



Werkgevers en de decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming

DR. W. VAN VOORDEN

Het probleem van de typering van het stelsel in de jaren zeventig

De wijze waarop de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling geschiedt laat zich erg moeilijk typeren. Het is gebruikelijk ter aanduiding van een bepaald stelsel van arbeidsvoorwaardenregeling (korter: van loonvorming) de mate van overheidsinvloed op de loonvorming in het vrije bedrijfsleven en het niveau waar de belangrijkste beslissingen vallen, aan te geven.

De mate van overheidsinvloed op de loonvorming kan de vorm aannemen van:

- geleide loonpolitiek, waarin de overheid regels voor de loonvorming oplegt;
- georiënteerde loonvorming, waarin de overheid de regeling van arbeidsvoorwaarden duidelijk herkenbaar beïnvloedt;
- vrije loonvorming, waarin de loonvorming in principe is voorbehouden aan de sociale partners.

Het niveau waar de voornaamste besluiten vallen, wordt meestal uiteengelegd in het landelijke niveau, het bedrijfstakniveau en het niveau van de onderneming. De fasen in de na-oorlogse loonvorming worden met deze criteria onderscheiden (van geleide, gecentraliseerde loonpolitiek naar vrije gedecentraliseerde loonvorming).

Toch is het lastig met deze op het oog duidelijke criteria een stelsel van loonvorming in de werkelijkheid te typeren omdat achter objectieve kenmerken van het stelsel beïnvloedingsprocessen schuil gaan die — indien bekend — de typering minder „hard” maken.

Zo kan bij voorbeeld een gecentraliseerd systeem van loonvorming een minder centraal karakter hebben wanneer in feite de bedrijfstakken grote zeggenschap uitoefenen in de centrale besprekingen. In zo'n geval is de centrale disciplinerende in de loonvorming geringer dan op het eerste gezicht lijkt.

Spreekt men van geleide loonpolitiek waarin de overheid regels voor de arbeidsvoorwaardenvorming oplegt, dan kan van „geleid” zijn weinig sprake zijn

als de regels in overeenstemming met de wensen van de sociale partners worden vastgesteld 1). Omgekeerd kunnen in een systeem van vrijloonvorming de contracterende partijen in hun gedrag worden beperkt uit vrees voor ingrijpen van de overheid.

De ingewikkelde wegen waarlangs loonvorming plaatsvindt, laten zich dus niet eenvoudig beschrijven met behulp van enkele kenmerken. Steeds is noodzakelijk de achterliggende processen en invloeden aan te geven die een bepaald stelsel in stand houden. Verschillen van interpretatie treden dan ook gemakkelijk op. Interessant is in dit verband de analyse van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het afgelopen decennium. In de jaren zeventig hebben besprekingen op centraal niveau tussen de overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ter coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid nimmer een centraal akkoord opgeleverd (met uitzondering van 1973). In de bedrijfstakken en op ondernemingsniveau werden daarop dan 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-economisch beleid, zonder daarvoor aan de wil om invloed van de „rank and file” op onderhandelingsuitgangspunten en -resultaten concessies te doen. Daarnaast zijn er enige overheidsinterventies in de regeling van arbeidsvoorwaarden geweest die — als aaneenschakeling van incidentele ingrepen — een indrukwekkende reeks opleveren. Voor het jaar 1971 is een loonmaatregel uitgevaardigd, in 1973 deed de Machtigingswet zijn intrede, die in 1974 centrale beheersing over een breed front mogelijk maakte. Najaar 1975, na het af-

springen van een centraal akkoord, werd een loonmaatregel afgekondigd die in de loop van 1976 met een half jaar werd verlengd 2). Ten slotte is in 1979 in de CAO's voor trendvolgers ingegrepen, in 1980 gevolgd door een loonpauze en loonmaatregel. Uit deze gebeurtenissen trek ik de conclusie dat er in de jaren zeventig in feite sprake is geweest van een stelsel van loonvorming dat in sterke mate de kenmerken van geleide centralisatie had.

Peper constateert evenwel voor dezelfde periode een decentralisatie in tweevoud in de vaststelling van het vakbondsbeleid. „Er is dus zowel sprake van een decentralisatie van centraal niveau naar bondsniveau (bedrijfstak) als van een zekere decentralisatie van de besluitvorming van bondsniveau naar de leden toe” 3). Bovendien is er zijns inziens sprake van een terugtrekken van de politiek uit de arbeidsverhoudingen. Hij ontleent dit aan de vastlegging in 1970 in de Wet op de loonvorming van de primaire verantwoordelijkheid van contractpartijen voor de loonvorming, aan het veelvuldig mislukken van het streven van regeringen tot centrale akkoorden te komen en aan de door de sociale partners betwiste legitimiteit van de overheid om loonmaatregelen te treffen.

Eén en hetzelfde stelsel van loonvorming kan kennelijk een volstrekt andere karakterisering krijgen naarmate meer de beleidsintenties of meer de feitelijke resultaten in aanmerking worden genomen. Voor het onderzoek duidt dit op de noodzaak de methoden om een stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming te analyseren, te verbeteren. Hier ligt nog een groot terrein braak. Voor pogingen om beleidsmatige veranderingen in het stelsel van loonvorming aan te brengen houdt dit in dat het feitelijke resultaat van de beleidsintenties gaat afwijken naarmate de uitgezette lijnen voor de toekomst minder op bestaande verhoudingen en processen aansluiten. Bij de waardering van blauwdrukken voor de toekomst, zoals in dit geval de visie van de werkgevers op de loonvorming in de jaren tachtig, is dit punt van groot belang, zoals in de rest van het betoog zal blijken.

De werkgeversvisie op de loonvorming in de jaren tachtig

Van werkgeverszijde zijn de opvattingen over het meest wenselijke stelsel van loonvorming naar buiten gebracht in de

1) Peper acht van deze situatie sprake in de na-oorlogse periode. Zie A. Peper, Coöperatie, conflict en coalitie, *ESB*, 19/26 december 1979, blz. 1366.

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

3) Peper, op. cit., blz. 1364.

brochure *Inkomensbeleid in de jaren zeventig en tachtig* met de niet mis te verstane ondertitel: Pleidooi voor een vrije, decentrale loonvorming 4). De brochure is om verschillende redenen interessant.

Ten eerste heeft de brochure een zeer zware ideologische lading meegekregen. In wezen ligt aan de concrete voorstellen de idee ten grondslag van de entrepreneur in een marktmodel van volledig vrije mededinging, toegepast op de arbeidsvoorwaardenregeling. Zo gezien kan de brochure worden gelezen als specimen van de maatschappijvisie van ondernemers voor de jaren tachtig, waarmee ideologisch front wordt gemaakt. Heldere opvattingen worden geformuleerd over de inkomensvorming, inkomensverdeling, de relatie tussen inkomens en uitkeringen, het verband tussen inkomens in het bedrijfsleven en salarissen van ambtenaren en trendvolgers, over de automatische prijscompensatie enz.

Ten tweede zijn de voorstellen als zodanig interessant, omdat zij een fundamentele verandering bepleiten t.o.v. de jaren zeventig. In het volgende betoog geef ik een korte schets van de werkgeversvoorstellen, waarbij ik mij beperk tot de elementen die verband houden met het bepleite model van arbeidsvoorwaardenregeling. Vervolgens plaats ik enkele kanttekeningen bij een aantal expliciet en impliciet gemaakte veronderstellingen in het betoog en ten slotte ga ik in op de mogelijke consequenties van aanvaarding van deze voorstellen, met name voor de werkgeversorganisaties en de individuele ondernemers zelf.

Het pleidooi in hoofdlijnen

Een beleid gericht op herstel van economische groei dient het primaat te leggen bij de individuele onderneming: de functie van de onderneming als medevormer van het nationale inkomen moet centraal worden gesteld. Vraagstukken van inkomensherverdeling dienen aan vraagstukken van inkomensvorming ondergeschikt te zijn. In het inkomensbeleid zullen weer prikkels moeten worden gecreëerd voor alle betrokkenen ter versterking van het élan in de marktsector. Voorwaarde voor dit beleid is een dynamische, gedifferentieerde en flexibele loonvorming. Dit houdt in — aldus de brochure — dat rekening wordt gehouden met persoonsgebonden factoren zoals ervaring, verantwoordelijkheid, opleiding en daarnaast met schaarstefactoren op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkten zullen weer echte markten moeten worden, waarin de verhouding tussen de waarde van prestaties en haar beloning zichtbaar moet worden. Het loonbeleid dient zich daarom te richten op de (arbeidsmarkt)situatie van de onderneming of bedrijfstak 5). Het

proces van inkomensvorming en -verdeling zal zoveel mogelijk gedecentraliseerd moeten worden. Er dient geen centraal beleid gevoerd te worden dat uit is op beïnvloeding van de bruto-inkomensverhoudingen. Aanvaardbaar is slechts het handhaven van een bodem in de markt door middel van een wettelijk voorgeschreven minimumloon. Verder is centrale beïnvloeding alleen acceptabel in marktconforme richting ter doorbreking van marktperfecties. Contractsvrijheid dient geëerbiedigd te worden, zowel bij arbeidsvoorwaarden die in een CAO zijn neergelegd als bij individuele arbeidsovereenkomsten.

Het veiligstellen van de individuele en collectieve contractsvrijheid betekent afwijzing van bevoegdheden van de overheid om in te grijpen in de loonontwikkeling. Dit bepleite stelsel van vrije loonvorming (op papier in zwang sinds de Wet op de loonvorming van 1970) kan slechts functioneren indien de

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

huidige automatische koppeling tussen de inkomens in de marktsector en die in de collectieve sector (ambtenaren en uitkeringsgerechtigden) teniet wordt gedaan. Juist door dit koppelingsmechanisme is de dreiging van geleide loonpolitiek groot ten einde de collectieve sector beheersbaar te houden.

Met het wegnemen van de koppeling vervalt de dreiging van een geleide loonpolitiek. In plaats van de automatische koppeling kan worden volstaan met het doorgeven van algemene, voor iedereen geldende loonsverhogingen in de marktsector naar de ambtenaren en sociale-uitkeringstrekkers, waarbij — in de praktijk — kan worden aangehaakt aan de gemiddelde algemene loonontwikkeling in het kwartiel CAO's met de laagste algemene loonstijgingspercentages. Daarenboven staat het de overheid vrij om eigener beweging het salarisspeel van ambtenaren en sociale-uitkeringstrekkers te verhogen. De bevoegdheid van de overheid tot ingrijpen in de loonontwikkeling kan dan hoge uitzondering blijven, globaal van aard zijn, gericht zijn op de eventuele beheersing van de algemene loon(kosten)ontwikkeling en worden ingebed in een totaal samenhangend beleidspakket.

Ook het systeem van volledige en automatische prijscompensatie belemmert de bepleite contrastvrijheid en flexibiliteit in het beloningsbeleid. Dit geldt tevens voor het z.g. indicatief inkomensbeleid. Overleg, uitmondend in een sociaal contract, meerjarige indicatieve afspraken en aanbevelingen van de overheid zullen in de praktijk tot centraal dirigisme leiden en dienen te worden afgewezen.

Uitgangspunt dient te zijn het teruggeven aan de onderneming van beleidsruimte en verantwoordelijkheid op het gebied van lonen en andere arbeidsvoorwaarden. In het licht van deze autonomie van de individuele onderneming kan centraal overleg zinvol zijn als globale oriëntering in het voorjaar vóór de opstelling van de rijksbegroting voor het volgende kalenderjaar.

De veronderstelling van „maakbare” decentralisatie

De werkgeversvoorstellen stelen op de gedachte dat de wijze van arbeidsvoorwaardenregeling in hoge mate maakbaar is. Wordt gekozen voor decentralisatie, dan komt er een stelsel van gedecentraliseerde loonvorming. Wordt gekozen voor ont koppeling met salarissen van ambtenaren en sociale-uitkeringstrekkers dan gebeurt dit ook. De idee dat keuze voor de een of andere weg leidt tot het feitelijk bewandelen daarvan, getuigt van weinig inzicht in de maatschappelijke dynamiek in de arbeidsverhoudingen. In de jaren zeventig was er de intentie om tot vrije loonvorming te komen, die — ik gaf het hiervoor aan — feitelijk heeft geresulteerd in geleide centralisatie. De verklaring hiervoor ligt in verschillende factoren die niet eenvoudig door een afspraak tussen de partijen worden gepasseerd. Het gegroeide spanningsveld tussen de collectieve en de particuliere sector in een economie waar de grenzen van de groei zichtbaar zijn geworden, is zo'n factor, alsmede de duidelijker herkende invloed van loonkosten op inflatie en werkgelegenheid. Fase heeft gewezen op de betekenis van het democratiseringsproces in de vakbeweging dat „het beleid grilliger, moeizamer en onberekenbaarder heeft gemaakt” en op de machtsverschuiving binnen de vakcentrales naar het bondsniveau 6). Ook de mislukking van matiging van enige betekenis in de particuliere sector heeft haar uitwerking in de richting van centrale beheersing gehad.

Naast deze factoren is uiteraard ook de gegroeide betekenis van de loonvorming van belang geweest door de aangelegde koppeling met de ambtenarsalarissen, trendvolgers en sociale-uitke-

4) VNO/NCW, *Inkomensbeleid in de jaren zeventig en tachtig*, augustus 1981. De gedachten hierin opgenomen, zijn tevens in de meer algemene nota *Herstel van evenwicht* van de werkgeversorganisaties, verenigd in de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO), opgenomen.

5) In de inleiding staat het nog pregnanter: „Het hoofdkenmerk (...) is, dat het zoveel mogelijk gedecentraliseerd, d.w.z. op ondernemingsniveau tot stand zou moeten worden gebracht”. VNO/NCW, op cit., blz. 10.

6) W. J. P. M. Fase, *De machtigingswet en de loonvorming*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari 1975, blz. 7.

ringstrekters. Het is evenwel te simpel te menen dat met een verregaande ontkoppeling op dit punt (waarop ik terugkom) de maatschappelijke voorwaarden zouden zijn vervuld dan wel zo zouden zijn in te richten dat daadwerkelijk een autonome ondernemingsgewijze arbeidsvoorwaardenregeling ontstaat. Andere ontwikkelingen die in de richting van gedecentraliseerde loonvorming tenderen, zijn er overigens wel. Te noemen zijn de economisch zeer verschillende ontwikkelingen in bedrijfstakken, die ook in de lonen tot verschillen nopen, evenals de uiteenlopende arbeidsmarktsituaties per bedrijfstak en regio, en de groeiende mondigheid van werknemers die „nabije” werknemersorganen als ondernemingsraad en bedrijvenwerk in gewicht zullen doen toenemen met wellicht als resultaat dat daaraan onderhandelingsrechten worden gekoppeld. In dezelfde richting wijst de tendens steeds meer bedrijfseigen onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenregeling vast te leggen (m.b.t. de inrichting van de arbeidsorganisatie, humanisering van het werk e.d.) die het raamkarakter van de bedrijfstak-CAO accentueert door meer en meer ruimte te bieden voor invulling door aanvullende ondernemingsgewijze onderhandelingen. Daartegenover staan evenwel belangrijke ontwikkelingen die een strakker centraal loonbeheer indiceren. De herstructurering van de nationale economie om tot een nieuwe productiestructuur te komen die in de komende jaren haar beslag moet krijgen, maakt beheersing van het loonpeil noodzakelijk. Investerings zijn noodzakelijk die uit besparingen van de overheid en uit particuliere inkomens moeten worden gefinancierd. Het is weinig realistisch te menen dat de herverdeling van minnen, waar het de komende jaren om zal gaan, zonder centrale beheersing is te bereiken.

Het veronderstelde verband tussen decentralisatie en differentiatie

Het overtrokken geloof in de maakbaarheid van arbeidsverhoudingen blijkt ook uit het verband dat in de brochure wordt gelegd tussen decentrale loonvorming en differentiatie. „Een hoeksteen van dit beleid wordt gevormd door een decentraal inkomensbeleid, waarin meer ruimte is voor differentiatie en dynamiek”, zo meldt de brochure. Terecht heeft Van den Doel dit verband gekritiseerd 7). Bij vrije, per bedrijfstak of per bedrijf gedecentraliseerde loonvorming is er altijd een bedrijf of bedrijfstak waar economische ruimte is om en de investeringen te financieren en hoge lonen te betalen. Is een CAO tot stand gekomen dan gaat daarvan een olievlekwerking uit op andere bedrijfstakken en bedrijven. Het hoogste contract wordt referentiepunt en breekkijzer voor arbeidsvoorwaardenregeling elders. Streeft men naar differentiatie in de loonvorming

dan is vrije, gedecentraliseerde loonvorming daartoe een slechte weg. Integendeel lijkt juist een streven naar loondifferentiatie, zonder convergerende werking naar het hoogste punt, slechts bestaanbaar bij een centraal beheerst loonpeil 8). Dit geldt te meer wanneer van differentiatie een achterblijven van de reële primaire loonstijging bij de groei van de arbeidsproductiviteit wordt verwacht 9). Als dit effect al door differentiatie wordt bevorderd dan toch onder centrale coördinatie. De tendens in de richting van loondifferentiatie is overigens onmiskenbaar. Ondanks een hoog niveau van werkloosheid in het algemeen, is er in krapsituaties op deelden markten behoefte om hoger te belonen. Een tendens die bij een weer aantrekkende conjunctuur zich sterker zal voordoen. Daarnaast kan worden gewezen op grote productiviteitsverschillen tussen bedrijfstakken en ondernemingen, op de versterkte loonstructuur die soms meer op traditie en verouderde gezagsonderscheidingen lijkt gebaseerd dan rationeel is gekoppeld aan factoren als deskundigheid, handvaardigheid of inconvenianten in het werk. Bovendien is de maatschappelijke waardering voor het tertiaire en kwartaire arbeidstype ten opzichte van de secundaire sector gestegen, die schaarstesituaties in „blue collar” arbeid (met name in geval van zwaar, vuil, onaangenaam werk) bevordert, die in inkomensstijging hun weg zoeken. De belangen van werkgevers en arbeidskrachten lijken op dit punt te convergeren. De geringe bereidheid tot matiging van werknemers aan de ene kant en de bereidheid tot hogere beloning in krapsituaties bij werkgevers aan de andere kant werken differentiatie in de hand.

Het is zinvol zich reeds hier rekenschap te geven van enige effecten van differentiatie voor de werkgevers en hun organisaties. Een vrij en gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid benadrukt in alle hevigheid de spanningen tussen bedrijfstaksgewijze organisaties en het individualisme van de afzonderlijke leden. Dit bewerkstelligt een verzwakking van de positie van de werkgeversorganisatie in de arbeidsverhoudingen. In het geval olievlekwerking optreedt door werknemers- of vakbondseisen zal het werkgeversfront reeds bij voorbaat zijn verbroken, waarbij de zwakste bedrijfstakken c.q. bedrijven het loodje leggen. Zo beschouwd is niet gedecentraliseerde loonvorming maar juist een centraal beheerste of begeleide loonvorming een voorwaarde om differentiatie in de lonen met de geringste organisatorische spanningen en op den duur met succes te realiseren.

De veronderstelde doeltreffendheid van formele ontkoppeling

Het grote geloof in de maakbaarheid en regelbaarheid van arbeidsverhoudin-

gen spreekt ook uit het pleidooi voor het afschaffen van de bestaande koppelingsmechanismen waarmee ambtenaren, trendvolgers en sociale-uitkeringstrekkingen verbonden zijn met de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Het is uiterst onaannemelijk dat een formele afspraak om de koppelingen te doorbreken in de gegroeide arbeidsverhoudingen — bij de huidige organisatiegraad van ambtenaren en omvang van de CAO's in de semi-collectieve sector — in de werkelijkheid zal leiden tot een sterk van het bedrijfsleven afwijkende inkomensontwikkeling. Formele ontkoppeling zal materieel nauwelijks of geen effect sorteren.

Weinig realistisch wensbeeld

Wie de bepleite „tour de force” in de richting van een vrije markteconomie voor arbeidskrachten analyseert, moet concluderen dat de werkelijkheidswaarde van dit wensbeeld gering is. De brochure stelt dogmatisch tegenover elkaar centrale loonpolitiek en vrije, gedecentraliseerde loonvorming en kiest dan nadrukkelijk voor het laatste. In de traditie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen (sterke juridificatie, verantwoordelijkheid van de overheid voor de loonvorming) is het realistischer bij een wijziging van de arbeidsvoorwaardenvorming uitwerking te geven aan de door mij onderscheiden tussenweg van de georiënteerde loonvorming. Het gaat in de toekomst niet om of centrale loonpolitiek of vrije, gedecentraliseerde loonvorming, maar om een mengeling waarin met wisselende gewichten een centraal coördinerend kader en een op bedrijfstak of onderneming toegespitste invulling van de arbeidsvoorwaarden op elkaar zijn betrokken. In deze georiënteerde loonvorming zal het evenmin gaan om of gelijke loonontwikkeling of differentiatie, maar zal uiteindelijk de keus zijn beperkt „tussen het principe van de uniformiteit met feitelijke differentiatie binnen bepaalde grenzen of het principe van de differentiatie met feitelijke uniformiteit binnen bepaalde grenzen” 10).

Het NCW heeft in zijn voorstellen meer deze pragmatische weg gevolgd met een hevige botsing met het VNO als resultaat. Men vraagt zich af of de heftigheid van de VNO-reactie vooral was ingegeven door de aantasting van de ideologische zuiverheid van het door het VNO bepleite model van loonvorming, dan wel door de teleurstelling over een vroegtijdige aantasting van de onderhandelingsinzet over de inrichting van de

7) J. van den Doel, Schot in eigen doel, *Economisch Dagblad*, 3 juli 1981.

8) Deze opvatting wordt ook gedeeld door De Galan. Zie C. de Galan, Gedifferentieerde loonvorming, *ESB*, 20 februari 1980, blz. 216.

9) *De Werkgever*, 12 juni 1981, blz. 1.

10) Deze formulering is ontleend aan Peper, op. cit., blz. 1371.

arbeidsvoorwaardenvorming in de jaren tachtig.

Voor al op een drietal punten wijken de opvattingen van het NCW af van de in de nota geschetste situatie 11). Ten eerste verzet het VNO zich tegen de indicatieve rol van de overheid in de loonvorming, omdat het als voorportaal voor geleide loonpolitiek wordt gezien. Het NCW wil een indicatieve rol van de overheid aanvaarden, mits het niet op geleide loonpolitiek uitloopt. Ten tweede wenst het VNO de koppelingen tussen de markt en de collectieve sector af te schaffen, terwijl het NCW de koppeling wenst te handhaven wanneer de koppelingsrichting wordt omgekeerd. In de visie van het NCW voert de overheid een trendsettend loonbeleid, waarin jaarlijks de maximale loonsomstijging voor het eigen personeel wordt vastgesteld. Het bedrijfsleven draagt dan de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de CAO-lonen daar niet bovenuit komen. De mate waarin de overheid over bevoegdheden en middelen beschikt om de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven op dit punt af te dwingen, bepaalt uiteraard of er van geleide loonpolitiek of georiënteerde loonvorming sprake zal zijn. Hoe dit ook zij, het betekent — en dit is een derde punt van verschil — dat het NCW een centraal beheerste loonsomstijging noodzakelijk acht, terwijl het VNO iedere centrale loonvorming afwijst.

Terzijde rijst de vraag hoe het NCW-voorstel, zo kort na de door beide centrales onderschreven brochure uitgebracht, daar zo van kon afwijken. De verklaring ligt in het feit dat de brochure vrijwel geheel is voorbereid binnen het apparaat van het VNO, terwijl het NCW — minder gelukkig met een aantal concrete voorstellen in de brochure — in gesprek met belangrijke representanten van de achterban tot een afwijkende zienswijze kwam. Inmiddels zijn de visies van de centrales enigermate geconvergeerd in de richting van het NCW-voorstel 12).

Het loonbeleid van de overheid zal als uitgangspunt worden genomen bij de komende CAO-onderhandelingen, alhoewel de idee de overheid trendsetter voor de loonontwikkeling in het bedrijfsleven te doen zijn, nu is verlaten. De convergentie van standpunten zal zijn bevorderd door de daarvoor verworven steun van de achterban die bij beide centrales voor een belangrijk deel hetzelfde is.

Bedoelingen met en gevolgen van het wensbeeld

Een vrije, gedecentraliseerde loonvorming is dus niet één, twee, drie gerealiseerd. Nu dit model niettemin zo onversneden naar voren is gebracht en wordt aangehangen, is het zinvol als gedachtenexperiment na te gaan welke manifeste en verborgen bedoelingen daarachter steken en wat de (onbedoelde) consequenties voor met name werkgevers

en hun organisaties zijn van deze wijze van inrichten van arbeidsverhoudingen.

Manifest beoogd zijn uiteraard de mogelijkheden tot differentiatie in de arbeidsvoorwaarden op het niveau van bedrijfstak en/of bedrijf, het terugdringen van de greep van de overheid op de loonvorming en de grotere mogelijkheden voor flexibiliteit door meer bedrijfstak- of bedrijfseigen invulling te geven aan collectieve arbeidsovereenkomsten met een raamkarakter en het afschaffen van het bestaande systeem van automatische prijscompensatie.

Meer verborgen (latent) gehouden bedoelingen liggen mijns inziens in het verwachte machtsoverwicht van de werkgever bij arbeidsvoorwaardenregeling op lokaal niveau in een arbeidsmarktsituatie die veelal door aanbodoverschotten wordt gekenmerkt. Voorts reken ik hiertoe de mobiliserende werking die de voorstellen uitoefenen op hoger personeel en vakbeweging.

De grote nadruk die is gelegd op de individuele contractsvrijheid naast de collectieve contractsvrijheid en het pleidooi voor decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenregeling wordt „echt” begrijpelijk als in het eerste geval de steun van het hoger personeel (tegen de Wet op de niet-CAO-inkomens) en in het tweede geval de steun van de vakbeweging, waar men ook in de richting van decentralisatie denkt, wordt gezocht. Deze achterliggende bedoeling zou tevens het feit verklaren dat de brochure met name is geadresseerd aan de overheid, terwijl decentralisatie in de loonvorming veel meer een zaak van sociale partners is. Steun van de bedrijfstakgenoten voor decentralisatie, gevraagd aan de overheid, kan ertoe leiden dat in de „val naar het bedrijfsniveau” verregaande ontkoppeling met ambtenarensalarissen, trendvolgers en sociale-uitkeringstrekken wordt gerealiseerd 13). Bovendien reken ik tot de niet uitgesproken bedoelingen het terugbrengen van de werkingssfeer van de CAO. De nadruk op de betekenis van de individuele arbeidsovereenkomst en de bepleite noodzaak van flexibiliteit in de arbeidsvoorwaardenregeling op het niveau van de onderneming kunnen zijn geformuleerd vanuit de gedachte de collectieve arbeidsovereenkomst slechts als een minimum voorziening voort te zetten. Het voorgestelde verband van inkomens van ambtenaren en sociale-uitkeringstrekken met loonsverhogingen in de marktsector door aan te sluiten bij het kwartiel CAO's met de laagste algemene loonstijgingspercentages krijgt pas echt andere uitkomsten in het licht van deze verborgen bedoeling. Ten slotte zal een pure gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenregeling in een vanuit de werknemers gezien zwakke arbeidsmarktpositie meer dan in welk ander model dan ook de uitruil (trade off) tussen (bepaalde) loonsomstijging en medezeggenschapsafspraken (die overwegend centraal, veelal bij wet worden geregeld)

verminderen. Loonveranderingen in een ruime arbeidsmarkt worden mogelijk, ook zonder concessies in zeggenschap.

Van den Doel heeft reeds op enkele onbedoelde consequenties voor ondernemers gewezen; door olievlekwerking is er de tendens de loonstijging in het sterkste bedrijf of in de sterkste bedrijfstak te volgen 14). De dupe van vrije loonvorming zijn de zwakste bedrijven met inbegrip van de qua produktiviteit zwakste bedrijfstak: de overheid. Hoe sterker dit effect optreedt (en het treedt op in een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door deelmarktspanningen) des te meer snijden de werkgevers met hun pleidooi in eigen vlees.

Naar de organisaties van werkgevers toe, laten zich ook enige niet-beoogde gevolgen traceren. Spanningen om tot enige afstemming in eigen kring te geraken, zullen bij gedifferentieerde loonvorming de afname van de coördinerende rol van centrale en — bij ondernemingswijze differentiatie — van branche-organisaties bevorderen. Het individualisme, dat het ledenbestand van werkgeversorganisaties reeds zo sterk kenmerkt, zal de bindingskracht en het optreden van werkgeversorganisaties belemmeren, waardoor de betekenis van machtsmiddelen, zoals de onderlinge werkgeversgarantierregeling, vermindert. De functie van de werkgeversorganisatie als coördinator van het arbeidsvoorwaardenbeleid zal grotendeels wegvallen; haar betekenis zal dan vooral in de verlening van diensten aan de leden komen te liggen. Vrije gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenregeling zal voorts de frequentie van arbeidsconflicten verhogen.

Samengenomen ontstaat zo een voor de werkgevers somber beeld. Decentralisatie betekent een verlaging van de conflict drempel; differentiatie brengt met zich dat de stakingen door de werkgevers individueel moeten worden getrotseerd en olievlekwerking veroorzaakt het verdwijnen van zwakkere bedrijfstakken en/of bedrijven. Wanneer het convoie varen onder de coördinatie van de centrale werkgeversorganisatie wordt verlaten voor een vrije vaart van de afzonderlijke deelnemers zullen velen de hoge golven door de sterken opgeworpen, niet kunnen trotseren en kopje onder gaan.

W. van Voorden

11) Zie voor de inhoud van de opvattingen van het NCW: *De Werkgever*, 9 juli 1981, en het interview met F. S. van Hove, Ambtenaren desnoods dwingen tot vrije loononderhandelingen, *Economisch Dagblad*, 13 juli 1981. Zie voor de punten van verschil tussen VNO en NCW, J. van den Doel, *Economisch Dagblad*, 17 juli 1981.

12) Werkgevers eens over komende loonbeleid, *NRC Handelsblad*, 6 augustus 1981.

12) Werkgevers eens over komende loonbeleid, *NRC Handelsblad*, 6 augustus 1981.

13) In dit verband is van belang de twijfel over de koppeling met ambtenaren en trendvolgers die binnen de Industriebond FNV is gerezen. Zie *De Vakbondskrant*, 25 juni 1981, blz. 8.

14) Van den Doel, Schot in eigen doel, op. cit.