

Differentiatie in de arbeidsvoorwaarden

DRS. J. GOEDHART*

De wensen om te komen tot meer differentiatie in de regelingen van de arbeidsvoorwaarden, om aldus wijzigingen in de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt tot uitdrukking te doen komen, stuiten op factoren die een optimale marktwerking in de weg staan. Een van de belangrijkste hinderpalen in dit verband is het stelsel van automatische koppelingen dat in ons land van kracht is. In dit artikel wordt beschreven op welke wijze dit stelsel een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid in de weg staat. Voorts wordt ingegaan op de mogelijkheid die een winstdelingsregeling zou kunnen bieden om tot een zekere differentiatie te komen.

Verstoorde marktwerking

In tweeërlei opzicht duiken er — in verschillende kampen — wensen op om te komen tot meer differentiatie in de regelingen van arbeidsvoorwaarden dan tot dusver bestaat. In de eerste plaats wordt de behoefte geuit aan extra verbeteringen in lonen en andere arbeidsvoorwaarden voor hen die relatief „zwaar” of als bijzonder „onaangenaam” ervaren werk verrichten. En in de tweede plaats komt — op verschillende gronden — meer en meer de wens naar voren, uiteenlopende economische resultaten duidelijker tot uitdrukking te doen komen in de beloning van de arbeid. Overwegingen daarbij zijn: aan de ene kant de vrees bij een min of meer centraal ontwikkelde, weinig gedifferentieerde loonvorming „iets te laten zitten” dat de desbetreffende werkgevers best zouden kunnen (en willen) betalen, aan de andere kant de behoefte, via de ontwikkeling van de beloningsniveaus op de arbeidsmarkt tot een verbeterde allocatie van produktiekrachten te komen.

In beide gevallen gaat het erom dat door een complex van oorzaken de prijsvorming op de arbeidsmarkt niet optimaal functioneert. Er is dus alle aanleiding na te gaan welke die oorzaken zijn, en of er mogelijkheden zijn de prijsvorming op de arbeidsmarkt te verbeteren, opdat althans een van de belangrijkste oorzaken van het niet goed functioneren van de arbeidsmarkt kan worden weggenomen.

Ik ga er daarbij van uit dat in onze sociaal-economische orde de markt de centrale functie heeft, om — via het tot uiting komen in arbeidsvoorwaarden en in andere prijzen van relatieve schaarsten — de allocatie van produktiefactoren zo te doen zijn dat de bestaande en zich ontwikkelende behoeften optimaal kunnen worden bevredigd. In tweeërlei opzicht kunnen echter correcties op het marktgebeuren nodig zijn:

- a. voor onvolkomenheden in de markt zelf (onevenwichtige machtsverhoudingen, niet-vrije toetreding tot en uittreding uit de markt, onvoldoende doorzichtigheid);
- b. voor marktuikkomsten die door de gemeenschap onaanvaardbaar worden geacht (mensen die buiten hun schuld tussen wal en schip raken, inkomstenverschillen die de kansen voor werknemers en hun gezinsleden op met hun talenten in overeenstemming zijnde ontplooiing in onaanvaardbaar geachte mate doen uiteenlopen).

Hierbij zij opgemerkt dat wij reeds over een uitgebreid arsenaal van instrumenten beschikken die deze correcties

(grotendeels) vervullen: het mededingingsbeleid, het onderwijsbeleid, het arbeidsvoorwaardenbeleid en het herverdelingsbeleid via fiscus, sociale verzekering, sociale bijstand, alsmede een aantal regelingen in de tertiaire sfeer (studietoelagen, huursubsidie e.d.). Een groot deel van die instrumenten is voortdurend in ontwikkeling, vooral in samenhang met de ontwikkeling van hetgeen maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

Toch moeten we constateren dat ondanks, en ten dele wellicht mede door, (een deel van) die instrumenten de op de markt, i.c. de arbeidsmarkt, noodzakelijke evenwichtstendenties niet voldoende tot gelding komen. Kennelijk zijn er krachten die de op evenwicht gerichte prijsvorming verhinderen. Of met andere woorden: de veranderingen in de schaarsteverhoudingen weerspiegelen zich niet in daarbij passende veranderingen in de prijzenstructuur op de arbeidsmarkt. Gevolgen zijn een sub-optimale totale behoeftenbevrediging en spanningen die ontstaan bij hen wier „marktgevoel” hun zegt dat de „officiële” prijsvorming onvoldoende rekening houdt met de economische betekenis van hun prestatie. Dit leidt in veel gevallen — en naar het mij voorkomt in toenemende mate — tot transacties die voor de officiële waarnemer onzichtbaar zijn: bewegingen in het „zwarte circuit”. We hebben hier te maken met een algemeen verschijnsel: overal waar overheden maatregelen nemen die niet „marktconform” zijn, zal dat in brede kringen worden beschouwd of aangevoeld als onnatuurlijk, en zal dat vroeg of laat leiden tot pogingen zich aan (de consequenties van) dat beleid te onttrekken.

Welke zijn nu de krachten die een optimale marktwerking in de weg staan? In het bijzonder voor Nederland geldt dat wij jarenlang een sterk uniform centraal geleid arbeidsvoorwaardenbeleid hebben gehad, dat zelfs na de geleidelijke vrijlating ervan (1959, 1969) zijn sporen heeft nagelaten. Meer dan elders in Europa heeft in kringen van onze werknemersvakbeweging de opvatting postgevat dat *technisch* gelijkwaardige arbeid gelijk beloond zou moeten worden. Hiermee is de band met de marktverhoudingen doorgesneden. In deze opvatting wordt voorbijgegaan aan het feit dat arbeid, verricht in ondernemingen met zeer goede economische resultaten, meer waard is dan elders verrichte arbeid, en omgekeerd.

* Secretaris van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen.

Het onvoldoende rekening houden met wijzigingen in schaarsteverhoudingen heeft niet alleen geleid tot het losmaken van de band tussen economisch resultaat en arbeidsbeloning, maar evenzeer tot verstarring in de loonstructuur via werkclassificatiesystemen. Wanneer bepaalde soorten arbeid als bijzonder bezwaarlijk of als bijzonder onaangenaam worden beschouwd — en de opvattingen daarover verschuiven in de tijd —, zou eigenlijk slechts de marktprijsvorming tot oplossing in de zin van evenwichtsherstel kunnen leiden. We moeten hierbij bedenken dat de opvattingen over wat zwaar of onaangenaam is voortdurend in ontwikkeling zijn. Er is eigenlijk geen ander mechanisme dan het marktmechanisme denkbaar dat hier de weg kan wijzen. Relatief hoge beloning van zwaar of onaangenaam werk kan leiden hetzij tot vergroting van het aanbod, hetzij tot verkleining van de vraag (via mechanisering van de desbetreffende prestaties).

Hinderpalen voor het herstel van de marktwerking

Wat kunnen we nu doen aan de boven beschreven onbevredigende situatie? Het ligt voor de hand, allereerst te denken aan de meest „eenvoudige” oplossing. Laten werkgevers- en werknemersorganisaties overeenkomen dat het cao-overleg zich vooral richt op:

- het „ruimte” geven voor niveaoverschillen tussen ondernemingen met uiteenlopende economische resultaten; en op
- het „ruimte” geven voor extra beloning van zwaar en onaangenaam werk.

Het is uitermate vervelend te moeten constateren, dat deze benadering niet zonder meer tot een oplossing leidt, en zelfs — onder de gegeven omstandigheden — gevaarlijke neveneffecten oproept. Dit is niet alleen het gevolg van de reeds gesignaleerde in ons land gegroeide opvatting nopens *technisch* gelijksoortige prestaties, maar vooral van ons stelsel

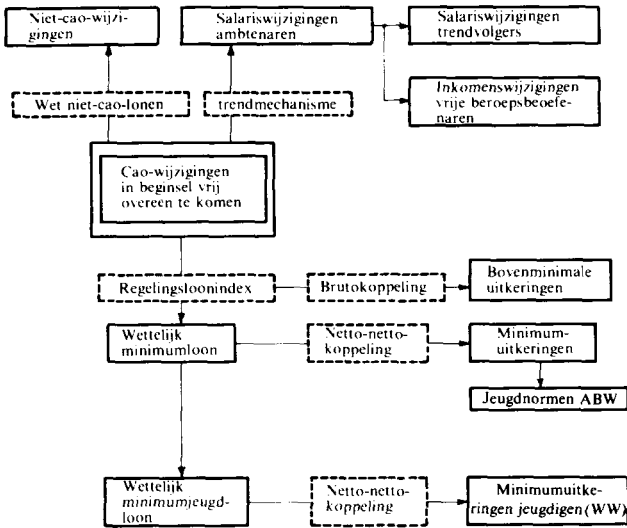
van „automatische koppelingen”. Deze marktfrustrerende mechanismen beperken niet slechts de sociaal-economische beleidsmarges tot een minimum, ze hebben bovendien een per saldo inflatoire werking. De inkomens van welhaast alle categorieën van inkomensstrekkers zijn immers in Nederland op een of andere wijze aan elkaar vastgekoppeld:

- op basis van de loonontwikkeling in ca. 200 cao's betreffende meer dan 1.000 werknemers worden ieder half jaar het wettelijk minimum(jeugd)loon en de boven het minimum gelegen sociale uitkeringen aangepast en wel zodanig dat het minimumloon en de sociale uitkeringen de ontwikkeling volgen van het gemiddelde van de met deze inkomens vergelijkbare cao-lonen;
- de hoogte van de sociale minimumuitkeringen is op nettobasis vastgekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon; deze z.g. netto-netto-koppeling is in december 1979 zelfs in de wet vastgelegd;
- de ambtenarensalarissen worden via het z.g. trendmechanisme afgeleid van de ontwikkelingen in de belangrijkste cao's;
- voor de vrije-beroepsbeoefenaren zijn in de afgelopen jaren z.g. norminkomens ontwikkeld welke rechtstreeks worden ontleend aan bepaalde salarisschalen van hogere ambtenaren;
- de loonontwikkeling van werknemers, die niet onder een cao vallen, wordt sinds 1 januari 1978 door middel van de bepalingen van de z.g. Wet niet-cao-lonen afgeleid van de loonontwikkeling in de cao's. Deze Wet niet-cao-lonen is per 1 januari 1980 verlengd tot 31 december 1981;
- ten slotte wordt ook de vrije loonontwikkeling in het cao-gebied in bepaalde gevallen doorkruist door wettelijke maatregelen: b.v. de wettelijke aftopping van de prijscompensatie van 1 juli 1979 - 1 januari 1980; de wettelijke kortingen op de salarissen van de z.g. trendvolgers, die veelal onder een cao vallen (b.v. cao-ziekenhuiswezen, cao-welzijn, cao-bejaardentehuizen) sinds 1 juli 1979, één

en ander conform de op de ambtenarensalarissen toegepaste kortingen; en last but not least de mogelijkheid van een algemene loon- of inkomensmaatregel).

Een en ander is in bijgaande figuur schematisch weergegeven.

Figuur. Schematisch overzicht van koppelingen van inkomens van verschillende categorieën inkomensstrekkers



Afgezien van de inhoudelijke bezwaren van werkgevers tegen de regelingsloonindex bestaat er met name bezwaar tegen het feit dat door de veelheid van koppelingen automatisch een voortdurende stijging van de collectieve lasten is vastgelegd. In het kader van dit artikel zal ik hier niet verder op ingaan, maar wijs ik slechts op de consequenties daarvan voor een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid, zoals boven omschreven.

- Stel, dat bijvoorbeeld een gedifferentieerde ontwikkeling in de toekenning van algemeen initieel tussen verschillende ondernemingen c.q. bedrijfstakken afhankelijk van hun verschillende economische situatie ontstaat (b.v. in bedrijfstak A 0% initieel, in bedrijfstak B x%, in bedrijfstak C y% enz.). De betekenis daarvan, nl. het relateren van de arbeidsbeloning aan het economische resultaat en daarmee het (meer) in overeenstemming brengen van de beloning met de marktverhoudingen, wordt dan tenietgedaan doordat het gewogen gemiddelde van al deze initiële loonsverhogingen via de regelingsloonindex wordt doorgegeven aan het minimumloon en de uitkeringen en daarmee direct dan wel indirect — via afwenteling van de gestegen premies — over alle bedrijfstakken gelijkelijk wordt „uitgestrooid”. Het differentiërende karakter van de loonsverhogingen gaat daardoor ten dele verloren en er ontstaat een extra lastenstijging, ook en m.n. voor die ondernemingen, die geen of weinig initieel toegekend hadden i.v.m. hun economische situatie.
- Via het trendbeleid ontstaat een soortgelijk effect: het gewogen gemiddelde van de — differentiërend bedoelde — initiële loonsverhogingen komt automatisch terecht in de ambtenarensalarissen. Niet alleen leidt dit tot extra lastenstijgingen voor het bedrijfsleven, maar ook tot een steeds scherpere — en oneerlijke — concurrentie van de overheid op de arbeidsmarkt. Naast de zekerheid van het bestaan en de hogere maatschappelijke status biedt de overheid aldus ook steeds betere bruto salarissen en drijft zij daarmee de behoefte van het bedrijfsleven aan selectief herstel van beloningsverhoudingen steeds verder op. Dit proces wordt nog verscherpt door de verschillen in het

bruto-netto-traject: de steeds verder stijgende last van premies voor de sociale verzekeringen ontgaat de ambtenaar!

- Bovenstaand betoog geldt m.n. ook voor een gedifferentieerd beleid binnen een bepaalde onderneming, b.v. door het geven van „ruimte” voor extra beloning van zwaar en onaangenaam werk, met dien verstande dat sinds 1 januari 1980 geen doorwerking in de regelingsloonindex plaatsvindt van:
 - herstructurering (herziening van de beloningsstructuur welke gepaard gaat met een wijziging van de schaalindeling in een cao); en van
 - toeslagen, die niet een algemeen geldend karakter hebben (zodra deze wel algemeen geldend worden en in de loonschalen verwerkt worden, werken zij wél door).

Hierbij zij evenwel weer opgemerkt, dat bovenstaande gedifferentieerde arbeidsvoorwaardenverbeteringen wel een rol kunnen spelen bij een eventuele periodieke extra aanpassing van het minimumloon, indien blijkt dat de ontwikkeling daarvan is achtergebleven bij de ontwikkeling van de verdienende lonen.

Daarbovenop moet nog worden gerekend met de nog steeds actuele woekering van nivelleringsneigingen, steeds weer opduikende pogingen tot vervlaking van inkomensverschillen, waardoor ondanks duidelijke marktsignalen, een goede functionering van de markt wordt ontkracht.

Het lijkt dus vrijwel onmogelijk, om door een aantal differentiatie-afspraken binnen afzienbare tijd het daarmee beoogde effect te bereiken. Integendeel, als we even afzien van beperkte beleidsmarges rondom algemeen geformuleerde loonafspraken, lijkt het betreden van deze weg alleen maar te zullen leiden tot verscherping van de inflatie.

Op het eerste gezicht zijn er eigenlijk maar twee alternatieve oplossingen:

- of een duidelijk gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid, maar met uitschakeling van de elk redelijk beleid frustrerende automatische koppelingen;
- of een door de centrale overheid gehanteerde dirigistische arbeidsvoorwaardenpolitiek met arbeidsdienstplicht: als de allocatie niet via de markt tot stand kan komen, moet de overheid het wel overnemen! Maar wie wil dat?

Indien men beide alternatieven verwerpt — het eerste in verband met een veronderstelde „onhaalbaarheid”, althans op korte termijn, het tweede op grond van strijdigheid met in ons volk diepgewortelde democratische opvattingen —, lijkt er nog maar één uitweg te bedenken. Dat is de weg van de z.g. „winstdeling”.

Winstdeling

Wanneer de arbeidsvoorwaarden per saldo afhankelijk worden gemaakt van de in de praktijk gebleken economische waarde van de geleverde prestaties, kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan een verbetering van de allocatie van de produktieve krachten. Daarbij denk ik aan statutair vast te leggen winstdelingsregelingen, waarin boven het contractueel gefixeerde loon een variabel loon wordt toegedeeld, indien en voor zover de economische resultaten dat toelaten.

Ook deze benadering echter stuit thans op onoverkomelijke

drempels. Geen ondernemingsleiding immers zal het in haar hoofd halen, winstdelingsstelsels in te voeren, te verbeteren of uit te breiden, zolang haar nog onduidelijke — op heel andere doelen gerichte — VAD-plannen boven het hoofd hangen. Een soort „VAD”-regeling zou wellicht aanvaardbaar, en nuttig, kunnen zijn, indien deze betrekking zou hebben op vrijwillig door partijen overeen te komen op het individu gerichte winstdelingsregelingen (ook wel aan te duiden met variabele arbeidsvoorwaardenregelingen — nieuwe stijl), die aangevuld kunnen worden met bezitvormingsmaatregelen (mits de werknemers een zo vrij mogelijke keus wordt gelaten, zowel tussen sparen en consumeren als tussen beleggingsvormen).

ESB 20-2-1980

Conclusie

Streven naar optimale allocatie van de produktiefactoren eist (tenzij men het meest stringente dirigisme wil aanvaarden) naast herstel van vertrouwen in de markt het uitschakelen van kunstmatigheden zoals automatische koppelingsmechanismen, kunstmatige inkomensvervlakking en andere op een miskenning van marktkrachten gebaseerde verdelingsconstructies. Een gedecentraliseerde loonvorming is noodzakelijk, maar kan slechts tot het beoogde doel leiden, indien aan stringente voorwaarden (zie hierboven) is voldaan.

J. Goedhart