

# Gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid

DRS. B. AKKERBOOM\*

**In dit artikel worden de uitgangspunten van het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid, dat door de grote vakcentrales in Nederland wordt gevoerd, aan de orde gesteld. Tevens wordt nagegaan hoe dit beleid in de praktijk vorm heeft gekregen. Benadrukt wordt dat het beleid van de vakbeweging ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden niet los kan worden gezien van het beleid van de overheid ter realisering van evenzeer door de vakbeweging nagestreefde sociaal-economische doelstellingen. In dat licht wordt de verscherping van de verhouding tussen kabinet en vakbeweging besproken.**

## Inleiding

Al geruime tijd voeren de grote vakcentrales in Nederland het z.g. gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid, een beleid dat werkgeversorganisaties jarenlang ter discussie probeerden te stellen, omdat huns inziens in dat beleid te weinig rekening werd gehouden met de verschillen in rendementspositie van ondernemingen. Mede naar aanleiding van recente acties in de vleeswarenindustrie, de havens en bij de Shell is de tot dan in beperkte kring gevoerde discussie eind 1979 toch nog vrij onverwachts uitgegroeid tot een uitgebreide publieke discussie over dit beleid van de vakbeweging. De discussie blijkt zich daarbij vaak toe te spitsen op de kwestie van gecoördineerd versus gedifferentieerd beleid 1).

In deze bijdrage zal slechts worden ingegaan op enige aspecten van deze discussie. Niet zal worden behandeld welke economisch-theoretische argumenten al dan niet voor een meer gedifferentieerd beleid pleiten. Daarvoor zij men verwezen naar de discussies over het loonbeleid van omstreeks 1960 2) en naar de bijdragen van De Galan en Driehuis elders in dit nummer. Deze bijdrage zal zich toespitsen op de vraag of het terecht is dat men de termen „gecoördineerd” en „gedifferentieerd” tegenover elkaar plaatst, op de relatie tussen overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid en ten slotte op de ontwikkelingen die zich momenteel in, en ten aanzien van, het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging voordoen.

## Gecoördineerd beleid in de praktijk

Het „gecoördineerde beleid” zoals we dat nu kennen, kreeg geleidelijk gestalte omstreeks 1972/1973 3). Het arbeidsvoorwaardenbeleid dat door de vakbeweging tot dan werd gevoerd, veranderde toen aanzienlijk van karakter. Het beleid werd in een breder maatschappelijk kader geplaatst; de vakbeweging bracht steeds nadrukkelijker naar voren, dat de belangen van de werknemers (en verwante groepen) niet alleen via het eigen „loonbeleid”, maar ook via het overheidsbeleid behartigd dienden te worden. Deze brede aanpak valt reeds te herkennen in de door de drie vakcentrales opgestelde nota *Actieprogramma 1971-1975* 4). De voorbereidende nota betreffende het arbeidsvoorwaardenbeleid 1973 stelt het al zeer expliciet:

„Een gecoördineerd inkomens-, investerings- en begrotingsbeleid is (...) onmisbaar” 5).

Een dergelijke brede opstelling legt uiteraard een enorme druk op het arbeidsvoorwaardenbeleid als de overheid niet bereid blijkt te zijn om rekening te houden met de visie van de vakbeweging. Dit laatste was met het toen regerende kabinet-Biesheuvel zeer duidelijk het geval. In de vakbeweging ontstonden dan ook heftige discussies over de vraag, hoe in een dergelijke situatie de gestelde doeleinden konden worden gerealiseerd. Het in mei 1973 geïnstalleerde kabinet-Den Uyl bleek een duidelijke keer ten goede. De vakbeweging bleek zich goed in de lijfspreuk van dit kabinet (Spreiding van kennis, macht en inkomen) te kunnen vinden. Het gecoördineerde (arbeidsvoorwaarden-)beleid kreeg dan ook steeds nadrukkelijker vorm.

In de definitieve nota inzake het in 1974 te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid, die op 6 september 1973, dus voor het uitkomen van de eerste Miljoenennota van het kabinet-Den Uyl, verscheen, werd uitvoerig aandacht besteed aan het gecoördineerde beleid. Op basis van de discussies in de ledenvergaderingen werd de beleidsvisie als volgt geformuleerd 6):

\* De auteur is sociaal-economisch beleidsmedewerker bij de FNV.

1) Opvallend is hoe sterk de meningsvorming in de politieke sfeer werd bepaald door een artikel van A. F. van Zweeken in *NRC Handelsblad* van 30 augustus 1979, waarin hij van een (schijnbare) verandering van standpunt blijk gaf. Deze beïnvloeding was zo sterk dat voornoemd dagblad op 5 september 1979 enigszins triomfantelijk op de voorpagina kon constateren dat de grote politieke partijen een ander, meer gedifferentieerd, loonbeleid wilden.

2) Zie bijvoorbeeld de bijdragen van J. M. den Uyl en H. J. Witteveen in *Het systeem van loonvorming*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1960.

3) Een vergelijkbaar begrip werd echter al eerder gebruikt. Zie Sociaal Economische Raad, *Advies inzake het systeem van loonvorming*, Den Haag, 6 juli 1962, dat vrijere vormen van loonpolitiek aangaf en waarin bijvoorbeeld werd gesproken over een beleid gebaseerd op „interne coördinatie”.

4) NVV, NKV en CNV, *Actieprogramma 1971-1975*, maart 1971.

5) NVV, NKV en CNV, *Discussienota inzake het arbeidsvoorwaardenbeleid 1973*, 18 mei 1972, blz. 3.

6) Overlegorgaan NVV-NKV-CNV, *Nota inzake het door de vakbeweging te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid 1974*, 6 september 1973, blz. 1.

In de eerste plaats kan geconstateerd worden, dat algemeen de bereidheid bestaat om binnen de vakbeweging tot een gecoördineerd beleid te komen. Op basis daarvan kan gepoogd worden tot een centrale overeenkomst met werkgeversorganisaties te komen wat betreft het in 1974 te voeren arbeidsvoorwaardenbeleid. Mocht een centrale overeenkomst niet mogelijk blijken, dan blijft niettemin naar het oordeel van de leden een intern gecoördineerd beleid wenselijk.

In de discussienota (de nota die aan de definitieve nota voorafging, B.A.) zijn daarvoor twee redenen gegeven en wel:

- a. de overheid die in voldoende mate aan de vakbewegingsverlangens voldoet, moet de beschikking hebben over middelen om die verlangens te kunnen realiseren;
- b. als vakbeweging is het noodzakelijk één lijn te trekken — ook indien de overheid de vakbeweging onvoldoende tegemoet komt — in de strijd om een betere inkomensverdeling in de onderneming en in de bedrijfstak.

Het gecoördineerde beleid zoals dat door de FNV na 1975 geformuleerd wordt, gaat in feite steeds van deze twee overwegingen uit. De coördinatievraag wordt als het ware steeds tweemaal gesteld:

- a. in hoeverre kan het arbeidsvoorwaardenbeleid geplaatst worden in een breder sociaal-economisch kader;
- b. hoe moet de interne coördinatie, de coördinatie tussen en binnen de bonden, geregeld zijn wat betreft het stellen van eisen en het elkaar steunen ter realisering van de gemeenschappelijke doeleinden.

Het is duidelijk dat er momenteel ten aanzien van het eerste punt spanningen zijn ontstaan die vergelijkbaar zijn met die welke destijds bij het kabinet-Biesheuvel optraden. De vakbeweging wenst haar beleid in een breed kader te plaatsen, maar het kabinet blijkt niet op bevredigende wijze aan haar maatschappijvisie tegemoet te komen. Het kabinet blijkt andere doelstellingen na te streven dan de vakbeweging.

De frustraties waartoe dit leidt, hebben uiteraard hun invloed op de interne coördinatie binnen de vakbeweging. Men is gedwongen om alsnog via het arbeidsvoorwaardenbeleid te proberen de eigen brede sociaal-economische doelstellingen te realiseren. Het arbeidsvoorwaardenbeleid krijgt een ander karakter dan het zou hebben, indien wel coördinatie met het overheidsbeleid mogelijk zou zijn gebleken. Op deze ontwikkeling zal ik later in dit artikel nader ingaan.

In de huidige maatschappelijke discussie over het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging spitst de discussie zich vaak toe op de vraag, of het gecoördineerde beleid wel voortgezet moet worden en of een meer gedifferentieerd beleid niet te prefereren valt. Ik acht het toespitsen van de discussie op deze vraagstelling een onjuiste zaak. Ten eerste moet worden geconstateerd, dat deze begrippen niet op dezelfde problematiek betrekking hebben. De term *differentiatie* heeft met name betrekking op de loonontwikkeling per sector. Het begrip *gecoördineerd beleid* betreft, zoals ik in het voorgaande heb aangegeven, een veel breder terrein. Ten tweede suggereert deze vraagstelling dat gecoördineerd beleid automatisch een uniforme loonontwikkeling inhoudt. Dit is echter — ten dele — een misvatting. Men denkt dan te veel aan de inderdaad min of meer uniforme eisen ten aanzien van prijscompensatie en initiële loonsverhogingen van de afgelopen jaren. De loonontwikkeling, laat staan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, in een bepaalde sector wordt echter door meer factoren beïnvloed. In de cao-onderhandelingen worden immers ook afspraken gemaakt over zaken als het extra verhogen van de laagste loonschalen, de aftopping van de prijscompensatie, het extra belonen van zwaar en onaangenaam werk, het herstructureren van loonschalen enz. Met name deze afspraken willen per sector nogal eens — tijdelijk — verschillen 7).

Het begrip gecoördineerd beleid is in feite zo breed, dat de kwestie van een al dan niet gedifferentieerde loon- of arbeidsvoorwaardenontwikkeling slechts een deelaspect is. Wat dit betreft ben ik het dan ook met Van Zweeden 8) eens, dat

ondanks het feit dat in 1979 de eisenpakketten van de verschillende FNV-bonden, met name wat betreft het aspect van de arbeidstijdverkorting nogal uiteenliepen, men ook voor dat jaar toch nog van een gecoördineerd beleid kan spreken. Met name ben ik die mening toegedaan, omdat de bonden alle gelijke doelstellingen hanteerden, namelijk handhaving van de koopkracht en het komen tot een herverdeling van de arbeid, en omdat er bovendien sprake was van interne coördinatie met betrekking tot onderlinge steun bij eventuele acties. Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen, dat er in 1979 sprake was van een gecoördineerd gedifferentieerd beleid.

Overigens moet men voor 1979 wel constateren, dat de differentiatie in de eisenpakketten van de verschillende bonden de interne coördinatie bemoeilijkte. Ongetwijfeld heeft dat er toe geleid dat in dat jaar de kracht van de FNV minder was dan, gezien de belangen die er op het spel staan, wenselijk was.

### Arbeidsvoorwaardenbeleid en overheidsbeleid

Uit het voorgaande bleek reeds, dat er een belangrijke wisselwerking is tussen het overheidsbeleid en het door de vakbeweging gevoerde arbeidsvoorwaardenbeleid. Op enige aspecten daarvan wil ik wat nader ingaan.

Uit nota's als *Vier jaar vooruit* en de visieprogramma's van NKV en NVV 9) blijkt duidelijk dat de FNV een typisch voorbeeld is van wat men noemt de brede vakbeweging. Niet alleen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden worden er allerlei wensen geformuleerd, maar er worden ook zeer nadrukkelijk uitspraken gedaan over vele aspecten van het te voeren overheidsbeleid. Ten aanzien van de uitspraken over het overheidsbeleid kan men een tweedeling onderscheiden. Een deel van de uitspraken heeft betrekking op doelstellingen die alleen maar middels overheidsbeleid kunnen worden gerealiseerd, het z.g. overheidsbeleid in enge zin. Een andere deel van de uitspraken betreft het feit, dat de vakbeweging alleen dan op effectieve wijze, bijvoorbeeld door middel van het arbeidsvoorwaardenbeleid, haar doelstellingen kan realiseren, als sprake is van een ondersteunend, voorwaardenscheppend overheidsbeleid.

De problematiek van de sociale uitkeringen valt b.v. onder het overheidsbeleid in enge zin. Deze materie is een typisch voorbeeld van een voor de vakbeweging belangrijke zaak, waarover zij weinig zeggenschap heeft. Het stelsel van inkomensoverdrachten is niet alleen belangrijk vanwege het beginsel van de solidariteit, maar ook vanwege het feit, dat met name werknemers een zeer groot belang hebben bij de garantie dat zij er in het geval van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, niet aanzienlijk in inkomen op achteruit zullen gaan 10).

Het formuleren van inhoudelijke standpunten over het te voeren overheidsbeleid resulteert uiteindelijk in een oordeel over de omvang van de collectieve sector en de consequentie daarvan voor de beschikbare inkomens van

7) De feitelijke loonontwikkeling wordt uiteraard door nog meer zaken bepaald. Men kan hierbij denken aan het feit dat vele toelagen een facultatief karakter hebben en dat vele cao's slechts minimumafspraken bevatten. Vanwege deze en andere factoren kan daardoor een per sector sterk verschillende incidentele loonontwikkeling ontstaan.

8) A. F. van Zweeden, De onmacht van de vakbeweging bij gedecentraliseerd beleid, *ESB*, 2 mei 1979, blz. 443-444.

9) FNV, *Vier jaar vooruit*, mei 1979; NKV, *NKV-Visieprogram*, juni 1977; NVV, *Vakbeweging en maatschappij*, november/december 1977.

10) Het zou interessant zijn te onderzoeken in hoeverre er bij werknemers van „afwentelingsgedrag” sprake is als gevolg van het feit dat vanwege de kortingen, de sociale uitkeringen bij de lonen ten achter blijven.

(o.a.) de loontrekkenden. De wijze waarop aan deze relatie tussen de omvang van de collectieve sector en de koopkracht van „Jan Modaal” inhoud wordt gegeven, bepaalt in belangrijke mate in hoeverre een organisatie als de FNV erin slaagt haar doeleinden te realiseren. Immers, een gematigde(r) loonontwikkeling ten behoeve van collectieve sector en werkgelegenheid lijkt zinloos als blijkt dat de vrijkomende middelen nauwelijks voor deze zaken worden aangewend. Overigens is dit een kwestie die een belangrijke psychologische kant heeft. Een regerings-aanpak waarbij herhaaldelijk gesteld wordt, dat er fors wordt bezuinigd, wekt sterk de indruk dat het gematigde arbeidsvoorwaardenbeleid niet aan z'n doel beantwoord, ook al zou het tegendeel misschien het geval zijn. Om met Wolfson te spreken: „Real life is a trade-off between fact and fiction” 11).

Heden ten dage is de geloofwaardigheid van het kabinets-beleid waarschijnlijk bepalender voor het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging dan een tiental jaren geleden. Toen kon een regering zich vrij goed beperken tot het voeren van gesprekken met de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties. Immers, als men dezen had overtuigd dan kwamen de — individuele — leden zeer waarschijnlijk ook wel over de brug 12). Vooral de laatste jaren lijkt de situatie toch duidelijk anders te liggen. Er moet van een minder holistische conceptie van de vakbeweging worden uitgegaan. Er zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de besluitvorming veel meer van anderen af beïnvloed wordt 13). Een kabinet zal nu als het ware bij leden én niet-leden moeten beginnen. Het heeft nu meer de taak — een gelukkige zaak in een democratie — om de werknemers rechtstreeks te overtuigen. Een aanpak, waarbij slechts wordt gemikt op het overleven in het parlement en waarbij concessies worden gedaan die slechts voor de ingewijden binnen de maatschappelijke organisaties te begripen zijn, bijvoorbeeld omdat zij de definitieve *Macro Economische Verkenning* naast de vertrouwelijke „Koninginne-MEV” 14) kunnen leggen, zal echter tot falen gedoemd zijn. In dat geval lijkt een coördinatie van overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid, hoe belangrijk ook, niet tot stand te kunnen komen.

Zoals ik in het begin van deze paragraaf stelde, is voor het realiseren van de doelstellingen van de vakbeweging een ondersteunend, voorwaardenscheppend overheidsbeleid van groot belang. Met name de rol van de overheid bij de sociaal-economische besturing van ons land is hierbij in het geding. De wijze waarop de overheid deze taak vervult is in belangrijke mate bepalend voor de inhoud, de vorm en daarmee de effectiviteit van het door de vakbeweging gevoerde beleid. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de mate waarin de vakbeweging erin slaagt om de kwaliteit en de kwantiteit van de werkgelegenheid te verbeteren. Ook kan men hierbij denken aan het streven om door middel van het arbeidsvoorwaardenbeleid rechtvaardige inkomensverhoudingen in de primaire sfeer tot stand te brengen. Op dit laatste vraagstuk zal ik nu wat nader ingaan.

### Compenserende inkomensverschillen

In verschillende nota's hebben NKV en NVV globaal aangegeven wat hun inziens onder rechtvaardige inkomensverhoudingen moet worden verstaan. In een recent verschenen SER-advies is aan de globale uitgangspunten een nadere inhoud gegeven 15). In dat advies wordt door de FNV het standpunt onderschreven dat aan het principe van de compenserende inkomensverschillen een belangrijke waarde moet worden toegekend.

Dit zou, volgens het advies, voor de factor arbeid moeten betekenen dat bij de beloning rekening wordt gehouden met het verschil in arbeidsomstandigheden (zoals vuil of gevaarlijk werk, verschillen in leefklimaat van de vestigingsplaats enz.) en het verschil in gebrachte offers (zoals de arbeidstijd, inspanning, studie, verantwoordelijkheid,

onzekerheid b.v. in verband met de mogelijkheid van ontslag). Ook zou rekening moeten worden gehouden met factoren als arbeidsvreugde, prestige enz. Overigens, zo liet men direct op deze uitspraak volgen, blijft ook bij toepassing van het uitgangspunt van de compenserende inkomensverschillen de noodzaak bestaan de kwaliteit van de arbeid, resp. de arbeidsomstandigheden waar mogelijk te verbeteren.

Het uitgangspunt van de compenserende inkomensverschillen bevat uitdrukkelijk geen elementen als „de hoogte van het rendement” of „een tekort aan arbeidskrachten”. Dit betekent dat deze zaken geen zelfstandig element voor veranderingen in de inkomensverhoudingen mogen zijn. Een pleidooi voor een gedifferentieerde loonontwikkeling naar gelang de „sterkte” van de bedrijfstak of de onderneming, kan in dit advies dan ook geen basis vinden en een dergelijk pleidooi moet mijns inziens dan ook als niet bijdragende tot sociaal-rechtvaardige inkomensverhoudingen worden afgewezen.

Overigens betekent het voorgaande uitdrukkelijk niet, dat elke gedifferentieerde arbeidsvoorwaardenontwikkeling onrechtvaardig is. Heel wel denkbaar is bijvoorbeeld dat de arbeidsomstandigheden en de zwaarte en (on)aangenaamheid van het werk in bepaalde sectoren of voor bepaalde groepen relatief en/of absoluut verslechtert. In zo'n geval is vanuit inkomenspolitieke overwegingen een snellere inkomensontwikkeling of een — extra — verkorting van de arbeidstijd zeer wel verdedigbaar.

Ook kan gelden dat de huidige inkomensverhoudingen tussen de sectoren (of tussen de sexen, of zelfs tussen de regio's) vanwege allerlei omstandigheden uit het verleden afwijken van wat rechtvaardig is. Vermindering van de verschillen, inhaal of afremming kan dan gewenst zijn.

Het is voor de vakbeweging zeer moeilijk om zelfstandig het uitgangspunt van de compenserende inkomensverschillen zelfs maar bij benadering te realiseren. De inkomens vallen nauwelijks langs het meetlatje van de sociale rechtvaardigheid te leggen. De doorzichtigheid van de arbeidsmarkt is gering; de ene werknemer werkt in een heel wat beter renderend bedrijf dan de ander. Een correctie van de uitkomsten van de marktprocessen is voor de cao-partijen nauwelijks mogelijk. Wil het arbeidsvoorwaardenbeleid beter aan zijn uitgangspunten op inkomenspolitiek gebied kunnen voldoen, dan is een voorwaardenscheppend overheidsbeleid daarvoor een eerste vereiste. Een onlangs bij de SER ingediende adviesaanvraag inzake de raamwet op de inkomensvorming legt dan ook volkomen terecht een relatie tussen marktprocessen, arbeidsvoorwaardenbeleid en overheidsbeleid: „Inkomensvorming is in belangrijke mate de resultante van het marktproces. Dit proces wordt door de werking van machtsfactoren voortdurend beïnvloed. De verschillende maatschappelijke organisaties trachten het marktproces bij te sturen. Meer en meer heeft de overheid zich genoodzaakt gezien dit samenspel van markt- en machtsfactoren te beïnvloeden” 16).

Er zijn tal van marktprocessen die invloed uitoefenen op — het overleg over — de inkomensvorming. Als belangrijke — elkaar deels overlappende — factoren zie ik het steeds weer

11) Dirk J. Wolfson, Pen and Tinbergen on income distribution: a review article, *De Economist*, jaargang 127, nr. 3, 1979, blz. 457.

12) Deze oude aanpak wordt in feite ook nog aanbevolen in het nog niet zo lang geleden verschenen boek van W. Albeda en C. de Galan, *Inkomen; vorming, verdeling, beleid*, 1970, m.n. blz. 153-166.

13) Zie voor een overeenkomstige visie P. J. A. ter Hoeven, De weg naar een nieuw arbeidsbestel, in: *Breukvlakken in het arbeidsbestel*, 1972, o.a. blz. 49.

14) Vertrouwelijke, vroegtijdige ramingen ten behoeve van de regering die op basis daarvan het beleid kan bijstellen.

15) SER, *Advies inzake enkele grondslagen voor een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen*, Den Haag, 15 september 1978.

16) Adviesaanvraag inzake een raamwet op de inkomensvorming, 19 juni 1979, blz. 1-2.

optreden van (tijdelijke) tekorten en overschotten aan arbeidskrachten op allerlei deelmarkten, het optreden van kwalitatieve discrepanties, het verschil in werkgelegenheidsontwikkeling tussen de (sub-)sectoren en het verschil in rendementsontwikkeling tussen sectoren, maar met name ook tussen ondernemingen behorende tot een zelfde sector 17).

Een typisch voorbeeld van de wijze waarop dergelijke marktprocessen het arbeidsvoorwaardenbeleid beïnvloeden, is de situatie zoals die zich onlangs in de vleeswarenindustrie voordeed. Ondernemers, ziende dat de marktsituatie zich zo ontwikkelde dat er — tijdelijk — mogelijkheden waren voor een winstgevende vergroting van hun productie, gingen ieder voor zich plotseling lonen betalen die ruim boven de reeds afgesloten cao-lonen lagen. Dat leverde een merkwaardige situatie op, ten eerste omdat eerder nogal wat verzet was aangetekend tegen de door de bonden bij de cao-onderhandelingen op tafel gelegde eisen, en ten tweede omdat de coördinatie bij de ondernemers volkomen zoek was: het lijkt waarschijnlijk dat de bedrijfstak als geheel nauwelijks over meer arbeidskrachten is komen te beschikken. Helaas moet zelfs worden verwacht dat er op vrij korte termijn een keer ten slechte zal komen. Deze vleeswarensector kende de afgelopen jaren namelijk een slechte werkgelegenheidsontwikkeling; bonden waren gedwongen akkoord te gaan met afbouw van de werkgelegenheid in sommige bedrijven. Gevreesd moet worden, dat deze trend zich weer zal voortzetten, met alle — extra — onzekerheid voor de werknemers van dien. Zij zijn hier duidelijk het slachtoffer van niet gecontroleerde marktprocessen en onverantwoordelijk werkgeversgedrag.

Overigens leiden de marktprocessen niet alleen tot ongelijke situaties tussen bonden. Ook binnen een bond heeft men terdege met deze ontwikkelingen te maken. De vervoersbonden bijvoorbeeld zien zich naast de vrij goed renderende havenbedrijven van Rotterdam, geconfronteerd met een duidelijk minder florerende Amsterdamse haven. Bovendien speelt voor deze bonden nog het feit dat ten aanzien van de „trendvolgende” sectoren, zoals de NS, de overheid haar macht gebruikt om een bij de algemene loonontwikkeling ten achter blijvende loonontwikkeling door te voeren. De solidariteit onder de leden van deze bonden wordt daarmee ten eerste op de proef gesteld. De interne coördinatie binnen een bond, wordt daardoor ten eerste bedreigd.

Het realiseren van rechtvaardiger inkomensverhoudingen in en tussen de sectoren, vereist dat de economische ontwikkeling in de sectoren veel planmatiger verloopt. De marktkrachten zullen veel nadrukkelijker gereguleerd moeten worden. Een gecoördineerd beleid op vele terreinen is daarom gewenst. Hierbij kan worden gedacht aan sector- en sectorstructuurbeleid, aan een selectief groeibeleid (o.a. noodzaak van uitbouw van de her-, om- en bijscholingsmogelijkheden en het geven van reële inhoud aan het educatief verloop).

Het (verder) ontwikkelen van een dergelijk gecoördineerd beleid vergt veel inspanning en inventiviteit, maar bovenal politieke wil. Een overheid die het ontwikkelen van een dergelijk beleid nalaat, is dan ook nalatig in het realiseren van de voorwaarden voor een rechtvaardig, op compenserende inkomensverschillen gericht inkomensbeleid en draagt daarmee niet bij aan het realiseren van een evenwichtig, gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid.

### Arbidsvoorwaardenbeleid en overheidsbeleid in de toekomst

In het voorgaande kwam tot uiting, hoewel summier aangegeven, dat er op verscheidene wijzen een relatie bestaat tussen arbeidsvoorwaardenbeleid en overheidsbeleid. Hoewel de coördinatie van deze vormen van beleid nu al zeer gewenst is, zal ze het komend

decennium van essentieel belang zijn. Een orgaan als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft daar in feite een uitgebreide argumentatie voor geleverd. Op zeer indringende wijze heeft de WRR in zijn rapporten *Maken we er werk van?* en *De komende 25 jaar* (18) geschetst welke maatschappelijke veranderingen Nederland te wachten staan.

Met name de geschetste kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn zeer verontrustend. De te verwachten snelle technologische veranderingen in allerlei sectoren zal veel van het omschakelingsvermogen van de werknemers vergen; gevreesd moet worden dat ouderen (boven de 45 jaar?!) met name de dupe zullen worden van deze ontwikkelingen en in groten getale in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen zullen terechtkomen 19).

Niet alleen de kwalitatieve veranderingen zijn verontrustend, maar ook aan de kwantitatieve ontwikkeling moet de nodige aandacht worden besteed. Verwacht moet worden dat het arbeidsaanbod drastisch zal toenemen. Hierbij spelen zowel demografische factoren als zich wijzigende opvattingen over de maatschappelijke arbeidsverdeling een belangrijke rol. Dit grote arbeidsaanbod zal slechts zeer ten dele door een groei van de werkgelegenheid in de particuliere sector kunnen worden opgevangen. Hiervoor zou namelijk een economische groei nodig zijn, die de groei in de jaren zestig nog duidelijk zou moeten overtreffen. Een dergelijke groei lijkt om verscheidene redenen mogelijk noch wenselijk.

Gezien deze dreigende tendensen zal het nodig zijn dat er op korte termijn wordt vastgesteld welke nieuwe richtingen we in Nederland in het sociaal-economische beleid zullen inslaan. Het gaat om keuzen die men niet alleen naar de vakbeweging kan en mag toeschuiven. Het kiezen zal niet gemakkelijk, maar wel noodzakelijk zijn. Niet-kiezen is een keuze voor een versnelde groei van het aantal niet-actieven.

De steeds toenemende noodzaak van een coördinatie van overheidsbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid zal mijns inziens betekenen dat, overigens zonder dat het belang van de cao-onderhandelingen zal verminderen, de vakbeweging zich steeds nadrukkelijker op de politiek zal richten. Deze tendens, die overigens gezien het ontstaan en de ontwikkeling van het gecoördineerde beleid al enige jaren valt te onderkennen 20), blijkt voor de FNV bijvoorbeeld uit de volgende passage in *Vier jaar vooruit* (blz. 25):

De FNV heeft 22 maart 1977, de dag van de kabinetscrisis, getypeerd als een zwarte dag voor de werknemers. Met de crisis is een — ook voor de werknemers — wezenlijke maatschappelijke verandering tegengehouden (...). In het streven naar het wegnemen van ongelijkheid en achterstelling dat, blijkens de regeringsverklaring van vier jaar geleden, aan het beleid van het kabinet-Den Uyl ten grondslag lag, heeft de FNV veel van de eigen uitgangspunten herkend. Toch heeft de FNV, wanneer daartoe aanleiding was, het kabinet niet voor kritiek gespaard. De feitelijke politieke ontwikkelingen van de afgelopen jaren brengen de FNV tot de conclusie, dat een versterkte voortzetting van een vooruitstrevend beleid, waartoe het kabinet-Den Uyl een duidelijke aanzet heeft gegeven, nodig is. Alleen op die wijze kan aan de FNV-verlangens, zoals verwoord in „Vier jaar Vooruit”, ook via de politiek inhoud worden gegeven.

17) Een studie die uitgebreid ingaat op de ongelijkmatige sectorale ontwikkeling en de daaruit te trekken beleidsconclusies is P. C. Friese, *Voorraadeconomie*, Wiardi Beckman Stichting, 1979.  
18) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Maken we er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, Den Haag, 1977; en WRR, *De komende vijftienvintig jaar; een toekomstverkenning voor Nederland*, Den Haag, 1977.

19) Gevreesd moet worden dat ook de regelingen m.b.t. vervroegde uitreding deze functie gaan vervullen.

20) Zie voor een vergelijkbare mening W. H. J. Reynaerts, *Vakbeweging en democratie, Beleid en maatschappij*, mei 1978, blz. 119-120.

## Recente ontwikkelingen

In juni 1978 liet de regering-Van Agt de door de premier als „heilsplan” betitelde nota *Bestek '81* 21) verschijnen. Deze nota, die haar eerste wettelijke uitwerking kreeg in de *Miljoenennota 1979*, was het antwoord van de regering op de grote werkloosheid en een uitwerking van haar intentie om de groei van de collectieve sector drastisch te beperken.

Op deze nota's werd in brede kring kritiek uitgeoefend. Met name de vakbeweging, zowel FNV als CNV, reageerde ongewoon heftig. Het door het kabinet gepresenteerde werkgelegenheidsbeleid werd als onvoldoende en als onjuist betiteld. Men betwijfelde ten eerste of middels dit beleid van globale lastenverlichting voor de ondernemingen de doelstelling van het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000 manjaren in 1981 zou worden gehaald. Verder uitte men kritiek op het voorgestelde inkomensbeleid. Het doen achterblijven van de koopkrachtontwikkeling van de sociale-uitkeringsgerechtigden en van de werknemers in de (semi)collectieve sector werd gezien als machtsmisbruik door de overheid en werd als onrechtvaardig beoordeeld.

Het arbeidsvoorwaardenbeleid van de FNV heeft een duidelijke invloed ondergaan van de door het kabinet gekozen beleidsopstelling. Geleidelijk aan werd steeds nadrukkelijker geconstateerd dat, wilden de doelstellingen van de FNV althans nog ten dele worden gerealiseerd, een „beleid op eigen kracht” gewenst was. Met name de werkgelegenheidsdoelstelling zou expliciet in het cao-overleg moeten worden ingebracht. In de cao-onderhandelingen voor 1978 werd door de bij de FNV aangesloten bonden op grote schaal gepoogd om tot werkgelegenheidsafspraken met de werkgevers (organisaties) te komen. Deze aanpak werd betiteld als het apo-beleid. Helaas werd als gauw duidelijk dat de werkgevers hier niets voor voelden. Evenals in 1977, toen de werkgevers reeds lieten blijken dat zij geen serieuze inhoud wilden geven aan een concretisering van de winst-werkrelatie, lieten de werkgevers ook nu blijken, dat zij deze inperking van de ondernemersvrijheid ten behoeve van de werkgelegenheid, niet tolereerden. Het verzet van de werkgevers leidde ertoe dat het apo-beleid moeizaam op gang kwam; reële afspraken werden in 1978 slechts sporadisch gemaakt. Alleen in de grafische industrie, waar wat dit betreft al een zekere traditie bestaat, bleek de werkgelegenheid echt bespreekbaar.

De heroriëntatie in het arbeidsvoorwaardenbeleid van de vakbeweging die zich in 1977 bij de voorbereiding van het beleid voor 1978 aftekende, kreeg een duidelijk vervolg bij de voorbereiding van het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het jaar daarna. Voor dat jaar werd het element van de herverdeling van arbeid expliciet in de werkgelegenheidsbesprekingen op cao-niveau betrokken. Ook ditmaal was het verzet van de werkgevers hevig. Weliswaar kon men zo nu en dan van hun kant de voorzichtige opmerking horen, dat wat betreft de dreigende werkloosheidsproblematiek van de jaren tachtig aan herverdeling van arbeid zou moeten worden gedacht, maar voor 1979 bleek dit geen enkele consequentie te mogen hebben. Men was bijvoorbeeld sterk gekant tegen wat genoemd werd de doorbreking van de 40-urengrens 22).

Als gevolg van deze opstelling van werkgeverszijde, is het herverdelingsbeleid in 1979 slechts beperkt succesvol geweest. Er zijn weliswaar vrij veel afspraken gemaakt over arbeidstijdverkorting (atv), met name regelingen voor vrijwillige vervroegde uittreding bleken daarbij populair, maar deze atv-afspraken gingen slechts zeer zelden gepaard

---

21) *Bestek '81. Hoofdlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, Den Haag, 30 juni 1978.

22) De 40-uren grens heeft een duidelijke symboolwaarde. De praktijk is echter, dat ook in 1979 al enige cao's een kortere werkweek dan 40 uur kennen.

met afspraken over het realiseren van een zo groot mogelijk werkgelegenheidseffect. In feite kwamen de atv-afspraken over het algemeen het stadium van de gewone arbeidsvoorwaardenverbetering niet te boven.

De in de afgelopen jaren door de FNV ontwikkelde beleidslijnen zijn ook weer terug te vinden in de discussienota die de Federatieraad van de FNV in 1979 ter voorbereiding van de cao-onderhandelingen voor 1980 aan de leden heeft voorgelegd. De nota benadrukt sterk de noodzaak van handhaving van de koopkracht tot aan modaal, het verder uitbouwen van de werkgelegenheidsafspraken en het verkorten van de arbeidstijd. Uit de discussies op de ledenvergaderingen bleek duidelijk dat men de stelling van het kabinet dat de initiële loonstijging beperkt zou moeten blijven tot 0,5% volstrekt niet deelde. Men oordeelde de bewering van het kabinet dat met deze 0,5% de koopkracht van werknemers en sociale-uitkeringsgerechtigden tot aan modaal zou blijven gehandhaafd, volstrekt niet geloofwaardig 23).

Bovendien betwijfelden velen of een gematigde loonontwikkeling in de huidige situatie wel zou bijdragen aan het in stand houden van de collectieve sector en het verbeteren van de werkgelegenheidssituatie. Immers, zo werd gesteld, de kortingen op de sociale uitkeringen en de salarissen van de trendvolgers gaan gewoon door, en overal ziet men dat werknemers worden vervangen door machines. Echter niet alleen de geloofwaardigheid van het kabinetsbeleid had een belangrijke invloed op de discussie. Een andere belangrijke factor bleek het verschijnsel dat sectoren zowel qua rendement als qua werkgelegenheid een sterk uiteenlopende ontwikkeling kennen.

Met name deze factor lijkt een sterke bedreiging van het door de FNV in de afgelopen jaren gevoerde beleid in te houden. Er zijn namelijk steeds meer leden die dit aspect als argument aanvoeren om het beleid van de FNV, dat toch in belangrijke mate vanuit macro-economische doelstellingen geformuleerd wordt, ten principale af te wijzen en te pleiten voor een beleid dat primair is gericht op de — door hen ingeschatte — sectorale mogelijkheden. Dat deze leden vooral in de z.g. sterke sectoren te vinden zijn, is daarbij uiteraard geen verrassend verschijnsel.

Aan het eind van 1979 waren er enige indicaties dat het kabinet en de werkgeversorganisaties de bereidheid gingen vertonen een zodanig sociaal-economisch en sociaal-psychologisch klimaat te scheppen dat de dreigende ondergraving van het gecoördineerde arbeidsvoorwaardenbeleid zou kunnen worden gekeerd. Weliswaar bleek het kabinet geen scrupules te vertonen om de wetsvoorstellen tot korting van de inkomens van de sociale-uitkeringsgerechtigden in een onvoorstelbaar hoog tempo door het parlement te jagen — daarbij nog steeds volstrekt voorbijgaand aan het uitgangspunt van een gelijke inkomensontwikkeling voor de verschillende sociale groeperingen — maar in haar houding ten aanzien van de herverdeling van arbeid en het maken van werkgelegenheidsafspraken op sectoraal en ondernemingsniveau was een kentering waarneembaar. In een brief aan de werknemers- en werkgeversorganisaties, gedateerd op 5 november 1979, liet de regering zich positiever over deze zaken uit dan ze ooit daarvoor had gedaan. Ook in de houding van de werkgeversorganisaties leek een kentering waarneembaar. Hier waren

eveneens signalen te onderkennen die de verwachting wekten dat men de problematiek van de jaren tachtig niet met een beleid ad hoc wenste te benaderen.

Helaas moet nu, eind januari, worden geconstateerd dat van de bereidheid om een basis te leggen voor een beleid dat in de komende jaren een antwoord kan geven op de moeilijke verdelingsproblematiek ten aanzien van arbeid en inkomen, binnen enkele weken tijds weinig meer te merken is. De onlang verschenen uitkomsten van de berekeningen van het CPB, gedateerd op 3 januari 1980, blijken aanleiding te geven tot uitspraken waarbij de consequenties van *Bestek '81* in het niet vallen. Werkgeversorganisaties en bewindslieden lijken zich te verdringen in het noemen van zo groot mogelijke bedragen die aan bezuinigingen moeten worden gerealiseerd. Dat deze bedragen veelal de inkomens betreffen van degenen die het niet al te breed hebben, lijkt vanwege „het nationaal belang” maar te moeten worden vergeten.

In het kader van deze in feite toch wel als paniekreacties te bestempelen uitspraken past het nogal overhaast treffen van een loonmaatregel. Nadat deze op 10 januari van kracht werd, bleek pas op 18 januari een definitieve toelichting over de wijze van uitvoering te kunnen worden gepubliceerd. Bovendien moet de vraag worden gesteld of de maatregel niet strijdig is met de geest van de Wet op de loonvorming waarop ze is gebaseerd. Deze wet gaat er namelijk uitdrukkelijk vanuit dat de maatregelen ten aanzien van de loonkosten *in samenhang* met andere maatregelen worden genomen. Het kabinet negeert deze eis van een integrale aanpak in feite volledig. Het volstaat met de toelichtende mededeling dat de loonpauze in samenhang dient te worden gezien met daaraan congruente maatregelen in het kader van het prijsbeleid, waarvan de uitgangspunten *recentelijk* zijn vastgesteld.

De getroffen loonmaatregel is slechts een voorspel op het beleidspakket dat waarschijnlijk omstreeks eind februari aanstaande zal worden ingediend. Het is zeer de vraag of dit nieuwe beleidspakket wél een integrale aanpak van de werkloosheidsproblematiek zal betekenen. Gevreesd moet worden dat, gezien de uitspraken van enige bewindslieden en van de fractievoorzitters van de regeringspartijen, het nieuwe beleidsplan een zelfde aanpak als *Bestek '81* zal bevatten, maar dan wel op een veel intensievere wijze doorgevoerd. De werkloosheidsontwikkeling zal dan ook, evenmin als dat met *Bestek '81* het geval was, op korte termijn geen keer ten goede nemen. In het beleidsplan zullen naar verwachting beleidsmaatregelen ter sturing van de sectorale ontwikkeling volkomen ontbreken.

De wens van de vakbeweging dat er een parallelle inkomensontwikkeling voor de verschillende sociale groeperingen gaat gelden, lijkt wel helemaal te kunnen worden vergeten. Al met al is de dreiging reëel dat de maatschappijvisies van kabinet en vakbeweging de komende maanden nog scherper tegenover elkaar komen te staan dan ze al stonden. De voorwaarden voor een — extern — gecoördineerd (arbeidsvoorwaarden)beleid in 1980 en 1981 worden daarmee wel heel sterk ondergraven. Het decennium, waarin van-

23) *Achteraf* bleek men van het kabinet gelijk te krijgen.

wege de verdelingsproblematiek een sterk gecoördineerd beleid meer dan nodig zal zijn, is wel verontrustend slecht begonnen.

### **Samenvatting**

Gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid hoeft niet altijd een uniforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling te betekenen. Het tegenover elkaar stellen van de begrippen „gecoördineerd beleid” en „gedifferentieerd beleid” kan daarom al gauw tot misvattingen leiden. Het lijkt gewenst de term gecoördineerd beleid te reserveren voor de situatie, dat in een vakcentrale de bonden bereid zijn elkaar te steunen ter realisering van de gestelde doeleinden. De term „gedifferentieerde arbeidsvoorwaardenontwikkeling” kan dan

worden geplaatst tegenover het begrip „uniforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling”.

De arbeidsvoorwaardenontwikkeling wordt in sterke mate bepaald door marktkrachten. Wil een kabinet bewerkstelligen dat er een evenwichtige en gematigde loonkostenontwikkeling plaatsvindt, hetgeen gezien de verdelingsproblematiek van dit decennium meer dan ooit nodig is, dan zal het serieus moeten trachten deze marktkrachten te reguleren. Bovendien zal het er zorg voor moeten dragen, dat het totale beleid geloofwaardig is voor de werknemers. Aan beide voorwaarden wordt in de huidige situatie niet voldaan. De externe en interne coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid wordt dan ook wezenlijk op het spel gezet. De jaren tachtig zijn verontrustend slecht begonnen.

**B. Akkerboom**