



Naar een meer beheerste en flexibele loonvorming

Een voorstel voor nieuwe instrumenten

DR. W. VAN VOORDEN

Inleiding

De arbeidsverhoudingen vormen — zeker heden ten dage — een interessant studieveld. De in januari jongstleden afgekondigde loonpauze heeft het begin van de jaren tachtig in de wachtkamer van de loonbeheersing geplaatst. Tegen de loonpauze kan men op verschillende manieren aankijken. Ten eerste vormt zij de nieuwerwetse afsluiting van het eendaarlijkse ritueel van mislukte centraal-akkoordbesprekingen kenmerkend voor de laatste jaren. Ten tweede kan de loonpauze worden gezien als een springplank voor hernieuwd centraal overleg onder nieuwe maatschappelijke voorwaarden. Het is interessant na te gaan wat de kansen zijn alsnog een centraal akkoord te bereiken na afloop van de loonbevrozing. Het woord pauze is overigens eufemistisch omdat hier geen sprake is van handhaving van de status quo, doch van een instrument dat een zelfstandige werking uitoefent op de verhoudingen binnen en tussen de partijen in het arbeidspolitieke spel. Ten derde dringt zich de vraag op naar de waardering van het instrument op langere termijn. In de arbeidsverhoudingen doen zich ontwikkelingen voor die wijzen op een strakkere beheersing van de arbeidsvoorwaarden. Anderzijds is er de tendens naar grotere verscheidenheid in de loonontwikkeling. Tegen de achtergrond van een sterkere beheersings- en differentiatietendens is het instrumentarium, voorzien in de Wet op de loonvorming, als te grof en te bot werkend, ontoereikend. Differentiatie kan plaatsvinden door het

vraagstuk van vergoeding voor gestegen prijzen tot onderdeel van de onderhandelingen te maken. Een in den brede aanvaarde strakkere coördinatie kan worden bevorderd door de instelling (herintrede) van een college van wijze mannen met toetsende bevoegdheden in de Nederlandse loonpolitiek.

De drie vreezen

Besprekingen op centraal niveau tussen de overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ter coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid hebben in de jaren zeventig, met uitzondering van 1973, nimmer een centraal akkoord opgeleverd. In de bedrijfstakken en op ondernemingsniveau werden daarop onderhandelingen gestart, die veelal merkwaardig goed bleken aan te sluiten op de niet met een akkoord afgeronde gespreksresultaten op centraal niveau. In deze „halfwas“-procedure van spreken op centraal niveau en onderhandelen op mesoniveau convergeerden de wensen van verschillende participanten. De wens tot beïnvloeding van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid kon op deze wijze enigermate tot gelding komen bij handhaving van de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners. Het bedrijfsleven had zo zijn eigen entree tot het door de overheid te voeren sociaal-economische beleid, zonder daarvoor aan de wil om invloed van de „rank-and-file“ op onderhandelingsuitgangspunten en -resultaten concessies te doen.

Met name in 1979 is de drang van de overheid — in casu van minister Albeda — om een centraal akkoord tot stand te brengen bijzonder groot geweest, getuige de op strategische momenten voorgehouden en aangekondigde drukverlichtende maatregelen in de premie- en belastingsfeer en de, talrijker dan in vorige jaren, gehouden openbare en particuliere gespreksronden. Niettemin kwamen geen centrale afspraken tot stand. Om welke redenen is sindsdien niet — evenals in de drie voorafgaande jaren — de traditionele weg naar de bedrijfstaksgewijze onderhandelingen gevolgd?

M.i. gaat het hier om een drietal vreezen van de regering. Ten eerste de vrees dat, als gevolg van de op arbeidsdeelmarkten gegroeide spanningen — in 1979 reeds tot uiting komend in de vleeswarenindustrie en bij het sleepbootpersoneel —, het loonpeil in sommige bedrijfstakken te hoog zou oplopen met een waarschijnlijke olievlekwerking naar andere sectoren. Daaraan is mede debet het onvermogen van partijen om tot overeenstemming te komen over een snelle aanpak van knelpunten op de arbeidsmarkt. Ten tweede de vrees over de te verwachten economische ontwikkeling in 1980 en op middellange termijn, die zich op basis van eerste gegevens reeds eind 1979 kon vormen. En ten slotte de vrees voor vrije onderhandelingen tegen de achtergrond van de onmacht van de centrale organisaties om de kenterende bereidheid tot matiging bij (delen van) de achterban te keren.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de kiemen van de loongreep in deze „drie vreezen“ liggen en niet alleen en waarschijnlijk niet in de eerste plaats in de recent bekendgemaakte slechte economische vooruitzichten. Procedureel is de legitimiteitsbasis voor de loongreep vergroot door de zeer lang gevolgde weg van tripartite overleg in een door de overheid gunstig beïnvloed klimaat.

Springplank naar hernieuwd overleg?

De loonpauze is geen verrassing geweest voor de werkgevers- en werknemersorganisaties. De zorgvuldig uitgespeelde kaart van de vrijwilligheid van

afspraken, in laatste instantie in de vorm van een verzoek om instemming met een vrijwillige loonpauze voor de duur van drie à vier maanden aan werkgevers en werknemers, heeft in alle duidelijkheid de gebrekkige mogelijkheden tot interne coördinatie aan het licht gebracht. De vakbeweging blijkt — tot op heden — weinig krachtige weerstand tegen de maatregel te genereren. Waar zij zich monddood acht gemaakt, is ze dat veeleer door haar achterban dan door een heerszuchtige Albedil. Het is overigens in het licht van de lange aanloop onbegrijpelijk dat het concrete toepassingsbereik van de maatregel geruime tijd onduidelijk is gebleven.

De mate waarin de loonpauze van twee maanden een nieuw centraal gesprek inluidt, is afhankelijk van veel factoren. In zijn algemeenheid is het buitenspel zetten van de sociale partners slecht voor goede verhoudingen nadien. Daar komt bij dat de (partiele) instemming met de loonpauze van werkgeverszijde is gegeven op basis van de toezegging dat in het te ontwerpen pakket maatregelen forse nieuwe bezuinigingen op overheidsuitgaven zullen worden aangegeven. De loonpauze is zo gezien geen neutrale afkoelingsperiode zoals die wel bij arbeidsconflicten wordt afgekondigd, doch legt reeds nu een hypotheek op de verhoudingen in de toekomst. Bovendien beviest de loonpauze wel de lonen maar niet de spanningshaarden op de arbeidsmarkt, die hun uitweg zoeken in grijze en zwarte beloningssferen. De loonpauze bevordert de loonverschillen tussen het witte en zwarte circuit. Als zodanig is dit weinig bevorderlijk voor hernieuwd centraal overleg en versterkt het — waar de pauze wel wordt nageleefd — schielijke inhaaleffecten na afloop van de maatregel. Zo lokt de ene loonmaatregel de andere uit.

Bij afloop van de loonpauze zijn er drie mogelijkheden:

- a. het centraal overleg wordt hervat en leidt alsnog tot een centraal akkoord;
- b. het centraal overleg mislukt en een nieuwe loonmaatregel wordt afgekondigd;
- c. de loonpauze wordt verlengd zonder tussentijdse overleggronde.

De eerste mogelijkheid geniet de voorkeur van de regering. Het pleidooi voor hernieuwd overleg, de korte duur van de pauze en de aankondiging van een pakket van maatregelen dat als uitgangspunt voor het overleg geldt, wijzen daarop. De kans op een centraal akkoord voor 1980 is echter minimaal. De omvang van de economische operatie, te zamen met de grote verdeeldheid binnen de vakbeweging en een waarschijnlijk niet te stuiten onrust op het loonfront sluiten vrijwillige overeenstemming voor 1980 vrijwel uit. De reeds in een vroeg stadium publiek gemaakte voorbereidingen voor verlenging van de loonbeheersing oefenen voorts het effect uit van een „self-fulfilling prophecy”:

de idee dat hernieuwd centraal overleg weinig resultaat zal opleveren verkleint de kansen daarop.

Voor de regering ligt het verschil tussen mogelijkheid b en c in de mate waarin door tussentijds overleg de volgende looningreep brede maatschappelijke steun kan krijgen. De betekenis van overleg voor werkgevers- en werknemersorganisaties ligt in het bevorderen van enige bewegingsruimte in het keurslijf van de loonbeheersing en in beïnvloeding van de andere sociaal-economische maatregelen in het pakket.

In concreto is aangekondigd dat het samenhangend pakket maatregelen zal bevatten op het gebied van prijzen en van inkomens voor alle groepen (inclusief regels ter bestrijding van het zwartgeldcircuit), op het gebied van knelpunten op de arbeidsmarkt en van de werkgelegenheid. Invulling van dit pakket levert een breed overheidsregime, in feite een gedetailleerde machtigingswet, op. Het is pijnlijk te moeten opmerken dat daarbij kennelijk aan maatregelen op het terrein van de immateriële arbeidsvoorwaarden (VAD, medezeggenschap) niet is gedacht. Voortvarendheid op dit gebied en inpassing in het pakket zijn nu meer dan ooit geboden. Hoe dit verder ook zij, mogelijkheid b is het meest waarschijnlijk. Overheid en sociale partners hebben om verschillende beweegredenen behoefte aan overleg over de wijze van voortzetting en invulling van de loonbeheersing. De onderhandelingsmachines op bedrijfstak- en ondernemingsniveau kunnen in het vet. Van een min of meer vrije loonvorming is met de afkondiging van de loonpauze voor langere tijd overgeschakeld op een gebonden loonbeleid.

Strakke loonbeheersing in de toekomst

In zijn interessante uiteenzetting over de Nederlandse arbeidsverhoudingen 1) tussen 1970 en 1980 verdedigt Peper de stelling dat „een echte centrale loonpolitiek — die desnoods over de hoofden van partijen heen de arbeidsvoorwaarden dwingend voorschrijft — in Nederland nooit heeft bestaan” (WvV). Hij acht de kansen op een dergelijke politiek in Nederland kleiner dan ooit. „De overheid”, aldus Peper, „lijkt voorlopig gehouden een teruggetrokken positie in te nemen”. Feiten kan men echter op verschillende wijzen in perspectief zetten. Inderdaad maakt de polarisatie in opvattingen van de sociale partners en hun drang naar vrijheid in het regelen van de arbeidsvoorwaarden het de overheid moeilijk zich een legitimiteitsbasis te verschaffen om in te grijpen en vertoont — mede daarom — elke interventie in de jaren zeventig in de arbeidsvoorwaarden een ad-hoc-karakter. Let men minder op „culturele” ontwikkelingen bij de sociale partners die zich verzetten tegen overheidsingrijpen en op de mate waarin dit laatste planmatig van

aard is, doch meer op de aanenschakeling van feiten, dan is er een indrukwekkende reeks die wijst op overheidsinvloed op de vaststelling van arbeidsvoorwaarden in de jaren zeventig. Voor het jaar 1971 is een loonmaatregel uitgevaardigd op basis van de Wet op de loonvorming 1970. In 1973 deed de Machtigingswet zijn intrede die in 1974 centrale beheersing over een breed front mogelijk maakte. Najaar 1975 na het afspringen van een centraal akkoord werd een loonmaatregel afgekondigd, die in de loop van 1976 met een half jaar werd verlengd 2). Op basis van als zeer ruim te kenschetsen concessies van het toenmalige kabinet-Biesheuvel kwam in 1973 een centraal akkoord tot stand. Hoewel van minder dwingende aard kan ook dit worden uitgelegd als ingrijpen. Ten slotte is in 1979 in de cao's voor trendvolgers ingegrepen. Deze reeks van feiten is nu vervolgd met de afkondiging van de loonpauze. Zo gezien vormt de loonpauze geen incident, maar meer een structuurkenmerk van ons stelsel van loonpolitiek in de jaren zeventig.

Enige jaren geleden wees de toenmalige minister van Sociale Zaken erop dat ondanks zijn voorkeur voor het bereiken van overeenstemming in tripartite overleg het de afgelopen periode (sedert 1971) meermalen noodzakelijk is geweest om bindende maatregelen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden op te leggen 3). Iedere ingreep kan — onder verwijzing naar speciale of toevallige omstandigheden — afzonderlijk worden verklaard als afwijking van het stelsel van vrije loonvorming. De grote regelmaat en frequentie waarmee overheidsingrepen elkaar opvolgen wijzen echter op een structurele ontwikkeling. Ik ben dan ook geneigd de terughoudendheid van de overheid in de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden in de jaren zeventig eerder als uitzondering dan als regel te beschouwen.

Zoekt men naast het veelvuldig voorkomen naar verklarende variabelen voor het ingrijpen in de loonvorming dan is er een aantal nieuwe factoren dat in de jaren zeventig invloed heeft uitgeoefend. Het gegroeide spanningsveld tussen de collectieve en de particuliere sector in een economie waar de grenzen van de groei zichtbaar zijn geworden en de duidelijker herkende invloed van loonkosten op inflatie en werkgelegenheid verwijzen naar een strakker loonbeheer. Daaraan dragen ook bij de gegroeide betekenis van de loonvorming in ver-

1) A. Peper, Coöperatie, conflict en coalitie, *ESB*, 19/26 december 1979.

2) Zie voor een evaluatie van deze maatregel: N. van Veen, De loonmaatregel, een onvermijdelijke stap terug, *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1976.

3) Memorie van Toelichting, Ministerie van Sociale Zaken, zitting 1976-1977, blz. 14.

band met de aangelegde koppeling met de ambtenarensalarissen, trendvolgers en sociale-uitkeringstrekkers en het mislukken van matiging in de particuliere sfeer. Voorts moeten worden genoemd het democratiseringsproces in de vakbeweging dat, zoals Fase stelt „het beleid grilliger, moeizamer en onberekenbaarder maakt” en de machtsverschuiving binnen de vakcentrales naar het bondsniveau 4).

Er is geen aanwijzing dat deze veranderingen de komende jaren in belang zullen verminderen. De rol van de overheid in het arbeidsvoorwaardenoverleg zal eerder toe- dan afnemen. Alleen binnen centraal getrokken kaders reestert vrije-onderhandelingsruimte waar de sociale partners elkaar kunnen vinden. Deze ontwikkeling naar een strakker gecoördineerde loonvorming wordt nog versterkt door het streven een inkomensbeleid te ontwerpen voor alle inkomens. Terecht stelt Fase dat een inkomensbeleid om een beperking van de autonomie van cao-partijen vraagt, hetzij gedwongen, hetzij aanvaard 5).

Loondifferentiatie in de toekomst

Deze lijn staat haaks op de ontwikkeling naar loondifferentiatie. Ondanks een hoog niveau van werkloosheid bestaan in bepaalde sectoren tekorten aan arbeidskrachten; het aantal moeilijk vervulbare vacatures blijft erg hoog 6). Langs deze weg wordt druk op het loonpeil uitgeoefend. Maar er zijn meer oorzaken die het streven naar loondifferentiatie bevorderen: de grote productiviteitsverschillen tussen bedrijfstakken en ondernemingen, de verstarde loonstructuur, die soms meer op traditie en verouderde gezagsonderscheidingen lijkt gebaseerd dan rationeel is gekoppeld aan factoren als deskundigheid, handvaardigheid of inconvenienten in het werk. Bovendien is de maatschappelijke waardering voor het tertiaire en kwartaire arbeidstypen ten opzichte van de secundaire sector gestegen; dit vertaalt zich in het „blauwe kraagwerk” in schaarstesituaties — met name voor die werkzaamheden die zwaar, vuil en onaangenaam zijn — die in inkomensstijgingen hun weg zoeken. De belangen van werkgevers en arbeidskrachten lijken op dit punt te convergeren. De groeiende weerzin tot matiging van werknemers aan de ene kant en de bereidheid tot hogere beloning in kraptesituaties bij werkgevers aan de andere kant werken differentiatie in de hand. Deze voltrekt zich langs verschillende lijnen, uiteraard tussen bedrijfstakken en tussen ondernemingen, maar tevens in de vorm van een financiële opwaardering van industriële arbeid.

De loondifferentiatie is nodig — naast een op de oplossing van knelpunten gericht arbeidsvoorzieningsbeleid — om de deelmarktspanningen tot gecontro-

leerde ontlading te brengen. De vakbeweging komt daarmee in een uiterst lastige positie. Een op solidariteit gericht arbeidsvoorwaardenbeleid werkt ongecontroleerde, spontane loonstijgingen in de hand (met het gevaar van een olievlakwerking) en ondergraaft de positie van de vakorganisatie ten opzichte van de achterban. Een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid benadrukt in alle hevigheid de spanningen tussen de bedrijfstaksgewijze organisaties en leidt langs deze weg tot een verzwakte positie. Dit lastige parket formuleert Peper kernachtig wanneer hij opmerkt dat „de beheersbaarheid van de verhoudingen in eigen huis van de vakbeweging . . . zal moeten worden afgewogen tegen de beheersbaarheid van een centraal getint, gecoördineerd beleid” 7).

Betere beheersing door nieuwe instrumenten

In bovengenoemd dilemma — tendens naar centrale beheersing versus de noodzaak van loondifferentiatie — ligt de vraag besloten naar de instrumenten die ter beschikking staan. Het dilemma kan

Deze rubriek wordt verzorgd door de afdeling Sociaal-economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

niet worden opgelost door de druk op de arbeidsmarkt, die zich in sommige sectoren en beroeps categorieën voordoet door een wijziging van de voorschriften — ruimere interpretatie van het begrip passende arbeid, verplichte melding van vacatures of quoteringsregelingen voor het personeelsbestand van bedrijven 8) e.d. — weg te nemen. Daarmee overschat men de invloed en de fijnmazige werking van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium en veronderstelt men een te mechanistisch verband tussen het wegnemen van knelpunten op de arbeidsmarkt en afnemende druk op het loonpeil. Nieuwe spelregels voor de arbeidsmarkt — als zodanig veelal nuttig op andere gronden — zijn onvoldoende ter beheersing van het loonpeil. Daartoe dient ook te worden gekeken naar de organisatie van het proces van vaststelling van arbeidsvoorwaarden zelf.

Een beheerste loonontwikkeling in de toekomst is alleen mogelijk wanneer ruimte voor differentiatie wordt gegeven. Een centrale loonbeheersing die hieraan tegemoet wil komen en dus verder gaat dan globale voorschriften is echter gedoemd te veranderen in gemillimeter per bedrijfstak en onderneming. Niet inperking maar — integendeel — vergroting van de onderhandelingsruimte lijkt meer aan te sluiten op loondifferentiatie. Wie op deze weg naar concrete mogelijkheden zoekt, komt terecht bij het afschaffen van de auto-

matische prijscompensatie; een suggestie eerder gedaan door Hoffman die tot op heden weinig gehoor heeft gekregen 9). „Dat maakt” — aldus Hoffman — „de loononderhandelingen weer interessant en bovendien wordt de loonpolitiek daardoor een meer beheersbaar instrument”.

Omdat dan wordt onderhandeld over de totale loonsomstijging, inclusief de vergoeding voor gestegen prijzen, is de introductie van verschuivingen in de beloningsverhoudingen eenvoudiger. Waar de jaarlijks te verdelen economische ruimte klein en de arbeidsmarkt nationaal ruim is biedt afschaffing van de automatische prijscompensatie voor de vakbeweging het voordeel dat de vergoeding voor gestegen prijzen niet alleen in loon, maar ook in het scheppen van werkgelegenheid kan worden gevonden.

Indien het juist is dat met de afkondiging van de loonpauze een langere periode van strakker loonbeheer is ingeluid, rijst de vraag of ook in dat vlak het instrumentarium niet ontoereikend is. Loonmaatregelen zijn in de tijd begrensd en hebben een ad-hoc-karakter. Een permanentere controle kan met bestaande mogelijkheden niet goed worden verkregen. Daar komt bij dat de rol van de overheid in de arbeidsvoorwaarden is gewijzigd. Haar opstelling is meer die van deelnemer geworden dan van regelgever in het proces van vaststelling van arbeidsvoorwaarden. Als groot werkgeefster van ambtenaren en indirect van werknemers in de kwartaire sector en als uiteindelijk verantwoordelijk instituut voor de slecht beheerste en beheersbare collectieve sector is zij vooral onderhandelaar onder de onderhandelaars.

Deze rol is tot op grote hoogte strijdig met eenzijdig ingrijpen. De vraag rijst dan ook of de overheid haar dualistische positie in de arbeidsverhoudingen niet beter kan vervullen indien er t.a.v. de regelgevende taken een grotere sociale afstand wordt geschapen tot de sociale partners. In concreto komt dit neer op herintrede van een toetsingsprocedure door een afzonderlijk college — te

4) Enkele van deze factoren zijn ontleend aan W. J. P. M. Fase, De machtigingswet en de loonvorming, *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari, 1975, blz. 7.

5) W. J. P. M. Fase, De lonen vrij, maar de inkomens aan banden?, *Intermediair*, 1 februari 1980, blz. 11. Zie ook het centralistisch karakter van de grondbeginselen in het systeem die Fase aangeeft in: W. J. P. M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1980, blz. 273 e.v.

6) Uitkomsten van de derde enquête van het CBS naar het aantal moeilijk vervulbare vacatures bij het bedrijfsleven.

7) Peper, op. cit., blz. 1371.

8) *Notitie knelpunten op de arbeidsmarkt*, Ministerie van Sociale Zaken, december 1979, blz. 42, blz. 100.

9) L. Hoffman, Instrumententekort, *ESB*, 1 augustus 1979, blz. 759.

denken is b.v. aan een college van rijksbemiddelaars nieuwe stijl, aan grotere bevoegdheden voor de bestaande commissie van economische deskundigen van de SER of aan een nieuw in te stellen raad voor de inkomensvorming. In de huidige verhoudingen kan zo'n instituut ongetwijfeld niet op een warm onthaal rekenen bij de sociale partners. Daarvoor is de mate van overeenstemming tussen en binnen partijen te gering en de „doe-het-zelf”-mentaliteit te groot.

De voordelen zijn evenwel evident. Centrale richtlijnen kunnen door tussenkomst van een college van wijze mannen bredere steun verkrijgen dan overeenkomt met het maatschappelijk draagvlak van een zittend kabinet. Een afzonderlijk college kan ruime aandacht besteden aan de mogelijkheden en grenzen van loondifferentiatie en heeft een oliënde werking op het tripartite overleg.

W. van Voorden