

# Naar een nieuw systeem van geconditioneerde loonvorming in Nederland

PROF. DR. A. J. VERMAAT\*

**Decentralisatie en differentiatie zijn twee kernwoorden in de lopende discussie over de loonvorming in ons land. Wat men er precies onder verstaat is niet altijd duidelijk, net zo min als duidelijk is welke institutionele vormgeving een succesvolle invoering van loondifferentiatie en gedecentraliseerde loononderhandelingen zou kunnen bewerkstelligen. Wel lijkt er een groeiende consensus op te treden in het zoeken naar een tussenoplossing die de éézijdigheden van zowel de centraal geleide als van de vrije loonvorming vermijdt. Dit artikel beoogt zo'n aanvaardbaar compromis te bieden tussen vrijheid en dwang, dat door voldoende continuïteit en flexibiliteit ook werkbaar is.**

## De cruciale rol van de lonen

Het loonpeil is een belangrijke grootheid voor het reilen en zeilen van de economie. Het realiseren van bevredigende niveaus van de sociaal-economische doelstellingen is nauw verbonden met het bereiken van een optimale relatie tussen variabelen als loonpeil, gemiddelde kapitaal- en arbeidsproductiviteit, algemeen prijsniveau en reële wisselkoers. Gezien het relatief geringe aantal beleidsinstrumenten op macro-economisch terrein, is het loonbeleid — in de zin van beheersing van de arbeidsinkomens — voor de overheid min of meer onmisbaar. Vandaar dat in een open volkshuishouding als de onze — gegeven het streven naar een stabiele wisselkoers ten opzichte van de belangrijkste handelspartners — de loonvorming een centralistische inslag heeft.

De laatste jaren intervenueert de overheid regelmatig door middel van een, al of niet partiële, loonmaatregel, of zet zij de onderhandelingen onder druk door ermee te dreigen. In toenemende mate wordt deze neiging van de overheid onverteerbaar voor de sociale partners, des te meer nu de machtsverdeling bij hen van de centrale organisaties naar beneden verschoven is, en de onderlinge verschillen op meso- en microniveau manifester worden.

Naast deze competentiekwestie over wie de zeggenschap over de loonvorming toekomt — die urgenter wordt naarmate de sociaal-economische problematiek toeneemt — is er in toenemende mate twijfel ontstaan of de uitkomsten van het huidige systeem van loonvorming wel voldoende aansluiten op de diverse segmenten van de banenmarkt. De roep om loondifferentiatie neemt toe 1). Hierbij ligt het niet voor de hand aan te nemen dat de overheid of de centrale organisaties qua kennis en informatie in staat zijn deze aansluiting op de uiteenlopende graden van relatieve schaarste op de arbeidsmarkt op een bevredigende wijze te effectueren 2). Daarom zou meer differentiatie in de loonvorming gepaard moeten gaan met een zekere mate van decentralisatie. Toch is zo'n voor vele economen voor de hand liggende ontwikkeling geenszins zeker.

In de eerste plaats is het de vraag of de vakbonden principieel gezien wel bereid zijn om loonvorming mede te baseren op schaarsteverhoudingen. Ik neig er voorsnog toe deze vraag positief te beantwoorden. Het gaat immers slechts om een mede-determinant naast andere factoren. Bovendien kan men constateren dat de vakbeweging steeds meer gefragmenteerd raakt vanwege uiteenwaaiende belangen. Dit zal het

streven naar volstreekte uniformiteit in de loonvorming ondergraven.

In de tweede plaats bestaat de kans dat een meer gedifferentieerde loonvorming toch een opstuwende werking zal hebben op het gemiddelde loonpeil in de volkshuishouding. Met name dit gevaar zal de overheid ter harte gaan. Daarom zal moeten worden gezocht naar een systeem van loonvorming dat het mogelijk maakt door te varen tussen de Scylla van een in feite gecentraliseerde loonvorming met voortdurende overheidsingrepen en verstarring in de loonverhoudingen, en de Charibdis van de onbeheerste vrije loonvorming, waarbij nauwelijks een effectief macro-economisch beleid valt te voeren 3).

\*Hoogleraar Staathuishoudkunde aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) Als voorbeelden van voorstanders van meer loondifferentiatie noem ik: WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Den Haag 1981; J. Hartog, *Arbeid in de jaren tachtig: te weinig vraag, te veel frictie*, *ESB*, 7/14 maart 1982; W. van Voorden, *Naar een meer beheerste en flexibele loonvorming*, *ESB*, 20 februari 1980, terwijl de trend is gezet door A. Peper, *Coöperatie, conflict en coalitie*, *ESB*, 19/26 december 1979. Een tegenstander is b.v. L. Fase, *De beloning van schaarste op de arbeidsmarkt*, *ESB*, 7/14 maart 1982, terwijl De Galan tot de conclusie komt dat de gedifferentieerde loonvorming een weinig realistische conceptie is in : *Gedifferentieerde loonvorming*, *ESB*, 20 februari 1980. Differentiatie mag overigens niet worden geïdentificeerd met denivellering. Het kan immers ook nivellerend werken zoals Tinbergen heeft geadstrueerd t.a.v. de hoger opgeleiden. Wel mag verwacht worden dat in het traject tussen „minimaal” en „modaal” enige denivellering het effect zal kunnen zijn, gezien de van overheidswege afgedwongen nivellering in het laatste decennium.

2) Vgl. in deze zin J. Hartog, *Decentralisatie en de arbeidsmarkt*, *Beleid en Maatschappij*, jg. 9, 1982, nr. 3/4, blz. 77.

3) Naast het alternatief van centraal geleide loonvorming *inclusief* meer differentiatie op instigatie van de overheid (dat mij niet werkbaar voorkomt noch de politieke competentiekwestie bevredigend oplost) zou men ook als alternatief kunnen verdedigen de volstreekte vrije loonvorming zonder enige overheidsverantwoordelijkheid, ook niet voor de werkloosheid! Hoewel de vakbeweging m.i. meer verantwoordelijkheid in dit opzicht zou kunnen krijgen toegeschoven, is men in Nederland aan dit alternatief gelukkig niet toe. Evenmin is de theoretisch denkbare economisch-politieke decentralisatie van instrumenten en doelstellingen (zonder een coördinatie via gezamenlijk overleg) kansrijk, gezien de bestaande economische interrelaties, het verwachte gedrag van overheid resp. maatschappelijke organisaties, en de benarde economische omstandigheden. Vgl. hierover C. J. van Eijk, *Decentralisatie en economische politiek*, *Beleid en Maatschappij*, jg. 9, 1982, nr. 3/4.

Wil men niet blijven voortgaan met de tamelijk arbitraire pendel — veelal afhankelijk van politieke opportuniteit — tussen centraal voorgeschreven en vrije loonvorming, dan zal men een tussenvorm moeten vinden die gedurende enige tijd zowel een bevredigend macro-economisch loonpeil als adequate loonsverhoudingen kan realiseren. Zo'n tussensysteem vergt een consensus over de opzet ervan, zowel op het niveau van de centrale organisaties en de hen constituerende organen als bij de achterban op het microniveau, zowel arbeiders als ondernemers 4). Bovendien zal niet zonder een stringente controle en krachtige sancties kunnen worden geopereerd. Of zo'n maatschappelijke consensus bereikt wordt, blijft voorlopig de vraag. De kans erop groeit echter ongetwijfeld nu men in steeds bredere kring het belang van een concurrerend loonniveauniveau en van een uit allocatief oogpunt goed functionerende arbeidsmarkt inziet. Deze tendens kan verder worden versterkt door het loonvormingssysteem te laten aansluiten op een meerjarenkader.

Hieronder beschrijf ik een uitgewerkt voorbeeld van zo'n beoogd tussensysteem. Na een korte historische beschouwing formuleer ik twee hoofddoelstellingen voor de loonvorming, op grond waarvan vervolgens een aantal condities voor de vrije loonvorming wordt afgeleid. Dit geheel van voorstellen wordt nader uitgewerkt en aangevuld, o.a. met opmerkingen over het beleids- en tijds kader.

### Historische lessen

Wanneer men de geschiedenis van de loonvorming in Nederland sinds de tweede wereldoorlog nagaat 5) komt men snel tot de conclusie dat het vinden van een bevredigend en stabiel stelsel van loonvorming kennelijk erg moeilijk is. Er blijkt immers voortdurend een inherente spanning te bestaan op ten minste twee niveaus. In de eerste plaats is er de competentiekwestie tussen de overheid (die zich verantwoordelijk stelt voor de bestrijding van werkloosheid naast andere macro-economische doeleinden) en de sociale partners, waarvan met name de vakbonden zich in hun bestaan bedreigd weten als de onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden hen worden ontnomen 6). In de tweede plaats is er een dilemma tussen enerzijds de wens om op macro-economische gronden het loonpeil te beheersen en anderzijds de wens (en de noodzaak) om de reële feiten van de arbeidsmarkt te laten doorwerken op loonvorming en loonsverhoudingen. Het is dan ook niet verrassend dat men in Nederland na 1945 een soort van pendelbeweging ziet optreden tussen de uitersten van gebonden en vrije loonvorming.

In het eerste decennium van de naoorlogse periode leek dit anders. Vrij algemeen immers werd ingestemd met de zeker tot 1955 effectieve centraal geleide loonvorming. Toch is achteraf gebleken dat dit een bijzondere periode betrof. Het samengaan van factoren als het heropbouwstreven, de brede en stabiele coalitiekabinetten, de relatieve arbeidsovervloed, de sterke centrale organisaties en een goede onderlinge communicatie (en wellicht ook enige gewinning aan dictaten) biedt m.i. een bevredigende verklaring voor de aanvaarding van dit „Hollandse” systeem van loonvorming.

Aan het eind van de jaren vijftig ging het systeem aan het „succes” ten gronde. De krappe arbeidsmarkt deed de kracht van het macro-economische beheersingsargument afnemen en de noodzaak meer acht te slaan op de feitelijke schaarsteverhoudingen toenemen. Een tussenoplossing in de vorm van de centraal geleide, maar gedifferentieerde loonpolitiek strandde rond het begin van de jaren zestig op de harde feiten van de arbeidsmarkt, zodat de vakbeweging zich vanwege het „gemillimeter” afwendde van de overheid als eerstverantwoordelijke voor de lonen en haar heil ging zoeken in meer profijtlijke directe loononderhandelingen met de werkgevers, die dit aan individuele werknemers reeds hadden gehonoreerd. Vermoedelijk kreeg deze tussenoplossing in feite geen echte kans omdat men er te laat toe overging,

namelijk toen de arbeidsmarkt al te gespannen was geworden.

De vrije loonvorming vanaf omstreeks 1963 gaf een extra impuls aan de economische groei, met name door een stimulering van arbeidsbesparende investeringen, die mede mogelijk waren door goede uitgangspunten en de aanwezige goedkope energie. Uit deze welvaartsjaren dateert de krachtige claim op de vrije loonvorming van zowel werknemers- als werkgeversorganisaties, mede bevorderd door de ermee samenhangende decentralisatiebewegingen binnen deze organisaties. Hieruit vloeit ook het conflict voort tussen de erkenning van de macro-economische relevantie van het loonpeil en de eis tot vrije loonvorming. Men ziet dan ook herhaaldelijk aanvragen optreden, wanneer de regering een looningreep noodzakelijk acht resp. daartoe de instrumenten in haar tas wil hebben.

Een logische oplossing lijkt het zoeken naar een „sociaal akkoord”, waarin het tripartite overleg overeenstemming vindt over een z.g. totaalpakket, waarmee de besluitvorming verbreed wordt met elementen (ver) buiten het inkomsterrein. Slechts éénmaal, nl. in 1973, is dit gelukt. Dit is begrijpelijk als men let op factoren als de machtsverschuiving binnen de vakbeweging annex de verschoven belangenverhoudingen, de parlementaire tegendruk, de tegenzin bij werkgevers, en de in de jaren zeventig uiteenlopende tendensen op de arbeidsmarkt. Bovendien, zo merkt Van Eijk m.i. terecht op, is de overheid niet in staat om voldoende voorwaarden te scheppen welke nodig zijn om de nagestreefde doeleinden te garanderen, en zeker niet de op korte termijn geëiste resultaten 7).

Daarmee vervalt in feite het alternatief van het vrijwillig onderhandelde jaarlijkse sociaal akkoord dat aan de top gesloten wordt en een heel spectrum van onderwerpen regelt. Het daadwerkelijke loonoverleg heeft zich daarmee naar beneden verplaatst. Dit maakt het voor de overheid moeilijker in te grijpen met een algemene loonmaatregel. De in het ver-

4) Hierbij speelt het in de literatuur veelal als „prisoners dilemma” opgevoerde probleem, dat in wezen is te herleiden tot Olsons theorie van het non-groepsverdrag alias het parasitaire gedrag van de „free-rider”. Naar mijn mening is zo'n suboptimale uitkomst niet a priori noodzakelijk, mits voldoende inzicht bestaat in de regels van het nieuwe systeem en voldoende uitzicht op werkbare en controleerbare resultaten. Overigens is dit een typerend probleem voor de „overlegeconomie”. In zo'n type van gemengde economische orde is er de asymmetrie in machtsposities die wordt verwoord in de term „veto-economie”. Zie over deze algemene problematiek mijn artikel Frictie of koppeling, *ESB*, 15 oktober 1980. Het klassieke pleidooi pro de geleide loonvorming vindt men in J. van den Doel, C. de Galan en J. Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek (I, II), *ESB*, 17 maart 1976 en 1 september 1976. Dit berust grotendeels op het eerder genoemde „prisoners dilemma”. Kritiek op dit model vindt men onder meer bij W. Driehuis, Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig, *ESB*, 20 februari 1980, die zich overigens niet afwijzend opstelt tegenover centraal geleide loonvorming.

5) Het gaat mij hier uiteraard om de historische hoofdlijnen. Ik baseer mij op o.a. J. P. Windmuller en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Antwerpen/Utrecht, 1977; A. Peper, Coöperatie, conflict en coalitie, *ESB*, 19/26 december 1979 en W. J. P. M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Alphen a/d Rijn, 1980.

6) Dit gegeven wordt nog eens onderlijnd door een onderzoek naar de effectiviteit van werkstakingen in Nederland in de jaren zeventig. Hieruit blijkt dat de „loonstaking” in circa 70% tot aantoonbare resultaten leidde, maar dat de „werkgelegenheidsstakingen” in meer dan 80% tot géén enkel aantoonbaar gevolg leidde. Vgl. J. Flier en G. van Kooten, *Stakingen, statistiek en dynamiek*, doctoraalscriptie EUR, mei 1981. Deze uitkomst lijkt mij zeer aannemelijk. Werkgevers zijn nauwelijks bereid om arbeidsplaatsengaranties af te geven, terwijl de „beste” ondernemingen gezien de betrokken financiële belangen het eerst bij een loon(prik)staking voor de bijl gaan, mede gezien hun vrijheidsgraden bij de loonoorberekening in de prijzen resp. mogelijke besparingen op de totale loonsom door middel van arbeidsrationalisatie.

7) Vgl. Van Eijk, op. cit., blz. 72/73. Een extra complicatie vormt hierbij de bekende controverse tussen de gestengelde beleidseffecten van korte- versus lange-termijnpolitiek.

leden bestaande drang tot een uniforme loonontwikkeling, waarbij de rest van het bedrijfsleven — inclusief de ambtenaren via het trendbeleid met inbegrip van de trendvolgers en via de koppelingen ook de sociale-uitkeringstrekkers — de „wage-leaders” volgde 8), is wellicht nu in het zicht van een barre banenmarkt danig afgezwakt. Daarmee is mogelijk de jarenlang bestaande tendens tot loonvorming op een niveau liggend boven de gemiddelde maatschappelijke arbeidsproductiviteit eveneens wat verminderd. Maar hier staat tegenover dat sinds 1975 (1%-nota van minister Duisenberg) het accent op de noodzaak tot beheersing van het nationale loonkostenpeil aanzienlijk zwaarder is geworden 9). Dit laatste contrasteert weer scherp met de behoefte van de sociale partners om zelfstandig hun loonboontjes te doppen en met de toegenomen erkenning van de relevantie van de aanbodfactoren in de economie, ook voor zover het de arbeidsmarkt betreft 10).

Daarmee is een soort van *patstelling* bereikt tussen enerzijds de wens om de arbeidsmarkt ook bij de loonvorming beter te laten functioneren (aangevuld met de verplichting van het Europees Sociaal Handvest om vrije onderhandelingen te bevorderen!) en anderzijds de wens om de internationale concurrentiepositie veilig te stellen 11) (aangevuld met het belang van inkomensmatiging gezien vanuit het oogpunt van financieringsproblematiek van de collectieve sector!). Welk systeem van loonvorming is in staat deze *patstelling* te doorbreken?

### Twee hoofddoelstellingen voor een bevredigend systeem van loonvorming

De bovenstaande historische les leert m.i. dat een werkbaar systeem van loonvorming ten minste de twee volgende hoofddoelstellingen moet kunnen realiseren binnen bepaalde grenzen van nauwkeurigheid. In de eerste plaats moet de overheid de zekerheid krijgen dat er macro-economisch gefundeerde grenzen worden getrokken met betrekking tot het *nationale loonpeil*, opgevat als een gemiddelde grootheid. Op deze wijze kan de concurrentiepositie worden veiliggesteld. Overigens is deze positie niet alleen afhankelijk van de loonvoet. Ook andere variabelen spelen hierbij een rol 12). Met name het streven naar een stabiele wisselkoers ten opzichte van de voornaamste handelspartners is hierbij van belang 13). Voorts maak ik in dit verband een opmerking over de overheidsfinanciën. Het is duidelijk dat het rijk ook op grond van haar streven om het financieringstekort op een structureel meer aanvaardbaar peil te brengen groot belang heeft bij een gematigde loonontwikkeling, gezien de financiële effecten van loonstijging bij de huidige koppelingen voor ambtenaren, trendvolgers en uitkeringsgerechtigden. Op grond van beide overwegingen, nl. concurrentiepositie en financieringstekort, kan de overheid géén systeem van loonvorming accepteren zonder een vorm van plafonnering.

In de tweede plaats moet een *onderhandelingsruimte voor de sociale partners* worden behouden die meer is dan een louter nominale, en waarbij de marktschaarste mede een substantiële rol kan spelen. Op deze wijze kan de loondifferentiatie waar nodig worden bevorderd, hetgeen inhoudt dat de in de loop der jaren opgetreden machtsdecentralisatie binnen de organisaties van werkgevers en werknemers nu ook echt kan leiden tot meer decentralisatie in de lóónvorming, uiteraard mits de overheid voldoende zicht houdt op realisatie van de eerste hoofddoelstelling. Overigens mag worden verwacht dat zo'n decentralisatie ook gevolgen zal hebben voor de vorm van de te maken afspraken. Naar mijn mening zal het belang van algemene wettelijke regelingen op het gebied der arbeidsvoorwaarden afnemen, zullen cao's (nog) meer een raamkarakter krijgen en zullen allerlei individuele regelingen en toeslagen/kortingen in aantal en gewicht toenemen.

Hoe dit ook zij, het lijkt wenselijk — want realistisch — meer rekening te houden met de verschillen in de diverse seg-

menten van de economie. In een aantal opzichten is er immers sprake van tamelijk vergaande differenties tussen bedrijven en bedrijfstakken onderling. Te noemen valt onder meer het verschil in de groei van omzetten en arbeidsproductiviteit, in de graad van kapitaalintensiteit, in marktpositie (waarbij naast marktform vooral de mate van gevoeligheid voor de internationale concurrentie thuis en op de wereldmarkt van belang is), maar ook het verschil op de arbeidsmarkt zelf (ook nu in de context van een enorm arbeidsplaatsentekort). Ook de overheid is hierbij betrokken, enerzijds als (groot)werkgeefster, anderzijds als politiek verantwoordelijke. Daarom kan een nieuw loonsysteem met geconditioneerde differentiaties niet zonder een gelijktijdige invulling van regels met betrekking tot de lonen van ambtenaren, trendvolgers en de overdrachten aan uitkeringstrekkers. Gezocht moet dus worden naar een systeem waarin een grotere ruimte voor de loononderhandelingen tussen de betreffende organisaties — op een relatief decentraal niveau — kan worden ingebed in een geheel van begrenzendende regels die vanuit een meerjarenkader gezien zowel het nationale loonpeil bewaken als een aanvaardbare politieke oplossing voor de niet-marktkomens toelaten. De vraag is nu of en zo ja, hoe zo'n stelsel van geconditioneerde loonvorming dat beide hoofddoelstellingen nastreeft, vorm kan worden gegeven.

### Een aantal suggesties in de literatuur

Bij de pleidooien in de literatuur pro loondifferentiatie is een aantal concrete suggesties gedaan om de uniformiteit in de loonvorming te doorbreken en tegelijkertijd toch voldoende vrijheid voor de onderhandelende partijen te laten. Enigszins groeperend kan men de volgende benaderingen onderscheiden:

- meer ruimte in de sfeer van de incidentele component bij tamelijk uniforme ontwikkelingen in de initiële sfeer 14);
- afschaffing van de automatische prijscompensatie, zodat de te onderhandelen loonruimte groter wordt 15);

8) Vgl. W. Driehuis, Inflation, wage bargaining, wage policy and production structure: theory and empirical results for the Netherlands, *De Economist*, 1975, nr. 4.

9) Om onnodig misverstand te voorkomen merk ik hierbij op dat dit standpunt ook door (neo)keynesianen wordt ingenomen, d.w.z. geheel los van de vraag welke factoren de oorzaken zijn geweest van de huidige werkloosheid.

10) Dit is de boodschap van de zogenaamde „supply siders”, waarbij doorgaans het accent wordt gelegd op de frustrerende rol van de hoge marginale tarieven. Een betere betiteling hiervan is m.i. de term „incentive approach”, een benadering die minstens zo oud is als Adam Smith.

11) Zonder een effectief inkomens(matigings)beleid is evenmin depreciatie een effectief instrument om internationale onevenwichtigheden te herstellen.

12) Vgl. voor een samenvattend inzicht CED, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, SER, Den Haag, 1980.

13) Ik ga niet in op de boeiende en steeds weer opblaiende discussie tussen de tegenstanders van appreciatie en de tegenstanders van depreciatie, waarbij meestal een duidelijke relatie kan worden gelegd met de resp. standpunten over de gewenste omvang van het financieringstekort van de overheid.

14) Naast diverse empirische constateringen dat er in de incidentele sfeer sprake is van „wage-drift” in het geval van centraal beheerste lonen, vindt men een pleidooi voor loondifferentiatie in deze richting onder meer bij C. de Galan, Gedifferentieerde loonvorming, *ESB*, 20 februari 1980.

15) Zo b.v. W. van Voorden, Naar een meer beheerste en flexibele loonvorming, *ESB*, 20 februari 1980. Ook W. Albeda lijkt deze mening toegedaan; zie zijn bijdrage Loonvorming moet plaats vinden via kleinere bedrijven, *NRC Handelsblad*, 23 april 1982. Een alternatief in deze richting zou kunnen zijn een uniform voorgeschreven initiële loonontwikkeling plus een vrij-onderhandelingsmarge voor de bepaling van o.a. (extra) investeringsloon en winstdeling.

- c. het instellen van bandbreedtes, eventueel gedifferentieerd per bedrijfstak of sector 16); en
- d. eventueel naar bedrijfstak gedifferentieerde bandbreedtes, maar in ieder geval sancties in de secundaire of tertiaire sfeer op overschrijding van gestelde grenzen 17).

Voordat ik mijn eigen suggestie doe, wordt een aantal korte kanttekeningen bij de bovenstaande opvattingen gemaakt. Meer differentiatie in de incidentele sfeer is een begrijpelijke gedachte, maar uiteraard volstrekt onvoldoende voor het in stand laten van een reële onderhandelingspositie van de vakbonden. De suggestie van het afschaffen van de automatische prijscompensatie is in het licht van de benarde economische situatie (vooral bij ruilvoetverliezen) voor de hand liggend, maar levert geen enkele garantie op voor differentiatie in de initiële sfeer, noch voor de noodzakelijke plafonnering van het nationale loonniveau. Het voorstel van de sectorale gedifferentieerde bandbreedtes is attractief, maar onvoldoende duidelijk is op basis van welke criteria zulke bandbreedtes moeten worden ontwikkeld. Bovendien zal er een neiging optreden om direct op het maximum te gaan zitten, zodat de suggestie van Wolfson en Haselbekke (een suggestie die zij in feite ontleen aan de beschouwingen van J. van den Doel over het onvoldoende gesanctioneerde vrije overleg in onze volkshuishouding) niet kan worden gemist bij zo'n gedifferentieerde bandbreedtebenadering. In mijn eigen formulering speelt dit laatste element een cruciale rol. Immers, slechts door het aanbrengen van „afremmende begrenzingen” kan men een kader voor vrije loonvorming scheppen dat voldoet aan de eerder geformuleerde twee hoofddoelstellingen.

### Hoofddlijnen van een nieuw systeem van loonvorming

Wil men een *modus vivendi* bereiken tussen de twee polen van centralistische, gebonden loonvorming en vrije en decentrale loononderhandelingen, dan kan men van twee kanten beginnen. Een denkbare — en op zich zelf consistente — benadering is die van de centraal geleide, doch gedifferentieerde loonpolitiek, zoals in ons land voorgesteld aan het eind van de jaren vijftig. Daarbij deden zich twee fundamentele moeilijkheden voor waardoor het experiment mislukte. Enerzijds was er namelijk sprake van een zeer gespannen banenmarkt, met een krachtige impuls tot uniformering op het hoogste mutatieniveau. Anderzijds was er het probleem van de toetsing van de loonsverhogingen aan de jaarlijkse behaalde resp. te behalen arbeidsproductiviteitsgroeipercentages (de lengte van de term is indicatief!), zowel institutioneel als rekenkundig. Bovendien was het — gegeven de arbeidsmarktsituatie — voor zowel werkgevers als werknemers van belang gezamenlijk de bedoelde aan te tonen groeipercentages van de arbeidsproductiviteit hard te maken.

De huidige situatie verschilt aanmerkelijk van die van toen. Vooral het huidige tekort aan arbeidsplaatsen lijkt enige differentiatie tussen bedrijfstakken, bedrijven resp. beroepen toe te laten zonder dat de uniformeringstendens toeslaat. Wel dient er een oplossing te worden gevonden die het „toetsingsgemillimeter” zoveel mogelijk vermijdt. Zo'n oplossing zou m.i. uitstekend kunnen worden ingepast in een benadering vanaf de zijde van de vrije loonvorming, namelijk door het scheppen van een kader met begrenzendes bepalingen. In hoofddlijnen gaat het daarbij om de volgende opzet:

1. een centraal af te spreken resp. te bepalen limiet (ex ante) voor de jaarlijkse gemiddelde nationale procentuele loonvoetmutatie (voortaan te noemen: de nationale loonlimiet  $\bar{w}$ );
2. in beginsel vrije loononderhandelingen in de marktsector — op welk niveau dan ook — zij het met inachtneming van de restricties onder de volgende twee punten:
  - de stijging van de arbeidskosten wordt niet volledig

doorberekend indien de loonvoetmutatie in het bedrijf of de sector leidt tot een stijging van de arbeidskosten per eenheid produkt hoger dan het beoogde landelijk gemiddelde (uiteraard voor zover het betrokken bedrijf valt binnen het te voeren prijsbeleid);

— het opleggen van een verplichte dotatie aan een nationaal investeringsfonds, wanneer de gecontracteerde loonvoetmutatie die van de nationale loonlimiet  $\bar{w}$  overtreft; voorts zijn nog van belang:

3. bepalingen ten aanzien van het incidentele loon;
4. een nadere afspraak omtrent het trendbeleid en (eventueel) de sociale koppelingen; en
5. afspraken over het procedurele kader.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de belangrijkste elementen. Daarbij wordt enige terughoudendheid betracht ten aanzien van allerlei uitvoeringstechnische details. Het lijkt mij van wezenlijk belang het eerst over de hoofdlijnen eens te worden. Reeds nu zij gewezen op de beperkende functie van de restricties onder de punten 3 en 4 op de mate van differentiatie doordat de ondernemingen worden afgeremd te snel toe te geven aan loonverlangens, zodat evenmin het nationale gemiddelde te snel onder opwaartse druk komt te staan. Hieraan wordt toegevoegd een correctie na afsluiting van de cao's, ten einde de nationale limiet ook daadwerkelijk te effectueren.

### Uitwerking van het voorgestelde systeem van geconditioneerde loonvorming

#### *Nationale limiet voor de loonvoetmutatie*

Op grond van eerder vermelde overwegingen is een systeem van vrije loonvorming tussen marktpartijen voor de overheid slechts aanvaardbaar indien de uitkomsten op macroniveau (hier gemeten in termen van een nationaal gemiddelde procentuele loonvoetmutatie in de zin van een met loonsommen gewogen rekenkundig gemiddelde van primaire arbeidsinkomenstrekkers) kunnen worden gelimiteerd. Voor dat de aparte cao-onderhandelingen kunnen beginnen, moet er daarom — via een bepaalde procedure waarin de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties een rol spelen en waar later op teruggekomen wordt — zo'n *nationale limiet* worden vastgesteld.

Hierbij zullen in het algemeen verschillende overwegingen een rol spelen, zoals o.a. de verwachte groei van de maatschappelijke (d.w.z. gemiddeld per werkende in de volkshuishouding) arbeidsproductiviteit, de verandering van de ruilvoet, wijzigingen in de gemiddelde kapitaalcoëfficiënt, de beoogde mutatie in de arbeidsinkomensquote 18), de verwachte stijging van de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie van de belangrijkste concurrenten (gemeten in guldens indien men op een stabiele wisselkoers mikt) en eventueel de groeivoet van het aantal niet-actieven resp. het aantal inkomenstrekkers buiten de marktsector.

Het zal duidelijk zijn dat dit een andere formulering is van de stelling dat de loonvoet macro-economisch een relevant

16) Deze mening is diverse malen door A. Peper verdedigd. Ook bij J. Hartog, *Decentralisatie en de arbeidsmarkt, Beleid en Maatschappij*, 1982, nr. 3/4, en W. B. J. Hempen, *Naar een heroriëntering op het sociaal-economisch beleid, ESB*, 24 februari 1982.

17) Duidelijk geformuleerd in D. J. Wolfson en A. G. J. Haselbekke, *Nederland en de jaren tachtig, Maandschrift Economie*, 1981, nr. 12. De gedachte van het achteraf corrigeren vindt men ook bij W. J. P. M. Fase; zie zijn artikel *Correctie achteraf verdient voorkeur, de Volkskrant*, 24 november 1981.

18) Dat wil zeggen bij een gegeven kapitaalcoëfficiënt en rentepeil ook de beoogde winstquote, waarmee ook overwegingen van investerings- en groeibeleid zijn aangeduid.

beleidsinstrument is. Er spelen verscheidene relaties en factoren tegelijkertijd een rol, zodat niet mag worden gerekend op een simpele formule ter bepaling van deze nationale loonlimiet. Het gaat om een moeilijke beleidsdecisie waarbij de politieke waardeoordelen géén geringe rol vervullen. Een overheid die zich verantwoordelijk stelt voor de bestrijding van de werkloosheid, kan daar niet onderuit.

Ten einde niet in een jaarlijks slagveld verzeild te raken, verdient het sterke aanbeveling een meerjarencader te kiezen — d.w.z. met lange-termijndoeleinden en trendmatige grootheden (zonder wensdromen vast te stellen) — waarop aansluitende regels kunnen worden vastgesteld m.b.t. het opvangen van periodieke afwijkingen ten opzichte van de trendwaarden.

Gegeven een zodanig ex ante vastgestelde nationale limiet  $\bar{w}$  kan over de aparte cao's worden onderhandeld, uiteraard met inachtneming van de specifieke restricties (waarop later in meer detail wordt ingegaan). Stel nu dat in de loop van de onderhandelingsperiode de cao's zijn afgesloten, zodat de balans kan worden opgemaakt ter toetsing aan de beoogde nationale limiet. Nu kunnen zich drie gevallen voordoen:

- a. de via de aparte cao's bereikte nationale loonvoetmutatie ex post stemt precies overeen met de ex ante limiet  $\bar{w}$ ; in dit geval is er (ceteris paribus!) geen aanleiding tot correcties;
- b. de ex post bereikte loonvoetmutatie is groter dan de ex ante  $\bar{w}$ ; in dit geval ligt (ceteris paribus) een proportionele korting op alle overeengekomen cao's voor de hand. Met het oog op zulke eventueel achteraf (liefst zo snel mogelijk) te corrigeren uitkomsten zou een zoveel mogelijk samendrukken in de tijd van het te voeren cao-overleg dienstig zijn. Ook het doen ingaan van nieuwe cao's zou men bij voorbeeld naar 1 mei (!) kunnen verplaatsen (met een eenmalige compensatie). Voorts zou men kunnen overwegen eerst met voorschotten te werken (niet te hoog) resp. met een geblokkeerd deel;
- c. de ex post bereikte loonvoetmutatie is kleiner dan  $\bar{w}$  (hetgeen vermoedelijk weinig zal voorkomen). In dit geval zijn er vier alternatieven:
  - (i) de loonruimte tijdelijk in de bedrijven laten zitten en een volgend jaar meenemen;
  - (ii) idem als (i) wanneer het verschil beneden een bepaalde drempelwaarde blijft;
  - (iii) een proportionele verhoging van de lonen; en
  - (iv) het geven van een specifieke bestemming aan deze „loonruimte”, zoals b.v. financiering van vormen van arbeidstijdverkorting, dotatie aan een nationaal investeringsfonds en dergelijke. Uiteraard kan achteraf (wanneer het betrokken jaar voorbij is) worden geconstateerd of de ramingen die ten grondslag lagen aan de gestelde loonlimiet  $\bar{w}$ , correct waren. Hiermee zal rekening worden gehouden met de bepaling van de  $\bar{w}$  voor een volgend jaar. Om dit op een ordelijke en consistente wijze te doen geschieden, lijkt mij een meerjarencader onmisbaar. De toetsing op micro/mesoniveau wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

#### *Restricties aan de cao-onderhandelingen*

De afzonderlijke cao-onderhandelingen zijn in beginsel vrij behoudens twee restricties en de achteraf te bepalen correcties indien landelijk gemiddeld afgeweken wordt van de nationale limiet  $\bar{w}$ . Deze laatste mogelijkheid zal een impuls kunnen zijn voor de vakbonden om wat hogere eisen te stellen. Daarom is het noodzakelijk twee restricties in te bouwen om de bedrijven ervan te weerhouden te gemakkelijk toe te geven aan loonverlangens.

In de eerste plaats denk ik aan een beperking gelegen in de gevoerde prijspolitiek van de overheid. De doorberekening van de via de nieuw afgesloten cao gestegen arbeidskosten zou in bepaalde gevallen beperkt moeten worden, voor zover uiteraard de betrokken bedrijven binnen het werkingsgebied van dit prijsbeleid vallen. Ik kies een getallenvoorbeeld om de strekking duidelijk te maken. Stel de gemiddelde stijging van

de arbeidsproductiviteit wordt geraamd op  $\bar{a}p = 20\%$  voor het betreffende jaar, terwijl de waarde ervan voor de individuele bedrijfstak (resp. sector of grote onderneming) uitkomt op  $\bar{a}p = 4\%$ . Stel voorts dat de nationale loonlimiet eerder is vastgesteld op  $\bar{w} = 6\%$ , dan zou deze restrictie kunnen inhouden dat de toegestane doorberekening van de arbeidskosten per eenheid produkt beperkt wordt indien de gecontracteerde loonvoetstijging in deze bedrijfstak  $\bar{w}_i$  de 8% gaat overtreffen. Gezien de hogere stijging van de arbeidsproductiviteit in deze bedrijfstak is immers de 8% vergelijkbaar met de nationale 6%. Men kan denken aan een beperking in de zin van b.v. een doorberekening van slechts 50% toegestaan, terwijl men boven een bepaalde waarde de doorberekening geheel zou kunnen weigeren.

Ik wil hier twee overwegingen vermelden ter onderbouwing van deze opzet. Allereerst de mening dat het eigenlijk beter zou zijn dat de consument zou profiteren van een extra stijging van de produktiviteit in een bepaalde sector van de economie. Gezien de bestaande marktverhoudingen kan dit echter slechts ten dele. Vandaar ook de beperking in de doorberekening tot 50%, omdat de marktpositie nogal kan uiteenlopen tussen een pure hoeveelheidsaanpasser en een prijszetter.

Omdat de eerste restrictie voor lang niet alle bedrijven effectief kan zijn, is er ten minste één extra beperking op de loonvorming noodzakelijk. Ik denk hierbij — hoewel andere varianten denkbaar zijn — aan een verplichte dotatie aan een nationaal investeringsfonds wanneer de overeengekomen  $\bar{w}_i$  groter is dan de nationale limiet  $\bar{w}$  (19). In hetzelfde getallenvoorbeeld blijvend zou deze bedrijfstak (d.w.z. de ondernemingen in die bedrijfstak)  $x\%$  van (8-6)% van de loonsom moeten afdragen, wanneer de  $\bar{w} = 8\%$  zou zijn geweest. Ook hier is weer de bijkomende overweging, dat de overigen in de volkshuishouding zouden moeten hebben meegeprofiteerd. Men kan ook aan andere sancties denken. In de literatuur zijn b.v. genoemd het inhouden van investeringsfaciliteiten aan ondernemingen (maar is dit juridisch wel houdbaar?) of het verhogen van de sociale premies. In ieder geval moet het om substantiële sancties gaan; de  $x$  moet dus niet te laag worden gekozen. Ook zou kunnen worden gedacht aan een sanctie ten laste van de werknemers, b.v. verhoging van sociale premies of een extra deel van het loon uit te keren als investeringsloon.

Op grond van zulke restricties lijkt het mij zeer wel mogelijk de loonvorming, op micro- en mesoniveau in de (macro)hand te houden, terwijl er toch een substantiële en voortdurende ruimte ontstaat voor de sociale partners. Loondifferentiatie krijgt zo een reële kans, maar extreme verschillen zijn zo goed als onmogelijk.

Men zou kunnen opmerken dat dit voorgestelde systeem van geconditioneerde loonvorming eveneens het toetsingsprobleem kent. Dat is ook zo; waar het op aan komt is of de toetsing uitvoerbaar kan worden geacht. Een belangrijke rol wordt gespeeld door de  $\bar{a}p$ -waarde in de bedrijfstak, sector of onderneming. Deze rol verschilt echter aanzienlijk van die uit de tijd van de gedifferentieerde geleide loonvorming, toen werkgever én werknemer slechts geïnteresseerd waren in een uitkomst die de overeengekomen loonstijging kon legitimeren. Nu gaat een onterechte oprijving van de arbeidsproductiviteit snel ten nadele van de onderneming. Het blijft echter nodig de toetsing uit te voeren. Wanneer alle bedrijven in dezelfde mate zouden majoreren, zou er zelfs geen probleem optreden omdat na vergelijking met de gestelde loonlimiet  $\bar{w}$  het verschil achteraf weer wordt gecompenseerd. Het pro-

19) Ik ga hier niet in op de institutionele vormgeving van zo'n fonds. Uiteraard zullen soortgelijke discussies als indertijd t.a.v. de vermogensaanwas aan bod komen. Deze dotatie dient m.i. overigens niet in de schatkist terecht te komen. De overheid mag geen direct voordeel hebben van haar taak ten aanzien van de macro-economische bewaking van het nationale loonpeil anders dan als werkgeefster.

bleem bestaat wel voor zover er verschil in majorering (bewust of onbewust!) optreedt. Dit maakt een toetsing achteraf aan de feitelijk opgetreden groei in de arbeidsproductiviteit wenselijk, zij het dat het kan gaan om globale uitspraken. Per twee of drie jaar kan men zo'n toetsing uitvoeren, en bij overschrijding alsnog de bijbehorende sanctie opleggen. Een onderneming zal dit echter in het algemeen niet doen, omdat het voortbestaan al snel bedreigd zal worden.

#### *Incidentele loonstijging, arbeidstijdverkorting en investeringsloon*

Het verdient overweging een aparte bepaling toe te voegen met betrekking tot de ontwikkeling van de omvang van de incidentele looncomponent. Deze component vervult immers vaak de rol van overdrukventiel 20). Het heeft weinig zin een loonvormingssysteem te ontwerpen waarbij de nationale loonvoetmutatie in termen van de initiële loonsverhoging wordt begrensd als de incidentele component zo vrij als een vogeltje zou blijven. Anderzijds is een te strikte begrenzing evenmin wenselijk, omdat enerzijds vele autonome factoren een rol spelen die moeilijk reguleerbaar zijn, en anderzijds marktschaarste eveneens doorwerkt in loontoeslagen e.d., waardoor de loonflexibiliteit hoger is dan op grond van de regelingslonen zou mogen worden verwacht 21). Op grond van het bovenstaande lijkt mij het vaststellen van een maximaal loonstijgingspercentage per bedrijfstak of sector wenselijk en uitvoerbaar (eventueel met ontheffingen voor bijzondere gevallen). In ieder geval moet deze langs de weg van het incidenteel benutte „loonruimte” in de toetsing aan  $\bar{w}$  in aanmerking worden genomen.

Verder wijs ik erop dat in dit systeem het investeringsloon eveneens inpasbaar is. Het investeringsloon kan eventueel een verplicht karakter hebben (eventueel een minimumgedeelte in deze vorm), en kan als onderdeel van de initiële component worden opgevat. Een bijkomende functie zou buffering kunnen zijn, namelijk voor zover de kans bestaat dat achteraf neerwaartse correcties moeten worden aangebracht.

Ook allerlei vormen van arbeidstijdverkorting (en andere wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden) zijn in het systeem inpasbaar. Wanneer het gaat om arbeidstijdverkorting tegen volledige loonlevering valt men echter volledig buiten de restricties en de toetsing; bij deze laatste gaat het immers om de loonvoetmutatie per manuur.

#### *Het trendbeleid en de koppelingen*

Ook ten aanzien van de loonontwikkeling voor ambtenaren en trendvolgers dient bij invoering van het voorgestelde loonvormingssysteem een besluit te vallen. Naar mijn inzicht kan men hierbij twee wegen bewandelen. In de eerste plaats kan men trachten naar analogie met de particuliere sector te handelen. Nu is de meting van de arbeidsproductiviteit voor de overheidssector een welhaast onmogelijke zaak. Statistisch gebruikt men veelal de conventie deze op nul te zetten, hetgeen de ambtenaar in een onnodig ongunstige positie zou plaatsen. Een meer werkbare invulling is toepassing van de vastgestelde nationale loonlimiet voor de ambtenaren en zogenaamde trendvolgers.

Dit leidt tot de tweede benadering, namelijk die van de „voorzichtige” koppeling, zoals dat tot nu toe gepoogd is met het huidige trendbeleid. De indruk bestaat dat dit beleid toch op z'n minst wat bijgevoerd zou behoren te worden, omdat de ambtenaar in een relatief te gunstige positie is gekomen. Dit laatste leidt tot de stelling dat een nauwgezet pakketvergelijkingsonderzoek dringend gewenst is om uit te maken hoe de relatieve beloningsniveaus in marktsector en overheidssector zich nu verhouden.

Daarnaast — maar niet daarna! — is een aparte beslissing nodig met betrekking tot de verdere invulling van het trendbeleid. In de huidige situatie is het trendbeleid een inflatoire factor doordat men de gemiddelde stijging uit de marktsector

krijgt toebedeeld. Daarom is in het voorgestelde nieuwe systeem de nationale loonlimiet mede gebaseerd op het aantal ambtenaren en trendvolgers en hun geraamde arbeidsproductiviteit. Toch zou ik nog een stapje verder willen doen. Ik meen namelijk dat in de huidige situatie de ambtenaar gemiddeld beter af is dan een werknemer in de marktsector uit een oogpunt van zekerheid.

Op grond hiervan lijkt het mij billijk — en overigens macro-economisch uit een financieringsoogpunt ook wenselijk — het trendbeleid wat flexibeler te maken à la  $w_0 = f(UE) \bar{w}$ . Met deze formule wil ik tot uitdrukking brengen dat de trend in stand kan blijven in die jaren waarin ongeveer  $f(UE) = 1$ , d.w.z. als er een globaal evenwicht op de arbeidsmarkt bestaat. Wanneer er sprake is van een aanzienlijke werkloosheid, dient  $f(UE) < 1$  te zijn (eventueel onder toepassing van een stepfunctie), en wanneer de arbeidsmarkt overspannen is zal  $f(UE) > 1$  zijn 22). Door deze introductie van een dergelijk trendbeleid à la Phillips lijkt mij de benodigde extra flexibiliteit te kunnen worden bereikt. Ik zie verder geen zwaarwegende redenen om de paralleliteit voor de z.g. trendvolgers met de ambtenaren te doorbreken.

Moeilijker ligt het ten aanzien van de sociale koppelingen waarbij het gaat om de zogenaamde uitkeringstrekkers. Wellicht is op langere termijn gezien de beste invulling die waarbij wordt gemikt op een  $w_0$  gelijk aan de  $\bar{w}$ , gecorrigeerd voor het verschil in groeivoet (en eventueel gemiddeld inkomensniveau) tussen de actieven en de niet-actieven.

#### *Tijds- en beleidskader*

Al eerder heb ik gewezen op de wenselijkheid dit systeem een tijdsanker mee te geven in de vorm van een voortschrijdend meerjarenkader. Op deze wijze kunnen bestendiger calculaties worden opgezet door te refereren aan trendwaarden. Bovendien zijn terugkoppelingen mogelijk indien achteraf deviaties optreden. Meer bestendigheid betekent bovendien meer vertrouwen in het systeem, hetgeen de werkbaarheid vergroot.

Vervolgens is aan de orde het centrale overleg over de vast te stellen nationale loonlimiet  $\bar{w}$ . Hoewel kan worden geargumenteed dat de overheid — indien zij zich verantwoordelijk heeft gesteld voor de werkgelegenheid — uiteindelijk ook verantwoordelijk is voor het nationale loonniveau, zou het toch uiterst onverstandig zijn hierover niet eerst diepgaand te overleggen met de centrale werknemers- en werkgeversorganisaties. Ideaal zou natuurlijk een soort van maatschappelijk convenant à la De Pous zijn. Wellicht kan een systeem van geconditioneerde loonvorming zo'n consensus helpen bevorderen, maar men mag er niet van uitgaan. Ontbreekt de overeenstemming over de criteria op grond waarvan  $\bar{w}$  in een meerjarencontext kan worden bepaald, dan kan nog worden gezocht naar instemming met een concrete  $\bar{w}_1$  23). Blijft ook deze overeenstemming achterwege, dan zal het kabinet zelf een beslissing moeten nemen, uiteraard in overleg met de Staten-Generaal. In de wetgeving zullen de te volgen procedures moeten worden neergelegd, inclusief de bevoegdheden

20) Boeiende informatie geeft W. Driehuis, Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig, *ESB*, 20 februari 1980.

21) In dit verband is een pleidooi mogelijk voor een grotere neerwaartse loonflexibiliteit. Ook een onderschrijving van de CAO — b.v. bij gunstig advies van de ondernemingsraad — moet mogelijk zijn indien benarde omstandigheden hiertoe nopen bij vooruitzicht op bedrijfsherstel.

22) Hierbij wordt eraan herinnerd dat de ambtenaren meetellen voor de bepaling van de nationale limiet, zodat hieruit geen extra overschrijding kan voortvloeien; wel zal bij de calculatie met een voorlopige  $w_0$  moeten worden gewerkt als  $f(UE) \neq 1$ .

23) Uiteraard dient de SER de gelegenheid te krijgen een advies over deze materie uit te brengen. Voor adviezen over de periodieke invulling zou men ieder najaar een advies kunnen vragen aan de Commissie Economische Deskundigen van de SER.

van de overheid. Dit geldt eveneens de eerder vermelde sancties en de toepassing ervan.

Ten einde de cao-onderhandelingen tijdig te kunnen voeren, dient telkenjare vanaf september de centrale overlegprocedure te starten. In december kan dan het parlement de besluitvorming afronden (in samenhang met de plannen ten aanzien van de overheidsfinanciën). In januari starten de individuele cao-onderhandelingen, zodat rond het begin van mei de toetsing op nationaal niveau kan plaatsvinden. Deze toetsing kan dan in de pas lopen met de behandeling van de zogenaamde Voorjaarsnota en de voorbereiding van de nieuwe Miljoenennota.

Na afloop van de periode(n) kan ook de toetsing op meso- en microniveau plaatsvinden. In verband met de betrokkenheid van de overheid bij de uitkomsten van de loonvorming verdient het m.i. overweging de toetsingen te doen uitvoeren door een zelfstandig orgaan (b.v. te vergelijken met het vroegere college van rijksbemiddelaars).

### **Samenvatting en conclusies**

De geschiedenis van de loonvorming in Nederland leert dat er ten minste twee belangrijke dilemma's bestaan. Ten eerste is er de competentiekwestie betreffende de zeggenschap over dé loonvorming. Ten tweede is er het dilemma tussen enerzijds een voortdurende centraal geleide loonpolitiek met de kans op verstarring van de loonverhoudingen en de ondermijning van de vakbeweging, en anderzijds een ongebonden loonvorming met alle kans op een overschrijding van het gewenste nationale loonniveau.

Een redelijke tussenoplossing is te vinden in het opzetten

van een systeem van geconditioneerde, of begrensde vrije loonvorming op een zódanige wijze, dat dé loonvorming als het ware wordt ontbonden in een aantal componenten. De overheid blijft de laatstverantwoordelijke voor het nationale loonpeil doordat een nationale limiet ter hoogte van het gemiddelde van de uitkomsten van de vrij af te sluiten cao's (zo nodig door middel van correctie achteraf) dwingend kan worden opgelegd. Door deze vrije cao-onderhandelingen behouden de sociale partners op het door hen gewenste onderhandelingsniveau in de volkshuishouding de noodzakelijke speelruimte op de loonmarkt, zodat differentiatie mogelijk is (maar niet afgedwongen wordt), zij het begrensd door ten minste twee specifieke restricties zodat niet hoeft te worden gevreesd voor zeer uiteenlopende arbeidsvoorwaarden.

Met zo'n systeem van loonvorming lijkt mij een werkbare oplossing tussen vrijheid en gebondenheid mogelijk. Dit zou een zuiverder toedeling van verantwoordelijkheden aan overheid resp. sociale partners betekenen, hetgeen ook politiek gezien hoogst wenselijk is. De overheid hoeft geen zwaardere maatschappelijke kar te trekken dan noodzakelijk is en de markt kan vrijer werken, zij het niet zonder begrenzingsen. De allocatieve optie is hierbij niet primair, maar wel van aanzienlijk belang.

De uiteindelijke werkbaarheid ervan blijft echter — gegeven onze gemengde economische orde — afhankelijk van een voldoende mate van consensus. De vraag of deze zal ontstaan is hier wat prematuur; de kans erop is m.i. zeker niet nihil. Moge de discussie over mijn suggestie in ieder geval bijdragen tot het bereiken van consensus over welk werkbaar systeem dan ook!

**A. J. Vermaat**