



# Pakketvergelijking en collectieve besluitvorming

A. P. ROS — PROF. DR. D. J. WOLFSON\*

Op vrijdag 31 oktober maakte het Ministerie van Binnenlandse Zaken het verslag openbaar van ons vooronderzoek inzake pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden 1). Nog die zelfde dag publiceerden de ambtenarenbonden een vernietigend commentaar, waarin rapport en onderzoekers als resp. waardeeloos en bevooroordeeld gediskwalificeerd werden. *NRC Handelsblad* van 1 november nam dat commentaar zonder meer over; andere dagbladen vergeleken het met wat er in het rapport stond, maar één ding is inmiddels wel duidelijk: pakketvergelijking is een omstreden zaak.

## De kwartaire sector in cijfers

Alvorens op het rapport zelf in te gaan is het raadzaam stil te staan bij de kwantitatieve achtergrond van de problematiek van de arbeidsvoorwaarden in de kwartaire sector. Die kwartaire sector is een verzamelbegrip voor de sector „overheid”, zoals gedefinieerd in de Nationale Rekeningen, en de overige niet-commerciële, (zwaar) gesubsidieerde dienstverlening. Analytisch stemt de kwartaire sector overeen met de collectieve sector in de zin van Kessler, t.w. dat deel van ons reële-voorzieningenbestel dat voor de continuïteit van de voortbrenging structureel afhankelijk is van bijdragen uit de publieke middelen 2). Empirisch blijven er dan natuurlijk nog afbakeningsproblemen. Wij volgen hier de wat conservatieve afbakening van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau, die de kwartaire sector omschrijven als:

- de sector „overheid” (openbaar bestuur, defensie, sociale verzekering en gesubsidieerd onderwijs);
- de instellingen, bedrijven en zelfstandige beroepsbeoefenaars behorend tot de sectoren gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk, cultuur en recreatie, speurwerkinstellingen, overig onderwijs en andere (van overheidswege gesubsidieerde) maatschappelijke organisaties;
- het openbaar vervoer per trein, tram of bus 3).

De afbakening is „wat conservatief”, omdat aldus een aantal voorzieningen (of „werkvormen”, in het jargon) bijgenomen is waarbij, *gemiddeld* genomen, nog geen tien procent van de kosten door eigen bijdragen van de gebruikers gedekt worden. (De spoorwegen, met ongeveer 50% kostendekking, zijn in bedrijfseconomische zin nog de best florerende bedrijfstak binnen de kwartaire sector.) Het is duidelijk dat deze sector naar omzet en personeelsbestand zou „groeien” als we daaraan ook werkvormen met een wat hogere, maar nog niet volledige kostendekking geheel of gedeeltelijk zouden toerekenen. Dat doen we niet.

Het hoeft geen verbazing te wekken dat de verdubbeling over de laatste twintig jaar van het procentuele beslag dat de overheid op het nationale inkomen legt ook zijn weerslag heeft gevonden in de aantallen werknemers die voor hun loonvorming min of meer direct van de overheid afhankelijk zijn. Weliswaar heeft de groei van het overheidsaandeel in de nationale ruimte zich voornamelijk voorgedaan in de sfeer van de inkomensoverdrachten, maar ook die moeten worden geadministreerd. Bovendien zijn veel van die overdrachten gebonden aan bepaalde voorzieningen (denk aan vergoedingen voor ziektekosten) waar weer werknemers in de kwartaire sector achter staan. In het openbaar bestuur is het arbeidsvolume niet eens zo sterk toegenomen, in de periode 1958-1978 met gemiddeld ruim 1% per jaar 4). Voor

\*De auteurs zijn dr. H. de Groot en drs. A. G. J. Haselbekke erkentelijk voor hun waardevolle commentaar naar aanleiding van een eerdere versie van dit artikel.

1) A. P. Ros en D. J. Wolfson, *Vooronderzoek Pakketvergelijking van arbeidsvoorwaarden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1980.

2) G. A. Kessler, De publieke sector in de jaren tachtig, *ESB*, 17 oktober 1979, blz. 1065-1072.

3) Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Planbureau, *De kwartaire sector in de jaren tachtig*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980, blz. 11. Zie hierover ook H. de Groot, De toekomst van de kwartaire sector, *Openbare uitgaven*, 1980, blz. 239-251.

4) SCP/CPB, op. cit., blz. 141 en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch zakboek 1970*, Den Haag, 1970, blz. 62-63.

de kwartaire sector als geheel bedroeg de uitbreiding van het personeelbestand bijna 3% per jaar in de periode 1972-1977 5).

De toekomstige ontwikkeling van de personeelssterkte in de kwartaire sector wordt geschat aan de hand van een onder zeer stringente veronderstellingen geformuleerde (minimale) referentieraming uit de eerder genoemde SCP/CPB-studie, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

De referentieramingen in de tabel zijn „minimaal”, omdat de verhouding tussen personeelssterkte en gebruiksindicatoren constant is verondersteld.

Zelfs onder deze stringente veronderstellingen, die o.m. inhouden dat de ten gevolge van de demografische ontwikkelingen vrijkomende arbeidsplaatsen in het onderwijs (bij ongewijzigde klassegrootte) geheel ter beschikking komen ter financiering van het uit hoofde van de verwachte vergrijzing toenemende aandeel van de gezondheidszorg in het voorzieningspakket, zullen de totale exploitatielasten van de kwartaire sector in de periode 1980-1990 (in prijzen van 1977) met circa 0,4% per jaar toenemen 6). Thans belooft het totale beslag van de kwartaire sector ongeveer één derde van het nationale inkomen (te weten het gehele collectieve-voorzieningenbestel in de reële sfeer, dus met uitzondering van de niet aan bestedingen gebonden inkomensoverdrachten in engere zin zoals rente op staatsschuld, de inkomensoverdrachten aan het buitenland en de voorzieningen tegen inkomensderving en inkomensaanvullende voorzieningen als bedrijvensteun, bijstand, AOW/AWW en kinderbijslag). Een kostenstijging van 0,4% in termen van ongeveer één derde van het nationale inkomen, komt neer op een stijging van 0,13% in termen van het nationale inkomen als geheel. Gegeven een aandeel van de particuliere sector in dat nationale inkomen van ongeveer één derde vertaalt dat zich ceteris paribus in een jaarlijkse additionele druk op het vrij besteedbaar inkomen van  $\frac{1}{3} \times 0,13\% = 0,4\%$ .

Het heroïsche karakter van de in deze referentieramingen gehanteerde veronderstellingen wordt eerst recht duidelijk als wordt bedacht dat van de voor het recente verleden geschetste ontwikkeling slechts 40% aan het verloop van gebruiksindicatoren kan worden toegeschreven. De overige 60% is toe te schrijven aan factoren als kwaliteitsverbetering c.q. intensivering van de dienstverlening en verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden 7). In de referentieramingen zijn deze factoren niet als verklarende variabele opgenomen, omdat hun verloop mede afhankelijk is van het nog in te vullen beleid. Een dergelijke exogenisering verduidelijkt derhalve tevens de potentiële beleidsmarges. Het spreekt vanzelf dat elke uitbreiding van de personeelssterkte in de kwartaire sector in verhouding tot de gebruiksindicatoren het in de referentieramingen geschatte beslag direct verder zal doen stijgen. En uiteraard zal het hier niet bij blijven, als we veronderstellen dat het beslag van de niet aan goederen gebonden inkomensoverdrachten in engere zin ook nog wel zal stijgen (denk alleen maar aan de toenemende rente op staatsschuld, als gevolg van aanhoudend grote begrotings tekorten). In het licht van de thans geldende groeiverwachtingen is hiermee wel duidelijk welk een dramatische inspanning er van alle participanten in het collectieve-besluitvormingsproces vereist zal worden om te voorkomen dat het beleid ontspoord in de jaren tachtig.

### De taakopdracht

De hierboven beschreven problemen hebben in de afgelopen jaren al hun schaduw vooruit geworpen. In de jaren zestig kon de overheid zich nog veroorloven een passief arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren, met het trendbeleid als aanpassingssysteem aan een autonoom veronderstelde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in het bedrijfsleven. In de jaren zeventig noopte de verkrapting van de economische beleidsmarges tot discussies over vermeende onzuiverheden in de trendsystematiek, alsmede tot globale correcties zoals de inmiddels in gang gezette halfjaarlijkse kortingen van 0,3-0,7% op de ontwikkeling van de ambtelijke inkomens en het beleidsvoornemen de verbeteringen in de bouw-cao uit hoofde van het veralgemenen van bepaalde toeslagen niet in de trend op te nemen.

Het is begrijpelijk dat deze correcties door betrokkenen werden opgevat als een teken aan de wand dat de vertrouwde trendsystematiek toch niet die beveiliging van de ambtelijke inkomenspositie bood die men er van had verwacht. Alleen al hierom ontstond er in de kring van de belanghebbenden aandrang om door middel van pakketvergelijking tot een verdere objectivering van het vergelijken van arbeidsvoorwaarden te komen. De enkele incidentele pogingen tot pakketvergelijking uit de jaren zestig zijn de laatste jaren gevolgd door een stroom van onderling slecht vergelijkbare deelonderzoeken. Een complicatie is daarbij dat niet alle werknemers in de kwartaire sector ambtenaar of trendvolger zijn. Al jaren tracht het kabinet meer greep te krijgen op de inkomens in deze sector, die immers vrijwel geheel uit de publieke middelen wordt betaald. En al jaren is er vanuit de Tweede Kamer gevraagd om meer inzicht. In zijn uitvoerige brief van 11 juni 1979 over deze materie 8) schreef de minister van Binnenlandse Zaken n.a.v. de motie-Rietkerk 9), waarin om een „officieel” pakketvergelijkingsonderzoek gevraagd was:

„Voor de stemming over de motie heb ik verklaard, dat de regering tegen het verzoek om het vraagstuk van de verschillen in positie, met inachtneming van alle aspecten en in het meest ruime verband gezien, te bestuderen, geen enkel bezwaar heeft. Het gaat hier om een ingewikkelde problematiek, waarvoor,

Tabel. Referentieraming personeelssterkte kwartaire sector ( $\times 1.000$  manjaren)

Sector	1977	1980	1985	1990	Toename 1980-1990	Jaarlijkse groei (%) 1980/1990
Intramurale gezondheidszorg	215	219	221	239	+20	0,9
Overige gezondheidszorg	53	55	61	65	+10	1,7
Maatschappelijke dienstverlening	102	107	116	125	+18	1,6
Sociaal-cultureel werk, cultuur en recreatie	16	18	19	21	+3	1,6
Overig sociaal-cultureel werk e.a.	23	25	29	33	+8	2,8
Onderwijs en onderzoek	261	264	255	238	-26	-1,0
Justitiële sfeer	17	17	17	16	-1	-0,6
Openbaar vervoer	39	40	45	46	+6	1,4
Openbaar bestuur e.a.	416	430	436	441	+11	0,3
Totaal	1.142	1.175	1.199	1.224	+49	0,4

Bron: SCP/CPB, De kwartaire sector in de jaren tachtig, Den Haag, 1980, blz. 147.

5) SCP/CPB, op.cit., blz. 145.

6) SCP/CPB, op.cit., blz. 144. Driekwart van deze kostenstijging, of 0,3% wordt bekostigd uit de algemene middelen en de sociale premies, de rest zou volgens de ramingen uit eigen bijdragen worden opgebracht. De marginale belasting- en premiedruk in termen van het inkomen na heffingen (en vóór overdrachten) zal derhalve, volgens de berekening in de hoofdtekst, in de centrale variant met ca. 0,3% per jaar stijgen. Waar het in deze analyse evenwel om gaat is dat de jaarlijkse additionele druk op het vrij besteedbaar inkomen als gevolg van toenemende publieke heffingen en eigen bijdragen aan een steeds duurdere kwartaire sector „minimaal” 0,4% zal bedragen.

7) SCP/CPB, op.cit., blz. 145.

8) Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Vaste Commissie voor Ambtenarenzaken en Pensioenen, 11 juni 1979.

9) Tweede Kamer, Zitting 1978-1979, 15 081, nr. 24.

indien zij niet zo ingewikkeld was, wellicht al eerder bruikbare oplossingen zouden zijn aangedragen. Ik heb mij toen echter wel *losgemaakt van het oordeel*, dat in de motie was uitgesproken, namelijk *dat moet worden gestreefd naar een opheffing van de verschillen*. Dat oordeel kon op dat moment niet worden uitgesproken, juist omdat het vraagstuk in studie moet worden genomen" (onze cursivering).

Voor de uitvoering van de motie-Rietkerk koos de minister, gezien de neteligheid van de materie, een nogal „zware" bestuurlijke formule: de opdracht tot het verrichten van een methodologisch vóóronderzoek, om een probleemstelling op tafel te krijgen voor het onderzoek zelf. Het vooronderzoek zou moeten worden verricht door onafhankelijke deskundigen, het onderzoek zelf zou worden begeleid door een Tripartite Commissie, waarin alle betrokkenen zouden moeten participeren.

Onze taakopdracht viel uiteen in twee delen. Uiteraard diende er aandacht geschonken te worden aan de systematiek van de pakketvergelijking. Daarnaast werd ons opgedragen aandacht te schenken aan de vraag hoe een pakketvergelijking zou kunnen functioneren binnen een inkomenspolitiek in ruimere zin. Dat was dus geen toegift-met-persoonlijke meningen van de auteurs, maar volgde uit de bovengenoemde brief van de minister, die als leidraad voor de taakopdracht gold. In het licht van het in de vorige paragraaf geschetste beeld zou het immers niet zinvol zijn geweest om een pakketvergelijkingsonderzoek te isoleren van de randvoorwaarden, die de economische ontwikkeling ons zal opleggen.

Het laatste deel van de opdracht stelde ons wel voor bijzondere problemen. Om zelfs de schijn van partijdigheid te vermijden beperkten wij ons bronnenmateriaal tot officiële stukken en elders gepubliceerd (en voor iedereen toegankelijk) onderzoek. Steeds is benadrukt dat economisch onderzoek geen onbetwistbare resultaten kan opleveren in een pakketvergelijking. Waar waardeoordelen in het geding waren, zijn deze slechts als zodanig geïdentificeerd. Aanbevolen is de uitwerking van normatieve aspecten aan de partijen in het overleg over te laten. Uitgangspunt was hierbij dat de betrokken partijen unaniemiteit zouden kunnen bereiken over de *spelregels* die zullen gelden bij het zoeken naar oplossingen.

### Gelijke monniken, gelijke kappen

De taakstelling voor het inkomensbeleid in de benarde jaren tachtig is in dit kopje kernachtig samengevat. Een globaal trendbeleid dat ongedifferentieerde aanpassingen genereert ten opzichte van een meer dan twintig jaar geleden ad hoc bepaalde vergelijkingsbasis, kan die gelijke kappen slechts bij toeval waar maken. Want de tijden zijn veranderd, en daarmee ook facetten als de relatieve-

schaarsteposities die een beloningsstructuur (zouden moeten?) bepalen, en het relatieve gewicht van niet (direct) in geld waardeerbare emolumenten in de particuliere en de kwartaire sector.

Behalve deze micro-economische verschillen is er de macro-economische invloed van de bodem die de overheid door een versnelde expansie van de kwartaire sector gelegd heeft in de markt voor hoger geschoolden. Van de werknemers in de kwartaire sector heeft nl. bijna één derde een vooropleiding minimaal op het niveau van het hoger beroepsonderwijs, terwijl dat in de overige sectoren maar voor 5% van de werknemers geldt. De loonkosten per manjaar liggen in de kwartaire sector dan ook *gemiddeld* circa 30% hoger dan in de overige sectoren van de economie, al zijn er natuurlijk ook binnen de kwartaire sector nog weer aanzienlijke inkomensverschillen (10). Op het niet-neutrale karakter van het trendbeleid als vertaalmecanisme van een de inkomensongelijkheid bevorderende impuls van de overheid is al in 1976 gewezen door Wolfson (11). Deze analyse is bevestigd door het sedertdien beschikbaar gekomen statistische en econometrische materiaal, waarvan in de noten 10 en 11 enige voorbeelden gegeven zijn. Dergelijk onderzoek heeft ons overigens wel geïnspireerd tot de keuze van een uitspraak van de topman van het Engelse pakketvergelijkingsonderzoek als motto voor ons rapport: „The difficulty about pay comparison is that it brings to light uncomfortable facts".

Uiteraard sluiten een trendbeleid als aanpassingsautomatisme op basis van een *veronderstelde* vergelijkbaarheid en een arbeidsvoorwaardenbeleid gebaseerd op *onderzoek* naar die vergelijkbaarheid elkaar uit. Een trendbeleid gaat immers a priori uit van vergelijkbaarheid, terwijl die bij een beleid gebaseerd op pakketvergelijking nu juist ter discussie staat. Aangenomen mag worden dat de bonden zich dit gerealiseerd hebben bij hun aandrang op pakketvergelijkingsonderzoek.

In *Het Parool* van 14 juni 1978 vroeg ABVA-voorzitter Dutman nog om, „... één systeem voor de mensen in de vrije bedrijven en voor de mensen in de overheid. Dan gaan we eerst precies vergelijken wat voor beloningen daar tegenover staan. Er zal nog betoogd moeten worden dat de man bij de overheid in een vergelijkbare functie netto meer of minder verdient dan de man in het vrije bedrijfsleven. Dan zitten we op de toer van een totaal inkomensbeleid. En daar willen we naar toe" (12).

Welnu, daar wil het kabinet blijkbaar ook naar toe. Ons rapport is daarbij niet meer dan een mogelijk instrument ten behoeve van dat doel. Het wil de grenzen en mogelijkheden van pakketvergelijkingsonderzoek aangeven, door voorstellen te doen over wat men in een dergelijk onderzoek zou moeten betrekken, wat wellicht beter buiten beschouwing

gelaten kan worden, en welke vóórvragen men aan het overleg tussen partijen zou moeten overlaten, *omdat de uiteindelijke vraag naar wat aanvaardbaar is nu eenmaal niet door onderzoek alleen kan worden opgehelderd* (13).

### De techniek van de pakketvergelijking

Welke inkomensbestanddelen spelen een rol bij een vergelijking van arbeidsvoorwaarden en welke functies of functieniveaus moeten hierbij worden vergeleken? In navolging van het bekende analytische inkomensbegrip van Haig en Simons definieert het rapport het voor pakketvergelijking relevante kerninkomen uit arbeid als de algebraïsche som van de waarde van iemands consumptie en de mutatie in zijn vermogen over een bepaalde periode, verminderd met het niet voor zijn sociale functie typerende inkomen uit arbeid en vermogen over diezelfde periode (blz. 25). Het relevante kerninkomen bestaat dus uit het *totaal van alle voor de sociale functie typerende lusten en lasten* gedurende een bepaalde

10) SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980, blz. 194. Zie hierover ook H. de Groot, *Werkgelegenheid en de kwartaire sector*, *ESB*, 16 augustus 1978, blz. 816-819.

11) Zie D. J. Wolfson, *Ombuigen in de overdrachtsuitgaven*, *ESB*, 27 oktober 1976, blz. 1050; „De overheid volgt voor de aanpassing van de ambtenarensalarissen immers de ontwikkeling in het bedrijfsleven. Een dergelijke passiviteit houdt echter, los van de vraag of zij op haar plaats is en juist uitgevoerd wordt, nog geen neutraliteit in. De modale ambtenaar verdient meer dan de modale werknemer, omdat dienstenproductie beter gehonoreerd wordt dan goederenproductie. Naarmate het politieke proces de expansie van de dienstenproductie ten opzichte van de goederenproductie bevordert en meer en meer naar de overheid trekt, verandert de overheid de inkomensverdeling, zolang de relatieve beloningsverhoudingen star blijven". In latere publikaties (D. J. Wolfson, *Tertiaire inkomensverdeling*, *ESB*, 16 mei 1979, en idem, *Zin en onzin van het tertiaire inkomensbegrip*, in N. C. M. van Niekerk (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*, Deventer, 1979) is de hier omschreven samenhang het Keller-effect genoemd, naar de auteur die het model leverde waarmee dit al eerder in partieel evenwicht geverifieerde effect nu ook in algemeen evenwicht aangetoond kon worden. Zie hierover D. J. Wolfson, *Pen and Tinbergen on income distribution*, *De Economist*, jg. 127 (1979), nr. 3, blz. 446-458. Zie ook W. J. Keller, *Tax incidence: a general equilibrium approach*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1980; idem, *Effects of education, technology and public expenditures on the distribution of income*, Fiscaal-Economisch Instituut Rotterdam, en idem, *Overheid en inkomensverdeling*, *CBS Select* nr. 1 (1980), blz. 279-289; alsmede J. M. M. Ritzen, *Disqualifying effects of educational expansion*, SCP, Rijswijk, 1979.

12) J. Wielaard, *Ambtenaar in slecht aanzien*, *Het Parool*, 14 juni 1978.

13) Zie D. J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*, oratie Rotterdam, 1977, herdrukt in W. Driehuis (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Stenfert Kroese, Leiden, 1977.

periode. Een dergelijk analytisch kerninkomen verruimt het inkomensbegrip in engere zin tot het totaal van de arbeidsvoorwaarden, en verschaft een conceptueel kader waarbinnen in principe ook alle voor pakketvergelijking relevante niet rechtstreeks in geld uitgedrukte primaire inkomensbestanddelen, arbeidsomstandigheden en overige emolumenten kunnen worden toegerekend en vergeleken. Voor de vergelijking wordt een aantal representatieve, homogene en naar arbeidsduur, leeftijd en geslacht genormaliseerde functies als startpunt genomen. Hiermee wordt recht gedaan aan de „externe” horizontale verhouding van functieniveaus in de kwartaire sector en daarbuiten. Er is van uitgegaan dat de overige, niet onderzochte of zelfs niet zonder meer vergelijkbare functies in eerste instantie door middel van interpolatie in het „beeld” zouden kunnen worden geplaatst.

### Feitenpresentatie

Dat beeld is buitengewoon belangrijk, omdat ook een feitenpresentatie nooit neutraal kan zijn 14). Het nieuwe van ons overigens in sterke mate op secundair bronnenonderzoek steunende rapport is dan ook voornamelijk gelegen in de relatief grote aandacht voor de „beveiliging” van de informatieverwerking, -hantering en -evaluatie, om te voorkomen dat partijen worden geconfronteerd met „bevóóroordeeld” materiaal. Een geloofwaardige aanpak vereist een drievoudige grondslag van feitelijkheid, redelijkheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid en een zodanige institutionalisering van het gebruik van informatie dat daarbij rekening wordt gehouden met de „lading” van de gehanteerde gegevens.

Het meer technocratische aspect van de feitelijkheid kan gewaarborgd worden door de informatie te laten verwer-

ken door ervaren deskundigen van bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Aanbevolen wordt de redelijkheid van de feitenpresentatie (de wijze waarop de informatie wordt „gehanteerd”) te laten beoordelen door een adviserend lichaam dat zijn licht zou moeten laten schijnen over de vraag, hoe men op zich zelf „stomme” feiten moet laten „spreken” 15). Te denken valt daarbij aan vragen als: wáár dient het onderscheid te worden gelegd tussen hoofd- en bijzaken, en welke sleutelfuncties geven, uit oogpunt van representativiteit, het beste „beeld” van de werkelijkheid?

Ten slotte zullen, voordat het overleg of de eigenlijke onderhandelingen kunnen beginnen, afspraken gemaakt moeten worden over de evaluatie, over maatschappelijk aanvaardbare herleidingsfactoren waarmee niet (rechtstreeks) in geld uitgedrukte aspecten van arbeidsvoorwaarden op één noemer gebracht en onderling vergelijkbaar gemaakt kunnen worden. Hierbij valt te denken aan vragen als „wat is een auto van de zaak ons waard?”, en „wat geven we voor de grotere zekerheid van een arbeidsplaats bij de overheid?”. Omdat de vast te stellen herleidingsfactoren op hun beurt het onderhandelingsproces zullen beïnvloeden, verdient het aanbeveling het overleg in te gaan met concrete voorstellen voor deze factoren. Nader zou moeten worden gezien of deze voorstellen eveneens kunnen worden ontwikkeld door het bovenbedoelde toch wat „technocratisch” gedachte adviserende lichaam, dan wel dat daarmee een maatschappelijk „zwaarder” orgaan moet worden belast (als opvolger van het vroegere college van Rijksbemiddelaars). Het gewicht van deze adviesinstantie zal tevens worden bepaald door de behoefte aan advies, bemiddeling of zelfs arbitrage die kan ontstaan wanneer partijen het niet direct eens kunnen worden over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de te gebruiken herleidingsfactoren.

### Hoe verder?

De ernst van de economische situatie in de jaren tachtig gedooft niet dat de fundamentele vragen op het terrein van het arbeidsvoorwaardenbeleid worden ontlopen. Ons rapport veronderstelt dat de partijen de in het voorgaande gesignaleerde problemen onderkennen, en in onderling overleg willen oplossen in een maatschappelijk kaderconvenant waarbinnen een loonsom voor de kwartaire sector uiteindelijk door regering en parlement wordt bepaald tegen de achtergrond van globale afspraken met de sociale partners over de aanwending daarvan voor werkgelegenheid, loonhoogte en een herstructurering van de beloningsstructuur op basis van compenserende verschillen en in het licht van nieuwe schaarsteverhoudingen 16). Ons rapport biedt daartoe de benodigde aangrijpingspunten, uitgaande van de wenselijkheid overlegstructuren en vrije onderhandelingen zoveel als mogelijk te bevorderen, ook al om de rollen van de overheid als *wetgever* en als *werkgever* zoveel mogelijk te scheiden. Lukt dat niet, omdat de bonden in faalangst afhaken, dan is een verstarrende en maatschappelijk verschalende geleide loonpolitiek het enige rationele alternatief voor de jaren tachtig.

A. P. Ros  
D. J. Wolfson

---

14) Zie J. Pen, Feitenpresentatie en theorievorming: het geval van de personele inkomensverdeling, in A. Heertje (red.), *Schaarste en welvaart*, (opstellen aangeboden aan prof. dr. P. Hennipman), Stenfert Kroese, Leiden, 1971.

15) Het rapport spreekt, op blz. 51, van een „lichaam (...) samengesteld uit deskundigen die het vertrouwen genieten van de Kroon en van de betrokken maatschappelijke groeperingen”. Kennelijk hadden de bonden deze passage nog niet gelezen toen ze zich beklagden buitengesloten te worden in onze voorstellen.

16) Zie hierover *The Economist* van 1 november 1980, blz. 68 en de eerdere artikelen in dit tijdschrift, zoals genoemd in ons rapport.