

DE EFFECTIVITEIT VAN DE GELEIDE LOON-
POLITIEK IN NEDERLAND.

Noé van Hulst

Researchmemorandum 1980-8 september

Doctoraal-scriptie

Noé van Hulst

maart 1980



INHOUDSOPGAVE.

	pagina
VOORWOORD	i
ALGEMENE INLEIDING	ii
HOOFDSTUK 1: LOONPEIL EN LOONONTWIKKELING TIJDENS DE WEDEROPBOUWPERIODE (1945-1953)	1
1.1. Inleiding	1
1.2. De vaststelling van het loonpeil in 1945	1
1.3. Loonpolitiek en loonbeweging (1945-1953)	3
1.4. De invloed van de loonpolitiek op de loonbeweging (1945-1953)	6
1.5. Conclusies	9
Noten	10
HOOFDSTUK 2: LOONPOLITIEK EN LOONONTWIKKELING (1954-1964)	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Loonpolitiek en loonbeweging (1954-1964)	13
2.3. De incidentele loonbeweging	17
2.3.1. Definitie, opsplitsing in componenten en meting	17
2.3.2. De determinanten van de autonome loonbeweging (1954-1964)	20
2.4. De invloed van de loonpolitiek op de loonbeweging	22
2.5. Conclusies	26
Noten	27
HOOFDSTUK 3: DE EFFECTIVITEIT VAN DE GELEIDE LOONPOLITIEK; EEN POGING TOT METING	30
3.1. Inleiding	30
3.2. De loonvergelijking en het effect van de loonpolitiek	30
3.3. De invloed van de geleide loonpolitiek: drie argumenten	33
3.4. Besluit	39
Noten	42

HOOFDSTUK 4: LOONPEIL EN LOONONTWIKKELING IN EEN AANTAL WESTERSE LANDEN; EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING	44
4.1. Inleiding	44
4.2. De loonontwikkeling in internationaal perspectief	44
4.3. De ontwikkeling van de Nederlandse concurrentiepositie tijdens de periode van de geleide loonpolitiek	45 45
4.4. Het Nederlandse loon- en prijspeil tijdens de periode van de geleide loonpolitiek	47
4.4.1. Het Nederlandse prijspeil	47
4.4.2. Het Nederlandse loonpeil	49
4.5. Conclusies	52
Noten	54
HOOFDSTUK 5: HET PLEIDOOI VOOR HERINVOERING VAN DE GELEIDE LOONPOLITIEK	55
5.1. Inleiding	55
5.2. Het pleidooi van Van den Doel c.s.	55
5.2.1. De economische groepstheorie van Olson en het Prisoners' Dilemma	55
5.2.2. Democratische aanvaarding van dwang	58
5.3. Kritiek op het pleidooi van Van den Doel c.s.	59
5.3.1. De relevantie van het toegepaste Prisoners' Dilemma	60
5.3.2. De effectiviteit van geleide loonpolitiek	63
5.3.3. De aanvaardbaarheid van een geleide loonpolitiek	64
5.4. Conclusies	65
Noten	67
HOOFDSTUK 6: SAMENVATTING EN BESLUIT	69
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	73
LITERATUURLIJST	74

VOORWOORD.

De voorliggende scriptie heeft een voorgeschiedenis. Als student-assistent bij de vakgroep micro-economie heb ik me in het verleden onder meer beziggehouden met de discussie, die is ontstaan naar aanleiding van het in 1976 door Van den Doel, De Galan en Tinbergen gepubliceerde pleidooi voor herinvoering van de geleide loonpolitiek. In de nota 'De Nederlandse discussie over geleide loonpolitiek door "democratische aanvaarding van dwang"' (september 1978) heb ik daar destijds verslag van gedaan. Op basis van deze nota vatte ik het plan op om te zijner tijd mijn scriptie aan dit onderwerp te wijden. Ik raakte er destijds eveneens van overtuigd dat een grondige analyse van de effectiviteit van de geleide loonpolitiek, zoals die in het verleden in Nederland heeft bestaan, daarbij vooral noodzakelijk zou zijn.

Alvorens hiermee werd begonnen heb ik me echter eerst nog beziggehouden met verschillende onderwerpen, die alle in meerdere of mindere mate relevant zijn voor de bestudering van de (geleide) loonvorming. Dit mondde uit in een aantal nota's, waarvan in deze scriptie verschillende sporen terug te vinden zijn.

Nimmer heb ik kunnen bevroeden dat het onderwerp van mijn scriptie bij de beëindiging ervan een dergelijke actualiteitswaarde zou hebben als thans het geval lijkt te zijn. Met de onlangs aanvaarde nieuwe Loonwet en de recentelijk afgekondigde loonmaatregel zijn we volgens sommigen weer op weg naar een geleide loonpolitiek. Aan een dergelijke voorspelling waag ik me niet; vast staat wel dat de discussie over geleide loonpolitiek door de recente gebeurtenissen een nieuwe impuls heeft gekregen.

Mijn dank geldt in de eerste plaats de vakgroep micro-economie, die mij in staat stelde de bovengeschetste weg te volgen. In de ontwikkeling van de in deze scriptie ontvouwde denkbeelden hebben gesprekken c.q. discussies met dr. W. van Drimelen en drs. C. van der Pol in verscheidene opzichten een rol gespeeld. Hiervoor ben ik hen zeer erkentelijk. Mijn dank gaat ook uit naar drs. H.J. Blommestein die zo vriendelijk was om hoofdstuk 3 kritisch te lezen en van commentaar te voorzien. Het spreekt vanzelf dat de definitieve tekst van deze scriptie geheel voor verantwoordelijkheid van mijzelf komt.

Noé van Hulst

Amsterdam, maart 1980

ALGEMENE INLEIDING.

Gedurende een groot deel van de naoorlogse periode heeft Nederland een zogenaamde geleide loonpolitiek gekend. Dat wil zeggen, dat in deze periode van overheidswege sprake was van een verregaande bemoeienis met de loonvorming. Deze bemoeienis werd vlak na de oorlog algemeen noodzakelijk geacht in verband met de wederopbouw en het herstel van de ernstig ontwrichte economie. Om dezelfde reden had de overheidsbemoeienis aanvankelijk niet alleen op de loonvorming, maar op vrijwel het gehele sociaal-economisch leven betrekking. Naarmate het economisch herstel vorderde in de jaren 1948-1953, nam de gehele overheidsbemoeienis echter allengs af. Desondanks bleef de geleide loonpolitiek gedurende lange tijd gehandhaafd.

De oogmerken van de geleide loonpolitiek kan men in een tweetal punten samenvatten:

- 1) beïnvloeding c.q. beheersing van het macro-economische loonpeil ten behoeve van herstel van de winstpositie van het bedrijfsleven en een gunstige concurrentiepositie;
- 2) wijziging van de loonstructuur door invoering van werkclassificatiesystemen e.d. .

Om direct één beperking van deze scriptie te noemen : wij zullen ons niet bezig houden met de invloed, die de geleide loonpolitiek op de loonstructuur heeft uitgeoefend (punt 2). Onze aandacht zal uitsluitend gericht zijn op het eerstgenoemde oogmerk, te weten de beïnvloeding c.q. beheersing van het loonpeil. Het doel van deze scriptie is, na te gaan in hoeverre door middel van de geleide loonpolitiek een daadwerkelijke beïnvloeding c.q. beheersing van het macro-economische loonpeil is gerealiseerd. Met andere woorden, de effectiviteit van de geleide loonpolitiek staat centraal. Nog specifieker kan gesteld worden dat wij zullen trachten te onderzoeken of, en in welke mate, de geleide loonpolitiek een gematigder loonontwikkeling heeft geëffectueerd dan bij ontstentenis van een dergelijk loonbeleid te verwachten zou zijn geweest. Het behoeft dunkt ons geen betoog dat deze probleemstelling op zich bijzonder ambitieus is. Daarom dient de lezer(es) er vooraf reeds voor gewaarschuwd te worden dat ons onderzoek geenszins in definitieve antwoorden of onaanvechtbare conclusies zal resulteren. Daarvoor is de onderhavige materie te weerbarstig. Niettemin zijn wij van mening dat men op grond van het hier gebodene tot een redelijk beargumenteerde beoordeling van de effectiviteit van de geleide loonpolitiek kan komen.

Het is thans zaak om aan te geven welke overige beperkingen wij onszelf in deze scriptie hebben opgelegd.

Er is volledig afgezien van een schets van de institutionele vormgeving van de geleide loonpolitiek. Ook zal niet ingegaan worden op de vraag welke omstandigheden geleid hebben tot veranderingen in het systeem van geleide loonpolitiek alsmede tot de uiteindelijke overschakeling op een vrije(re) loonpolitiek.

Een korte motivatie van een en ander is gewenst.

Allereerst zij opgemerkt dat men zich bij het schrijven van een scriptie nu eenmaal bepaalde beperkingen moet opleggen. Aangezien de bovengenoemde zaken uitgebreid aan de orde komen in de handboeken over arbeidsverhoudingen in Nederland (zie o.a. Windmuller & De Galan 1977), hebben wij gemeend zonder bezwaar af te kunnen zien van de behandeling ervan. Wij hebben daarentegen bewust gekozen voor de behandeling van een aspect van de geleide loonpolitiek, dat naar onze opvatting ten onrechte onderbelicht is in de Nederlandse literatuur, te weten de effectiviteit van de geleide loonpolitiek.

Een andere kwestie, die onze aandacht verdient is de afgrenzing van de periode van de geleide loonpolitiek. Er heerst onder de verschillende auteurs geen overeenstemming over deze kwestie. Formeel gezien breekt pas in 1968 de periode van de vrije loonpolitiek aan; materieel gezien beschouwen de meeste auteurs 1963 of 1964 (sommigen zelfs 1959) als het jaar waarin de geleide loonpolitiek feitelijk ten onder is gegaan. In 1963 werd de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het loonbeleid overgeheveld van de loonpolitieke instanties naar de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid. Principieel gezien betekende dit een aanzienlijke terugdringing van de rol van de overheid bij de loonvorming, zij het dat de overheid de mogelijkheid behield om incidenteel - bij 'bijzondere' omstandigheden - in te grijpen in de loonvorming. Op grond van dit feit kan men 1963 als het einde van de geleide loonpolitiek kwalificeren.

Bij een wat andere belichting kan men de geleide loonpolitiek echter ook in 1964 laten eindigen. In dat jaar vond namelijk de beruchte 'loonexplosie' plaats. Zoals we later nog zullen zien was deze 'loonexplosie' voor een belangrijk deel het gevolg van de spanningen, die zich vanaf het begin van de jaren zestig op de arbeidsmarkt manifesteerden. Om die reden kiezen wij zelf 1964, het jaar van de 'loonexplosie', als einddatum voor de geleide loonpolitiek.

Overigens kan hier opgemerkt worden dat het voor de beoordeling van de effectiviteit van de geleide loonpolitiek nauwelijks relevant is of men de periode van de geleide loonpolitiek in 1963, dan wel in 1964 (of zelfs in 1959) laat eindigen.

De periode van de geleide loonpolitiek kan onderverdeeld worden in een aantal fasen. Omdat de opbouw van de hoofdstukken van deze scriptie deels gebaseerd is op deze fase-indeling, lijkt het gewenst om de door ons gehanteerde fasering hier weer te geven.

Wij onderscheiden de volgende fasen in de geleide loonpolitiek:

- 1) 1945-1953 : de fase van de algemene loonronden. Door middel van deze loonronden werden loonsverhogingen gegeven, die dienden ter compensatie van gestegen kosten van levensonderhoud. Men beoogde in deze periode een stabilisatie van de reële lonen. Deze periode valt samen met wat wij de wederopbouwperiode zullen noemen.
- 2) 1954-1958 : de fase van de welvaartsronden. Met de zogenaamde welvaartsronden wenste men de werknemers in evenredige mate te laten delen in de welvaartsstijging. Deze rondes houden derhalve een stijging van het reële loon in. De stijging van de loonvoet werd afgestemd op de stijging van het nationaal inkomen per hoofd van de actieve beroepsbevolking.
- 3) 1959-1963 : de fase van de gedifferentieerde loonpolitiek. In 1959 werd het systeem van algemene rondes verlaten. De sectorale (reële) loonstijgingen dienden afgestemd te worden op de sectorale arbeidsproductiviteitsontwikkeling.

Tot slot van deze algemene inleiding geven wij in het kort een aanduiding van hetgeen in de verschillende hoofdstukken aan de orde zal komen.

In hoofdstuk 1 wordt gezien of, en in welke mate, de geleide loonpolitiek er in de periode 1945-1953 daadwerkelijk in geslaagd is om de loonontwikkeling te beheersen en de gestelde loondoelstellingen te realiseren. Tevens zal er in dat hoofdstuk aandacht worden besteed aan de relatieve hoogte van het in 1945 door de loonpolitieke autoriteiten vastgestelde loonpeil.

Gemakshalve worden de twee onderscheiden subperioden 1954-1958 en 1959-1963 tezamen in hoofdstuk 2 onder de loep genomen. Wij achten dit geoorloofd omdat, zoals in hoofdstuk 2 nog nader beargumenteerd zal worden, men de loonpolitieke

doelstellingen van deze beide subperioden tot één gezamenlijke macro-economische loonnorm kan herleiden. In hoofdstuk 2 wordt zodoende voor de gehele periode 1954-1964 nagegaan in hoeverre de geleide loonpolitiek effectief is geweest. Vervolgens wordt de probleemstelling in hoofdstuk 3 vanuit een andere gezichtshoek benaderd. Op basis van een zogenaamde loonvergelijking zal in dat hoofdstuk een poging worden gedaan om de effectieve invloed van de geleide loonpolitiek op de loonontwikkeling empirisch vast te stellen.

Hoofdstuk 4 bevat een internationale vergelijking van loonniveaus en loonbewegingen in verschillende Europese landen ten tijde van de geleide loonpolitiek. Er zal daar bezien worden in welke mate loonpeil en loonontwikkeling in Nederland gedurende de geleide loonpolitiek afgeweken hebben van loonpeil en loonontwikkeling in andere Europese landen. In hoofdstuk 4 zal tevens de ontwikkeling van de Nederlandse concurrentiepositie ten tijde van de geleide loonpolitiek aan de orde komen.

Hoofdstuk 5 valt strikt genomen enigszins buiten onze probleemstelling. Dit hoofdstuk handelt namelijk over een eventuele herinvoering van de geleide loonpolitiek in het kader van de bestrijding van de huidige economische crisis, waarvoor loonmatiging onontbeerlijk wordt geacht. De reden dat wij hoofdstuk 5 hebben toegevoegd is, dat wij onze analyse van de effectiviteit van de in het verleden gevoerde geleide loonpolitiek nadrukkelijk in het kader van, en als bijdrage aan, de recente discussie rond herinvoering van een geleide loonpolitiek wensen te zien.

HOOFDSTUK 1 : LOONPEIL EN LOONONTWIKKELING TIJDENS DE WEDEROPBOUWPERIODE (1945-1953)

1.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk zal allereerst ingegaan worden op de vaststelling van het loonpeil door de loonpolitieke instanties in 1945 (paragraaf 1.2.). Vervolgens zal worden gezien in hoeverre de loonpolitieke autoriteiten erin geslaagd zijn de nagestreefde loondoelinden te verwezenlijken (paragrafen 1.3. en 1.4.). In paragraaf 1.5. vatten we de conclusies van dit hoofdstuk samen.

1.2. De vaststelling van het loonpeil in 1945.

Vlak na de bevrijding, in mei 1945, vond de eerste algemene loonronde plaats. De loonpolitieke autoriteiten stonden daarin een loonsverhoging toe van 25% ten opzichte van het in mei 1940 heersende loonpeil, of 15% ten opzichte van het loonpeil dat in oktober 1942 bestond (Pels 1952, p.18).

Het lag aanvankelijk in de bedoeling om de lonen op dit niveau te stabiliseren, maar een onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de naleving van de loonpolitieke decreten bracht aan het licht dat reeds in juli van hetzelfde jaar de opgestelde loonnormen in de meeste bedrijfstakken aanzienlijk overschreden waren (Pels 1952, p. 19; Fase 1980, p.282). Op grond van dit onderzoek achtten de loonpolitieke instanties het noodzakelijk om andere loonnormen op te stellen, die wel een stabilisatie van het loonpeil zouden kunnen bewerkstelligen. Deze nieuwe normen zouden bovendien moeten voldoen aan de in brede kring redelijk geachte eis van een 'sociaal minimumloon', dat wil zeggen een loonniveau dat de werknemer in staat zou stellen in zijn primaire levensbehoeften te voorzien. Op basis van een door het CBS verricht onderzoek naar de kosten van het levensonderhoud werd in 1946 inderdaad een dergelijk minimumloon vastgesteld¹. In datzelfde jaar werden de lonen aangepast aan de nieuwe richtlijnen (Mulder 1956, p.24). Hoe moet nu de hoogte van het uiteindelijk in 1945 door de loonpolitieke instanties vastgestelde loonpeil beoordeeld worden? Het is vooral deze vraag, die in verband met onze probleemstelling van belang is. In het vervolg van deze paragraaf zullen we ons daarom voornamelijk met de beantwoording van deze vraag bezig houden.

Algemeen wordt gesteld dat de regering, in nauwe samenwerking met het georganiseerde bedrijfsleven, in 1945 trachtte het reële loonpeil op "... het laagste niveau dat politiek nog aanvaardbaar was te houden" (Windmuller & De Galan 1977, p.60). Het lijkt geen enkele twijfel dat het streven hier inderdaad op gericht was. Echter, "het laagste niveau dat politiek nog aanvaardbaar was", blijkt in verhouding tot de deplorabele economische situatie waarin Nederland zich in 1945, als gevolg van de oorlogsschade, bevond² vrij hoog te zijn. Dat het loonpeil in 1945 economisch gezien relatief hoog was, blijkt onder meer uit het volgende. De arbeidsproduktiviteit in de industrie was vlak na

de tweede wereldoorlog aanzienlijk beneden het vooroorlogse niveau gedaald en pas in 1952/53 werd dit vooroorlogs peil weer bereikt ³ (Windmuller & De Galan 1977, p.52). De reëel verdiende lonen in de industrie bevonden zich echter reeds omstreeks 1947/48 weer op vooroorlogs peil (DNB 1948, pp.7-8; CPB 1949, p.15; Mauritz 1962, p.83). Hierbij dient overigens wel aangetekend te worden dat de regering in de eerste naoorlogse jaren omvangrijke subsidies op essentiële levensmiddelen verstrekke, waardoor de kosten van het levensonderhoud uiteraard gedrukt werden. Dat neemt echter niet weg dat de grote betalingsbalanstekorten waar Nederland in deze jaren mee kampte algemeen werd toegeschreven aan een te hoog consumptieniveau, waarvoor uiteindelijk het relatief hoge loonpeil verantwoordelijk werd gesteld (zie bijvoorbeeld Smulders & Massizzo 1949). Er werd in deze eerste naoorlogse jaren zelfs door instanties als De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau betwijfeld of het hoge reële loonpeil wel te handhaven was, vooral ook gezien het feit dat de eruit voortvloeiende betalingsbalanstekorten alleen door omvangrijke buitenlandse steun (kredieten) gefinancierd konden worden (DNB 1947, p.15; CPB 1949, p.41).

Een andere indicatie voor de relatieve hoogte van het loonpeil is te vinden in de ontwikkeling van de zogenaamde maatstaven van de categoriale inkomensverdeling. Volgens cijfermateriaal van de ILO steeg de loonquote tussen 1938 en 1946 van 51,5% tot 59,2% (ILO 1953, tabel nr.22, pp.228-229). Ook gegevens van het CPB laten een zelfde beeld zien: de loonquote zou gestegen zijn van 47% in 1938 tot 56% in 1947 (CPB 1949, p.9). De sterke stijging van het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen komt nog pregnanter tot uitdrukking in de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote van bedrijven. Deze bedroeg in 1938 ca. 66,5% en was in 1948 opgelopen tot 80,5% (NOI 1970, tabel 1-3, p.7). Uit al deze cijfers blijkt duidelijk dat het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen in de eerste naoorlogse jaren beduidend hoger was dan vlak voor de oorlog. Hierop is overigens ook reeds door verschillende andere auteurs gewezen (zie bijvoorbeeld Van den Doel c.s. 1976a, p.266; Windmuller & De Galan 1977, p.102). Ons inziens kan het hoge arbeidsaandeel opgevat worden als een aanwijzing dat het loonpeil in 1945 economisch gezien inderdaad tamelijk hoog lag.

Ten tijde van de vaststelling van het loonpeil in 1945 is men wel degelijk doordrongen geweest van het feit dat het vastgestelde loonpeil vanuit economisch gezichtspunt relatief hoog was. In een SER-rapport uit 1953 wordt erop gewezen dat de vaststelling van het sociaal minimumloon "... geschiedde in

de verwachting dat bij een geleidelijk herstel van het bedrijfsleven deze lonen uit de resultaten der productie zouden kunnen worden opgebracht" (SER 1953, nr.5, p.26, n.1). Volgens hetzelfde SER-rapport impliceerde dit tevens dat "... een stijging van het reële nationale inkomen per hoofd van de bevolking na 1945 op zichzelf nodig was om de richtlijn-lonen in reële zin te kunnen handhaven" (SER 1953, nr.5, p.27).

Uit deze citaten valt op te maken dat het relatief hoge loonpeil van vlak na de oorlog destijds werd gezien als een voorschot, dat als het ware 'inverdiend' moest worden door produktiviteitsstijgingen in de daarop volgende jaren (vgl. Mauritz 1948, p.35; Levenbach 1955, p.17). Tegen deze achtergrond moet ook de straffe bewaking van het vastgestelde loonpeil - althans de poging daartoe - in de periode 1945-1953 worden gezien.

Reële loonsverhogingen werden onverantwoord geacht zolang het niveau van de arbeidsproduktiviteit zich niet volledig had hersteld (CPB 1946, p.51).

In de volgende paragraaf zullen we bezien in hoeverre de loonpolitieke autoriteiten erin geslaagd zijn in de onderhavige periode het loonpeil daadwerkelijk in bedwang te houden.

1.3. Loonpolitiek en loonbeweging (1945-1953).

Zoals reeds eerder werd opgemerkt was het loonbeleid in dit tijdvak gericht op een stabilisering van het in 1945 vastgestelde loonpeil. Daartoe mochten er alleen loonstijgingen plaats vinden ter compensatie van gestegen kosten van levensonderhoud. De reële lonen dienden constant te blijven. Deze algemene richtlijn liet niettemin ruimte voor loonsverhogingen die gegeven werden in de vorm van prestatiebeloning. Met het oog op de noodzakelijk geachte opvoering van de arbeidsproduktiviteit had de regering namelijk al spoedig de instelling van tarieflonen, prestatietoelagen, werkclassificatie enz. aangemoedigd (Mulder 1956, p.30). Ondanks het feit dat de basisuurlonen per wet waren vastgelegd, was het daardoor wel toegestaan om loonsverhogingen te betalen op grond van grotere prestaties en/of produktiviteitsstijgingen. Daarnaast waren soms, in bepaalde bedrijfstakken, loonsverhogingen toegestaan die dienden om geconstateerde onvolkomenheden in de bestaande loonstructuur te corrigeren (CPB 1953, p.40; Fase 1980, p.283).

We zullen nu nagaan of de lonen zich in de periode 1945-1953 conform de loonpolitieke richtlijnen hebben ontwikkeld.

Allereerst dient vastgesteld te worden dat er over de jaren 1945-1947 geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn. Daarom zullen we eerst ingaan op hetgeen er bekend is over de loonontwikkeling in de jaren 1945-1947 om vervolgens de periode 1948-1953 onder de loep te nemen.

Ondanks het feit dat de cijfers over de loonbeweging in de jaren 1945-1947 weinig betrouwbaar zijn, kan wel met enige zekerheid worden aangenomen dat de reële lonen in deze jaren gestegen zijn. Dit valt ook al op te maken uit het in de vorige paragraaf geconstateerde feit dat de reële lonen in 1945 weliswaar op een relatief hoog niveau zijn gestart, doch pas in 1947/48 weer het vooroorlogse peil bereiken. Derhalve moet er in de tussenliggende periode een reële loonstijging hebben plaatsgevonden (vgl. Fase 1980, p.286).

Betekent dit nu dat de loonpolitiek er in de jaren 1945/47 niet in geslaagd is de loonontwikkeling werkelijk te beheersen? Zoals we in het voorgaande reeds gezien hebben waren er volgens de loonrichtlijnen behalve prijscompenserende loonstijgingen ook loonsverhogingen op andere gronden (produktiviteitsstijging, correcties op loonstructuur) toegestaan. In principe zouden deze 'extra' loonsverhogingen de reële loonstijging in de jaren 1945/47 veroorzaakt kunnen hebben. In dat geval zou men kunnen stellen dat de stijging van het reële loonpeil door de loonpolitieke instanties bewust aanvaard is ten behoeve van de opvoering van de arbeidsproductiviteit. Er is echter reden om deze uitleg in twijfel te trekken. Gebleken is namelijk dat er in deze jaren vele 'extra' loonsverhogingen toegestaan zijn, die in werkelijkheid niet gemotiveerd waren. Hoewel de loonpolitieke instanties bepaalde normen voor bijvoorbeeld de tariefmarges hadden opgesteld, bleek al dra dat hier desgewenst zodanig mee omgesprongen kon worden (en werd) dat er ook loonsverhogingen werden uitbetaald waar geen grotere prestatie of produktiviteit tegenover stond (Pels 1952, p.36; Mulder 1956, pp.30-31, 81-82). Hetzelfde geldt ook voor de loonsverhogingen ter correctie van onvolkomenheden in de loonstructuur. Dit alles uitte zich in een sterke autonome loonbeweging⁴, dat wil zeggen een groot verschil in ontwikkeling tussen de regelingslonen (de officiële CAO-lonen) en de werkelijk verdiende lonen, in de jaren 1945-1947 (CPB 1949, p.15; DNB 1951, tabel 16, p.24). Kennelijk bestond er in de eerste naoorlogse jaren een sterke opwaartse druk op de lonen, waardoor de loonpolitieke autoriteiten niet in staat waren het loonpeil effectief te beheersen (Fase 1980, p.284). Deze opwaartse druk op de lonen was waarschijnlijk het gevolg van het tekort aan geschoolde arbeidskrachten waar veel ondernemers vlak na de oorlog mee te kampen hadden (zie o.a.

Mulder 1956, p.81; Windmuller & De Galan 1977, p.65).

In dit verband dient er ook op gewezen te worden dat reeds vanaf 1945 zwarte lonen⁵ werden uitbetaald (Windmuller & De Galan 1977, p.44; Fase 1980, p.283). Ook hierbij speelt de krappe arbeidsmarkt voor sommige categorieën beroepen waarschijnlijk een grote rol (ibid.).

In 1948 verandert het karakter van de loonpolitiek. Vanaf dat jaar wacht men niet langer de voorstellen van de bedrijfstakken af, maar schakelt men over op een systeem van algemene loonronden, waarbij op centraal niveau over de toegestane loonstijging wordt beslist. Alle bedrijfstakken zijn hier vervolgens aan gebonden (Fase 1980, p.285). Voor het eerst begint de loonpolitiek nu daadwerkelijk greep te krijgen op de loonontwikkeling. Onderstaande tabel brengt de (reële) loonontwikkeling over de periode 1948-1953 in kaart.

Tabel 1 : Indexcijfers van regelingslonen, werkelijk verdiende lonen, kosten van levensonderhoud en reële lonen in de industrie ^a (1947-1953)

Sept.-okt. 1947 = 100	Regelings- lonen	Werkelijk ver- diende lonen	Kosten levens- onderhoud	Reële lonen ^b
1947 ^c	100	100	100	100
1948 ^d	106	106	106	100
1949 ^c	106	107	109	98
1950 ^c	117	118	124	95
1951 ^c	124	126	134	94
1952 ^c	127	130	132	98
1953 ^e	128	133	133	100

a) mannelijke arbeiders van 21 jaar en ouder in vrijwel alle belangrijke takken van industrie.

b) verkregen door het indexcijfer van de werkelijk verdiende lonen te delen door het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud.

c) september-oktober cijfers.

d) november cijfers.

e) oktober cijfers.

Bron: EGKS 1960, bijlage 9, p. 341.

De in tabel 1 gepresenteerde cijfers laten zien dat de reële lonen in de industrie tussen 1947 en 1953 per saldo niet gestegen zijn. Dat neemt echter niet weg dat er in de tussenliggende periode wel degelijk sprake is geweest van fluctuaties in de ontwikkeling van de reële lonen. Vooral in de jaren van de scherpe stijging van de grondstoffenprijzen ten gevolge van de zogenaamde Korea-crisis (1950-1951) en de daarop volgende bestedingsbeperking⁶ (1951) schieten de kosten van het levensonderhoud omhoog en dalen de reële lonen. In 1952 en 1953 echter, als er een eind is gekomen aan de enorme prijsstijgingen, vindt er een reële loonstijging plaats waardoor de reële lonen in 1953 per saldo weer het niveau van 1947 bereiken.

Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de reële loonstijging in 1952 en 1953 mede te danken is aan een relatief omvangrijke autonome loonbeweging in deze jaren. Mede gezien de vrij geringe autonome loonstijging in de periode 1948-1951, lijkt het aannemelijk dat de relatief omvangrijke autonome loonbeweging in de daarop volgende jaren een afnemende effectiviteit van het loonbeleid indiceert⁷ (vgl. Ter Heide 1972, p.2).

1.4. De invloed van de loonpolitiek op de loonbeweging (1945-1953).

In deze paragraaf houden we ons bezig met de vraag of de feitelijke loonontwikkeling in de periode 1945-1953 in overeenstemming is geweest met de door de loonpolitieke autoriteiten nagestreefde loonontwikkeling.

Zoals bekend was het loonbeleid in de beschouwde periode gericht op een stabilisatie van het in 1945 vastgestelde reële loonpeil. Op grond van hetgeen we in de vorige paragrafen hebben gezien, kunnen we nu stellen dat deze beleidsdoelstelling gerealiseerd is, voor zover het de periode 1948-1953 betreft. In de jaren 1945-1947 is men er echter niet in geslaagd om het reële loonpeil constant te houden. Als gevolg van spanningen op delen van de arbeidsmarkt bestond er in deze jaren een sterke opwaartse druk op de lonen, waardoor de verdiende lonen boven de regelingslonen uit stegen. De loonpolitieke instanties waren niet bij machte om deze 'spontane' loonbeweging in te tomen doordat er op inventieve wijze gebruik, of misbruik, werd gemaakt van de ruimte die de loonrichtlijnen boden. Met de verstrakking van het loonbeleid vanaf 1948 kreeg de loonpolitiek

daadwerkelijk greep op de loonontwikkeling. Gedurende de jaren 1949-1951 vond er zelfs een reële loondaling plaats. Dit werd echter gecompenseerd door een stijging van de reële lonen in de daarop volgende jaren. Per saldo was het reële loonpeil daardoor in 1953 niet hoger dan het ultimo 1947 was. Omdat de arbeidsproduktiviteit in de tussenliggende periode met bijna 30% toenam, resulteerde een en ander in een eclatante daling van de arbeidsinkomensquote van bedrijven. In de periode 1948-1953 daalde deze quote namelijk van ca. 80,5 in 1948 tot ca. 71 in 1953, een daling van ca. 10 punten (CPB 1976, grafiek III.1.2., p.65). Hieruit blijkt dat de 'inverdienfilosofie' zijn vruchten heeft afgeworpen.

Al met al lijkt er reden om de periode 1948-1953 als tamelijk succesvol voor de geleide loonpolitiek te bestempelen. Toch zouden we bij deze kwalificatie nog een tweetal kanttekeningen willen plaatsen.

In de eerste plaats dient in herinnering geroepen te worden dat de lonen in 1945, gelet op de slechte economische situatie, op een relatief hoog niveau zijn gestart. Het relatief hoge loonpeil vormde als het ware een voorschot op het herstel van de economie en moest in de loop der jaren inverdiend worden, zo meende men destijds. Deze omstandigheden doen de vraag rijzen in hoeverre het in 1953 heersende reële loonpeil afwijkt van het reële loonpeil dat bij een vrije loonvorming in de beschouwde periode tot stand zou zijn gekomen. In een uit 1953 stammend SER-advies over de te voeren loonpolitiek, wordt in antwoord op deze vraag onomwonden gesteld dat "... ook bij de loonvorming, zoals die verlangd zou worden door de theorie van de vrije-verkeershuishouding, geen merkbaar ander loonpeil zou kunnen worden verwacht dan het thans heersende." (SER 1953, nr.5, p.29). Nu is een dergelijke stelling uiteraard moeilijk te bewijzen of te weerleggen. Niettemin is er aanleiding om de in het SER-advies geponeerde stelling te betwisten. Vooruitlopend op hetgeen in hoofdstuk 3 behandeld zal worden, kan hier namelijk opgemerkt worden dat de loonvergelijking uit het 69-C jaarmodel van het CPB voor de periode 1949-1953 een significante invloed van de loonpolitiek op de loonontwikkeling laat zien.⁸ Dat wil zeggen dat de loonontwikkeling in de genoemde periode niet adequaat kan worden verklaard uit de economische variabelen, die normaliter de loonontwikkeling bepalen. Het empirisch materiaal vestigt derhalve de indruk dat er in de periode 1949-1953 loonmatiging is betracht. Hiermee lijkt de bewuste stelling uit het SER-advies haar geldigheid te verliezen.

In de tweede plaats kan men zich afvragen of de gematigde loonontwikkeling in de periode 1948-1953 ook niet zonder een systeem van geleide loonpolitiek geëffectueerd had kunnen worden. Veel auteurs beklemtonen de 'eensgezindheid'

en de 'harmonie' die de arbeidsverhoudingen in de eerste naoorlogse jaren zouden hebben gekenmerkt. Werknemers- en werkgeversorganisaties, alsmede de individuele werknemers en werkgevers, onderkenden hun gemeenschappelijk belang bij de wederopbouw van de Nederlandse economie (wederopbouwideologie) en schortten hun belangenconflicten voor onbepaalde tijd op, aldus luidt in kort bestek de weergave, die men bij menig auteur aantreft (zie o.a. Peper 1973, pp.16-17; Windmuller & De Galan 1977, pp. 93, 140-141).

Wij wensen hier niet uitgebreid in te gaan op de vraag of het door deze auteurs geschetste beeld niet een te rooskleurige voorstelling van zaken geeft. In meer of mindere mate was er ons inziens namelijk inderdaad sprake van een 'harmonieus' klimaat, waarin de conflicten voornamelijk betrekking hadden op de uitvoering van de loonpolitiek en niet op de doelstellingen en de uitgangspunten ⁹ (vgl. Harmsen & Reinalda 1975, p.243).

Aan de orde is nu de vraag of dit geschetste klimaat van arbeidsverhoudingen op zich niet reeds een voldoende waarborg voor loonmatiging vormde. Met deze vraag belanden we in feite bij hetgeen Van den Doel c.s. de "paradox van het loonbeleid" noemen ¹⁰. Volgens Van den Doel c.s. is de paradox van het loonbeleid dat dit beleid vooral effectief is als de noodzaak ertoe het geringst is. Zo menen Van den Doel c.s. - enigszins gechargeerd, zoals ze zelf zeggen - dat er in de periode 1945-1959 ook zonder geleide loonpolitiek wel "matiging en onderschikking van het eigenbelang aan het groepsbelang" tot stand zou zijn gekomen ¹¹ (Van den Doel c.s. 1976a, p.266).

Deze opvatting komt in wezen neer op een aanzienlijke relativering van de rol en het belang van de geleide loonpolitiek in de door ons beschouwde periode. Inderdaad lijkt het aannemelijk dat er in het loonbeleid sprake is van een dergelijke paradox. Onduidelijk blijft echter, waarom er in de jaren 1945-1947 geen loonmatiging is betracht. Men zou kunnen veronderstellen dat de chaotische toestand van 's lands economie in deze jaren hier debet aan is, maar meer dan een veronderstelling is dat niet. Voorshands zijn wij daarom van mening dat de in de periode 1948-1953 bereikte loonmatiging niet alleen aan factoren als het 'harmonieuze' klimaat van arbeidsverhoudingen kan worden toegeschreven. De verstrakking van het loonbeleid vanaf 1948 lijkt wel degelijk ook (enig) effect gesorteerd te hebben.

1.5. Conclusies.

De geleide loonpolitiek was in de periode 1945-1953 primair gericht op de stabilisatie van het in 1945 vastgestelde reële loonpeil. Gesteld kan worden dat deze beleidsdoelstelling in redelijke mate verwezenlijkt is, zij het dat de loonpolitieke autoriteiten aanvankelijk geen greep op de loonontwikkeling konden krijgen. De eerste poging tot bevrozing van het loonpeil, vlak na de bevrijding, mislukte en ook in de jaren 1946 en 1947 kon de feitelijke loonontwikkeling niet in de hand worden gehouden. Vanaf 1948 echter werd middels een verstrakking van het loonbeleid een daadwerkelijke loonbeheersing ingesteld. In de periode 1948-1953 gelukte het dan ook om het reële loonpeil per saldo niet te laten stijgen. Gebleken is, dat er vanaf 1948 een significante loonmatiging is gerealiseerd.

Een belangrijke vraag hierbij is echter in hoeverre de geleide loonpolitiek een noodzakelijke voorwaarde voor de gerealiseerde loonmatiging was. In concreto gaat het om de vraag of de bedoelde loonmatiging, gelet op de coöperatieve en 'verantwoordelijkheidsgezinde' opstelling van werknemers- en werkgeversorganisaties in deze periode, ook niet zonder geleide loonpolitiek geëffectueerd had kunnen worden. Deze vraag is nauw verbonden met de zogenaamde paradox van het loonbeleid, waarmee gezegd wil zijn dat de invloed van de loonpolitiek het grootst is als de noodzaak ertoe het kleinst is. Wij hebben geconstateerd dat het bestaan van een dergelijke paradox ons aannemelijk voorkomt. Desondanks betekent zulks naar onze opvatting nog niet, dat alleen factoren als het 'harmonieuze' klimaat van arbeidsverhoudingen en de wederopbouwideologie voor de bereikte loonmatiging verantwoordelijk kunnen worden gesteld. Enige effectieve invloed van de geleide loonpolitiek lijkt ons waarschijnlijk, vooral gezien het feit dat in de jaren 1945-1947 onder hetzelfde sociaal-economische klimaat géén loonmatiging tot stand is gebracht.

Tot slot dient nog gememoreerd te worden dat we in paragraaf 1.2. gezien hebben, dat het in 1945 vastgestelde reële loonpeil, in verhouding tot de precaire economische situatie van het land, vrij hoog was. Dit blijkt uit het feit dat de reële lonen zich na de oorlog al spoedig weer op vooroorlogs niveau bewogen, terwijl de arbeidsproduktiviteit zich pas in 1952/53 weer op vooroorlogs peil bevond. Ook uit het relatief hoge arbeidsaandeel in het nationaal inkomen vlak na de oorlog valt op te maken dat het loonpeil in de eerste naoorlogse jaren tamelijk hoog lag. Dit relatief hoge loonniveau werd destijds gezien als een voorschot op het herstel van de economie, en met name de arbeidsproduktiviteit. Dit voorschot moest als het ware inverdiend worden naarmate het herstel vorderde. Uit de sterke daling van het arbeidsaandeel in het nationaal inkomen in de periode 1948-1953 blijkt, dat deze inverdienfilosofie ook feitelijk gerealiseerd is.

NOTEN.

1. Dat dit minimumloon via een systeem van gemeenteclassificatie uiteen kon lopen al naar gelang de woonplaats van de werknemer laten we gemakshalve buiten beschouwing (zie Windmuller & De Galan 1977, p.60).
2. Wij geven hiervan slechts enkele voorbeelden. De oorlogsschade bedroeg vijfmaal het nationaal inkomen. De produktiecapaciteit was met ca. 40% gereduceerd. De gehele infrastructuur was ernstig ontwricht en gedeeltelijk verwoest. (Windmuller & De Galan 1977, p.51 ; Fase 1980, p.281)
3. De cijfers zijn op dit punt niet eenduidig. Volgens sommige bronnen bedroeg het arbeidsproduktiviteitsniveau (in de industrie) in 1946 70% van dat in 1938 (zie o.a. EGKS 1960, bijlage 15, p.346 ; UN/ECE 1949, tabel 4, p.7). Andere bronnen noemen een getal van 80% (CPB 1946, p.11) of 64% (Mauritz 1962, p.83) Volgens die laatste bron bereikte de arbeidsproduktiviteit ook pas in 1954 weer het vooroorlogse niveau (ibid.).
4. Zie voor de achtergronden van dit begrip hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1.
5. Volgens Windmuller & De Galan lagen de zwarte lonen tijdens de geleide loonpolitiek in het algemeen 2 tot 3 % boven de officiële loonshoogte. Soms echter was dit ook wel 10% of meer in regio's en bedrijfstakken met een groot tekort aan arbeidskrachten. (Windmuller & De Galan 1977, p.46; vgl. ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.1.). De loonpolitieke autoriteiten hebben van het begin af aan een soepele houding aangenomen ten opzichte van de wettelijk verboden zwarte lonen (Windmuller & De Galan 1977, pp.44-45; Fase 1980, p.588, noot 13).
6. Door de scherpe stijging van de grondstoffenprijzen dreigde Nederland met een extra groot betalingsbalanstekort geconfronteerd te worden. De regering besloot daarom tot een bestedingsbeperking, die de binnenlandse vraag (en daarmee de invoer) moest afremmen. Hiertoe liet de regering de loonstijging bewust achterblijven bij de prijsstijging (Windmuller & De Galan 1977, p.67).
7. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1. wordt nader beargumenteerd dat de autonome loonbeweging als een maatstaf voor de effectiviteit van het loonbeleid gezien kan worden.
8. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.
9. Zo verleende de EVC tot medio 1947 in grote lijnen steun aan de wederopbouwpolitiek van de regering (Harmsen & Reinalda 1975, pp.266-267).

10. Zie Van den Doel c.s. 1976a, p.266 ; vgl. ook Albeda & De Galan 1970, p.164 .
11. Aangezien Van den Doel c.s. hierbij de gehele periode 1945-1959 op het oog hebben, geldt deze stelling in hun visie zeker - en in nog sterkere mate - voor de periode 1945-1953. Overigens merken wij hier terzijde op dat wij, naar later nog zal blijken, de mening van Van den Doel c.s., dat er in de periode 1954-1959 van "matiging en onderschikking van het eigenbelang aan het groepsbelang" sprake is geweest, niet delen. Hetzelfde geldt uiteraard voor de jaren 1945-1947.

HOOFDSTUK 2 : LOONPOLITIEK EN LOONONTWIKKELING (1954-1964)

2.1. Inleiding.

Zoals reeds in de algemene inleiding (p.iv) naar voren is gekomen, vormt het jaar 1954 een belangrijke cesuur in de naoorlogse geleide loonpolitiek. In dat jaar wordt de wederopbouwperiode afgesloten. Gezien het voorspoedige herstel van de Nederlandse economie werd het langzamerhand steeds meer wenselijk geacht om de werknemers te laten delen in de stijgende welvaart. Hiertoe werden vanaf 1954 de loonronden vervangen door zogenaamde welvaartsronden. Hiermee beoogde men het werknemersaandeel in het nationaal inkomen te handhaven. Een gelijkblijvend werknemersaandeel werd namelijk opgevat als een teken dat de werknemers in evenredige mate deelden in de economische groei. Immers, een constant blijvend werknemersaandeel impliceert dat de loonsom per werknemer gelijke tred houdt met het nationaal inkomen per hoofd van de actieve beroepsbevolking. De welvaartsronden zouden daartoe de ontwikkeling van de reële lonen parallel laten lopen met de toeneming van de arbeidsproductiviteit (Emanuel 1972, p.48) ¹.

In 1959 schakelde men over op een gedifferentieerde loonpolitiek, waarbij de bedrijfstakgewijze loonstijgingen afgestemd dienden te worden op de bedrijfstakgewijze produktiviteitsgroei. Per saldo moest er echter een gemiddelde macro-economische (reële) loonstijging resulteren die ongeveer gelijk was aan de gemiddelde macro-economische produktiviteitsstijging (zie o.a. Emanuel 1972, p.50).

Op grond van het bovenstaande kan voor de gehele periode de koppeling tussen reële loonstijging en arbeidsproductiviteitstoename (macro-economisch) als loonpolitieke norm beschouwd worden. In paragraaf 2.2. wordt deze norm getoetst aan de feitelijke loonontwikkeling. Hierbij zal blijken dat de feitelijke loonontwikkeling de loonnorm heeft overschreden, vooral als gevolg van een relatief omvangrijke incidentele loonbeweging. Vanwege het grote belang van deze incidentele loonbeweging wordt daaraan een aparte paragraaf gewijd (2.3.). Hierin zal ingegaan worden op de precieze definiëring van dit begrip, alsmede op de oorzaken van het optreden van incidentele loonstijging. Aan de hand van een afwijkende definiëring van de incidentele loonbeweging, waarbij de term incidentele loonbeweging vervangen zal worden door de term autonome loonbeweging, zal vervolgens bezien worden welke factoren de autonome loonbeweging in de beschouwde periode veroorzaakt hebben. In paragraaf 2.4. zal op basis van het voorgaande nagegaan worden in hoeverre de loonpolitiek de feitelijke loonontwikkeling daadwerkelijk heeft beïnvloed. Besloten wordt met het weergeven van de conclusies van hetgeen in dit hoofdstuk behandeld is.

2.2. Loonpolitiek en loonbeweging (1954-1964).

Zoals gezegd zal voor de onderhavige periode de koppeling tussen reële loonstijging en arbeidsproduktiviteitstoename als loonpolitieke norm worden beschouwd. In deze paragraaf bezien we of de feitelijke loonontwikkeling zich binnen deze norm heeft bewogen. Onderstaande tabel verschaft een aantal relevante gegevens om tot een beoordeling hiervan te komen.

Tabel 2 : Jaarlijkse stijging (%) van lonen, prijzen, arbeidsproduktiviteit in bedrijven; ontwikkeling van het werknemersaandeel (1954-1964)

	'54	'55	'56	'57	'58	'59	'60	'61	'62	'63	'64
1. Loonvoet ^a	9,2	8,9	8,6	10,8	4,4	2,4	8,2	7,2	5,9	9,0	14,9
2. Consumptie- prijspeil	4,5	2,3	2,7	5,4	1,6	1,3	2,5	2,2	2,6	3,8	6,8
3. Produktie- prijspeil	4,4	5,1	3,3	6,5	3,1	1,0	2,0	1,2	2,4	3,8	6,4
4. Reële loon- voet	4,7	6,6	5,9	5,4	2,8	1,1	5,7	5,0	3,3	5,2	8,1
5. Reële arbeids- kosten	4,8	3,8	5,3	4,3	1,3	1,4	6,2	6,0	3,5	5,2	8,5
6. Arbeidsproduk- tiviteit	4,6	5,6	3,9	2,4	-0,7	4,0	7,9	1,9	2,3	2,6	8,0
<u>Niveau</u>											
7. Werknemers- aandeel	69,4	67,7	69,1	70,2	71,4	69,4	68,4	70,6	71,3	72,3	71,5

a) loonvoet = loonsom per werknemer in bedrijven.

Bronnen: regels 1, 2, 3 en 6 : CPB 1977, bijlage III.

4. = 1. -/- 2.

5. = 1. -/- 3.

regel 7: Windmuller & De Galan 1977, tabel 11, p.102.

Welke conclusies zijn er uit deze cijfers te trekken? Concentreren we ons allereerst op de ontwikkeling van de reële loonvoet (4.) en confronteren we deze met de arbeidsproduktiviteitsstijging (6.), dan valt al snel op dat in vrijwel de gehele periode de stijging van de reële loonvoet de produktiviteitstoename heeft overtroffen. Slechts de jaren 1959 en 1960 vormen hierop een uitzondering. Bedroeg de jaarlijkse stijging van de reële loonvoet, gerekend over de gehele periode, gemiddeld 4,9%, de arbeidsproduktiviteit bleef daar met een gemiddeld jaarlijks accres van 3,9% duidelijk bij achter.

Nu is het zo, dat vanuit werkgeversstandpunt bekeken niet zozeer de stijging van de reële loonvoet (zoals hier gedefinieerd) als wel de reële arbeidskostenstijging² van belang is. Ook bij vergelijking van de reële arbeidskostenstijging met de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling blijkt echter in het overgrote deel van de periode sprake te zijn van een overschrijding van de macro-economische 'ruimte'³.

Immers, de gemiddelde jaarlijkse stijging van de reële arbeidskosten - over de gehele periode gerekend - bedraagt 4,5% en overtreft derhalve evenzeer de gemiddelde jaarlijkse produktiviteitsstijging van 3,9%, zij het in mindere mate dan de reële loonvoetstijging⁴.

Op grond van het bovenstaande kan gesteld worden dat, ongeacht het loonbegrip dat men wenst te hanteren, de reële lonen zich niet binnen de produktiviteitsruimte hebben bewogen. Dit betekent dat de loonpolitieke doelstelling in de beschouwde periode niet gerealiseerd is.

Nu zou men deze conclusie kunnen bestrijden door erop te wijzen dat het werknemersaandeel in de beschouwde periode nauwelijks enige substantiële wijziging heeft ondergaan (zie tabel 2, 7.). En in het eerste deel van de betrokken periode was een constant blijvend werknemersaandeel de centrale loonpolitieke doelstelling. De koppeling tussen reële loonstijging en arbeidsproduktiviteitsstijging was slechts een hiervan afgeleide doelstelling. Op deze wijze redenerend zou men kunnen tegenwerpen dat in ieder geval tot 1959 de centrale loonpolitieke doelstelling gerealiseerd is.

Tegen deze redenering valt het volgende in te brengen. Men dient terdege te beseffen dat het werknemersaandeel - en dit geldt voor alle maatstaven van de categoriale verdeling - een bijzonder gecompliceerde grootheid is, die door vele factoren beïnvloed wordt. Welnu, Van der Marel heeft reeds in 1964 aangetoond dat de opwaartse druk op het werknemersaandeel, die uitgaat van de 'ruimte-overschrijdende' loonontwikkeling, in de periode 1950-1962 bijna geheel teniet is gedaan door veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking. De stijging van het aantal werknemers in bedrijven, uitgedrukt in een per-

centage van de totale in bedrijven werkzame beroepsbevolking, gedurende de betrokken periode blijkt namelijk een dermate sterke neerwaartse druk op het werknemersaandeel te hebben uitgeoefend ⁵, dat het werknemersaandeel per saldo nauwelijks gestegen is (Van der Marel 1964b, pp.800-801 ; vgl. Den Uyl 1960,p.71) Zou men bij de berekening van het werknemersaandeel echter een correctie toepassen voor de invloed van dergelijke ongrijpbare veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking, dan zou voor de beschouwde periode een niet on aanzienlijke stijging van het werknemersaandeel resulteren.

Hier wreekt zich het complexe karakter van het begrip werknemersaandeel. Men heeft de ontwikkeling van het werknemersaandeel tot loonpolitieke doelstelling verheven, terwijl deze grootheid in belangrijke mate mede bepaald wordt door variabelen die buiten de loonsfeer liggen - en daarmee ook buiten de invloedssfeer van de loonpolitiek. Het werknemersaandeel is derhalve een bijzonder onzuivere maatstaf voor de loonontwikkeling. Om deze reden achten wij het onjuist om de ontwikkeling van het werknemersaandeel - of welke andere categoriale verdelingsmaatstaf dan ook - als norm voor de loonontwikkeling te hanteren . Het verdient ons inziens de voorkeur om de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling als de werkelijke loonpolitieke norm te beschouwen. Zoals we reeds eerder hebben aangegeven heeft men destijds de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling ook expliciet als criterium voor de beschikbare ruimte voor reële loonstijgingen gehanteerd. Om bovengenoemde redenen is in deze paragraaf het primaat gegeven aan de arbeidsproduktiviteitsnorm.

In het vervolg van deze paragraaf zal nader ingegaan worden op de kenmerken van de loonbeweging in de periode 1954-1964. Daarbij zullen we met name aandacht schenken aan de componenten van de loonontwikkeling.

Zoals bekend valt de jaarlijkse loonsomstijging in een aantal componenten uiteen. Voor ons doel zullen we de loonsomstijging opsplitsen in een tweetal ⁶ componenten: contractloonstijging en incidentele loonstijging. Onderstaande tabel laat zien hoe deze twee looncomponenten zich ontwikkeld hebben in de betrokken periode.

Tabel 3 : Jaarlijkse stijging (%) van de loonvoet, de contractlonen.^a, het incidenteel loon, de reële contractlonen^b, de reële contractloonkosten^c en de arbeidsproductiviteit van bedrijven (1954-1964)

	'54	'55	'56	'57	'58	'59	'60	'61	'62	'63	'64
1. Loonvoet	9,2	8,9	8,6	10,8	4,4	2,4	8,2	7,2	5,9	9,0	14,9
2. Contractlonen	10,3	6,2	8,3	6,5	2,8	0,6	6,0	2,7	5,1	5,3	13,3
3. Incidenteel loon	-1,1	2,7	0,3	4,3	1,6	1,8	0,6	4,5	1,5	2,1	1,0
4. Reële contractlonen	5,8	3,9	5,6	1,1	1,2	-0,7	3,5	0,5	2,5	1,5	6,5
5. Reële contractloonkosten	5,9	1,1	5,0	0,0	-0,3	-0,4	4,0	1,5	2,7	1,5	6,9
6. Arbeidsproductiviteit	4,6	5,6	3,9	2,4	-0,7	4,0	7,9	1,9	2,3	2,6	8,0

a) De jaarlijkse contractloonstijging is berekend door de mutatie in de loonsom per werknemer te verminderen met de incidentele loonmutatie. Voor de jaren vanaf 1960 is bovendien een correctie toegepast voor de mutatie in de werkgeverslasten (deze beginnen namelijk pas in 1960 te stijgen), dat wil zeggen dat deze mutatie ook in mindering is gebracht op de loonsomstijging.

b) Onder de reële contractlonen verstaan wij de contractlonen gecorrigeerd voor het consumptieprijspeil.

c) De reële contractloonkosten definiëren we als de contractlonen gecorrigeerd voor het productieprijspeil.

Bronnen: regels 1 en 6 : tabel 2, p. 13 (1. en 6.)

regel 2 : zie noot a bij tabel 3.

regel 3 : informatie CPB.

regel 4 : 2. -/- regel 2 uit tabel 2, p.13.

regel 5 : 2. -/- regel 3 uit tabel 2, p.13.

Uit bovenstaande tabel blijkt duidelijk het belang van het onderscheid tussen contractloonstijging en incidentele loonstijging. Zowel de reële contractlonen als de reële contractloonkosten bewegen zich immers in de beschouwde periode globaal binnen de produktiviteitsruimte. Hieruit kunnen we opmaken dat het loonbeleid er in geslaagd is om de contractloonstijging min of meer parallel te laten verlopen met de produktiviteitstoename, maar dat er tevens een aanzienlijke incidentele loonstijging heeft plaats gevonden waar de loonpolitiek kennelijk geen greep op had. Want ondanks het feit dat er in het loonbeleid expliciet rekening werd gehouden met het verschijnsel incidentele loonstijging, is deze toch zo groot geweest - gemiddeld 1,8 % per jaar, dat is 23% van de gemiddelde jaarlijkse loonsomstijging! - dat de loonsomstijging gemiddeld hoger is uitgevallen dan het gemiddelde produktiviteitsaccres. Vooral vanwege dit 'verstorende' karakter van de incidentele loonstijging lijkt het ons nuttig om hieraan een aparte paragraaf te wijden. Daarin zal onder meer aan de orde komen welke factoren bepalend zijn voor de incidentele loonbeweging.

2.3. De incidentele loonbeweging.

2.3.1. Definitie, opsplitsing in componenten en meting.

De incidentele loonmutatie is gedefinieerd als het verschil tussen de feitelijke mutatie van de loonsom per werknemer (exclusief de mutatie in het werkgeversaandeel in sociale premies) en dat deel van deze mutatie dat direct voortvloeit uit wijzigingen in de CAO-bepalingen.

De incidentele loonmutatie is opgebouwd uit de volgende componenten ⁷:

- a) structuurwijzigingen binnen een bedrijfstak of onderneming: veranderingen in de personeelssamenstelling (naar geslacht, leeftijd, scholingsgraad enz.) en veranderingen in tariefwerk, ploegenarbeid, overwerk e.d.
- b) structuurwijzigingen tussen de bedrijfstakken: veranderingen in de verdeling van de beroepsbevolking over de sectoren (met verschillend loonpeil);
- c) loonsverhogingen boven de CAO-minima
 - door benutting van daartoe in de CAO opengelaten mogelijkheden
 - door overschrijding van de CAO-bepalingen;
- d) loonsverhogingen van werknemers die buiten de collectieve loonregelingen vallen (voor zover niet reeds onder andere punten begrepen).

Uit deze indeling in componenten wordt duidelijk welk een complexe grootheid de incidentele loonmutatie eigenlijk is. Duidelijk wordt ook dat het onjuist zou zijn om de incidentele loonmutatie zonder meer op te vatten als een criterium voor de mate van (in)effectiviteit van de loonpolitiek. Daarvoor zou het namelijk mogelijk moeten zijn om precies te bepalen in hoeverre de incidentele loonmutatie veroorzaakt wordt door overschrijding van de CAO, ofwel 'netto loondrift' in de terminologie van Smulders (Smulders 1966, pp.492-493). Deze netto loondrift is strikt genomen een onderdeel van de onder punt c genoemde component. De grote moeilijkheid is echter dat ook in de overige componenten netto loondrift-elementen begrepen kunnen zitten: vergoedingen voor fictief overwerk, fictieve prestatie-toeslagen, rangen- en functie-inflatie e.d. Het is derhalve praktisch onmogelijk om precies uit te maken welk deel van de incidentele loonstijging - door Smulders bruto loondrift genoemd - toe te schrijven valt aan netto loondrift. Desondanks kunnen we een deel van de genoemde problemen elimineren door een 'gunstige' berekeningswijze van de incidentele loonstijging te kiezen.

Het is namelijk zo, dat de incidentele loonbeweging op verschillende manieren berekend kan worden. Ten eerste door een vergelijking van de mutatie in de loonsom per werknemer (exclusief werkgeverslasten) en de contractloonstijging. Dit is de methode die het CPB hanteert (vgl. p.16). Ten tweede door de CBS-indexcijfers van de regelingslonen, die betrekking hebben op de basistijdlonen van zogenaamde 'vakvolwassen' werknemers, te confronteren met de eveneens door het CBS gepubliceerde indexcijfers van de verdiende lonen (de CBS-methode). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het CBS het verschil tussen verdiende lonen en regelingslonen autonome loonstijging noemt in plaats van incidentele loonstijging. Wij zullen ons in het vervolg aan dit woordgebruik conformeren om het onderscheid met de door het CPB gehanteerde berekeningswijze duidelijk uit de verf te laten komen.

Bovengenoemde berekeningswijzen leiden tot verschillende uitkomsten, enerzijds vanwege verschillen in de schatting van het effect van CAO-wijzigingen⁸, anderzijds vanwege het feit dat de indexcijfers van de verdiende lonen door het CBS worden berekend op basis van een vaste verhouding tussen de aantallen werknemers per bedrijfstak, per beroepsgroep, per leeftijdsgroep en per geslacht (SER 1972, nr.1, p.10 ; CBS 1975, p.7). Vooral dit laatste aspect, het hanteren van vaste wegingscoëfficiënten, is van groot belang omdat hierdoor "... struc-

tuurveranderingen zoals hiervoor genoemd onder a en b grotendeels zijn uitgeschakeld" (CBS 1975, p.7 ; vgl. SER 1972, nr.1, p.10)

Daar komt nog bij dat in de indexcijfers van de verdiende lonen de mutaties van lonen, die boven een zekere grens liggen, niet begrepen zijn zodat ook factor d (zie p.17) "... voor nijverheidsarbeiders niet of nauwelijks van betekenis (is)" (CBS 1975, p.7).

Deze omstandigheden maken de berekeningswijze van het CBS voor ons doel verkieslijker dan de methode van het CPB. Als gevolg van de specifieke berekeningswijze van het CBS wordt de autonome loonstijging namelijk grotendeels veroorzaakt door factor c (overschrijding van de CAO)⁹. Zodoende kunnen we de autonome loonbeweging opvatten als een redelijke benadering van de netto loondrift.

Dit lijkt ons des te meer aanvaardbaar als we bedenken dat de zwarte lonen voor een (groot?) deel buiten de officiële loonstatistieken blijven (zie o.a. SER 1962, nr.11, p.7 noot 1)¹⁰. Ten dele komt dit door het zeer gevarieerde karakter van de zwarte lonen. Het gaat bij de zwarte lonen namelijk ook om "... alle extra uitkeringen ..., die de facto omzeiling van de voorschriften inzake het maximaal toegestane loon voorstellen, zoals bonussen, lonen in natura, goedkope woongelegenheden enz." (Smulders 1966, p.502)

Volgens voorzichtige schattingen bedroeg de gemiddelde jaarlijkse loonstijging uit hoofde van zwarte lonen en loonversieringen in de periode 1953-1959 ca. 1%¹¹ (OEEC 1961, p.371). Smulders acht deze schatting ook geldig voor de andere jaren van de geleide loonpolitiek. Op deze gronden vindt hij het "niet te gewaagd" om de gehele autonome loonstijging te interpreteren als netto loondrift (Smulders 1966, p.503). Bij deze handelwijze wordt de loonstijging uit hoofde van niet-geregistreerde zwarte lonen en loonversieringen als het ware weggestreept tegen die componenten van de autonome loonstijging die niet als netto loondrift te bestempelen zijn.

Wij zouden Smulders hierin willen volgen, met dien verstande dat wij, gelet op het feit dat een groot deel van de niet tot de netto loondrift behorende driftcomponenten reeds door de berekeningswijze van het CBS geëlimineerd zijn, de autonome loonstijging als een minimumraming van de netto loondrift beschouwen¹².

Op grond van het voorgaande kan de autonome loonbeweging opgevat worden als een maatstaf voor de effectiviteit van de geleide loonpolitiek. Een omvangrijke autonome loonbeweging impliceert een afnemende invloed van het loonbeleid op de loonontwikkeling. In het navolgende zal de autonome loonbeweging

in de periode 1954-1964 aan een nadere beschouwing onderworpen worden. Daarbij zullen we met name bezien welke factoren bepalend zijn geweest voor de autonome loonbeweging in de onderhavige periode.

2.3.2. De determinanten van de autonome loonbeweging (1954-1964).

Statistisch onderzoek heeft aangetoond dat de autonome loonontwikkeling in de periode 1954-1964 vooral samenhangt met de spanningen op de arbeidsmarkt en met de hoogte van de officieel toegestane loonsverhogingen ¹³. In onderstaande tabel is enig cijfermateriaal bijeengebracht waaruit deze samenhang blijkt. De aantallen openstaande aanvragen van werkgevers fungeren hierin als graadmeter voor de spanningen op de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben we echter tevens de aantallen geregistreerde werklozen opgenomen om het beeld te completeren.

Tabel 4 : Jaarlijkse stijging (%) van verdiende uurlonen en regelingslonen^a per uur van volwassen mannelijke nijverheidsarbeiders; aantallen openstaande aanvragen van werkgevers voor mannelijke arbeidskrachten en aantallen geregistreerde werklozen (1953-1964).

	Verdiende lonen	Regelingslonen	Autonome loonstijging ^b	Openstaande aanvragen (x 1000)	Aantallen werklozen (x 1000)
okt. 1953	2,3	0,9	1,4	29	108
okt. 1954	15,9	15,0	0,9	47	77
okt. 1955	3,2	0,7	2,5	63	54
okt. 1956	8,9	5,6	3,3	74	41
okt. 1957	11,2	9,9	1,3	43	53
okt. 1958 ^c	0,5	3,6	-3,1	19	100
okt. 1959 ^c	3,7	2,1	1,6	38	78
okt. 1960 ^c	9,6	6,9	2,7	63	50
okt. 1961 ^c	12,5	7,7	4,8	82	36
okt. 1962 ^c	9,0	7,8	1,2	84	35
okt. 1963 ^c	6,7	4,2	2,5	86	35
okt. 1964	15,0	17,9	-2,9	90	32

a) regelingslonen exclusief vakantietoeslag en andere bijzondere uitkeringen (die ook niet in de verdiende lonen begrepen zijn).

b) autonome loonstijging = verdiende loonstijging -/- stijging regelingslonen.

c) gecorrigeerd voor het tempoverschil in de doorvoering van de arbeidstijdverkorting.

Bronnen: CBS 1967, p.51; CBS 1975, aanhangsel 1, p.31.

Kolom 5 (aantallen werklozen) : CPB 1977, bijlage III, endogenen nr. 49.

Voor al voor het tijdvak 1953-1961 valt uit de tabel een nauwe samenhang tussen de autonome loonstijging en de mutatie in de openstaande aanvragen af te lezen. In de jaren 1953-1956 is er duidelijk sprake van een toenemende spanning op de arbeidsmarkt. Dit komt tot uitdrukking in een dalende werkloosheid en een sterke stijging van de aantallen openstaande aanvragen. In 1955 en 1956 overtreft het aantal openstaande aanvragen zelfs de geregistreeerde werkloosheid. De periode 1953-1956 wordt eveneens gekenmerkt door een in omvang groeiende autonome loonbeweging¹⁴. Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien dat de gehele autonome loonstijging als netto loondrift opgevat kan worden. Derhalve blijkt uit de groeiende autonome loonbeweging in de jaren 1953-1956 dat de loonpolitiek in deze jaren in toenemende mate de greep op de loonontwikkeling verliest, met ander woorden in toenemende mate aan effectiviteit inboet.

De jaren 1957 en 1958 geven een ontspanning van de arbeidsmarkt te zien. De werkloosheid loopt fors op - een verdubbeling tussen 1957 en 1958 - en de openstaande vraag daalt aanzienlijk. Deze verruiming van de arbeidsmarkt is het gevolg van de kleine recessie van 1957/58 en de daarop volgende bestedingsbeperking. (zie o.a. Windmuller & De Galan 1977, p.71).

We zien de ontspanning van de arbeidsmarkt onmiddellijk weerspiegeld in een afnemende autonome loonbeweging in de jaren 1957-1958.¹⁵

In de loop van 1959 trekt de conjunctuur weer aan. De arbeidsmarkt wordt in de daarop volgende jaren gaandeweg krappere. Reeds in 1960 zijn er al weer meer openstaande vacatures dan geregistreeerde werklozen. Ook nu zien we dat de toenemende krapte op de arbeidsmarkt gepaard gaat met een in omvang groeiende autonome loonbeweging. De effectieve invloed van de loonpolitiek neemt in de jaren 1959-1961 dan ook navanant af.

Alleen voor de periode 1961-1964 lijkt de gesignaleerde samenhang tussen arbeidsmarktsituatie en autonome loonstijging minder duidelijk. Dit is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de arbeidsmarkt in deze jaren zo uitzonderlijk krap was - meer dan tweemaal zoveel vacatures als werklozen - dat de hier gehanteerde graadmeter voor de spanning op de arbeidsmarkt niet langer reageerde. Het CBS spreekt de veronderstelling uit dat "... de aanvragen van werkgevers in deze tijd niet verder toegenomen (zijn) omdat ook de bemiddeling der arbeidsbureaus weinig soulaas kon bieden." (CBS 1967, p.52 ; vgl. CBS 1965, p.956).

De samenhang tussen krapte op de arbeidsmarkt en autonome loonstijging lijkt eveneens doorbroken te worden als er sprake is van een relatief belangrijke verhoging van de regelingslonen. Vooral voor de jaren 1954 en 1964 valt zulks waar te nemen. In 1954 vond, in het kader van de eerste welvaartsronde, een sterke stijging van de regelingslonen plaats. Ondanks de toenemende spanning op de arbeidsmarkt bleef de autonome loonstijging daardoor beperkt. Het jaar van de 'loonexplosie', 1964, geeft een CAO-loonstijging van bijna 18% te zien, gepaard gaande met een negatieve autonome loonmutatie. De oorzaak van deze negatieve autonome loonmutatie is gelegen in het feit dat de (CAO-)loonexplosie voor een groot deel een 'witting' inhield van de zwarte lonen, die in de voorgaande jaren tot ongekende hoogte gestegen waren ¹⁶.

Er valt uit tabel 4 nog een ander, meer algemeen, verband tussen de ontwikkeling van de regelingslonen en de autonome loonbeweging te constateren: de stijging van de regelingslonen volgt met een vertraging de autonome loonstijging (CBS 1967, p.52). Dit verband is vooral zichtbaar als men de desbetreffende cijfers uit tabel 4 samenvoegt in een grafiek, waarbij in dat deel van de grafiek waar de ontwikkeling van de regelingslonen wordt weergegeven, de jaren één 'plaats' naar links zijn verschoven. In onderstaande grafiek is dat geschied (zie volgende pagina).

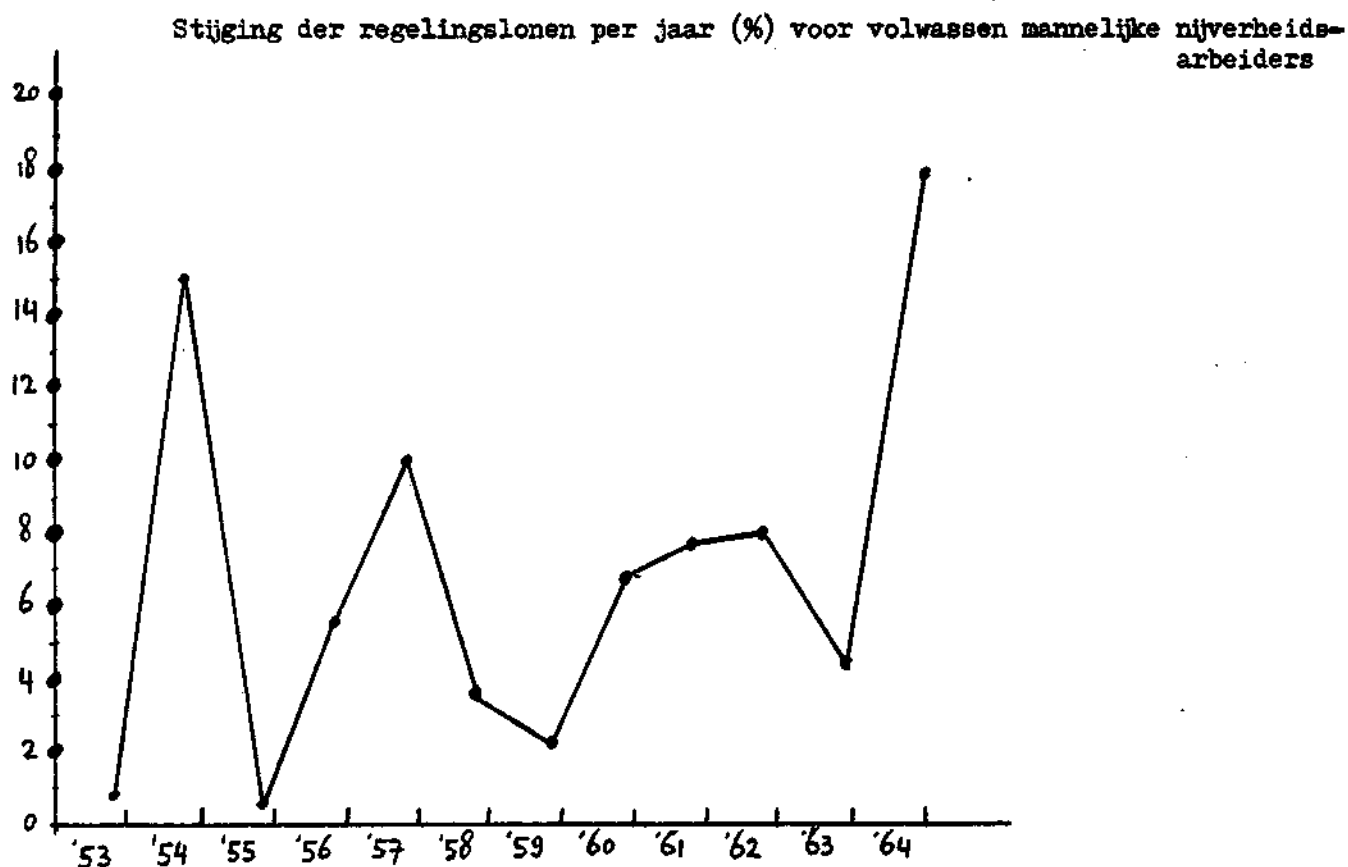
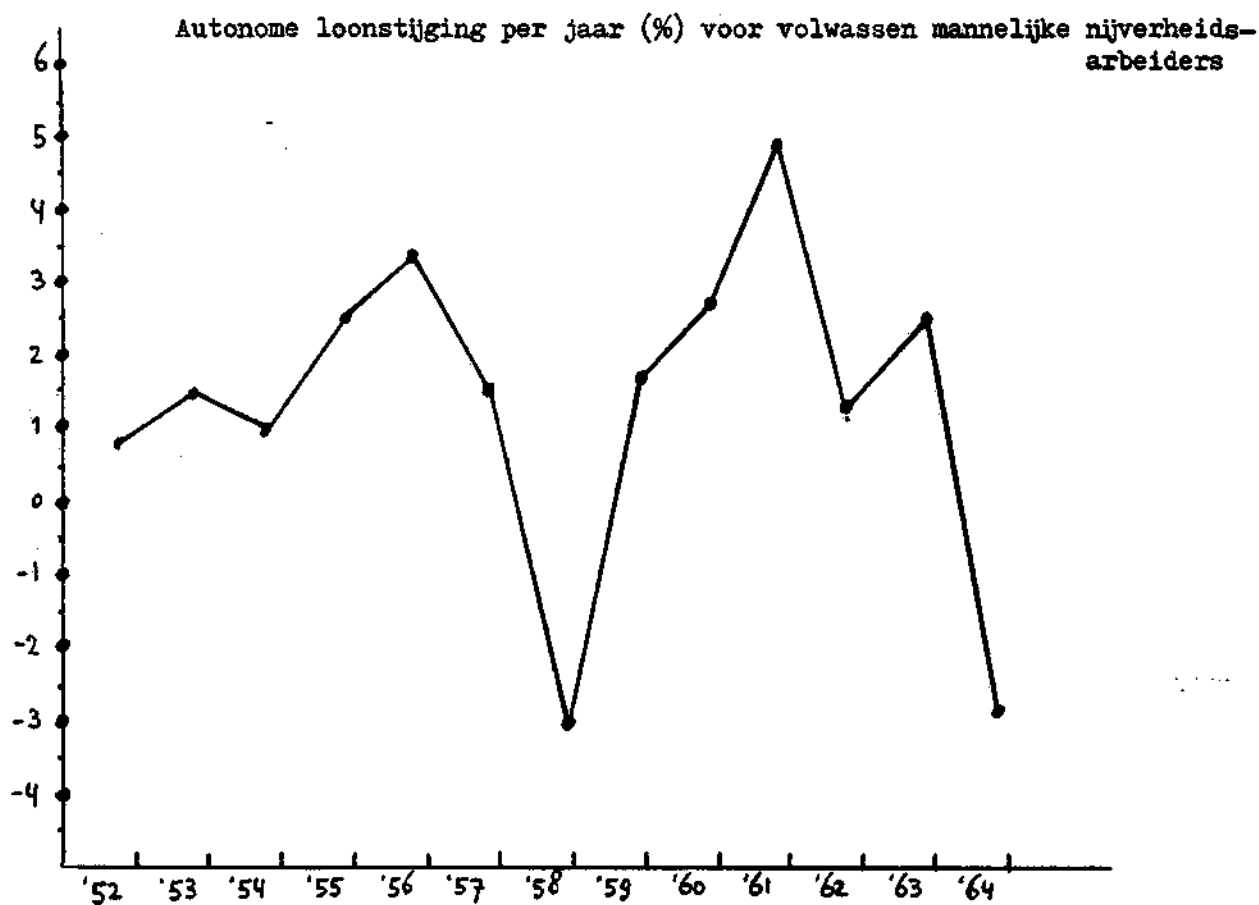
De grafiek behoeft ons inziens nauwelijks nadere toelichting. Het verband is duidelijk waarneembaar. In de volgende paragraaf zal onder meer ingegaan worden op de samenhang tussen het hierboven gesignaleerde loonbewegingspatroon en de effectiviteit van het loonbeleid.

2.4. De invloed van de loonpolitiek op de loonbeweging (1954-1964).

In paragraaf 2.2. van dit hoofdstuk hebben we gezien dat de loonpolitieke doelstelling uit de periode 1954-1964 - de koppeling tussen reële loonstijging en arbeidsproduktiviteitsaccres - niet gerealiseerd is. Hieruit zou men reeds kunnen concluderen dat de loonpolitieke autoriteiten de loonontwikkeling niet voldoende in de hand hebben kunnen houden. Maakt men bij de analyse van de loonbeweging een onderscheid tussen contractlonen en incidenteel loon, dan blijkt dat de incidentele loonbeweging als de verstorende

GRAFIEK 1

-23-



Bron: analoog aan CBS 1967, grafiek 2 en 3, p.52; cijfers uit tabel 4.

factor aangemerkt moet worden. De contractlonen hebben zich namelijk grosso modo binnen de produktiviteitsruimte bewogen. Dit wijst op een gebrek aan effectieve invloed van de loonpolitiek.

Een nadere uiteenzetting van het begrip incidentele loonmutatie (in paragraaf 2.2.1.) leidde tot overschakeling op een andere definiëring van dit begrip, analoog aan de door het CBS gehanteerde berekeningswijze van de incidentele loonstijging. Daarbij werd de benaming incidentele loonstijging vervangen door de door het CBS gebezigde term autonome loonstijging. De wijze waarop het CBS deze autonome loonstijging berekent bleek ons in staat te stellen de autonome loonstijging als maatstaf voor de effectieve invloed van de loonpolitiek op te vatten.

Een analyse van de autonome loonbeweging in de periode 1954-1964 (in paragraaf 2.2.2.) bracht aan het licht dat deze vooral samenhangt met de spanning op de arbeidsmarkt en de hoogte van de CAO-loonsverhogingen. Tevens werd geconstateerd dat de ontwikkeling van de regelingslonen de autonome loonbeweging vertraagd volgt. Voegen we deze beide gegevens samen, dan ontstaat het het volgende beeld van de invloed van de loonpolitiek op de loonbeweging.

In de opgaande fase van de conjunctuur (1955-1956 en 1959-1961) neemt de vraag naar arbeid toe. Dit komt tot uiting in dalende werkloosheid en een stijging van het aantal openstaande aanvragen. Ondanks de toenemende spanning op de arbeidsmarkt vinden er slechts geringe officiële loonsverhogingen plaats, die de spanning nauwelijks wegnemen. In eerste aanleg vertaalt de toenemende spanning op de arbeidsmarkt zich daarom in een groeiende autonome loonbeweging, alsmede in relatief meer zwarte lonen. De autonome en zwarte looncomponenten functioneren als het ware als uitlaatklep voor de (arbeids)marktkrachten, die in de officiële regelingslonen (nog) niet tot gelding kunnen c.q. mogen komen.

Het loonbeleid is niet bij machte om deze autonome (en zwarte) loonbeweging te beheersen, laat staan in te dammen. Derhalve boet het loonbeleid steeds meer aan effectieve invloed in, naarmate de autonome (en zwarte) loonbeweging in omvang toeneemt. In de vorige paragraaf hebben we kunnen constateren dat er uiteindelijk, als de spanningen op de arbeidsmarkt hun hoogtepunt bereiken, een relatief grote stijging van de regelingslonen plaats vindt (1957, 1964), die de inmiddels omvangrijk geworden autonome en zwarte looncomponenten als het ware absorbeert.

Het bovengeschetste loonbewegingspatroon vormt naar onze mening een indicatie voor de onmacht van de loonpolitiek waar het gaat om een daadwerkelijke beheersing van de feitelijke loonontwikkeling. Er dringt zich bij ons het beeld op van een loonbeleid dat, onmachtig en tegenstribbelend, achter de

feitelijke loonontwikkeling aanloopt, of liever 'aanhobbelt', en deze als het ware achteraf legitimeert. Daarbij ontstaat tevens de indruk dat de feitelijke loonontwikkeling in sterke mate bepaald wordt door economische factoren als de arbeidsmarktsituatie.

Overzien we het bovengeschetste beeld van de loonbeweging, dan rijst de vraag of de geleide loonpolitiek - kwantitatief gezien - wel een significant gematigder loonontwikkeling heeft bewerkstelligd dan zonder geleide loonpolitiek te verwachten zou zijn geweest.¹⁷ In het volgende hoofdstuk zal deze vraag vanuit een andere gezichtshoek nader onder ogen worden gezien. De beantwoording van de bewuste vraag laten we daarom thans nog even rusten. Wel kan hier vastgesteld worden dat onze bevindingen in dit hoofdstuk twijfel wekken ten aanzien van de effectieve invloed van de loonpolitiek op de loonontwikkeling.

Moge er twijfel bestaan ten aanzien van de vraag of de loonpolitiek tot een significante loonmatiging heeft geleid, niet te ontkennen valt in ieder geval dat de geleide loonpolitiek een navijzbare invloed heeft uitgeoefend op het patroon van de loonontwikkeling. Dit patroon, waarbij toenemende spanningen op de arbeidsmarkt eerst in een sterke autonome (en zwarte) loonontwikkeling en pas (veel) later in een forse stijging van de CAO-lonen tot uitdrukking komen, is in het voorgaande reeds uitvoerig beschreven. Kan deze invloed van de loonpolitiek op de "timing" van de officiële CAO-loonsverhogingen nu als een verdienste c.q. een voordeel worden beschouwd?

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend, naar het ons voorkomt. Er heerst vrijwel een communis opinio over de nadelen die een dergelijk loonbewegingspatroon met zich meebrengt, beschouwd vanuit een oogpunt van conjunctuurpolitiek. Er is meermalen gewezen op het feit dat de geleide loonpolitiek met name in de jaren vijftig, pro-cyclisch heeft gewerkt. Dit pro-cyclische effect schrijft men toe aan de omstandigheid dat aanzienlijke verhogingen van de CAO-lonen in de regel zo lang werden uitgesteld, dat ze - uiteindelijk onontkoombaar gebleken - plaatsvonden aan het eind van de opgaande conjunctuurfase. Hierdoor werd het ontstaan van overbesteding in de hand gewerkt en de uiteindelijke omslag van de conjunctuur verscherpt (zie o.a. Witteveen 1960, p.95)¹⁸.

Herhaaldelijk is dan ook betoogd dat het beter ware geweest als de loonontwikkeling meer gelijke tred had gehouden met het conjunctuurverloop. In ieder geval is het duidelijk dat de invloed van het loonbeleid op het loonbewegingspatroon - althans in de beschouwde periode - geenszins als voordeel of verdienste beschouwd mag worden, eerder het tegendeel.

2.5. Conclusies.

Omdat de vorige paragraaf ook deels het karakter van een samenvatting van de voorafgaande paragrafen draagt, zullen we hier nog slechts een summiere samenvatting van de in dit hoofdstuk bereikte conclusies geven.

Gebleken is, dat vanaf 1954 de stijging van de reële lonen (of de reële arbeidskosten) de arbeidsproduktiviteitstoename grosso modo heeft overtroffen. De loonpolitieke normen zijn derhalve overschreden. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door de incidentele of autonome loonbeweging. De autonome loonbeweging kan beschouwd worden als een maatstaf voor de effectiviteit van het loonbeleid. Deze autonome loonbeweging blijkt vooral samen te hangen met de spanning op de arbeidsmarkt en de hoogte van de officieel toegestane loonsverhogingen. Zodra de arbeidsmarkt overspannen raakt, verliest de geleide loonpolitiek haar greep op de feitelijke loonontwikkeling. Dit komt tot uiting in een omvangrijke autonome (en zwarte) loonbeweging, die op den duur slechts in te perken valt door een substantiële optrekking van de officiële CAO-lonen.

Het optreden van een dergelijk loonbewegingspatroon heeft twijfel doen ontstaan ten aanzien van de effectieve (loonmatigende) invloed van de geleide loonpolitiek. Wel heeft de geleide loonpolitiek duidelijk waarneembaar de "timing" van officiële CAO-loonsverhogingen beïnvloed. Vanuit conjunctuurpolitiek oogpunt kan deze invloed echter niet positief beoordeeld worden omdat hiervan een procyclisch effect is uitgegaan.

In het volgende hoofdstuk zullen we bezien of vanuit een andere invalshoek meer duidelijkheid kan worden verkregen met betrekking tot de vraag of de geleide loonpolitiek een significant matigend effect op de loonontwikkeling heeft gehad.

NOTEN.

1. In feite is de koppeling tussen reële loonstijging en arbeidsproductiviteitsstijging te beschouwen als de 'afgeleide' loonpolitieke doelstelling. Als we afzien van factoren als veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking en een afwijkende loonontwikkeling in de overheidssector, dan garandeert deze koppeling een constant blijven van het werknemersaandeel (vgl. Van der Marel 1964a; zie ook par. 2.2., pp. 14-15).
2. Hierbij zij aangetekend dat de term 'reële arbeidskosten' pas in de jaren zeventig in zwang is gekomen. Voor zover ons bekend werd deze term gedurende de periode van de geleide loonpolitiek niet gehanteerd. Men beoordeelde de loonontwikkeling in het algemeen op het verloop van wat wij de reële loonvoet hebben genoemd.
3. Onder de zogenaamde macro-economische ruimte verstaat men meestal de arbeidsproductiviteitsstijging vermeerderd met de ruilvoetwinst (of verminderd met het ruilvoetverlies). Men stelt dan veelal dat deze additionele ruimte aan de looninkomens ten goede kan komen zonder dat zulks ten koste van de winstinkomens gaat en zonder dat een opwaartse druk op het prijspeil ontstaat. De invloed van ruilvoetveranderingen is in de tekst buiten beschouwing gelaten, voornamelijk ook vanwege het 'toevallige', niet-beleidsmatige karakter daarvan. Dit is een gebruikelijke handelwijze (vgl. Albeda 1971, p.54 noot 13; Kramer 1979, p.1223).
4. Bezien we de overschrijding van de ruimte (uitgaande van de reële arbeidskosten) naar subperiodes, dan wordt het beeld iets ingewikkelder. Over de periode 1954-1959 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse overschrijding namelijk slechts 0,2%. Dit geringe percentage wordt echter in hoge mate bepaald doordat het uitzonderlijke jaar 1959 in deze periode begrepen is. Nemen we namelijk de periode 1954-1958, dan resulteert alweer een overschrijding van gemiddeld 0,7% per jaar. Zie voor een verklaring van de afwijkende loonontwikkeling in 1959 hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.
5. We laten dit met behulp van een aantal formules zien (zie voor deze formules Van Drimmelen c.s. 1979, p.77). Hierbij gaan we er gemakshalve van uit dat de actieve beroepsbevolking alleen bestaat uit werknemers en zelfstandigen in bedrijven.

$$\text{Het werknemersaandeel} = \frac{L/a}{Y/n} = \frac{L}{Y} \cdot \frac{n}{a} = \frac{L/a}{Y/a} \cdot \frac{n}{a}$$

waarbij:

L = loonsom in bedrijven;

Y = netto nationaal inkomen tegen factorkosten;

a = aantal werknemers in bedrijven;

n = totale werkzame beroepsbevolking.

Stel nu dat de verhouding tussen de loonsom per werknemer (L/a) en het nationaal inkomen van bedrijven per werknemer (Y/a) gelijk blijft. Het aantal werknemers neemt echter sneller toe dan het aantal zelfstandigen, en dientengevolge sneller dan de actieve beroepsbevolking als geheel. Hierdoor zal (n/a) afnemen, waardoor per saldo een neerwaartse druk op het werknemersaandeel wordt uitgeoefend (vgl. Van der Marel 1964a, p.776).

6. Een derde component, namelijk de mutatie in het werkgeversaandeel in sociale premies en pensioenpremies blijft buiten beschouwing. Zie ook tabel 3, noot a, p.16.
7. De nu volgende indeling is gebaseerd op SER 1972, nr.1, pp.9-10 en CBS 1975, p.7.
8. De door het CBS berekende stijging van de regelingslonen kan namelijk afwijken van de door het CPB berekende contractloonstijging. Zie voor een behandeling van de oorzaken hiervan CPB 1978, pp. 4-6 en Van Hulst 1979, p.1 en appendix, p.15.
9. In dit verband dient er op gewezen te worden dat pas na 1959 verscheidene CAO's het karakter kregen van minimum-CAO's, hetgeen wil zeggen dat in de CAO's allerlei mogelijkheden werden opgenomen om van de vastgestelde loonshoogte af te wijken (in opwaartse richting) (Rijsoort 1979, p.534). Dit betekent dat de loonsverhogingen boven de CAO's tot 1959 voornamelijk veroorzaakt worden door overschrijding van de CAO (of netto loondrift) en niet zozeer door "benutting van daartoe in de CAO opengelaten mogelijkheden" (zie p.17, punt c).
10. Zie ook Haas 1960, p.199; Smulders 1966, p.502 en Brittan & Lilley 1977, pp. 118-120.
11. Daarbij moet men niet uit het oog verleizen dat het hier een gemiddelde betreft. Zoals we reeds eerder hebben gezien fluctueren de zwarte lonen in sterke mate met de krapte op de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk is de zwarte loonstijging in jaren van grote spanning op de arbeidsmarkt dan ook groter dan 1%, terwijl deze bij ontspanning van de arbeidsmarkt wellicht minder dan 1% is geweest (zie ook hoofdstuk 1, p. 10, noot 5; vgl. echter Brittan & Lilley 1977, p. 118).
12. Hierbij komt namelijk dat wij de indruk hebben dat Smulders zich niet geheel bewust is van het feit dat de door het CBS gehanteerde berekeningswijze een (groot) deel van de zogenaamde structuurwijzigingen uitschakelt.
13. Dit onderzoek is verricht door het CBS (CBS 1965; CBS 1967). Het onderstaande is dan ook grotendeels gebaseerd op dit onderzoek.
14. Het jaar 1954 vormt hierop een uitzondering. Daarvoor zijn echter speciale redenen aan te voeren (zie p. 22), zonder welke de autonome loonstijging in 1954 ongetwijfeld wel in overeenstemming met de gesignaleerde tendens geweest zou zijn.
15. De omvangrijke negatieve autonome loonmutatie in 1958 wordt vooral veroorzaakt door een forse stijging van de regelingslonen in de bouwnijverheid (16%), waardoor de - kennelijk aanzienlijke - zwarte loonvorming in deze sector (tijdelijk) drastisch ver-

minderde (Albeda & De Galan 1970, p.145; Windmuller & De Galan 1977, p.105).

16. Wij gaan hier niet in op alle wetenswaardigheden rond de zeer omvangrijke zwarte loonvorming in het begin van de jaren zestig en de uiteindelijke 'loonexplosie'. Wel wijzen wij er op, wellicht ten overvloede, op dat de autonome (en zwarte) loonstijging in deze jaren daardoor waarschijnlijk groter is geweest dan uit onze cijfers blijkt.
17. Hierbij zij aangetekend dat o.a. Witteveen (1960) en Kuin (1971) in het verleden soortgelijke twijfels ten aanzien van de effectieve invloed van de geleide loonpolitiek hebben geuit.
18. Zie ook Den Uyl 1960, p.49 ; SER 1962, nr.8, p.8 ; SER 1962, nr. 11, p.6 ; Van den Beld 1963, p.30 ; Hessel 1965, p.175 ; SER 1970, nr.13, p.6.

HOOFDSTUK 3 : DE EFFECTIVITEIT VAN DE GELEIDE LOONPOLITIEK : EEN POGING TOT METING

3.1. Inleiding.

In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat een analyse van de loonontwikkeling in de periode 1954-1964 twijfel doet ontstaan ten aanzien van het kwantitatieve effect van het gevoerde loonbeleid. Het gaat hierbij echter slechts om een indruk, die nadere onderbouwing behoeft voordat in dezen meer stellige uitspraken gedaan kunnen worden.

In dit hoofdstuk zal getracht worden om de effectieve invloed van de loonpolitiek te meten. Aan de hand van een zogenaamde loonvergelijking zullen we bezien in hoeverre het mogelijk is om de kwantitatieve invloed van de loonpolitiek op de loonontwikkeling - of het ontbreken daarvan - empirisch vast te stellen.

3.2. De loonvergelijking en het effect van de loonpolitiek.

Het CPB heeft voor de analyse en prognose van de economische ontwikkeling in haar jaarlijkse Centraal Economische Plannen in het verleden zogenaamde jaarmodellen geconstrueerd. Deze modellen bestaan uit een samenhangend systeem van wiskundige vergelijkingen, die de relaties tussen de procentuele jaarmutaties van de belangrijke economische grootheden beschrijven. De parameters van deze vergelijkingen worden met behulp van statistische en econometrische technieken empirisch geschat. Dit geschiedt simultaan voor alle vergelijkingen van het model tezamen.

Het meest recente jaarmodel ¹ is het zogenaamde 69-C model. De vergelijkingen van dit model zijn geschat over de perioden 1923-1938 en 1948-1966. Met andere woorden, de vergelijkingen beschrijven en verklaren de voor- en de naoorlogse periode (CPB 1971; bijlage A, p. 192).

In het 69-C model is ook een loonvergelijking opgenomen. Deze geeft een statistisch bevredigende verklaring van zowel de voor- als de naoorlogse loonontwikkeling. De procentuele verandering in de loonsom per werknemer wordt in deze loonvergelijking voornamelijk bepaald door de mutaties in het consumptieprijspeil, de arbeidsproductiviteit, de premie- en belastingdruk en het niveau van de werkloosheid ².

Algebraïsch ziet de bovengenoemde loonvergelijking er als volgt uit (CPB 1971, bijlage A, p. 191) :

$$l = .49l_{-1} + .49p_c + .52\{(v' - a)_{-1} - .49(v' - a)_{-2}\} + \\ + .11(\Delta v_a - .49\Delta v_{a-1}) - 1.01(\tilde{w}_1 - .49\tilde{w}_1) + \\ + 1.00(SL_w - .49SL_{w-1}) + \\ + .31\{(T_L'' + SL_g) - .49(T_L'' + SL_g)_{-1}\} + 3.99,$$

waarbij (CPB 1971, bijlage A, pp. 199-201) :

l = gemiddeld verdiend loon per standaardjaar van 300 dagen;

p_c = consumptieprijs;

v' = totale afzet (exclusief voorraadmutaties en dienstensaldo);

a = werkgelegenheid in bedrijven (man-jaren);

Δv_a = procentuele verandering in v' , doch herwogen naar intensiteit van de arbeidsvraag der bestedingscategorieën;

$\tilde{w}_1$ = kromlijnige functie van het werkloosheidspercentage;

SL_w = bijdragen sociale verzekering door werkgevers;

$T_{L_{au}}''$ = autonome wijziging in de druk der directe belastingen op het arbeidsinkomen;

SL_g = bijdragen sociale verzekering door werknemers.

Absolute grootheden zijn weergegeven met een tilde ($\sim$). Variabelen zonder tilde hebben betrekking op procentuele mutaties. Onderindices duiden vertragingen aan (-1 = één jaar vertraging).

Het meest opvallende kenmerk van bovenstaande loonvergelijking - althans voor ons - is het feit dat er geen variabele is opgenomen, die op een of andere wijze de invloed van de loonpolitiek tot uitdrukking brengt. Niettemin valt bijna de gehele naoorlogse periode, waarover de loonvergelijking is geschat, samen met de periode van de geleide loonpolitiek. In de vooroorlogse periode, waarover de loonvergelijking eveneens is geschat, is er daarentegen sprake geweest van vrije loonvorming. Derhalve doet zich, in de termen van het CPB, het "ongetwijfeld opmerkelijke feit" voor dat de loonvergelijking, waarin zoals aangegeven alleen maar economische variabelen voorkomen, de vooroorlogse loonontwikkeling statistisch 'even goed' verklaart als de naoorlogse loonontwikkeling, en "... dit ondanks de politiek van loonbeheersing na de oorlog." (CPB 1971, bijlage A, p. 192). Hierbij dient

opgemerkt te worden dat voor de periode 1949-1953 wél een - in empirisch opzicht - significant gematigder loonontwikkeling te constateren valt (CPB 1971, bijlage A, p.193). Deze kanttekening komt overeen met de conclusies die we in hoofdstuk 1 getrokken hebben ten aanzien van deze periode ⁴. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we de afwijkende periode 1949-1953 verder buiten beschouwing laten.

Betekent nu het "ongetwijfeld opmerkelijke feit" , dat het effect van de geleide loonpolitiek empirisch niet traceerbaar is, ook dat dit effect als verwaarloosbaar klein gekwalificeerd kan worden? Met name deze vraag zal ons in het vervolg van dit hoofdstuk bezig houden.

Allereerst echter laten we zien wat men moet verstaan onder een 'statistisch bevredigende verklaring' van de loonontwikkeling. Daartoe worden in onderstaande tabel de residuen ⁵ van de loonvergelijking voor de periode 1954-1964 gegeven.

Tabel 5 : Feitelijke jaarlijkse stijging (%) van de loonvoet en residuen van de loonvergelijking^a uit het 69-C model (1954-1964)

	'54	'55	'56	'57	'58	'59	'60	'61	'62	'63	'64
loonvoet	9,2	8,9	8,6	10,8	4,4	2,4	8,1	7,2	5,9	9,0	14,9
residuen	0,6	0,3	0,7	0,3	-0,7	-2,1	0,1	-0,6	-0,5	0,4	1,0

a) Deze getallen zijn ontleend aan een grafiek en kunnen daarom onnauwkeurigheden vertonen tot 0,2%. De standaardfout van de residuen over de periode 1954 - 1972 bedraagt 1,2%.

Bron: Bomhoff 1978, tabel 1, p.64.

Uit de tabel blijkt dat de residuen van de loonvergelijking voor alle jaren (met uitzondering van 1959, waarover later meer) gering zijn, namelijk maximaal 1%. Hieruit valt af te leiden dat de loonontwikkeling goed verklaard kan worden met behulp van de loonvergelijking. Hulpvariabelen blijken overbodig te zijn (Bomhoff 1978, p.57).

In de jaren 1954-1957 is de feitelijke loonvoetstijging zelfs groter geweest dan op grond van de loonvergelijking te verwachten zou zijn. De periode 1958 - 1962

wordt gekenmerkt door een gematigder loonontwikkeling dan de loonvergelijking aangeeft. De som van de residuen over deze periode bedraagt ca. - 3,8%, terwijl vier van de vijf residuen negatief zijn. Deze negatieve residuen zijn echter nauwelijks significant te noemen, met uitzondering wellicht van het jaar 1959. In dat jaar werden de loononderhandelingen maandenlang uitgesteld in afwachting van de nieuwe loonrichtlijnen van het datzelfde jaar geïnstalleerde kabinet-De Quay (Windmuller & De Galan 1977, p.74). Het is niet onwaarschijnlijk dat het (relatief) grote negatieve residu in 1959 aan deze omstandigheden toe te schrijven valt (vgl. Driehuis 1975a, pp. 660-661).

Tegen deze achtergrond kan de 'loonexplosie' van 1964 als een bescheiden inhaalmanoeuvre worden gezien, hoewel het opmerkelijk mag heten dat ook deze zogenaamde loonexplosie met behulp van de loonvergelijking op bevredigende wijze verklaard kan worden. De loonvergelijking levert voor 1964 immers geen significant groter residu op dan voor de andere jaren van de beschouwde periode. Blijkbaar is de loonexplosie van 1964 geen onverklaarbare uitschieter, maar kan de loonstijging in dat jaar - net als in de andere jaren - verklaard worden uit het verloop van economische variabelen als de prijzen, de arbeidsproduktiviteit enz. (Bomhoff 1978, pp. 58, 61).

Op basis van het bovenstaande kan vastgesteld worden dat de loonvergelijking in staat is om de feitelijke loonontwikkeling tamelijk nauwkeurig na te bootsen. Daarbij speelt de mogelijke invloed van de geleide loonpolitiek geen enkele rol. Impliceert dit nu dat deze invloed in feite afwezig is? Een dergelijke zware conclusie zou voorbarig zijn. In een toelichting op de loonvergelijking voert het CPB namelijk een aantal argumenten aan ter verklaring van een en ander. In de volgende paragraaf gaan we uitgebreid in op deze argumenten. Tevens zal een poging gedaan worden de argumenten van het CPB op hun merites te beoordelen.

3.3. De invloed van de geleide loonpolitiek: drie argumenten.

Het CPB heeft zoals gezegd drie argumenten te berde gebracht om te verklaren waarom de invloed van de geleide loonpolitiek niet in de loonvergelijking terug

te vinden is. Deze argumenten zijn de volgende (CPB 1971, bijlage A, p. 192) :

- 1) Tijdens de periode van de geleide loonpolitiek hebben de betrokken instanties, "althans tot op zekere hoogte", impliciet dezelfde factoren in aanmerking genomen, die ook bij een vrije loonvorming bepalend plegen te zijn voor de loonontwikkeling. Bovendien is het loonbeleid beperkt gebleven tot de sfeer van de contractlonen. Op de incidentele (en zwarte) loonbeweging heeft het loonbeleid geen greep gekregen. Hierdoor was de loonbeheersing slechts partieel van aard.
- 2) Het effect van de geleide loonpolitiek is waarschijnlijk vooral een lange termijn effect. Dit lange termijn effect komt echter niet tot uiting in een jaarmodel met korte termijn relaties.
- 3) De geleide loonpolitiek heeft waarschijnlijk een drukkend effect op de prijsontwikkeling gehad. Hierdoor is, onder handhaving van de empirisch gevonden coëfficiënten van de loonvergelijking, ook de loonstijging die voortvloeit uit de consumptieprijsontwikkeling geringer geweest dan in geval van vrije loonvorming. Dit effect wordt nog versterkt doordat de geleide loonpolitiek gepaard is gegaan met een prijsbeleid.

In het navolgende zullen we bovengenoemde argumenten één voor één aan een nadere beschouwing onderwerpen en op hun validiteit trachten te beoordelen.

Het eerste argument impliceert in wezen dat er van een zelfstandige invloed van de geleide loonpolitiek geen sprake is geweest. Immers, "... Deze invloed is pas aanwezig wanneer met succes iets anders wordt nagestreefd dan zonder inmenging zou ontstaan." (Emanuel 1972, p.58).

In feite vormt het eerste argument dan ook een bevestiging van het beeld dat we in hoofdstuk 2 van de loonbeweging geschetst hebben (vgl. ook Rutten 1979, p.183).

Het tweede argument lijkt moeilijk te beoordelen. Volgens Emanuel kan een internationale vergelijking van loonontwikkelingen tussen landen met en zonder een loonbeleid hierover enig inzicht verschaffen (Emanuel 1972, p.58). In het volgende hoofdstuk zal een dergelijke internationale vergelijking aan de orde komen. Op deze plaats zien we daar echter voorshands van af.

Niettemin kan vastgesteld worden dat recent onderzoek het genoemde argument lijkt te ontcrachten. Kramer (1979) heeft onlangs aangetoond dat ook de loonvergelijking uit het momenteel in gebruik zijnde middellange termijn model, het zogenaamde

VINTAF-II model, een uit statistisch oogpunt bevredigende verklaring geeft van de loonontwikkeling in de periode 1951 - 1974, met andere woorden dit geldt voor zowel de periode van de geleide loonpolitiek als de periode van de vrije(re) loonvorming (Kramer 1979, p.1223) ⁷.

Ook de VINTAF-II loonvergelijking is geheel gespecificeerd in termen van economische variabelen als de mutaties in het consumptieprijspeil, de arbeidsproductiviteit, de premie- en belastingdruk en het werkloosheidsniveau. Algebraïsch ziet deze loonvergelijking er als volgt uit (CPB 1977, bijlage I, p.1; aangepaste notatie) :

$$\dot{l} = 1,002 (\dot{y} - \dot{a})_{-\frac{1}{2}} + 1,01 \dot{p}_c_{-\frac{1}{2}} - 0,879 w_{-\frac{1}{2}} + 0,437 \dot{A}_{-} + 2,00$$

waarbij:

l = loonsom per werknemer;

$(y - a)$ = arbeidsproductiviteit;

p_c = prijsindex gezinsconsumptie;

w = werkloosheidspercentage (werkloosheid in % van de afhankelijke beroepsbevolking);

A = belasting- en premiedruk op het arbeidsinkomen.

Een stip boven een variabele geeft aan dat het gaat om de procentuele mutatie van jaar op jaar van de desbetreffende variabele. Onderindices geven vertragingen weer.

Uit de bovenstaande formule blijkt dat ook in de VINTAF-II loonvergelijking een loonpolitieke grootheid ontbreekt. Ook op middellange termijn valt derhalve geen effectieve invloed van het loonbeleid te bespeuren, zo schijnt het. Het onderzoek van Kramer is overigens ook relevant voor onze algemene vraagstelling in dit hoofdstuk. Dit moge blijken uit het volgende, Kramer heeft laten zien dat zijn schattingsresultaten voor alternatieve waarnemingsperioden ⁸ statistisch allemaal houdbaar zijn. Toepassing van de toets van Chow op het onderlinge verschil tussen paren schattingsresultaten, die tezamen

de gehele periode bestrijken, leverde nergens een significant resultaat op. Dit impliceert dat in geen enkel geval de nulhypothese ("de structuur is onveranderd") verworpen kon worden. Volgens Kramer is dat "... Een op zichzelf nogal robuust resultaat dat geen steun geeft aan op grond van andere invalshoeken vermeende wijzigingen in de structuur van de loonvorming; op statistische gronden is niet uit te maken welke hypothese de (naoorlogse) loonstructuur het beste verklaart." (Kramer 1979, p.1223).

Hoe dit ook zij, in ieder geval kan geconcludeerd worden dat het lange termijn-argument van het CPB aanmerkelijk aan kracht heeft ingeboet nu blijkt dat ook in de VINTAF-II loonrelatie geen invloed van het loonbeleid terug te vinden is ⁹.

Resteert het derde argument, dat de geleide loonpolitiek de loon-prijs spiraal in toom zou hebben gehouden. Ook dit argument wagen wij te betwisten. Hiertoe zullen wij een aantal tegenargumenten aanvoeren, die in het navolgende de revue zullen passeren.

In de eerste plaats lijkt het tamelijk onwaarschijnlijk dat de geleide loonpolitiek via een dergelijk indirect verband een significante loonmatiging heeft gerealiseerd. Volgens de ('cost-push') consumptieprij vergeelijking uit het 69-C model leidt een stijging van de loonkosten per eenheid produkt ¹⁰ van 1% tot een consumptieprijsstijging van ca. 1/3 % (CPB 1971, bijlage A, p.196). Een loonkostenmatiging van 1% induceert derhalve in eerste aanleg een vermindering van de consumptieprijsstijging met ca. 1/3 %. Dit laatste leidt vervolgens weer tot een vermindering van de loonsomstijging met 1/6 % (zie p.31). Het is duidelijk dat het loonmatigingseffect op deze manier niet groot kan zijn. Emanuel stelt dan ook : " Ook als we rekening houden met allerlei indirecte effecten is het niet aannemelijk dat deze snel aflopende keten een belangrijk effect van het loonbeleid kan verklaren." (Emanuel 1972, p.58) Wij zouden ons wat dit betreft bij Emanuel's conclusie willen aansluiten ¹¹.

In de tweede plaats leert een internationale vergelijking dat de prijsstijging in Nederland gedurende de periode van de geleide loonpolitiek geenszins lager was dan in andere Europese landen, die geen loonbeleid in praktijk hebben gebracht ¹².

Onderstaande tabel laat dit duidelijk zien.

Tabel 6 : Indexcijfers van consumptieprijsen in een aantal Europese landen
(1954 - 1964); 1953 = 100

Land	'54	'55	'56	'57	'58	'59	'60	'61	'62	'63	'64
Nederland	104	106	108	115	117	118	121	123	125	130	137
België	101	101	104	107	108	110	110	111	113	115	120
West-Duitsland	100	102	104	107	109	110	112	114	118	122	124
Verenigd Koninkr.	102	106	112	116	119	120	121	125	131	133	138
Frankrijk	100	101	103	105	122	129	134	138	144	151	156
Italië	103	105	109	110	113	113	115	117	123	133	140

Bron: Prittan & Lilley 1977, tabel 7, p.179. Deze cijfers komen overeen met
Turner & Zoetewij 1966, tabel VII, p.31.

De in de tabel gegeven cijfers laten zien dat Nederland tot het begin van de jaren zestig, samen met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, tot de inflatiekoplopers van Europa behoort. Over de gehele periode beschouwd is de gemiddelde consumptieprijsstijging in Nederland zeker niet lager dan die in andere Europese landen.

Nu moeten deze cijfers eigenlijk gezien worden tegen de achtergrond van allerlei andere factoren, waaronder de verhouding tussen de prijsniveaus van de verschillende landen ¹³. Desondanks kan ons inziens toch gesteld worden dat een internationale vergelijking van de consumptieprijsontwikkeling in Europa in ieder geval geen afwijkend beeld oplevert voor Nederland en dientengevolge geen aanleiding geeft tot conclusies omtrent beleidseffecten.

In dit verband lijkt het ook gewenst om de aandacht te vestigen op het volgende punt. Veel auteurs verwijzen ter verklaring van de 'onopvallende' Nederlandse prijsontwikkeling naar de positie van Nederland als kleine, open volkshuishouding. Laatst genoemde kenmerken van de Nederlandse economie zouden ervoor zorgen dat

Nederland in een machteloze positie verkeert ten aanzien van de inflatoire ontwikkelingen in het buitenland (vgl. bijv. OEEC 1961, p.61). Bij een hoge invoerquote wordt immers automatisch de inflatie uit het buitenland geïmporteerd. Deze redenering is naar onze mening niet geheel terecht. Van den Doel (1977a) heeft er op gewezen dat ook deze medaille een keerzijde heeft: vanwege het open karakter van onze economie en de daarmee gepaard gaande hoge uitvoerquote zijn we namelijk tevens in staat om de in het binnenland gecreëerde inflatie te exporteren. Om deze reden zou het onjuist zijn om het buitenland als de grote autonome inflatiehaard te bestempelen. Wel is het natuurlijk zo, dat het open karakter van de Nederlandse economie het vrijwel onmogelijk maakt om zich aan dit internationale afwentelingsproces te onttrekken (Van den Doel 1977a, p.9).

In dit beeld passen ook de bevindingen van Driehuis c.s. (1975b), die met behulp van een sectormodel getracht hebben te kwantificeren welk aandeel de door hen onderscheiden ('cost-push') factoren in de Nederlandse prijsontwikkeling hebben gehad. De resultaten hiervan laten onder meer zien dat voor de periode 1954-1963 het effect van de importprijzen op het inflatietempo vrijwel nihil is. (Driehuis c.s. 1975b, pp.700,714).¹⁴

Gezien het bovenstaande achten wij het onjuist om de inflatoire ontwikkeling in Nederland gedurende de periode van de geleide loonpolitiek zonder meer toe te schrijven aan onze positie als kleine, open volkshuishouding.

In de derde plaats kan opgemerkt worden dat de argumentatie van het CPB gebaseerd is op een 'cost-push' benadering van het inflatievraagstuk. Dat wil zeggen dat de inflatie in het jaarmodel van het CPB primair verklaard wordt uit kostenstijgingen. In die opvatting kan loonkostenmatiging inderdaad bijdragen tot een matiging van het inflatietempo, zij het dat het de vraag is of dit tijdens de periode van de geleide loonpolitiek ook daadwerkelijk het geval is geweest (zie de voorgaande tegenargumenten). Het gaat hier echter om de theoretische fundering van de visie van het CPB. De 'cost-push' inflatietheorie is namelijk niet onomstreden. In de economische theorie bestaat reeds lange tijd een controverse tussen de 'cost-push' benadering en de monetaristische visie. In de monetaristische visie vormt de binnenlandse geldhoeveelheid - en de mutaties daarin - een van de belangrijkste determinanten van de prijsontwikkeling. (Loon)kostenstijgingen zijn volgens de mone-

taristische opvatting nooit een zelfstandige oorzaak van inflatie.

Nu zou het te ver voeren om hier uitgebreid op deze theoretische controverse in te gaan. Niettemin verdient het naar onze mening toch de aandacht dat een door Korteweg voor Nederland geconstrueerde monetaristische prijsvergelijking¹⁵ de prijsontwikkeling over de periode 1954-1972 beter kan verklaren dan de 'cost-push' prijsvergelijking uit het 69-C jaarmodel van het CPB (Bomhoff 1978, p.60 en pp. 63-64).

Overzien we de bovenstaande tegenwerpingen, dan zijn we geneigd om ook het derde argument van het CPB (beteugeling van de loon-prijsspiraal) ernstig in twijfel te trekken. Ook de toevoeging dat het gevoerde prijsbeleid zou hebben bijgedragen tot beteugeling van de loon-prijsspiraal kan ons niet overtuigen. Slechts in de eerste naoorlogse jaren is er sprake geweest van strikte prijsbeheersing. Al spoedig werd deze strikte prijsbeheersing echter losgelaten en vervangen door een beleid van prijsbewaking (Windmuller & De Galan 1977, p.57). Deze prijsbewakingspolitiek was gebaseerd op "gentlemen's agreements" met het bedrijfsleven (Emanuel 1972, p.46). Bedenkt men daarbij dat er legio mogelijkheden zijn om door middel van veranderingen van de hoeveelheid of de verpakking van een produkt eventuele prijsvoorschriften te ontduiken, dan lijkt de effectiviteit van het gevoerde prijsbeleid toch uiterst beperkt te zijn (vgl. Emanuel 1972, p.47).

Wij blijven derhalve de validiteit van het argument van de beteugeling van de loon-prijsspiraal betwisten.

Hierbij kan tot slot nog aangetekend worden dat econometrische studies naar de invloed van een loonbeleid op het inflatietempo in het Verenigd Koninkrijk eveneens tot negatieve conclusies - dat wil zeggen geen significante invloed - hebben geleid (Parkin c.s. 1972, p.25).

3.4. Besluit.

Welke consequenties heeft een en ander nu voor onze vraagstelling?

In paragraaf 3.2. hebben we gezien dat de loonvergelijking uit het 69-C jaarmodel van het CPB een statistisch bevredigende verklaring geeft van zowel de vóór- als de naoorlogse loonontwikkeling, ondanks de na de oorlog gevoerde geleide loonpolitiek. Ook het CPB heeft het in een toelichting op de loonvergelijking opmerkelijk genoemd dat de invloed van de geleide loonpolitiek op de loonbeweging

niet tot uitdrukking komt in de loonvergelijking. Vervolgens heeft het CPB drie argumenten te berde gebracht, die zouden moeten verklaren hoe dit mogelijk is, ervan uitgaande dat deze invloed van het loonbeleid in werkelijkheid wel aanwezig is geweest. In paragraaf 3.3. hebben we deze argumenten uitgebreid onder de loep genomen. Daarbij zijn we tot de conclusie gekomen dat de genoemde argumenten niet overtuigend zijn, of liever in sterke mate voor betwisting vatbaar zijn.

Dit betekent in wezen dat er ons inziens geen bevredigende verklaring is voor het "opmerkelijke feit" dat de loonvergelijking geen significante invloed van de geleide loonpolitiek laat zien. Naar onze mening is de logische consequentie van deze constatering dat sterk betwijfeld moet worden of de invloed van de geleide loonpolitiek in werkelijkheid wel significant is geweest. Is deze invloed namelijk ook in werkelijkheid niet significant geweest dan is het raadsel opgelost.

Op grond van de in dit hoofdstuk bereikte conclusies stellen wij ons op het standpunt dat de effectiviteit van de geleide loonpolitiek aan sterke twijfel onderhevig is ¹⁶. Overigens zijn ook andere auteurs op basis van de loonvergelijking uit het 69-C model tot eenzelfde conclusie gekomen. (Ter Heide 1972, pp.1,3; Bomhoff 1978, p.56) ¹⁷.

Zich baserend op een nog niet verschenen publicatie van Mosselman, die kennelijk een eigen loonvergelijking heeft geconstrueerd waarin eveneens een loonpolitieke grootheid ontbreekt, heeft ook Rutten (1977, 1979) zijn twijfels uitgesproken over de effectiviteit van de geleide loonpolitiek, met name ook in de jaren vijftig. Rutten grondt deze twijfel vooral op het feit dat voor de periode 1953-1973 de (prijs- en) loonvorming in Nederland vrij nauwkeurig te beschrijven is aan de hand van dezelfde bepalende factoren - het loonbeleid hoort hier zoals gezegd niet toe - die ook in diverse andere westerse landen de (prijs- en) loonvorming bepalen (Rutten 1977, p.6 ook noot 3; Rutten 1979, p.183 noot 50) ¹⁸.

Tot slot merken wij nog op dat onze conclusies gelijkenis vertonen met de resultaten van econometrische onderzoeken; die in de Angelsaksische landen verricht zijn naar de effecten van (vormen van) geleide loonpolitiek. Met name de resultaten van de Britse experimenten met een loonbeleid ("incomes policy") zijn veelvuldig onderwerp van econometrisch onderzoek geweest.

Op basis van een inventarisatie van de uitkomsten van al deze econometrische studies komen Parkin c.s. voor het Verenigd Koninkrijk tot de volgende conclusie : " The conclusion ... is therefore that, on the basis of our present knowledge, it is possible to say that, with the exception of the immediate post war experiment, incomes policy apparently has little effect either on the wage determination process or on the average rate of wage inflation..." (Parkin c.s. 1972, p.13)

Wij kunnen deze conclusie ook voor Nederland onderschrijven, zij het dat wij iets minder stellig zijn en meer in termen van 'sterke twijfels' spreken. Deze voorzichtigheid is deels een gevolg van het feit dat wij geen gebruik kunnen maken van uitgebreide econometrische studies op dit terrein, deels ook weerspiegelt zij enige reserve ten aanzien van de bewijskracht van empirisch materiaal waar het zo'n weerbarstige materie als de onderhavige betreft (vgl. ook Rutten 1979, pp. 173-174).

NOTEN.

1. Vanaf het midden van de jaren zeventig worden de voorspellingen in de jaarlijkse plannen niet meer op basis van het 69-C model, maar op basis van een kwartaalmodel à la Driehuis (nooit gepubliceerd!) gedaan (Compajen & Van Til 1978, pp. 81-82).
2. Dit brengt het Phillips-curve effect tot uitdrukking.
3. Zie voor een uitvoerige bespreking van de loonvergelijking CPB 1971, bijlage A, pp. 191-192; Compajen & Van Til 1976, pp. 88-89.
4. Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.
5. Onder de residuen verstaat men de afwijkingen die optreden als men achteraf de betreffende vergelijking op een voorbije periode toepast. Zo ontstaat een positief residu als de loonvergelijking voor een bepaald jaar een lagere loonstijging oplevert dan de feitelijke loonstijging in dat jaar is geweest. Overschat de loonvergelijking de feitelijke loonstijging, dan resulteert een negatief residu (zie Bomhoff 1978, p. 55).
6. Bomhoff verklaart de negatieve residuen (dat wil zeggen de relatief lage loonstijging) in deze jaren uit factoren als: onderschatting van de arbeidsproductiviteitsstijging door de vakbonden, enige terughoudendheid bij de vakbonden en een procyclisch overheidsbeleid (Bomhoff 1978, pp. 57-58).
7. Overigens dient wel opgemerkt te worden dat Kramer zich in het geciteerde artikel primair bezighoudt met het onderzoeken van de afwentelingsvariabele in de VINTAF-II loonvergelijking (zie ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.1.).
8. Hierbij heeft hij het aantal waarnemingen verminderd door het successievelijk weglaten van de jaren vijftig, de jaren zeventig en een deel van de jaren zestig (Kramer 1979, p. 1223).
9. We zien hierbij af van het mogelijke indirecte effect via een matiging van het inflatietempo (zie het derde argument).
10. Onder de stijging van de loonkosten per eenheid produkt verstaat men de stijging van de loonsom per werknemer verminderd met de stijging van de arbeidsproductiviteit.
11. Het is in dit verband interessant om te weten dat Emanuel rond 1968 bij het CPB werkzaam was als hoofd van de Hoofdafdeling Algemeen Plan (Emanuel 1968, p. 14) en als zodanig met loonpolitieke vraagstukken "in aanraking is geweest" (Emanuel 1972, p. 40 voetnoot). Ten tijde van de publikatie van het in de tekst geciteerde artikel (1972) was hij hoofd van de "Growth Studies-Division" van de OECD (ibid.). Tegen deze achtergrond gezien mag het tamelijk opmerkelijk heten dat Emanuel het derde argument in 1972 "niet geheel duidelijk" noemt (Emanuel 1972, p. 58).

12. Het is overigens een algemeen verschijnsel dat landen die een strak loon- en prijsbeleid hebben gevoerd, geen systematisch betere resultaten tonen bij de inflatiebestrijding dan landen die een dergelijk beleid niet gevoerd hebben (zie o.a. Brittan & Lilley 1977 ; Visser 1978, p.459).
13. Hierop zal onder meer in het volgende hoofdstuk worden ingegaan, zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2.
14. Ca. de helft van de gemiddelde prijsstijging over de periode 1954-1963 wordt volgens de berekeningen van Driehuis c.s. veroorzaakt door de stijging van de loonkosten per eenheid produkt (Driehuis c.s. 1975b, tabel 4.3., p. 700).
15. Voor alle duidelijkheid zij er nog op gewezen dat de loonvoet in deze monetaristische prijsvergelijking in het geheel niet voorkomt als verklarende variabele van de prijsstijging (zie Korteweg & Bomhoff 1977).
16. In dit verband is het bijzonder interessant dat De Ridder, hoofd van de afdeling korte-termijn planning van het CPB, in een gesprek met de NRC-redacteurs A.F. van Zweeden en C. Caljé recentelijk de volgende uitspraak heeft gedaan: "Overigens blijkt uit de cijfers vanaf 1953 dat het loonbeleid van de regering nauwelijks van invloed is geweest op de feitelijke loonstijgingen." (! -NvH) (NRC 8-2-1980).
17. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze auteurs (gemakshalve?) niet reppen over de 'verklaring' die het CPB hiervoor geeft (dat wil zeggen de drie argumenten). Alleen Bomhoff gaat in zijn artikel impliciet in op het derde argument.
18. Ook hierbij baseert Rutten zich op de helaas nog niet gepubliceerde studie van Mosselman. Vergelijk in dit verband ook het belangwekkende artikel van Turner (1970), die een duidelijke overeenkomst tussen de loonontwikkeling in westerse geïndustrialiseerde landen, communistische landen en ontwikkelingslanden gevonden meent te hebben.

HOOFDSTUK 4 : LOONPEIL EN LOONONTWIKKELING IN EEN AANTAL WESTERSE LANDEN ; EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING.

4.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk zal allereerst de loonontwikkeling in Nederland ten tijde van de geleide loonpolitiek vergeleken worden met die in andere westerse landen in dezelfde periode (paragraaf 4.2.). Voorts zal nagegaan worden hoe de Nederlandse concurrentiepositie zich gedurende de periode van de geleide loonpolitiek ontwikkeld heeft (paragraaf 4.3.). Daarbij hebben we tevens onderzocht hoe het Nederlandse loon- en prijspeil zich in de beschouwde periode heeft verhouden tot het buitenlandse loon- en prijspeil (paragraaf 4.4.). Tot slot zullen de conclusies van dit hoofdstuk kort worden samengevat in paragraaf 4.5.

4.2. De loonontwikkeling in internationaal perspectief.

In deze paragraaf vergelijken wij de loonontwikkeling in Nederland met die in een aantal andere westerse landen. Onderstaande tabel verschaft enig cijfermatig inzicht hieromtrent.

Tabel 7 : Gemiddelde jaarlijkse stijgingen (%) van de verdiende uurlonen in de verwerkende industrie in enkele westerse landen (1952-1965)

Land	'52-'58	'58-'65	'52-'65 ^a
Nederland	8,1	8,0	8,1
België	5,4	6,6	6,0
West-Duitsland	6,6	8,9	7,8
Verenigd Koninkrijk	6,2	6,3	6,3
Frankrijk	8,6	7,6	8,1
Italië	4,4	9,7	7,1
Verenigde Staten	4,2	3,1	3,7

a) eigen berekening op basis van kolom 1 en kolom 2.

Bron: UN 1966, tabel 3.1., Chapter 3, p.2.

Uit bovenstaande tabel blijkt duidelijk dat de loonstijging in Nederland ten tijde van de geleide loonpolitiek groter is geweest dan in enig ander genoemd land - met uitzondering van Frankrijk¹. Opmerkelijk is daarbij dat in de meeste andere landen gedurende deze periode van overheidswege geen loonbeleid is gevoerd.

Nu zijn wij ons terdege bewust van het feit dat men hieraan geen zwaarwegende conclusies mag verbinden. Zoals later in dit hoofdstuk nog zal blijken dient men de bovengesignaleerde ontwikkeling te zien in een breder perspectief, waarbij ook de absolute verschillen tussen de loonniveaus in de verschillende landen in ogenschouw worden genomen. (zie paragraaf 4.4.). Toch hechten wij eraan om het 'blote' feit dat de loonstijging in Nederland in de beschouwde periode de loonstijging in het buitenland over het algemeen heeft overtroffen, hier nog eens extra te benadrukken.

De reden hiervoor is dat er op dit punt om onverklaarbare redenen - de internationale statistieken wijzen allen in dezelfde richting - nog steeds misverstanden bestaan bij sommige auteurs. Eén citaat uit een bekend standaardwerk over arbeidsverhoudingen moge dit illustreren:

"Pas in de loop van de jaren zestig gingen de lonen sterker omhoog dan in het buitenland ..." (Windmuller & De Galan 1977, p.106).

Naar gemakkelijk valt na te gaan is de in dit citaat geponeerde stelling, die overigens ook niet met cijfers wordt onderbouwd (!), in lijnrechte tegenspraak met de feiten, zoals (bijvoorbeeld) een vluchtige blik op tabel 7 leert. In Nederland heeft trouwens onder meer Witteveen reeds in 1960 (!) gewezen op het feit dat de loonstijging in Nederland in de achterliggende periode de loonstijging in het buitenland te boven was gegaan (Witteveen 1960, p.103).

Het bovenstaande roept een aantal vragen op. Betekent de relatief grote loonstijging dat tijdens de geleide loonpolitiek in feite een voortdurende verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie heeft plaatsgevonden? En zo ja, hoe valt zulks dan te rijmen met de sterke expansie van de Nederlandse export in dezelfde periode? Deze vragen zullen wij in de volgende paragrafen proberen te beantwoorden.

4.3. De ontwikkeling van de Nederlandse concurrentiepositie tijdens de periode van de geleide loonpolitiek.

Het is algemeen gebruikelijk om de ontwikkeling van de concurrentiepositie van een land te beoordelen aan de hand van het verloop van de loonkosten per eenheid produkt². Is de stijging van de loonkosten per eenheid produkt in een bepaald land

gedurende een zekere periode, groter dan die in ander landen, waarmee het betreffende land moet concurreren op de wereldmarkt(en), dan spreekt men van een verslechtering van de concurrentiepositie van dat land tijdens die periode. Van belang is thans de vraag of en in hoeverre de stijging van de loonkosten per eenheid produkt in Nederland ten tijde van de geleide loonpolitiek afsteekt ten opzichte van het buitenland. Tabel 8 brengt een en ander in beeld.

Tabel 8 : Indexcijfers van de loonkosten per eenheid produkt (in ƒ) in de industrie in enkele westerse landen (1953-1964; 1956 = 100)

	Nederland	West-Duitsland	België	Frankrijk	Italië	Totaal EEG (excl. Nederland)	Verenigd Koninkrijk	Versaigde Staten	Totaal concurr. resten
1953	86.5	95	105	103	98	99.5	89	97.5	95.5
1954	88.5	93.5	102.5	103	98	98.5	89	99	95
1955	93.5	98.5	97.5	103.5	99	98	92.5	96	96
1956	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1957	106.5	102	107	100	99.5	101.5	104.5	103	102.5
1958	108.5	106.5	113.5	93.5	102.5	103	110	106	105.5
1959	103.5	106.5	103.5	87.5	98.5	98.5	109	103.5	102
1960	105	111	103.5	88.5	96	100.5	110.5	104	103.5
1961	117	123.5	107.5	93.5	96	107	118	103.5	108.5
1962	120	131.5	112.5	99	105	114.5	120	103.5	113
1963	127	135	115.5	107	119	121	120	102.5	116.5
1964	137.5					125.5			120

Bron: SER 1964, nr.14, bijlage III, p.21.

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat Nederland over de periode 1953-1963 een grotere stijging van de loonkosten per eenheid produkt te zien geeft dan het overgrote deel van de concurrerende landen, met als enige uitzondering West-Duitsland. Gemiddeld genomen bedroeg de stijging van de loonkosten per eenheid produkt in de Nederlandse industrie (in dollars) over de genoemde periode 4,3% per jaar, terwijl in de buitenlandse industrie slechts een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2,1% plaats heeft gevonden³ (CPB 1970, tabel III.7, p.47).

Derhalve kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse concurrentiepositie, genomen naar het verloop van de loonkosten per eenheid produkt, gedurende de periode van de geleide loonpolitiek voortdurend verslechterd is.

Niettemin heeft de Nederlandse export in diezelfde periode een krachtige volume-expansie van gemiddeld ruim 8% per jaar laten zien ⁴. Hierdoor nam het aandeel van Nederland in de werelduitvoer toe (CPB 1966, tabel 2.6., p.21).

De vraag rijst nu hoe dit te rijmen is met de voortdurende verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie. Voor de beantwoording van deze vraag moeten we de aandacht richten op een aspect dat tot nog toe onbesproken is gebleven..

Hierbij gaat het om de verschillen in prijs- en loonniveaus ⁵ tussen de landen. Het behoeft dunkt ons geen betoog dat voor een juiste beoordeling van de concurrentiepositie van een land uiteindelijk het relatieve prijs- en loonpeil van doorslaggevend belang is. Een land met een relatief laag prijs- en loonpeil moet namelijk in staat worden geacht zijn marktaandeel te vergroten ondanks een relatief sterke binnenlandse loon- en prijsstijging. Tenminste, zolang de relatief sterke loon- en prijsbeweging het absolute concurrentievoordeel van een relatief laag loon- en prijspeil niet doet verdwijnen.

In de volgende paragraaf zullen we onderzoeken in hoeverre bovenstaande overwegingen relevantie bezitten voor de Nederlandse situatie. In concreto zal nagegaan worden of Nederland gedurende (een deel van) de periode van de geleide loonpolitiek een relatief laag loon- en prijspeil heeft gehad.

4.4. Het Nederlandse loon- en prijspeil tijdens de periode van de geleide loonpolitiek.

Hoe heeft het Nederlandse loon- en prijspeil zich ten tijde van de geleide loonpolitiek verhouden tot het loon- en prijspeil in het (concurrerende) buitenland? Deze vraag is in de onderhavige paragraaf aan de orde. Om analytische redenen zullen we het loon- en prijspeil ieder afzonderlijk onder de loep nemen. In paragraaf 4.4.1. richten we de vraagstelling op het prijspeil, in paragraaf 4.4.2. vervolgens op het loonpeil.

4.4.1. Het Nederlandse prijspeil.

Om te beginnen dient er met nadruk op gewezen te worden dat alle berekeningen over relatieve prijsniveaus van landen met de nodige (extra) voorzichtigheid

geïnterpreteerd moeten worden. Een exacte maatstaf is namelijk niet voorhanden. (CPB 1966, p.20). In het algemeen gaat men als volgt te werk ⁶. De gegevens aangaande de prijsniveaus van de binnenlandse bestedingen worden gecorrigeerd voor de prijzen van diensten, omdat deze laatste voor een beoordeling van de concurrentieposities minder relevant worden geacht. De na deze correctie resulterende prijsverhoudingen worden vervolgens vergeleken met de vigerende wisselkoersen. De uit deze vergelijking blijkende verschillen geven dan aan in welke mate de valuta van een bepaald land over- dan wel ondergewaardeerd is. Een land met een overgewaardeerde valuta is dan een 'duur' land, hetgeen wil zeggen dat het land een relatief hoog prijspeil heeft, terwijl een land met een ondergewaardeerde valuta als 'goedkoop' gekwalificeerd kan worden.

Uit onderzoeken is gebleken dat de Nederlandse gulden tijdens de periode van de geleide loonpolitiek sterk ondergewaardeerd werd. Tabel 9 laat dit zien.

Tabel 9 : Overwaardering van enkele valuta's ten opzichte van de U.S.-dollar ^a

Valuta van	1957	1960	1963	1965
Nederland	- 20	- 21	- 13	- 5
België	- 11	- 14	- 9	- 4
West-Duitsland	- 10	- 9	+ 2	+ 4
Verenigd Koninkrijk	- 3	- 5	- 2	+ 3
Frankrijk	+ 6	- 13	- 4	- 1
Italië	- 14	- 18	- 8	- 1
Japan	-	- 20	- 16	- 7

a) op basis van koopkrachtpariteiten voor binnenlandse bestedingen exclusief diensten in 1960.

Bron: Van den Beld & Van der Werf 1966, tabel 4, p.9 ; CPB 1966, tabel 2.5., p.21.

Uit de tabel wordt duidelijk dat vooral de gulden (maar ook de lire en de yen) in de beschouwde periode sterk ondergewaardeerd werd, met andere woorden het Nederlandse prijspeil was in die periode laag in verhouding tot de andere landen uit de tabel. Na de revaluatie van de Duitse mark en de Nederlandse gulden in 1961 vermindert het Nederlandse concurrentievoordeel van een laag prijspeil geleidelijk aan. In 1965 is dit concurrentievoordeel bijna geheel verdwenen.

Het lijkt niet te gewaagd om op grond van het voorgaande aan te nemen dat het Nederlandse prijspeil gedurende de gehele periode van de geleide loonpolitiek relatief laag was. Deze conclusie is in overeenstemming met elders uitgesproken vermoedens o.g. opvattingen hieromtrent (zie o.a. OEEC 1961, p.123) ⁷.

4.4.2. Het Nederlandse loonpeil.

Uit een onderzoek van de Europese Commissie uit 1966 zijn gegevens beschikbaar ten aanzien van de hoogte van de loonkostenniveaus in de verschillende landen van de EG. Grafiek 2 (zie volgende pagina) laat zien hoe het Nederlandse loonkostenpeil zich gedurende de periode 1950-1966 heeft verhouden tot het loonkostenpeil van de overige EG-landen (exclusief Luxemburg), omgerekend tegen de officiële wisselkoersen,

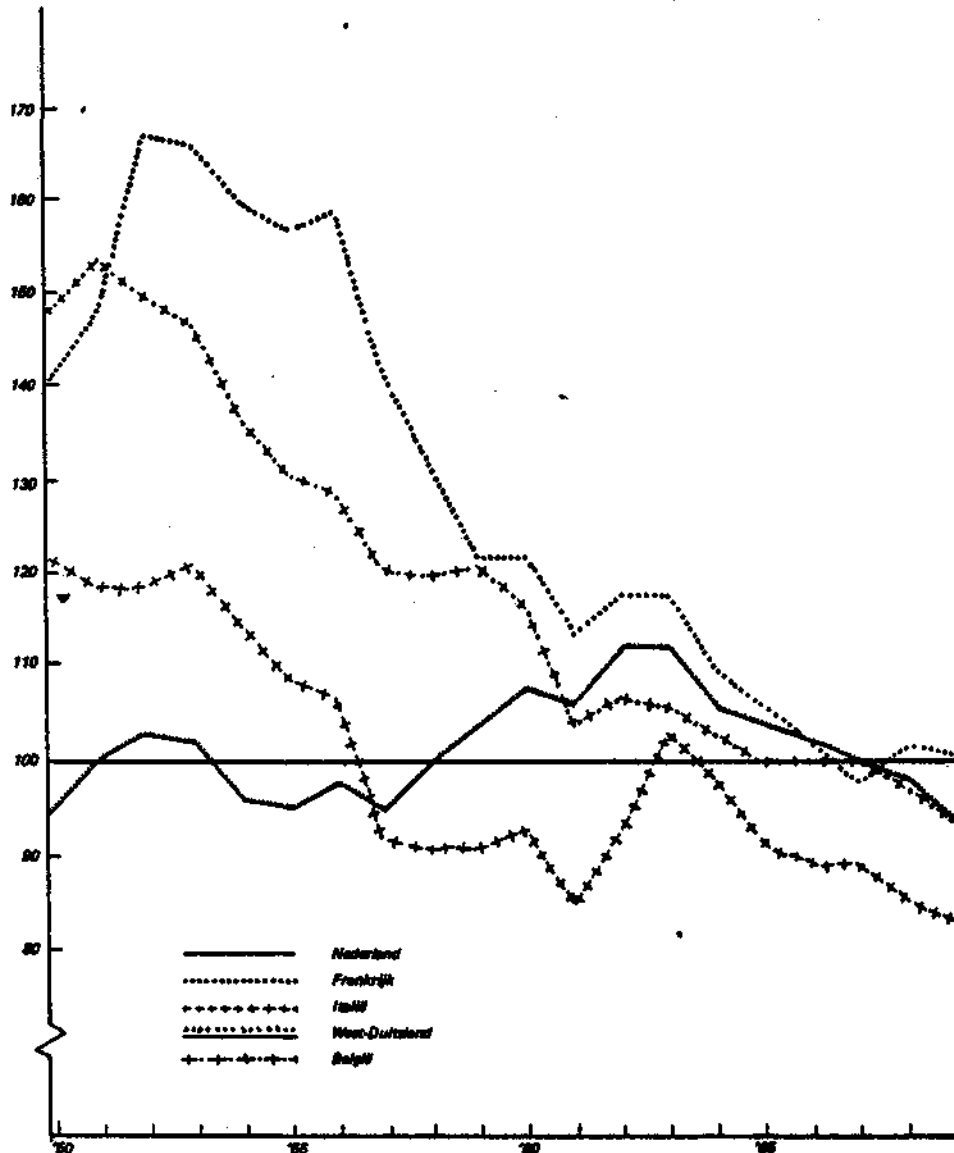
Uit de grafiek kunnen ons inziens de volgende conclusies getrokken worden (vgl. Emanuel 1968, p.6) :

- 1) het Nederlandse loonkostenpeil was in 1950 aanmerkelijk lager dan het loonkostenpeil van de overige lidstaten van de EG (exclusief West-Duitsland).
- 2) In 1966 is er van een relatief laag Nederlands loonkostenpeil geen sprake meer. Het Nederlandse loonkostenpeil is dan 'opgeklommen' tot het gemiddelde loonkostenpeil in de EG.
- 3) De spreiding tussen de nationale loonkostenniveaus was in 1950 veel groter dan in 1966. Er is in de periode 1950-1966 derhalve sprake geweest van een convergerende ontwikkeling in de richting van een (euro)gemeenschappelijk loonkostenniveau.

Met name de eerste twee conclusies impliceren dat de loonontwikkeling in Nederland in de periode 1950-1966 krachtiger is geweest dan in de andere

GRAFIEK 2

LOONNIVEAU, INCLUSIEF WERKGEVERSLASTEN (hand-
arbeiders en beamtten te zamen) IN DE VERWERKENDE
INDUSTRIE (in dollars) (Nederland = 100)



Bron: SER 1970, nr. 13, grafiek.1, p.13.

EG-landen. Ter vermijding van misverstanden dient er hierbij - wellicht ten overvloede - op gewezen te worden dat grafiek 2 duidelijk laat zien dat de 'inhaalmanoeuvre' van het Nederlandse loonkostenpeil verspreid over de gehele periode 1950-1966 plaats heeft gevonden. Met andere woorden, het is bepaald niet zo dat deze inhaalmanoeuvre binnen enkele jaren (bijvoorbeeld 1963/64) zijn beslag heeft gekregen. Deze constatering vormt een bevestiging van hetgeen we reeds in paragraaf 4.2. hebben gezien.

Er is enige aanleiding om wat langer stil te staan bij de uit grafiek 2 getrokken conclusie dat het Nederlandse loonkostenpeil in 1950 aanzienlijk lager lag dan dat in vele andere Europese landen. Op zich behoeft dit feit nog geen verbazing te wekken. Hebben we echter in hoofdstuk 1 niet vastgesteld dat het loonpeil in Nederland vlak na de oorlog, gemeten naar de nationaal-economische omstandigheden, tamelijk hoog was? Inderdaad, doch dit hoeft nog niet uit te sluiten dat het Nederlandse loonpeil internationaal gezien aan de lage kant was. In het onderstaande maken we enkele opmerkingen om een en ander te verduidelijken.

In de eerste plaats kan er op gewezen worden dat Nederland in de tweede wereldoorlog waarschijnlijk aanzienlijk meer materieel-economische schade heeft geleden dan de meeste andere westerse landen (zie o.a. CPB 1946, p.46)⁸. Hierdoor bestond er vlak na de oorlog een grote relatieve kapitaalschaarste in Nederland. De industriële produktie en arbeidsproduktiviteit heeft zich in de meeste westerse landen na de oorlog sneller hersteld dan in Nederland. Een en ander betekent in wezen dat de andere westerse landen zich, economisch gezien, als het ware een hoger loonpeil konden 'veroorloven'. Anders gezegd, het verschil in loonpeil tussen Nederland en de andere Europese landen in de eerste naoorlogse periode lijkt samen te hangen met een verschil in economische omstandigheden tussen de genoemde landen. Dat een dergelijke samenhang bestaat blijkt onder meer ook uit het feit dat ook het loonpeil in West-Duitsland - waar de materiële oorlogsschade nog groter was dan in ons land - in de eerste naoorlogse periode relatief laag was⁹ (zie grafiek 2; vgl. SER 1970, nr.13, p.5).

In de tweede plaats zijn er aanwijzingen dat de lonen in Nederland zich reeds vóór de tweede wereldoorlog (rond 1938) op een lager niveau bevonden dan de lonen in landen als Engeland en Duitsland (Brouwers 1952, p.632).

In de derde plaats is het denkbaar dat het feit, dat het reële loonpeil in Nederland tussen 1949 en 1951 gedaald is, heeft bijgedragen tot een vergro-

ting van het loonniveauverschil met het buitenland. Hierbij moet men overigens wel van de impliciete veronderstelling uitgaan dat het reële loonpeil in het buitenland in diezelfde periode 'normaal' gestegen is.

Bovenstaande opmerkingen pretenderen geenszins een sluitende verklaring te geven voor het samengaan van een nationaal gezien vrij hoog en internationaal gezien tamelijk laag loonpeil in ons land in de eerste naoorlogse jaren. Daarvoor zou een diepgravend historisch-economisch onderzoek nodig zijn, hetgeen het bestek van deze scriptie te buiten zou gaan. Men moet de boven gemaakte opmerkingen dan ook meer zien als een poging om aannemelijk te maken dat een nationaal hoog en een internationaal laag loonpeil verenigbaar zijn.

4.5. Conclusies.

Samenvattend kan het volgende gesteld worden. We hebben gezien dat de loonstijging in Nederland gedurende de periode van de geleide loonpolitiek groter is geweest dan in de meeste andere westerse landen (paragraaf 4.2.). Ook de stijging van de loonkosten per eenheid produkt, vaak gehanteerd als maatstaf voor de ontwikkeling van de concurrentiepositie van een land, overtrof in het algemeen die van de overige westerse landen. Derhalve moest vastgesteld worden dat dat de Nederlandse concurrentiepositie, gemeten naar het verloop van de boven genoemde maatstaf, ten tijde van de geleide loonpolitiek duurzaam verslechterd is. Tegelijkertijd dienen we echter te beseffen dat het Nederlandse loon- en prijspeil in de beginjaren van de geleide loonpolitiek aanmerkelijk lager was dan het loon- en prijspeil in het buitenland. Dit laatste betekent dat Nederland in die jaren over een groot 'absoluut' concurrentievoordeel beschikte. Het lijkt aannemelijk dat de sterke expansie van de Nederlandse uitvoer tijdens de geleide loonpolitiek dan ook vooral samenhangt met het genoemde absolute concurrentievoordeel. Nederland kon zich immers, vanuit die gunstige uitgangspositie, lange tijd relatief grote loonstijgingen permitteren zonder de concurrentiepositie in gevaar te brengen. Rond 1966, als ook de geleide loonpolitiek inmiddels ter ziele is, is dit absolute concurrentievoordeel echter verdwenen. Deze ontwikkeling moet gezien worden tegen de achtergrond van een algemene convergentietrend binnen de EG in de richting van een gemeenschappelijk loonkostenniveau.

Hoe dit ook zij, de algemene conclusie kan niet anders luiden dan dat de geleide loonpolitiek niet heeft kunnen verhinderen dat het Nederlandse loonkostenpeil deze convergentietrend heeft gevolgd. Op zijn minst dient vastgesteld te worden dat een internationale vergelijking van loonontwikkelingen onmogelijk kan dienen als ondersteuning voor de stelling dat de geleide loonpolitiek de loonontwikkeling heeft beïnvloed. Ook het internationaal gezien lage Nederlandse loonpeil uit de beginjaren van de geleide loonpolitiek mag niet als een 'verdienste' van de geleide loonpolitiek worden beschouwd. In hoofdstuk 1 hebben we namelijk gezien dat het in 1945 vastgestelde loonpeil, in verhouding tot de slechte toestand van de economie, aan de hoge kant was.

Dat dit nationaal gezien vrij hoge loonniveau in internationaal perspectief tamelijk laag was, wordt waarschijnlijk vooral veroorzaakt door economische factoren als een reeds langer bestaand verschil in loonniveaus en een verschil in materieel-economische oorlogsschade tussen Nederland en de overige Europese landen. Het feit dat de geleide loonpolitiek in de jaren 1949-1951 een daling van het reële loonpeil heeft bewerkstelligd, kan hooguit als een 'bijdrage' aan de uitbouw van het door boven genoemde factoren ontstane concurrentievoordeel worden gezien.

NOTEN.

1. Dit geldt ook voor andere periode-indelingen (zie bijv. Turner & Zoetewij 1966, tabel VI, p.21; SER 1970, tabel 1, p.12) en óók als men alleen de contractlonen in de beschouwing betreft (zie VN 1966, tabel 3.1., p.2, Chapter 3), althans voor de landen waarvoor contractloongegevens beschikbaar zijn.
2. Zie voor een definitie van dit begrip noot 10, p.42.
3. Ook het cijfermateriaal van de OECD wijst in dezelfde richting (zie OECD 1966, p.13).
4. Zie CPB 1970, tabel III.7, p.47 ; CPB 1976, tabel II.8, p.39.
5. Eigenlijk zou men meer in het algemeen moeten spreken van kostenniveaus. Wij beperken ons echter, in verband met ons onderwerp, tot loonkostenniveaus.
6. De nu volgende uiteenzetting is gebaseerd op CPB 1966, p.20.
7. Zie ook Pen 1965, p.132; OECD 1966, pp.11-12; Emanuel 1968, p.12; De Wolff 1977, p. 486.
8. Zie ook Brouwers 1952, p.633; SER 1970, nr. 13, p.5; Emanuel 1972, p.40.
9. Terzijde wijzen wij nog op de opmerkelijke parallel tussen de Nederlandse en de West-Duitse loonontwikkeling sinds de oorlog. Zoals uit grafiek 2 blijkt, zijn Nederland en West-Duitsland vlak na de oorlog beiden op een internationaal gezien laag loonpeil gestart. In de naoorlogse periode is de loonstijging in beide landen echter groter geweest dan in de overige EG-lidstaten (vgl. Emanuel 1968, p.8 e.v. en Emanuel 1972, p.60).

HOOFDSTUK 5 : HET PLEIDOOI VOOR HERINVOERING VAN DE GELEIDE LOONPOLITIEK

5.1. Inleiding.

In 1976 publiceerden Van den Doel, De Galan en Tinbergen - in het vervolg aangeduid als Van den Doel c.s. - een belangwekkend pleidooi voor herinvoering van de geleide loonpolitiek. In dit hoofdstuk zal daaraan aandacht worden besteed. Het pleidooi, alsmede de theoretische basis ervan, komt in paragraaf 5.2. aan de orde. Vervolgens zal in paragraaf 5.3. onze kritiek op het genoemde pleidooi de revue passeren. Tot slot worden de conclusies van dit hoofdstuk samengevat (paragraaf 5.4.).

5.2. Het pleidooi van Van den Doel c.s.

Aan het pleidooi van Van den Doel c.s. voor wederinvoering van een geleide loonpolitiek ligt de opvatting ten grondslag, dat loonmatiging noodzakelijk is voor een effectieve bestrijding van de huidige economische crisis ¹.

Voor wat betreft de werkloosheidsproblematiek, menen Van den Doel c.s. dat, ongeacht de specifieke oorzaken van de werkloosheid, loonmatiging hoe dan ook gerealiseerd moet worden om door middel van opvoering van de investeringen een terugdringing van de werkloosheid mogelijk te maken. Daarbij achten zij het in principe van ondergeschikt belang of deze investeringen in de marktsector, dan wel in de collectieve sector plaatsvinden (Van den Doel c.s. 1976a, pp.267-268). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat met name Van den Doel een pleitbezorger van extra overheidsinvesteringen is (zie o.a. Van den Doel 1979).

Volgens Van den Doel c.s. is het vrijwel uitgesloten dat de noodzakelijke loonmatiging voor langere tijd geëffectueerd kan worden zonder invoering van een geleide loonpolitiek. Zij baseren deze opvatting op de economische groepstheorie van Olson en het optreden van een Prisoners' Dilemma bij de loononderhandelingen. In de navolgende subparagrafen zullen we de opvattingen van Van den Doel c.s., alsmede de theoretische fundering ervan, aan een nadere beschouwing onderwerpen.

5.2.1. De economische groepstheorie van Olson en het Prisoners' Dilemma.

De economische groepstheorie van Olson ² gaat uit van de veronderstelling dat individuele burgers hun eigen belang, en leiders van organisaties hun ledentalen trachten te maximaliseren ³.

Een groep wordt gedefinieerd als een verzameling individuen met een gemeenschappelijk doel. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine groepen, waarin de individuen simultaan reageren op elkaars beslissingen, en grote groepen, waarin ieder individu van de veronderstelling uitgaat dat zijn individuele beslissing geen invloed heeft op de beslissingen van anderen, en daarmee op het resultaat van het besluitvormingsproces ⁴.

Eveneens van belang is, dat de groepen gekenmerkt worden door vrijwilligheid en vrijblijvendheid. De vrijwilligheid impliceert dat de groepsleden vrij zijn om uit de groep te treden. De vrijblijvendheid betekent dat de groepsbeslissingen niet bindend zijn voor de individuele leden van de groep.

Deze economische theorie van het groepsgedrag wordt door Van den Doel c.s. toegepast op het arbeidsvoorwaardenoverleg onder een systeem van vrije loonvorming. Hierbij spelen immers grote aantallen werkgevers en werknemers direct of indirect een rol in het besluitvormingsproces.

Om het economisch gedrag van werkgevers en werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg te verklaren, hanteren Van den Doel c.s. vervolgens een model uit de speltheorie, te weten het zogenaamde Prisoners' Dilemma ⁵. Toegepast op het arbeidsvoorwaardenoverleg werkt het Prisoners' Dilemma als volgt. Stel, dat het individuele vakbonds lid van mening is dat loonmatiging noodzakelijk is om zijn of haar ⁶ doelstellingen (volledige werkgelegenheid, stabiel prijspeil e.d.) te bereiken. Uit de economische groepstheorie volgt dan dat hij er tevens vanuit gaat dat zijn individuele beslissing met betrekking tot wel of geen matiging de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces niet zal beïnvloeden. Het gevolg hiervan is dat zijn individuele beslissing nooit in het voordeel van loonmatiging zal uitvallen, ongeacht de veronderstellingen die hij verder hanteert:

- als hij veronderstelt dat loonmatiging zo wie so tot stand zal komen, ongeacht zijn eigen beslissing, zal hij een individueel inkomensoffer als zinloos beschouwen.
- als hij veronderstelt dat de anderen (werkgevers, vrije beroepen, leden van andere vakbonden enz.), ongeacht zijn eigen beslissing, toch niet tot matiging zullen besluiten, zodat zijn doelstellingen niet bereikt worden, dan zal hij zelf ook niet matigen.

Voor alle duidelijkheid geven wij hier ook nog een alternatieve presentatie van het Prisoners' Dilemma ten aanzien van loonmatiging (Van den Doel c.s. 1976b, p.829; De Beus 1978a, p.136).

Een individuele werknemer weegt twee alternatieven tegen elkaar af: hij matigt wel (I_0) of hij matigt niet (I_1). Voorts kan hij twee veronderstellingen maken ten aanzien van de matigingsbereidheid van de andere burgers, namelijk dat zij wel matigen (R_0) of dat zij niet matigen (R_1).

We kunnen nu de volgende hypothetische prioriteitstelling van de individuele werknemer construeren:

- $I_1 R_0$ hoogste prioriteit
- $I_0 R_0$ tweede prioriteit
- $I_1 R_1$ derde prioriteit
- $I_0 R_1$ laagste prioriteit

Hieruit wordt direct duidelijk dat de individuele werknemer zelf niet zal matigen, welke veronderstelling hij ook maakt ten aanzien van de offerbereidheid van de andere burgers. Of hij nu R_0 of R_1 veronderstelt, in beide gevallen opteert hij voor I_1 . Aangezien iedere burger een soortgelijke redeneringswijze volgt, wordt uiteindelijk de derde in plaats van de tweede prioriteit gerealiseerd.

Op grond van de resultaten van diverse enquêtes menen Van den Doel c.s. te kunnen stellen dat de meerderheid van de burgers, en meer in het bijzonder de meerderheid van de werknemers, bestrijding van werkloosheid, inflatie e.d. belangrijker acht dan een verdergaande stijging van de particuliere welstand. Volgens Van den Doel c.s. kan hieruit afgeleid worden dat de meerderheid van de burgers bereid is om ten behoeve van de realisatie van dit soort collectieve doelstellingen een particulier inkomensoffer te brengen ⁷.

Uit het toegepaste Prisoners' Dilemma trekken Van den Doel c.s. nu de conclusie dat ook als iedereen bereid is tot matiging met het oog op de realisatie van belangrijk geachte collectieve doelstellingen, niemand in werkelijkheid tot matiging zal besluiten en de door iedereen gewenste collectieve doelstellingen niet bereikt zullen worden.

De fundamentele oorzaak van dit optreden van het Prisoners' Dilemma is gelegen in de gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur van het arbeidsvoorwaardenoverleg, waarin de beslissingen genomen worden op basis van vrijwillige samenwerking en vrijblijvende overeenstemming tussen werkgevers en werknemers. Van essentieel belang is hierbij dat de werknemers- en werkgeversorganisaties, even-

als de individuele werkgever en werknemer, niet over bindende bevoegdheden beschikken om lid-organisaties of individuele werkgevers c.q. werknemers te dwingen om zich aan een genomen meerderheidsbeslissing te onderwerpen. Het is namelijk dit vrijblijvende, niet-bindende, karakter van het besluitvormingsproces met betrekking tot de loonvorming, dat de deur openzet voor 'parasitair' gedrag en daarmee tot mislukking van de vrijwillige loonmatiging leidt.

5.2.2. Democratische aanvaarding van dwang.

Van den Doel c.s. zien één reële ontsnappingsmogelijkheid uit het in de voorgaande subparagraaf geschetste Prisoners' Dilemma, te weten 'democratische aanvaarding van dwang'⁸. Dit houdt in dat de werknemers via het democratisch proces - bijvoorbeeld verkiezingen - een door regering en parlement geleide loonpolitiek aanvaarden ten behoeve van de realisatie van de door hen gewenste collectieve doelstellingen. Het essentiële verschil met de vrijblijvende overlegstructuur, die de vrije loonvorming kenmerkt, is, dat op deze wijze een besluitvormingsstructuur wordt geschapen, waarin op democratische wijze bindende besluiten kunnen worden genomen. Hierdoor is parasitair gedrag uitgesloten en komt de noodzakelijke en door iedereen gewenste loonmatiging wel tot stand. In termen van de in de vorige subparagraaf gegeven alternatieve presentatie van het Prisoners' Dilemma: door democratische aanvaarding van dwang worden de parasitaire opties I_0R_1 en I_1R_0 uitgeschakeld. Gesteld voor de keuze tussen I_0R_0 en I_1R_1 zal men vervolgens, gegeven de bestaande preferenties, voor I_0R_0 kiezen.

Democratische aanvaarding van dwang is volgens Van den Doel c.s. mogelijk als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- 1) de werknemers kennen een relatief groot gewicht toe aan collectieve goederen en "slechts langs collectieve weg te verwezenlijken doeleinden";
- 2) de werknemers achten regering en parlement in staat om de gewenste doeleinden te realiseren;
- 3) de werknemers beschouwen de overheid als een instrument van henzelf en geloven dat de overheid baten en offers van het beleid rechtvaardig zal verdelen.

Zoals reeds opgemerkt zijn Van den Doel c.s. op grond van enquête-resultaten van mening dat de (meerderheid van de) werknemers momenteel groot belang hechten aan collectief te bereiken doelstellingen als volledige werkgelegenheid. Aan de eerste voorwaarde is derhalve voldaan, aldus Van den Doel c.s. Voor de vervulling van de derde voorwaarde lijken Van den Doel c.s. deelname van de PvdA aan de regering van doorslaggevend belang te achten⁹.

De tweede voorwaarde baart de drie auteurs de meeste zorgen. Zij wijzen in dit verband op een verminderd vertrouwen van de burgers in het economisch beleid en de economische wetenschap. Daarom zou de overheid volgens Van den Doel c.s. zo speedig mogelijk tot een "effectieve en geloofwaardige" aanpak van de structurele werkloosheid moeten overgaan.

Naast deze drie hoofdvoorwaarden noemen Van den Doel c.s. ook nog een aantal nevenvoorwaarden, die eveneens vervuld zouden moeten zijn om herinvoering van de geleide loonpolitiek mogelijk te maken. De belangrijkste daarvan zijn:

- de geleide loonpolitiek moet onderdeel uitmaken van een algemene, brede inkomenspolitiek;
- de regering moet maatregelen treffen op het terrein van de vermogensaanwasdeling en de medezeggenschap, zodat de werknemers de bestemming van de particuliere baten van hun loonmatiging mede kunnen beïnvloeden;
- de concrete invulling van het (geleide) loonsysteem, dat vooral niet te gedetailleerd dient te zijn, moet in nauw overleg met het bedrijfsleven gerealiseerd worden;
- de uitvoering van de geleide loonpolitiek dient onder voortdurende parlementaire controle te staan.

5.3. Kritiek op het pleidooi van Van den Doel c.s.

Naar aanleiding van het pleidooi van Van den Doel c.s. voor wederinvoering van een geleide loonpolitiek is er een uitgebreide discussie ontstaan. Elders kan men een volledig overzicht van deze discussie vinden (De Beus 1978a en 1978b; Van Hulst 1978). In de navolgende subparagrafen zullen wij slechts onze kritiek op Van den Doel c.s. weergeven. Voor zover onze kritiek ook reeds - geheel of gedeeltelijk - door andere auteurs naar voren is gebracht, zal dat uiteraard vermeld worden.

5.3.1. De relevantie van het toegepaste Prisoners' Dilemma.

Bij de toepassing van het Prisoners' Dilemma op het arbeidsvoorwaardenoverleg worden een aantal stringente veronderstellingen gehanteerd. Men kan erover twisten in hoeverre de gehanteerde veronderstellingen zó stringent zijn, dat ze de werkelijkheid van het arbeidsvoorwaardenoverleg op onaanvaarbare wijze geweld aandoen. Hierop zal op deze plaats niet nader ingegaan worden ¹⁰. Wij zullen in deze subparagraaf een andere weg bewandelen. Er zal worden getracht om de relevantie van het Prisoners' Dilemma empirisch te toetsen.

Van den Doel c.s. achten, zoals bekend, het Prisoners' Dilemma van toepassing op het arbeidsvoorwaardenoverleg. In dit overleg wordt door werkgevers en vakbonden onderhandeld over contractlonen. Vanwege het optreden van het Prisoners' Dilemma resulteren deze onderhandelingen volgens Van den Doel c.s. telkenmale in hogere contractloonstijgingen dan algemeen wenselijk wordt geacht met het oog op de financiering van door iedereen gewenste collectieve uitgaven. In de woorden van Van den Doel c.s. (1976b, p.831) :

"Het is echter fnuikend voor het budgetrecht ... wanneer een vakbeweging, die parasitair gedrag niet kan uitsluiten, de vrijheid zou worden gelaten om de kosten van het door haar zelf gewenste beleid in de lonen af te wentelen en daardoor in feite niet te betalen."

Dit citaat impliceert dat Van den Doel c.s. het voor vaststaand aannemen dat de vakbonden in een systeem van vrije loonvorming voortdurend kans zien om collectieve lastendrukstijgingen - al of niet geheel - af te wentelen in de contractlonen, dat wil zeggen extra contractloonstijgingen realiseren ter compensatie van collectieve lastendrukstijgingen. Deze veronderstelling is door Van den Doel c.s. echter nergens econometrisch of anderzins cijfermatig onderbouwd. (vgl. Kramer 1979, p. 1222).

Daarom is het ons inziens de moeite waard om te bezien of de genoemde veronderstelling steun vindt in de cijfers ten aanzien van de loonontwikkeling gedurende de periode van de zogenaamde vrije loonpolitiek.

In onderstaande tabel is enig cijfermateriaal hieromtrent verzameld.

Tabel 10 : Gemiddelde jaarlijkse stijgingen (%) van de arbeidsproduktiviteit in bedrijven, de reële contractlonen, de reële contractloonkosten ^a en het incidenteel loon (1964-1974; 1975-1979).

	1964-1974	1975-1979
Arbeidsproduktiviteit	5,1	2,7
Reële contractlonen	3,4	1,0
Reële contractloonkosten	3,8	0,8
Incidenteel loon	2,1	1,2

a) zie voor een definitie van dit begrip, hoofdstuk 2, p.16.

Bronnen : cijfers voor 1964-1974 berekend uit CPB 1977, bijlage III, behalve de gemiddelde incidentele loonstijging, die ontleend is aan Kramer 1979, tabel 1, p.1223. Ook de overige gemiddelden voor 1964-1974 komen bijna geheel overeen met tabel 1. van Kramer 1979, p.1223.

De cijfers voor 1975-1979 zijn ontleend aan en berekend op basis van Driehuis 1980. N.B.: de voor 1978 en 1979 gehanteerde cijfers dragen een voorlopig karakter.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de macro-economische (reële) contractloonstijging zich sedert 1964 ruimschoots binnen de macro-economische groei van de arbeidsproduktiviteit heeft bewogen. Voor de periode 1964-1974 is pas van een overschrijding van de macro-economische ruimte sprake als de incidentele loonstijging in de beschouwing wordt betrokken. Zoals gememoreerd wordt in de loononderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) echter alleen onderhandeld over contractloonstijgingen en niet over incidentele loonstijgingen. De in de tabel gepresenteerde cijfers wekken derhalve geenszins de indruk dat de vakbonden zich onverantwoordelijk, laat staan parasitair hebben gedragen in de CAO-onderhandelingen. Integendeel, de cijfers indiceren een gematigde opstelling van de vakbonden (vgl. Kramer 1979, p.1223). Ook de beschikbare sectorale loongegevens wijzen in die richting ¹¹.

Kramer heeft recentelijk een poging gedaan om de hypothese omtrent het afwettelingsgedrag van vakbonden empirisch te toetsen. Daartoe heeft hij allereerst de

loonvergelijking uit het VINTAF-II model (zie p.35) nader onder de loep genomen. In deze loonvergelijking is namelijk een afwentelingsvariabele opgenomen, die de totale loonsomstijging mede verklaart. Volgens de loonvergelijking uit het VINTAF-II model worden belasting- en premiedrukstijgingen voor ca. 47% afgewenteld in de lonen. Het onderzoek van Kramer toont echter aan dat deze afwentelingsvariabele min of meer een "toevalstreffer" is: kleine, arbitraire wijzigingen in de schattingsperiode doen de significantie van de afwentelingsvariabele verdwijnen ¹² (Kramer 1979, p.1223; Driehuis 1980, p.207). Opmerkelijk is daarbij vooral dat de significantie met name blijkt te verdwijnen bij het weglaten van de jaren vijftig uit de schattingsperiode. Kennelijk heeft tijdens de geleide loonpolitiek in de jaren vijftig een in statistisch opzicht significante afwenteling van collectieve lastendrukstijgingen plaats gevonden (vgl. Kramer 1979, p.1224). Het volledig afzien van een afwentelingsspecificatie in de loonvergelijking blijkt bovendien een statistisch "even goede" verklaring van de mutatie in de loonsom per werknemer in bedrijven (over de gehele schattingsperiode) op te leveren (Kramer 1979, p.1224).

Vervolgens heeft Kramer onderzocht of, en in hoeverre, er een statistisch verband bestaat tussen afwenteling en contractloonstijging. Hij vond echter geen enkele statistische ondersteuning voor de hypothese dat collectieve lastendrukstijgingen op de een of andere manier in de contractlonen worden afgewenteld. Wel blijkt de afwenteling een significante bijdrage te leveren aan de verklaring van de incidentele loonstijging. Ook voor dit verband geldt echter dat elke statistische steun verdwijnt bij eliminatie van de jaren vijftig (Kramer 1979, p.1224).

Nu heeft Kramer ons inziens terecht de resultaten van zijn onderzoek enigszins gerelativeerd: "Dat er geen afwenteling is, wordt niet gezegd. Hetgeen hier wordt beweerd, is dat er weinig of geen statistische steun te vinden is voor het afwentelingsmechanisme in het model Vintaf-II." (Kramer 1979, p.1225).

Dat neemt echter niet weg dat het feit, dat geen statistisch verband kon worden geconstateerd tussen afwenteling en contractloonstijging, van groot belang is. Immers: "De centrale stelling achter het pleidooi voor een geleide loonpolitiek wordt ... dan ook niet ondersteund. Integendeel." (Kramer 1979, p.1225).

Een en ander impliceert naar onze mening dat de hypothese ten aanzien van het afwentelingsgedrag van vakbonden - door Van den Doel c.s. als vaststaand aangenomen - in de empirie voorshands geen steun vindt. ¹³

In dit beeld passen ook de bevindingen van Driehuis, die recentelijk in een analyse van de loonontwikkeling in de jaren zeventig tot de conclusie komt dat de

geringe effectiviteit van het in deze jaren gevoerde (loon)matigingsbeleid vooral toegeschreven moet worden aan een relatief krachtige incidentele loonontwikkeling, en niet zozeer aan overmatige contractloonstijgingen (Driehuis 1980)

Samenvattend kan het volgende gesteld worden. De uit het toegepaste Prisoners' Dilemma voortvloeiende hypothese omtrent het afwentelingsgedrag van vakbonden in de loononderhandelingen is door Van den Doel c.s. niet empirisch onderbouwd, maar simpelweg voor vaststaand aangenomen. Op grond van het bovenstaande zijn wij van mening dat een cijfermatige en statistische analyse voorshands geen steun geeft aan de genoemde hypothese. Wellicht is dat ook niet goed mogelijk en moet met Driehuis vastgesteld worden dat het Prisoners' Dilemma "... is wat het is, nl. een formele theorie, die zich naar zijn aard niet leent voor toetsing." (Driehuis 1980, p.212) ¹⁴. In dat geval zijn wij evenwel geneigd de relevantie van het Prisoners' Dilemma voor de onderhavige problematiek ernstig te bewisten.

5.3.2. De effectiviteit van geleide loonpolitiek.

In deze subparagraaf richten we onze aandacht op de door Van den Doel c.s. aanbevolen uitweg uit het Prisoners' Dilemma, namelijk de geleide loonpolitiek. Van den Doel c.s. gaan er impliciet vanuit dat geleide loonpolitiek een significante loonmatiging kan bewerkstelligen, dat wil zeggen effectief is.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we echter gezien dat de effectiviteit van de in het verleden in ons land gevoerde geleide loonpolitiek naar onze mening sterk in twijfel moet worden getrokken. De geleide loonpolitiek is er in het verleden niet in geslaagd om de loonbeweging daadwerkelijk te beheersen. Op de incidentele/autonome en zwarte loonbeweging, die als uitlaatklep voor (arbeids) marktkrachten hebben gefungeerd, heeft de geleide loonpolitiek nimmer greep gekregen. Onze indruk is, dat de oorzaak hiervoor uiteindelijk gelegen is in de omstandigheid dat men ten tijde van de geleide loonpolitiek getracht heeft de loonontwikkeling sec te beheersen, zonder dat een doelbewuste poging is gedaan om de achterliggende marktkrachten te reguleren.

Wij vermogen dan ook niet in te zien waarom een geleide loonpolitiek, zoals Van den Doel c.s. die schetsen, thans wel in staat zou zijn om ook de incidentele en zwarte looncomponenten te beheersen. Dit moet vrijwel onmogelijk geacht worden, zeker wanneer men met Van den Doel c.s. "te grote detaillering" van het loonbeleid wenst te vermijden.

5.3.3. De aanvaardbaarheid van een geleide loonpolitiek.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat onderstaande opmerkingen niet als kritiekpunten, maar als kanttekeningen opgevat moeten worden.

De negatieve reacties van werkgevers- en met name werknemersorganisaties op het pleidooi van Van den Doel c.s. doen vermoeden dat herinvoering van een geleide loonpolitiek op weerstand van deze organisaties zal stuiten (vgl. Van Zweeden 1976). Het spreekt vanzelf dat dit feit alleen al een effectief loonbeleid in de weg staat, zeker waar Van den Doel c.s. de geleide loonpolitiek "in overleg met het bedrijfsleven" gestalte wensen te geven (Van den Doel c.s. 1976a, p.268).

De vakbeweging lijkt een geleide loonpolitiek slechts te willen accepteren als onderdeel van een actief sturend overheidsbeleid, dat zich ook uitstrekt tot planning van de investeringen, de afzet, de arbeidmarkt enz. Voorts wenst zij een geleide loonpolitiek ingebed te zien in een allesomvattend inkomensbeleid, dat behalve op planning van inkomens tevens gericht is op de totstandkoming van een rechtvaardiger inkomensverdeling ¹⁵. Het lijkt geen twijfel dat een dergelijk breed plannings- en orderingsbeleid niet onaanzienlijke wijzigingen in de huidige economische orde zou impliceren .

Nu kan opgemerkt worden dat Van den Doel c.s. de door hen bepleite geleide loonpolitiek wel nadrukkelijk in het kader van een algemeen inkomensbeleid hebben geplaatst. Een samenhangend plannings- en orderingsbeleid, dat ook de investeringen omvat, is echter door Van den Doel c.s. (aanvankelijk) niet bepleit. Van den Doel heeft dat later in eigen publicaties wel gedaan (zie o.a. Van den Doel 1979, p.130).

Hoe dit ook zij, het is van belang om vast te stellen dat een geleide loonpolitiek sec, zonder een raamwerk van een bredere planningspolitiek, voor de vakbeweging momenteel niet aanvaardbaar lijkt. In een dergelijke situatie zou de vakbeweging bovendien als enige belangengroepering voor langere tijd buiten spel komen te staan. Met verschillende andere auteurs ¹⁶ achten wij dat een ongezonde en ongewenste situatie.

5.4. Conclusies.

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan het pleidooi van Van den Doel c.s. om een geleide loonpolitiek in te voeren teneinde een effectieve bestrijding van de huidige economische crisis mogelijk te maken. Er is uitgebreid ingegaan op de theoretische ondergrond van dit pleidooi (paragraaf 5.2.) Deze theoretische ondergrond bestaat uit de economische groepstheorie van Olson en het Prisoners' Dilemma. Van den Doel c.s. hebben de groepstheorie van Olson en het Prisoners' Dilemma toegepast op het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hun conclusie is, dat het vrijblijvende karakter van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de huidige vrije loonvorming verhindert, dat er op vrijwillige basis loonmatiging tot stand komt. Dit, ondanks het feit dat de meerderheid van de burgers (dus ook de werknemers) ervan overtuigd is dat loonmatiging noodzakelijk is voor de realisatie van collectieve doelstellingen als volledige werkgelegenheid, stabiel prijspeil e.d. Paradoxaal is daarbij dat de meerderheid van de burgers volgens Van den Doel c.s. ook bereid is een individueel inkomensoffer te brengen ten behoeve van de verwezenlijking van genoemde collectieve doelstellingen. In feite matigt echter niemand, uit vrees dat anderen niet zullen matigen - en omdat men de anderen niet tot matiging kan dwingen.

Op grond hiervan menen Van den Doel c.s. dat een "democratische aanvaarding van dwang", ofwel een geleide loonpolitiek, uitkomst kan bieden. De burgers zouden er dan van verzekerd zijn dat de overheid iedereen laat meebetalen aan de realisatie van de door iedereen gewenste collectieve doelstellingen. In dat geval zullen de burgers met een gerust hart ook in werkelijkheid matigen, aldus Van den Doel c.s.

In paragraaf 5.3. hebben we enkele punten van kritiek op het pleidooi van Van den Doel c.s. geformuleerd. Allereerst is bekeken in hoeverre de uit het toegepaste Prisoners' Dilemma voortspruitende hypothese omtrent het afwentelingsgedrag van vakbonden in de loononderhandelingen, terug te vinden is in de cijfers over de loonontwikkeling tijdens de vrije loonpolitiek. Gebleken is, dat deze cijfers geen steun geven aan de genoemde hypothese. De vakbonden lijken zich daarentegen gematigd te hebben opgesteld.

Naar aanleiding van recent onderzoek is er zelfs twijfel gerezen ten aanzien van de vraag of er überhaupt wel voldoende statistische steun bestaat voor de stelling dat collectieve lastendrukstijgingen in de lonen worden afgewenteld. De afwentelingsvariabele in de loonvergelijking uit het VINTAF-II model lijkt een toevalstreffer te zijn. De statistische steun voor deze afwentelingsvariabele is vooral gebaseerd op de afwenteling, die in de jaren vijftig heeft plaatsgevonden. In ieder geval kon een statistisch verband tussen afwenteling en contractloonstijging niet geconstateerd worden. Dit zet de hypothese ten aanzien van het afwentelingsgedrag van vakbonden - door Van den Doel c.s. trouwens als vaststaand

aangenomen - nog meer op losse schroeven.

In paragraaf 5.3.2. hebben wij Van den Doel c.s. bekritiseerd vanwege hun impliciet gehanteerde veronderstelling dat geleide loonpolitiek effectief is. Op grond van onze analyse van de effectiviteit van de in het verleden gevoerde geleide loonpolitiek hebben wij de genoemde veronderstelling in twijfel getrokken.

Tot slot zijn ook over de aanvaardbaarheid van een geleide loonpolitiek enkele opmerkingen gemaakt. Deze aanvaardbaarheid lijkt vooralsnog, met name bij werkgevers- en werknemersorganisaties, niet groot. Voor de vakbeweging is een geleide loonpolitiek waarschijnlijk alleen aanvaardbaar als de loonpolitiek onderdeel uitmaakt van een samenhangend plannings- en orderingsbeleid, dat zich uitstrekt tot het gehele sociaal-economische gebeuren.

NOTEN.

1. Zoals gezegd stamt het pleidooi van Van den Doel c.s. uit 1976. Omdat met name Van den Doel tot op heden niet van standpunt veranderd is, en omdat de economische situatie sindsdien geenszins verbeterd is, heeft de argumentatie van Van den Doel c.s. niet aan actualiteitswaarde ingeboet. Overigens zij hier opgemerkt dat de weergave van het pleidooi van Van den Doel c.s. in de tekst gebaseerd is op Van den Doel c.s. 1976a en 1976b. Ten behoeve van de leesbaarheid zullen we hiernaar niet telkens verwijzen in de tekst.
2. Zie Olson 1974. Wij volgen hier op de voet Van den Doel's weergave van de theorie van Olson.
3. Men moet deze veronderstelling niet al te letterlijk opvatten en meer interpreteren als: het niet dulden van grote inbreuken op het eigen belang enz. Zie Van den Doel c.s. 1976a, p.265.
4. Vergelijk het onderscheid tussen oligopolie en volledige mededinging in de prijstheorie (Van den Doel c.s. 1976a, p.265).
5. Het authentieke Prisoners' Dilemma zal hier niet behandeld worden. Zie daarvoor Van den Doel c.s. 1976a, p.265 en uitgebreider Van den Doel 1978, pp.74-77; De Beus 1978a, pp.134-135.
6. Ten behoeve van de leesbaarheid van de tekst zal in het vervolg alleen hij/zijn worden gebruikt. Er zij echter op gewezen dat een en ander in even sterke mate geldt voor vrouwelijke burgers c.q. vakbondsleden.
7. Zie Van den Doel c.s. 1976a, p.264; Van den Doel 1976c, pp.28-29.
8. Wij hebben de alternatieve uitwegen uit het Prisoners' Dilemma, die slechts in de literatuur voorkomen en door geen enkele auteur in de Nederlandse discussie zijn ingebracht, buiten beschouwing gelaten. Zie hiervoor o.a. Van den Doel 1978, pp.87-93.
9. Men dient herbij te bedenken dat het pleidooi van Van den Doel c.s. geschreven werd ten tijde van het kabinet-Den Uyl. Intussen zullen de drie auteurs waarschijnlijk van mening zijn dat ook de derde voorwaarde niet vervuld is. Zie echter Van den Doel 1979, p.135.
10. Zie voor kritiek op de veronderstellingen van het toegepaste Prisoners' Dilemma o.a. Peper 1976; Ramondt 1977; Driehuis 1980. Zie voor tegenkritiek van Van den Doel, Van den Doel 1977b, 1978.
11. Vergelijk Driehuis 1975a en Kramer 1979, p.1223.
12. Overigens dient hierbij aangetekend te worden dat ook andere auteurs reeds gewezen hebben op het statistisch zwakke fundament van de afwentelingsvariabele in de VINTAF-II loonvergelijking; zie Compaijen & Van Til 1978, pp.115-116; Kaatee 1979, p.491.

13. Zie echter Driehuis 1975a, p. 660.
14. Deze indruk krijgt men inderdaad bij lezing van het nu volgende citaat: "Nu voor-
spelt het Prisoners' Dilemma niet dat de vakbeweging nimmer bereid zal zijn te
matigen, maar dat een dergelijke matiging altijd minder zal zijn dan de werknemers
zelf nodig achten om hun eigen wensen op het gebied van de overheidsbestedingen en
de sociale zekerheid te financieren." (Van den Doel 1979, p. 131). Van den Doel
voelt hier zelf trouwens ook wel 'nattigheid', want vervolgens stelt hij: "De vraag
is natuurlijk, hoe je deze stelling empirisch kunt toetsen." (Van den Doel, *ibid.*).
Het zou te ver voeren om hier in te gaan op de 'oplossing', die Van den Doel voor
dit probleem aandraagt. Naar onze opvatting is deze 'oplossing' echter volstrekt
ontoereikend. Ook de meeste recente poging van De Beus en Van den Doel (nog niet
gepubliceerd) om de relevantie van het Prisoners' Dilemma cijfermatig te onder-
bouwen lijkt, op zijn zachtst gezegd, weinig overtuigend (zie de ongezouten kritiek
van Driehuis daarop, Driehuis 1980, pp. 206-208.).
15. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van enige voorzitters van FNV-bonden in het artikel
van Kooistra (1979, p. 10).
16. Zie Peper 1976, p. 315; Jacobs 1976, p. 527 ; Albeda 1977, p. 20 ; Ramondt 1977,
pp. 152, 157.

HOOFDSTUK 6 : SAMENVATTING EN BESLUIT.

In dit hoofdstuk zal een samenvatting worden gegeven van de in voorgaande hoofdstukken bereikte conclusies. Tevens zullen nog enkele concluderende slotopmerkingen worden gemaakt over bepaalde aspecten, verbonden aan een eventuele herinvoering van de geleide loonpolitiek.

In hoofdstuk 1 zijn we tot de conclusie gekomen dat de geleide loonpolitiek in haar beginjaren (1945-1947) niet effectief is geweest. Het gelukte in deze jaren niet om de belangrijkste loonpolitieke doelstelling, te weten bevriezing van het reële loonpeil, te realiseren. In 1948 kregen de loonpolitieke autoriteiten middels een verstrakking van het loonbeleid voor het eerst daadwerkelijk greep op de loonontwikkeling. Men slaagde erin om de reële lonen tussen 1948 en 1953 per saldo niet te laten stijgen. In de periode 1948-1953 vond er zodoende een significante loonmatiging plaats. De arbeidsinkomensquote van bedrijven daalde in deze periode met ca. 10 punten.

Is de geleide loonpolitiek in de periode 1948-1953 nu effectief geweest?

De cijfers wijzen in ieder geval wel in die richting. In hoofdstuk 1 hebben we hier echter nog een belangrijke kanttekening bij geplaatst. Men kan zich namelijk afvragen in hoeverre de bereikte loonmatiging een gevolg is van het gevoerde loonbeleid, dan wel van de bijzondere omstandigheden ('harmonieuze' arbeidsverhoudingen, wederopbouwideologie) die het sociaal-economische klimaat vlak na de oorlog kenmerkten. In dit verband is gewezen op een mogelijke paradox in het loonbeleid. Deze paradox zou inhouden dat het loonbeleid het meest effectief is als ze het minst noodzakelijk is. Wij hebben gesteld dat het bestaan van een dergelijke paradox ons aannemelijk lijkt. Op zich zou dat een aanmerkelijke relativering van de rol, en ook van het belang, van de geleide loonpolitiek met betrekking tot de bereikte loonmatiging impliceren. Immers, bij afwezigheid van de geleide loonpolitiek zou de bedoelde loonmatiging wellicht evenzeer betracht zijn. Stelt men zich echter op dit standpunt dan blijft onverklaard waarom in de jaren 1945-1947 geen loonmatiging is gerealiseerd, terwijl de 'bijzondere omstandigheden' toen uiteraard even sterk, of nog sterker, golden.

Voorshands kan om die reden, dünkt ons, de geleide loonpolitiek in de periode 1948-1953 een zekere effectieve invloed niet ontzegd worden. Wel zij daarbij aangetekend dat deze effectieve invloed, zoals we getracht hebben duidelijk te maken, onder 'bijzondere omstandigheden' verwezenlijkt is.

In hoofdstuk 1 zijn we eveneens tot de conclusie gekomen dat de reële lonen in 1945, gezien de slechte economische situatie waarin Nederland destijds ver-

keerde, op een relatief hoog niveau gestart zijn. Derhalve kan niet gesteld worden dat de geleide loonpolitiek - objectief gezien - een laag loonpeil heeft bewerkstelligd. De effectieve invloed van de geleide loonpolitiek op het loonpeil moet dan ook primair gezocht worden in de over de periode 1948-1953 bereikte loonmatiging (zie boven) en niet in de vaststelling van het loonpeil in 1945.

In hoofdstuk 2 is de effectiviteit van het loonbeleid in de periode 1954-1964 onderzocht. Gebleken is, dat de loonpolitieke norm van deze periode - koppeling van de reële loonstijging aan de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling - vrijwel permanent overschreden is. Deze overschrijding is vooral veroorzaakt door een relatief omvangrijke incidentele/autonome loonbeweging. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben aangetoond kan de autonome loonbeweging opgevat worden als een maatstaf voor de (in)effectiviteit van de geleide loonpolitiek.

Een analyse van de loonbeweging in de periode 1954-1964 heeft twijfel doen ontstaan ten aanzien van de effectieve invloed van het loonbeleid in die periode. Dat beleid bleek telkenmale gefrustreerd te worden door het optreden van een omvangrijke autonome loonbeweging, met name in jaren van toenemende spanning op de arbeidsmarkt.

Deze in hoofdstuk 2 gerezen twijfel is versterkt door de conclusies van hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk is aan de hand van de loonvergelijking uit het 69-C jaar-model van het CPB - en eigenlijk ook aan de hand van de loonvergelijking uit het VINTAF-II model - gebleken dat de loonontwikkeling in de periode 1954-1964 bevredigend verklaard kan worden uit het verloop van economische grootheden als de prijzen, de arbeidsproduktiviteit, de werkloosheid en de belasting- en premiedruk. De effectieve invloed van het loonbeleid komt in deze vergelijking niet tot uitdrukking. Omdat de verklaring die het CPB hiervoor geeft ons niet heeft kunnen overtuigen, heeft het gesignaleerde feit de reeds bestaande twijfels omtrent de effectiviteit van de geleide loonpolitiek nog verder versterkt.

In hoofdstuk 4 hebben we de loonontwikkeling in Nederland ten tijde van de geleide loonpolitiek vergeleken met de loonontwikkeling in andere Europese landen in diezelfde periode. Deze internationale vergelijking vormt op zijn zachtst gezegd geen aanleiding om de conclusies ten aanzien van de (in)effectiviteit van de geleide loonpolitiek te herzien. De Nederlandse loonontwikkeling blijkt in de periode 1952-1964 krachtiger te zijn geweest dan in enig ander Europees land. Ook de loonkosten per eenheid produkt zijn in Nederland gedurende de geleide loon-

politiek sterker gestegen dan in het buitenland. De Nederlandse concurrentiepositie is daardoor tijdens de geleide loonpolitiek voortdurend verslechterd. In hoofdstuk 4 zijn we eveneens aan de weet gekomen dat de prijzen en de lonen in Nederland zich in de beginperiode van de geleide loonpolitiek op een aanzienlijk lager niveau bevonden dan de prijzen en de lonen in de meeste andere Europese landen. Het relatief lage Nederlandse prijspeil in die periode valt vooral toe te schrijven aan de onderwaardering van de Nederlandse gulden. Het - internationaal gezien - relatief lage Nederlandse loonniveau in de beginjaren van de geleide loonpolitiek hangt waarschijnlijk vooral samen met de relatief zeer slechte economische toestand van de Nederlandse economie vlak na de oorlog, alsmede met een reeds langer bestaand niveauverschil tussen de Nederlandse lonen en de lonen in enkele andere Europese landen. Het bovengenoemde loonniveauverschil is in ieder geval niet door de geleide loonpolitiek gecreëerd. Het loonbeleid heeft, met name door de in de jaren 1949-1951 doorgevoerde reële loonsverlaging, hooguit bijgedragen tot een vergroting van het loonniveauverschil.

De sterke expansie van de Nederlandse export ten tijde van de geleide loonpolitiek lijkt dan ook vooral te danken aan het relatief lage Nederlandse loon- en prijspeil bij de aanvang van de geleide loonpolitiek. Door dit absolute concurrentievoordeel kon Nederland zich gedurende de gehele periode van de geleide loonpolitiek een relatief sterke loonstijging, en daarmee een verslechtering van de relatieve concurrentiepositie, veroorloven zonder dat zulks de uitvoerexpansie in gevaar bracht. In 1966 is dit absolute concurrentievoordeel echter volkomen geërodeerd door de scherpe loonstijgingen in de voorafgaande periode en de opwaardering van de gulden in de jaren zestig.

Bovenstaande samenvatting geeft aan, dat de effectieve invloed van de geleide loonpolitiek voor het grootste deel van de periode niet te traceren is. Slechts voor de periode 1948-1953 valt er een duidelijke invloed waar te nemen; en binnen deze periode geldt dat weer met name voor de jaren 1949-1951 waarin een daling van de reële lonen is doorgevoerd. Bij dit alles dient men nog te bedenken dat tot 1953 ook de 'bijzondere omstandigheden' in het naoorlogse Nederland hier hun steentje toe hebben bijgedragen. Vanaf 1954 is de effectiviteit van de geleide loonpolitiek uiterst gering gebleken.

Het mag tegen deze achtergrond dan ook geen verbazing wekken dat wij in hoofdstuk 5 kritiek hebben uitgeoefend op het aldaar behandelde pleidooi van Van den Doel c.s. voor herinvoering van de geleide loonpolitiek. Op dit pleidooi zelf, alsmede de theoretische basis ervan, zal hier niet meer ingegaan

worden. Gemakshalve verwijzen wij hiervoor naar de samenvatting van hoofdstuk 5. Op deze plaats zij volstaan met enkele concluderende opmerkingen over een eventuele herinvoering van de geleide loonpolitiek.

De ervaringen met de geleide loonpolitiek, zo leert onze analyse in de hoofdstukken 1 tot en met 4, zijn niet van dien aard dat verwacht mag worden dat een geleide loonpolitiek vandaag de dag wél effectief zou zijn. Ook thans zullen onder een geleide loonpolitiek de incidentele en zwarte looncomponenten als uitlaatkleppen voor onderdrukte marktkrachten gaan fungeren, tenzij de in te voeren geleide loonpolitiek thans ingebed wordt in een samenhangend plannings- en orderingsbeleid, dat zich uitstrekt tot het gehele sociaal-economische gebeuren en dat gericht is op regulering van marktprocessen. In het kader van een dergelijke planningspolitiek mag men namelijk verwachten dat ook de (markt)factoren, die normaliter de loonontwikkeling plegen te bepalen, beter beheersbaar worden. Interessant is in dit verband dat de vakbeweging alleen bereid lijkt in te stemmen met herinvoering van de geleide loonpolitiek als deze deel uitmaakt van een omvattend planningsbeleid als hierboven geschetst.

Het komt ons voor dat men ten aanzien van de herinvoering van de geleide loonpolitiek een (politieke) keuze zal moeten maken uit de volgende twee alternatieven. Ofwel men opteert voor een herinvoering van de geleide loonpolitiek, maar dan moet deze ingepast worden in een samenhangend plannings- en orderingsbeleid om effectief en aanvaardbaar te kunnen zijn. Ofwel men acht een dergelijk ingrijpend planningsbeleid ongewenst - om wat voor redenen dan ook -, maar dan dient men ook herinvoering van de geleide loonpolitiek af te wijzen en de onderhandelingsvrijheid van de vakbeweging te respecteren c.q. intact te laten. Naar onze mening gaat het namelijk niet aan om voor langere duur één belangengroepering aan banden te leggen en de overige belangengroepen vrij spel te laten. De geschiedenis van de geleide loonpolitiek heeft bovendien bewezen dat een geleide loonpolitiek in een dergelijke situatie nauwelijks effectief is.