

Willem Dercksen /
Geert Woltjer*

Werkt geleide loonpolitiek?

Bespreking van

N. van Hulst, *De effectiviteit van geleide loonpolitiek in theorie en praktijk*
Wolters-Noordhoff, Groningen 1984

Sedert de tweede wereldoorlog heeft Nederland langer wel dan niet een geleide loonpolitiek gekend. In de jaren 1945 tot en met 1962 ononderbroken, daarna van tijd tot tijd: 1966-'67, 1971, 1974, 1976 en 1979-'82. Er is veel geschreven over de institutionele opzet, de bedoelde en onbedoelde gevolgen en de (on)wenselijkheid van geleide loonpolitiek. Studies naar de effectiviteit ontbraken daarentegen. Windmuller en De Galan stellen zelfs dat de resultaten van deze politiek niet nauwkeurig zijn te meten, onder meer omdat niet vast staat welke criteria moeten worden gehanteerd, omdat een vergelijking met een Nederlandse loonontwikkeling zonder geleide loonpolitiek niet mogelijk is, een vergelijking met andere landen de vraag oproept of terecht het loonbeleid als oorzaak van de verschillen wordt aangewezen, de loonontwikkeling door meer factoren dan het loonbeleid wordt bepaald en niet duidelijk is hoe mogelijke 'inhaaleffekten' na een periode van geleide loonpolitiek moeten worden beoordeeld (Windmuller en De Galan II, 1977, 96-97).

Bezien tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat Van Hulst de stoute schoenen heeft aangetrokken met een poging de effectiviteit van de geleide loonpolitiek te meten. De resultaten van zijn onderzoek zijn, gezien de vrij stellige konklusies, niet slechts wetenschappelijk interessant, maar ook politiek belangrijk. Overheidsinvloed op de loonvorming is thans politiek gezien niet meer bon ton, maar het is niet uitgesloten dat dit een mode van de dag is, in de hand gewerkt door de economische omstandigheden van de afgelopen jaren en de reacties daarop van de werkgevers- en werknemersorganisaties in het kader van de Centrale Aanbevelingen van november 1982 (loonmatiging en arbeidstijdverkorting). De discussie over de vraag of de geleide loonpolitiek definitief moet worden bijgezet in het museum van de Nederlandse sociaal-economische politiek is evenwel noch in de

PvdA, noch in het CDA gesloten. In een recent SER-advies stelde een minderheid van vier kroonleden, met een verschillende politieke oriëntatie, zich op het standpunt dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van de primaire inkomensvorming, die zij ook instrumenteel tot gelding moet kunnen brengen (SER, 1983). In het onderstaande gaan we na of Van Hulst's onderzoek nieuwe argumenten oplevert in de discussie over geleide loonpolitiek. De centrale vraag in zijn onderzoek is of de overheid in een westerse volkshuishouding in staat is om door middel van een geleide loonpolitiek een gematigder ontwikkeling van de nominale loonvoet te bewerkstelligen dan bij vrije loonvorming tot stand zou komen. Deze probleemstelling wordt vanuit twee invalshoeken onderzocht, een theoretische en een empirische. In een slothoofdstuk worden de theoretische en de empirische inzichten verbonden.

1 Geleide loonpolitiek in theorie

In het theoretische deel van zijn onderzoek gaat Van Hulst na welke argumenten de neoklassieke en de postkeynesiaanse theorie over de loonvorming opleveren ten gunste van een geleide loonpolitiek en welke invloed een geleide loonpolitiek volgens deze theorieën zal hebben. Het doel van deze exercitie is om een theoretische verklaring te vinden voor de in het empirisch deel van de studie gevonden resultaten over de effectiviteit van geleide loonpolitiek.

Van Hulst noemt een vijftal mogelijke theoretische verklaringen voor geleide loonpolitiek. De eerste drie ontleent hij aan de neoklassieke theorie:

1. het verlagen van de natuurlijke werkloosheidsgraad;
2. het afzwakken van inflatieverwachtingen;
3. het doorbreken van loonstarheid.

De beide andere verklaringen ontleent hij aan de postkeynesiaanse theorie en hebben betrekking op:

4. het doorbreken van het 'prisoner's dilemma';
 5. het doorbreken van de 'target real wage'-strategie van vakbonden.
- Op elk van deze verklaringen zullen wij kort ingaan.

Ad 1. Loonpolitiek kan leiden tot het verlagen van de natuurlijke werkloosheidsgraad indien zij een door de 'monopoliekracht' van vakbonden veroorzaakte arbeidsmarktimperfection elimineert. Verondersteld wordt dat nutsmaximalisatie van vakbonden met een monopoliepositie resulteert in een hogere loonvoet en een lagere werkgelegenheid dan onder condities van volkomen concurrentie tot stand zou komen. Met behulp van een geleide loonpolitiek kan men proberen een lagere loonvoet te bewerkstelligen met een geringere werkloosheid als resultaat.

Ad 2. Indien wordt geprobeerd de prijsinflatie te verlagen door middel

van een restriktief vraagbeleid, zal deze vraagdaling zich primair uiten in een dalende afzet en een daarbij behorende stijging van de werkloosheid. Grote verminderingen van de prijsstijgingen lijken niet haalbaar zolang de nominale lonen nog stijgen. Pas als de werkloosheid de loonstijging doet verminderen, zal de inflatie gaan afnemen (Phillips-kurve). Door een overtuigende geleide loonpolitiek kunnen de verwachtingen ten aanzien van de loonkosteninflatie worden afgezwakt, waardoor een relatief kleine daling van de vraag (met de daarbij behorende werkloosheid) al voldoende is om de prijsinflatie af te remmen. Een geleide loonpolitiek kan dus een afremming van de inflatie bewerkstelligen zonder al te grote onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt te veroorzaken.

Ad 3. Van Hulst beredeneert deze verklaring op grond van de '*kontrakttheorie*'. Uitgaande van deze theorie sluiten werkgevers en werknemers, beide uit eigenbelang, impliciete contracten af die een lange-termijn-groei van het reële inkomen impliceren. Het eigenbelang van werkgevers is hier bijvoorbeeld het drukken van kosten verbonden aan een hoog personeelsverloop en het opbouwen van een ervaren en toegewijd personeelsbestand. Het werknemersbelang wordt gezien als het vermijden van risico's verbonden aan de fluktuaties op de arbeidsmarkt. Een impliciet kontrakt wordt in deze theorie opgevat als een soort werknemersverzekering tegen door de arbeidsmarkt geïntroduceerde inkomensfluktuaties. De theorie veronderstelt dat de impliciete contracten niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn door veranderende economische omstandigheden. Dit kan ervoor pleiten deze contracten tot aanpassing te dwingen. Omdat een geleide loonpolitiek dan een inbreuk op de (rationele) impliciete contracten maakt, levert deze theorie tegelijkertijd ook een argument tégen de effectiviteit van geleide loonpolitiek: partijen zullen trachten deze te ontduiken.

Ad 4. Volgens het theorema van het *prisoner's dilemma* kan rationele besluitvorming op mikro- of mesoniveau irrationeel zijn op makro-niveau. Voor de toepasbaarheid van het dilemma op de loonontwikkeling moet enerzijds worden verondersteld dat een te sterke makro-economische loonstijging reperkussies heeft voor de kollektieve goederen werkgelegenheid en prijsstabiliteit; anderzijds moet onzes inziens op mikro-economisch niveau worden verondersteld dat een loonsverhoging, bewerkstelligd door een individuele vakbond, nauwelijks konsekwenties heeft voor de werkgelegenheidskansen van de leden van die vakbond. Indien dit het geval is, vallen de kosten en baten van een loonstijging voor de individuele vakbonden niet samen met die voor de maatschappij als geheel. Geleide loonpolitiek kan zo bezien een evenwichtiger arbeidsmarkt bewerkstelligen dan in geval van vrije onderhandelingen.

Ad 5. Als laatste theoretisch argument voor een geleide loonpolitiek noemt Van Hulst het doorbreken van een '*target real wage*'-strategie

van vakbonden. Volgens deze postkeynesiaanse theorie streven vakbonden een institutioneel bepaalde groeivoet van het beschikbaar inkomen na. Indien deze gewenste groeivoet hoger is dan de stijging van de arbeidsproductiviteit, zullen er inflatoire krachten ontstaan die alleen door een geleide loonpolitiek kunnen worden beheerst. Een veronderstelling van de 'target real wage'-theorie is dat de loonwensen van vakbonden onvoldoende verband houden met economische omstandigheden. Ook in het licht van deze theorie is het argument voor geleide loonpolitiek het streven naar marktconformiteit.

Als we het geheel van de argumenten overzien blijken deze in essentie neer te komen op de stelling dat geleide loonpolitiek obstakels kan slechten waardoor het loonpeil het evenwichtspeil, zoals dat uit een perfecte arbeidsmarkt zou voortvloeien, dichter benadert. Deze benadering impliceert dat de doelstelling van geleide loonpolitiek door Van Hulst wel erg beperkt geïnterpreteerd is. Het bevorderen van een marktconforme loonvorming is slechts één van de mogelijke doelstellingen voor geleide loonpolitiek. Geleide loonpolitiek kent verscheidene andere functies. Ze kan worden gehanteerd als instrument voor conjunctuurbeheersing, als instrument om financieringsruimte voor investeringen te creëren, of als instrument bij het afdwingen van een rechtvaardiger inkomensverdeling. Ook op grond van deze criteria moet de effectiviteit van een geleide loonpolitiek beoordeeld worden. Met name de sociale-rechtvaardigheidsdoelstelling kan op gespannen voet staan met het streven naar loonmatiging (zie paragraaf 2).

Ook de wijze waarop geleide loonpolitiek wordt gekarakteriseerd is zeer beperkt. Van Hulst vat geleide loonpolitiek overwegend op als een mechanisch dwanginstrument, te hanteren door de overheid. Slechts een enkele keer wijst hij erop dat loonpolitiek ook een edukatief doel kan hebben. Loonpolitiek kan de partijen op de arbeidsmarkt leren hun inflatieverwachtingen te matigen (p. 86 en 89). Dit 'mechanisch dwangperspectief' komt tot uitdrukking in de relatief grote nadruk die Van Hulst legt op mogelijke ontduikingen (incidentele loonstijgingen, zwarte lonen, lonen in natura) en daarmee op de potentiële ineffektiviteit van geleide loonpolitiek. Tegenover deze optiek kan een andere worden gesteld: geleide loonpolitiek als symbolische uitdrukking van een globale overeenstemming tussen arbeidsmarktpartijen over het beheersen van de loonontwikkeling. Voor de plausibiliteit van dit concurrerend perspectief zijn in de Nederlandse historie en literatuur (bijv. Windmuller en De Galan, 1977) de nodige aanknopingspunten te vinden. In ons land bleek geleide loonpolitiek in de jaren veertig en vijftig vooral mogelijk door de steun van de werkgevers- en de werknemersorganisaties, zij het nogal eens contre coeur. Het wegvallen van dit maatschappelijk draagvlak betekende in het begin van de jaren zestig het einde van de

(gedifferentieerde) loonpolitiek (Hueting, De Jong Edz. en Neij, 1982). Deze historische gegevens laten zien dat geleide loonpolitiek naast een element van dwang ook een element van overeenstemming kan bevatten. Parafrazerend op de Amerikaanse socioloog W.I. Thomas kan vervolgens in theorie het volgende effect worden verondersteld: "als mensen een situatie als effectief definiëren, dan is die daarmee wat de gevolgen betreft effectief."

Anders gezegd: als de arbeidsmarktpartijen geleide loonpolitiek in hun belang achten zullen zij minder geneigd zijn deze te ontduiken dan in het geval zij de loonpolitiek als louter dwang ervaren. De portee van deze kanttekening is dat het beoordelen van de effectiviteit van geleide loonpolitiek aandacht vergt voor het maatschappelijk draagvlak waarop zij in meer of mindere mate rust.

2 Geleide loonpolitiek in Nederland

Het tweede deel van Van Hulst's studie handelt over de effectiviteit van geleide loonpolitiek in de praktijk. Hij bespreekt daartoe Amerikaans en Engels onderzoek naar wat met de nodige verbeelding geleide loonpolitiek in deze landen kan worden genoemd en doet verder verslag van eigen onderzoek naar de effectiviteit van de loonpolitiek in ons land. We beperken ons hier tot de voor Nederland gevonden resultaten.

Van Hulst hanteert twee maatstaven om de effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen:

- a. de mate waarin de loonpolitieke doelstellingen in de praktijk zijn gerealiseerd;
- b. een vergelijking van de feitelijke loonvoetontwikkeling met die welke bij vrije loonvorming zou zijn ontstaan. De laatste ontwikkeling is geschat op basis van een het Vintaf-II-model van het CPB ontleende loonvoetvergelijking.

Als beperking van deze benadering noemt Van Hulst dat de invloed van de geleide loonpolitiek op de loonvoetstijging alleen op makro-niveau wordt onderzocht. Effekten op meso- en mikroniveau blijven buiten beschouwing, evenals 'andere neveneffecten', zoals de invloed op de stakingsactiviteit.

Aan het tweede hierboven genoemde criterium kent Van Hulst het zwaarste gewicht toe. Dit moet een nadeel van het eerste criterium ondervangen. Het eventueel wèl realiseren van de loonpolitieke doelstellingen sluit immers niet uit dat een zelfde ontwikkeling bij vrije onderhandelingen uit de bus had kunnen komen. In zo'n (theoretisch) geval zou de loonpolitiek overbodig geweest zijn en kan zij bezwaarlijk effectief worden genoemd. In het onderstaande zullen we de resultaten van Van Hulst's onderzoek volgens beide criteria bespreken.

De realisatie van de doelstellingen

De loonpolitieke doelstellingen zijn zelden zonder meer te relateren aan de loonvoetontwikkeling. Stabilisatie, matiging, prijkscompensatie, produktiviteitsontwikkeling, rechtvaardige loonontwikkeling, CAO-verbetering zijn sleutelwoorden bij het formuleren van een loonbeleid. Dit soort doelstellingen laat zich niet in alle gevallen vertalen in ondubbelzinnige normen waaraan de feitelijke loonontwikkeling kan worden afgemeten. De kwaliteit van de vertaling bepaalt daardoor mede het antwoord op de vraag of de doelstellingen van de loonpolitiek zijn gerealiseerd.

Globaal gesteld hanteert Van Hulst de volgende werkwijze bij het vergelijken van de loonontwikkeling met de loonpolitieke doelstellingen. De loonontwikkeling wordt geoperationaliseerd als de ontwikkeling van de loonsom per werknemer (de loonvoet). De data hieromtrent zijn te vinden in het *Centraal Economisch Plan*. De loonpolitieke doelstellingen voor de jaren 1945-1962 zijn ontleend aan literatuur over de loonpolitiek en aan het overzicht van de algemene maatregelen ten aanzien van lonen en andere arbeidsvoorwaarden, opgesteld door de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (voorheen het Loonbureau) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De loonpolitieke doelstellingen zijn (voor ieder jaar afzonderlijk) als volgt geoperationaliseerd:

1945 - 1953: volgen van de consumptieprijsstijging

1954 - 1958: volgen van de consumptieprijsstijging en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit

1958 - 1962: idem, aangevuld met additionele compensaties voor huurverhogingen in bepaalde jaren.

Voor de latere loonpolitieke jaren werkt Van Hulst met wat hij ex-ante-normen noemt: ramingen van de overheidsdoelstellingen in een bepaald jaar door het CPB, zoals in de *Macro Economische Verkenning* en het *Centraal Economisch Plan*. Deze loonramingen van het CPB lenen zich hier volgens Van Hulst toe, "omdat zij vaak een exogeen karakter dragen, dat wil zeggen niet gebaseerd zijn op modeluitkomsten, maar op beleidsdoeleinden" (p. 211).

De hierboven geschetste 'vertaling' van zowel de loonpolitieke doelstellingen als de loonontwikkeling schiet onzes inziens op een tweetal punten tekort.

a. *De vertaling van de loonpolitieke doelstellingen* is erg 'grof'. Allereerst zijn voor de jaren 1951 tot 1953 en 1957/'58 de door Van Hulst gehanteerde normen naar onze mening te hoog, omdat er in deze jaren mede langs loonpolitieke weg een bestedingsbeperking werd doorgevoerd. In de jaren na de bestedingsbeperkingen stelt Van Hulst de normen te laag, omdat hij geen rekening houdt met het ongedaan maken van de bestedingsbeperking. Voor de jaren 1945-1962 als

geheel zijn de door Van Hulst gehanteerde normen te laag, omdat naast loonbeheersing ook andere doelstellingen telden met een opwaarts effect op de loonontwikkeling, namelijk rechtvaardigheids-overwegingen en het bevorderen van prestatiebeloningen.

Een belangrijke doelstelling van de geleide loonpolitiek in de jaren na de oorlog is het realiseren van een rechtvaardiger (gelijkmatiger) loonstruktuur dan ons land voor de oorlog kende. De geleide loonpolitiek kende bijvoorbeeld een minimumloon *avant la lettre*, een loonvloer en daarnaast ook een loonmaximum (Fortuyn, 1981, 182). Vooral de landarbeiders hebben hier sterk van geprofiteerd en meer in het algemeen de werknemers in de 'zwakke' bedrijfstakken. Vooral binnen de sociaal-demokratie telde deze rechtvaardigheidsoverweging zwaar (Dercksen e.a., 1982). Deze rechtvaardigheidsdoelstelling had evenwel haar prijs: een opwaartse druk op de loonsom. Van Hulst laat dit buiten beschouwing.

Naast het gestalte geven aan rechtvaardigheidsoverwegingen werd na de oorlog het stimuleren van prestatiebeloningen belangrijk gevonden, teneinde de arbeidsproductiviteit te bevorderen. Het College van Rijksbemiddelaars (CvR) stond loonsverbeteringen toe, voortvloeiende uit de invoering van prestatiebeloningen – vaak in samenhang met het invoeren van een systeem van funktieclassifikatie. Vooral de prestatiebeloning maakte loonsverbetering mogelijk. Voor wat indertijd 'wetenschappelijk gemeten tarieven' werden genoemd stond het CvR een tariefplafond van 25% op het funktieloon toe en in sommige gevallen werd dit plafond geheel weggelaten (Levenbach, 1955, 25). In een niet te kwantificeren aantal gevallen werd ook een 'oneigenlijk' gebruik gemaakt van prestatielonen, teneinde aan de regels van de loonpolitiek te ontsnappen (Fase, 1980). Voor zover de prestatielonen niet oneigenlijk waren is de resulterende opwaartse druk op de loonsom konform de doelstellingen van de geleide loonpolitiek. Zowel de rechtvaardigheidsdoelstellingen als de funktieclassifikatie en de prestatiebeloning hadden een moeilijk te kwantificeren effect op de loonvoet. Dit impliceert dat de door Van Hulst gekozen operationalisering van de loonpolitieke doelstellingen rijkelijk laag is.¹

1. Voor de kwantificering van een interpretatiemarge zijn nauwelijks gegevens voorhanden. Een zeer grove schatting van de invloed van de prestatiebeloning op de loonvoetontwikkeling in deze jaren komt uit op 7,5 procentpunten. De vooronderstellingen daarbij zijn de volgende: Fase (1980, 632) meldt dat tot 1947 de ruimte voor prestatiebeloning boven het funktieloon circa 10% bedroeg. Vanaf 1947 werd een maximum van 25% mogelijk. Stel nu dat het verschil (15%) in de loop der jaren door 50% van de werknemers

(op 'eigenlijke' of 'oneigenlijke' wijze) gerealiseerd werd, dan is het effect op de loonvoetontwikkeling 7,5 procentpunten. Over de algehele toename van prestatielonen zijn geen gegevens bekend. Evenmin over de omvang van loonstijgingen ten gevolge van de invoering van funktieclassifikatie en/of het opheffen van onrechtvaardig geachte loonsverschillen. Al met al komt het ons voor dat een interpretatiemarge van 10 procentpunten niet geheel uit de lucht gegrepen is.

b. Het gebruik van de makro-ekonomische *loosomontwikkeling als maat voor de loonontwikkeling* is onzes inziens bezwaarlijk. Deze 'vertaling' onttrekt bij de beoordeling van de geleide loonpolitiek een facet aan het oog dat van belang is voor een goed begrip van de werking en de mogelijke effectiviteit. Slechts in enkele jaren (1974, 1980-1982) was het beleid voldoende geëquipeerd om – met uitzondering van de incidentele loonontwikkeling – alle componenten van de loonvoet te beheersen. In de jaren 1945 tot 1962 en 1966/'67 valt circa 20% der werknemers (over het algemeen de hoger gesalarieerden) buiten de jurisdictie van de geleide loonpolitiek. In de jaren 1971 en 1976 vallen de 'niet-CAO-werknemers' buiten het kader van de loonmaatregelen (DCA, 1984). Hiermee stelt zich de volgende methodologische vraag: is het overschrijden of realiseren van de loonpolitieke doelstellingen nu toe te schrijven aan de loonontwikkeling van de 'policy-on-werknemers', aan die van de 'policy-off-werknemers', of aan een combinatie van beide loonontwikkelingen? De makro-ekonomische indikator 'loonvoetontwikkeling' biedt hierover geen uitsluitsel. Toch is de vraag belangrijk. Deze kan immers eventueel uitwijzen dat een in beginsel effectief instrumentarium niet tot het realiseren van de makro-ekonomische doelstellingen hoeft te leiden. De hier afgedrukte tabel laat zien dat de bovengemaakte kanttekening niet alleen van academisch belang is. We beperken ons tot de periode rondom de jaren vijftig, omdat dit een aaneengesloten periode van loonpolitieke jaren is. Gegevens over latere, niet-aaneengesloten loonpolitieke jaren worden wellicht vertekend door overloopeffecten

Loonvoet en bruto-weeklonen van mannelijke nijverheidsarbeiders (nominaal); mutaties per jaar

tabel

	loonvoet (a)	weeklonen (b)	verschil (a-b)		loonvoet (a)	weeklonen (b)	verschil (a-b)
1949	3,3	1,2	2,1	1954	9,2	16,2	-7
1950	7,0	10,3	-3,3	1955	8,9	3,6	5,3
1951	10,4	6,3	4,1	1956	8,6	9,3	-0,7
1952	5,4	3,5	1,9	1957	10,8	10,3	0,5
1953	4,2	2,7	1,5	1958	4,4	-0,1	4,5
1949-'53 (gekum.)	34,0	26,1	7,9	1964-'58 (gekum.)	49,4	45,0	4,4
1959	2,4	3,6	-1,2				
1960	8,2	9,8	-1,6				
1961	7,2	7,7	-0,5				
1962	5,9	8,6	-2,7				
1959-'62 (gekum.)	25,78	33,05	-7,27				

Bron: CPB, 1971 en 1984; CBS, 1979.

van voorgaande jaren. De loonvoetontwikkeling blijkt in de jaren 1949 tot 1962 niet parallel te lopen met de ontwikkeling van de lonen van degenen die onder de geleide loonpolitiek vielen. Als representant van die laatste kiezen we de ontwikkeling van de lonen van mannelijke nijverheidsarbeiders. Het betreft de werkelijk verdiende brutolonen, waarbij moet worden aangetekend dat in deze jaren de werkgeverspremies sociale zekerheid zich op een nagenoeg konstant niveau van circa 33% van de brutolonen bewegen (CBS, 1979).

Uit de tabel blijkt dat in de eerste tien jaar de gekumuleerde ontwikkeling van de loonvoet veel sterker is dan die van de arbeiderslonen, terwijl in de jaren van de gedifferentieerde loonpolitiek de arbeiderslonen zich juist sterker ontwikkelen. Dit indiceert een denivellering van looninkomens tot 1959 en een nivellering in de jaren daarna. De gegevens in de tabel duiden er op dat de makro-ekonomische effecten van de loonbeheersing tot 1959 negatief zijn beïnvloed voor de loonontwikkeling van de werknemers die niet onder de jurisdictie van de geleide loonpolitiek vielen — over het algemeen hoger gesalarieerden.

Van Hulst konkludeert op grond van een confrontatie van de door hem geoperationaliseerde doelstellingen van de loonpolitiek met de feitelijke loonvoetontwikkeling dat in de jaren 1949 tot 1962 slechts in zeven van de veertien jaren de loonpolitieke doelstellingen werden gerealiseerd. De normoverschrijdingen zijn evenwel gering: in de jaren 1949-1953 gemiddeld 1,7 procent; van 1954-1958 gemiddeld 0,5 à 1,9 procent;² van 1959-1962 gemiddeld 1,1 procent. Deze bevindingen noopt tot enig commentaar.

Ten eerste levert een confrontatie van jaar tot jaar van doelstellingen en realisaties een vertekend beeld op, omdat (afgezien van de reeds vermelde 'historische bezwaren' tegen de operationalisering) loonsverhogingen wel altijd in één jaar worden toegekend, maar slechts zelden volledig in het jaarloon (of in de makro-ekonomische loonvoet) worden teruggevonden. Men spreekt hier van overloopeffecten.

Kumulatie van doelstellingen en realisaties over een aantal jaren ondervangt dit bezwaar goeddeels. Maakt men een gekumuleerde berekening, dan komt de loonvoetontwikkeling in de jaren 1948-1962 nominaal 18 à 26 procent² hoger uit dan de door Van Hulst geoperationaliseerde loonpolitieke doelstellingen. De verdiende arbeiderslonen overtreffen gerekend over de jaren 1949-1962 de norm met 10 à 18 procent.²

Resumerend: gezien de rijkelijk lage normen van Van Hulst lijken de lonen die onder de werkingsfeer van de geleide loonpolitiek vielen niet of nauwelijks boven de doelstellingen uit te komen. Wel kan men desnoods en voorzichtig konkluderen dat rond de jaren vijftig de

loonvoetontwikkeling de doelstellingen der geleide loonpolitiek te boven ging.

Feitelijke loonontwikkeling en vrije loonvorming

Van Hulst heeft geprobeerd de effectiviteit van de geleide loonpolitiek te meten door een loonvergelijking te schatten, op basis waarvan hij toetst of in perioden van geleide loonpolitiek de loonontwikkeling beperkter was dan in perioden zonder geleide loonpolitiek. De loonvergelijking is geënt op het Vintaf-II-model van het CPB. In deze vergelijking wordt de procentuele loonstijging verklaard uit de procentuele stijging van de consumptie, de procentuele stijging van de arbeidsproduktiviteit, (de inverse van) het werkloosheidspercentage en de stijging van de druk van de sociale premies en belastingen. Behalve de laatste variabele zijn alle verklarende variabelen een half jaar vertraagd opgenomen. De gegevens hebben betrekking op de jaren 1951-1980.

Op basis van een reeks dummy-variabelen voor de perioden met geleide loonpolitiek (de jaren 1951-1962, 1971, 1974, 1976 en 1980) probeert Van Hulst te bepalen of de geleide loonpolitiek effectief is geweest. De insignifikantie van de uitkomsten brengt hem tot de konklusie, dat het tijdpad van de loonontwikkeling misschien wel door geleide loonpolitiek beïnvloed kan worden, maar dat de effectiviteit van de geleide loonpolitiek op middellange termijn op zijn minst aan sterke twijfels onderhevig is (p. 283).

Later stelt hij dat een duurzame beperking van de loonvoetstijging door middel van geleide loonpolitiek niet mogelijk is (p. 285). Ons lijkt alleen de eerste, voorzichtige konklusie juist.

Om dat te beargumenteren zullen we eerst aantonen dat Van Hulst het statistisch materiaal onzorgvuldig heeft gebruikt, waardoor hij theoretisch niet in staat is verschillen te meten. Vervolgens zullen we laten zien, dat er wel degelijk significante verschillen in de loonvergelijking tussen de perioden met en zonder geleide loonpolitiek te onderscheiden zijn en dat deze verschillen zeer goed overeenkomen met de theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek. Tot slot zullen we de voorgaande konklusies relativeren, door te beargumenteren dat structurele verschillen tussen perioden met en zonder geleide loonpolitiek niet zonder meer als het effect van geleide loonpolitiek mogen worden beschouwd.

Van Hulst geeft de volgende schattingsresultaten van de loonvergelijking voor respectievelijk de 'loonpolitieke' en de 'overige' jaren (p. 238-239).

Voor de loonpolitieke jaren 1951-1962, 1971, 1974, 1976, 1980:

$$(1) \quad 1 = 1.53 + 0.92 p + 1.09 y/a - 0.59 w + 0.39 d$$

(1.8) (10.5) (7.8) (3.1) (3.0) $\bar{R}^2 = 0.93$
D.W. = 1.84

Voor de niet-loonpolitieke jaren 1963-1970, 1972, 1973, 1975, 1977-1979:

$$(2) \quad 1 = 6.25 + 0.94 p + 0.41 y/a - 1.06 w + 0.13 d$$

(2.6) (4.2) (1.2) (2.7) (0.3)

$\bar{R}^2 = 0.66$
D.W. = 2.48

waarin:

1 = procentuele stijging van de loonsom per werknemer in bedrijven
p = procentuele stijging van de prijzen van de particuliere consumptie, een half jaar vertraagd

y/a = procentuele stijging van de arbeidsproductiviteit, een half jaar vertraagd

w = werkloosheidspercentage, een half jaar vertraagd

d = procentuele stijging van de druk van de belastingen en sociale premies

(de t-waarden staan tussen haakjes).

Hoewel deze schattingsresultaten duidelijke verschillen suggereren, konkludeert Van Hulst op basis van een Chow-toets dat de vergelijkingen voor beide perioden niet structureel verschillen. Hij werkt dit nog nader uit door met behulp van dummy-variabelen aan te tonen dat ook voor deelperioden van geleide loonpolitiek geen significante verlaging van de konstante term in de loonvoetontwikkeling optreedt. Dit laatste is onzes inziens overbodig, omdat de Chow-toets het al zeer waarschijnlijk maakt dat er geen significante verschillen in de konstante term zijn.

Indien met de vergelijking voor de perioden zonder geleide loonpolitiek de loonontwikkeling voor de periode met geleide loonpolitiek wordt geschat, blijkt de werkelijke loonontwikkeling per jaar gemiddeld 0,5% procentpunten lager te zijn. Dit kulmineert in een 6% lager loonpeil over de loonpolitieke periode 1951-1962. Dit effect is niet significant in statistische zin, maar heeft in de praktijk grote invloed op de uiteindelijke doelvariabele: de winsten. Het waarnemingsapparaat van Van Hulst is dus niet scherp genoeg om de effecten van de geleide loonpolitiek te kunnen meten.

Dit probleem kan verholpen worden als er getoetst wordt op de stabiliteit van individuele koëfficiënten. We hebben daarom uit de vergelijkingen (1) en (2) een vergelijking voor de hele periode— berekend, waarin in tegenstelling tot de door Van Hulst gebruikte methode niet alleen de konstante term tussen de twee onderscheiden perioden mag verschillen, maar ook alle andere koëfficiënten:

$$(3) \quad 1 = 6.25 + 0.94 p + 0.41 (y/a) - 1.06 w + 0.13 d$$

(3.1) (5.1) (1.5) (3.3) (0.3)

$$-4.72 dl - 0.02 p' + 0.67 (y/a)' + 0.47 w' + 0.27 d'$$

(4.0) (0.2) (3.5) (1.4) (1.5) $\bar{R}^2 = 0.84$

waarin:

d_l = dummy voor de loonpolitieke jaren

$p' = d_l \cdot p$

$(y/a)' = d_l \cdot (y/a)$

$w' = d_l \cdot w$

$d' = d_l \cdot d$

In de eerste regel van (3) wordt aangegeven welk effect de variabelen p , (y/a) , w en d op de stijging van de loonsom hebben als er geen geleide loonpolitiek wordt gevoerd (in de vergelijking is d_l dan gelijk aan nul). De tweede regel geeft aan hoe het effect van deze variabelen verandert in jaren met geleide loonpolitiek (d_l is dan gelijk aan één). In jaren met geleide loonpolitiek wordt, als meest relevante voorbeeld, het effect van (y/a) met 0.67 vergroot.

Op basis van vergelijking (3) kan worden gekonkludeerd dat in de loonpolitieke jaren de arbeidsproductiviteit significant meer in de lonen wordt doorberekend dan in andere jaren, terwijl de konstante term in tijden met geleide loonpolitiek significant lager is. De coëfficiënten van w' en d' zijn insignifikant en gevoelig voor vrij kleine veranderingen in de specificatie van de loonvergelijking.

Van Hulst doet in zijn boek weinig moeite de door hem gehanteerde loonvergelijking te interpreteren in het kader van de door hem eerder besproken theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek. Deze kwamen er onzes inziens alle op neer, dat geleide loonpolitiek tot doel kan hebben om al te grote afwijkingen van het evenwichtsloonpeil te corrigeren. Dit impliceert dat in perioden van geleide loonpolitiek een meer marktconforme loonvorming te verwachten is dan in tijden zonder geleide loonpolitiek. Dit is precies de wijze waarop de verschillen tussen vergelijking (1) en vergelijking (2) geïnterpreteerd kunnen worden: in tijden van geleide loonpolitiek is de autonome component van de loonontwikkeling lager en bepaalt de ruimte voor loonstijging vanwege arbeidsproductiviteitsstijgingen voor een groot deel de loonstijgingen.

Aangezien de stijging van de druk van de sociale lasten en belastingen de enige niet marktconforme factor in de loonvergelijking is, die gezien de rol van de overheid bij de bepaling ervan ook bij de geleide loonpolitiek van belang zal zijn, volgt uit de theoretische argumentatie voor geleide loonpolitiek dat de door Van Hulst gebruikte loonvergelijking beter is toegesneden op de jaren met geleide loonpolitiek, dan op de jaren zonder geleide loonpolitiek. Dit komt tot uitdrukking in de hogere \bar{R}^2 voor de jaren van geleide loonpolitiek. Samenvattend lijken de schattingsresultaten in overeenstemming met Van Hulst's theoretische argumentatie voor geleide loonpolitiek te zijn. Van Hulst wekt dus ten onrechte de suggestie dat op basis van zijn materiaal

gekonkludeerd kan worden, dat geleide loonpolitiek nauwelijks effect heeft.

De bovenstaande konklusie moet met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden, op grond van de drie volgende kanttekeningen bij de gehanteerde methodiek. Allereerst was de kontekst waarin de geleide loonpolitiek plaatsvond niet hetzelfde. Zo was er in de periode 1951 tot 1962 overeenstemming over de noodzaak tot markt-konforme loonontwikkelingen. In de jaren zeventig bestond deze overeenstemming niet. In de periode 1959 tot 1962 was de beleidsmatig overeengekomen loondoelstelling waarschijnlijk te laag. Het is dus gevaarlijk de verschillende jaren van geleide loonpolitiek over één kan te scheren.

Ten tweede bestaan de eerste twaalf jaar van de schattingsperiode volledig uit jaren met geleide loonpolitiek en komt geleide loonpolitiek in latere jaren slechts af en toe voor. De loonvergelijking geeft hiermee behalve het effect van de geleide loonpolitiek ook effecten van *strukturele veranderingen* in de loonvorming weer.

Ten derde heeft geleide loonpolitiek naar onze mening tot doel de noodzaak van aanpassing aan marktontwikkelingen symbolisch te onderstrepen, zodat het instrument samenhangt met andere instrumenten gericht op het scheppen van vertrouwen in het beleid. De effecten zijn daardoor per definitie *moeilijk meetbaar*.

Het voorgaande samenvattend zijn we het met de voorzichtige konklusie van Van Hulst eens, dat invloed van de geleide loonpolitiek op de lange-termijn-loonontwikkeling niet goed aantoonbaar is, maar dat geleide loonpolitiek wel effect heeft op het tijdpad van de loonontwikkeling. We hebben aangetoond, dat dit laatste een grotere marktconformiteit van de loonontwikkeling impliceert, en daarmee voldoet aan de door Van Hulst aangevoerde theoretische argumenten voor geleide loonpolitiek.

Naast de genoemde theoretische argumenten heeft de geleide loonpolitiek in Nederland ook tot doel gehad ruimte te scheppen voor interne financiering van investeringen, of te fungeren als instrument voor konjunktuurpolitiek (bestedingsbeperking). Ook uitgaande van deze laatste twee redenen is een afwijking van het tijdpad van de loonontwikkeling al voldoende om van effectiviteit te spreken.

Met het bovenstaande hebben we niet de effectiviteit van de geleide loonpolitiek op langere termijn bewezen. Wel lijkt aangetoond, dat de insignifikantie van de schattingsresultaten van Van Hulst onvoldoende bewijs levert voor de ineffektiviteit van de geleide loonpolitiek.

3 Konklusies

Niettegenstaande de kritische kanttekeningen die hiervoor zijn gemaakt luidt onze konklusie dat het door Van Hulst verrichte

onderzoek een belangrijke bijdrage levert aan de wetenschappelijke bestudering van de effectiviteit van sociaal-ekonomisch beleid, in dit geval de loonpolitiek. Het betreft een terrein waarop het moeilijk is tot 'harde' resultaten te komen. Ook Van Hulst is dat, onzes inziens, niet gelukt. In het onderstaande resumeren we onze bezwaren tegen zijn konklusies over de ineffektiviteit van geleide loonpolitiek.

a. Van Hulst biedt, uitgaande van de neoklassieke en de post-keynesiaanse theorie over loonvorming, een overzicht van mogelijke argumenten vóór geleide loonpolitiek. In essentie komen deze er, onzes inziens, op neer dat geleide loonpolitiek kan bijdragen aan een marktconformer loonpeil. Andere mogelijke redenen ontsnappen echter aan zijn theoretische aandacht, waaronder met name redenen in de sfeer van de sociale rechtvaardigheid. Tevens komt de conceptie dat de effectiviteit van geleide loonpolitiek mede afhankelijk is van haar maatschappelijk draagvlak niet aan bod.

b. In het empirisch deel van zijn onderzoek doet Van Hulst een stoutmoedige poging de effectiviteit van geleide loonpolitiek (in Nederland) te meten. Hij hanteert twee methoden: de vergelijking van doelstellingen en realisaties en een ekonometrische benadering. Bij het vergelijken van doelstellingen en realisaties laat de operationalisatie van beide variabelen te wensen over. Door ons is, mede op basis van aanvullende informatie, een interpretatie gegeven waarmee de geleide loonpolitiek er volgens deze (eerste) methode in de jaren 1949 tot 1962 veel beter afkomt. Het operationaliseringsprobleem is hiermee echter niet opgelost.

c. Ook de ekonometrische benadering leidt onzes inziens niet tot ondubbelzinnige resultaten. Er zijn verschillende problemen, zowel bij de conceptualisering van de functie van de geleide loonpolitiek als bij de verklaring van de loonontwikkeling. Op basis van het beschikbare materiaal lijkt de konklusie van Van Hulst dat de geleide loonpolitiek geen effect heeft op de lange-termijn-loonontwikkeling aan twijfel onderhevig, terwijl zijn geringe aandacht voor de effecten van de geleide loonpolitiek op het tijdpad van de loonontwikkeling onzes inziens niet terecht is.

Onze slotkonklusie is daarom de volgende. Hoewel Van Hulst een wetenschappelijk gezien belangrijke poging heeft gedaan de effectiviteit van geleide loonpolitiek in Nederland te meten, kunnen hier geen politieke gevolgtrekkingen aan worden verbonden. Het politieke debat zal het — mocht geleide loonpolitiek weer aan de orde komen — vooralsnog moeten doen met argumenten betreffende de (on)wenselijkheid en veronderstellingen over de (in)effectiviteit van geleide loonpolitiek. Wetenschappers op dit terrein staan twee wegen open. Zij zullen, om tot harde uitspraken te komen, de effectiviteit van geleide loonpolitiek ofwel op basis van een betere ekonometrische

gedragsvergelijking moeten meten, ofwel voor andere, wellicht minder exakte, invalshoeken moeten opteren.

Literatuur

- CBS, 1979, *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*, Den Haag
CPB, 1971, 1984, *Centraal Economisch Plan 1971 en 1984*, Den Haag
Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, 1984, *Loon- en Arbeidsvoorwaardenvorming 1945-1984*, Den Haag
W. Dercksen, P. Fortuyn en T. Jaspers, 1982, *Vijfendertig jaar SER-adviezen*, deel I, 1950-1964, Deventer
W.J.P.M. Fase, 1980, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Alphen a/d Rijn
P. Fortuyn, 1981, *Sociaal-economische politiek in Nederland 1945-1949*, Alphen a/d Rijn
E. Huetling, F. de Jong Edz. en R. Neij, 1982, *Naar groter eenheid*, Amsterdam
M.G. Levenbach, 1955, *De Nederlandse loonpolitiek* Alphen a/d Rijn
J.P. Windmuller en C. de Galan, 1977, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, 2 delen, Utrecht
SER, 1983, *Advies wetgeving inkomensvorming*, Den Haag 1983/01

Op dit terrein publiceerde TPE eerder:
Noé van Hulst, *De effectiviteit van loonmaatregelen in de jaren zeventig en tachtig*. TPE 6/1



**vlaams
marxistisch
tijdschrift**

**19de jg., nr. 3 : de europese doorbraak van nieuw
rechts – een vlaams katholiek voorman en het ver-
zet 40–45 – löwenthal over benjamin en de anti-
filosofie van sloterdijk
abonnement voor 1985: 500 fr. op 001-0867697-11
van masereelfonds, tweebruggenstraat 13, 9000 gent
bibliotheken en instellingen: 600 fr.**