

Decentralisatie én vernieuwing van arbeidsverhoudingen

Een reactie

In het artikel van Korevaar en Noten, dat in dit nummer van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken is opgenomen, wordt een bijdrage geleverd aan de discussie over decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze auteurs, werkzaam bij twee FNV-bonden, nemen het standpunt in dat de vakbeweging de aandacht in de komende jaren evenwichtig moet verdelen over de drie niveaus centraal – bedrijfstak – onderneming.

Hun betoog is voor een belangrijk deel gegoten in de vorm van een bespreking van eerdere publicaties van Huiskamp over decentraal onderhandelen. In dit artikel reageert Huiskamp hierop. Hij gaat met name in op de verhouding tussen decentralisatie en vernieuwing van arbeidsverhoudingen: het gaat niet alleen om het niveau waarop onderhandeld wordt, maar vooral ook om de inhoud van de onderhandelingen en het gedrag en de doelstellingen van de betrokkenen.

In de discussie over decentraal onderhandelen vragen drie punten in het bijzonder de aandacht. *Allereerst* ontbrak het tot voor kort aan een echte praktijk van decentraal onderhandelen. Daarin begint nu verandering te komen. Hoe ziet de praktijk eruit?

Ten tweede hangen de mogelijkheden voor decentraal onderhandelen samen met de ontwikkeling van (de)centralisatie in ons stelsel van arbeidsverhoudingen. Welke ontwikkeling is te verwachten in de jaren negentig?

Ten derde is decentraal onderhandelen maar een element, een aspect van gewenste vernieuwing van de arbeidsverhoudingen. Welke rol kan decentraal onderhandelen spelen in meer integrale vernieuwing van arbeidsverhoudingen?

In mijn reactie op het artikel van Korevaar en Noten in dit nummer van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken zal ik deze drie punten stuk voor stuk behandelen om een parafraze op eerdere publicaties over dit onderwerp te vermijden en zo nieuwe elementen voor de discussie aan te dragen. Wel moet ik kwijt dat in de wetenschappelijke analyse, waarop mijn eigen bijdragen in de bundel 'Decentraal onderhandelen, Westeuropese

ervaringen' (1988) zijn gebaseerd ('de CAO-structuur in de Nederlandse industrie', deel I, II en III in Economisch Statistische Berichten uit 1983), verschillende punten van Korevaar en Noten al aan de orde zijn gekomen. Vooral in deel II (blz. 156-7) wordt de betekenis van veranderingen in doelstellingen van vakbonden en werkgevers en groei/stagnatie voor de CAO-structuur in historische dimensie behandeld. In deel III wordt uitdrukkelijk gewezen op de betekenis van de overheid (blz. 181) voor de centralisatie van de arbeidsverhoudingen. Daarmee verliezen deze punten overigens niets aan waarde.

De praktijk

Daar de praktijk van decentraal onderhandelen in Nederland zwak ontwikkeld is, zijn de voorstellen over vernieuwing van de CAO-structuur vooral gebaseerd op ervaringen in het buitenland (in de bundel 'Decentraal onderhandelen' worden vooral de ontwikkelingen in Engeland, Frankrijk en de Bondsrepubliek nader onder de loep genomen). Inmiddels is wel een praktijksituatie aan het ontstaan in de Rotterdamse haven. In veel Westeuropese landen komen de laatste paar jaar dubbele- (of beter: gelaagde) CAO-structuren tot stand. Voor een bedrijfstak betekent dit dat er naast de bedrijfstak-CAO vervangende of aanvullende CAO's per onderneming worden afgesloten. Voor concerns betekent de gelaagde CAO-structuur

* Dr. M.J. Huiskamp is werkzaam bij de COB/SER en bij het Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit.

tuur dat er niet alleen een concern-CAO wordt overeengekomen, maar ook CAO-regelingen per onderdeel van een concern, een divisie of productielokatie. Bij het vaststellen van de verhoudingen tussen de onderhandelingen op het overkoepelend niveau – bedrijfstak of concern – en het bedrijfsniveau is het een belang duidelijke antwoorden te formuleren op de drie kernvragen van de CAO-structuur: wie onderhandelt (contractpartijen), waarover (onderwerpen) en wanneer (tijdstip).

In de Rotterdamse haven hebben de werkgeversorganisatie, de SVZ, en de Vervoersbonden eind 1988 overeenstemming bereikt over een nieuwe CAO-structuur. In de haven werd vanouds tussen de SVZ en de bonden een CAO met de zogenaamde A-artikelen afgesloten, waartoe ook de loonparagraaf behoorde. Deze A-artikelen werden overgenomen in daarop volgende onderhandelingen over de B-artikelen in afzonderlijke sector- en ondernemings-CAO's. Ondertekenaar en veelal ook onderhandelaar voor deze aanvullende CAO's was de SVZ. Trendsetter onder de aanvullende CAO's was de sectorale CAO voor het stukgoed.

Het oorspronkelijk voorstel van de SVZ voor wijziging van de CAO-structuur kwam neer op een volledige terugtrekking van deze werkgeversorganisatie als contractpartij. De SVZ wilde in feite gaan functioneren zoals de Algemene Werkgevers Vereniging (AWV) in de industrie. De AWV is zelf geen contractpartij maar coördineert en adviseert lid-bedrijfstakorganisaties en lid-ondernemingen in en over de CAO-onderhandelingen of voert de onderhandelingen namens hen. De CAO met de A-artikelen zou verdwijnen. Het motief van de werkgevers was een verdere differentiatie en decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden tussen sectoren en bedrijven en ongetwijfeld het ontmantelen van de stukgoed-CAO als breekijzer in de onderhandelingen voor de A-artikelen.

De bonden meenden dat door het wegvallen van de SVZ als contractpartij de loonanarchie in de havens zou toenemen en stelden bovendien dat er de afgelopen jaren al rekening was gehouden met de verschillende mogelijkheden per bedrijf en sector, soms zelf oplopend tot een verschil van een paar procent.

In de Rotterdamse haven werd uiteindelijk besloten op het overkoepelende niveau van de haven een kop-CAO af te sluiten tussen de SVZ en de bonden. Hierin worden onder meer geregeld: pensioenen, VUT, uitgangspunten voor sociaal

beleid en voor het vakbondswerk in de onderneming, een geschillenregeling en een nalevingsartikel voor de 21 afzonderlijk af te sluiten sector- en ondernemings-CAO's. Contractpartij voor deze CAO's zijn de bonden en de afzonderlijke lid-ondernemingen en lidverenigingen (per sector) van de SVZ. Lonen, vakanties en dergelijke vormen de onderwerpen voor de overeenkomsten op het decentrale niveau. Daarnaast vormen de meer 'immateriële' artikelen uit de kop-CAO een integraal onderdeel van de diverse sector- en ondernemings-CAO's.

De Vervoersbonden hebben als reactie op deze decentralisatie geprobeerd een vijftal thans afzonderlijke CAO's te integreren in een nieuwe non-bulk-CAO. Deze CAO zou dan in hun strategie de rol van trendsetter van de stukgoed voor de Rotterdamse haven moeten overnemen, waarbij de overige CAO's enige tijd later (informeel) zouden volgen. Dit is in eerste aanleg mislukt; door de fusie van een tweetal overslagbedrijven met ECT ontstond een nieuwe concern-CAO. Hier zien we het belang voor de CAO-structuur van de economische teruggang van bepaalde sectoren, verschuivingen in de machtspositie van vakbonden en de machtsbundeling van grote concerns.

In de beantwoording van twee kernvragen van de CAO-structuur, *wie en waarover*, is een duidelijke verschuiving tot stand gekomen. Lid-ondernemingen en lid-sectorverenigingen onderhandelen en ondertekenen nu hun eigen CAO. Aan vakbondszijde onderhandelen districtsbestuurders tezamen met kaderleden cq. leden van ondernemingsraden. Qua onderwerp is opvallend, zeker voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, dat de onderhandelingen over de lonen naar 'beneden' gaan. Het is de omslag die ik heb bepleit, zij het dat in de ons omringende landen in de CAO op het overkoepelende niveau een soort van veiligheidsklep, een vangnet voor de lonen, is geïntroduceerd, waardoor de lager betaalden of werknemers in (vooral kleine) bedrijven met lage lonen en zwakke onderhandelingsposities beschermd worden.

Het is nu nog te vroeg dag om conclusies uit deze praktijksituatie te trekken. Zal er ook qua tijdstip een verschuiving komen in de zin dat de kop-CAO pas afgesloten wordt nadat de onderhandelingen over de ondernemings- en sectorale CAO's zijn afgerond? Zal de kop-CAO wegwijnen omdat de lonen er volledig uit verdwenen zijn? Of schrikken werkgevers van de mobilisatie-mogelijkheden die de nieuwe structuur biedt (er vonden in de

CAO-onderhandelingen 1989 veel korte maar krachtige acties plaats in de afzonderlijke onderhandelingen) en herstelt men de oude structuur? Overigens heeft de Rotterdamse haven in de Nederlandse arbeidsverhoudingen altijd al een traditie gehad van zelfstandig opererend vakbondskader.

Beantwoording van de drie kernvragen van de CAO-structuur kan per bedrijfstak en concern verschillen en met verandering van de structuur is geen verandering van gedrag gegarandeerd. Als het gedrag blijft zoals het vaak is: eerst de (landelijke) bezoldigden over lonen en daarna lokale onderhandelaars over wat resteert, zal er van centraal onderhandelen weinig terecht komen (zoals bij vele raam-CAO's).

Een andere praktijkervaring doet zich voor als ondernemingsraden zich op het terrein van de primaire arbeidsvoorwaarden bewegen. Met behulp van een enquête onder voorzitters van ondernemingsraden zijn we er voor het eerst in geslaagd vast te stellen in hoeveel bedrijven er sprake is van een regeling over de primaire arbeidsvoorwaarden met de ondernemingsraad, welke rol de ondernemingsraad speelt (geen rol, onderhandelaar, klankbord of toehoorder) en in welke mate een sterke betrokkenheid bij de primaire arbeidsvoorwaarden leidt tot een sterke betrokkenheid bij andere zaken, zoals personeelsbeleid, toelagen en andere secundaire arbeidsvoorwaarden (Huiskamp en Risseeuw, 1989). Het ziet er niet naar uit dat ondernemingsraden op grote schaal de positie van de vakbeweging willen overnemen, maar het onderzoek levert wel aanwijzingen op over een samenhang tussen een zelfstandige (dus niet vakbond-gebonden!) onderhandelingspositie van de ondernemingsraad over de lonen en salarissen en een grotere betrokkenheid bij andere onderwerpen.

In een secundaire analyse van dit materiaal is een typologie van vakbondsgroepen ontwikkeld en zijn samenhangen nagegaan met variabelen als organisatiegraad, participatie aan het vaststellen van CAO-eisen, type CAO en de rol van de ondernemingsraad (Van Rijn en Huiskamp, 1989). Daaruit blijkt dat het vakbondswerk niet op leven na dood is en wel degelijk ontwikkelingsmogelijkheden bevat als het gepaard gaat met een hoge participatie in het vaststellen van CAO-eisen, deelname in een onderhandelingsdelegatie en als de CAO dicht bij de onderneming staat.

Het CNV heeft inmiddels de discussienota 'Me-

dezeggenschap in beweging' uitgebracht, waarin diverse opties voor betrokkenheid van de ondernemingsraad bij onder meer een gelaagde CAO-structuur beschreven staan.

Bij decentraal onderhandelen over arbeidsvoorwaarden willen Korevaar en Noten dat de mogelijkheden voor de CAO als instrument van centrale sturing gewaarborgd blijven. Ik ben de afgelopen jaren tot de conclusie gekomen dat centraal sturen van arbeidsvoorwaarden en decentraal onderhandelen moeilijk gecombineerd kunnen worden. Het is óf het een óf het ander. Korevaar en Noten kiezen nog steeds voor beide en daarom beantwoorden zij de drie kernvragen van de CAO-structuur halfslachtig.

Bij decentraal onderhandelen wordt de uitkomst van het onderhandelingsproces onzekerder. Zullen werknemers in de decentrale onderhandelingen zich nog iets gelegen laten liggen aan collega's in andere bedrijven en niet-werkenden? Zullen ze kwaliteit van werk, arbeidsomstandigheden en milieu afwegen tegen de kwantiteit van de loonstijging?

De Nederlandse vakbeweging wil solidariteit als een vast gegeven in de centrale sturing verankeren (daarom is er ook geen echte ruimte voor vakbondsdemocratie in de interne sturing). Decentraal onderhandelen betekent dat solidariteit als vast gegeven aan het begin van het onderhandelingsproces verlaten wordt. Dit betekent nog niet dat solidariteit als uitkomst van het onderhandelingsproces minder belangrijk wordt. Ik ben helemaal niet ongerust over de keuze die de werknemers in eigen verantwoordelijkheid in de bedrijven zullen maken. Het blijft de taak van vakbonden om keuzes voor solidariteit en kwaliteit te bevorderen, niet te bevoogden.

Als de vakbeweging niet kiest tussen centraal (inzet: solidariteit als vast gegeven) en decentraal onderhandelen (inzet: solidariteit als uitkomst) blijft ze in het klassieke na-oorlogse dilemma steken: voor solidariteit als gegeven blijft ze afhankelijk van de politiek in ruil voor het afzien van decentrale onderhandelingsposities. Voor de inzet van solidariteit als uitkomst ontbreekt het vervolgens aan decentrale onderhandelingsposities en daarom aan mogelijkheden om in de bedrijven een serieuze partij te zijn voor kwaliteit van werk, arbeidsomstandigheden en milieu.

De toekomst van decentralisatie

Korevaar en Noten introduceren een mooi schema

ren tachtig waarschijnlijk iets afgezwakt in vergelijking tot de jaren zeventig (in een onderzoek aan de VU is getracht loonnavolging tussen CAO's een empirische basis te verschaffen; zie Huiskamp, Van Ours en Venneker, 1989). De grote CAO's waar in 1989 de onderhandelingen zijn geopend waren: de CAO's voor de kleinmetaal, bouw, beroepsgoederenvervoer over de weg, Hoogovens en de grafische sector. De FNV streefde er dit jaar naar om alleen eenjarige CAO's af te sluiten, opdat alle CAO's in het verkiezingsjaar 1990 (zie de koopkrachteffecten van Oort en Dekker) in een strategie gebundeld kunnen worden. Daarin is ze maar ten dele geslaagd, maar voor 1990 kan een versterking van de loonnavolging verwacht worden: een C voor centralisatie op de index voor 1990.

Indicator 4: de CAO-structuur

Onder de CAO-structuur wordt de verhoudingen tussen de verschillende typen CAO's, zoals bedrijfstak- en sector-CAO's en concern- en bedrijfs-CAO's verstaan. Veranderingen in de CAO-structuur verlopen geleidelijk. Er komt wel eens een CAO bij, er verdwijnt er wel eens een. Ook dit jaar gaf dat beeld te zien, met één uitzondering: de wijziging in de CAO-structuur van de haven van Rotterdam. Voor 1990 worden er geen opzienbarende veranderingen verwacht in de Nederlandse CAO-structuur, noch richting centralisatie, noch richting decentralisatie.

Indicator 5: de inhoud van CAO's

Bepaalde inhoudelijke bepalingen van een CAO kunnen leiden tot vervangende of aanvullende onderhandelingen op het niveau van een bedrijf. Halverwege de jaren tachtig leidden CAO-afspraken over de arbeidstijdsverkortings tot bepalingen, waarbij op bedrijfsniveau de ondernemingsraad een taak kreeg toebedeeld. Dit draagt bij tot decentralisatie. Dit jaar werden geen afspraken gemaakt die werknemers en directies dichtbij de werkvloer een extra rol geven. Het onderwerp technologie is bijvoorbeeld in 1989 bijna volledig van de onderhandelingsagenda verdwenen. Voor volgend jaar, 1990, scoort de inhoud van de CAO's net als in 1989 neutraal of licht centralisatie-bevorderend, tenzij de arbeidstijdsverkortings weer actueel wordt en de ondernemingsraad in de CAO-regeling een taak krijgt toebedeeld.

Vergelijken we 1990 met de CAO-onderhandelingen van 1987/88, dan zien we een duidelijke ver-

schuiving. In 1987/88 stonden er nogal wat D's voor decentralisatie op de index. In 1989 beginnen de C's, dus centralisatie van CAO-overleg, te overheersen. Met het ontwikkelen van een index wordt ook de werkdefinitie van (de)centralisatie van vooral de CAO-structuur (goed toetsbaar) tot andere criteria verbreed.

De Nederlandse vakbeweging blijft kiezen voor solidariteit als vast gegeven en met Korevaar en Noten meen ik dat een hernieuwd centralisme zeker tot de mogelijkheden behoort. Ik heb lang geargeld of niet in de titel van de eerste bijdrage in de bundel, 'Uit de schaduw van het centralisme', het woordje 'in' beter op zijn plaats zou zijn. 'Uit' is echter actiever, het geeft een richting aan. Daarbij denk ik dat in gelaagde CAO-structuren verschuivingen in conjunctuur, machtsverhoudingen en doelen in de kernvragen *wie, waarover* en *wanneer* tot uitdrukking kunnen komen. Een gelaagde CAO-structuur heeft meer aanpassingsvermogen dan een structuur van alleen bedrijfstak-CAO's of alleen ondernemings-CAO's en biedt de vakbeweging kansen om solidariteit als uitkomst te beïnvloeden.

Vernieuwing van arbeidsverhoudingen

In de eerder genoemde bundel zijn verschillende van mijn columns uit Het Financiële Dagblad verwerkt waarin de CAO centraal staat. Daarnaast zijn er ook (series) columns verschenen over andere onderwerpen, waarvan er twee met name voor deze bijdrage van belang zijn. Allereerst die over vernieuwing van de vakorganisatie en ten tweede die over vernieuwing van de onderneming.

Wat betreft de vernieuwing van de vakbeweging verwijs ik naar stukken als 'Referenda in de vakbeweging' (27-3-1987), 'Kiezen in de vakbeweging' (19-4-1988), 'FNV: inhoud of structuur' (23-3-1988), 'Vakbondswerk of bedrijvenwerk' (4-10-1988) en 'Representativiteit en vakbondsdemocratie' (20-7-1988). In deze bijdragen wordt er voor gepleit leden en kader te betrekken bij het beleid door middel van statutair te houden referenda, onder meer bij het vaststellen van CAO-eisen en het aanvaarden van principe-akkoorden (zie positieve ervaringen in Engeland, de Verenigde Staten, Italië en bij de Vervoersbond FNV in de Rotterdamse haven), het kiezen uit meerdere kandidaten voor de positie van bezoldigde bestuurders en het vereenvoudigen van de structuur van de vakorganisaties (door de bomen zie je de besluitvorming niet meer).

Op zich is het gebruik van opiniepeilingen en marketing-onderzoek voor het ontwikkelen van uitgangspunten van CAO-beleid toe te juichen. Het probleem bij de vakbeweging is in de eerste plaats niet het ontbreken van democratische besluitvormingsprocedures, maar de deelname van leden is zo laag dat de besluitvorming niet functioneert, waardoor de leiding geen reëel beeld krijgt van de meningen binnen de achterban.

Een waarschuwing is echter op zijn plaats. Opiniepeilingen mogen niet als substituut voor democratische besluitvormingsprocedures dienen. In ons parlementaire stelsel zijn ook de echte verkiezingen bepalend. Het blijkt regelmatig dat opiniepeilingen er een paar procent naast zitten; een paar procent die beslissend zijn voor de politieke kleur van het beleid. Daarnaast kunnen kaderleden die wél hebben deelgenomen aan interne procedures zich wederom gepasseerd voelen als de uitslag van een stemming (in bijvoorbeeld de plaatselijke afdeling of bondsraad) achterhaald wordt door de uitslag van een opiniepeiling. Kortom, de democratische vorming van consensus wordt niet versterkt maar verzwakt, terwijl het er bij een dalende externe representativiteit (organisatiegraad) juist om gaat de interne representativiteit te versterken.

Voor wat betreft de vernieuwing van de onderneming verwijs ik naar stukken als 'Arbeidsorganisatie en medezeggenschap' (26-1-1988), 'Grensformaliteiten voor ondernemingsraden' (2-8-1988), 'Anders Onderhandelen' (4-1-1989), 'Arbeidersautonomie en loonbeheersing' (14-4-1989) en 'Beloning van autonome taakgroepen' (28-4-1989). In deze stukken gaat het om de samenhang tussen de kwaliteit van werk en organisatie en de kwaliteit van arbeidsverhoudingen: de verbreding van arbeidstaken en invoering van taakgroepen en de rol van ondernemingsraden, medezeggenschap, functiewaardering en beloning. Vormen veranderingen in de arbeidsorganisatie wel de sleutelvariabele in de vernieuwing van de onderneming zoals De Sitter stelt in zijn studie 'Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren'? Past bij 'Anders Werken' niet 'Anders Onderhandelen'? Wat zijn de mogelijkheden om een CAO terug te brengen van tientallen pagina's richtlijnen tot enkele pagina's normen, waarbij de taakgroepen zelf toepassing en onderhoud verzorgen? Of een verschuiving van individuele functiewaardering

naar groeps-taakwaardering en het ontstaan van beloningssystemen (zie ook de suggesties van Pot, 1988) waarin binnen de onderneming onderhandeld wordt over de mate van groepsautonomie, de opleidingscomponent, criteria voor resultaatbeloning (bijvoorbeeld voor bijdrage aan innovatie van proces, produkt of arbeidsomstandigheden) en bandbreedtes voor loon en werktijd (cafetaria-systeem).

Vernieuwing van de vakbeweging betekent dat er meer invloed van leden komt op de inhoud van de jaarlijkse onderhandelingen en op de onderhandelaars. Ze heeft een directe relatie met de kernvragen *wie* en *waarover*. Vernieuwing van de arbeidsorganisatie kan betekenen dat de aard en het type onderwerp grondig veranderen. Naast verandering van CAO-structuren komt op deze wijze tevens verandering in de inhoud van de CAO aan de orde: op het hogere niveau worden normen opgenomen die de onderhandelingen op vestingsniveau kunnen sturen, zonder alles uit te onderhandelen.

De drie hervormingen van decentraal onderhandelen, democratisering van de vakbeweging en het verbeteren van kwaliteit van werk en organisatie hangen nauw met elkaar samen. Het koppelen van decentralisatie en vernieuwing van de arbeidsverhoudingen voorkomt een te eenzijdige nadruk op de (CAO-) structuur ten koste van de inhoud van de onderhandelingen en het gedrag cq. doelstellingen van betrokkenen.

Literatuur

- Huiskamp, M.J. (1983), 'De CAO-structuur in de Nederlandse industrie, deel I, II en III', *Economisch Statistische Berichten*.
- Huiskamp, M.J. (1989), *Decentraal onderhandelen, West-europese ervaringen*, Kluwer/Capita Selecta, Deventer (te bestellen door storting van f 12,50 op postgiro 2834007 t.n.v. M.J. Huiskamp te Bennebroek).
- Huiskamp, M.J., J. van Ours en R. Venneker (1989), *Loonvorming in Nederland, koplopers en volgers?*, Vrije Universiteit (Research Memorandum), Amsterdam.
- Huiskamp, M.J., en P. Risseuw (1989), *Ondernemingsraden en arbeidsvoorwaarden*, V.U.-Uitgeverij, Amsterdam.
- Rijn, I. van, en M.J. Huiskamp (1989), *Vergelijkende analyse van vakbondsgroepen*, Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Pot, F.D. (1988), *Zeggenschap over beloningssystemen*, NIPG-TNO, Leiden.