

Pleidooi voor een ander centraal akkoord

Het fenomeen centraal akkoord speelt een merkwaardige rol in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Elk jaar wordt het belang van een centraal akkoord onderstreept, maar sinds de introductie hiervan aan het begin van de jaren zeventig is het slechts een paar keer gelukt een centraal akkoord tot stand te brengen. Wat is dan eigenlijk de waarde van een centraal akkoord? Is het de moeite waard om ondanks de vele mislukkingen toch elk jaar weer te trachten een centraal akkoord af te sluiten? De auteurs menen van wel, maar dan moet het wel een akkoord worden waarin op basis van economisch-politieke doelstellingen een kwantitatieve invulling wordt gegeven aan de loon- en werkgelegenheidsontwikkeling.

PROF. DR. W. ALBEDA – DRS. A.P. VAN VEEN*

Achtergrond

In de jaren zeventig is voor het eerst sprake van een centraal akkoord, een convenant tussen werkgevers, werknemers en de overheid¹. De doelstelling van een centraal akkoord is het bereiken van een zodanige ontwikkeling op het gebied van de arbeidsvoorwaarden dat het bereiken van economisch-politieke doeleinden niet wordt verstoord. Een centraal akkoord bevat dus uitgangspunten voor de loonruimte. Tevens blijkt in de praktijk dat de verdeling van de loonruimte over loonstijgingen en werkgelegenheidsmaatregelen een belangrijk element vormt in de besprekingen. Echter, het centraal akkoord is een opmerkelijk document. Het bevat geen kwantitatieve richtlijnen voor de lonen en het is dan ook geen centraal loonakkoord². Hiermee is de positie van een centraal akkoord gedefinieerd: in tegenstelling tot de centrale richtlijnen voor de loonontwikkeling zoals die golden onder het regime van de geleide loonpolitiek, bevat een centraal akkoord slechts beginselen of uitgangspunten.

Ondanks deze 'losse' vorm, zijn er in de periode 1962-1989 slechts drie centrale akkoorden afgesloten. In 1972, 1982 en afgelopen jaar, 1989. Hierbij zij opgemerkt dat het akkoord van 1982 een afspraak tussen werkgevers- en werknemersorganisaties betrof. Het feit dat veel besprekingen niet tot een centrale afspraak hebben geleid, betekent overigens nog niet direct dat ze als mislukt moeten worden beschouwd. Immers, men kan in elk geval standpunten uitwisselen en de grenzen van de mogelijkheden bepalen. De resultaten van deze gesprekken kunnen toch doorwerken in de cao-onderhandelingen³. De redenen voor het niet tot stand komen van centrale afspraken zijn velerlei. Toch komen twee punten voortdurend ter sprake. In de eerste plaats is door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt de macht binnen de vakbond verschoven van de top naar de basis. Deze verschuiving is vooral in de jaren zestig en zeventig opgetreden. Het hoeft nauwelijks betoog dat onder dergelijke

omstandigheden het maken van centrale afspraken (als dit al mogelijk is) een grote druk legt op het coördinerende vermogen van een vakcentrale. In de tweede plaats is het de partijen met name te doen om de ontwikkeling van de lonen en de werkgelegenheid. Het eigenaardige is nu dat normen voor de lonen (i.c. loonkosten) wel bij voorkeur in een akkoord zouden moeten worden opgenomen, terwijl het vaststellen en opnemen van soortgelijke normen voor de werkgelegenheid in termen van aantallen arbeidsplaatsen op aanmerkelijke weerstand stuit. In het vervolg van dit artikel komen we op deze punten terug.

Welnu, gegeven deze ontwikkelingen doet zich de vraag voor of de jaarlijkse roep om en het belang dat gehecht wordt aan een centraal akkoord niet een beetje 'om des keizers baard' is. Het blijkt telkenjare zo'n zware bevalling te zijn dat het wellicht beter is de gedachte van centrale akkoorden los te laten. Wij zijn van mening dat dit niet het geval is en zullen in het vervolg van dit artikel ingaan op enige recente theoretische ontwikkelingen op het gebied van vakbonden, loonvorming en werkgelegenheid die het

* W. Albeda is voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en buitengewoon hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht. A.P. van Veen is als universitair docent algemene economie verbonden aan de Rijksuniversiteit Limburg. De titel van dit artikel lijkt inderdaad op het bekende artikel van Van den Doel, De Galan en Tinbergen, Pleidooi voor een geleide loonpolitiek, *ESB*, 17 maart 1976, blz. 264-268. In zekere zin is dit bewust gedaan omdat een aantal problemen die genoemde auteurs in hun artikel aanhalen ook in het onderhavige artikel ter sprake zal komen.

1. Dit betekent niet dat het tripartite overleg tussen werknemers, werkgevers en de overheid in de jaren zestig niet gevoerd werd. Integendeel, elk jaar vanaf 1962 wordt dit overleg gevoerd.

2. Zie: W. Albeda, The rebirth of tripartism in the Netherlands, in: *The international handbook of participation in organizations*, forthcoming.

3. Zie ook: W. Albeda, *Labour relations in a global economy*, Paper prepared for the Euro-American conference 'Globalization of industrial economy: a challenge to social contract', Leuven, België, maart 1990.

belang van een centraal akkoord ondersteunen. Daarna zal het akkoord van 1990 dat in december 1989 is afgesloten aan de theorie worden gerelateerd.

Theorie

Als zo'n akkoord niet meer dan globale richtlijnen geeft en als het steeds weer moeilijk blijkt zo'n overeenkomst af te sluiten, waarom probeert men dit dan telkens weer? De vraag rijst of er een theoretische rechtvaardiging te vinden is voor het bestaan van een centraal akkoord. Naar ons idee is die rechtvaardiging er inderdaad.

Voor de uitwerking van deze rechtvaardiging moeten we te rade gaan bij de theorie van de vakbonden en de loonvorming. Een van de eerste modellen op dit gebied is afkomstig van Dunlop⁴. Dunlop ontwikkelt een model van loonvorming waarbij zowel de vakbond als de werkgevers worden gekenmerkt door maximaliserend gedrag. De vakbond maximaliseert een nutsfunctie waarvan de argumenten lonen en werkgelegenheid zijn. De werkgevers streven naar maximalisatie van de winst. In het model van Dunlop wordt verondersteld dat de vakbond alleen de hoogte van de lonen kan beïnvloeden. Het vaststellen van de werkgelegenheid is een zaak van de werkgevers. In haar loonvraag wordt de vakbeweging dus beperkt door de vraag naar arbeid. Dit model staat in de literatuur bekend als het monopolie-model⁵. Ongeveer gelijktijdig met het werk van Dunlop verscheen een artikel van Leontief waarin hij de theorie van het ruiloptimum zoals ontwikkeld door Edgeworth toepast op een situatie waarin wordt onderhandeld over arbeidsvoorwaarden⁶. De conclusies van Leontief zijn weinig verrassend in het licht van de reeds ontwikkelde ruiltheorie. Een Pareto-optimale transactie komt tot stand indien bij ruil zowel over de prijs als over de hoeveelheid wordt onderhandeld. Ergo, het resultaat dat volgt uit het model van Dunlop is sub-optimaal omdat alleen over de prijs wordt onderhandeld. De lijn van Leontief is in de jaren tachtig opgepakt door Hall en Lilien en McDonald en Solow⁷. Zij laten zien dat het monopolie-model tot een oplossing leidt die niet op de contractcurve ligt en bijgevolg geen Pareto-optimale uitkomst geeft. Dit betekent dat vanuit een dergelijke oplossing tenminste één partij zich kan verbeteren zonder dat de andere partij erop achteruit gaat. Indien we dit vertalen naar de loononderhandelingen betekent dit dat onderhandeld moet worden over een pakket arbeidsvoorwaarden, bij voorbeeld bestaande uit lonen en werkgelegenheid, wil er sprake kunnen zijn van een Pareto-optimale uitkomst⁸. Bovendien moeten de afspraken over de elementen van het pakket duidelijk zijn. Dus zou er bij voorbeeld sprake zijn van de vaststelling van een norm voor de loonontwikkeling, dan dient een even concrete norm voor de werkgelegenheidsontwikkeling te worden vastgelegd. Gebeurt dit laatste niet, dan geeft het contract ruimte voor 'moral hazard'. De theoretische stand van zaken is dus dat er twee rivaliserende theorieën zijn over de relatie tussen vakbeweging, lonen en werkgelegenheid⁹. De resultaten van empirisch onderzoek op dit gebied discrimineren nauwelijks tussen beide theorieën, hoewel sommige onderzoekers op voorhand van mening zijn dat werkgevers het alleenrecht over beslissingen van de werkgelegenheid willen behouden¹⁰. Het empirische onderzoek is vooral verricht in de Verenigde Staten. Dit is niet verwonderlijk, gegeven de context waarbinnen de vakbeweging in de Verenigde Staten werkt. Daar wordt immers per bedrijf door de vakbeweging onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden. Dit verschilt van de Nederlandse situatie. In het Nederlandse model wordt landelijk dan wel op bedrijfstakniveau onderhandeld. Dit is in zoverre relevant in het kader van de aangeduide theorieën, dat het maken van afspra-

ken over werkgelegenheid op het niveau van een bedrijf eenvoudiger is dan op het niveau van een bedrijfstak of op landelijk niveau. Uit dien hoofde zou slechts het monopolie-model van toepassing kunnen zijn op de Nederlandse situatie.

De rol van het centraal akkoord

Indien vervolgens in alle bedrijfstakken volgens het monopolie-model wordt onderhandeld, kan er een welvaartsverlies ontstaan. In de kern komt dit welvaartsverlies erop neer dat niet kan worden onderhandeld over een door beide partijen geprefereerd contract, omdat in dit model beide partijen zich slechts kunnen aanpassen aan de strategie van de andere partij. Dit lijkt op het welvaartsverlies dat ontstaat als gevolg van een 'prisoner's dilemma'. In zekere zin is een partij in het monopolie-model ook gevangen door de beslissing van de andere partij. Met andere woorden, zou loonmatiging ten gunste van meer werkgelegenheid gewenst zijn en zouden partijen dit ook willen, dan leidt een situatie van onderhandeling op bedrijfstakniveau volgens het monopolie-model tot een uitkomst die afwijkt van de gewenste. Bovendien zal men in geen enkele bedrijfstak vrijwillig loon matigen ten gunste van niet bedrijfstakgebonden werkgelegenheid. De huidige Nederlandse situatie kan precies door dit dilemma worden gekenmerkt¹¹. Meermalen laat de vakbeweging merken dat loonmatiging slechts in ruil voor iets anders, aan de orde is. De vraag is nu of een uitweg uit het dilemma mogelijk is. Naar ons idee is er inderdaad een uitweg. Er zijn er zelfs twee. De ene wijst, conform de aanbevelingen van Van den Doel e.a. in de richting van een geleide

4. J.T. Dunlop, *Wage determination under trade unions*, 1944.

5. Er zijn vele namen in omloop. Nickell en Andrews spreken van het 'right to manage model', tot uitdrukking brengend dat de werkgevers het recht hebben voortdurend de hoeveelheid personeel aan te passen aan de hoogte van de beloning. Men zie S.J. Nickell en M. Andrews, Unions, real wages and employment in Britain 1951-79, *Oxford Economic Papers*, dl. 35, Supplement, november 1983, blz. 183-206. Een andere veel gebruikte naam is het 'labour demand equilibrium model' (T.E. MaCurdy en J.H. Pencavel, Testing between competing models of wage determination in unionized markets, *Journal of Political Economy*, dl. 94, nr. 3, dl. 2, 1986, blz. S3-S39). In deze naam wordt de nadruk gelegd op het feit dat in dit model het evenwicht in principe op de vraagcurve naar arbeid wordt gevonden.

6. Zie W. Leontief, The pure theory of the guaranteed annual wage contract, *Journal of Political Economy*, dl. 54, nr. 1, februari 1946, blz. 76-79.

7. R.E. Hall en D.M. Lilien, Efficient wage bargains under uncertain supply and demand, *American Economic Review*, dl. 69, nr. 5, 1979, blz. 868-879; I.M. McDonald en R.M. Solow, Wage bargaining and employment, *American Economic Review*, dl. 71, nr. 5, 1981, blz. 896-908. Dit model staat in de literatuur eveneens onder verschillende namen bekend. De meest gebruikte zijn 'Efficient Bargains Model' en 'Contract Curve Model'.

8. Bij de vorig jaar afgesloten besprekingen over het centraal akkoord wilde de vakbeweging nog verder gaan. Men wilde immers ook afspraken maken over de hoogte en ontwikkeling van uitkeringen, zoals bij voorbeeld de koppeling van uitkeringen aan lonen.

9. Voor een uitgebreider overzicht van de verschillende modellen en de empirische resultaten, zie A.P. van Veen, *Utility maximizing trade unions: some comments*, Research Memorandum, RM 89.015, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht, 1989 en M. Lever, en A.P. van Veen, *Union wage setting, employment and investment: a survey of theory and empirical evidence*, Research Memorandum, RM 90.009, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht, 1990.

10. Zie bij voorbeeld Nickell en Andrews, op.cit.

11. Dit is bepaald niet de eerste keer dat dit wordt geconstateerd. In hun Pleidooi voor een geleide loonpolitiek hebben Van den Doel, De Galan en Tinbergen hier al op gewezen. Maar zie bij voorbeeld ook W.J.P.M. Fase, *Vijfentig jaar loonbeleid in Nederland*, Samson, 1980.

loonpolitiek. Echter, de ervaringen met geleide loonpolitiek en loonmaatregelen in de daaropvolgende jaren wijzen in de richting van een onvoldoende draagvlak in de samenleving. Dit lijkt ons dus niet de aangewezen weg. De tweede mogelijkheid is het afsluiten van een centraal akkoord. In een centraal akkoord kunnen op vrijwillige basis afspraken worden gemaakt over een grote variëteit aan onderwerpen. Indien de sociale partners van mening zijn dat het (slechts) zinvol is te onderhandelen over een totaalpakket, is het afsluiten van een centraal akkoord de aangewezen weg. Juist vanwege het feit dat bij zo'n centraal akkoord weinig partijen onderhandelen en daardoor de handelingen van één partij de alternatieven van de andere partij in sterke mate beïnvloeden, is de kans op het bereiken van een gemeenschappelijke doelstelling (in casu werkgelegenheid, koppeling van uitkeringen aan lonen) groter dan bij onderhandelingen op bedrijfstakniveau¹². In termen van de theorie, een centraal akkoord maakt het mogelijk een punt op de contractcurve te bereiken. Middels een centraal akkoord kan het contractcurve-model in de Nederlandse arbeidsverhoudingen worden toegepast¹³.

Niet zonder problemen

Het afsluiten van een centraal akkoord verloopt in de regel niet geheel probleemloos. Daar zijn gegronde redenen voor.

In de eerste plaats zijn er problemen bij de specificatie van het contract, met name bij andere punten dan de loonruimte. Het vastleggen van afspraken over werkgelegenheid op centraal niveau gebeurt heel globaal. Misschien wel zo globaal dat te veel vrijheidsgraden overblijven bij de uitvoering. Er is geconstateerd dat dit tot problemen kan leiden bij de uitvoering van het contract. Waar in het aangehaalde onderzoek in de Verenigde Staten werkgelegenheid per contract in manjaren of aantallen personen kan worden vastgelegd, luiden afspraken in het Nederlandse model tot nog toe in procenten (langdurig) werklozen dat aan een baan geholpen kan worden, of in geschatte aantallen arbeidsplaatsen als gevolg van scholingsmaatregelen. Het stellen van sancties op het niet nakomen van de inspanningsverplichting is in dat geval bijna ondoenlijk.

In de tweede plaats verschillen de ontwikkelingen per bedrijfstak. Er is verschil in groei, in technologische ontwikkeling, in ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, in (kansen op) werkloosheid. Onder deze omstandigheden is het voor een vakcentrale (en voor een centrale van werkgevers) uitermate moeilijk een beleid te ontwikkelen dat in overeenstemming is met de wensen van de individuele bonden/leden. Dit betekent dat een centraal akkoord een groot beroep doet op het coördinerend vermogen van een centrale¹⁴. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre een vakcentrale in staat is externe effecten die kunnen optreden in het monopolie-model (bij voorbeeld overloopeffecten in termen van inflatie) te internaliseren. Dit vraagstuk doet zich in de huidige situatie voor. Deze moeilijkheid leidt tot de vraag naar de mate waarin het centraal akkoord partijen bindt. Ook hier twee uitersten: aan de ene kant een losse relatie waarbij de bonden naar believen kunnen afwijken van het centrale akkoord, aan de andere kant een centraal akkoord dat het karakter heeft van een directief. Zoals zo vaak zijn beide extremen niet wenselijk. Maar is een tussenoplossing wel mogelijk in dit geval? Wij denken van wel. Naar ons idee zou een centraal akkoord niet alleen indicaties moeten geven omtrent de elementen van het onderhandelingspakket, maar tevens de onderhandelingsvrijheid op bedrijfstakniveau duidelijker moeten kwantificeren. Hoe? Het opnemen van marges is denkbaar, maar dit heeft

het bezwaar dat men zal streven naar het bereiken van de voordeligste grens¹⁵. Hetzelfde geldt voor een indicatie voor een gemiddelde ontwikkeling: dit zou neerkomen op een minimum of maximum. Maar er is ook een andere weg mogelijk. De regering zou in een centraal akkoord kunnen aangeven bij welke procentuele loonstijging de gewenste werkgelegenheidsontwikkeling of de gewenste koppeling in gevaar komt. Dit laat de vrijheid om op het niveau van de bedrijfstak over elementen van het centraal akkoord te heronderhandelen op grond van duidelijk vastgestelde normeringen van het centraal akkoord. In het centraal akkoord worden dan niet alleen de mogelijkheden vastgelegd, maar tevens de gevolgen van eventuele afwijkingen hiervan. Het is overigens interessant in dit kader op te merken dat nu de loonontwikkeling tegenvalt, de regering wel met cijfers komt.

Het akkoord van 1989

Het meest recente centrale akkoord is afgesloten op 1 december 1989. Overigens is het woord akkoord hier wellicht niet op zijn plaats: de partijen spreken dan ook bij voorkeur over een 'gemeenschappelijk beleidskader'. Niet ten onrechte overigens, want de gemaakte afspraken hebben veeleer het karakter van intenties, beginselen, dan van kwantitatieve richtlijnen. Er is noch een cijfer voor de loonontwikkeling, noch voor de werkgelegenheid ingevuld. De centrale organisaties 'bevelen aan', 'doen een beroep op'¹⁶. Het is duidelijk waar de schoen wringt: centrale richtlijnen verdragen zich niet met vrije, decentrale onderhandelingen, lijken de partijen te menen. Vandaar dat het akkoord bestaat uit aanbevelingen voor de partijen die moeten onderhandelen op het niveau van de bedrijfstak.

vervolg op blz. 378

12. Zie M. Olson, *The logic of collective action*, Harvard University Press, 1965.

13. Het element van vrijwilligheid bij een centraal akkoord is belangrijk. Terecht merkt Pais in een reactie op Van den Doel e.a. op dat (refererend aan de actuele situatie in de jaren '70) hij niet vermag in te zien dat een geleide loonpolitiek wel tot resultaten leidt in een situatie waarin geen overeenstemming over een centraal akkoord kan worden bereikt. Zie A. Pais, *Liever geen illusies*, ESB, 1976, blz. 503.

14. De gedachte dat coördinatie leidt tot lagere lonen, lagere inflatie en hogere werkgelegenheid staat in een toenemende theoretische belangstelling. Zie bij voorbeeld F. Abraham, *Bargaining structures and macroeconomic performance in a small European economy with imperfectly competitive world markets*, Seminar Discussion Paper nr. 200, The University of Michigan, 1987 en J. Jacobs en M. Janssen, *Coordinating unions, wages and employment*, Research Memorandum, nr. 304, Rijksuniversiteit Groningen, 1989. Overigens vindt men ook in de 'open macro-economics' literatuur een zelfde toenemende belangstelling voor coördinatie van economisch beleid. Het aardige is dat de onderliggende principes hetzelfde zijn.

15. Indien normeringen voor lonen en werkgelegenheid aan de orde zijn is de bovengrens bij de lonen het streefpunt voor de vakbond en de ondergrens bij de werkgelegenheid het streefpunt voor de werkgevers.

16. Voor een overzicht van de inhoud van het gemeenschappelijke beleidskader, zie *SEF-bulletin*, januari 1990.

Men kan zich de vraag stellen of een dergelijk akkoord in relatie kan worden gebracht met de theorie van de efficiënte onderhandelingen. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat zolang geen duidelijke kwantitatieve en controleerbare richtlijnen voor de verhandelbare onderwerpen zijn gegeven, niet van een efficiënt contract kan worden gesproken. Dit heeft belangrijke implicaties voor de onderhandelingen op het niveau van de bedrijfstak. Immers indien bij voorbeeld de vakbonden bereid zijn op grond van de beginselen van het huidige centrale akkoord genoeg te nemen met een (relatief) geringe loonstijging lopen zij het risico dat de tegenpartij gebruik makend van de vage formuleringen in het akkoord, de (door de bond verwachte) verplichtingen niet nakomt. In essentie is dit recentelijk opgetreden in het conflict rond de cao voor de bouw: de vraag was in hoeverre arbeidstijdverkorting onderdeel was van het beslotene in het centraal akkoord. Met andere woorden, er zijn mogelijkheden voor 'moral hazard'. Er doen zich steeds meer van dit soort signalen voor: de bonden lijken als reactie hierop steeds een andere (hogere) invulling te geven aan het begrip 'beheerste loonkostenontwikkeling'. Naar ons idee kan dit probleem niet worden weggedefinieerd door te suggereren dat 'overheid en sociale partners elkaar kunnen aanspreken op het akkoord'¹⁷. Immers de vraag is nu juist waar men elkaar precies op moet aanspreken. De geformuleerde intenties laten teveel ruimte open.

Onze conclusie luidt dat de sociale partners bij het afsluiten van het akkoord een kans hebben laten liggen. Het was verstandig geweest juist wel een kwantitatieve

invulling te geven aan de loon- en werkgelegenheidsontwikkeling en de mogelijkheden voor koppeling.

Concluderende opmerkingen

Jaarlijks vindt in Nederland het zogeheten tripartite overleg plaats met als doel tot een centraal akkoord te komen. Wij hebben in dit artikel willen aangeven dat de uitkomst de samenleving niet geheel onberoerd laat. Indien de sociale partners van mening zijn dat werk gemaakt moet worden van werkloosheid en dat herstel van (delen van) het koppelingsmechanisme gewenst is, doen zij er goed aan een pakket arbeidsvoorwaarden te regelen door middel van een centraal akkoord. Echter, wil men ten volle kunnen profiteren van de centrale afspraken, dan moeten deze minder vrijblijvend zijn dan in het huidige gemeenschappelijke beleidskader het geval is. Dit kader laat zoveel interpretatieruimte over, dat velerlei cao's hieraan voldoen. Een gemiste kans, zeker indien een belangrijk deel van het sociaal-economisch beleid afhankelijk is van de resultaten van die overeenkomsten. Vandaar een pleidooi voor een ander centraal akkoord.

**W. Albeda
A. van Veen**

17. Zie interview met H. Brouwer, directeur-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *NRC Handelsblad*, 12 december 1989.