

De cao-structuur in de Nederlandse industrie (III)

Enkele beleidsconsequenties

DR. M. J. HUIKAMP*

In de voorgaande delen van deze artikelenserie werden enkele feitelijke bevindingen met betrekking tot de cao-structuur in de Nederlandse industrie gepresenteerd en werden enige achtergronden hiervan geschetst. In dit laatste deel wordt ingegaan op enkele actuele thema's op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Drie onderwerpen worden in het licht van de eerder gepresenteerde gegevens besproken: de (de)centralisatie van de arbeidsverhoudingen, de uitbouw van het cao-overleg tot sectoraal overleg en de mogelijkheden voor loondifferentiatie met behoud van de koppelingsmechanismen. Het gedane onderzoek blijkt een verfrissende kijk op deze veelbesproken onderwerpen mogelijk te maken. Zo stelt de auteur b.v. dat de kwetsbare positie van het centrale overleg tussen werkgevers en werknemers niet voortkomt uit een decentralisatie, maar uit een centralisatie in de cao-structuur. De auteur introduceert een nieuw type cao dat, met behoud van koppelingsmechanismen, meer mogelijkheden biedt voor loondifferentiatie (de z.g. selectieve cao).

Inleiding

In de twee voorgaande afleveringen van deze serie hebben twee zaken centraal gestaan. Ten eerste het verwerven van inzicht in de ontwikkeling van respectievelijk ondernemingscao's en bedrijfstakcao's naar aantal en betrokken werknemers. Ten tweede het schetsen van de ontwikkeling in en de verhouding tussen deze twee typen cao's. Deze punten zijn behandeld tegen de achtergrond van ontwikkelingen in ondernemingen (m.n. concernvorming) en bedrijfstakken. De resultaten zijn gebaseerd op empirisch materiaal over aantallen cao's en daarbij betrokken werknemers. Er is aangegeven dat nog vele andere aspecten van het cao-gebeuren voor empirisch onderzoek in aanmerking komen. De bedoeling van het onderzoek was discussies over sociaal-economische problemen, waarin cao's een belangrijke rol spelen, een meer feitelijke basis te verschaffen.

Thans kan een drietal beleidsvragen, die verband houden met de toekomstige ontwikkelingen in de cao-structuur van de Nederlandse industrie, wat nader onder de loep worden genomen. Ten eerste wordt getracht de invloed van centralisatie of decentralisatie in de arbeidsverhoudingen vast te stellen en de relatie tussen onderhandelingen op enerzijds nationaal niveau en anderzijds bedrijfstak- of ondernemingsniveau te traceren. Ten tweede wordt nagegaan in welke mate de in kaart gebrachte cao-structuren in diverse sectoren en bedrijfstakken van de industrie een vruchtbare voedingsbodem kunnen zijn voor de uitbouw van het cao-overleg tot sectoraal overleg over werkgelegenheid en investeringen. Ten slotte komt de vraag aan de orde of door wezenlijke veranderingen in de cao-structuur het mogelijk is — anders dan de Commissie-Wagner II aanbeveelt — de introductie van loondifferentiatie te combineren met het behoud van de koppelingsmechanismen.

De centralisatie van de cao-structuur

Overleg op nationaal niveau wordt zelden bekroond met overeenstemming. Is de veranderde relatie tussen onderhandelingen op nationaal niveau enerzijds en onderhandelingen op bedrijfstak- en ondernemingsniveau anderzijds het gevolg van centralisatie of decentralisatie in de arbeidsverhoudingen? Deze vraag

wordt op empirische wijze beantwoord met behulp van de in deze artikelen gepresenteerde gegevens.

De (de)centralisatie in de Nederlandse arbeidsverhoudingen is een onderwerp dat veel tongen los maakt. Veel van de beschouwingen over de verschuivingen tussen niveaus van arbeidsverhoudingen, die met een impressionistische schildering soms zeer raak kunnen zijn, treft al snel het verwijt van onnauwkeurigheid omdat zij slechts bij uitzondering voorzien zijn van een empirische basis. De niveaus worden gekarakteriseerd met de begrippen micro-, meso- en macroniveau. Het is gebruikelijk dat het micro-, meso- en macroniveau staat voor respectievelijk het ondernemings-, bedrijfstak- of sector- en het nationale niveau. De verschuivingen tussen de niveaus worden beschreven in niet nader gedefinieerde termen van decentralisatie en centralisatie. Het ijkpunt t.o.v. waarvan de verschuiving wordt vastgesteld is vaak niet geëxpliciteerd, maar in feite fungeert een der niveaus als zodanig.

Indien deze beschouwingwijze van verschuivingen tussen niveaus op de hier gepresenteerde gegevens over de cao-structuur wordt losgelaten, krijgen we het volgende beeld: de toenemende betekenis van ondernemingscao's, zoals die uit dit onderzoek naar voren komt, zou worden geïnterpreteerd als een verschuiving van bedrijfstakniveau naar ondernemingsniveau en in het verlengde daarvan als een decentralisatie van het mesoniveau naar het microniveau. Dit impliceert dat zowel concerncao's voor 10.000 werknemers als cao's van kleinere zelfstandige ondernemingen voor 60 werknemers onder het microniveau vallen. Tot het mesoniveau zouden enkelvoudige sectorcao's voor 1.000 werknemers, meervoudige sectorcao's voor 10.000 werknemers en geïntegreerde bedrijfstakcao's van 40.000 werknemers gerekend worden. Er zijn geen met regelmaat afgesloten centrale akkoorden aan te wijzen voor b.v. 1.000.000 werknemers om het nationale niveau te illustreren, maar misschien kan een grote geïntegreerde bedrijfstakcao voor 200.000 werknemers voor het macroniveau doorgaan.

* De auteur is werkzaam bij de Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven (COB) van de Sociaal-Economische Raad. Het in dit artikel gepresenteerde onderzoek is op persoonlijke titel verricht.

Het indelen van cao's op bovenstaande wijze lijkt een weinig zinvolle activiteit: ongelijksoortige verschijnselen worden naast elkaar gezet. Dit onderzoek leert juist dat de toenemende betekenis van grote ondernemingscao's voor een belangrijk deel ten koste is gegaan van kleine cao's op vestigingsniveau. Is dat niet als een centralisatie uit te leggen?

Een nauwkeurige beschrijving van verschuivingen tussen niveaus van arbeidsverhoudingen is niet mogelijk zolang de begrippen micro-, meso- en macroniveau staan voor ondernemings-, bedrijfstak- en nationaal niveau. Het koppelen van deze niveaus louter aan aantallen werknemers onder een cao brengt ons ook niet verder: de koppeling tussen cao's ingedeeld naar grootteklasse en niveaus zou een schijnexactheid opleveren. De lijn verder doortrekkend, blijkt al snel dat de begrippen micro-, meso- en macroniveau helemaal niet geschikt zijn om uitspraken mee te doen over (de)centralisatie 1).

Op ondernemingsniveau, bedrijfstak- c.q. sectorniveau en het nationale niveau kan wel empirisch worden geconstateerd of er binnen een cao-gebied sprake is van collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, tot uitdrukking komend in te registeren cao's. De betekenis van die niveaus en ontwikkelingen daarbinnen kunnen vervolgens worden afgeleid uit de begrippen (de)concentratie van cao's (naar aantallen werknemers), (de)integratie van cao's (samengaan of ontbinding van cao's) en kern-c.q. satellietcao's (uitstralings-effect). We zullen deze verschijnselen nu met behulp van de resultaten van dit onderzoek toelichten.

De cao's van kleinere zelfstandige ondernemingen, veelal afgesloten op vestigingsniveau, zijn in de periode 1970-1977 duidelijk in betekenis afgenomen en nemen anno 1977 een marginale positie in in het geheel van cao's. Concern(verbonden)cao's domineren, waarbij veel cao's van werkmaatschappijen in de periode 1970-1977 zijn geïntegreerd in concerncao's. De concentratie van werknemers onder grote (concern)cao's is toegenomen. Ook bij de bedrijfstakcao's is een integratietendens signaleerd, maar tegenover de concentratie die daaruit waarschijnlijk vooral voor 1970 volgde, staat de deconcentratie als gevolg van de geweldige afname van de werkgelegenheid in een paar sectoren waar grote bedrijfstakcao's domineren. De geïntegreerde cao's zijn de potentiële kandidaten om als kerncao's te dienen en het is aannemelijk dat door de integratie van cao's *het onderscheid tussen kerncao's en satellietcao's* in de jaren 1970-1977 is aangescherpt. Het aantal cao's met een groot uitstralings-effect is toegenomen ten koste van het aantal cao's met een duidelijk maar klein uitstralings-effect.

De bovenstaande analyse sluit eigenlijk het nationaal niveau als meetpunt uit, omdat op dat niveau in feite geen cao's tot stand komen en het afsluiten van een centraal akkoord een hoge uitzondering vormt. Maar als we het nationaal niveau als meetpunt nemen, komen we niet tot een andere conclusie. De toenemende betekenis van kerncao's heeft ertoe geleid dat zij als het ware zelf het nationale niveau vormen en geen centrale akkoorden meer naast zich dulden. Maar al wordt er geen landelijke cao afgesloten door centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, toch beïnvloeden deze organisaties en hun onderlinge contacten de resultaten van bedrijfstakcao's en ondernemingscao's in sterke mate door de interne besluitvormingsmechanismen in de centrales waarin onderhandelaars betrokken bij de kerncao's veelvuldig participeren.

Frenkel c.s. heeft dit proces uitvoerig gedocumenteerd 2). Tot voor kort kwamen de eisenpakketten, die centraal waren opgesteld en waarover een eerste aftasting van elkaars onderhandelingspositie plaatsvond in het landelijk overleg via de interne besluitvormingsprocedures, nagenoeg intact in de onderhandelingen over de kerncao's op bedrijfstak- en concernniveau tot uitdrukking. Deze cao's werden dus toch indirect afgeleid uit nationale onderhandelingen. Daarnaast zijn er in de jaren zeventig een fiks aantal loonmaatregelen genomen die ook niet bepaald leiden tot een decentralisatie-effect.

In het jaar 1982 leek de doorbraak dan toch echt te komen: decentrale eisenpakketten die niet meer werden geïntegreerd in de centrales en waarover op nationaal niveau in feite geen onderhandelingen meer plaatsvonden. In plaats daarvan aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid over onderwerpen voor overleg die niet de primaire arbeidsvoorwaarden betreffen. De decen-

tralisatie leek „onomkeerbaar“. Maar Nederland zou Nederland niet zijn als er geen spaak in het wiel zou komen. Er kwam een wet met een loonnorm en een ziektewetmaatregel, die beide een grote egaliserende invloed hebben op de eisenpakketten. Weer worden kerncao's invullingen van de marges die op centraal niveau zijn ontwikkeld en afgetast.

Met behulp van het in deze artikelen gepresenteerde empirische materiaal kan het ijkpunt om (de)centralisatie te „meten“ begripsmatig en empirisch onderbouwd worden. Binnen het ondernemingsniveau en het bedrijfstakniveau is er sprake van centralisatie in de jaren 1950-1977 in termen van aantallen werknemers onder geïntegreerde cao's met een groot uitstralings-effect. De toenemende betekenis van ondernemingscao's ten opzichte van de bedrijfstakcao's is het gevolg van deze centralisatie. *Er kan dus niet gesproken worden van een decentralisatie van bedrijfstak naar ondernemingsniveau.* Wat betreft de verhouding tussen enerzijds ondernemingsniveau en bedrijfstakniveau en anderzijds het nationale niveau is er sprake van het in elkaar schuiven van deze twee niveaus. De verandering in de betekenis van het nationale niveau is niet tot stand gekomen door een „globale“ decentralisatietendens in de arbeidsverhoudingen, maar door de centralisatie in de cao-structuur. De jaren zeventig worden dus gekenmerkt door een centralisatie van de cao-structuur 3). Daarmee is niet gezegd dat de jaren tachtig een zelfde beeld zullen laten zien. De kansen op een decentralisatie kunnen ingeschat worden aan de hand van de factoren die opgesomd zijn bij het beschrijven van de achtergronden van de cao-structuren.

De arbeidsverhoudingen in hun historische ontwikkeling worden gekenmerkt door centralisme, met name ook door de positie en opstelling van de overheid. Dit grondkenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen zal niet licht veranderen. Het proces van concernvorming heeft een voorlopige stilstand bereikt en de centraliserende werking van dit proces op de cao-vorming lijkt voorlopig uitgewoed. De heterogeniteit van ondernemingen door divergentie van structurele economische factoren zoals groei, concentratie, technologie e.d., zal naar verwachting toenemen en een sterke druk opleveren tot differentiatie. Heel belangrijk maar niet los te zien van bovenstaande krachten is het beleid en de opstelling van werknemers- en werkgeversorganisaties.

De centrale werkgeversorganisaties hebben de ruimte voor de krachtige coördinatie die in 1977 na het verlies van de slag om de prijscompensatie intern was afgesproken, weer aan de branche-organisaties en de individuele ondernemingen moeten inleveren. Zij pleiten nu voor een sterke loondifferentiatie, maar de omstandigheden kunnen ertoe leiden dat over enkele jaren de interne besluitvormingsmechanismen weer volop gloren. Bij de vakbonden is er sprake van een zelfde situatie. Belangrijke groeperingen binnen de vakbeweging blijven geporteerd voor een centraal arbeidsvoorwaardenbeleid 4).

1) De begrippentrijs is overigens afgeleid van de economische wetenschap, waar zij ook steeds meer kritiek ontmoet, m.n. de vraag wat het mesoniveau representeert. In de economie vinden we b.v. drie soorten meso-begrippen:

- het „naïeve“ mesobegrip als het niveau tussen het microniveau van de ondernemingen en het macroniveau van de nationale economie. Dit „naïeve“ mesobegrip wordt toegepast bij de studie der arbeidsverhoudingen;
- de concerns als het nieuwe mesoniveau; de integratie van economische activiteiten binnen deze grote eenheden heeft er toe geleid dat de concerns het mesoniveau representeren;
- pogingen de verschillende niveaus tussen het macro- en microniveau te analyseren in termen van netwerken tussen organisaties (onderdelen van).

2) B. S. Frenkel, A. T. J. M. Jacobs en E. Nieuwstraten-Driessen, *De structuur van het cao-overleg*, Alphen aan den Rijn, 1980.

3) Zie ook C. J. Vos, *Arbeidsbeleid en arbeidsverhoudingen*, Deventer, 1982. Vos wijst er terecht op dat er naast de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen (cao's) nog andere indicatoren zijn om (de)centralisatie vast te stellen. Op de door hem ontwikkelde barometer staan de meeste pijlen ook richting centralisatie.

4) Door het gebrek aan successen in de eerste decentrale onderhandelingsronden over arbeidstijdverkortings zijn binnen de FNV sterke stemmen opgegaan voor een soort centraal akkoord over arbeidstijdverkortings. Binnen de werkgeversorganisaties heeft de interne coördinatie tegen concessies op dit terrein goed gefunctioneerd.

Het is de vraag of het vervangen van (het streven naar) een centraal akkoord door „centrale” aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid — ook over primaire arbeidsvoorwaarden — een formule biedt, waarin de diverse stromingen zowel binnen vakbonden als binnen werkgeversorganisaties aan hun trekken kunnen komen. De komende jaren zullen leren of de aanbevelingen bij de onderhandelingen op het niveau van de bedrijfstakken en ondernemingen in de bureaula terecht komen, de cao's net zo ingrijpend gaan bepalen als het overleg over een centraal akkoord, dan wel dat hier inderdaad een formule is gevonden waarmee de tegenstelling centraal/decentraal wezenlijk kan worden overbrugd. Centralisatie of decentralisatie is het resultaat van verschillende op elkaar inwerkende factoren. Waar het evenwicht uitkristalliseert, laat zich niet beschrijven in termen van verschuivingen tussen niveaus, zeker niet in termen van micro-, meso- en macroniveau.

De cao-structuur en de mogelijkheden voor sectoraal overleg

Op het thema van de vormgeving van het overleg over werkgelegenheid en investeringen bestaan vele variaties. Eén der belangrijkste is die waarin bepleit wordt het cao-overleg over de arbeidsvoorwaarden uit te breiden tot overleg op sectoraal niveau tussen vakbonden en werkgeversorganisaties in het kader van het industriebeleid. Deze visie komen we tegen bij de overheid in de *Sectornota*, bij politieke partijen en bij de vakbeweging (vooral het CNV en in minder krachtige aanzet bij de FNV) 5).

Recent heeft De Haan deze visie wederom verwoord 6). Hij bepleit „planning bij overeenkomst” in het verlengde van cao's en meent dat een afbakening van de sectoren waarop de planning gericht dient te worden in navolging van bestaande cao's geen grote problemen hoeft op te leveren. Welnu, in ons onderzoek is het cao-overleg in de industrie in cao-structuren in kaart gebracht en kan *empirisch* nagegaan worden welke sectoren in aanmerking kunnen komen voor uitbreiding van het cao-overleg in de zin zoals De Haan die aangeeft.

Er zijn in de industrie 11 grote bedrijfstakcao's en 60 kleine bedrijfstakcao's die potentiële aanknopingspunten bieden. In het sectorbeleid wordt altijd het probleem onderstreept dat de mogelijkheden voor een beleid afhangen van de mate waarin de bedrijven in een sector heterogeen, dan wel homogeen van samenstelling zijn. Het in dit onderzoek geïntroduceerde onderscheid tussen enkelvoudige sectorcao's, meervoudige sectorcao's en geïntegreerde bedrijfstakcao's speelt hierop in. Voor elk van deze typen cao's kan worden vastgesteld in welke mate zij in aanmerking komen voor uitbreiding van het cao-overleg tot sectoraal overleg in het kader van een industriebeleid.

De *enkelvoudige cao's* lijken op het eerste gezicht goede kandidaten. De homogeniteit van ondernemingen is naar verwachting vrij groot. Daar staat tegenover dat deze cao's op enkele uitzonderingen na klein zijn. Er zijn relatief weinig werknemers en bedrijven bij betrokken, waardoor de betekenis van het sectoraal overleg over investeringen en werkgelegenheid minder verstrekkende gevolgen heeft voor de Nederlandse economie dan dergelijk overleg in grote sectoren en bedrijfstakken. Belangrijker evenwel dan deze opmerking is dat de enkelvoudige sectorcao's in de regel satellietcao's zijn en dat het te betwijfelen valt of deze cao's zelfs m.b.t. het arbeidsvoorwaardenoverleg een volwaardig overleg bieden. Indien dit het geval is, kan uitbreiding van dit overleg wel eens op grote problemen stuiten.

De *geïntegreerde bedrijfstakcao* is bijna altijd een kerncao, maar heeft in de regel een zeer groot aantal en daarmee uiteenlopende bedrijven onder haar hoede. In een aantal gevallen — denk maar aan b.v. de metaalindustrie — heeft dit tot gevolg dat in het cao-overleg nog net wel — maar in een sectoraal overleg niet meer — de heterogene belangen van de verschillende ondernemingen bij elkaar kunnen worden gebracht. In andere sectoren, b.v. in de grafische industrie, lijkt een uitbouw van het cao-overleg tot een sectoraal overleg wel tot de mogelijkheden te behoren.

De ideale kandidaat lijkt de meervoudige sectorcao. Deze cao geldt voor duidelijk omliggende sectoren met een relatief homogene groep van bedrijven van toch vrij grote omvang. Zij vormen in het algemeen belangrijke en relatief volwaardige onderhandelings-

gen en bieden daarmee, althans in theorie, ideale uitgangspunten voor sectoraal overleg.

We moeten de potentiële kandidaten voor het sectoraal overleg dus vooral zoeken bij de meervoudige sectorcao, bij sommige geïntegreerde bedrijfstakcao's en in mindere mate bij enkelvoudige sectorcao's. Tot zover zijn alleen nog maar bedrijfstakken met bedrijfstakcao's aan de orde geweest. Er zijn vele bedrijfstakken en sectoren waar bedrijfstak- c.q. sectorcao's niet aanwezig zijn en waar concerncao's volstrekt domineren of de afgelopen jaren dominant zijn geworden. Het lijkt uitgesloten dat in die delen van de industrie vanuit het cao-overleg alsnog sectoraal overleg tot ontwikkeling zal komen. Daarmee zouden vooral strategisch belangrijke delen van de Nederlandse industrie buiten een industriebeleid blijven, waarin dergelijk sectoraal overleg een sleutelrol wordt toebedacht.

Er zijn bovendien sectoren en bedrijfstakken waarin zowel sector- en bedrijfstakcao's als concerncao's naast elkaar bestaan. Als het niet lukt om vooral de grote belangrijke ondernemingen onder de sector- of bedrijfstakcao te brengen, wat is dan de garantie dat zij wel zullen meedraaien in het sectorale overleg? De ervaringen van de Nehem spreken hier boekdelen 7). Op deze wijze blijven er slechts een handvol sectoren over die in aanmerking komen voor uitbreiding van het cao-overleg tot sectoraal overleg. Het zijn trouwens de sectoren waar het sectoraal overleg in het verleden of recent al gestalte heeft gekregen, mede omdat de voorwaarden van het cao-overleg gunstig zijn 8).

In een aantal recente nota's is dus terecht afstand genomen van de sector als enige beleidsingang voor het industriebeleid: ik noem het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, het rapport *Naar een nieuw industrieel elan* van de Commissie-Wagner en het SER-advies over de plaats en toekomst van de Nederlandse industrie. Maar wat is daarvoor in de plaats gekomen? De WRR-nota adviseert wel om tot sectorale constructies te komen, maar zonder aansluiting op het cao-overleg. Sectorbeleid wordt uit de arbeidsverhoudingen gelicht en geplaatst in een sectorale managementtop bestaande uit deskundigen. De Commissie-Wagner verwerpt de sectorale ingang eigenlijk volledig, terwijl de SER heel diplomatiek voorstelt het sectoraal overleg alleen waar het praktisch mogelijk is als beleidsingang te hanteren. Het opvallendste is dat geen van deze drie nota's die ingang aanstipt die zich in onze analyse van de cao's toch zo nadrukkelijk heeft aangediend: het cao-overleg in de ondernemingen en dan met name in de concerns en hun werkmaatschappijen.

5) Zie *Voortgangsnota Economisch structuurbeleid (Sectornota)*, Den Haag, 1979. PvdA, CDA, D'66 hadden ieder in hun programma's voor de verkiezingen van 1981 diverse sectorale overlegconstructies opgevoerd. Het CNV heeft een standpunt neergelegd in o.m. een beleidsnota getiteld *Overlegstructuren op bedrijfstakniveau*, Utrecht, 1980. Voor een indicatie van de FNV-visie zie C. Inja, *Sectorstructuurbeleid, instituties en instrumenten*, in: Voorstudie van de WRR, *Sectorstructuurbeleid, mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, 1980, blz. 87-137.

6) P. de Haan, artikelen in *NRC Handelsblad*, 9 september 1981 en 13 oktober 1981.

7) Over andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de Nehem zie H. Vrolijk, *Opkomst en neergang van de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij*, in: H. Vrolijk en R. Hengeveld, *Interventie en vrije markt*, Amsterdam, 1982, blz. 49-93.

8) Een interessant voorbeeld vormt de vleeswarenindustrie. In november 1981 spreekt de Voedingsbond FNV uit dat de eind 1980 gevormde Structuurcommissie voor de Vleeswarenindustrie omgevormd moet worden tot een sectorraad opdat de problemen van deze bedrijfstak, vooral gelegen bij drie grotere ondernemingen, aangepakt kunnen worden. Nadat een akkoord over de bedrijfstakcao voor 1982 uitbleef verzond de Voedingsbond FNV afzonderlijke cao-voorstellen naar de grotere ondernemingen. Toen er één akkoord met een grotere onderneming rond kwam en bij enkele andere een ultimatum liep, werd heel snel toch een principe-akkoord voor de gehele bedrijfstak afgesloten. De Voedingsbond CNV schortte daags daarna haar werkzaamheden in het Produktschap voor Vee en Vlees op, omdat het Produktschap bezwaren zou hebben geuit tegen het akkoord in de vleeswarenindustrie. Zo zien we dat in een sector met een lange traditie van bedrijfstakcao's en sectororganen, deze bij een wijziging van het cao-beleid van de vakbonden onder druk komt te staan. Dit keer bleef het „corset” van de bedrijfstakcao intact. Als het anders was uitgevallen zou het interessant zijn na te gaan of de sectorale samenwerkingsconstructies duurzaam ontworpen zouden zijn geraakt.

In de Franse en Britse socialistische partijen is voor de uitvoering van het industriebeleid met grote nadruk het belang van de concerngang vastgesteld. Dit komt o.m. tot uitdrukking in de wens planningsovereenkomsten tussen overheid en concerns af te sluiten en onderhandelingen op concernniveau te stimuleren tussen bonden en concernleiding over investeringen en werkgelegenheid.

In Nederland is het concernniveau een veel gebruikte, maar niet geëxpliciteerde ingang. De overheid geeft steun aan belangrijke concerns en maakt „gentlemen agreements”, terwijl vakbonden pas meestal nadat problemen zijn ontstaan op concernniveau betrokken worden bij overleg over werkgelegenheid.

Het is noodzakelijk in een gericht structuurbeleid expliciet op de deur van het concern te kloppen. Gezien onze analyse van het cao-overleg lijkt juist het overleg in de concerns van zodanige betekenis dat het voor uitbreiding in de zin zoals De Haan bedoelt in aanmerking komt: „een planning bij overeenkomst”, in het verlengde van het cao-overleg.

Een laatste punt dat in dit verband aan de orde wordt gesteld is de gedachte van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo). Deze gedachte kwam in de jaren twintig en dertig naar voren analoog aan het streven van de vakbeweging om cao's af te sluiten op het niveau van de bedrijfstak of de sector, in plaats van het niveau van de destijds kleinere individuele ondernemingen. Pas na de tweede wereldoorlog heeft dat streven succes gehad en het was mogelijk de ontwikkelingen voor en direct na de oorlog als empirische onderbouwing voor de kans van slagen van de pbo-gedachte aan te voeren. Nu is de cao van de individuele, kleinere en zelfstandige onderneming een marginaal verschijnsel, maar daar staat tegenover dat de concern- en werkmaatschappijcao een zeer belangrijk verschijnsel is.

Het hoeft dus geen verbazing te wekken dat de pbo-gedachte geen succes is geworden: de ontwikkelingen in het bedrijfsleven zelf hebben de pbo-gedachte ondergraven. Daardoor is definitief een streep gezet door een mogelijke toekomstige uitbouw van de pbo-gedachte in Nederland. Zelfs lichtere varianten van deze gedachte, waarin de samenwerking tussen werknemers en werkgevers centraal staat, lijken voor de meerderheid van de Nederlandse industrie niet meer in aanmerking te komen.

De cao-structuur en het doorbreken van verstarring in de arbeidsverhoudingen

Van vele kanten is gewezen op de verstarring in de Nederlandse arbeidsverhoudingen: aan iedere loonbeweging in de marktsector zijn grote macro-economische consequenties verbonden. Er worden veel voorstellen gedaan om uit deze verstarring te raken, met name het afschaffen van de prijscompensatie, de koppelingsmechanismen voor de niet-actieven en het trendmechanisme. Anderen lanceren ideeën om de drie doelstellingen van loondifferentiatie, de bescherming van de positie van de laagstbetaalden in de ondernemingen en de relatie tussen de loonontwikkeling en het inkomen van de niet-actieven te kunnen blijven combineren. Dit leidt veelal tot allerlei variaties in de vormgeving van de arbeidsverhoudingen in technische zin: het vaststellen van bandbreedten waarbinnen lonen mogen variëren, een grotere rol voor de Stichting van de Arbeid, hogere premieheffingen bij bepaalde ondernemingen en bedrijfstakken e.d. Het zijn variaties op het thema van de „halfwas”-procedures 9).

Eén van de achterliggende oorzaken van de gesignaleerde verstarring in de Nederlandse arbeidsverhoudingen kon wel eens gelegen zijn in de verhouding tussen bedrijfstakcao's en ondernemingscao's: de cao-structuur en de ontwikkelingen daarin. Een oplossing van de verstarring zou kunnen worden gevonden als bedrijfstakcao's en ondernemingscao's en, binnen de ondernemingscao's, concerncao's en werkmaatschappijcao's elkaar niet meer uitsluiten. Dit betekent een zodanige wijziging van de werking van cao's dat niet alle loonsignalen automatisch worden doorgegeven aan alle loontrekkers en dat de drie doelstellingen van loondifferentiatie (decentralisatie!), bescherming van lager betaalden en de relatie met de inkomens van de niet-actieven behouden kunnen blijven.

Welke cao-vorm zou daartoe in staat zijn? De huidige standaard-cao waarschijnlijk niet. Misschien zou het gewenste resul-

taat al kunnen worden bereikt door verspreiding van de raamcao of pas door de introductie van de selectieve cao? Deze drie typen bedrijfstakcao's zullen nu op hun effect op bovengenoemde drie doelstellingen worden onderzocht. Daarbij wordt gelet op het verschil tussen het contractloon en het verdiende loon. Het contractloon is de uitgangsbasis voor de doorrekening in de koppelingsmechanismen. Het verdiende loon en met name een systematische afwijking naar boven tussen het verdiende loon en het contractloon is een gegeven waaraan de overheid binnen haar eigen macro-economische doelstellingen consequenties verbindt voor het ingrijpen in de lonen. Dat kan zij zowel preventief als achteraf doen, wanneer naar het oordeel van de overheid blijkt dat de loonontwikkeling te hoog uitkomt.

De *standaardcao* sluit loondifferentiatie in feite uit. Dat komt doordat de resultaten van de cao voor alle bedrijven gelden waarvoor de cao algemeen verbindend is verklaard. Loondifferentiatie is alleen mogelijk als ondernemingen een eigen cao afsluiten. De positie van de laagstbetaalden wordt in acht genomen doordat de verhogingen in de cao voor iedereen gelden, met name ook voor hen in de zwakkere bedrijven en doordat met behulp van vloeren, maxima en aftoppingen die positie extra beschermd wordt. Er is een krachtige doorwerking van de veranderingen in het contractloon via de koppelingsmechanismen omdat de stijging van het loon niet alleen moet voldoen aan de eisen van een verhoging van de lonen voor de laagstbetaalden, maar de loonsverhoging ook afgestemd wordt op de mogelijkheden van de sterkere bedrijven om hogere lonen te betalen, zodat daar geen geld blijft „zitten”. Het uitsluiten van loondifferentiatie betekent niet dat er geen discrepantie is tussen contractlonen en verdiende lonen. De incidentele looncomponent is bijna altijd aanwezig en heeft volgens de overheid een zodanig macro-economisch effect dat ingrijpen vaak wordt overwogen. Een aantal bedrijfstakcao's, in de industrie, zijn standaardcao's.

De *raamcao* biedt wel mogelijkheden tot loondifferentiatie. Een onderneming hoeft geen eigen cao af te sluiten om aanvullende arbeidsvoorwaarden in de ondernemingen vast te stellen. De positie van de laagstbetaalden wordt, evenals bij de standaardcao, goed beschermd: er is tenslotte de vloer, die de raamcao biedt. De contractlonen werken door via de koppelingsmechanismen zonder dat de verhoging in de cao zo groot moet zijn dat de ruimte in sterkere bedrijven wordt afgeroomd. In die bedrijven kan immers gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om aanvullende arbeidsvoorwaarden op te stellen. Dit betekent wel dat het verschil tussen verdiende lonen en contractlonen geen incidenteel, maar een structureel gegeven is, waarbij de cao-resultaten de vloer vormen waarop het eigen loonhuis wordt opgetrokken. Een raamcao is er b.v. in de metaalindustrie.

De *selectieve cao* gaat uit van loondifferentiatie. De resultaten van deze cao gelden alleen voor die ondernemingen waar werknemers zich onder of op het niveau van de in de selectieve cao vastgelegde minima voor de diverse loonschalen bevinden. De loonsverhoging in een bedrijf kan lager uitvallen dan de verhoging in de cao, zolang dat bedrijf zich bevindt boven het loonniveau dat de selectieve cao aangeeft. Voorwaarde voor het goed functioneren van de selectieve bedrijfstakcao is zelfs dat veel (grote) ondernemingen een eigen cao afsluiten. Als dit niet het geval is, ontstaat er een groot niemandsland van ondernemingen die geen cao hebben, maar waarvoor de bedrijfstakcao ook niet geldt, omdat de lonen boven het niveau liggen van de cao-groepen zoals die worden vastgesteld in de selectieve cao. Ondanks de loondifferentiatie wordt de positie van de laagstbetaalden toch beschermd. De cao is wel niet specifiek gericht op de minimuminkomens, maar wel op de (kleine) bedrijven waar de lonen

9) W. van Voorden, Naar een meer beheerste en flexibele loonvorming, *ESB*, 20 februari 1980, blz. 229-232. Denk bij voorbeeld aan de voorstellen van Peper, Wolfson e.a. in bijdragen aan de *Volkscrant*. Vermaat ontwikkelt in een artikel in *ESB* een systeem van geconditioneerde loonvorming, waarin enerzijds sociale partners op micro- en mesoniveau „substantiële en voortdurende ruimte” toebedeeld krijgen en anderzijds het vaststellen van maximale loonstijgingspercentages per bedrijfstak of sector noodzakelijk geacht wordt. Zie A. J. Vermaat, Naar een nieuw systeem van geconditioneerde loonvorming in Nederland, *ESB*, 19 mei 1982, blz. 504-510.

beneden of op het niveau liggen van de cao-groepen in de selectieve cao. In het verlengde daarvan kan men er beleidsmatig voor kiezen alleen de contractlonen uit de selectieve bedrijfstakcao's mee te rekenen voor de koppelingsmechanismen. Daarmee blijft de doorwerking macro-economisch beperkt.

Bovendien is het effect van de selectieve cao op de verdiende lonen veel geringer, omdat de verandering in de cao geen referentiepunt is in vele bedrijven, die meer betalen dan de cao-groepen. De cao is geen vloer, waarop men aanvullende arbeidsvoorwaarden opbouwt, maar een veiligheidsnet waar je in terecht komt als de lonen in een bedrijf achterblijven. De overheid zal zich minder snel gedwongen voelen vooraf of achteraf in de lonen in te grijpen, omdat er naast bedrijven met een grotere loonstijging dan de cao aangeeft, ook bedrijven zullen zijn met een lagere. De bedrijfstakcao's zoals we die tot nu toe kennen in de Nederlandse industrie zijn algemeen geldig. Alleen het afsluiten van een eigen ondernemingscao biedt de mogelijkheid een volledig eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren 10). Het is geen realistische verwachting dat dit op zeer grote schaal onder bedrijven zal geschieden. Veel kleinere bedrijven zullen een bedrijfstakcao op prijs blijven stellen.

Het is mogelijk de werking van de bedrijfstakcao toe te spitsen op deze bedrijven 11). De selectieve cao met haar beperkte geldigheid biedt daartoe de mogelijkheid en biedt tegelijkertijd een veiligheidsnet voor ondernemingen met een eigen cao. Het zou thans arbitrair zijn alleen de contractlonen van de bedrijfstakcao's mee te tellen voor de koppelingsmechanismen. De bedrijfstakcao en de ondernemingscao's vervullen immers in feite dezelfde functie: ze gelden voor alle werknemers binnen hun gebied. Bij een beperkte geldigheid van de resultaten van de bedrijfstakcao's als gevolg van de introductie van selectieve cao's gaat dit niet meer op. De functie van deze cao is beleidsmatig dezelfde als die van de koppelingsmechanismen: bescherming van de lagere inkomens. Trouwens, ook concerncao's kunnen het karakter van selectieve cao's krijgen, en wel in relatie tot de werkmaatschappijen van een concern. Op deze wijze kunnen dan ondernemingscao's evenzeer in aanmerking komen voor het meetellen in de koppelingsmechanismen.

Ten aanzien van de ambtenarensalarissen zijn er twee mogelijkheden: de salarissen worden ontkoppeld en er komen cao's voor de overheid, gemeenten, provincies en rijksdiensten. Binnen b.v. de ACOP is die mogelijkheid serieus overwogen, maar ten slotte is er niet voor gekozen 12). Als bonden onderhande-

lingsposities opbouwen in strategische bedrijven of sectoren (energie, vervoer, waterleiding, reiniging enz.) kunnen hier kerncao's ontstaan, waar de rest zich aan op zal gaan trekken. Het is bepaald niet uitgesloten dat ambtenarensalarissen sterker gaan stijgen dan tot nu toe via het trendbeleid het geval is geweest. De overheid en kwartaire sector gaan dan een eigen cao-gebied vormen. De andere mogelijkheid is dat de koppeling alleen betrekking heeft op de resultaten van de selectieve cao.

De overheid en de kwartaire sector blijven dan een „afgeleid” cao-gebied vormen, maar de resultaten van de cao's van al die bedrijven waar meer verdiend wordt dan de cao-groepen van de selectieve cao's aangeven, tellen niet meer mee in de trend.

Door bedrijfstakcao's van standaard- of raamcao's om te vormen tot selectieve cao's kan de decentralisatie van de arbeidsverhoudingen gestalte krijgen, de loondifferentiatie toenemen, terwijl tevens de positie van de lager betaalden in de ondernemingen beschermd blijft en in het verlengde daarvan de koppelingsmechanismen voor de niet-actieven behouden kunnen blijven.

M. J. Huiskamp

10) De Jong meent dat ondernemingen tegenwoordig ook zonder een eigen cao voldoende mogelijkheden hebben om de arbeidsvoorwaarden uit de bedrijfstakcao aan de eigen bedrijfssituatie aan te passen (J. de Jong, *Decentralisatie en werkgevers, Beleid en Maatschappij*, 1982, nr. 3, blz. 81-84). Dat ondernemingen aanvullingen geven op cao's is evenwel niets nieuws, waar het omgaat is dat ondernemingen dit systematisch in hun loonschalen doen en binnen een procedure die niet leidt tot een structurele druk op de lonen in opwaartse richting.

11) Albeda wil meer accent leggen op de loonvorming via de kleinere bedrijven door de loonvorming meer af te stemmen op de mogelijkheden in sectoren waar nog veel kleine bedrijven zijn: de sector van de persoonlijke diensten, het kleinbedrijf en de kwartaire sector (W. Albeda in een artikel in *NRC Handelsblad*, 23 april 1982).

12) ACOP-werkgroep Georganiseerd Overleg, *Naar cao's bij overheid en onderwijs*, Zoetermeer, 1980.