

Overheidsbeheersing van de lonen, ijzer of bordpapier?

Authors	Nagelkerke,A.G.;van Voorden,W.
Publication Date	1993
Link	https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/02d0d4d7-6ad8-49bd-866a-a43bd725a338
Citation	Nagelkerke , A G & van Voorden , W 1993 , Overheidsbeheersing van de lonen, ijzer of bordpapier? in F W M Boekema (ed.) , Sociale economie : Markten, instituties en beleid . Wolters-Noordhoff , Groningen , pp. 165-181 .
Download Date	2025-02-06 16:23:10
Rights	<p>General rights</p> <p>Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research. - You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain - You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal" <p>Take down policy</p> <p>If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.</p>

Overheidsbeheersing van de lonen, ijzer of bordpapier?

(Uit: Boekema, Frans (red.) 1993, *Sociale economie; markten, instituties en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 165-181)

A.G. Nagelkerke
W. van Voorden

1. Inleiding

Bij het beoordelen van beleid staat de vraag naar het bereiken van de geformuleerde doelstellingen centraal. Behalve beoogde kunnen ook onbedoelde gevolgen optreden; vanuit de optiek van de beleidsmaker kunnen deze positief of negatief zijn. Er is sprake van succes van beleid als in voldoende mate aan de vooropgezette oogmerken is voldaan bij geen of slechts geringe negatieve bijeffecten. Mislukking daarentegen is het geval als niet of nauwelijks de doelstellingen worden gerealiseerd of de negatieve spin off overheerst.

De vaststelling van succes of mislukking moet met feiten worden onderbouwd. Aan de orde is dan het waarom van de uitgesproken kwalificatie. Als we ons daarbij richten op sociaal-economisch beleid, dan blijkt vaak sprake van een kluwen van meebepalende factoren. Zo zijn er allerlei actuele en historische invloeden op beleid zoals politieke veranderingen, technologische ontwikkelingen en internationale gebeurtenissen. Voorts is er de filterende werking van bestaande structuren en organisaties. Een centraal element daarbinnen betreft de problematische verhouding tussen collectiviteit en individu. Wordt de beleidsintentie op individueel of op groepsniveau omgezet in adequaat handelen? Een spanning tussen ontwerp en uitvoering houdt dan niet alleen problemen van effectiviteit in maar raakt ook aan het democratische gehalte van het beleid. Daardoor kunnen vervolgens regelgeving en beleid onder druk komen te staan.¹ Evolutie van beleid stelt haar eigen problemen aan een evaluatie van beleid. Ten slotte zijn voor een beoordeling van beleid van belang zogenoemde evaluatie-technische factoren als de nauwkeurigheid van doelomschrijvingen, optredende doelverschuivingen, de aanwezigheid van controlegegevens, de termijn van evaluatie, etc..²

Men kan het stelsel van arbeidsverhoudingen beschouwen als een belangrijke sociaal-economische beleidsarena. Eigenlijk is het één groot regelcomplex dat bepalend is voor de wijze waarop de verhoudingen tussen werkgevers, werknemers en de overheid zijn georganiseerd met uitstraling naar de maatschappij als geheel. In de volgende paragraaf komen enkele kenmerken van het beleid aan de orde. In de rest van het artikel staat een bepaald beleidsdeel centraal, de loon- of arbeidsvoorwaardenvorming. Daarbij gaat het om de hierboven gestelde kwestie van succes of falen van het loonbeleid van de overheid. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt naar algemene, vaak lange termijn doelstellingen en specifieke, meer instrumentele oogmerken van beleid. Ten slotte wordt in paragraaf 6 een globale ordening van beleidsproblemen in de sfeer van de arbeidsvoorwaardenvor-

ming aangedragen.

2. Beleid en arbeidsverhoudingen

Vanaf het begin van de jaren tachtig is de waardering voor beleid verminderd. Hiermee is een golf van beleidsevaluaties gepaard gegaan. Het wordt steeds noodzakelijker gevonden de wijze waarop beleid uitpakt te onderzoeken. Beleid moet zin hebben, beter nog, geld opbrengen. Gezien de vele politieke keuzemogelijkheden is de behoefte gegroeid in de gaten te houden of er geen bodemloze putten worden gevuld of teveel water naar de zee wordt gedragen. Maar ook daartussen liggen beleidsacties die tot (her)overweging dringen. Op de achtergrond staan immers al de marktalternatieven klaar om bij te geringe effecten de sturing over te nemen.³

Een gevolg van deze ontwikkeling is dat de toetspunten tegenwoordig sterk in financieel-economische termen zijn gesteld. Dit ondanks het gegeven dat markt en regulering ieder een eigen logica en doelgerichtheid kennen. Het marktdenken is dominant binnen het beleidsdenken. Op tal van terreinen worden calculaties van voor- en nadelen gemaakt. Wetenschappelijk gesproken overweegt hierbij een kwantitatieve oriëntatie waarbij onder het motto 'weten is meten' niet direct meetbare beleidsvoorstellen gemakkelijk kunnen worden afgeschoten. Behalve de waan van de korte termijn bestaat dan het gevaar van de technocratische gedachte dat, Wittgenstein parafraserend, wat niet kan worden gemeten niet beleidsmatig moet worden ondernomen.

Voor de leer van de arbeidsverhoudingen ligt hier een centraal probleem. Feitelijk kan men de ontwikkeling van het stelsel van arbeidsverhoudingen opvatten als een gestage insnoering van de markt. De ondernemer als boegbeeld van de vrije markt heeft een voortdurende afkalving van zijn autonomie meegemaakt. Dit is gebeurd enerzijds door overheidswetgeving en beleid onder druk van maatschappelijke krachten en anderzijds door het verschijnsel van de collectieve arbeids-overeenkomst. Vaak let men bij regelvorming minder op wat markteconomisch op korte termijn doelmatig is en staan criteria als bescherming, rechtvaardigheid, veiligheid, solidariteit of behoud van werkgelegenheid voorop. Het arbeidsrecht en het overheidsbeleid in de arbeidsverhoudingen zijn au fond vooral gericht op de totstandkoming of behoud van stabiele sociale verhoudingen, een zoeken ook naar een evenwicht in belangenposities. Gegeven een dergelijke regel- en beleidsinhoud is de vraag interessant welke gevolgen de genoemde beleidsomslag naar financiële rigueur heeft voor de arbeidsverhoudingen. Op het eind van dit hoofdstuk zal deze problematiek aan de orde komen. We sluiten nu eerst de paragraaf af met enkele specifieke kenmerken van het beleid binnen de arbeidsverhoudingen.

Een eerste kenmerk op het gebied van de arbeidsverhoudingen is de gerichtheid op loon en werk. Binnen het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen heeft lange tijd de nadruk gelegen op de regeling van het eerste aspect, het

arbeidsinkomen. Daarmee is een institutionele scheiding opgetreden in een loonmarkt en een werkgelegenheidsmarkt. De loonmarkt is object geworden van een betrekkelijk uitvoerig regelgeheel, terwijl de werkgelegenheidsmarkt lange tijd veel minder is gestuurd. Het zijn relatief aparte beleidsgebieden geworden. Ten tweede is beleid binnen de arbeidsverhoudingen geen exclusieve overheidstaak maar het product van 'gemengde' regulering. Anders dan bij veel ander beleid worden de regels rond arbeid en beloning vormgegeven in overleg met werkgeversorganisaties en werknemersvakbonden. Hieruit vloeit, ten derde, voort dat overheidsbeleid mede gedragen wordt door en dus sterk afhankelijk is van niet-parlementair gecontroleerde private instituties en organisaties. Qua aard loopt dit, ten vierde, uit in een patroon waarin voortdurend rivaliserende belangenposities interacteren in wisselende coalities en opposities. Ten slotte betekent dit in de werkelijkheid van alledag een veel meer complexe coördinatieproblematiek dan in meer eenduidig gelijkende organisatieschema's het geval is. De drie onderscheiden posities overkoepelen zelf immers ook weer uiteenlopende fracties met eigen doelstellingen en belangen (lokale overheden, ministeries; bonden, werknemersgroepen; brancheorganisaties, ondernemingen).

In de volgende paragraaf worden de loonvorming en het loonbeleid zoals dat in de jaren na de oorlog gestalte heeft gekregen in drie fasen onder de loep genomen. Het loonbeleid geldt als het meest centrale beleidsonderdeel in de arbeidsverhoudingen. Het gaat om drie perioden die naar inhoud en vorm van beleid sterk verschillen: de geleide loonpolitiek 1945-1970, het geregelde overheidsingrijpen 1971-1982 en de vrije loonvorming 1983-1992. In de beoordeling gaat het, ten eerste, om de basisdoelstellingen van het loonbeleid, meestal te omschrijven als de economische 'performance' en, ten tweede, om het bijzondere doel van loonbeheersing cq loonmatiging. Ook zal aan de onderscheiden vormgeving van het beleid afzonderlijk aandacht worden gegeven.

3. De geleide loonpolitiek

De Nederlandse geleide loonpolitiek na de Tweede Wereldoorlog maakte in het buitenland veel indruk. Nergens anders kwam een dergelijke zware beheersing van het werkgevers- en werknemersgedrag voor. Nadat globaal een loonstructuur was bepaald, werden de loonbewegingen daarbinnen van jaar tot jaar vastgesteld. Dit werd gedaan door de overheid, nadat raadpleging van de werkgevers- en werknemersorganisaties op landelijk niveau vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid had plaatsgevonden.

De partijen accepteerden het keurslijf van normen van de overheid. Deze richtlijnen waren ingegeven zowel door macro-economische overwegingen (prioriteit voor investeringen en productie) als door opvattingen over een minimum aan bestaanszekerheid.⁴ Het loon was in die visie niet alleen een kostenfactor maar ook een bron van inkomen.⁵ Er golden sociale minima. Loonverschillen werden in classificatieschema's ondergebracht, gerechtvaardigd door vooral verschillen in

scholings- en functieniveaus. Dit moest in de loon-winst verdeling leiden tot een verandering ten gunste van kapitaal; de lonen stegen tot 1954 slechts met de gestegen kosten van levensonderhoud. Tussen 1954 en 1959 kwamen er enkele welvaartsronden die enigszins verder gingen dan de formule van de prijsindex.

Aldus werd door een strak centraal geleid loonbeleid, waarbij overigens soms enige productiviteitsvergroten de differentiatie werd toegestaan, gestreefd naar voortdurende economische groei en werkgelegenheid met behoud van bestaanszekerheid. Het korte termijnoogmerk was een 'beheerste loonontwikkeling'.

Over de eerste vijftien jaar geleide loonpolitiek stelt Windmuller dat het gevoerde beleid ten dele aan eigen succes ten onder is gegaan.⁶ Rond 1960 floreerde de economie als nooit tevoren mede door de jarenlang ingehouden loonontwikkeling. De oogmerken van het loonbeleid werden in overvloed gerealiseerd. Dit maakte dat niet alleen de noodzaak van het strakke beleid verminderde maar ook dat steeds meer de nadelen van het beleid tot uiting kwamen. De economie moest nu van de knellende beleidsbanden worden ontdaan en meer competitief in het grotere internationale verband haar weg gaan vinden. Allerlei economische indicatoren als economische groei, winstniveau, investeringspeil, betalingsbalanspositie en vooral de werkgelegenheid, waren op een uitermate bevredigend peil gekomen. Mede daardoor nam de legitimatie van de centrale beheersing sterk af. Voor de werknemers zat er meer in de pot dan men bovenaf toestond en steeds vaker werd dat er via andere wegen (zwarte lonen, oneigenlijke toeslagen etc.) ook uitgehaald. Het loonbeleid was aan verandering toe.

Deze ontwikkelingen werden met name manifest in de jaren 1959-1963 nadat de overheid een versoepeling van het loonregime had doorgevoerd. Voortaan was loondifferentiatie op grond van verschillen in arbeidsproductiviteit toegestaan. Daarmee waren de problemen niet opgelost, integendeel. Het strakke kader bleef niet alleen intact maar werd in strijd met de intenties juist nog strikter door de angst van de overheid voor inflatoire ontwikkelingen. Deze paradoxale uitkomst verdroeg zich niet met de krapte op de arbeidsmarkt en mede hierdoor raakte de uitvoering van het beleid in de versukkeling. Ook de centrale organisaties die het systeem nog in stand wilden houden, verloren steeds meer hun greep op de aangesloten bonden en hun leden. De economische krachten botsten met de wenselijkheden van het beleid. 'Wage-drift', het ontduiken van het loonbeleid, kwam op grote schaal voor. Het beleid faalde in zijn korte termijn doelstelling want het hield de loonontwikkelingen niet meer in de hand. De achterliggende doelstellingen van de geleide loonpolitiek, economische groei en bestaanszekerheid, kwamen echter niet in gevaar.

De druk op het regelsysteem mondde in '63 uit in het verleggen van de verantwoordelijkheid voor een door de overheid gedomineerde loonpolitiek naar de centrale organisaties in de Stichting van de Arbeid. Het coördinatievraagstuk kreeg nu komische trekken. In gevallen dat cao's 'gunstiger' waren dan de overheid wilde, dienden de centrales nota bene hun eigen leden tot de orde roepen. Dat was teveel gevraagd en de overheid trad daarom vaak zelf verplichtend op. Bovendien werd dit beleid gevoerd terwijl in de omgeving zich een verrassend schouwspel afspeelde

van nieuwe en kleurrijke vrijheden. De maatschappelijke ontwikkeling ging in de richting van decentralisatie én democratisering. Het centralistische loonbeleid sukkelde met vallen en opstaan naar het eind van het decennium toe.

Samengevat kan men stellen dat tijdens de periode van de geleide loonpolitiek de algemene doelstellingen grosso modo werden gerealiseerd, terwijl de korte termijn functie van loonbeheersing/loonmatiging na 1960 meestal niet meer werd vervuld.

De zojuist gegeven beoordeling berust mede op de volgende punten.

Ten eerste zijn algemene beleidsoogmerken verwezenlijkt zowel bij brede consensus als bij een ontbreken daarvan of zelfs bij conflict tussen de partijen.⁷ Wel is het zo dat de tegenstellingen vooral bestonden tussen de overheid enerzijds en een of beide sociale partijen anderzijds. Deze uitkomst kan wijzen op drie mogelijkheden al of niet in combinatie: de beleidsmiddelen zijn onderling verwisselbaar, de inbreng van de overheid is beperkt van invloed of andere (economische) krachten zijn sterker dan die van het uitgezette beleidsbestek. Het is evenwel moeilijk naar deze factoren te discrimineren.⁸ Studie van de andere fasen kan wellicht hierop meer licht werpen.

Op de meer beperkte invulling van de loonpolitieke bedoelingen sluit een tweede punt aan. Van belang is de verticale samenhang in het beleid. Een centrale consensus is niet voldoende. Er moet ook uitzicht bestaan dat genomen besluiten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Is dat niet het geval dan is het beleid vanzelfsprekend ineffectief. Dit autoriteitsprobleem komt op aan het eind van de jaren vijftig. Dan wordt geknaagd aan de legitimatie van het centralistische beheerssysteem doordat de markt meer kan bieden en de werkgevers vaak ook bereid zijn dit te honoreren. In de loop van de jaren zestig komen meer legitimatieproblemen op. Economische ontwikkelingen en sociaal-culturele verschuivingen werken dan door naar inhoudelijke veranderingen in de maatschappelijke, hiërarchische relaties. Binnen de traditionele zuilen treden dan breuken op die het centralistische karakter van het loonbeleid gaan ondergraven.

Bij dit punt kan ook gewezen worden op de remmende werking van de bestaande instituties. Gedrag patronen worden vastgelegd en geroutiniseerd en daarvan gaan verwachtingen uit. Er ontstaan netwerken van organisaties en personen die belang hebben bij voortzetting van bestaand beleid. De invloed van bijvoorbeeld het NVV in het landelijke beleidscircuit maakte het topkader tamelijk conservatief. Er moest actie aan de basis aan te pas komen om visie en koers te veranderen.

In deze periode worden, ten derde, materiële beleidswijzigingen ingevoerd die haaks staan op de logica van het beleidssysteem, en daarmee het legitimatieprobleem versterken. De overheid blijft met een zwaar centralistisch systeem werken terwijl het hart van haar beleidsombuiging in decentrale afspraken ligt. De centralistische loonvorming is in wezen gericht op uniformiteit en niet op differentiatie, waaraan men feitelijk steeds meer ruimte wilde geven.

Er speelt hier, ten vierde, ook een kwestie van beleidsverzadiging. De 'bedoelde gevolgen' van de geleide loonpolitiek werkten vijftien jaar later een voortzetting van hetzelfde beleid tegen.⁹ Dit had niet alleen te maken met de noodzaak om het

loonbeleid te laten aansluiten op het grotere (internationale) economische geheel maar ook met het bereiken van tolerantiegrenzen van sociale efficiëntie. Economische groei werd niet langer gediend door een egalitaire loonstructuur en loonontwikkeling. De 'trouble-shooting' om de na-oorlogse problemen op te lossen moest verdwijnen toen die problemen waren opgelost. In feite gold aan het einde van deze fase dat de beleidsmiddelen te weinig werden aangepast aan de bedoelde én onbedoelde gevolgen en aan de veranderde externe omstandigheden.

In technisch-evaluatief opzicht is er, ten slotte, het probleem dat complexe beleidsvelden moeilijk betrouwbare beleidseffecten laten registreren. De lonen zijn indicatoren voor, schakels in én uitkomsten van allerlei economische processen. De doelstellingen van dergelijk beleid zijn meestal samengesteld van aard en veelal vatbaar voor meerdere interpretaties. Men kan daarom slechts globaal vaststellen dat tijdens de periode van geleide loonpolitiek de gestelde doelen zijn bereikt. Een oorzakelijke precisie hiervoor ontbreekt en een eenduidige objectieve grondslag is er niet.

Een lichtpuntje biedt hier de comparatieve methode waarbij landen met gelijksoortige sociaal-politieke en economische stelsels vergelijkenderwijs in hun ontwikkeling worden geanalyseerd. Zo stelde Derksen vast dat van de door hem onderzochte landen alleen Nederland in staat is geweest op bevredigende manier de verschillende (partiële) doelstellingen van sociaal-economisch beleid met elkaar te verenigen.¹⁰ Omdat alleen Nederland een consistent uitgevoerd nationaal loonbeleid kende, zijn volgens Derksen de betere resultaten aan dit beleid toe te schrijven. Dit is aannemelijk maar het sluit toch niet uit dat de oogmerken van de geleide loonpolitiek evengoed via andere institutionele wegen of de markt gerealiseerd hadden kunnen worden. Bovendien zijn de scores van Derksen vervat in termen als goed, matig, onbevredigend en onzeker, wat nogal wat interpretatie toestaat. De conclusie lijkt duidelijk, de vraag naar succes of mislukking van de geleide loonpolitiek is slechts in algemene termen van plausibiliteit te beantwoorden. De materie laat een fijnmazig oordeel niet toe.

4. Een beleid van geregeld ingrijpen

In 1970 werd de Wet op de Loonvorming aangenomen die een verandering van verantwoordelijkheden moest inluiden. Twee grondgedachten speelden een rol: de particuliere partijen zijn primair verantwoordelijk voor de loonvorming terwijl de overheid een taak heeft als zich buitengewone omstandigheden voordoen. Een ingrijpen van de overheid moest dan ook samenhangen met een situatie waarin de ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van organisaties van werkgevers en werknemers 'de nationale economische ontwikkeling in gevaar zou brengen'.¹¹ Als objectgerichte doelstelling kende de Loonwet het bewaren van 'het economisch evenwicht', dat omschreven zou kunnen worden als de realisatie van een samenhangend beeld van de bekende vijf sociaal-economische doelstellingen. Het centrale instrument daarvoor was macro-economische coördinatie via de centrale overlegorganen, terwijl in ernstige gevallen een looningreep kon worden toegepast.

Met de wet wordt de inhoud van de loonvorming in principe aan de overheid onttrokken. In de beleidsuitwerking echter zijn er nog zeer duidelijk de sporen zichtbaar van de naoorlogse dominante rol van de overheid. Dit vond plaats tegen de achtergrond van een ideologisch sterk verdeeld maatschappelijk middenveld. Getuige de vele looningrepen van de overheid tussen 1970 en 1982 bleken de 'buitengewone omstandigheden' vaak aan de orde te zijn. In twaalf jaar tijd is acht keer ingegrepen, waaronder in 1974 via een speciale Machtigingswet. De loonwet werd in de beschouwde periode tweemaal tijdelijk formeel gewijzigd om de greep op de lonen te versterken (1976 en 1980). Zo werd het maximum van de wettelijke termijn van zes maanden voor een looningreep te beperkt gevonden terwijl ook de mogelijkheid om voor te kunnen schrijven in plaats van te bevriezen of te maximeren werd verlangd.¹² In 1980 verschaftte de tijdelijke wijziging van de Loonwet de overheid bovendien de mogelijkheid te differentiëren naar functies en inkomens én naar inkomensbestanddelen. Zo nam de regering voor 1981 en 1982 een partiële loonmaatregel. Alleen de prijscompensatie en de vakantietoeslag werden gekort. Met deze incidentele wettelijke veranderingen drong de overheid dieper dan ooit de arbeidsvoorwaardenvorming binnen.

Van belang is verder dat in deze periode intensief aan een beïnvloedingssysteem voor alle inkomensvormen wordt gewerkt. Een integraal inkomensbeleid moest een rechtvaardiger, want breder, en evenwichtiger substituuat zijn voor de vroegere greep op de lonen.¹³ Rond 1980 bestond er een omvattend wettelijk en institutioneel kader voor allerlei aan elkaar gekoppelde, geïndexeerde inkomens. Behalve de Loonwet en de wettelijke regelingen voor ambtenaren en werknemers in de niet-commerciële sector was er de Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen, de Wet Minimumloon en minimumvakantietoeslag, de tijdelijke Wet op de niet-cao-inkomens en de Tijdelijke wet normering vrije beroepsbeoefenaars. Wat nog ontbrak was een wettelijk vastgelegde samenhang tussen al deze inkomensregelingen. In 1978 vroeg de overheid de SER in die zin om een advies voor een kaderwet op de inkomensvorming.

Het is opvallend hoe snel deze inzet gericht op een samenhangend stelsel voor alle inkomens in Nederland rond 1982 werd ontmanteld. In feite was het inkomenspolitieke ideaal van een kaderwet tekenend voor een overheid die deels op maatschappelijke ontwikkelingen naijldde en deels door 'overvraging van beleid' gedwongen was het inkomensnetwerk meer integraal te beheersen.¹⁴ Het ideologische elan van gelijkheid en broederschap was binnen de arbeidsverhoudingen inmiddels verbleekt en vervangen door pragmatische nuchterheid op basis van een sterke individualiseringstendens.¹⁵ Samen met de interne problematiek van het financieringstekort van de overheid leidde deze verandering tot een scherpe beleidswending. De kaderwet zou er niet meer komen.

De combinatie van een ontredde economie en hooggespannen en marktnivellerende sociaal-culturele wensen zorgde in de jaren zeventig voor veel maatschappelijk conflict. Het maakte de geplande vrije loonvorming tussen 1970 en 1982 tot een semi-geleide loonpolitiek. Van een evenwichtige realisatie van economische doelstellingen kon in deze periode niet worden gesproken. Tussen

1973 en 1982 zakte de reële economische groei sterk in met vanaf 1980 in het algemeen dalende reële, vrij besteedbare inkomens. Terwijl het arbeidsvolume licht afnam, steeg de werkloosheid explosief.¹⁶ De verhouding van loon- en winstinkomens steeg in die jaren zodanig (arbeidsinkomensquote 1970: 79.8; 1982: 91.0) dat mede daardoor het investeringspeil fors daalde.¹⁷ Daarbij kwam dat de collectieve sector steeds grotere claims op de marktsector ging leggen. De herverdeling van middelen via de collectieve sector nam zulke grote vormen aan dat de voeding ervan gevaar liep. Ten slotte bleek het ingrijpen van de regering vaak niet of nauwelijks door de sociale partners te worden ondersteund. Er waren politieke manifestaties, werknemersacties en verzet tegen overheidsbemoeiing door niet aan de overlegtafel te verschijnen. Voorts kan de stevige incidentele looncomponent in die jaren worden beschouwd als een uitweg voor de loonbeheersing, hetzelfde geldt voor de inhaalmanoeuvres na afloop van de loonmaatregelen.

Voor de periode 1970-1982 kan worden vastgesteld dat het loonbeleid zowel naar de algemene doelstellingen als naar het specifieke doel van loonbeheersing/matiging toe, een mislukking was. De tijd was rijp voor een omslag.

Ook dit oordeel kan door enkele andere punten worden ondersteund.

Ten eerste, de loonpolitiek steunde op twee lastig te verenigen gedachten, zeker in tijden van grote maatschappelijke tegenstellingen. Vrijheid en binding vragen om duidelijke grenzen. En deze waren er niet. De mate waarin het overheidskader richtinggevend moest zijn, bleek vaak een bron van ernstige meningsverschillen tussen de drie partijen in het loonpolitieke bestel. De doelstelling van loonbeheersing werd vaak door ontduiking en inhaalmanoeuvres onderuit gehaald.¹⁸

De sterke oppositie tegen de grote overheidsrol leidde tot een steeds strakkere formele beheersing.¹⁹ Deze situatie dwong partijen uiteindelijk te overleggen over een concept dat meer kans van slagen zou hebben.

Ook in deze periode blijkt, ten tweede, de weg van ontwerp naar uitvoering onvoldoende met verticale stabiliteit geplaveid. De verzuiling, van belang voor de doorwerking van afspraken naar beneden ten tijde van de geleide loonpolitiek, brokkelde nu sterk af. Gedragsbeheersing van mondig wordende burgers kon niet meer op de traditionele manier. De vaak strakke overheidsregulatie was ten dele een substituut voor de interne normen vanuit de kwijnende zuilen, een respons ook op een nog niet duidelijk uitgekristalliseerde individualiseringstrend. Het verlies aan organisatorisch kader en de opkomst van een bonte schare van, vaak tijdelijke, pressiegroepen maakten de loon- en inkomenseisen volstrekt onbeheersbaar. De poging tot beheersing die ondernomen werd, verlamde echter de economische dynamiek die al zo zeer te lijden had van de internationale recessie. Er was sprake van een over-institutionalisering vanuit de publieke sfeer.

Ook nu moet, ten slotte, worden gesteld dat diverse relevante aspecten sterk met elkaar verweven zijn en precieze beleidseffecten moeilijk zijn te achterhalen. De 'contextuele omstandigheden' werkten bepaald niet mee aan de totstandkoming van

de Nederlandse loonpolitieke doelstellingen. De twee oliecrises met zware economische teruggang kwamen van buiten en hadden grote invloed op de Nederlandse economie. Wel zorgden deze ontwikkelingen ervoor dat eisen werden gematigd en loonbeheersing mogelijk werd gemaakt. We zijn dan echter al in de jaren tachtig aangeland.

5. De vrije loonvorming

De bemoeienis van de overheid met de loonvorming slaat vanaf 1982/1983 haast volledig om. Het eerste kabinet-Lubbers legt dan de verantwoordelijkheid voor de loonvorming daadwerkelijk bij de organisaties van werkgevers en werknemers, al laat de formele wijziging nog enkele jaren op zich wachten. De veranderingslijnen pakt Reynaerts als volgt bijeen: "In essentie samengevat komt het beleid van het huidige kabinet er dan op neer, dat wij voortaan gezamenlijk weer scherper moeten gehoorzamen aan de wetten van de economische dynamica en de consequenties daarvan moeten leren aanvaarden. Die consequenties zijn onder andere minder sturing door de overheid van het welvaartsproces, meer differentiaties in de inkomensverdeling, grotere flexibiliteit van het ondernemersgedrag, een verzorgingsstaat met een geringere beschermingspotentie, op doelmatigheid geënte deregulering en decentralisatie, en een, ook met emancipatorische krachten verbonden, toenemende individualisering".²⁰ De definitieve verlegging van de koers wordt in november 1982 door de (centrale) organisaties zelf ingezet met het inmiddels beroemde akkoord in de Stichting van de Arbeid. Daarin wordt met een collectieve ruil van loonmatiging voor werkgelegenheid aangesloten op de marktgeoriënteerde filosofie van terughoudendheid. Decentralisatie van de loonvorming is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Op zich veranderen de doelstellingen van het overheidsbeleid met de loonvorming niet. Nog steeds zijn een goede algemene macro-economische performance met name van de werkgelegenheid, en op de korte termijn een bescheiden loonontwikkeling, de centrale richtpunten. Men kiest nu echter voor een andere instrumentele ondersteuning.

Van belang is dat het dualisme van verantwoordelijkheden wordt afgezwakt. Als consequentie daarvan wordt in 1987 de Wet op de Loonvorming gewijzigd. Voortaan is overheidsingrijpen aan een zwaardere conditie gebonden. Het gaat dan om het optreden van een plotselinge 'noodsituatie' van de nationale economie door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren. Als zo'n situatie zich evenwel voordoet, dan heeft de overheid meer bevoegdheden dan vóór de wetswijziging het geval was. Naast de mogelijkheid om de lonen te bevriezen of te maximeren, kan de minister dan ook loonsverlagingen opleggen.

De intentie van terughoudendheid heeft inderdaad geleid tot een achterwege blijven van looningrepen tot nu toe. De praktijk dat de markt de loonclaims matigt, speelt hierbij ongetwijfeld een rol. Dit betekent echter niet dat de overheid helemaal uit het loonoverleg is verdwenen. In de tien jaar na het Stichtingsakkoord voert zij regelmatig centraal overleg en probeert mee te werken aan de opstelling van conve-

nanten en beleidskaders die hoewel niet dwingend toch beogen dat de onderhandelende partijen zich binnen deze kaders zullen bewegen. De macro-economische coördinatie rust nu op de primaire verantwoordelijkheid van partijen en niet op die van de overheid. De overheid omschrijft haar eigen rol als een 'consulterende' met een belangrijke functie in het tripartiete overleg. Daarbinnen kan zowel een meer uniforme inkomensontwikkeling worden bevorderd, als ook de samenhang tussen de loonontwikkeling en de gewenste werkgelegenheids groei ten behoeve van de werkloosheidsbestrijding een duidelijker fundament krijgen.²¹

De verandering van de Loonwet heeft ingrijpen moeilijk maar niet onmogelijk gemaakt. Op dit punt lijkt zelfs weer sprake van een verlangen naar beproefde recepten. Al vanaf 1990 zijn regelmatig geluiden over overheidsingrijpen te beluisteren.²² Zo wordt anno 1992 gerept over een eventuele loonbevrozing voor 1993 alsof de wetwijziging helemaal niet heeft plaatsgevonden en de moderne ideeën over het nut van vrije loonvorming niet langer valide lijken te zijn. De geluiden hebben veel te maken met de oude wijsheid dat de praktijk vaak sterker blijkt dan de leer. Immers, onder betere economische omstandigheden, en onder maatschappelijke druk, herstelt het kabinet Lubbers/Kok voor 1990 feitelijk de koppeling tussen inkomensontwikkeling en uitkeringen die eerder in moeilijker tijden was gesneuveld. Angst voor de mogelijke gevaren van het herstel van de koppeling voor 's Rijks schatkist leidt tot het uiten van twijfel of de formele afwezigheid bij de particuliere loonvorming nog langer is vol te houden.

Het tumult in de beginjaren negentig krijgt een (voorlopige) pacificatie in het SER-akkoord 1992, waarin decentralisatie en een terugtrekkende overheid als uitgangspunten voor de arbeidsvoorwaardenvorming opnieuw worden bevestigd.²³ De teneur van het stuk is duidelijk: de SER wil een 'revitalisering' van de overleg-economie waarin een duidelijke scheiding is aangebracht tussen de verantwoordelijkheden van de sociale partijen en van de overheid. Deze vernieuwing moet in het teken staan van doelmatigheid, wat wil zeggen dat het iets moet toevoegen aan de markt in plaats dat de markt zich moet conformeren aan de gereguleerde budget-economie.²⁴ Het advies, opgesteld in het kader van de Nederlandse voorbereiding op de Europese Monetaire Unie (EMU), toont met het oog op de vergroting van de arbeidsparticipatie behalve een bereidheid tot loonmatiging tevens een omslag in het denken van de vakbeweging over de wenselijkheid van inkomenskoppelingen. Met het advies lijkt de interventiegedachte bezworen. Een eventueel overheidsingrijpen is nu nog moeilijk te rechtvaardigen, al is, gegeven het uitgangspunt van decentralisatie, de kracht van de centrale beleidsaanbevelingen naar de praktijk toe nog onzeker. Vat men voorts de naoorlogse loonpolitieke geschiedenis op als een voortdurend groeiende ont koppeling van publieke en particuliere verantwoordelijkheid, kortom als een gang naar vrijere loonvorming, dan kan dit SER-kader als een nieuwe stap in die richting worden gezien. Wel zal moeten worden afgewacht hoe de overheid dit deel van het advies opvat en institutioneel vormgeeft.

Bezien naar de beoogde doelen kan het beleid tot ongeveer 1992 als zeer succesvol worden gezien. Allerlei economische indicatoren geven een gunstig verloop te

zien, zeker ook vergeleken met andere landen. Productie, nationaal inkomen en consumptie groeien voortdurend terwijl de investeringen flink aantrekken. Het reële netto nationale inkomen neemt in 1989 en 1990 met 4.4 respectievelijk 4.6 procent toe. Elk jaar wordt het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans groter, neemt het inflatietempo af en daalt de werkloosheid. Terwijl in 1983 een hoogte van 800.600 werklozen wordt gemeten, is medio 1989 de werkloosheid gedaald tot 376.000. Halverwege 1992 wordt een niveau bereikt van circa 280.000 personen.²⁵ In 1990 wordt een naoorlogse mijlpaal van werkgelegenheidscreatie bereikt namelijk 160.000 personen, in arbeidsjaren 93.000.²⁶ In korte tijd verandert Nederland van een land met overwegend full time mannelijke arbeidskrachten in een land met een meer gemengde beroepsbevolking en relatief veel part time arbeid. In vergelijking met veel andere geïndustrialiseerde landen groeit de werkgelegenheid in Nederland in de tweede helft van de jaren tachtig zeer sterk. Als eind 1990 de WRR met het rapport 'Werkend perspectief' de aanval inzet tegen de vergelijkenderwijs lage arbeidsparticipatie in Nederland,²⁷ is de achterstand in feite al jaren aan het afnemen.

De economische performance is vanaf ongeveer 1985 uitbundig te noemen terwijl de specifieke doelstelling van loonmatiging keer op keer wordt gerealiseerd. Rond 1992 geven voorspellingen aan dat het economische tij kan gaan keren. De eerder beschreven twijfel over de terughoudende overheidsrol in de loonvorming staat hiermee in verband.

Ook deze constatering tien jaar na het Stichtingsakkoord van 1982 kunnen nader worden onderbouwd.

Anders dan in de eerste fase van de geleide loonpolitiek zijn de algemene en specifieke beleidsdoelstellingen gerealiseerd bij een politiek van non-interventie. Het overheidsoptreden is van karakter veranderd: voorschrijven is vervangen door medeonderhandeling. Daarnaast is, zeker in vergelijking tot de jaren zeventig, de overeenstemming tussen werkgevers en werknemers over vitale (sociaal) economische relaties én over de rol van de overheid opmerkelijk groot.

De erkenning van de loonvormingsautonomie van de partijen door de overheid betekent niet dat zij haar invloed op de meer decentrale loonvorming kwijt wil. Daarom is het ontwerpen van een (centraal) loonbeleid thans meer een onderhandelingsuitkomst van drie min of meer gelijkwaardige partijen. Men moet daarbij niet vergeten dat de overheid een paar belangrijke (macro-)economische instrumenten in handen blijft houden (belastingen, premies, overheidsbestedingen) die voor beide andere partijen van grote betekenis zijn.

Wat betreft de externe krachten, lijkt het geen twijfel dat rond 1982/1983 de 'markt' een zeer dempende betekenis heeft op de eisen van de onderhandelaars, die nog jaren doorwerkt.

Van groot belang is, ten tweede, een inhoudelijke verandering binnen de arbeidsvoorwaardenvorming die zich vanaf eind jaren zeventig aftekent. Het gaat om de verschuiving in nadruk van loon naar werk. Voorheen ging het in de loononderhandelingen vooral om materiele zaken en hield de overheid met haar loonbemoeienis

het oog op de (macro-economische) werkgelegenheidsontwikkeling. Sinds het Stichtingsakkoord 1982 zijn loon en werk door de partijen zelf in samenhang gebracht. Algemeen is daarbij de opvatting dat die relatie met name op decentraal niveau vorm krijgt en dat afspraken zoveel mogelijk daarop moeten aansluiten. Men kan stellen dat de zorg voor de werkgelegenheid de belangrijkste oorzaak is geweest voor de matiging van de looneisen, op centraal, sectoraal en ondernemingsniveau. Hier ligt een aanwijzing dat de inhoud van het overleg (loon en werk) meer bepalend is voor de gematigde loonvorming dan de vorm en/of de (dwang)middelen van het beleid. Dit kunnen we voegen bij de stelling dat de mate van overeenstemming tussen de organisaties van werkgevers en werknemers belangrijker is dan de rol die de overheid voor zichzelf opeist en de vorm die zij daaraan geeft. Met deze opmerkingen lopen we al op de volgende paragraaf vooruit.

Ondanks de gebezigde retoriek lijkt, ten derde, het afzien van looningrepen meer pragmatisch dan principieel verankerd. Zijn de omstandigheden gunstig voor loonmatiging (ruime arbeidsmarkt) dan kan de overheid ideologisch voor vrijere loonvorming zijn; zijn de omstandigheden ongunstig dan wordt al snel omgezien naar middelen om gewenste uitkomsten af te dwingen. Het heeft er veel van dat de kracht van de beleidsconsistentie het aflegt tegen wisselende omstandigheden. Men moet daarbij bedenken dat de lonen een zeer cruciale variabele in de macro-economische desiderata zijn evenals een gewichtige post binnen de overheidsboekhouding. Een loonbeleid zonder enigerlei loonbemoeyenis, op zijn minst in de vorm van onderhandeling en ruil, is in Nederland niet goed denkbaar. Zelfs niet met een EMU in het vooruitzicht.

6. Het loonbeleid gewogen

Bij een breed en complex beleidsterrein als de loonvorming is het toeschrijven aan factoren en het benoemen in termen van succes of mislukking moeilijk. Als we een kleiner beleidsgebied of een meer specifieke beleidsmaatregel volgen, en dan vaak over een korte periode, dan kan de precisie groter zijn. Vaak is dan tevens sprake van succes of mislukking en niet van beide, afhankelijk van waarop wordt gelet.²⁸ Er moet evaluatief-wetenschappelijk dus een tol worden betaald als men kiest voor een breed beleidsgebied: meten wordt oordelen en afwegen. De keuze voor het brede loonbeleid als onderzoeksobject ligt dan ook meer in de centrale betekenis ervan voor de sociaal-economische verhoudingen dan in het gemak waarmee het kan worden geëvalueerd.

De vraag is dan of het loonbeleid van de overheid in de naoorlogse jaren in voldoende mate aan de realisatie van haar doelstellingen heeft bijgedragen. Daarbij doet het er in principe niet toe of dit beleid meer of minder dwingend is geweest.²⁹ Er is voorts onderscheid gemaakt in algemene en specifieke doelstellingen. De algemene doelstellingen zijn samen te vatten in een 'goede economische performance'. De specifieke oogmerken zijn daarvan instrumenteel afgeleid. Deze meer directe doelstellingen zijn voor een evaluatie het meest geschikt en ook bondiger samen te nemen namelijk onder 'loonbeheersing cq loonmatiging'.

Op basis van de voorgaande paragrafen kan de vraag naar succes of mislukking van het loonbeleid in de volgende matrix worden weergegeven, waarbij het tijdvak van de geleide loonpolitiek op grond van een veranderde beleidsoptiek in tweeën is gedeeld.

Succes (+) en mislukking (-) van het overheidsbeleid inzake de loonvorming

Periode	1945-1960 (interv.)*	1960-1970 (interv. ah)	1970-1982 (interv. ah)	1982-1992 (non-interv.)
Doelstelling				
Performance	+	+	-	+
Loonbeheersing	+	-	-	+

* interv.=overheidsinterventie in de loonvorming; ah=ad hoc.

Uit de tabel valt op dat de perioden van ad hoc interventie weinig succesvol zijn geweest. Verder gaan de realisatie van de specifieke en van de algemene doelstelling niet altijd gelijk op. Aan de sociaal-economische doelstellingen kan op een bevredigende wijze worden bijgedragen zonder actuele loonbeheersing (1960-1970). Ten slotte wordt duidelijk dat goede resultaten kunnen worden bereikt zowel met een interventiebeleid van de overheid als door non-interventie. De vigerende omstandigheden waaronder de doelen worden nagestreefd lijken hier van doorslaggevende betekenis.

Het blijkt dat de overheid slechts onder bepaalde condities in staat is tot een effectief loonbeleid. Hiervoor wezen wij reeds op de overheersende betekenis van de externe omstandigheden. Omgevingskrachten bepalen in hoge mate de aard van het beleid. Anders gesteld dient de verklaring van een beleidslijn meer te worden gezocht in de druk van de omstandigheden dan in het handhaven van eerdere beleidsafspraken. Beleid is historisch alleen dan consistent als de omstandigheden dit toelaten.

Naast de omgeving zijn voorts van betekenis voor het welslagen van een politiek van loonbeheersing:

1. er dient een minimum aan consistentie te bestaan tussen de beleidsprincipes. Bij onduidelijkheid over de criteria voor ingrijpen, bij te grote spanning tussen gelijke of gedifferentieerde loonontwikkeling of bij te grote onenigheid over de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is de loonpolitiek gedoemd te mislukken;
2. er dient een minimum aan organisatorische stroomlijning te bestaan. Is de 'stroperigheid' van overlegprocedures te groot of worden centrale afspraken in de uitvoering getraineed of getorpedeerd dan is het loonbeleid van de overheid geen succes;

3. er dient een minimum aan maatschappelijke consensus te bestaan gericht op loonbeheersing. Wordt het restrictief loonbeleid niet gelegitimeerd door belangrijke groepen in de samenleving, dan is de kans van slagen vrijwel nihil. Dit voert eigenlijk tot de paradoxale conclusie dat de kans van slagen van loonbeheersing door de overheid het grootst is als het het minst nodig is. Indien partijen in hun onderhandelingen de loonontwikkeling in samenhang met de werkgelegenheidsontwikkeling behandelen en als zodanig enige overtuiging delen dat loonbeheersing cq matiging gunstige effecten heeft, is overheidsingrijpen het minste nodig doch zou het het meest effectief zijn. Zogezien kan men zich afvragen of de overeenstemming ten tijde van de geleide loonpolitiek tussen de relevante organisaties niet zo groot was dat niet de overheid door beheersing de partijen dwong tot het aan banden leggen van de lonen, doch dat het loonregime door de overheid als instrument werd gebruikt om de breed gedeelde matigingsbehoefte tot stand te brengen.

Ter afsluiting kan als conclusie gelden dat de overheid in ons sociaal-economisch bestel voor het loonbeleid meer dan veelal wordt gedacht afhankelijk is van de opstelling van belangrijke maatschappelijke organisaties. Nu de omgevingskrachten een beheerste loonontwikkeling niet onmogelijk maken en de relevante maatschappelijke organisaties de lange termijn betekenis van loonbeheersing cq matiging onderkennen, kan de overheid zich beperken tot het aanreiken van een soepel, gestroomlijnd overlegkader en tot het inbrengen in het centrale overleg van elementen die de balans in evenwicht houden tussen doelmatigheidshandelen en sociale rechtvaardigheidsopvattingen.

Noten

1. Aan de orde is hier sociaal-wetenschappelijk gesproken de doordringing van gedrag en context. Zie hierover Percy B. Lehning, Over beleidstheorieën: Een technologische en een sociologische interpretatie. In: Jan Berting e.a., Mensen, Macht en Maatschappij; Meppel 1987 blz. 125. Vgl. ook A.G. Nagelkerke, Instituties en economisch handelen; Tilburg 1992, blz. 193-196 en 206.
2. J. Mevissen, Interactie met beleid; Een verkenning van het arbeidsmarktgedrag van overheid en ondernemingen. Amsterdam/Lisse 1992, blz. 123.
3. Toch zijn we getuige geweest van een voortdurend in geldtermen toegenomen beleidscircuit. Een deregulerende, privatiserende en decentraliserende overheid blijkt jaar op jaar een financieel dikkere Miljoenennota te produceren.
4. Aanvankelijk had de brede looncontrole een taakstelling in de inkomenssfeer, namelijk het voorkomen van armoede. Al vrij snel werd hieraan de investerings/-werkgelegenheidsdoelstelling toegevoegd. Zie J.H. Derksen, Nationale loonpolitiek, experiment of instrument; 's-Hertogenbosch 1963, blz. 211.
5. W.J.P.M. Fase, Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland. Alphen a/d Rijn 1980, blz. 44.
6. J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden, Arbeidsverhoudingen in

Nederland; Utrecht 1990 (1970), blz. 395.

In 1956 heeft de Sociaal-Economische raad de vijf inmiddels beroemde doelstellingen van sociaal-economisch beleid geformuleerd: evenwichtige betalingsbalans, volledige werkgelegenheid, bevredigende economische groei, stabiel prijsniveau en een rechtvaardige inkomensverdeling. Op basis daarvan beoordeelt Windmuller de geleide loonpolitiek. Men kan stellen dat deze oogmerken vanaf die tijd richtinggevend zijn geweest voor het gevoerde loonbeleid.

7. Overigens moet wel worden bedacht dat de onenigheid nimmer raakte aan de fundamentele overeenstemming over de meest wenselijke organisatie van werk en beloning in de maatschappij. Revolutionaire geluiden werden niet gehoord!

8. Daarbij komt dat beleid en beleidskrachten veranderen en een lange termijn moeilijk valt vast te stellen. Zij verschuift immers als een horizon voortdurend met de tijd mee. Algemene doelstellingen hebben de neiging met dat perspectief mee te evolueren.

9. Een ander punt van belang voor de vormgeving van het beleid is dat niet alleen ontwikkelingen tijdens het beleidstraject van belang zijn maar ook en vooral de initiele omstandigheden. Het maakt veel uit of men tot beleid moet komen in een situatie dat allerlei structuren in de samenleving ontbreken of niet werken, zoals in de directe naoorlogse jaren het geval was, of dat vanuit een werkzaam, redelijk stabiel patroon kan worden gewerkt. In het eerste geval ligt een centralistische aanpak meer voor de hand.

10. J.H. Derksen, a.w., blz. 282/283. Het gaat in dit werk om een vergelijking tussen de loonpolitieke stelsels van de VK, de VS, Zweden, Frankrijk, West-Duitsland, België en Nederland met als criteria de realisatie van de doelstellingen volledige werkgelegenheid, stabiel prijsniveau, evenwichtige betalingsbalans, economische groei, rechtvaardige inkomensverdeling én *sociale vrede*. Zie ook noot 6.

11. Memorie van Toelichting. Handelingen Staten Generaal 1968-1969, bijlagen, zitting 9716, blz. 8.

12. Dit laatste gold ook voor de Machtigingswet in 1974 die loonbeheersing tevens aan nivellering koppelde. Het verschil met de Loonwet was dat met de Machtigingswet alle inkomens konden worden aangepakt.

13. De realisatie van meer evenwichtige en rechtvaardige inkomensverhoudingen was gebaseerd op de theorie van compenserende inkomensverschillen. Hierin zijn inkomensverschillen slechts aanvaardbaar als ze berusten op aantoonbare verschillen in inspanning, arbeidsomstandigheden, arbeidsduur etc.. J. Tinbergen, *Income distribution*; Amsterdam 1975.

14. De term is ontleend aan J.A.A. van Doorn, *Overvraging van beleid*; Beleid en maatschappij, febr. 1980.

15. Deze ontwikkeling had echter rond 1980 binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen ook diepe sporen van wantrouwen achtergelaten.

16. Tussen augustus 1980 en augustus 1982 bijvoorbeeld nam het aantal voor

seizoen gecorrigeerde werklozen toe van 254.100 naar 554.300 personen, in procenten van de afhankelijke beroepsbevolking van 6.0 naar 12.7, terwijl het aantal openstaande vacatures daalde van 51.584 naar 11.567 (1.2% resp. 0.3%). Ministerie van Sociale Zaken, De arbeidsmarkt in november 1980 en in november 1982.

17. In de beschouwde periode neemt de inkomensongelijkheid beperkt af (SCP, 1992, blz. 399/400), wat een indicatie kan zijn voor een zekere verwezenlijking van de doelstelling van rechtvaardige inkomensverhoudingen. Tegelijkertijd echter verandert de inhoud van het begrip rechtvaardig in die context waardoor de oorspronkelijke doelstelling aan belang inboet. Ook dergelijke veranderingen spelen de onderzoeker parten bij beleidsevaluaties.

18. Op grond van de inhoud van deze tegenstellingen zijn tussen 1971 en 1982 twee beleidsopties annex coalities te onderscheiden. Tussen 1971 en 1977 was er sprake van een beleid op basis van herverdelende rechtvaardigheid met nivellering en een brede inkomensperceptie. Het kon grosso modo steun vinden binnen de vakbeweging maar was tevens de oorzaak voor een groeiende interne verdeeldheid in deze kringen. Voor werkgevers stond het loonbeleid van dit grotendeels Den Uyl-tijdperk meestal in het teken van machtsaanspraken en verdere afkalving van autonomie. In de periode tussen 1977 en 1982 echter overheerste bij overheidsingrijpen vooral financieel-economische motieven, niet in de laatste plaats voorzover deze het eigen budget betroffen. Nu kon de overheid op enige steun rekenen van de werkgevers, al was dit niet vaak van harte.

19. De patstellingen die toen uit de 'belangendemocratie' voortvloeiden waren in de jaren daarna mede aanleiding voor een zoeken door de overheid naar meer expertocratische ondersteuning van beleid. In toenemende mate worden sindsdien adviesorganen en commissies ingeschakeld die niet belast zijn met behartiging van belangen.

20. W.H.J. Reynaerts, Kantelende posities, arbeidsverhoudingen in een keertijd. In: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Bepiegelingen over de toekomst van de sociale partners. 's-Gravenhage, 1985, blz. 8.

21. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Notitie Inkomensbeleid 1991. 's-Gravenhage 1990, blz. 94.

22. In 1991 wordt met een overheidsingrijpen gedreigd als een boze vakbeweging de consequenties van de WAO- en Ziektewetplannen via de cao's wil compenseren.

23. Sociaal-Economische Raad, Convergentie en overlegeconomie. 's-Gravenhage 1992.

24. Ontleend aan L. Faase uit een college ten behoeve van de cursus Arbeidsverhoudingen II, Tilburg, november 1992.

25. In procenten van de afhankelijke beroepsbevolking is de daling nog indrukwekkender doordat de werkgelegenheid in personen, vooral in deeltijd, sterk toeneemt. Wel speelt hier in gunstige zin de zogenoemde bestandscorrectie mee, die rond 1986 in de werkloosheidscijfers is aangebracht.

26. Centraal Planbureau, Economisch Beeld 1992; 's-Gravenhage 1991, blz. 21.

27. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Werkend perspectief. 's-Gravenhage 1990.

28. De medicijnenknaak is bijvoorbeeld domweg mislukt zoals ook geldt voor sommige arbeidsmarktmaatregelen maar van het arbeidsmarktbeleid of de loonpolitiek kan men dat niet zo gemakkelijk stellen.

29. Aan de orde is dus ook niet het vraagstuk van het beste coördinatie-niveau in termen van economische prestaties, het centraal of het decentraal niveau van overleg, dat door het werk van onder meer Calmfors en Drifill sterk in de belangstelling is gekomen. Lars Calmfors and John Drifill, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance; Economic Policy, Nr. 6, 1988, blz. 13-48.