
Een nationaal systeem van functiewaardering als nieuw instrument voor het inkomensbeleid

DR. P. J. VAN WIJNGAARDEN*

De economische crisis heeft de ruimte voor het voeren van een inkomensbeleid in hoge mate beperkt. Ten behoeve van de bestrijding van de werkloosheid en het herstel van de economische groei zijn de mogelijkheden voor bedrijfstaksgewijze loondifferentiatie, het financieel compenseren van onaangename werkomstandigheden, het aanpassen van beloningen aan gewijzigde schaarsteverhoudingen e.d. tot een minimum teruggebracht; deze zaken zijn grotendeels blijven liggen om het algemene matigingsbeleid niet nog moeilijker te maken dan het al is. Dit wordt versterkt doordat aan het inkomensbeleid de instrumenten ontbreken om rekening te kunnen houden met structurele maatschappelijke veranderingen. In dat licht wordt in dit artikel een nieuw instrument gepresenteerd dat relevant zou kunnen zijn voor het realiseren van een aanvaardbare inkomensverdeling: een nationaal functiewaarderingssysteem. Volgens de auteur zou een nationaal functiewaarderingssysteem het beleid ten aanzien van de primaire-inkomensverdeling effectiever en inzichtelijker kunnen maken. In zo'n systeem worden de arbeidstaken van loontrekkenden, zelfstandigen en vrije-beroepsbeoefenaren aan de hand van uniforme criteria vergelijkbaar gemaakt zodat ingrepen in de beloningsverhoudingen gemakkelijk en snel op hun doelmatigheid en rechtvaardigheid kunnen worden getoetst.

Inleiding

De economische groei stagneert, de werkloosheid stijgt, het inkomensverdelingsbeleid loopt vast. De bestaande instrumenten werken niet meer, we zoeken naarstig naar nieuwe. Er wordt gepleit voor denivellering, voor decentralisatie van het loon- en inkomensbeleid, voor vrije loononderhandelingen en voor herstel van het marktmechanisme. Deze oplossingen voor de problemen, die aanvankelijk vooral te horen waren in werkgevers- en liberale kringen, winnen steun. In een rapport van de breed samengestelde commissie-Wagner staan ze centraal 1). Een nieuwe maatschappelijke consensus over de aanpak van de grote sociaal-economische problemen lijkt te groeien.

Deze maatschappelijke consensus is naar mijn mening eerder een reactie op een periode van vërgaande nivellering, sterke centralisatie, toenemende overheidsbemoediging met het economische leven en tegelijkertijd grote sociaal-economische problemen die niet oplosbaar bleken, dan een teken dat de voorgestelde maatregelen wel tot oplossing van de problemen zullen kunnen leiden. Men kan gereedte twijfels hebben over de voorgestelde aan-

pak van de economische stagnatie en de werkloosheid. Zeer omstrede is b.v. de invloed van loonverschillen op de allocatie van arbeid 2). De geschiedenis leert dat vrije loononderhandelingen en vertrouwen op de werking van het marktmechanisme niet garanderen dat een aanvaardbare inkomensverdeling ontstaat, eerder het tegendeel. De groeiende consensus lijkt op drijfzand gebouwd.

Mijn stelling is dat het nu gevoerde inkomensbeleid rechtvaardig noch doelmatig is, en dat het met name onduidelijk is of het huidige inkomensbeleid de economische groei bevordert. Ik heb meer vertrouwen in een oplossing van de geschetste problemen via een model van gecoördineerde decentralisatie binnen een

* Wetenschappelijk hoofdmedewerker voor sociologie van de vakgroep Planning en Beleid van de Rijksuniversiteit Utrecht.

1) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (Commissie Wagner II), *Verslag van werkzaamheden, januari-juni 1982*.

2) Th.A. Stevers, *Na Prinsjesdag in de Volkskrant*, Leiden, 1979. C. de Galan, Gedifferentieerde loonvorming, *ESB*, 20 februari 1980, blz. 214.

aantal globale landelijke richtlijnen. Een nationaal functiewaarderingssysteem zie ik als een mogelijk nieuw instrument ter realisering van een aanvaardbare primaire verdeling van het arbeidsinkomen, dat bovendien een gunstig effect heeft op de economische groei. In dit artikel wordt uiteengezet wat dit instrument inhoudt en hoe het zou werken.

De doelstellingen van het inkomensbeleid

Op 9 mei 1975 werd door de regering-Den Uyl de *Interimnota Inkomensbeleid* aan de Tweede Kamer aangeboden (3). Deze nota biedt een algemene uitwerking van het centrale uitgangspunt van het kabinet, namelijk spreiding van kennis, inkomen, bezit en macht op het terrein van het inkomensbeleid. Centraal staat in de nota een alle inkomens omvattend inkomensverdelingsbeleid. Uit de nota kan een viertal doelstellingen voor een aanvaardbare inkomensverdeling worden gedestilleerd: rechtvaardigheid, doelmatigheid, solidariteit en integraliteit. Zowel uit de Memories van Toelichting op de jaarlijkse begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken als uit recente wetgeving blijkt dat tot op heden geen verandering in deze doelstellingen is aangebracht (4). De inhoud van deze doelstellingen is de volgende:

- *rechtvaardigheid* heeft vooral te maken met verschillen in offers en inspanningen, maar ook met ongunstige werkomstandigheden (vuil, zwaar, onregelmatig en gevaarlijk werk). Het is rechtvaardig als inkomensverschillen dergelijke verschillen compenseren;
- *doelmatigheid* heeft te maken met het bereiken van een marktevenwicht tussen vraag en aanbod, het realiseren van economische groei. Inkomensverschillen worden gezien als prikkels die dat bewerkstelligen;
- *solidariteit* wordt op verschillende wijzen ingevuld. Gesproken wordt over een evenwichtige deelname in of aanvaardbare verdeling van de welvaart en de consumptiemogelijkheden. Deze zienswijze verwijst zowel naar een minimuminkomen als naar een aanvaardbare verhouding tussen hoogste en laagste inkomens. Bij dit minimum speelt het behoefte-element een belangrijke rol. Het gaat er om wat men nodig heeft; aantoonbare verschillen in behoeften (b.v. vanwege het aantal kinderen) mogen leiden tot inkomensverschillen. Onder solidariteit valt ook het draagkrachtprincipe. Dit houdt in dat als er algemene inkomensoffers moeten worden gebracht, de hogere inkomens meer behoren te offeren dan de lagere inkomens (sterkste schouders, zwaarste lasten). Inkomensverschillen die niet herleidbaar zijn tot deze drie genoemde doelstellingen, zijn onaanvaardbaar. Het gaat dan om verschillen die worden veroorzaakt door factoren als traditie, milieu, relaties, macht enz.
- *integraliteit* van het beleid wil zeggen dat het inkomensverdelingsbeleid alle inkomensgroepen op een zelfde wijze bereikt. Tot voor kort was het zo dat vooral de cao-inkomens onder het inkomensbeleid vielen. De veelal (hogere) niet-cao-inkomens, de inkomens van zelfstandigen en vrije beroepsbeoefenaren waren veel moeilijker bereikbaar.

De *Interimnota* kent aan functiewaardering bij het inkomensverdelingsbeleid twee rollen toe (5). Functiewaardering kan een rol spelen bij een streven naar een alle inkomensgroepen omvattend beleid om functies bij overheid, in het bedrijfsleven en vrije beroepen te kunnen vergelijken. Dit vereist openbaarheid van inkomens en de vaststelling van omrekenfactoren om de verschillende functieclassificaties te kunnen vergelijken. Een andere rol die functiewaardering binnen het inkomensverdelingsbeleid kan vervullen, ligt in de toetsing van functiewaarderingcriteria aan de normen en criteria van inkomensverdelingsbeleid.

De problemen van het inkomensverdelingsbeleid (6)

De nieuwe accenten van het beleid sinds de *Interimnota* uit 1975 worden moeizaam in concreet beleid vertaald. Nivellering en matiging krijgen meer aandacht. Dit komt enerzijds door de economische stagnatie, maar anderzijds door het ontbreken van

een adequaat instrumentarium om de nieuwe doelstellingen te realiseren. Er kunnen vier hoofdproblemen bij het inkomensverdelingsbeleid worden onderscheiden.

Koopkrachtplaatjes-beleid

Uniforme nivellering en loonmatiging (percentages voor minimum, modaal, 2 of 4 keer modaal) is geen goed instrument voor de realisatie van een rechtvaardige en doelmatige inkomensverdeling. In 1981 onderkende de minister van Sociale Zaken, Albeda, dat nivellering van de matiging inkomensnivellering met de botte bijl is 7). Zo'n nivellerings- of matigingsbeleid is noch rechtvaardig, in de zin dat het rekening houdt met offers, inspanning of arbeidsomstandigheden, noch doelmatig in de zin dat het rekening houdt met het gewenste evenwicht van vraag en aanbod per arbeidscategorie of arbeidssector. De globale en algemene matiging van lonen en inkomens doorkruist de ontwikkeling van een inkomensverdelingsbeleid dat meer wil differentiëren, meer wil aansluiten bij veranderde maatschappelijke en marktverhoudingen.

Conflicterende verdelingsdoelstellingen

Doelstellingen van rechtvaardigheid, doelmatigheid en solidariteit zijn nogal eens met elkaar in strijd. Een instrumentarium om ze in onderlinge samenhang te realiseren, waarbij de consequenties voor deze doelstellingen duidelijk worden, ontbreekt.

Integraliteit geeft in relatie met andere doelstellingen de minste problemen. Men kan stellen dat hoe integraler de beleidsmogelijkheden zijn, hoe beter eventuele (in)consistenties met andere doelstellingen onderkend en behandeld kunnen worden. Is er geen integraal beleid mogelijk, dan is het extra moeilijk de andere doelstellingen te realiseren. De vakbeweging, bij voorbeeld, heeft in het verleden frequent het loon- en inkomensbeleid van de regering niet gesteund met het argument dat de hogere inkomens en de vrije-beroepsbeoefenaren buiten schot bleven.

Realisatie van de doelstelling rechtvaardigheid komt in conflict met de solidariteitsdoelstelling indien verschillen in inspanning, offers en werkomstandigheden niet meer voldoende kunnen worden beloond. Doelmatigheid botst met solidariteit indien het minimumloon zo hoog is, en de inkomensverschillen zo klein zijn, dat de sterkste schouders zulke zware lasten moeten dragen dat economische groei en marktevenwicht negatief worden beïnvloed. Rechtvaardigheid is consistent met doelmatigheid in zoverre beloning van offers, inspanning en arbeidsomstandigheden economische groei en marktevenwicht stimuleren. Er is inconsistentie met doelmatigheid indien een rechtvaardige beloning de groei belemmert en het marktevenwicht verstoort. Evenzo kan doelmatigheid leiden tot onrechtvaardigheid.

Als voorbeelden van consistentie kunnen worden genoemd: verkleining van het verschil in hoofd- en handarbeid, geschoold en ongeschoold werk, het opwaarderen van functies met onaangename werkomstandigheden, het verlagen van de inkomens van vrije-beroepsbeoefenaren, onderwijzend personeel in middelbaar en hoger onderwijs. Al deze herzieningen in beloning vallen zowel op rechtvaardigheids- als op doelmatigheidsgronden te verdedigen. Voorbeelden van inconsistentie in de bestaande situatie zijn: extra belonen van talent, (natuurlijke) voor-sprong, (door anderen betaalde) opleiding. Uit doelmatigheids-

3) *Interimnota Inkomensbeleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974-1975, 13 399.

4) Voor wetgeving zie b.v. *Memorie van Toelichting op Tijdelijke wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1980-1981, 16 712, blz. 9.

5) *Interimnota Inkomensbeleid*, blz. IV 7-8.

6) Deze paragraaf volgt in grote lijnen: P.J. van Wijngaarden, *Inkomensverdelingsbeleid en functiewaardering. Een nationaal functiewaarderingssysteem als instrument*, Paper voor NSAV-congres Inkomensbeleid, Amsterdam, 1982.

7) M. Korzec, M. Sint en F. Vuijsje (red.), *De vijfde doelstelling*, Thema-nummer over inkomensbeleid, *Intermediair*, nr. 19, 8 mei 1981, blz. 11.

overwegingen kan dit wenselijk zijn, uit rechtvaardigheidsoverwegingen is het dit niet. Extra belonen van offers en inspanning van bij voorbeeld zwakbegaafden, gehandicapten, personen met slechte gezondheid is vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen nastrevenswaardig, doch vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet.

Verdelingsbeleid en economische groei

De samenhang tussen verdelingsdoelstellingen en doelstellingen van economische groei en werkgelegenheid wordt onderkend. Er is echter geen instrument waarmee een afweging van deze doelstellingen kan plaatsvinden. Na de tweede wereldoorlog is een aanvaardbare inkomensverdeling als een van de vijf hoofddoelstellingen van sociaal-economisch beleid geformuleerd. Een aanvaardbare inkomensverdeling is lange tijd een van de minst belangrijke doelstellingen geweest. In het begin van de jaren zeventig promoveerde zij tot een van de belangrijkste doelstellingen van het beleid. Nivellering in de primaire verdeling staat sindsdien centraal. Rechtvaardigingscriteria voor verschillen in arbeidsinkomen komen in discussie.

Als het beleid eind jaren zeventig wordt geconfronteerd met een economische crisis krijgt het inkomensverdelingsbeleid een ander gezicht. Het moet passen bij de hoofddoelstellingen van beleid, herstel van de economische groei en bestrijding van de werkloosheid. De lonen moeten worden gematigd, de overheid moet bezuinigen. Het financieringsstekort moet worden teruggedrongen.

De relatie tussen werkloosheid en inkomensverdeling is heel direct. Werkloosheid is voor een aanzienlijk deel een probleem van inkomensongelijkheid. Hervreiding van arbeid betekent hervreiding van inkomen. Het inzicht breekt door dat bijna al het overheidsingrijpen gevolgen heeft voor de inkomensverdeling, of het nu gaat om openbaar vervoer, de gasprijzen, het onderwijs of het huurbeleid 8).

Omdat economische groei en uitbreiding van de werkgelegenheid anno 1983 de belangrijkste doelstellingen zijn, wordt inkomensverdelingsbeleid vooral vertaald in matigingsbeleid. Bij dit beleid wordt het draagkrachtprincipe gehanteerd. Het behoud van de koopkracht van de (echte) minima, zowel de minima van inkomen uit arbeid als de minima in de sociale zekerheid staat daarbij voorop. De verdelingsdoelstelling solidariteit neemt een centrale plaats in.

Verdelingsbeleid en functiewaardering

De overheid hanteert rechtvaardigingscriteria die niet direct vergelijkbaar zijn met de waarde-oordelen die ten grondslag liggen aan systemen van functiewaardering. In de Interimnota wordt gesteld dat functiewaardering een grotere rol kan spelen in het inkomensverdelingsbeleid. Er zijn echter vele functiewaarderingssystemen met een verschillend bereik. De huidige systemen van functiewaardering, die gebaseerd zijn op de maatschappelijke situatie van de jaren vijftig, blijken niet meer te passen in de huidige maatschappelijke situatie. In de jaren zestig en zeventig hebben zich grote culturele, economische en technologische ontwikkelingen voorgedaan. Genoemd kunnen worden de veranderde gezagsverhoudingen in de onderneming, het gestegen scholingsniveau, een andere schaarsteverdeling op de arbeidsmarkt, veranderingen in het productieproces, in leiding geven, in zelfstandigheid, in inspraak, in verantwoordelijkheid, in behoefte aan persoonlijke ontplooiing in het beroep en een afnemende bereidheid tot het verrichten van onaangenaam werk. Het is dan ook niet moeilijk om aan te tonen dat centrale criteria van functiewaardering zowel vanuit economische doelmatigheidsoverwegingen als vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen aan herziening toe zijn 9).

Gezien de genoemde problemen, de doelstellingen van het verdelingsbeleid, en de rol die de overheid aan functiewaardering bij het inkomensverdelingsbeleid wil toekennen, lijkt het ontwerpen van een nationaal functiewaarderingssysteem dat is gebaseerd op criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid en dat aansluit bij de economische, technologische en sociale veranderingen, in beginsel een goed instrument voor de oplossing van de problemen en de realisatie van de doelstellingen.

De contouren van een nationaal functiewaarderingssysteem

Functiewaardering rangschikt functies op basis van bepaalde criteria. Aan de functierangorde zijn de functielonen of -salarissen gekoppeld. Hoe zou een uniform nationaal systeem er nu in concreto uit moeten zien? Om een globaal idee te geven zal ik in dit artikel kort de belangrijkste aandachtspunten, uitgangspunten en problemen noemen 10).

Een eerste aandachtspunt is de opvatting van de overheid over de rol van functiewaardering in het inkomensbeleid. De integrale vergelijkbaarheid van functies en de toetsing van arbeidsinhoudelijke criteria aan inkomenspolitieke criteria zijn van belang.

In de tweede plaats zijn van belang de opvattingen van werkgevers en werknemers over de inkomenspolitieke betekenis van functiewaardering, in het bijzonder van een nationaal systeem.

In de derde plaats geven onderzoeksresultaten een indicatie van het relatieve belang van (soorten) criteria die volgens de mening van de bevolking aan inkomensverschillen ten grondslag zouden moeten liggen 11). Deze resultaten kunnen nuttige aanwijzingen opleveren voor het te ontwerpen functiewaarderingssysteem.

In de vierde plaats zijn van belang de kenmerken van en ontwikkelingen in de bestaande systemen van functiewaardering. In het bijzonder wordt gedacht aan integraliteit van de systemen en de vermindering van het aantal functiewaarderingcriteria, aan het signaleren van inconvenienten, aan de resultaten van systemen en aan de dominantie van puntensystemen.

Een laatste belangrijk aandachtspunt vormt de kritiek op functiewaardering in het algemeen en een nationaal systeem in het bijzonder. Ik denk hierbij met name aan meettechnische kritiek, kritiek op de veroudering van de indelingscriteria, op een geringe flexibiliteit en het ontbreken van inspraakmogelijkheden.

Deze punten leiden tot een keuze voor een nationaal functiewaarderingssysteem dat gebaseerd is op de volgende uitgangspunten:

- a. nationale richtlijnen voor gezichtspunten, functieklassen en beloningen binnen een integraal systeem vanuit overwegingen van rechtvaardigheid en doelmatigheid;
- b. nadere invulling en uitwerking op bedrijfstakniveau;
- c. aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in functiewaarderingssystemen;
- d. kenmerken van het systeem moeten zijn: integraliteit, flexibiliteit en democratisch gehalte;
- e. een deskundigencommissie onder directe verantwoordelijkheid van regering en parlement wordt belast met de invoering en coördinatie van het systeem. Voor het verzamelen van de benodigde kennis, voor het verrichten van onderzoek en voor evaluatie kan de commissie een beroep doen op een „Nationaal Onderzoeksinstituut voor Functiewaardering”. Jaarlijks vindt in het parlement een evaluatie plaats van de inhoud en werking van het systeem.

Een nadere concretisering van deze uitgangspunten heb ik elders 12) gegeven aan de hand van de volgende punten: de relatie centraal-decentraal niveau, de integrale vergelijkbaarheid van functies, de ontwikkeling en invoering van het systeem, de kenmerken, het beloningssysteem. Omdat het inkomensbeleid in dit

8) Idem, blz. 1.

9) P. J. van Wijngaarden, *Inkomensverdelingsbeleid in de verzorgingsstaat. Rechtvaardigingscriteria voor inkomensverschillen uit arbeid*, dissertatie, Utrecht, 1982, met name hoofdstuk 6.5 (Sociologisch Instituut tel. 030-531959). Een herziene versie verschijnt in mei 1983 bij VUGA-uitgeverij. Voor een vergelijking van criteria van het inkomensbeleid met die van functiewaardering zie dissertatie, deel 4.

10) Zie verder P. J. van Wijngaarden, dissertatie, op. cit.

11) Zie voor het verslag van een landelijk onderzoek: P. Hermkens en P. van Wijngaarden, *Rapport Inkomensongelijkheid en Rechtvaardigingscriteria*, in: *Verslagen en rapporten van Sociale Zaken*, 1977-3, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977. Zie ook: A. Szirmai, *Matigingsbereidheid en nivelleringsgeneigdheid*, Onderzoeksmemorandum 119, Rijksuniversiteit Groningen, 1982.

12) Zie P. van Wijngaarden, dissertatie, op. cit., blz. 200-205.

artikel tot invalshoek is gekozen, zal slechts nader worden ingegaan op het laatste punt, het beloningssysteem.

Het beloningssysteem

Zoals eerder opgemerkt, zijn aan de functierangorde de functielonen of -salarissen gekoppeld. Er is bij de meeste gehanteerde systemen geen directe koppeling tussen puntenscore en salarishoogte. De indeling van functies en de koppeling daarvan aan salarisgroepen (of -klassen) komt in overleg met vakorganisaties (op bedrijfstakniveau) tot stand. De resulterende beloningsverhoudingen tussen functies worden geacht in hoofdzaak zowel in overeenstemming te zijn met de gebruikelijke beloning voor vergelijkbare functies op de arbeidsmarkt als aanvaardbaar te zijn voor de betrokken personeelsleden. In het nieuwe systeem moet hieraan worden toegevoegd dat de beloningsverhoudingen met name in overeenstemming dienen te zijn met criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid.

In het nieuwe landelijke systeem zal de koppeling met de beloning als volgt kunnen plaatsvinden. Op centraal niveau worden de criteria en de daarmee verbonden functieniveaus, functiegroepen of -klassen vastgesteld. Binnen centrale richtlijnen over de koppeling van deze functieniveaus aan beloningen, waarbij met name wordt gedacht aan een vloer en een plafond in de beloning per niveau, zal op bedrijfs(tak)niveau de nadere koppeling tussen de functierangorde en de beloningsverhoudingen moeten plaatsvinden. Op bedrijfs(tak)niveau zal men binnen zekere grenzen zelf kunnen beslissen over de hellingshoek van de loonlijn, de minimum- en maximum-beloning per functieniveau (bandbreedte), uiteraard binnen de vloer en het plafond die centraal zijn vastgelegd. Het resultaat per functieniveau zal zijn dat in ieder bedrijf de relatieve beloning, de beloningsrangorde in relatie tot de functierangorde, overal dezelfde is, doch dat de absolute beloningen vergeleken tussen bedrijfstakken of bedrijven (aanzienlijk) kunnen verschillen. Dit betekent dat binnen een integraal functiewaarderingsstelsel gebaseerd op criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid via beloningsverschillen rekening wordt gehouden met bedrijfs(tak)specifieke verschillen bij voorbeeld in vraag- en aanbodverhoudingen of in produktiviteit.

Aan de absolute beloningsverschillen zullen grenzen moeten worden gesteld. Vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid, bekeken op nationaal niveau, valt een hoger maximum van bij voorbeeld functieniveau A in bedrijf X in vergelijking met het maximum van functieniveau A+1 in bedrijf Y niet te verdedigen, terwijl dit vanuit doelmatigheidsoogpunt wel het geval kan zijn. Zonder in details te treden lijken er vanuit een nationaal niveau bezien belangrijke randvoorwaarden te liggen in de afweging van rechtvaardigheid en doelmatigheid, in ideeën over het minimumloon (-inkomen) en een aanvaardbare verdeling van consumptiemogelijkheden. Ook zal een nieuw systeem bij voorkeur niet moeten leiden tot een verhoging van de totale loonsom.

Een nationaal functiewaarderingsstelsel: bezwaren en voordelen

In de discussie over een nationaal functiewaarderingsstelsel zijn in de loop van de tijd verschillende bezwaren naar voren gebracht (13). Deze bezwaren kunnen in vijf groepen worden samengevat:

- eigenbelang: de werkgever wil differentiatie en verandering naar eigen inzicht (baas in eigen huis); de werknemer wil inspraak;
- politiek: niet meer macht naar de overheid, niet het centrale niveau versterken;
- sociaal-cultureel: niet de rangorde veranderen, niet de statusverhoudingen veranderen, want dan vindt er ontduiking plaats; groepen willen zich onderscheiden; verantwoordelijkheid en ontplooiing staan op gespannen voet met uniformiteit en regeling van bovenaf;
- economisch: niet ingrijpen in de marktverhoudingen; geen nieuwe impuls geven aan de verstarring van de loonverhoudingen;

- technische uitvoerbaarheid: een gemakkelijk toepasbaar en flexibel systeem voor zoveel verschillende groepen en omstandigheden lijkt niet mogelijk.

Bij deze bezwaren kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

Het eigenbelang van de werkgever en werknemer wordt verondersteld minder tot zijn recht te kunnen komen bij een nationaal systeem. Dit kan een groter probleem lijken dan het in werkelijkheid is, omdat eigenbelang en algemeen belang ook overeen kunnen komen. In het inkomensbeleid kan via de doelstelling doelmatigheid het belang van economische groei, marktevenwicht en produktiviteit waarschijnlijk beter gewaarborgd worden met een nationaal systeem dan *zonder* zo'n systeem. De inspraak van werkgevers en werknemers hoeft in een nationaal systeem geenszins geringer te zijn dan in de huidige situatie. Dit is vooral afhankelijk van de invoering, de uitwerking en de flexibiliteit van zo'n systeem.

Het politieke bezwaar is evident. Afhankelijk van de eigen politieke overtuiging zal dit bezwaar licht of zwaar worden gewogen. Het vertrekpunt in dit artikel is het overheidsbeleid, waarbij grote behoefte bestaat aan een nationaal systeem van functieclassificatie als instrument voor het beleid. Het van de grond tillen van zo'n systeem vereist grote vastberadenheid bij de overheid. Bij de uitwerking zal zij het bedrijfsleven echter de nodige ruimte moeten laten.

Het ingrijpen in de statusverhoudingen, in de rangorde der functies of beroepen zal op veel weerstand kunnen stuiten. In eerste instantie gaat het echter om het uitsluiten van niet-computerende elementen als traditie, gewoonten en relaties. Over deze uitsluiting bestaat een brede consensus. Daarnaast zijn er fundamentele veranderingen in de maatschappij, zowel in opvattingen over gelijkheid en rechtvaardigheid als in de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Deze veranderingen moeten kunnen doorwerken in functieverhoudingen en loonverhoudingen. Als de rangorde van functies, beroepen of inkomens niet kan worden aangepast, raakt de sociaal-economische ontwikkeling geblokkeerd. Vanuit de doelstellingen van een aanvaardbare verdeling is ingrijpen vereist. Als democratische besluitvorming dit ingrijpen legitimeert, mag ontduiking in beleidsoverwegingen, noch in de overwegingen van de betrokkenen een doorslaggevende rol spelen.

Dat er een spanning is tussen in beginsel centrale en uniforme regulering enerzijds en persoonlijke verantwoordelijkheid en ontplooiing anderzijds is een gegeven. Dat een nationaal systeem vanuit dit oogpunt een verslechtering is in vergelijking met de bestaande situatie is discutabel, omdat ook in de bestaande situatie die spanning aanwezig is. Bij de invoering en bijstelling van een nationaal systeem kan en moet met deze spanning rekening worden gehouden.

Tegenover de twijfel aan de mogelijkheid van het onder één systeem brengen van geheel verschillende groepen kunnen verschillende voorbeelden uit het verleden worden gezet waarbij zo'n integratie onder één systeem van groepen die zich willen onderscheiden, wel tot stand is gekomen. Het beste voorbeeld is wellicht de integratie van hoofd- en handarbeiders in één systeem.

Een voorstelling van zaken waarbij een nationaal systeem de marktverhoudingen doorkruist terwijl de bestaande situatie marktconform zou zijn, is in strijd met de feiten. Aangevoerd kan worden dat sinds de jaren vijftig de marktverhoudingen zijn gewijzigd zonder dat deze veranderingen in systemen van functiewaardering tot uiting zijn gekomen (14). Bovendien heeft een nationaal systeem juist onder meer als doel de bestaande verdeling te toetsen aan de marktverhoudingen (doelmatigheid).

Voor een definitief oordeel over de technische uitvoerbaarheid van de constructie en de uitvoering van een eenvoudig en flexibel systeem voor zo'n grote diversiteit aan groepen en omstandigheden is het nog te vroeg. Veel zal afhangen van de opzet en uitwerking van zo'n systeem. Ik zie niet in waarom het technisch

13) Zie voor een overzicht en verdere literatuur P. van Wijngaarden, op cit., blz. 190-195.

14) Zie noot 9.

moeilijker uitvoerbaar zou zijn dan bestaande integrale functiewaarderingssystemen. Het hoeft ook niet ingewikkelder te zijn dan reeds bestaande systemen. De flexibiliteit kan worden gewaarborgd door bij de invoering randvoorwaarden en procedures voor periodieke evaluatie en bijstelling integraal in het geheel van afspraken op te nemen.

Naast de genoemde mogelijke bezwaren tegen een nationaal functiewaarderingssysteem staat een aantal voordelen.

In de eerste plaats zullen via zo'n systeem (de)nivellering en inkomensmatiging — die nu ongericht plaatsvinden, d.w.z. een zelfde percentage voor de groepen minimum, modaal, twee en vier maal modaal — veel gericht en inzichtelijker uitgevoerd kunnen worden. Er ontstaat een objectieve basis voor beleidsvoering (15). Dit is evenzeer in het belang van de overheid als van werkgevers en werknemers.

In de tweede plaats betekent het dat criteria van rechtvaardigheid, doelmatigheid en solidariteit in concreto tegen elkaar moeten en kunnen worden afgewogen. Functiegroepen worden met elkaar vergeleken in termen van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Een aanvaardbare primaire inkomensverdeling wordt dan mogelijk.

In de derde plaats leidt zo'n systeem er toe dat alle beroepsgroepen en functiegroepen op een in beginsel uniforme wijze aan dezelfde criteria getoetst worden: dus ook de hogere functies, de zelfstandigen en de vrije beroepen. Er kan dan een efficiënter en effectiever beleid worden gevoerd dan nu mogelijk is.

In de vierde plaats worden de consequenties van ingrepen in de inkomensverdeling voor andere beleidsdoelstellingen, met name voor de economische groei, duidelijker. Dit ingrijpen zal selectief en gedifferentieerd zijn in plaats van generaal. De afweging tussen verdeling en groei kan dan rationeler en inzichtelijker worden.

In de vijfde plaats zal het kunnen betekenen dat in beginsel voor gelijk werk ook een gelijke beloning wordt gegeven. Integrale functievergelijking maakt het mogelijk aan te geven waar van gelijk werk sprake is.

In de zesde plaats kunnen veranderingen zowel van culturele, sociale als economische aard beter en sneller worden vertaald in beleid.

Een afweging van voor- en nadelen is niet eenvoudig. Vanuit een oogpunt van verdelingsbeleid en economische-groei-beleid wegen de voordelen zwaarder dan de nadelen, te meer als een aantal nadelen bij de opbouw van het systeem ondervangen zou kunnen worden. Grote problemen in de verzorgingsstaat, een stagnerende economische groei, het realiseren van een meer aanvaardbare inkomensverdeling vragen om zware instrumenten.

Tot besluit

Het idee van een nationaal functiewaarderingssysteem is niet nieuw. Het idee van een nationaal beloningssysteem evenmin. De overheid is op dit terrein niet zonder ervaring (16). De betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkeling van een nationaal functiewaarderingssysteem na de oorlog (de Genormaliseerde Methode van Werkclassificatie, de centraal-geleide loonpolitiek), de toen bereikte resultaten, het belang van een nationaal systeem voor de realisering van verdelingsdoelstellingen en economische groei, de macht van de overheid op inkomensverdelingsgebied zoals deze is gebleken uit gevoerd beleid (17), wettigen de veronderstelling dat de overheid in staat moet worden geacht om een aan de huidige omstandigheden aangepast nationaal systeem te ontwikkelen.

Om de inkomensverdelingsdoelstellingen te realiseren, met name de onderlinge afweging van rechtvaardigheid en doelmatigheid, is een ingrijpender beleid nodig. Het verkrijgen van consensus over het beleid vooraf laten gaan aan de uitvoering ervan lijkt vanwege de maatschappelijke verhoudingen (polarisatie tussen werkgevers en werknemers), de noodzakelijke aantasting van gevestigde belangen en de doorbreking van versterde loonverhoudingen onhaalbaar (zero-sum-society 18)). De urgentie van oplossingen staat dat ook niet toe. Uit een beleid dat een evenwichtige aanvaardbare verdeling en economische groei nastreeft zal naar mijn mening een nieuwe consensus ontstaan (19). Hiervoor is een duidelijk plan nodig. Een nationaal functiewaarderingssysteem gekoppeld aan een beloningssysteem zoals boven aangegeven zal zo'n plan kunnen zijn. Globale centrale richtlijnen en decentrale uitvoering met reële differentiatiemogelijkheden vormen de kernelementen van dit plan. Het verenigt in zich de realisering van inkomensverdelingsdoelstellingen en de handhaving van keuze-alternatieven voor de sociale partners.

Piet van Wijngaarden

15) Vgl. ook G. Scholten, *Functiewaardering met mate: een analyse van functiewaardering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Alphen a/d Rijn, 1979, blz. 100.

16) Voor de geschiedenis van het beleid vanaf 1945 zie P. J. van Wijngaarden, dissertatie, op. cit., deel 2.

17) Zie b.v. P. J. van Wijngaarden, Eerlijk zullen we alles delen; Overheid en inkomensverdeling in de periode 1918-1978, *Intermediair*, nr. 29, 20 juli 1979.

18) L. C. Thurow, *The zero-sum-society. Distribution and the possibilities of economic change*, New York, 1980.

19) Lamers betreft een zelfde stellingname ten aanzien van beleid rond de sociale zekerheid. Zie L. Lamers, Sociale zekerheid in discussie, *Beleid en Maatschappij*, 1981, blz. 307-312.