

Dilemma's in de Nederlandse loonpolitiek

DR. W. ALBEDA

In Nederland bestaat een traditie van centralisme en etatisme in de loonvorming die teruggaat tot de periode van voor de tweede wereldoorlog. Een belangrijk argument om de loonvorming op centraal niveau te regelen was en is dat voor het macro-economische herstel een verantwoord loonniveau is geboden.

In dit artikel schetst de auteur het dilemma tussen de wenselijkheid van vrij loonoverleg tussen de sociale partners enerzijds, en de veronderstelde macro-economische noodzaak van geleide loonvorming anderzijds. De voorstellen van de Commissie-Wagner passeren hierbij de revue. De auteur concludeert dat in de huidige situatie van recessie geen looningrepen nodig zijn om een gematigde loonontwikkeling te waarborgen. Wanneer aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, acht hij vrije loonvorming, zowel voor de sociale partners als de overheid, aantrekkelijker.

Uitgangspunten

Nadenken over loonpolitiek is in zoverre een onvruchtbare activiteit dat men voortdurend tussen de beide polen van vrijheid en leiding blijft pendelen. Het hangt er in sterke mate van af vanuit welk uitgangspunt men de zaak benadert op welke conclusie men uitkomt. Mijn eigen benadering is altijd vooral bepaald door het uitgangspunt dat de sociale organisaties een belangrijke, zelfstandige rol behoren te spelen in ons maatschappelijk bestel. Autonome en vanuit een eigen verantwoordelijkheid opererende „intermediaire organisaties” zijn wezenlijk voor de gezondheid van het maatschappelijk bestel. Overneming van de taken van zulke organisaties door de centrale overheid ontnemt per definitie de verantwoordelijkheid aan de maatschappelijke organisaties en ondermijnt daarmee het verantwoordelijkheidsbesef. Daarbij komt dat bij de maatschappelijke organisatie kennis aanwezig is, informatie over de lokale en regionale arbeidsmarkten, en een band bestaat met de mensen in het veld, die aan een overheidsorgaan noodzakelijkerwijs ontbreken.

Wanneer men redeneert vanuit een geheel ander uitgangspunt, komen heel andere conclusies naar voren. Macroeconomen zien in het loonpeil een belangrijke variabele in de economie. Wil men de inflatie effectief bestrijden, een beleid voeren ten aanzien van de inkomensverdeling en de voorwaarden scheppen voor een groeiende export, dan ligt een vrije loonvorming veel minder voor de hand dan een geleide loonpolitiek. De argumentatie voor een geleide loonpolitiek heeft aanmerkelijk aan kracht gewonnen door het tot stand komen en functioneren van de koppelingen, waardoor de lonen in nog sterkere mate beleidsvariabelen werden.

Beide uitgangspunten en redeneringen hebben een zo sterk aansprekende vanzelfsprekendheid dat mensen zelden overtuigd worden door een redenering vanuit een ander standpunt dan het eigen. Daarbij komt dan natuurlijk dat de keuze voor uitgangspunt en redenering veelal positiegebonden is. De vakbondsleiding kiest een ander uitgangspunt dan de directie van het CPB of de Directie Arbeidsverhoudingen van het Ministerie van Sociale Zaken.

Geleide loonpolitiek

Nederland heeft een traditie van centralisatie en etatisme in de loonvorming. De achtergronden daarvan zijn reeds zo vaak geschilderd dat ik daaraan voorbij ga. Duidelijk is dat deze traditie zich niet zo makkelijk op zij laat schuiven. Hoe grote onzekerheid en onenigheid er ook is over het noodzakelijke economisch beleid, er is consensus over de noodzaak van loonmatiging in ieder economisch-herstelmodel. Geen wonder dat het model van (een vorm van) geleide loonpolitiek nogal gemakkelijk naar voren komt, wanneer men economische-herstelplannen ontwerpt. Het bekende „plan-Schouten” veronderstelt naar mijn gevoel een nogal waterdichte vorm van geleide loonpolitiek. Geen Minister van Financiën zal (mocht hij ooit zo ver komen) het risico aanvaarden dat de sociale partners de lonen ondanks de belastingverlaging nog eens verhogen. Hij zal garanties eisen, en die garanties liefst vastgelegd zien in regelingen of tenminste harde afspraken.

Het instrument der geleide loonpolitiek ligt dus nog steeds redelijk goed in de markt. Maar tegelijkertijd is er een groeiende belangstelling voor decentralisatie der loonvorming, wat uiteraard neerkomt op vrije loonvorming. Waar komt die groeiende belangstelling vandaan?

Decentralisatie

Er zijn zes factoren aan te wijzen die de belangstelling voor de decentralisatie van de loonvorming verklaren.

1. De jaren zestig en het begin der jaren zeventig werden op veel terreinen gekarakteriseerd door een neiging zich af te zetten tegen de, aan de welvaartsstaat inherente, neiging tot centralisatie van beleid en beleidsvorming. Men vreesde daarvan bureaucratisering en technocratie. Die tendentie is nog zeer levendig. „Small” blijft „beautiful”. Er is een algemene culturele voorkeur voor decentralisatie van het beleid.

2. Nauw hiermede verband houdt de belangstelling voor

democratisering. Democratisering en verregerende centralisatie verdragen elkaar slecht.

3. Centraal beheersen of regelmatig centraal ingrijpen moet noodzakelijkerwijs leiden tot regelgeving, die dezelfde is voor de loonvorming in alle ondernemingen en bedrijfstakken. Ingrijpen met het oog op matiging der loonontwikkeling of zelfs tot verlaging der reële lonen heeft bovendien een nivellerend karakter. De overheid ontkomt er niet aan het beginsel van de draagkracht te hanteren wanneer het gaat om een ingreep die het karakter van een „offer voor het economisch herstel” heeft. Bijgevolg wordt er geklaagd over een rigide loonstructuur en over een mate van nivellering die het functioneren van de arbeidsmarkt niet bevordert. Centrale onderhandelingen en centraal beleid kunnen in onvoldoende mate rekening houden met specifieke arbeidsmarktsituaties.

4. Herhaalde ingrepen leiden tot voortdurende wrijving tussen regering (en dus „politiek”) en sociale partners. In de vakbeweging, maar ook in werkgeversorganisaties, wordt met onmiskenbare wrevel en gebrek aan vertrouwen gesproken over Den Haag. Om die redenen zouden niet slechts de sociale partners, maar zou ook politiek Den Haag wel afwilt van ingrepen in de loonvorming.

5. Herhaalde ingrepen werken „conditionerend”. De onderhandelende partijen weten uiteraard welk instrumentarium de regering ter beschikking heeft, en welk gebruik daarvan gemaakt zal worden als de zaak „uit de hand loopt”. Het is ondenkbaar dat die wetenschap niet de onderhandelingen zou beïnvloeden. Daarmede ontstaat een vicieuze cirkel die telkens weer tot ingrijpen moet leiden.

6. Ik noem voor de volledigheid voorts de problemen die binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) rijzen voor ons land, nu zowel werknemers- als werkgeversorganisaties klachten hebben ingediend tegen wat zij beschouwen als ingrepen in het internationaal erkende recht op vrije onderhandelingen. De IAO erkent de mogelijkheid van ingrijpen in de loonvorming onder bijzondere omstandigheden, maar staat zeer kritisch tegenover de in Nederland geïmplementeerde herhaalde ingrepen. In 1981 is daarover een kritische opmerking gemaakt tijdens de zitting van de Arbeidsconferentie. Als minister heb ik daar persoonlijk op gereageerd onder meer verwijzend aan ons unieke systeem van koppelingen. Hoewel daarvoor bij deskundigen en bij andere delegaties wel begrip bestond, blijft men kritisch oordelen over onze praktijk. De Commissie van Deskundigen inzake de naleving van verdragen en aanbevelingen kwam dit jaar aan de klachten uit ons land niet toe, omdat het antwoord van de regeringen op de klachten te laat binnen was. Volgend jaar komt men daar zeker op terug.

De Commissie-Wagner en de loonvorming

Het eerste voortgangsrapport van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (in de wandeling de Commissie-Wagner genoemd) heeft met name aandacht besteed aan de problematiek van het functioneren van de arbeidsmarkt. In dat verband komt de Commissie-Wagner onder meer te spreken over de loonvorming. Niemand kan, lijkt mij, voorbijgaan aan het slecht functioneren van de arbeidsmarkt als markt. Daarbij spelen de loonverhoudingen een wellicht niet overheersende, maar toch wel belangrijke rol. De Commissie wijst verder op zaken als de wijze waarop het begrip „passende arbeid” in de praktijk functioneert, op de vaak omslachtige en tijdrovende procedures bij het ontslag, het regime voor de uitzendarbeid enz.

De loonverhoudingen ondergaan in sterke mate de gevolgen van de manier van loonvaststelling. Indien men naast elkaar zet: loonvorming door individuele onderhandelingen; loonvorming door vrije bedrijfstaksgewijze of ondernemingsgewijze onderhandeling; loonvorming door centraal overleg en loonvorming door een overheidsdictaat, dan zit daarin een afnemende invloed van de allocatiemarkt voor arbeid op de werkelijke loonontwikkeling. Bij individuele vaststelling

van het loon vervalt de gehele scheiding tussen loon- en allocatiemarkt. De marktwerking is dan maximaal. Bij vaststelling door de overheid, vooral indien dit door middel van een dictaat gebeurt, gaan andere overwegingen dan die welke ontleend worden aan marktverhoudingen een rol spelen.

Bij het loondictaat door de regering gaat het om het vaststellen van een macro-economisch verantwoord loonniveau voor het gehele land. Verschillen tussen ondernemingen en bedrijfstakken worden zoveel mogelijk vermeden met het oog op de bekende olievlakwerking. De laatste jaren, toen het loondictaat vooral ingegeven werd door de noodzaak van loonmatiging, was het draagkrachtbeginsel doorslaggevend voor de verhouding tussen ongeschoolde en meer geschoolde lonen. Ons door de werking van een relatief hoog minimumloon toch al relatief ver genivelleerd loongebouw werd door aftopping van prijscompensatie en maximering van de vakantietoeslag nog verder ineengedrukt. Looningrepen zijn noodzakelijkerwijs centralistisch en zij werken verstarrend op de loonsverhoudingen. Anders dan de anonieme markt moet de overheid rechtvaardigheid-bij-inlevering in de gaten houden. Deze op zich zelf goede zaak, verkeert in zijn tegendeel wanneer door vérgaande nivellering de marktwerking al te zeer wordt gefrustreerd.

In de afgelopen jaren speelde de hoogte der nominale lonen als factor in het macro-economisch beleid zo'n belangrijke rol dat andere economische motieven (geen verstarren, ruimte geven voor marktwerking) of sociaal-politieke motieven (verantwoordelijkheid daar laten waar ze hoort) daarvoor moesten wijken. Vanuit die afweging pleitte ik zelf in 1980 voor een herleving van een vorm van geleide loonvorming in overleg. Omdat die geleide loonvorming er in die vorm niet kan komen bij gebrek aan consensus loop het overheidsstreven naar een aanvaardbaar loonpeil uit op éénzijdige looningrepen.

De Nederlandse regering gaat daarmee verder dan andere westerse regeringen. Wij hebben een traditie, die teruggaat op de periode van vóór de tweede wereldoorlog, van etatisme en centralisme in de loonvorming. Die traditie maakte de geleide loonpolitiek der jaren vijftig mogelijk, en speelde zodoende een rol bij onze succesvolle industrialisatiepolitiek van na de tweede wereldoorlog. Men kan zelfs zeggen dat de gehele periode sinds 1963 in de loonvorming gekenmerkt kan worden als een worsteling tussen regering en sociale partners over de zeggenschap over de lonen. Het is interessant om vast te stellen dat het parlement meestal in grote meerderheid de wens van de regering om in te grijpen accepteerde. Fundamentele bezwaren tegen aantasting van de autonomie der sociale partners spelen in het Nederlandse parlement zelden een belangrijke rol. Het verzet, voor zover dat voorkwam, was veeleer opportunistisch van karakter, en had te maken met politieke zorgen over de relaties met de vakbeweging.

De Commissie-Wagner heeft uiteraard wel degelijk oog voor het macro-economisch belang van een internationaal gezien redelijk loonpeil. De commissie heeft daarom gezocht naar mogelijkheden om zodanige voorwaarden te scheppen dat de loonvorming overgelaten kan worden aan de sociale partners zonder gevaar voor loonopdriving. Naar het oordeel van de Commissie is het daartoe nodig dat:

- belemmeringen en verstarringen op de arbeidsmarkt worden opgeheven;
- toetreden van inactieven tot de arbeidsmarkt actief wordt bevorderd;
- mechanisch werkende indexclausules en koppelingen bij de loon- en inkomensvorming als automatisme worden uitgesloten;
- arbitragemogelijkheden bij arbeidsconflicten worden geschapen.

Moet de regering dan maar werkeloos toezien wat de sociale partners overeenkomen? M.a.w., ook wanneer uitschieters in de loonvorming niet onmiddellijk leiden tot grotere overheidsuitgaven via de automatische koppeling

blijft er de zorg van de overheid voor een relatieve gezondheid van de macro-economie. De Commissie-Wagner wijst op enkele instrumenten:

1. *de kracht van argumenten.* De regering kan de sociale partners met kracht wijzen op gevolgen van de loonontwikkeling voor de werkgelegenheid en op gevolgen die (ook als de automatisch uit de koppeling is gehaald) er zijn voor budget en uitkeringen. De regering kan natuurlijk ook, wanneer de automatische prijscompensatie vervangen wordt door de uitkomst van onderhandelingen, enig vertrouwen hebben in de werking van de arbeidsmarkt. De druk van zoveel werklozen en de dreiging van nog meer zal aan geen van beide partners in het overleg ontgaan;
2. direct ingrijpen in de lonen en het „boven de markt hangen” van de mogelijkheid daartoe, ontnemt de sociale partners de eigen verantwoordelijkheid voor de loonvorming. Dus is het verzet der werkgevers tegen loonstijging minder hard, en eist de vakbeweging iets gemakkelijker méér. Als de zaak uit de hand loopt, grijpt de regering toch wel in. Daarom is het nodig dat de sociale partners weten dat de loonvorming bij uitsluiting hun zaak is. Dat betekent dat de regering door wetswijziging duidelijk moet maken dat er niet in de lonen zal worden ingegrepen;
3. maar daarmee is de zaak niet af. De regering heeft daarmee echter niet alle invloed prijs gegeven:
 - a. wanneer de automatische koppelingen weg zijn kan de regering de vaststelling der ambtenarensalarissen en de daaraan gekoppelde inkomens gebruiken om sturend op te treden;
 - b. ten slotte kan de regering het instrumentarium van belastingen en sociale premies als bijstuurmechanisme hanteren.

Er blijft in deze visie ruimte voor het jaarlijks overleg met de Stichting van de Arbeid. Maar dit overleg verandert in zoverre van karakter dat het „Bist du nicht willig, dann brauch ich Gewalt”, (althans dan grijp ik in) verdwijnt. De rol van de minister van Binnenlandse Zaken, die toch al veranderd is omdat hij inzake het salarisbeleid een steeds zelfstandiger beleid voert, verandert verder. Samen met de minister van Sociale Zaken voert hij inkomensbeleid.

Het lijkt, zegt de Commissie-Wagner, „van doorslaggevend belang dat de bestaande conditioneringen en verstarringen worden doorbroken, hetgeen alleen te verwachten is met het invoeren van een systeem van vrijere loonvorming”. Bij die „conditioneringen en verstarringen” horen ook de verstarringen op de arbeidsmarkt. De vrije loonvorming van de Commissie-Wagner is zonder een zeer actief en vernieuwend arbeidsmarktbeleid niet goed denkbaar. Een reeks opmerkingen is daarover in het voortgangsrapport te vinden.

Een voortgaande discussie

De discussie over loonvorming pendelt voortdurend tussen de polen van overheidsleiding en autonomie der sociale partners. Eigenlijk is dat evenzeer het geval met het beleid. Zolang men de ministers van Sociale Zaken recruteert uit de kringen der maatschappelijke organisaties moet ermee gerekend worden dat afkeer van ingrijpen bij zulke bewindslieden vanzelfsprekend is. Ingrijpen is ook politiek onaantrekkelijk. Toch leidt de praktijk van het regeringsbeleid telkens weer tot ingrepen. Maar de redelijke mate van effectiviteit der ingrepen én het niet meer optreden van inhaaleffecten na de ingrepen zouden kunnen wijzen op de overbodigheid van het ingrijpen. Een interessante uitzondering is de neiging der sociale partners om corrigerend op te treden bij al te vérgaande nivellering der loonsverhoudingen ten gevolge van overheidsingrepen.

Een evaluatie van de loonontwikkeling in 1982 laat zien dat het economisch klimaat van heden inderdaad voldoende druk op de CAO-onderhandelingen legt. NCW-secretaris

Van Hove wees erop dat in dit jaar de gemiddelde loonoverstijging zal worden gerealiseerd van 6,5%. In de metaalindustrie speelde de relatief lage Duitse metaal-cao een belangrijke rol bij het laag houden van de loonkostenstijging 1). Het Philips-akkoord bracht de innovatie van de „lump-sum”-afpraak, waardoor ook de discussie over de automatische prijscompensatie van zijn onvruchtbaarheid wordt ontdaan. Van Hove leidt hieruit af dat alle ingrepen (7 ingrepen in 7 jaar) in de lonen eigenlijk overbodig waren. Dat lijkt mij een niet gemakkelijk waar te maken stelling. De stelling is ook niet nodig om thans vrije loonvorming te verdedigen. Het gaat om de vraag of in het huidige stadium der recessie, met een zo grote werkloosheid, in een recessie als de huidige looningrepen nodig zijn. Die vraag kan, lijkt mij, met de Commissie-Wagner onder een aantal voorwaarden, negatief worden beantwoord. Onder de huidige omstandigheden is het mogelijk ook bij vrije loonvorming uit te komen op een loonniveau dat onze relatie tot de voornaamste concurrerende landen niet verslechtert. Zou men verder willen gaan, en dus beduidend meer willen matigen dan elders elders het geval is (zoals bij voorbeeld in het plan-Schouten wordt voorgesteld), dan zouden wel centrale afspraken en/of looningrepen onvermijdelijk zijn.

In een aantal publikaties is er de laatste tijd op gewezen dat bij een verdergaande loonmatiging:

- a) een negatief koopkrachteffect optreedt; en
- b) de bereikte matiging leidt tot een koersstijging van de gulden, waardoor het effect ervan weer teniet wordt gedaan 2).

In het model-Schouten zou het koopkrachteffect worden vermeden door een compenserende belastingverlaging. De problematiek van de stijgende koers van de gulden blijft uiteraard. Onder deze omstandigheden lijkt mij dat de sociaal-politieke voordelen van loonvrijheid én bij de sociale partners én bij de overheid de doorslag zullen geven. Voorlopig.

W. Albeda

1) *De Werkgever*, 19 augustus 1982.

2) Zie het verslag van een rede van prof. P. Korteweg, *de Volkskrant*, 14 augustus 1982.