

Arbeidsverhoudingen: decentralisatie, deconcentratie en empowerment

Is in ons stelsel van arbeidsverhoudingen wel zoveel sprake van decentralisering als vaak wordt beweerd? Om deze discussie en het onderzoek naar decentralisering te verhelderen, wordt in dit artikel onderscheid gemaakt naar drie processen die een stelsel van arbeidsverhoudingen minder centralistisch maken. Het eerste proces betreft een verschuiving van bevoegdheden naar decentrale besluitvormingsniveaus en een terugtreding van centrale actoren ('decentralisatie'). Het tweede proces gaat in op feitelijke, veelal autonome, processen in de arbeidsverhoudingen op decentrale niveaus ('deconcentratie'). Tot slot is een ontwikkeling te onderscheiden waarin lokale besluitvorming wordt gestimuleerd middels nieuwe regulering op centrale niveaus ('empowerment'). In dit artikel worden binnen dit concept ontwikkelingen in het Nederlandse arbeidsrecht en in de arbeidsvoorwaardenvorming in vijf casestudies vanaf 1982 geanalyseerd. Er blijkt sprake te zijn van gematigde, sterk gereguleerde decentralisatie vanuit de overheid en vanuit het bedrijfstakniveau. De meeste impact - in de zin van toenemende differentiatie op decentraal niveau - lijkt echter te worden veroorzaakt door deconcentratie vanwege de uitbreiding en intensivering van zelfregulering en van het overleg binnen bedrijven. Tot slot worden in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen steeds meer processen van empowerment van decentrale actorenesignaleerd. Vanwege de vormgeving van decentralisatie en de beleidsroute van empowerment blijven de overheid en de sociale partners op bedrijfstakniveau zeer belangrijke knooppunten binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen.

Inleiding

Algemeen wordt aangenomen dat de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de afgelopen twee decennia onmiskenbaar zijn gedecentraliseerd. Woorden als 'zelfregulering', 'maatwerk', 'differentiatie' en 'marktwerking' domineren al twintig jaar in beleidsdocumenten over de arbeidsvoorwaardenvorming van de overheid en de sociale partners. Collectieve regels lijken in tijden van individualisering en toenemende verscheidenheid nauwelijks meer mogelijk.

Omdat het debat over decentralisering vaak blijft steken in het uitwisselen van grove schetsen en beleidsdiscussies, leent het onderwerp

zich voor systematische empirische analyse en begripsverheldering. In dit artikel wordt verslag gedaan van een studie die dit beoogt.

Drie vragen staan in dit artikel centraal:

- 1 welke processen die tot een minder centralistisch stelsel van arbeidsverhoudingen leiden, kunnen worden onderscheiden?
- 2 op welke terreinen is sinds 1982 sprake van deze processen in de relatie tussen a) overheid en sociale partners en b) CAO-partijen en individuele bedrijven/werknemers?
- 3 wat is de vormgeving en de impact van deze processen op het stelsel van arbeidsverhoudingen en wat zijn achterliggende factoren?

Eerst wordt kort ingegaan op de maatschappe-

* Dr. F.H. Tros is onderzoeker aan het Hugo Sinzheimer Instituut (HSI) van de Universiteit van Amsterdam tros@jur.uva.nl.

lijke en wetenschappelijke relevantie van het decentraliseringsvraagstuk.

Het interessante van decentralisering

Aan decentralisering van de arbeidsverhoudingen zijn maatschappelijke kansen en risico's verbonden. Ten eerste bieden volgens Crouch (1994) gecentraliseerde modellen relatief veel ruimte voor 'positieve-som-spelen'. Bij vergaande decentralisatie zouden factoren als arbeidsrust en lange termijn vertrouwen teveel onder druk komen. Ten tweede kan een link worden gelegd met macro-economische prestaties, al lopen daaromtrent de visies van economen uiteen. Loonvorming op ondernemingsniveau biedt flexibiliteit op lokaal niveau. Volgens Calmors en Driffill (1988) is op dit niveau ook de werknemersbereidheid tot matiging hoog. Andere economen wijzen bij gedecentraliseerde loonvorming juist op 'haasje-over-processen', het gevaar dat onderhandelingen steeds weer worden heropend (Teulings, 1996), onderwaardering van immateriële arbeidsvoorwaarden en de overwaardering van het korte termijn perspectief. Ten derde brengt decentralisering het risico met zich mee dat werknemers met een zwakke positie minder beschermd worden in hun afhankelijke relatie met werkgevers en dat de inkomensongelijkheid groter wordt (OECD, 1997). Daar staat, tot slot, tegenover dat decentralisering kan leiden tot meer werknemerszeggenschap in hun arbeidssituatie.

In wetenschappelijke kringen staan ook de achtergronden van decentralisering centraal. Volgens Streeck (1993) leidt modernisering van oude Tayloristische arbeidsorganisaties tot decentralisering. Centrale regels gaan namelijk knellen als bedrijven of bedrijfsonderdelen in toenemende mate verschillende technologieën en organisatieconcepten toepassen. Pontusson en Swenson (1996) zien de behoefte aan flexibilisering als de reden waarom Zweedse werkgevers de centrale overlegorganen gedag zeggen en Katz (1993) ziet in de ontwikkelingen in zes landen bewijs voor de stelling dat de modernisering van productie-organisaties tot decentralisatie leidt. Bovendien zou schaalverkleining tot decentralisering leiden vanwege de komst van kleine, sectoroverschrijdende bedrijven die bedrijfstak-CAO's kunnen ontduiken. Vis-

ser (1994) wijst er op dat werknemers in kleine bedrijven relatief minder vaak lid worden van een vakbond en eerder hun lidmaatschap opzeggen dan werknemers in grote bedrijven, waardoor verkleining van arbeidsorganisaties tot verlaging van de vakbondsmacht op centrale niveaus leidt. Recent zijn meer afwijkende geluiden te horen ten aanzien van het antwoord op de vraag of werkgevers wel zo'n voorkeur zouden hebben voor gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenvorming (Thörnqvist, 1999; Bowman, 2001).

Verder wordt in het vakgebied van 'HRM' vaak gewezen op de trend dat 'de nieuwe werknemer' minder behoefte zou hebben aan centrale kaders. De mondige, hoger opgeleide werknemer zou vanwege zijn toegenomen *human capital* beter voor zijn eigen belangen kunnen opkomen. Bovendien versterkt de toenemende behoefte van werknemers aan zeggenschap in de arbeidssituatie de trend binnen arbeidsorganisaties naar toenemende zelfstandigheid van medewerkers in het werk. Beide processen zouden tot toenemend overleg op decentraal niveau leiden.

Een andere discussie gaat in op de *vormgeving* van decentralisering. Traxler (1995) heeft het over *organized versus disorganized decentralization*, afhankelijk van de mate waarin werkgeversverenigingen en vakbonden organiserende capaciteiten behouden. Madsen et al. (te verschijnen) stellen dat voor de Deense situatie het concept van decentralisering teveel uitgaat van het idee van coördinerende centra op centrale niveaus. Er zou veel meer sprake zijn van *multi-level regulation* waarin bedrijven, onafhankelijk van hetgeen zich op centrale niveaus afspeelt, hun eigen gang gaan en zich ad hoc laten beïnvloeden door informele netwerken.

Conceptueel model

Een van de redenen dat er vaak spraakverwarring is over het vraagstuk van decentralisering van de arbeidsverhoudingen, is dat de term 'decentralisering' niet genoeg wordt gedefinieerd. In algemene termen wordt verwezen naar een trend waarbij decentrale niveaus belangrijker worden in nationale stelsels van arbeidsverhoudingen. In deze paragraaf zullen verschillende processen die in theorie tot meer decen-

Tabel 1 decentralisatie, deconcentratie en empowerment

	<i>Decentralisatie</i>	<i>Deconcentratie</i>	<i>Empowerment</i>
Centrale normen	Afschaffing/versoepeling Toename	Geen wijziging Geen wijziging	Invoering (procedureel) Toename/herschikking
Formele handelingsruimte op decentraal niveau	-	Toename (m.n. autonoom)	Toename (als gevolg van centrale interventie)
Interacties op decentraal niveau			

traal gestuurde arbeidsverhoudingenstelsels leiden, worden onderscheiden en gedefinieerd.

Decentralisatie

De definitie van decentralisatie waarvan ik uitga luidt: *een proces waarin binnen een machts hiërarchie bevoegdheid verschuift van een hoger naar een lager besluitvormingsniveau en waarbij de formele handelingsruimte van actoren op een lager besluitvormingsniveau toeneemt*. Deze definitie sluit aan bij de juridische betekenis (Alen, 1975) en bij het concept van Van Zutthem (1979).

De regulering van arbeidsvoorwaarden in ons land laat zich goed als een hiërarchie analyseren. Op macroniveau is het de wetgever die substantiële (materiële) regels uitvaardigt over de voorwaarden waaronder arbeidsprocessen moeten plaatsvinden. Denk aan minimale salarissen, loondoorbetaling bij ziekte, maximale dagelijkse of wekelijkse arbeidsduur, veiligheidsvoorschriften etc.. Er is sprake van decentralisatie als de wetgever normen afschaft of versoepelt waardoor werkgevers en werknemers meer formele handelingsruimte krijgen.

Op het landelijk niveau begeven de sociale partners zich ook in organen als de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Sociaal-Economische Raad (SER), die adviserende bevoegdheden hebben in de richting van wetgever en bedrijfsleven. Zij hebben niet de bevoegdheid om verplichtende, automatisch naar 'beneden' doorwerkende, arbeidsvoorwaardenregels te maken.

In de regulering van arbeidsvoorwaarden staan de werkgevers(verenigingen) en vakbonden op het mesoniveau. In bedrijfstak-CAO's of in ondernemings-CAO's maken zij vele afspraken waaraan individuele werkgevers en werknemers zich moeten houden. Als CAO-partijen overgaan tot afschaffing of flexibilise-

ring van collectieve bepalingen (of van gehele CAO's), waardoor de speelruimte van werkgevers en werknemers binnen ondernemingen toeneemt, is sprake van decentralisering.

Het microniveau van ons stelsel van arbeidsverhoudingen betreft de zogenaamde 'interne arbeidsverhoudingen' (Albeda et al., 1998). Dit niveau kan verder worden opgedeeld in het ondernemingsniveau, waarop een ondernemingsraad (OR) als vertegenwoordiger van het personeel kan optreden, het niveau van individuele werknemers en in niveaus die daartussen liggen (bedrijfsonderdelen).

Het overleg en de regulering rond arbeid op de verschillende niveaus, moet worden onderscheiden van de interne organisatie van werkgevers dan wel werknemers. Er is bijvoorbeeld sprake van decentralisatie als vakbonden en bedrijfstakorganisaties (op mesoniveau) door versoepeling van coördinatieregels meer handelingsruimte krijgen van de centrales op landelijk niveau.

Deconcentratie

Een stelsel van arbeidsverhoudingen kan ook een meer decentraal karakter krijgen zonder dat de formele handelingsruimte van de actoren op decentraal niveau wijzigt. Het totaal aan overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers in een stelsel is geen *zero-sum-game*. Toename van interacties of regelgeving op decentraal niveau, zonder dat daarbij wijziging optreedt in de bevoegdheidsverdeling over centrale en decentrale actoren, wordt in dit artikel met *deconcentratie* aangeduid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in twee verschillende processen.

1 Deconcentratie als gevolg van minder naleving van centrale normen waardoor *de facto* de praktijk op decentraal niveau belangrijker wordt. De overheid of CAO-partijen kunnen bijvoorbeeld minder streng zijn of minder in

staat zijn om nakoming van regels te controleren of af te dwingen. Verder kunnen werkgevers of werknemers op decentraal niveau in toenemende mate afwijken van coördinatieregels binnen hun vereniging.

2 Deconcentratie als gevolg van toename van decentraal overleg of decentrale regelgeving, onafhankelijk van hetgeen zich op centrale niveaus voordoet.

In theoretisch en empirisch opzicht is het belangrijk te erkennen dat de interacties op de verschillende niveaus hun eigen dynamiek kennen. Met name is dat het geval met de arbeidsverhoudingen binnen bedrijven. Enerzijds vertalen bedrijfsinterne actoren 'externe' prikkels als wetgeving of CAO-regulering naar *eigen* doelstellingen; anderzijds heeft een onderneming onafhankelijk van externe actoren en instituties, een autonome ontwikkeling wat betreft interne regulering (Teubner, 1994). Verder wordt bedrijfsbeleid 'horizontaal' beïnvloed doordat ondernemingen met andere bedrijven deel uitmaken van, soms ad hoc en informele, netwerken (Madsen et al., te verschijnen).

Empowerment van decentrale actoren

Er is nog een derde proces dat een stelsel van arbeidsverhoudingen minder centralistisch maakt. Centrale actoren kunnen decentrale actoren niveau nieuwe bevoegdheden of andere machtsmiddelen geven, zonder dat zij normen op centraal niveau versoepelen. Dit proces laat zien dat niet alleen het totaal aan interacties, maar ook het totaal aan bevoegdheden geen *zero-sum-game* is. Een overheid of sociale partners kunnen werkgevers en/of werknemers op decentraal niveau 'empoweren' door middel van toekenning van faciliteiten of bevoegdheden. Vanuit het gezichtspunt van decentralisatie is sprake van een paradox omdat vergroting van de handelingsruimte van de ene partij op 'niveau x' gepaard gaat met verkleining van de handelingsruimte van de andere partij op 'niveau x'. Nieuwe bevoegdheden voor ondernemingsraden of individuele werknemers doen de verplichtingen van de werkgevers immers toenemen. Ook is een tweede paradox zichtbaar. Namelijk die van het gelijktijdig plaatsvinden van centrale interventie en toename van decentraal overleg.

Empowerment onderscheidt zich van decentralisatie omdat er geen sprake is van een ver-

schuiving van bevoegdheden en centrale partijen niet terugtreden. Empowerment verschilt ook van deconcentratie omdat er bij empowerment verandering plaatsvindt van de formele handelingsruimte van decentrale actoren (zie ook de tabel).

Methodologie

In de komende paragrafen worden trends in de arbeidsvoorwaardenvorming vanaf 1982 in de Nederlandse private sector geïnterpreteerd binnen het concept zoals dat in de vorige paragraaf is uiteengezet. In dit artikel worden 'arbeidsvoorwaarden' breed gedefinieerd (Nagelkerke & De Nijs, 1994:68). Niet alleen wordt ingegaan op de direct in geld waardeerbare contraprestatie van de werkgever voor de bijdrage van de werknemer in het productieproces (*primaire* arbeidsvoorwaarden). Ook de indirect in geld waardeerbare voorzieningen voor werknemers maken onderdeel uit van de studie. Deze *secundaire* arbeidsvoorwaarden betreffen uitgestelde beloningen zoals uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en uittreding. Tot slot wordt ingegaan op kwalitatieve arbeidsvoorwaarden als arbeidstijden, arbeidsomstandigheden en loopbaanbeleid. Deze onderwerpen worden ook wel *tertiaire* arbeidsvoorwaarden genoemd.

Casestudies

De beantwoording van de centrale vragen in dit artikel is in hoge mate gebaseerd op de dataverzameling zoals deze is verricht ten behoeve van het proefschrift van de auteur (Tros, 2000). Veranderingen in wetgeving op het terrein van arbeid en sociale zekerheid zijn geanalyseerd, evenals beleidsdocumenten van de overheid en de sociale partners. Verder heeft desk-research plaatsgevonden van bestaande studies op deelterreinen. Het zwaartepunt van de empirische studie heeft gelegen bij een systematische, gedetailleerde, longitudinale inhoudsanalyse van CAO's vanaf 1982 en bij 52 interviews met 'sleutelspelers' in de arbeidsvoorwaardenvorming op meso- en microniveau. Op basis daarvan zijn de volgende vijf casestudies geanalyseerd:

- het bouwbedrijf
- de metalektro-industrie
- Philipsbedrijven

- het levensmiddelenbedrijf
- het bankwezen

De keuze van casestudies heeft plaatsgevonden op basis van verschillen in 'omgeving' en in de organisatie van werkgevers en werknemers. De metalektr-industrie en Philips zijn uitgekozen omdat zij model staan voor bedrijven die in de onderzochte periode sterk te maken hebben met mondiale economische en technologische dynamiek. Volgens theorieën zoals die hiervoor zijn besproken, kan men in deze cases veel decentralisering verwachten. Wat betreft deze factoren moet het contrast worden geleverd door casestudies in het bouwbedrijf en het levensmiddelenbedrijf (supermarkten). De casestudies verschillen bovendien ten aanzien van de organisatiegraad van de sociale partners. De bouwbonden blijven na 1982 een hoge organisatiegraad houden, de industriebonden verzwakken in hoge mate en de organisatiegraad van werknemers in de supermarktbranche en in het bankbedrijf blijft relatief laag. De casestudies verschillen ook sterk met betrekking tot de organisatie aan werkgeverszijde (sterk in de metalektr-industrie, zwak in het levensmiddelenbedrijf en sterk 'horizontaal' in het bankwezen).

De resultaten kunnen niet representatief worden genoemd voor geheel Nederland. De studie is sterk exploratief van aard en focust op een kwalitatieve analyse van het aanpassingsvermogen van oude instituties en van het gedrag van actoren op verschillende besluitvormingsniveaus. Daar staat tegenover dat veel signaleerde trends in de verschillende casestudies sterk met elkaar overeenkomen en dat de onderzoeksresultaten vergelijkbaar zijn met andere empirische studies.

CAO-inhoudsanalyse

Statistieken van de CAO-structuur in de private sector wijzen niet op decentralisering. Dit geldt voor de jaren tachtig (Nagelkerke, 1992) en ook voor de jaren negentig (Tros, 2000). Wel neemt het aantal onderneming-CAO's toe van 593 in 1983 tot 770 in 2001. Maar vanwege de stijging van het aantal werknemers onder bedrijfstak-CAO's, blijft het aandeel CAO-werknemers dat onder een bedrijfstak-CAO valt rond de 85% schommelen. Omdat decentralisering niet is terug te vinden in verschuivingen in aantallen en bereik van ondernemings- en bedrijfstak-CAO's, is het des te interessanter

om naar de *inhoud* van deze CAO's te kijken. Schuilen achter de rust in het CAO-landschap toch geen interessante verschuivingen? Worden CAO's inderdaad 'globaler' van aard zoals wel beweerd wordt?

Analyse van de inhoud van CAO's is relevant voor een studie naar decentralisering omdat CAO's vele inhoudelijke (substantiële) normen regelen over allerlei arbeidsvoorwaarden en tevens procedurele regels bevatten over het spel zoals dat gespeeld mag en moet worden op centraal niveau (Tros, 2001a). Met een longitudinale CAO-inhoudsanalyse worden de sociale partners die naar decentralisatie zeggen te streven bovendien een kritische spiegel voorgehouden. Geven zij de spelers op decentrale niveaus inderdaad meer speelruimte?

In de casestudies, waarvan in dit artikel verlag wordt gedaan, zijn de CAO-boekjes van 1982 tot 2001 systematisch geanalyseerd op de volgende terreinen: loonsverhoging, functiewaardering, salarissystematiek, ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, sociale plannen bij reorganisaties, vervroegde uitkering, pensioen, scholing, loopbaanbeleid en arbeidsomstandigheden.

Interviews

Daarnaast zijn in dezelfde vijf sectoren waarin de CAO-analyse is uitgevoerd, interviews gehouden met sleutelpersonen in de arbeidsvoorwaardenvorming. Van de functionarissen van bedrijfstakorganisaties en vakbonden zijn er 32 geselecteerd op basis van de periode en het aantal jaren dat zij betrokken zijn geweest bij de CAO-vorming. Hierbij heeft een evenwichtige verdeling plaatsgevonden over respondenten van (verschillende) werkgevers- en werknemersverenigingen. Daarnaast zijn twintig interviews gehouden met actoren op bedrijfsniveau (directeuren, P&O-functionarissen en ondernemingsraadleden). Deze zijn uitgekozen vanwege hun betrokkenheid bij de totstandkoming of uitvoering van gedecentraliseerde regelingen. Ook zijn deze actoren binnen ondernemingen met name vragen gesteld om eventuele deconcentratie op het spoor te komen. CAO-partijen hebben immers beperkt zicht op de naleving van centrale regels en het overleg binnen bedrijven.

In aanvulling op CAO-inhoudsanalyse en interviews, zijn bestaande studies naar de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvor-

ming binnen de geselecteerde casestudies en bedrijfsdocumenten geanalyseerd.

Decentraliserende, maar sturende overheid

In de verhouding tussen de overheid enerzijds en de sociale partners anderzijds zijn op verschillende terreinen vanaf 1982 de drie onderscheiden processen herkenbaar.

Decentralisatie

Met het *Akkord van Wassenaar* (1982) komt er een einde aan een periode waarin de overheid veelvuldig ingreep in de loonvorming in het bedrijfsleven. Omdat de sociale partners een landelijke koers overeenkomen van loonmatiging zijn de omstandigheden voor de overheid gunstig om werkgevers en werknemers eindelijk de contractsvrijheid te geven die hen in de Loonwet van 1970 al was 'beloofd'. Bovendien is terugtrekking van de overheid in haar sturende functie in het sociaal-economisch proces¹ in lijn met het beleid van het Kabinet Lubbers I dat verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven wil ontvlechten en dat positieve economische effecten verwacht van meer loondifferentiatie en marktwerking.

Opmerkelijk is dat de terugtrekking van de overheid niet leidt tot, in sommige kringen gevreesde, hogere lonen. Na 1982 zijn er zelfs minder 'uitschieters' in de gemaakte loonafspraken dan in de jaren zeventig. De ontvlechting van verantwoordelijkheden wordt later gezien als het begin van 'gecoördineerde decentralisering' en als één van de kernbestanddelen van de *Dutch Miracle* (Visser & Hemerijck, 1997). De doelstelling van meer differentiatie in de salarisvorming in de private sector wordt veel minder gehaald (de toenemende differentiatie beperkt zich eigenlijk tot het achterblijven van de lonen in de publieke sector). Een studie van het Centraal Planbureau toont aan dat de sectorale differentiatie in de ontwikkeling van de contractlonen en de incidentele looncomponent na 1982 niet groter is dan in de periode daarvoor (Van der Wiel, 1999). Coördinatie tussen sociale partners heeft effect. Aanbevelingen van de STAR zorgen voor bijstelling van looneisen en gematigde loonafspraken (Tros, 2000: 81-87).

De geïnterviewde vakbondsonderhandelaars in de casestudies wijzen niet op decentralisatie of deconcentratie in de interne organisatie van vakbonden. In 1994 trekt de FNV de coördinatie zelfs aan door de bonden te binden aan maximale looninzetten (Inja, 1994). De interviews bevestigen het beeld dat de coördinatie het resultaat is van behoeften die op decentraal niveau leven (Van Riel & Wilke, 1993). CAO-onderhandelaars en vakbondsleden wensen namelijk geen afwijkende loonontwikkeling. Ook werkgevers in de casestudies zeggen dat ze behoefte blijven houden aan coördinatie om zo te verhinderen dat bepaalde werkgevers 'slechte voorbeelden geven' (zoals teveel loonsverhoging of arbeidsduurverkorting) of dat teveel 'boven de markt' wordt betaald.

Vanaf medio jaren tachtig krijgen werkgevers en werknemers ook meer ruimte om (gedifferentieerde) verzekeringspolissen af te sluiten. De wetgever verlaagt het minimaal verplichte uitkeringsniveau bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Verder worden bedrijven zelf verantwoordelijk voor loondoorbetaling bij ziekte en kunnen ze inzake de WAO voor meer eigen risico kiezen. Hierbij is er sprake van een paradox: de overheid treedt terug in haar waarborgfunctie, maar ruikt op in haar sturende functie. Met deze decentralisatie wil zij de sociale partners namelijk aansporen een beter ziekte- en reïntegratiebeleid te voeren. Ook het aantrekken van het toezicht op de uitvoering van de WAO/WW (*centralisatie!*) en de afschaffing van de door de sociale partners gedomineerde bedrijfsverenigingen duiden op een sterke drang tot sturing.

Net als op het terrein van de lonen, leidt decentralisatie in de werknemersverzekeringen weinig tot differentiatie. CAO's blijven namelijk in oude uitkeringsniveaus voorzien en dichten collectief de door de overheid geslagen 'gaten' (SZW, 1991, 1995). In 80% van de bedrijven leidt de privatisering van de ziektewet tot herverzekering en zeer weinig bedrijven kiezen voor een verhoogd eigen WAO-risico (Ctsv, 1999). Wel stimuleren de maatregelen het overleg over ziekteverzuimbeleid in sommige bedrijfstakken en bedrijven (zoals in het bouwbedrijf en metaalektro-industrie).

De nieuwe Arbeidstijdenwet, die vanaf 1996 wordt ingevoerd, vormt een schoolvoorbeeld van gereguleerde decentralisatie (en van ver-

nieuwende wetgeving]. Ten eerste omdat de overheid vasthoudt aan vele gedetailleerde, maar versoepelde, substantiële normen over maximale arbeidstijden, minimale rusttijden en nacht- en zondagsarbeid.² Ten tweede omdat er een kader wordt geregeld waarbinnen de sociale partners tot zelfregulering kunnen overgaan. Naast standaardnormen regelt de wet ruimere normen in een 'overlegregeling', waarvan de sociale partners bij onderlinge overeenstemming gebruik kunnen maken. Zo geldt in de eerstgenoemde regeling bijvoorbeeld een maximale normale arbeidsduur van negen uur per dag en van gemiddeld 40 uur per week op kwartaalbasis, terwijl in de laatstgenoemde regeling de normen liggen op tien respectievelijk 45 uur. Ook ten aanzien van andere deelterreinen geldt dat sociale partners meer handelingsruimte hebben als zij gezamenlijk tot overeenstemming komen. De Arbeidsinspectie ziet alleen toe op naleving van de ruimste wettelijke normen; op terreinen waar sprake is van 'dubbele' normen is naleving van standaardnormen de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Primair zijn het de partijen op meso-niveau die de extra handelingsruimte krijgen omdat bedrijven alleen de overlegregeling mogen gebruiken voor zover de CAO nadrukkelijk punten laat liggen.

Met bovenstaande decentralisering poogt de overheid veel te bereiken. Zo moet deze bijdragen aan verbetering van het economisch functioneren van bedrijven, een betere afstemming van arbeidstijden aan zorgtaken van werknemers en een betere aansluiting bij 'moderne arbeidsverhoudingen'. De wetgever neemt hiermee afscheid van de eertijds eenduidiger beschermingsbenadering in de arbeidstijdenwetgeving (Van der Heijden & Noordam, 2001; Tros 2001b). Verschillende, op gespannen voet met elkaar staande, doelstellingen van de overheid moeten door de sociale partners worden bewerkstelligd. De evaluatie van de wet laat zien dat de decentralisatie het overleg over arbeidstijden op CAO-niveau inderdaad stimuleert (Mevissen et al., 2001). Het gebruik van de 'overlegregeling' wordt echter wel sterk beperkt door met name vakbonden die weerstand bieden tegen werkgeverswensen om te flexibiliseren. Met niet al te ruime CAO-bepalingen willen bonden paal en perk stellen aan de flexibilisering met het oog op de gezondheid en welzijn van werknemers. Soms

willen bonden ook meer compensatie van werkgevers.

Deconcentratie

Ten aanzien van de eerste 'soort' deconcentratie, moet de vraag worden gesteld of wettelijke normen door werkgevers en/of werknemers minder worden nageleefd. Deze vraag is echter moeilijk te beantwoorden wegens gebrek aan (longitudinaal) onderzoek. Na 1983 is bijvoorbeeld geen systematisch onderzoek gedaan naar de naleving van het wettelijk minimumloon. Uit de recente evaluatie van de Arbeidstijdenwet blijkt dat naar schatting een kwart van alle bedrijven wel eens wettelijke normen op het terrein van arbeids- en rusttijden overschrijdt (Mevissen et al., 2001). Dit is niet weinig, maar of dit meer is dan twintig jaar geleden valt niet te zeggen.

De tweede soort *deconcentratie* is beter herkenbaar. Vanaf 1982 herleeft het overleg tussen de werkgevers- en werknemersverenigingen op landelijk niveau, wat resulteert in een lange reeks van aanbevelingen en nota's. In *the shadow of hierarchy* van de overheid, drukken de sociale partners een grote stempel op het sociaal-economisch beleid in Nederland en wordt uitdrukkelijk ruimte gelaten voor uiteenlopende afspraken binnen bedrijfstakken en ondernemingen (Visser & Hemerijck, 1997). Ook het overleg op CAO-niveau neemt vanaf 1982 toe en verbreedt zich (Van den Toren, 1996). In de casestudies zien we alle CAO-boekjes flink dikker worden en vindt er professionalisering van werkgevers- en werknemersverenigingen plaats. Deze trends duiden op een relatieve toename van de invloed van de sociale partners op de arbeidsverhoudingen (ten opzichte van de invloed van de overheid).

Een belangrijke achtergrond van het toenevend overleg door sociale partners vanaf 1982 is voorkoming van overheidsbemoeienis. In de afgelopen jaren lijkt de overheid echter (weer) wat op te rukken. De politiek vertrouwt niet (meer) geheel op het zelfregulerend vermogen van de sociale partners als het gaat om bijvoorbeeld deeltijdwerk, verlof, individueel klachtrecht van werknemers en zondagsarbeid.

Empowerment

Ook het proces van empowerment van actoren of overleg op decentraal niveau is zichtbaar in nieuwe wetgeving. In de ARBO-wet, die gelei-

delijk in de jaren tachtig wordt ingevoerd, stimuleert de overheid zelfregulering op ondernemingsniveau. De overheid geeft ondernemingen nieuwe (procedurele) verantwoordelijkheden inzake de veiligheid, gezondheid en welzijn van werknemers en kent ondernemingsraden daarbij nieuwe overlegbevoegdheden toe. In beleidskringen is men de mening toegedaan dat het niet meer mogelijk is om alle nieuwe bedrijfsinterne en technologische ontwikkelingen te lijf te gaan met centrale detailvoorschriften over arbeidsomstandigheden. Er is echter geen sprake van decentralisering omdat oude wettelijke veiligheids- en ARBO-normen blijven bestaan (Popma, 1999).

Een soortgelijke procedurele bemoeienis van de overheid is herkenbaar bij de Wet aanpassing arbeidsduur (2000) waarin individuele werknemers onder voorwaarden recht krijgen op inkrimping of uitbreiding van de arbeidsduur. Door deze overheidsinterventie vindt een herschikking plaats van de machtsverdeling op decentraal niveau. De overheid 'empowert' de individuele werknemer in het overleg over arbeidsduur met zijn werkgever en verkleint daarmee de handelingsruimte van de werkgever. Het voorheen 'vrije spel' ten aanzien van deeltijdarbeid wordt nu omgeven door wettelijke regels. Empowerment aan werknemerzijde gaat dus gepaard met *centralisatie* aan werkgeverszijde. Deze trend is ook te zien in de (zich uitbreidende) wetgeving over verlof en in de verplichting in de Arbeidstijdenwet om bij het vaststellen van de arbeidstijden rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer. Wiltshire (1999) spreekt over een 'interventieparadox': waar de overheid terugtrekkende bewegingen maakt in het publieke domein van de rechtsorde, trekt dezelfde overheid in het private domein op.

Na deze bespreking van inhoudelijke terreinen, moet worden opgemerkt dat de overheid centralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming van micro- naar mesoniveau blijft ondersteunen. De overheid wil geen steentje uit het bouwwerk halen waardoor het primaat van de CAO zou kunnen worden aangetast. De overheid gaat onverminderd door met het algemeenverbindendverklaren van CAO-bepalingen waardoor niet-leden van de CAO-partijen ook gehouden zijn aan de CAO. Opvallend is ook de weigering van de wetgever om de juridi-

sche status van een overeenkomst tussen werkgever en OR dezelfde te laten zijn als die van de CAO (Van der Heijden, 1998). Als de overheid de OR dezelfde instrumenten zou geven als vakbonden, zou zij het de vakbeweging te lastig maken in haar concurrentie met de OR als contractpartij voor werknemers.

Conclusies

Op belangrijke terreinen als loon, werknemersverzekeringen en arbeidstijden is vanaf 1982 in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen sprake van decentralisatie van overheid naar sociale partners.³ Niet alleen wil de overheid 'terugtrekken': decentralisering behoort uitdrukkelijk tot het sturingsinstrumentarium van de overheid. De vergrootte handelingsruimte van werkgevers en werknemers leidt echter maar zeer beperkt tot (gewenste) differentiatie vanwege interne coördinatie en autonome ontwikkeling van regelsystemen op bedrijfstak- en ondernemingsniveau.

Naast decentralisatie, is sprake van deconcentratie omdat de sociale partners een belangrijker stempel gaan drukken op het sociaal-economisch beleid in Nederland.

Ook stimuleert de overheid decentrale besluitvorming door aan actoren op microniveau nieuwe bevoegdheden, verplichten en faciliteiten toe te kennen (empowerment).

Centraliserende en decentraliserende CAO-partijen

Centralisatie

Opmerkelijk is dat in de periode 1982-2000 in geen enkele casus decentralisatie van de salarismvorming plaatsvindt. Vanwege de flexibiliseringsbehoefte van werkgevers had men dat met name in de metalenindustrie wel kunnen verwachten. Maar ook in deze bedrijfstak voeren de werkgevers de druk tot decentralisering weinig op en is hun houding ambigu. Enerzijds roepen sommige werkgevers (en de werkgeversvereniging) om een betere afstemming tussen de lonen en de lokale situatie; anderzijds weerhouden pragmatische overwegingen de werkgevers om te decentraliseren. Ondernemers blijken weinig behoefte te hebben om zelf over primaire arbeidsvoorwaarden te onderhandelen. Onzekerheden en transactiekosten zijn laag als zij de onderhandelingen uitbeste-

den aan professionele onderhandelaars van de werkgeversvereniging (FME-CWM) die met de industriebonden gematigde afspraken maken. Een bevinding die helemaal tegen de hypothese indruist is die van de vervanging van Philips' variabele winstuitkering in een vaste uitkering. Philips weet geen goede parameter voor deze variabele uitkering te vinden en de vakbonden hebben voorkeur voor zekerheid.

In vier van de vijf cases is op het terrein van de loonvorming *centralisering* zelfs de dominante ontwikkeling. De uitbreiding van bedrijfstakbrede systemen van functiewaardering en salarisgebouwen vanaf medio jaren tachtig doet de speelruimte binnen bedrijven verkleinen. Dit is vooral de wens van vakbonden (waaronder die voor hoger personeel die ook regels wil maken voor hun achterban), maar werkgevers vinden het vanuit pragmatisch oogpunt ook handig om zelf geen ingewikkelde salarissystemen te hoeven ontwikkelen. Verder weten de bonden in de metaalktro-industrie medio jaren negentig de afspraak te maken om de CAO-beloningsbepalingen ook van toepassing te laten zijn op uitzendkrachten.

In de casestudies is vanaf 1982 nog meer centralisering gesignaleerd. Zo centraliseert Philips bij operatie *Centurion* in het begin van de jaren negentig de voorheen lokale onderhandelingen over sociale plannen bij reorganisaties. Volgens eigen zeggen kiest Philips in deze zware tijden voor 'gelijke monniken gelijke kappen, voorspelbaarheid van kosten en relatief lage transactiekosten. Ook bij grote banken centraliseren de onderhandelingen over sociale plannen. Vakbonden krijgen in de bank-CAO namelijk overlegbevoegdheden die voorheen bij de ondernemingsraden lagen. Net als bij Philips wordt het initiatief daartoe genomen door de werkgevers. De hoofden arbeidsvoorwaarden van de banken zeggen dat ze hiermee hebben gekozen voor de professionaliteit van de vakbonden, wat de voorspelbaarheid van het overleg en de kosten ten goede komt.

Pas in het jaar 2000 worden in de primaire arbeidsvoorwaardenvorming in de casestudies aanzetten tot *decentralisatie* gegeven. Zo krijgen leidinggevendenden bij Philips vanaf 2001 de mogelijkheid om individuele medewerkers de CAO-loonsverhoging te onthouden. Volgens de hoofddirectie van Philips past deze maatregel in het concernbreed HRM-beleid om slechte prestaties van werknemers te signaleren en be-

sprekbaar te maken en de arbeidsvoorwaarden een grotere rol te laten spelen in de motivatie van het personeel. Een tweede aanzet is te vinden in het bankbedrijf, waarin de vijf grote banken uit de bedrijfstak-CAO stappen en eigen CAO's gaan afsluiten. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat de grote bankbedrijven hun activiteiten hebben verbreed waardoor zij te maken hebben gekregen met verschillende CAO's (denk aan die in de verzekeringsbranche) wat een concernbreed HRM-beleid in de weg staat. De verschillende loonsverhogingen die bij de banken wordt afgesproken blijken nauwelijks van elkaar af te wijken, maar er treedt differentiatie op in de salarissystematiek. Zo weet ABN AMRO met de vakbonden de afspraak te maken om individuele toeslagen op basis van competentie-ontwikkeling en behaalde resultaten vanaf 2003 te verhogen tot maximaal 35% van het basissalaris. Hierdoor neemt de handelingsruimte van het management van deze bank toe omdat zij in de bedrijfstak-CAO nog gebonden was aan de norm van maximaal 15% prestatiebeloning.

Secundaire arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden

Op het terrein van de werknemersverzekeringen willen werkgevers meer decentralisatie dan vakbonden. Medio jaren negentig wordt bij Philips en in de metaalktro-industrie het WAO-gat niet collectief gedicht en mogen metaalktro-bedrijven bovendien twee 'wachtdagen' bij ziekte invoeren. De (in de jaren tachtig verzwakte) industriebonden kunnen hun weerstand onvoldoende effectueren. De bouwbonden - die onder meer vanwege dit punt de langste bouwstaking na de WOII weten te organiseren - kunnen wel voldoende tegenwicht bieden.

Meer dan op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid, zijn vakbonden bereid om de vervroegde uittredingsvoorzieningen te herijken. In vier cases worden uniforme voorzieningen veranderd in à-la-carte-voorzieningen waarbij werknemers meer keuzemogelijkheden krijgen in de uittreding en de financiering daarvan. Binnen sterke kaders van de pensioen- en vutfonds worden deze uittredingsvoorzieningen deels gedecentraliseerd naar het niveau van individuele werknemers. De economische doelstelling om mensen langer in het arbeidsproces te houden wordt hier-

bij gecombineerd met de toenemende behoefte van werknemers om zelf keuzes te maken in hun arbeidsvoorwaarden. De casus van het levensmiddelbedrijf vormt een uitzondering, wat mede het gevolg is van de beperkte mate waarin in deze branche het arbeidsvoorwaarden- en CAO-beleid is geprofessionaliseerd.

Wat betreft arbeidstijden is decentralisering dominant (alleen niet in het levensmiddelenbedrijf omdat dit terrein al sterk was gedecentraliseerd). In de metaalktro-industrie en bij Philips is de internationale concurrentie een belangrijk argument om in ruil voor de invoering van arbeidsduurverkorting (adv) - waar werkgevers sterk tegenstander van zijn - het voor bedrijven mogelijk te maken de duur van de werkweken gedurende het jaar te variëren. Hierdoor kunnen produktie-organisaties flexibeler opereren. De verzwakte industriebonden staan, met de hete adem van werkgelegenheidsverlies in de nek, medio jaren tachtig met de rug tegen de muur om het overleg over de invulling van arbeidstijdpatronen gedeeltelijk naar OR'en te delegeren. Opmerkelijk is dat het enkele jaren duurt voordat bedrijven daadwerkelijk gebruik maken van de gecreëerde mogelijkheden in hun arbeidstijdenmanagement. Niet alleen vanwege weerstand van de OR'en in bedrijven, ook vanwege de passieve houding van veel werkgevers.

In de tweede helft van de jaren negentig vindt verdergaande, sterk door CAO-partijen georganiseerde, decentralisatie plaats. In het bankbedrijf gaat de collectieve invoering van de 36-urige werkweek gepaard met 'openingsclausules' om vooral aan de behoefte van het management (en aan die van bepaalde personeelsgroepen) aan een langere werkweek tegemoet te komen. Ook flexibiliseren de regels over bedrijfs- en arbeidstijden, waardoor tussen banken, personeelsgroepen en individuele werknemers meer diversiteit ontstaat in het ondernemingsbeleid, in het intern overleg en in feitelijke arbeidstijdpatronen (ATOS, 1996; Tijdens, 1997). In het bouwbedrijf vinden de werkgevers steun in de nieuwe Arbeidstijdenwet om decentralisering op de CAO-agenda te zetten. De weerstand van de bouwbonden raakt de kern van de decentraliseringsdiscussie. Zij willen werknemers met strenge CAO-normen over de maximale arbeidsduur beschermen tegen de productiviteitsdruk op de

werkvloer. De bonden vinden de arbeidsverhoudingen op de werkvloer te veel patriarchaal en hiërarchisch om het overleg over arbeidstijden meer vrij te geven.

Waar flexibilisering van arbeidstijdpatronen met name wordt ingegeven door economisch-technologische factoren, wordt de voorheen centralistische koers rond adv voor een groot deel opgegeven door wensen van werknemers. In vier casestudies krijgen individuele werknemers meer ruimte in het opnemen, sparen of uitbetalen van adv-dagen.

Deconcentratie binnen bedrijfstakken

In de cases zijn op verschillende terreinen, op zowel het niveau van ondernemingen als het niveau van individuele werknemers, processen van *deconcentratie* gesignaleerd.

Minder naleving van CAO's?

Ten aanzien van de eerste vorm van deconcentratie minder naleving van centrale regels kan weinig steun worden gevonden bij empirisch onderzoek. Vakbonden en werkgeversverenigingen in de onderzochte casestudies hebben weinig zicht op de mate waarin CAO-bepalingen binnen bedrijven worden nageleefd. Of het 'gerommel' met arbeidstijden in het bouwbedrijf is uitgebreid, weten we niet. Algemeen wordt bekend verondersteld dat bedrijven zich goed houden aan de functiewaarderings- en salarissystemen zoals die in de CAO's zijn geregeld, maar empirische onderbouwing van deze aanname kan niet worden gegeven. De geïnterviewde bestuurders van CAO-partijen zeggen geen toenemend aantal aanvragen van bedrijven te ontvangen om dispensatie te krijgen van CAO-bepalingen.

Toename decentrale besluitvorming

Een andere vorm van deconcentratie is toenemende *positieve* afwijking van de CAO. Zo doen bouwondernemers, ter versterking van de betrokkenheid en motivatie van werknemers, in de jaren negentig wat meer aan winstdeling (EIB, 2000). Uit onderzoeken in de metaalktro-industrie blijkt dat geen sprake is van toenemende afwijking tussen de CAO-salaristabellen en de salarissystemen zoals die in bedrijven worden gehanteerd (FME-CWM, 1997, 2000). In deze bedrijfstak blijkt het in de prak-

tijk moeilijk te zijn om de wens van de werkgevers(vereniging) om meer aan variabele beloning te doen, in praktijk te brengen. Wel zouden bij Philips in de jaren negentig geleidelijk meer prestatie- en arbeidsmarkttoeslagen aan individuele medewerkers en bepaalde personeelsgroepen worden uitgekeerd. Ook in het bankbedrijf worden de laatste jaren meer experimenten uitgevoerd ten aanzien van prestatieafhankelijke beloning. In deze bedrijfstak wordt de centralisering van de jaren tachtig als knellend ervaren.

Maar deconcentratie is nog het meest herkenbaar op terreinen buiten de primaire arbeidsvoorwaarden. In de metaalkroon-industrie (en in minder mate in het bouwbedrijf) is sprake van toenemend zelfstandig overleg op ondernemingsniveau vanwege de komst van meer ondernemingsraden en de kwalitatieve groei van het interne overleg. Vanwege de 'dynamiek' in deze casus, wordt binnen bedrijven steeds meer overlegd over reorganisaties, het arbeidstijdenmanagement, het scholings- en *employability*-beleid, veranderingen van functies, uitzendwerk, werkdruk etc. Werkgevers- en werknemersverenigingen in deze bedrijfstak beperken hun bemoeienis (ook vanwege hun beperkte capaciteit) tot het maken van sociale plannen bij ingrijpende reorganisaties en fusies. Mede als gevolg van de trend dat het intern overleg in veel bedrijven professionaliseert, gaan vakbonden OR'en minder betuttelen en treden werkgeversverenigingen minder dirigerend op. Vergelijkbaar met deze trend is dat het hoofdkantoor van Philips de coördinatie en controle van het overleg binnen afzonderlijke bedrijven verslapt. In de twee cases in de dienstverlening is bovenstaande trend minder aanwezig omdat hier de CAO-partijen nooit zo dominant aanwezig zijn geweest.

Ook op het niveau van individuele werknemers is deconcentratie duidelijk zichtbaar. Dit kan het best worden geïllustreerd op het terrein van arbeidstijden. De 'normale' arbeidstijden waarover CAO-boekjes spreken, worden in de praktijk steeds minder normaal vanwege deeltijdwerk en verschuivingen in arbeidstijdpatronen en bedrijfstijden. De toenemende verschillen in de thuissituatie van werknemers, gecombineerd met flexibiliseringswensen van het management, leiden tot veel (informeel) overleg over arbeidstijden op de werkvloer.

Empowerment binnen bedrijfstakken

In de casestudies zijn ook verschillende processen van empowerment gesignaleerd. Bij Philips bijvoorbeeld, wordt de positie van de vakbonden op het niveau van de lokale bedrijven versterkt omdat in de CAO wordt vastgelegd dat de bonden het recht krijgen om over zaken als werkgelegenheid, flexibiliteit, opleiding en loopbaanbeleid met het decentrale management te overleggen. Een ander voorbeeld is gevonden in het bankbedrijf waarin in de jaren negentig op bedrijfstakniveau wordt afgesproken dat bedrijven een beleid moeten voeren ten aanzien van personeelsgroepen die een zwakke positie hebben op de interne arbeidsmarkt. Om dit kracht bij te zetten worden in de CAO overlegverplichtingen met OR'en voor de leiding van de banken ingevoerd en richtbedragen inzake de kosten van zo'n beleid genoemd. Dezelfde route van empowerment van het decentrale overleg wordt vervolgd als de afspraken worden verbreed naar het loopbaanbeleid en opstelling van personeelsplannen voor het gehele personeel.

In dezelfde twee cases (bankbedrijf en Philips) is sprake van empowerment op het niveau van individuele werknemers. In beide gevallen wordt daarmee beoogd om een 'zorgcultuur' in het loopbaanbeleid om te buigen in een cultuur waarin de verantwoordelijkheid van de individuele werknemer meer wordt benadrukt. In de Philips-CAO krijgt de bedrijfsleiding een soort 'recht' op inspanningen van de werknemer om zijn/haar *employability* te verhogen; de werknemer krijgt het recht op ontvangst van gestructureerd feedback op zijn/haar functioneren. Een vergelijkbare ontwikkeling is gaande in het bankbedrijf, waarin bedrijfsleiding, leidinggevenden en werknemers gefaciliteerd worden om er voor te zorgen dat werknemers minder 'in hun hangmat blijven zitten'.

Dat in de drie andere cases geen empowerment is gesignaleerd wordt deels verklaard door het verschil in strategische keuzes van de CAO-partijen. In tegenstelling tot hun collega's in het bankbedrijf en bij Philips hebben de vakbondsbestuurders in het bouwbedrijf en het levensmiddelenbedrijf weinig vertrouwen in het overleg binnen bedrijven waardoor zij willen vasthouden aan het formuleren van substantiële afspraken in de CAO. Illustratief is dat alle werknemers in de bouw op basis van

de CAO het recht krijgen op twee scholingsdagen per jaar wat een geheel andere beleidsroute is dan die bij de banken en Philips (waar het aan de actoren op de werkvloer wordt overgelaten hoe de procedurele afspraken over employability worden ingevuld). Dat ook in de metaalktro-industrie geen sprake is van empowerment heeft vooral te maken met de strategie van de werkgeversvereniging om ondernemers niet tot overleg met werknemers te verplichten. In de onderhandelingspraktijk laten de werkgevers zien dat zij vakbonden of OR'en pas overlegrechten willen geven als sprake is van CAO-flexibilisering. De werkgevers hebben zich bijvoorbeeld sterk verzet tegen het voorstel van de vakbonden medio jaren negentig om niet in de CAO, maar op ondernemingsniveau afspraken te maken over werkgelegenheid. De partijen hebben elkaar gevonden in een compromis waarbij werkgevers op *vrijwillige* basis met vakbonden afspraken kunnen maken om hun premie voor het betreffende bedrijfstakfonds voor eigen werkgelegenheids- of scholingsmaatregelen te besteden.

Balans opgemaakt

Deze paragraaf geeft in concluderende zin antwoord op de centrale vragen. Tevens wordt een blik op de toekomst geworpen.

Er kunnen drie processen worden onderscheiden die tot een minder centralistisch stelsel van arbeidsverhoudingen leiden. Ten eerste *decentralisatie* in haar strikte en juridische betekenis van verschuiving van bevoegdheden en terugtrekking van centrale actoren. Ten tweede *deconcentratie* als gevolg van, met name autonome, toename van interacties en regelgeving op decentrale niveaus. Ten derde empowerment van (bepaalde) decentrale actoren door toekenning van nieuwe bevoegdheden of faciliteiten voor de actoren op het decentrale niveau vanuit centrale niveaus. Het is belangrijk om deze trends van elkaar te onderscheiden omdat ze verschillende impact hebben op de positie van de verschillende actoren in ons stelsel van arbeidsverhoudingen.

Deze drie processen kunnen worden teruggevonden in de empirie van de arbeidsverhoudingen in Nederland vanaf 1982. Dit geldt zowel voor de relatie tussen de overheid en de

sociale partners in de private sector als voor de relatie tussen de sociale partners op bedrijfsniveaue en die binnen ondernemingen.

Georganiseerde decentralisatie

De overheid decentraliseert vanaf 1982 op het terrein van lonen, arbeidstijden en werknemersverzekeringen. Deze poging tot meer marktwerking en flexibilisering lukt maar gedeeltelijk vanwege coördinerend en niet altijd vernieuwingsgezindegedrag van de sociale partners. CAO's zijn erg taai, wat blijkt uit een longitudinale inhoudsanalyse van CAO's in 5 casestudies in de periode 1982-2000 (en recent weer is bevestigd door de evaluatie van de Arbeidstijdenwet). Het is opmerkelijk dat zowel de wetgever als de CAO-partijen decentralisatie sterk inperken en reguleren: flexibilisering van normen is (zeer) gematigd, er worden procedurele eisen gesteld om decentralisatie te effectueren en sociale partners repareren collectief gaten die door de overheid zijn geslagen.

Vanaf 1982 blijken op CAO-niveau vooral werkgevers de toon te zetten. Zij zijn het die voorzichtig decentralisering op de agenda zetten, maar zij zijn het ook die in de primaire arbeidsvoorwaardenvorming sterk willen vasthouden aan CAO-regulering. Vooral in de loonvorming is de positie van de werkgevers ambigu: in beleidsdocumenten wordt het belang van differentiatie en flexibilisering gepredikt, maar in de praktijk staat de gecentraliseerde salarisvorming nauwelijks ter discussie. Zelfs de naar flexibilisering zoekende werkgevers in de metaalktro-industrie gaan uit pragmatische overwegingen over tot centralisering (voorspelbaarheid en lage transactiekosten). De onderzoeksresultaten lijken vergelijkbaar met de bevindingen van Thörnqvist (1999) die beweerd dat in de Zweedse industrie beleidsintenties van werkgevers gericht waren op loonflexibiliteit op microniveau, maar dat de loonvorming niet aantoonbaar is gedecentraliseerd. Ook Bowman (2001), die de Noorse arbeidsverhoudingen analyseert, wijst op de voordelen van centralisering voor werkgevers. De resultaten staan op gespannen voet met veronderstellingen van vele andere wetenschappers die de behoefte aan flexibilisering en toenemende differentiatie tussen arbeidsorganisaties koppelen aan onomkeerbare decentralisering.

In de woorden van Traxler (1995) kan worden gesteld dat in Nederland sprake is van *organi-*

zed decentralization omdat de overheid en de CAO-partijen weinig blijk geven van verminderde organiserende capaciteiten. Vanwege de gematigde decentralisatie en de trend van empowerment, lijken de institutionele vernieuwingen in ons land vergelijkbaar met die in andere continentale Europese landen, waarin volgens Ferner & Hyman (1998) sprake is van *'controlled and co-ordinated devolution of functions from higher to lower levels of the system'*.

Er is weinig reden te veronderstellen dat de hierboven beschreven beleidsroute in de nabije toekomst zal worden verlaten. Ongecontroleerde decentralisatie vanuit de overheid staat op gespannen voet met de onverminderde ambitie van de overheid om te blijven sturen. Ook zijn er geen aanwijzingen dat CAO-partijen een meer wilde route willen volgen of daartoe worden aangezet door hun achterban. De behoefte van individuele werkgevers in Nederland aan onderlinge coördinatie en stabiele arbeidsverhoudingen zijn in deze cruciaal. Het lijkt typisch des 'polderlands' dat in de 'nieuwe economie' (ICT-sector) CAO-vorming is ontstaan en dat het uitzendwezen in toenemende mate is gereguleerd. In de 'oude economie' ligt aanpassing van oude institutionele structuren in de lijn der verwachting. Gewezen kan worden op de recentelijk ingevoerde openingsclausules in de metalekro-CAO waarmee bedrijven of branches met instemming van vakbonden van een groot aantal CAO-bepalingen mogen afwijken. Ook zal de meer volwassen geworden positie van OR'en in sommige sectoren en bedrijven ertoe leiden dat vakbonden meer bereid zijn om OR'en een belangrijke rol te geven. Maar de grenzen van verdere delegatie naar OR'en lijkt in een aantal sectoren al in zicht te zijn vanwege het beperkt functioneren van OR'en en het feit dat OR'en zelf ook weinig behoefte hebben aan overleg over arbeidsvoorwaarden (Van het Kaar & Looise, 1999; Tros 2001c). Met name decentralisering naar het niveau van individuele werknemers ligt voor de hand vanwege deels overlappende belangen van werkgevers (om binnen bepaalde kaders te differentiëren) en werknemers (die specifieke voorzieningen wensen).

Deconcentratie

Er is te weinig onderzoek gedaan om uitspraken te kunnen doen over een eventuele toe-

name van afwijking van centrale regels op decentraal niveau.

Wel blijkt dat steeds meer aspecten van de arbeidsverhoudingen niet substantieel met CAO's zijn te regelen. Vooral in arbeidsorganisaties die veel veranderingen ondergaan, neemt het overleg in kwantitatief en kwalitatief opzicht toe en ontstaat er in toenemende mate differentiatie in het personeels- en organisatiebeleid waardoor de feitelijke arbeidssituatie van werknemers in toenemende mate bepaald wordt door afspraken die met de OR en op de werkvloer worden gemaakt. Dit blijkt met name het geval te zijn in de metalekro-industrie, waardoor (deels) sprake is van bevestiging van de hypothese dat modernisering van oude Tayloristische productie-organisaties tot meer decentrale arbeidsverhoudingen leidt. Ook in de casus van het bankwezen blijkt duidelijk sprake te zijn van *multi-level regulation* (Madsen et al., te verschijnen), maar hier is de trend meer ambigu omdat ook de invloed van de vakbonden op de arbeidsverhoudingen binnen bankbedrijven toeneemt.

Verdere deconcentratie in ons stelsel van arbeidsverhoudingen is te verwachten. Gezien het groeiend aandeel anderhalf- en tweeverdieners op de arbeidsmarkt zal het overleg op de werkvloer over onder meer deeltijdwerk, flexibele arbeidstijdpatronen en verlof verder toenemen. Vanwege het toenemend belang dat aan (levenslange) employability en verschillende transitie op de arbeidsmarkt wordt gehecht, zal ook de decentrale besluitvorming over scholing, loopbaanontwikkeling en afstemming tussen arbeid en andere maatschappelijk 'sferen' waarin werknemers (willen) verkeren, intensiveren. Deze onderwerpen laten zich maar zeer beperkt sturen vanwege de behoefte aan maatwerk op decentraal niveau en vanwege uitvoeringsproblemen van de sociale partners als CAO's te breed worden (Inja, 1999).

Empowerment

Er lijkt zich een proces af te tekenen waarin de overheid en de CAO-partijen in toenemende mate kiezen voor de beleidsroute van empowerment van decentrale actoren. Maatwerk op decentraal niveau is belangrijk, maar kan niet worden bewerkstelligd door enkel afschaffing van strikte regels of afzijdigheid van centrale partijen, aldus de (impliciete) beleidsfilosofie achter empowerment. Het lijkt een geëigende

route om werknemers te ondersteunen bij het maken van transitie tussen maatschappelijke 'sferen' van werk, scholing, uittreding en privé-activiteiten (Schmid, 2000). De wetgeving op het terrein van deeltijdwerk en verlof is waarschijnlijk het begin van een langere reeks van wettelijke faciliteiten voor werknemers.

In sommige casestudies is een trend gesignaleerd waarin de bescherming van werknemers minder gebaseerd wordt op substantiële rechten en meer op procedurele rechten. Dit is zowel in het bankbedrijf als bij Philips het geval op het terrein van employability. De omzetting van de CAO als 'bijbel' van ver- en geboden naar de CAO als 'hand- of werkboek' voor het bedrijfsmanagement, OR'en en individuele werknemers, lijkt zich tot strategisch beleid van sommige bonden te ontwikkelen (Koozevaar, 2000, FNV, 2001). Dat er grenzen zijn aan de effectivering van niet-verplichtende CAO-regels toont recent onderzoek aan (Koolmees & Russo, 2001), maar alternatieven zijn er soms niet.

De processen tezamen duiden op handhaving en langzame aanpassing van 'oude' instituties als CAO's, vakbonden, werkgeversverenigingen, overlegstructuren op landelijk niveau en de overheid in haar ordenende, sturende en waarborgfunctie in de arbeidsverhoudingen. Gereguleerde decentralisering en empowerment zijn strategische keuzes om de functies van coördinerende centra en belangrijke knooppunten in de arbeidsverhoudingen te kunnen blijven vervullen. Of hiermee ook in de toekomst de sturende kracht van wet en CAO's in de feitelijke arbeidsverhoudingen binnen ondernemingen wordt behouden of verhoogd, zal nader onderzoek moeten uitwijzen.

Noten

- 1 Geelhoed (1989) onderscheidt een ordenende-, presterende-, waarborg- en sturende functie van de overheid in het sociaal-economisch proces.
- 2 Daarnaast, maar in beduidend mindere mate, is sprake van *centralisatie* omdat op sommige deel-terreinen de overheid wettelijke normen aantrekt.
- 3 Merk op dat ook op een ander terrein van de arbeidsverhoudingen, namelijk dat van arbeidsvoorziening, sprake is van decentralisatie van overheid naar sociale partners (Sol, 2000). Opmerkelijk is dat ook op dit terrein vanaf medio ja-

ren negentig de overheid meer sturende ambities krijgt (net als op het terrein van werknemersverzekeringen en dat van 'arbeid & zorg').

Literatuur

- Albeda, W., W.J. Dercksen & F.H. Tros (1998), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Alen, A. (1975), *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisme, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule.
- ATOS (1996), *Invoering CAO bankbedrijf 1995-1998: enquêteresultaten Unieleden en Enquête-resultaten ondernemingsraden*, Amsterdam: ATOS.
- Bowman (2001), *Organized employers and the rise and persistence of centralized wage-setting in Norway*, Paper IIRA 6th European Congress, juni 2001, Oslo.
- Calmfors, L. & J. Driffill (1988), 'Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance', in: *Economic Policy*, april 1988.
- Crouch, C. (1994), *Industrial relations and European state traditions*, Oxford: Clarendon Press.
- Ctsv (1999), *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998*, Zoetermeer: College van toezicht sociale verzekeringen.
- EIB (2000), *Winstdeling en aandelenparticipatie in de bouw*, Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Ferner, A. & R. Hyman (1998), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Blackwell.
- FME-CWM (1997), *Landelijk Arbeidsvoorwaardenonderzoek 1996/1997*, Zoetermeer: FME-CWM.
- FME-CWM (2000), *Rapport Arbeidsvoorwaardenonderzoek 2000*, Zoetermeer: FME-CWM.
- Geelhoed (1989), 'De afhankelijke overheid', in: *ESB*, 14 augustus 1989.
- FNV (2001), *Ruimte voor de CAO: jaarboek 2000/2001*, Amsterdam: FNV.
- Heijden, P.F. van der (1998), 'WOR 1998', in *SMA*, mei 1998.
- Heijden, P.F. van der & F.M. Noordam (2001), *De waarde(n) van het sociaal recht. Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun werking*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2001-I, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Inja C. (1999), 'De toekomst van de cao', in: *ESB*, 13 augustus 1999.
- Kaar, R.H. van het & J.C. Looise (1999), *De volwassen OR*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Katz, H.C. (1993), 'The decentralization of collective bargaining: a literature review and comparative analysis', in: *Industrial and Labor Relations Review* 47 (1) 3-22.
- Koolmees, W. & G. Russo (2001), *Retoriek in CAO's*, in: *ESB*, 26 oktober 2001.
- Koozevaar, C. (2000), *Strategische arbeidsvoorwaar-*

- denvorming*, Amsterdam: Mets en Schilt.
- Madsen, J.S., S.K. Andersen & J. Due (te verschijnen), *From centralised decentralisation towards multi-level regulation*, Paper IIRA 6th European Congress, juni 2001, Oslo.
- Meer, M. van der & E. Smit (red.) (2000) *Innovatie of imitatie? CAO-vernieuwing op ondernemingsniveau*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv.
- Mevissen, J.W.M., R. Knecht & W.S. Zwinkels et al. (2001), *Arbeidstijden in overleg? Evaluatie van de Arbeidstijdenwet*, Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Nagelkerke, A. (1992), *Instituten en economisch handelen*, Tilburg: Tilburg University Press.
- Nagelkerke, A.G. & W.F. de Nijs (1994), *Regels rond arbeid*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers.
- Nagelkerke, A. & T. Wilthagen (2000), 'Op weg naar een institutionele mozaïek: de Nederlandse arbeidsverhoudingen aan het begin van de 21e eeuw', in: *SMA*, 2000 (4) 156-165.
- OECD (1997), *Employment Outlook*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pontusson, J. & P. Swenson (1996), 'Labour markets, production strategies, and wage bargaining institutions: The Swedish employer offensive in comparative perspective', *Comparative Political Studies*, 29 (2) 223-250.
- Popma, J. (1999), 'Verprivaatrechtelijking van arbeidsomstandigheden?', in: P.F. Van der Heijden et al. (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 149-189.
- Riel, B. van & M. Wilke (1993), 'Coördinatie van loonvorming in Nederland', in: *ESB*, 8 december 1993.
- Schmid, G. (2000), 'Transitional labour markets. A new European employment strategy', in: B. Marin, D. Meulders & D.J. Snower (eds.), *Innovative employment initiatives*, Aldershot: Ashgate, 223-254.
- Sol, E. (2000), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland*, Den Haag: Sdu.
- Streeck, W. (1993), 'The rise and decline of neocorporatism', in: L. Ulman et al. (eds.), *Labor and an integrated Europe*, Washington D.C.: The Brookings Institutions, 80-101.
- SZW (1991), *Bovenwettelijke uitkeringen in cao's*, Den Haag: DCA, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (1995), *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 1994*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Teubner, G. (1994), 'Company interest. The public interest of the enterprise 'in itself'', in: R. Rogowski & T. Wilthagen, *Reflexive labour law*, Deventer: Kluwer, 21-52.
- Teulings, C. (1996), *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*, Amsterdam: Welboom.
- Thörnqvist, Chr. (1999), 'The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective', *European Journal of Industrial Relations* 5 (1), 71-87.
- Tijdens, K. (1997), *De 36-urige werkweek bij de banken. Een analyse van verschillen tussen banken*, Research paper nr. 8 van het FMO-onderzoek 'Zeggenschap over arbeidstijden', Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Toren, J.P. van den (1996), *Achter gesloten deuren: CAO-overleg in de jaren negentig*, Amsterdam: Welboom.
- Traxler, F. (1995), 'Farewell tot labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations', in: C. Crouch & F. Traxler (eds), *Organized industrial relations in Europe: what future?*, Aldershot: Avebury, 3-19.
- Tros, F.H. (2000a), *Schuivende marges*, Alphen aan den Rijn: Samsom/NVP.
- Tros, F.H. (2001), 'De waarde en beperkingen van longitudinale en comparatieve CAO-
- Tros F.H. (2001b), 'Decentralisatie van arbeidsverhoudingen: de casus arbeidstijden', in: *SMA*, november/december 2001.
- Tros, F.H. (2001c), 'Tijd voor overleg: evaluatie Arbeidstijdenwet', in: *Zeggenschap* 12 (3) 16-19.
- Visser, J. (1994), 'European trade unions: the transition years', in: R. Hyman & A. Ferner (eds), *New frontiers in European industrial relations*, Oxford: Blackwell, 80-107.
- Visser, J. & A. Hemerijck (1997), *'A Dutch miracle'. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiel, H.P. van der (1999), *Loondifferentiatie in Nederland na 1969: een sectorale invalshoek*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wilthagen T. (1999), 'Veranderingen in het domein van de rechtsorde van de arbeid. Arbeid en zorg tussen publiek en privaat', in: P.F. van der Heijden et al. (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu, 227-263.
- Zuthem, H.J. van (1979), 'Processen en typen van decentralisatie', in: H.J. van Zuthem et al. (red.), *Decentralisatie: moeilijkheden en mogelijkheden*, Deventer: Kluwer.