen tien jaren in ons land iets hoger dan in de Europese Unie⁴. Maar ook anderszins worden kanttekeningen geplaatst bij het belang dat aan loonmatiging wordt toegekend.

Wat is loonmatiging?

Tegenstanders van loonmatiging maken zelden duidelijk waar hun kritische grenzen liggen. Een uitzondering is A.H. Kleinknecht die spreekt van 4, 5 of 6% reële loonsverhogingen⁵. Dit is evident geen loonmatiging meer, maar de vraag kan gesteld worden bij

welke preciese grens er nog wèl van loonmatiging sprake is. Voor onze open economie zou men naar het buitenland kunnen kijken. Dan blijkt dat de loonvoet inderdaad is achtergebleven bij de concurrenten, zij het de laatste jaren zeer bescheiden. Omdat we slechts een derde van onze toegevoegde waarde exporteren, lijkt het beter om de binnenlandse verhoudingen te bezien. Een constante verhouding van factorkosten is dan een voor de hand liggend uitgangspunt. Dit komt neer op constante reële loonkosten per eenheid produkt⁶. Met deze norm blijkt dat er dan in de periode van 1981 tot en met 1989 sprake was van loonmatiging. Maar ook dit criterium verdient amendering omdat neutrale ontwikkelingen beter verdedigbaar zijn in een evenwichtige omgeving.

Wat is evenwichtig? Het is circa vijftien jaar geleden dat er in Nederland volledige werkgelegenheid was, maar toen was de economische ontwikkeling verre van evenwichtig. Ook zou men rekening moeten houden met de vermogensverhoudingen van het bedrijfsleven en de daarmee samenhangende rentelasten. Wellicht zou men kunnen stellen dat de groei van het aantal arbeidsplaatsen dat nodig is om de werkloosheid terug te dringen, de honorering van de milieu-eisen, en van de wensen die er zijn om de diversiteit van de economische structuur te vergroten,

* De auteur is directeur Algemeen economisch en inkomensbeleid bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij dankt A.C. Moons en J.J.M. Theeuwes voor hun opmerkingen bij een eerdere versie.

1. P.J.C.M. van den Berg wijst erop dat alle modellen voor binnen- en buitenland een gunstig werkgelegenheidseffect van loonmatiging voorspellen in *Beleidsperspectieven voor de middellange termijn*, Economendebat, Ocfab, 1993.

2. Notitie werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid, Tweede Kamer 1991-1992, 22 310, nrs. 1-2, blz. 15-16.

3. CPB, *De werkgelegenheid in de jaren tachtig*, Werkdocument 41, 1991.

4. OESO, *Economic Outlook*, juni 1994, tabel 1.

5. A.H. Kleinknecht, *Heeft Nederland een loongolf nodig?*, oratie, VU Amsterdam, 1994.

een zodanige investeringsinspanning vergen dat gedurende een zekere periode een overige inkomensquote van 20% daarvoor de benodigde middelen zou kunnen verschaffen. Zo'n cijfer was actueel voor 1970 en 1990. Uitgaande van deze redenering zou men een daling van de reële loonkosten per eenheid produkt in een situatie met een arbeidsinkomensquote hoger dan 80% veeleer kunnen beschouwen als een correctie voor een te hoge loonstijging in het verleden, dan als loonmatiging. In zo'n gedachtengang heeft zich in Nederland in de afgelopen vijftientig jaren per saldo geen loonmatiging voorgedaan. Deze benadering is vooral geïnspireerd door structurele overwegingen. Maar ook in zo'n context kan men het tempo van loonmatiging kritisch volgen⁷.

Na deze terugblik kan de vraag worden bezien welke rol loonmatiging kan spelen in de komende jaren. In het regeerakkoord wordt "een zeer gematigde contractloonstijging" bepleit. Kijken we naar de loonkosten per eenheid produkt, dan zien we dat deze alweer zijn opgelopen. "In de afgelopen drie jaren zijn de reële arbeidskosten met 8% gestegen, terwijl de arbeidsproductiviteit niet meer dan 1% toenam", schrijft het CPB in de onlangs gepubliceerde *MEV*. De winst in de jaren tachtig behaald, dreigt zo voor een deel verloren te gaan. Dank zij de inspanningen van de sociale partners zijn de ontwikkelingen in dit jaar inmiddels gunstiger⁸. Met name omdat de werkloosheid zich in de loop der jaren heeft geconcentreerd bij de laag-opgeleiden, is het gewenst dat de groei van laagproductieve activiteiten (die zich vooral in de afgeschermd sector bevinden) niet door een te hoge loonkostenontwikkeling wordt tegengegaan. Daarnaast is loonmatiging ook essentieel voor de ontwikkeling van de hoogwaardige produktie, omdat het middelen vrijmaakt voor het doen van investeringen. Deze vormen het belangrijkste voertuig voor het verwezenlijken van innoverende produktietechnieken. In de recente en vorige Sociale Nota is deze tweezijdige benadering nader uiteengezet. Omdat het CPB in zijn doorrekening van het regeerakkoord geen rekening heeft gehouden met een extra inspanning tot loonmatiging, zou dit tot een verdere verbetering van de arbeidsmarktsituatie kunnen leiden. Er is dus alle aanleiding om de kritiek op loonmatiging nader te bezien.

Kritiek op de loonmatiging

De meest gematigde kritiek komt van de OESO die nu al twee jaar aandringt op meer fundamentele maatregelen om de structurele tekortkomingen van onze arbeidsmarkt te corrigeren. Loonmatiging is hoogst wenselijk, maar zeker niet voldoende⁹. Negatief in zijn oordeel over loonmatiging is Van Wijnbergen. Loonmatiging is niet de hoofdoorzaak van de werkgelegenheidsgroei in de tweede helft van de jaren tachtig schrijft hij, omdat dan de werkgelegenheid sneller had moeten stijgen dan de produktie¹⁰. Dit impliceert dat pas bij een negatieve ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit de loonmatiging ver genoeg zou zijn doorgezet om van succes te kunnen spreken. Niettemin spreekt van Wijnbergen wel van een 'werkgelegenheidshausse', hetgeen suggereert

dat ook met een gematigder achterblijven van de lonen toch opmerkelijke resultaten kunnen worden verkregen.

Bomhoff betoogt in zijn boek *Een Haagse lente* dat loonmatiging schadelijk is voor de welvaarts-groei. "Het land met de meeste loonmatiging ging tegelijkertijd het hardst achteruit in welvaart," concludeert hij¹¹. Als maatstaf voor de welvaart neemt hij het bruto binnenlands produkt per hoofd van de bevolking. Voor een internationale vergelijking lijkt deze maatstaf de meest gereede, maar voor de effectiviteit van loonmatiging ligt dat anders. De verandering van het inkomen per hoofd registreert immers zowel mutaties in het inkomen als in de bevolking. Een grotere bevolkingsgroei zal zich op korte termijn vertalen in een lager inkomen per hoofd. Zouden we voor het verschil in bevolkingsgroei corrigeren, dan lijkt het dat voor de periode 1983 tot 1990 de daling van het bbp per hoofd ten opzichte van Europese gemiddelde nagenoeg geheel door het verschil in bevolkingsgroei kan worden verklaard.

Dit neemt niet weg dat dit tot de conclusie zou kunnen leiden dat de loonmatiging in ons land niet heeft bijgedragen aan de welvaarts-groei. Uit de analyse in de Sociale Nota 1995 (par. 3.3) blijkt dat het aantal gewerkte uren per werkende in Nederland sneller is gedaald dan in andere EG-landen. Dit geldt ook voor de jaren tachtig. Zou in Nederland de arbeidsduurverkorting en het werken in deeltijd zich in hetzelfde tempo hebben voltrokken, dan is het aannemelijk dat de welvaarts-groei daardoor hoger zou zijn uitgevallen. Overigens wekt Bomhoff niet de indruk een tegenstander van loonmatiging te zijn. Hij wil immers niet gezegd hebben dat "het omgekeerde van loonmatiging wel een goed recept zou zijn." Net als de OESO is hij van mening dat loonmatiging de aandacht wegneemt voor de echt wezenlijke vraagstukken, die zijn inziens veranderingen in de Nederlandse economische orde betreffen.

Van een andere aard is de kritiek van Van Schaik. Hij beschouwt loonmatiging als tranquillizers voor de ondernemers¹². Loonmatiging stelt het winstinkomen veilig waardoor ondernemers onvoldoende worden gestimuleerd om langs innovatieve weg hun bedrijven tot ontwikkeling te brengen. Daardoor zakt de groei van de arbeidsproductiviteit ineen en zal op den duur ons land niet meer concurrerend zijn met de technologische vernieuwers om ons heen¹³.

Ter ondersteuning van zijn betoog geeft Van Schaik een aantal kengetallen. Zo merkt hij op dat het een bekend feit is dat de arbeidsproductiviteit in ons land steeds verder afzakt van het OESO-gemid-

6. Zie idem Commissie Economische Deskundigen, *Economische groei in de jaren tachtig*, SER, 1981, blz. 38.

7. Zo kan de loonmaatregel voor 1981 kritisch worden beoordeeld omdat deze, gelet op de bijna stagnerende wereldhandel, de conjuncturele neergang heeft versterkt.

8. Stichting van de Arbeid, *Een nieuwe koers*, Den Haag, 1993.

9. OESO, *Netherlands*, 1993, blz. 83; 1994, blz. 102.

10. S.J.G. van Wijnbergen, *De Miljoenennota op het verkeerde spoor*, *ESB*, 22 september 1993, blz. 866.

11. E. Bomhoff, *Een Haagse lente*, Schoonhoven, 1994, blz. 48.

12. A.B.T.M. van Schaik, *Werk boven inkomen?*, *ESB*, 1 juni 1994, blz. 510-512.

delde. Maar dit is niet zonder meer het geval. Voor de jaren tachtig zit Nederland precies op het OESO-gemiddelde van 1,5%¹⁴. Wel is het zo dat we in de jaren zeventig met ongeveer 3% een twee maal zo hoge arbeidsproductiviteitsstijging hadden als de OESO. De toeneming is dus wel geringer geworden, maar er treedt geen achterstand op t.o.v. de OESO.

In Van Schaiks beschouwing is de arbeidsproductiviteitsontwikkeling een cruciale factor. Maar hoe indicatief is dit gegeven? De arbeidsproductiviteit ligt in de VS al twee decennia lang op nagenoeg hetzelfde niveau. Van een stijging is geen (jaren zeventig) of nauwelijks (jaren tachtig) sprake. Toch verhindert dit niet dat menigeen onder de indruk is van de groeipotenties aldaar. Een hoge produktiviteitsgroei is niet altijd veelzeggend, omdat het een gemiddelde registreert. In de jaren tachtig groeide de werkgelegenheid in de allerlaagste loonschalen met een factor drie sneller dan de gemiddelde werkgelegenheid¹⁵. Wanneer laagproductieve arbeid sneller toeneemt dan hoogproductieve arbeid, drukt dit de gemiddelde stijging van de produktiviteit. In de periode van 1970 tot 1984 bleef de omvang van de laagproductieve werkgelegenheid nagenoeg gelijk (figuur 1). Het is dus allerminst uitgesloten, dat de arbeidsproductiviteit in de sector industrie zich in beiden periodes vergelijkbaar ontwikkelde aan die in het OESO-gebied.

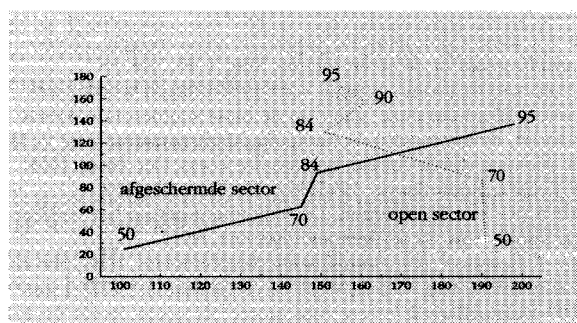
Ook wijst Van Schaik erop dat in 1973 Nederland het hoogste bbp per uur had van de wereld. Van Schaik kijkt nu nostalgisch terug naar de periode 1965-1973, maar zijn analyse uit 1981 lijkt aansprekender. Toen schreef hij dat "de wortels van het huidige werkloosheidsvraagstuk liggen in de tweede helft van de jaren zestig"¹⁶. Dit frapperende verschil in appreciatie hangt vermoedelijk samen met het onderwerp van studie: is men geïnteresseerd in het verloop van de werkgelegenheid of in de ontwikkeling van de welvaart. Op lange termijn lopen deze natuurlijk gelijk op, maar tussentijds kunnen beide grote verschillen in ontwikkeling vertonen. Toch is er wat voor te zeggen om, waar de groei in ons land niet achterblijft bij die in het buitenland, niet de groei maar de werkloosheid als centraal vraagstuk te nemen. Bovendien blijkt dat Nederland qua bbp per gewerkt uur thans nog steeds dezelfde positie inneemt op de Europese ranglijst als twintig jaar geleden¹⁷.

Het meest geprofileerd in zijn uitspraken over loonmatiging is Kleinknecht. Hij pleit voor niet minder dan een loongolf. Zijn inspiratiebron is Schumpeter en hij citeert Herbert Giersch die aan de wieg zou staan van een Schumpeteriaanse renaissance. Als dat zo is, zegt dat nog weinig over de gewenste loonont-

wikkeling. Recentelijk immers heeft Giersch in de openingsrede voor de vijfde conferentie van de International Joseph A. Schumpeter Society gewezen op het grote belang van loonmatiging. "In the years to come, wages in Europe will have to lag behind the advance of labour productivity until the pool of structural unemployment has been exhausted," schrijft hij. Dit spoot nauwkeurig met de conclusies van de Europese regeringsleiders in Korfoe dat "tot aan het einde van deze eeuw produktiviteitsstijgingen in de eerste plaats moeten worden aangewend voor investeringen en banen"¹⁸. Voorts waarschuwt Giersch voor loonexplosies omdat deze in Duitsland recentelijk een grote kapitaalvernietiging hebben veroorzaakt¹⁹. Toch beveelt Kleinknecht Duitsland als voorbeeld aan²⁰. In de jaren tachtig maakten beide landen echter een vrijwel gelijke groei door. Tegelijkertijd boekte Nederland, in ruil voor loonmatiging, een beduidend grotere banenwinst (figuur 2).

Kleinknechts vertrouwen in de innoverende krachten van het bedrijfsleven is zo groot dat hij de faillissementsgolf die hij verwacht als reactie op een loongolf, voor lief neemt. Het fundament voor dit hechte geloof is nogal mager en gebaseerd op economisch onderzoek naar de economische betekenis van R&D-uitgaven. In Nederland belopen deze R&D-uitgaven ongeveer 1% bbp, zo vermeldt Kleinknecht in zijn oratie. Hiervan is eenderde deel procesgericht, maar dit deel is volgens het onderzoek van Kleinknecht en Brouwer van beperkte relevantie voor de relatie tussen de R&D-intensiteit in bedrijven en de groei van werkgelegenheid²¹. Het advies van Kleinknecht om Nederland een loongolf cadeau te doen is dus gebaseerd op de econometrisch toegerekende effecten van bestedingen die twee derde procent van het bbp belopen. Bovendien zijn deze relevant voor bedrijven die slechts een vijfde van de totale werkgelegenheid voor hun rekening nemen, gelokaliseerd in de qua werkgelegenheid weinig expansieve, open sector zoals figuur 1 laat zien²². De 4 à 6% reële loonsverhogingen die hij bepleit, komen neer op een loonvoetstijging van bijna 7 à 9% voor 1995, ofwel een extra uitgave van circa f 20 mrd. Volgens de

Figuur 1.
Werkgelegenheid (horz.) en produktie (vert.) van open en afgeschermd sector in Nederland, 1950-1985



13. In zijn bewijsvoering plaatst hij tegenover de neo-klasieke gedachtengang de Keynesiaanse. Hij verwijst met instemming naar de kritiek van Bomhoff op de CPB-modellen. Maar Bomhoff heeft nu juist moeite met het naar zijn smaak te hoge Keynesiaanse gehalte van de CPB-modellen. (Zie Het Centraal Planbureau en lagere belastingen, *ESB*, 30 maart 1994, met name noot 9.) Ook op het punt van de investeringsvergelijking lijken de tegenstellingen tussen Bomhoff en Van Schaik groot. Bomhoff presenteert de cash-flow als determinant, Van Schaik de bezettingsgraad.

14. OESO, *Economic Outlook*, juni 1992, tabel 48.

15. *Sociale Nota* 1993, blz. 177.

16. *Inleiding tot de empirische macro-economie 1*, Groningen, 1981, blz. 91.

17. *Sociale Nota* 1995, tabel 3.3.

18. *Europa van morgen*, 29 juni 1994.

19. H. Giersch, *Economic dynamics: lessons from German experience*, rede uitgesproken op 18 augustus 1994.

20. Zie het interview in *NRC-Handelsblad*, 26 sept. 1994.

21. OSA-werkdocument W114, 1994, blz. 43.

22. B. Minne, Herstructurering van de Nederlandse industrie, *ESB*, 2 september 1992, blz. 834.

spoorboekjes van het CPB zou zo'n eenmalige loon-
golf al binnen enkele jaren tot 175.000 meer werklo-
zen leiden. Er moeten betere manieren zijn om te
proberen om de R&D-uitgaven van f 4 mrd te verho-
gen dan het aanbrengen van een loonkostenstijging
van f 20 mrd.

Kleinknechts resultaten bieden ook geen onder-
steuning voor Van Schaik. Van Schaik streeft naar
minder arbeidsintensieve produktietechnieken, pro-
cesgerichte innovatie derhalve, en deze zouden vol-
gens Kleinknecht juist niet van betekenis zijn voor de
expansie van de betrokken bedrijven. Van Schaik be-
pleit empirisch onderzoek naar de merites van loon-
matiging. Zo'n onderzoek is ruim tien jaar geleden
verricht. De conclusie luidde toen dat, bezien over
een meerjarige periode er sprake was van "een duidel-
ijk positief winst-werkverband"²³. Ook de veronder-
stelling van Kleinknecht dat ondernemers in het zicht
van verliezen als phoenixen tot grote daden komen,
kon niet worden bevestigd. Het CPB concludeerde
dat de daling van de werkgelegenheid het grootste
was in de verliesmakende bedrijven.

De opstelling van Van Schaik leidt tot het pro-
bleem dat zijn alternatief tot veel ongewisheid leidt.
De ervaring leert dat verliesgevende ondernemingen
niet steevast Schumpeteriaans reageren, maar zich tot
de overheid wenden om financiële steun of andere
maatregelen die hun winstpositie kunnen herstellen.
Het is bovendien moeilijk om zich voor te stellen
hoe de overheid de ondernemers kan aanzetten tot
innoverend gedrag. Van de Klundert wijst er met be-
trekking tot een te voeren industriebeleid op dat "de
eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de kennis voor
een meer doeltreffend beleid vooralsnog ont-
breekt"²⁴. Van de overheid kan moeilijk verwacht
worden dat ze, in ruil voor grote onzekerheid, haar
verantwoordelijkheden met betrekking tot de werkge-
legenheids groei prijsgeeft.

Een laatste punt van kritiek op loonmatiging dat
hier aangestipt zal worden is de veronderstelde strij-
digheid met loonflexibiliteit. Dit klinkt plausibel om-
dat bij een lage inflatie de nominale neerwaartse
loonstarheid de variatie beperkt. Een eerste blik op
de cijfers bevestigen dit vermoeden niet. In de perio-
de 1973 tot 1982 toonde de gemiddelde mutatie per
jaar van de regelingslonen voor bedrijfstakken een
bandbreedte van 3% rond een gemiddelde van 8 à
9%. In de periode 1983 tot 1990 gaat het om een
bandbreedte van 2% rond een gemiddeld van 2%.
Het negatieve verband tussen loonmatiging en diffe-
rentiatie lijkt dus niet al te vanzelfsprekend. Blijkbaar
heeft het in de jaren zeventig heersende 'wage lead-
ership' een uniformerende werking gehad.

Resumerend lijken de volgende conclusies zich af te
tekenen:

- er zijn geen overtuigende argumenten aangevoerd
die het aannemelijk maken dat een beleid gericht
op loonmatiging schadelijk zou zijn voor de econo-
mische groei en niet van zeer veel betekenis is
voor de banengroei;
- de critici van loonmatiging hanteren argumenten
en overwegingen die vaak onderling strijdig zijn.
Van overeenstemming is weinig sprake;

- de discussie over loonmatiging zou aan hanteerbaar-
heid winnen wanneer men zich zou uitspreken over
de in structurele zin kwantitatieve hoogte van de
loonkostenmutatie die men voorstaat.

Slot

Zowel voor uitbreiding van de laagproductieve sectoren,
waar het werkloosheidsprobleem zich concentreert, als
voor de expansie van de hoogproductieve sectoren is
loonmatiging gewenst. Het bevordert immers de inscha-
keling van arbeid, maakt verliesgevende activiteiten (in
met name de afgeschermd sector) weer rendabel en ver-
schafft de middelen voor investeringen ter vernieuwing
van de industrie.

Intussen blijven twee onderwerpen de aandacht ver-
dienen. Ten eerste de keuze tussen loonmatiging en het
toelaten van meer marktwerking. De OESO en Bomhoff
presenteren terecht het bevoor-
deren van marktwerking als een alternatief om te voorko-
men dat het cao-overleg tot te hoge uitkomsten leidt. Door de Commissie An-
driessen is beschreven dat driekwart van de werklo-
zen geen effectief aanbod op de arbeidsmarkt vorm-
den²⁵. Onder dergelijke omstandigheden kan de
markt ook geen loonpeil genereren dat de vraag- en
arbeidsverhoudingen weerspiegelt. Loonmatiging
vormt dan een noodzakelijke aanvulling. Natuurlijk
kan men twisten over de merites van meer of minder
marktwerking. Deze vraag, die het wezen van de ver-
zorgingsstaat raakt, wordt uiteindelijk beantwoord in
politieke gremia.

De tweede kanttekening betreft het globale karak-
ter van loonmatiging. Vanwege het macro-economi-
sche karakter zullen specifieke problemen op de ar-
beidsmarkt er niet door tot een oplossing worden
gebracht. Ook biedt loonmatiging geen oplossing
voor alle kwalen van de economie. Maar dat loonma-
tiging uitermate effectief is als middel om de werk-
loosheid te bestrijden, omdat het de evenwichtsprijs
op de arbeidsmarkt dichterbij brengt, zou onomstren-
den mogen zijn.

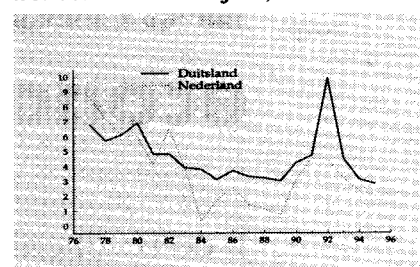
G.J.M. de Vries

23. *Centraal economisch plan 1983*, blz. 235.

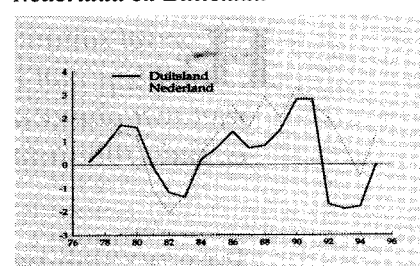
24. Th.C.M.J. van de Klundert, *Inhalen en voorbijstreven*,
ESB, 29 september 1993, blz. 889-893.

25. *De onderste baan boven*, Den Haag, 1994, blz. 10.

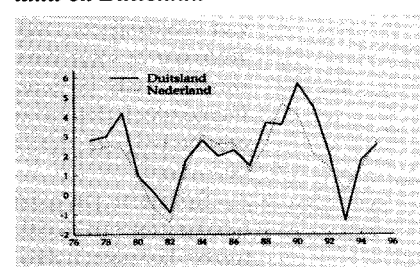
Figuur 2a. Loonsomstijging per werknemer in bedrijven, Nederland



Figuur 2b. Groei werkgelegenheid in Nederland en Duitsland



Figuur 2c. Volumegroei bbp in Nederland en Duitsland



Bron: OESO, *Economic Outlook* nr. 55,