

De 'zachte' sturing van de arbeidsvoorwaardenvorming¹

*Gijs van Houten
en René Torenvlied*

Drs. G. van Houten is assistent in opleiding en dr. R. Torenvlied is universitair docent beleidssociologie; beiden zijn verbonden aan de capaciteitsgroep Sociologie van de Universiteit Utrecht en het Interuniversitair Centrum voor Sociaal-wetenschappelijke theorievorming en methodenontwikkeling (ICS) aldaar.

Adres: Heidelberglaan 1
3584 CS Utrecht

Samenvatting

In dit artikel wordt het begrip 'doorwerking' besproken als criterium voor de evaluatie van strategische, kaderstellende plannen en algemene beleidsaanbevelingen. Er wordt een korte introductie gegeven van de problematiek van doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Deze aanbevelingen zouden uiteindelijk moeten doorwerken in CAO-akkoorden die worden afgesloten binnen sectoren en bedrijven. Besproken wordt hoe doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid kan worden vastgesteld en welke mogelijke verklaringen voor doorwerking kunnen worden geformuleerd.

1 Inleiding: de gefragmenteerde totstandkoming van arbeidsvoorwaarden

In de wetenschappelijke studie van beleidsprocessen wordt beleid vaak gekoppeld aan de overheid, terwijl de besluitvorming en beleidsuitvoering op verschillende beleidsgebieden niet aan de overheid zijn voorbehouden. De beleidsbepaling onttrekt zich aan directe sturing en beleid van de Nederlandse overheid (Torenvlied en Hakfoort 2001). Een sprekend voorbeeld is het terrein van de arbeidsvoorwaardenvorming. Het bedrag dat maandelijks in het loonzakje van de Nederlandse werknemer terecht komt, het aantal verlofdagen dat hij op kan nemen en de mate waarin zijn baas meebetaalt aan bijscholing, worden bepaald door private belangenorganisaties die elkaar ontmoeten in formele en informele overlegcircuits op verschillende niveaus (Hemerijck 1998).

Is er eenheid te bespeuren in de beleidsvorming en -uitvoering binnen dit gelaagde en gefragmenteerde besluitvormingssysteem? Eenheid zou tot uitdrukking moeten komen in de mate waarin centraal geformuleerde aanbevelingen *doorwerken* in decentrale afspraken. De wijze waarop deze eenheid kan worden bestudeerd, is niet alleen een be-

langrijke (beleids)wetenschappelijke vraag. Nu, twintig jaar na het beroemde 'Akkoord van Wassenaar', is deze vraag meer dan gerechtvaardigd, gezien het feit dat de eenheid in het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming (weer) expliciet ter discussie wordt gesteld.

Eenheid in het arbeidsvoorwaardenbeleid

Vakcentrales en centrale werkgeversorganisaties ontmoeten elkaar in het voor- en najaarsoverleg met de regering, en in het overleg in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad. Buiten het voor- en najaarsoverleg is de overheid niet rechtstreeks betrokken bij het overleg in de Stichting van de Arbeid. Voorzitters van de Stichting zijn de voorzitters van de centrale werkgeversorganisatie VNO-NCW en de vakcentrale FNV. Hiernaast hebben aan werkgeverszijde drie leden van de VNO-NCW zitting, twee van MKB-Nederland en twee van LTO-Nederland. Tezamen vormen zij de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties. Aan werknemerszijde hebben drie leden van de FNV zitting in het bestuur van de Stichting, twee leden van de CNV en twee leden van de MHP. Tezamen vormen zij de werknemersgeleding binnen de Stichting, de CFM. De afspraken in de Stichting van de Arbeid worden neergelegd in een Centraal akkoord of aanbeveling.

Op decentraal niveau worden de arbeidsvoorwaarden door vakbondsonderhandelaars en vertegenwoordigers van werkgevers, of het management van een onderneming, vastgelegd in CAO's. CAO-onderhandelingen vinden plaats in een uiterst pluriform geheel van bedrijfstakken en afzonderlijke ondernemingen.

Het gefragmenteerde en gedecentraliseerde systeem van CAO-onderhandelingen wordt bijeengehouden door twee convergerende krachten: (1) een horizontale kracht die werkt via een logica van onderhandeling en (2) een verticale kracht die werkt via een logica van coördinatie. De onderhandelingslogica zorgt ervoor dat, op ieder niveau, belangenorganisaties van werkgevers en werknemers elkaar tegemoetkomen door middel van ruilen. Naarmate de onderhandelingen meer decentraal plaatsvinden, drukken de specifieke omstandigheden van de betreffende onderneming of bedrijfstak een steeds zwaarder stempel op de inhoud van het overleg. De coördinatielogica zorgt ervoor dat er een zekere eenheid bestaat in het beleid en het eisenpakket van on-

derhandelaars die zijn aangesloten bij dezelfde werkgeversorganisatie of vakbond. Hierdoor kunnen deze organisaties trachten hun arbeidsvoorwaardenbeleid te coördineren over verschillende ondernemingen en bedrijfstakken.

Het voeren van een effectief macro-economisch beleid – zoals bijvoorbeeld een passend conjunctuurbeleid, de bescherming van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, het vergroten van de werkgelegenheid, de beperking van inflatie, of voorkoming van een oververhitting van de economie door een sterke groei van het besteedbaar inkomen – is afhankelijk van de uitkomsten van de arbeidsvoorwaardenvorming.² Vanuit de optiek van de beleidsvoerder zou aan tenminste twee condities moeten worden voldaan. Ten eerste dienen er centrale beleidsafspraken te worden gemaakt tussen de sociale partners, waarin, vanuit het perspectief van de beleidmakers, negatieve effecten (van bepaalde CAO-akkoorden) worden voorkomen en maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen in gang worden gezet. Dit overleg vindt plaats in de Stichting van de Arbeid. Ten tweede dient een zekere eenheid te bestaan in de arbeidsvoorwaardenvorming, waardoor de uitkomsten van het gefragmenteerde, pluriforme CAO-overleg zich ontwikkelen in de richting van de centrale beleidsafspraken. In de praktijk lijkt de overheid de centrale afspraken te flankeren met financiële bijdragen en fiscale maatregelen. Van Kersbergen (1991, 278) geeft een sprekende typering van de rol van de overheid met de trefwoorden 'passiviteit' en 'generositeit.'

Een korte historische achtergrond

Twintig jaar geleden werd met het Akkoord van Wassenaar, de grondslag gelegd voor het huidige systeem van arbeidsvoorwaardenvorming in Nederland.³ Het Nederlandse arbeidsvoorwaardenbeleid kende daarvoor een uiterst woelige geschiedenis. In 1968 verliet de Nederlandse overheid de centrale loonpolitiek, die de lonen niet meer in de hand kon houden bij een krappe arbeidsmarkt. De overheid hield zich slechts het recht voor om onder uitzonderlijke omstandigheden loonmaatregelen te formuleren en in te grijpen in afzonderlijke CAO's. In de jaren die volgden, polariseerden de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en ontstonden er grote arbeidsconflicten. In de periode

vanaf 1971 werd er continu bilateraal overleg gevoerd tussen centrale werkgevers- en werknemersorganisaties vanwege een dreigende inflatie en een massale werkloosheid. In 1972 werd er wel een centraal akkoord gesloten tussen koepelorganisaties van werkgevers en werknemers, maar deze overeenkomst kon op weinig draagvlak rekenen bij de aangesloten decentrale vakbonden en boette daarmee in op haar pacificerende werking. Dat jaar werd gekenmerkt door een verbeterde strijd in de industriesector. De tijdelijke afspraken met betrekking tot een degressieve prijscompensatie, die uit het conflict voortvloeiden, vormden voor de werkgeversorganisaties de aanleiding om op hun beurt het centraal akkoord voor 1974 te verwerpen (Windmuller, De Galan en Van Zweeden 1985, 230-234).

Aan de periode van strijd binnen en tussen organisaties van werkgevers en werknemers kwam een einde toen de oliecrisis zich begon te ontwikkelen. De regering-Den Uyl legde op 18 januari 1974 de vrije arbeidsvoorwaardenvorming aan banden. In 1976 bevroor zij de lonen voor een half jaar. Deze maatregelen leidden tot een verslechtering van de verhouding tussen werknemersorganisaties enerzijds en overheid en werkgevers anderzijds. Sociale conflicten bleven tot 1982 voortbestaan, mede omdat het kabinet-Van Agt tot 1982 bleef interveniëren in de loonvorming. In 1982 waarschuwt het Centraal Planbureau dat zijn raming van de werkloosheid voor 1985, namelijk 500.000 werklozen, reeds in 1982 zal worden bereikt. De vakbeweging neemt vervolgens een strategie aan van loonmatiging (Windmuller, De Galan en Van Zweeden 1985, 256; Visser en Hemerijck 1997, 81). De verbetering van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven werd mede gefinancierd uit een lage brutoloonstijging. De vakcentrale FNV verliet zelfs de eis tot prijscompensatie, mits de opbrengst ervan zou worden besteed aan arbeidsduurverkortung, zodat de werkgelegenheid zou worden bevorderd.

Het jaar 1982 zou een keerpunt blijken te zijn, waarop eindelijk een centraal akkoord werd bereikt. Na uitgebreide voorbereidende werkzaamheden werd, in nauw overleg met ministers uit het kabinet-Lubbers I, het Akkoord van Wassenaar gesloten, getiteld: 'Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid' (Stichting van de Arbeid 1982). Het was een door de centrale partners geformuleerde leidraad voor het handelen van

een uiterst groot aantal aangesloten decentrale organisaties van werknemers en werkgevers (Van den Akker 1997; Albeda, Dercksen en Tros 1998; Delsen 2000). Het Akkoord van Wassenaar was vooral ook nieuw omdat het slechts een leidraad betrof en niet een dwingend besluit, of opdracht. De tekst van het akkoord was eigenlijk ondergeschikt aan het feit dat het akkoord er lag. De toonzetting van het akkoord straalde namelijk een eensgezindheid van de sociale partners uit, zonder daarbij de indruk te wekken dat er sprake was van een gedetailleerd decreet van bovenaf zoals bijvoorbeeld in de jaren vijftig gebruikelijk was (Van Bottenburg 1995, 196).

Sociale akkoorden na 'Wassenaar'

In de jaren tachtig en negentig produceert de Stichting van de Arbeid een ware stortvloed aan specialistische aanbevelingen en meer algemene, op de arbeidsvoorwaardenvorming gerichte sociale akkoorden. Aan de eerste conditie voor een terughoudende opstelling van de overheid werd derhalve voldaan.

Het belangrijkste kenmerk van al deze aanbevelingen en sociale akkoorden betreft evenwel hun *status van aanbeveling*. De teksten van de akkoorden zijn vaak opzettelijk geformuleerd in zeer algemene termen en vormen slechts een leidraad tot handelen voor vakcentrales, werkgeversorganisaties en CAO-onderhandelaars. Deze status werd destijds, bij het Akkoord van Wassenaar reeds door velen gezien als een belangrijke tegenslag voor de vakbeweging. Men dacht dat de invloed van de vakbeweging op de arbeidsvoorwaardenvorming hiermee slechts een symbolische en kunstmatige zou worden (Visser en Hemerijck 1997, 82). De vage formulering en de afwezigheid van een 'decreet van bovenaf' bleek voor de onderhandelaar van de vakcentrale FNV, Kok, en voor de onderhandelaar van werkgeverskoepel VNO, Van Veen, een belangrijke voorwaarde om goedkeuring te verkrijgen van de bij hen aangesloten organisaties (Van Bottenburg 1995, 195-197).

In 1993, tien jaar na Wassenaar, dreigt de opgaande economische conjunctuur om te slaan. De lonen lijken te veel te stijgen en minister De Vries uit het kabinet-Lubbers III dreigt met een looningreep. De sociale partners besluiten een adempauze in te lassen van twee maanden waarin geen CAO-overleg mag plaatsvinden. Ook verschijnt er op 16 december van datzelfde jaar een nieuw centraal akkoord, getiteld 'Een Nieuwe Koers' (Stichting van de

Arbeid 1993). In dit akkoord wordt opnieuw loonmatiging aanbevolen, alsmede verdergaande decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming naar het ondernemingsniveau. Wederom wordt hiervoor door werkgevers arbeidsduurverkorting mogelijk gemaakt en wordt een grotere rol van ondernemingsraden toegestaan. Vier jaar later, op 9 december 1997, verschijnt het centraal akkoord 'Agenda 2002,' waarin opnieuw loonmatiging wordt afgesproken (Stichting van de Arbeid 1997). Nu komt een nieuw thema op tafel te liggen: 'employability'. Dit is een overkoepelende term voor bredere inzetbaarheid van werknemers ten behoeve van de flexibiliteit in het bedrijf en ten behoeve van de verdere (loopbaan)ontwikkeling van werknemers.

Daarna gaat het steeds beter met de Nederlandse economie en komt de ruil van loonmatiging tegen arbeidsduurverkorting steeds minder voor de hand te liggen. Krapte op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren geeft aanleiding tot hoge looneisen van bepaalde vakbonden, zoals bijvoorbeeld in de bouw. Een poging om een nieuw centraal akkoord te sluiten in 1999 mislukt daarom. Wel lukt het om op 26 oktober 1999 een herbevestiging van Agenda 2002 te formuleren. In deze herbevestiging komt een belangrijke, nieuwe vraag aan de orde over het functioneren van sociale akkoorden:

'Nu, bijna twee jaar later en halverwege de looptijd van de Agenda 2002 kan geconstateerd worden dat deze geleidelijk aan op tal van onderdelen en in steeds meer CAO's daadwerkelijk invulling krijgt, waarmee tevens een belangrijke bijdrage is geleverd aan de positieve economische en werkgelegenheidsontwikkeling van de laatste jaren. De Agenda 2002 is echter nog niet volledig en overal geïmplementeerd' (Stichting van de Arbeid 1999).

Niet meer staat voorop dát een akkoord wordt gesloten, hoe vaag ook geformuleerd en hoe zeer ook een aanbeveling, in plaats van een opdracht tot handelen. De aandacht is verschoven naar de implementatie van de sociale akkoorden, naar de vraag of centrale akkoorden wel *doorwerken* in de decentrale CAO-onderhandelingen.⁴ De tweede conditie voor een terughoudende overheid, namelijk een zekere mate van eenheid in de arbeidsvoorwaardenvorming, is steeds sterker in de belangstelling komen

te staan. Dat is niet verwonderlijk, gegeven het vrijblijvende karakter van de centrale aanbevelingen alsmede de toenemende spanningen *binnen* de organisaties van werknemers. Met de krapte op sommige arbeidsmarkten, stellen bepaalde vakbonden looneisen die indruisen tegen de aanbeveling van loonmatiging die door de eigen vakcentrales zijn ondertekend.⁵

Met het aantreden van het kabinet-Balkenende is de doorwerking van centrale beleidsafspraken tussen vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers ook expliciet op de politieke agenda beland. In het regeerakkoord schrijven de coalitiepartijen CDA, LPF en VVD:

'Het algemeen verbindend verklaren van CAO's wordt niet ter discussie gesteld, ervan uitgaande dat de sociale partners de verantwoordelijkheid nemen om goede afspraken in de Stichting van de Arbeid te maken en na te komen.'⁶

Twintig jaar na Wassenaar lijkt het vraagstuk van doorwerking van sociale akkoorden minstens even belangrijk te zijn geworden als de totstandkoming ervan. Kennelijk is het voor de nieuwe regering niet meer voldoende dat de sociale partners in staat zijn om een centraal akkoord af te sluiten – als een gedeelde wilsverklaring –, maar verwacht men tevens dat het bereikte akkoord expliciet 'doorwerkt' in de CAO's die worden afgesloten in uiteenlopende sectoren en ondernemingen.

2 Doorwerking als overeenstemming tussen centrale beleidsafspraken en het decentrale cao-overleg

Het moment van twintig jaar na Wassenaar geeft aanleiding om aandacht te schenken aan het vraagstuk van maatschappelijke sturing via, ogenschijnlijk, vrijblijvende aanbevelingen. Aanbevelingen worden geformuleerd in een systeem van gelaagde collectieve besluitvorming, waarbij gezagsverhoudingen tussen de niveaus lijken te ontbreken. In dit systeem bestaat een mix van zelfregulering en bindende collectieve besluitvorming (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000a). Wat kunnen wij eigenlijk verwachten aan samenhang in dit complexe, pluriforme systeem?

Dit themanummer gaat in dit kader nader in op

de 'ruggengraat' van de arbeidsvoorwaardenvorming: het verband tussen enerzijds de centrale beleidsafspraken van koepelorganisaties werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid en anderzijds de uitkomsten van het pluriforme, decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg – de CAO-akkoorden. De inhoudelijke overeenstemming wordt in de wetenschappelijke literatuur (zie Van Heertum-Lemmen en Wilthagen 1996; Akkerman en Torenvlied 2002) en in de beleidspraktijk (zie Arbeidsinspectie 2002) meestal aangeduid met het begrip 'doorwerking'. Doorwerking is hier het begrip dat de uitkomsten van centrale en decentrale onderhandelingen met elkaar verbindt.

In deze paragraaf zullen wij eerst nader ingaan op het begrip doorwerking. Dit begrip wordt in de beleidswetenschappelijke literatuur veelvuldig gehanteerd. Vervolgens gaan wij kort in op de huidige stand van zaken in het onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Ten slotte presenteren wij de overkoepelende vraagstelling van de bijdragen.

Het begrip 'doorwerking' in de beleidswetenschappelijke literatuur

De elfde druk van de 'Dikke van Dale' (Geerts, Heestermans en Kruyskamp 1989) vermeldt onder 'doorwerken': '-3. (van krachten, beginsels enz.) zijn werking geleidelijk verder uitstrekken, verder doen gevoelen'. Deze betekenis heeft, vooral vanwege de invoeging van het woord 'geleidelijk' meer een passieve connotatie, dan een actieve insteek, die in de beleidswetenschappelijke literatuur veel wordt gebruikt.

Het begrip 'doorwerking' wordt in de beleidswetenschappelijke literatuur gekoppeld aan verschillende aspecten van overheidsbeleid. Zo richten Herweijer, Hummels en Van Lohuizen (1990) zich op de evaluatie van *beleids perspectieven* in brede indicatieve plannen, zoals bijvoorbeeld Planologische Kernbeslissingen. Zij kiezen voor het begrip doorwerking, omdat volgens hen criteria als doelbereiking en conformiteit ontoereikend zijn. Zij stellen dat een perspectief doorwerkt indien het 'een serieuze rol speelt in de afwegingsprocessen die leiden tot besluiten of handelingen'. Mastop en Faludi (1993, 73) richten zich op de doorwerking van strategische plannen en preciseren doorwerking nader als het 'aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluit-

vormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) danwel zichzelf geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraak of niet.'

In beide definities ligt de nadruk op het gedrag van organisaties of personen, waardoor er sprake is van een procescriterium van doorwerking. Vanuit een meer instrumenteel perspectief richten Maarsse en Moen (1991, 134) zich op de doorwerking van *beleidsinstrumenten*, hetgeen zij definiëren als 'de invloed van [een] instrument op het gedrag van organisaties die deel uitmaken van de doelgroep van het beleid'.

Er wordt in de literatuur een belangrijk onderscheid gemaakt tussen doorwerking als *proces* en doorwerking als *conformiteit* (Mastop en Faludi 1993; De Lange 1995). Het is wat verwarrend, omdat verschillende auteurs dit onderscheid tegenovergesteld definiëren. Wij geven het onderscheid weer van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen (1990, 61-64). Zij spreken van doorwerking indien beleidsmakers: (a) bekend zijn met de inhoud van plannen, aanbevelingen, of principes; (b) de plannen, aanbevelingen of principes in overweging nemen; en (c) er ook mee instemmen. Zij spreken van conformiteit indien operationele besluiten en feitelijke handelingen in overeenstemming zijn met de bredere taakstellingen.

Doorwerking als overeenstemming tussen collectieve uitkomsten

Zoals wij hierboven hebben omschreven, spreken wij liever van doorwerking in de zin van conformiteit: de inhoudelijke overeenstemming tussen brede, centrale aanbevelingen en meer concrete CAO-afspraken. De procesindicatoren, zoals de kennis/overweging van aanbevelingen en de instemming ermee, willen wij liever reserveren voor een *verklaring* van doorwerking. Wij hebben een aantal redenen voor onze omschrijving. In de eerste plaats kan doorwerking onderzocht worden op allerlei niveaus van besluitvorming. In de tweede plaats kan doorwerking nooit plaatsvinden, zonder dat een centrale aanbeveling is geformuleerd; het gaat niet om doorwerking van een 'idee' van één van de centrale partijen, maar van een afspraak die door compromis-

vorming of uitruil van onderwerpen tot stand is gekomen.

In de derde plaats zien wij doorwerking als een subtiel proces. Analytisch gezien kan er een situatie optreden waarin geen doorwerking plaatsvindt, terwijl er wel degelijk organisaties op decentraal niveau de aanbevelingen kennen, overwegen en ermee instemmen.⁷ In de decentrale besluitvorming kunnen deze organisaties de aanbevelingen in goed overleg wegruilen, of eenvoudigweg over te weinig macht beschikken om hun standpunt te realiseren. Analytisch gezien kan er ook doorwerking van aanbevelingen plaatsvinden zonder dat organisaties op decentraal niveau de aanbevelingen kennen, overwegen en ermee instemmen. Deze situatie treedt op wanneer hun decentrale onderhandelingsonderwerpen overeenstemmen met aanbevelingen, bijvoorbeeld omdat de decentrale onderwerpen de centrale thema's weerspiegelen. Dan is kennis, overweging en instemming helemaal niet noodzakelijk om doorwerking te garanderen. Beide situaties geven alternatieve verklaringen van doorwerking, vanuit de dynamiek van de onderhandelingsprocessen op en tussen de verschillende besluitvormingsniveaus.

Meting en verklaring van doorwerking

Het hierboven omschreven onderscheid tussen alternatieve verklaringen van doorwerking en de empirische meting van doorwerking is van belang bij de meting van doorwerking. Vaak zijn procesindicatoren abusievelijk niet gebruikt om doorwerking te verklaren, maar om doorwerking te meten.

Zo komen Van Heertum-Lemmen en Wilthagen (1996) en Wilthagen (1996) tot de conclusie dat aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid niet doorwerken, omdat CAO-onderhandelaars weinig kennis hebben van de aanbevelingen. Ook blijkt bij deze onderhandelaars vaak de wil afwezig om aanbevelingen over te nemen, omdat er bij deze onderhandelaars vaak een 'not-in-my-sector' mentaliteit heerst. Wanneer wij zouden uitgaan van deze procesindicatoren, dan kan dit leiden tot een onderschatting van de werkelijke mate van doorwerking, bijvoorbeeld indien allerlei kenmerken van het decentrale agenderings- en besluitvormingsproces garanderen dat de aanbevelingen wel degelijk naar voren komen in de onderhandelingsresultaten.

Bij de meting van doorwerking zullen wij ons

dus moeten richten op de inhoudelijke overeenstemming tussen de centrale aanbevelingen en de agenda en collectieve uitkomsten. Wij hebben dan een aantal meetmethoden voorhanden. In de eerste plaats kan worden gekozen voor de operationalisering van een centrale aanbeveling door één centrale actor. Rojer en Harteveld vergelijken in hun bijdrage in dit nummer de concrete operationalisering van 'verantwoorde loonkostenontwikkeling' door de FNV met een groot aantal CAO-loonstijgingen. Veranderingen in deze operationalisering zijn dan te vergelijken met veranderingen in CAO-lonen om doorwerking vast te stellen.

In de tweede plaats kunnen woordelijke overeenkomsten tussen beleidsteksten worden geturfd door middel van inhoudsanalyse. Dit veronderstelt dat doorwerking verloopt via de tekst van centrale akkoorden, nota's van koepelorganisaties en vakbonden, naar de teksten van CAO-akkoorden. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de doorwerking van de aanbevelingen over 'werving en selectie' door de Arbeidsinspectie (Peters en Van Hoom 2002), evenals de bijdrage van Van Santen in dit nummer.

In de derde plaats kan worden gekeken naar de inhoudelijke beoordeling van de onderhandelingsresultaten op decentraal niveau door de centrale onderhandelaars. Doorwerking kan dan worden gemeten door de overeenkomst tussen centrale en decentrale onderhandelingsonderwerpen en resultaten te herleiden uit interviews met sleutelinformanten. Een voorbeeld hiervan geven Torenvlied en Akkerman in dit nummer.

3 Vraagstelling en opzet van de bijdragen

Dit themanummer bestaat verder uit drie bijdragen waarin steeds verslag wordt gedaan van een theoretisch en empirisch onderzoek naar doorwerking van Stichtingsaanbevelingen. De vraagstelling van alle bijdragen in dit themanummer is tweeledig. Enerzijds wordt gepoogd te onderzoeken of er doorwerking heeft plaatsgevonden van recente aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid naar het decentrale niveau van het CAO-overleg. Anderzijds wordt getracht de vraag te beantwoorden hoe de aange troffen doorwerking kan worden verklaard.⁸ Iedere bijdrage benadert het vraagstuk van doorwerking vanuit een eigen invalshoek, maar werkt dezelfde drie vragen nader uit:

- 1 In hoeverre kunnen wij vaststellen of doorwerking van centrale aanbevelingen heeft plaatsgevonden? Dit is een methodische vraag.
- 2 In hoeverre heeft doorwerking van één of enkele aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid daadwerkelijk plaatsgevonden? Dit is een empirische vraag.
- 3 In hoeverre kunnen wij de aangetroffen doorwerking verklaren? Dit is een theoretische vraag.

In combinatie reiken de bijdragen in dit nummer van *b en m* verschillende methoden aan om de doorwerking van de centrale aanbevelingen vast te stellen, presenteren zij een eerste overzicht van de feitelijke doorwerking van centrale aanbevelingen en bieden zij een aanzet tot de verklaring van de doorwerking. Naast deze relevantie voor het centraal overleg twintig jaar na Wassenaar, hopen wij dat de bijdragen interessant zijn voor onderzoekers die zich toeleggen op de analyse van gelaagde systemen van besluitvorming die slechts op een 'zachte' wijze kunnen worden aangestuurd; door middel van aanbevelingen, beleidsprincipes, beleidsuitgangspunten en indicatieve plannen.

Actieve looncoördinatie

De bijdrage van Maurice Rojer en Laurens Harteveld gaat nader in op de operationalisering van de aanbeveling van 'verantwoorde loonkostenontwikkeling' door de vakcentrale FNV. Zij beschrijven de actieve looncoördinatie van de vakcentrale FNV, waarmee een aanvang werd gemaakt na het afsluiten van het centraal akkoord Een Nieuwe Koers in 1993. Rojer en Harteveld onderzoeken voor de periode 1994–2002 wat het effect is geweest van deze looncoördinatie op de doorwerking van de aanbeveling tot verantwoorde loonkostenontwikkeling die sedertdien stevast het belangrijkste thema van sociale akkoorden is geweest. Zij laten zien hoe de actieve looncoördinatie van één van de sociale partners een mechanisme is dat de doorwerking van verantwoorde loonkostenontwikkeling in het CAO-overleg kan verklaren.

De mate van doorwerking van de centrale aanbevelingen tot loonkostenmatiging wordt door de auteurs vastgesteld door het verschil te meten tussen de maximale looneis van de FNV en de (gemiddelde) loonafspraken in CAO-akkoorden. Zij laten zien dat in de periode 1994–2002 de trend in gemiddelde

CAO-loonafspraken samenhangt met de trend in de maximale looneis van de centrale FNV. Wel laten zij zien dat zich in enkele CAO-seizoenen omstandigheden voor hebben gedaan waarin de totale loonafspraken van een (soms groot) aantal CAO's de maximale looneis te boven gaan. Zij laten zien dat de operationalisering van een 'zachte' aanbeveling door een decentrale organisatie, gecombineerd met de 'harde' coördinatie door deze organisatie, van cruciaal belang is gebleken voor een succesvolle doorwerking.

Doorwerking in de volle breedte van het cao-overleg
De looneis is een belangrijke, maar relatief harde en eenduidige indicator. De bijdrage van Marte van Santen gaat nader in op de doorwerking van verscheidene, veel minder harde stichtingsaanbevelingen in de volle breedte van het CAO-overleg. Waar Rojer en Harteveld zich richten op een lange periode en verschillende sociale akkoorden, onderzoekt Van Santen verschillende thema's van één akkoord (Agenda 2002) voor de jaren 1998 en 1999. Zij formuleert verschillende verwachtingen voor de mate van doorwerking: (a) op verschillende besluitvormingsniveaus; (b) bij werkgevers versus werknemers; (c) met betrekking tot verschillende thema's; en (d) in de loop van de tijd.

De mate van doorwerking van het centraal akkoord Agenda 2002 wordt door de auteur vastgesteld door een inhoudsanalyse te verrichten op enerzijds de tekst van het centraal akkoord en anderzijds de teksten van tien werkgeversorganisaties, twintig vakbonden, 27 voorstellenbrieven en 17 CAO's. Met behulp van de inhoudsanalyses wordt een empirisch overzicht geboden van de daadwerkelijke doorwerking van het centraal akkoord Agenda 2002 binnen het gelaagde systeem van arbeidsvoorwaardenvorming. Zij laat zien dat: (a) doorwerking per thema verschilt; (b) dat doorwerking in het algemeen, maar niet altijd, afneemt naarmate het niveau van besluitvorming meer decentraal wordt; (c) doorwerking bij werknemersorganisaties groter is dan bij werkgeversorganisaties; en dat (d) doorwerking toeneemt, naarmate de tijd verstrijkt. Haar belangrijkste conclusie is dat doorwerking van centrale aanbevelingen niet onmiddellijk, maar op langere termijn plaatsvindt

Doorwerking in de diepte van de CAO-onderhandelingen

De bijdrage van René Torenvlied en Agnes Akkerman gaat nader in op de doorwerking in de 'diepte' van de CAO-onderhandelingen. Zij rapporteren over de doorwerking van hetzelfde centraal akkoord als Van Santen, namelijk Agenda 2002 in de agenda en de onderhandelingen van de CAO grootmetaal 1998. Centraal in deze bijdrage staat de vraag hoe doorwerking van sociale akkoorden kan worden *verklaard* zonder de aanwezigheid van formele sturingsinstrumenten. De auteurs onderzoeken hiertoe de besluitvorming over centrale onderhandelingen en de CAO-onderhandelingen.

De mate van doorwerking van het sociale akkoord wordt gemeten door de uitkomsten van de centrale onderhandelingsonderwerpen te vergelijken met de onderhandelingsonderwerpen die op de agenda van het CAO-overleg zijn gekomen en met de uitkomsten van deze onderhandelingsonderwerpen. Zij maken hiertoe gebruik van de methode van kwantitatieve besluitvormingsanalyse: de kwantitatieve inschattingen en kwalitatieve argumentaties van een aantal sleutelinformanten – nauw betrokken bij de onderhandelingen – in combinatie met modelsimulaties. Zij laten zien dat het draagvlak voor centrale aanbevelingen uit Agenda 2002 onder de centrale onderhandelaars, zoals verwacht, positief samenhangt met de agendering van deze aanbevelingen in het overleg over de CAO grootmetaal. Dit duidt erop dat vooral aanbevelingen die op grote steun kunnen rekenen, de agenda van het CAO-overleg halen. Daarnaast laten zij, aan de hand van de casus van de grootmetaal, zien hoe de dynamiek van het CAO-overleg ertoe kan leiden dat geagendeerde aanbevelingen soms worden 'weggeruild' tegen andere onderhandelingsonderwerpen. De agendering van aanbevelingen die op minder draagvlak berusten, leidt alleen tot een grotere doorwerking indien voldaan wordt aan een groot aantal complexe voorwaarden (zoals bijvoorbeeld de verdeling van standpunten over concrete onderhandelingsonderwerpen en de relatieve machtsverdeling van onderhandelaars), die per CAO kunnen verschillen.

Beoordeling en implicaties

Van Heertum-Lemmen en Wilthagen concludeerden in 1996 nog dat van de vier aanbevelingen die zij geanalyseerd hebben, er slechts één in 'redelijke'

mate doorwerking heeft gevonden. De Arbeidsinspectie (Peters en Van Hoorn 2002) wijst in een recente analyse op een weinig geconcretiseerde doorwerking van aanbevelingen op het punt van werving en selectie. De bijdragen aan deze aflevering van *b en m* wijzen toch in een andere richting: vrijwel alle aanbevelingen kennen een redelijke doorwerking. Daarbij wordt gewezen op verschillen in de mate van doorwerking tussen aanbevelingen, op het louterende effect van de tijd, en op de realiteit van het concrete CAO-overleg. De eenheid in het arbeidsvoorwaardenbeleid is zeker groter dan verwacht kan worden op grond van eenvoudige indicatoren zoals de kennis van centrale akkoorden bij CAO-onderhandelaars, de algemene termen waarin de akkoorden zijn verwoord, of de geringe mogelijkheden tot sturing en sanctionering binnen de koepelorganisaties.

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in de mate van doorwerking die optreden, is, volgens Torenvlied en Akkerman, het draagvlak op centraal niveau. Een breder draagvlak in de Stichting van de Arbeid gaat gepaard met grotere inspanningen van de individuele koepelorganisaties, om doorwerking te bewerkstelligen. Van Santen noemt daarnaast de mate waarin koepelorganisaties over sancties beschikken, en de mate waarin decentrale onderhandelaars daarvoor gevoelig zijn. Deze verklaringen zijn voor deel afgeleid uit de bureaucratietheorie. Hierbij is het van belang dat het vrijblijvende karakter van aanbevelingen kan worden gebruikt als een ventiel, waaruit enige lucht kan ontsnappen indien de druk te hoog oploopt, zoals Rojer en Harteveld laten zien.

Het is de vraag of sturing vanuit de overheidsorganisatie in staat kan zijn om betere prestaties te leveren dan de zelfsturing vanuit de sociale partners. Gegeven de toenemende productie van kaderwetgeving, beleidsprincipes, strategische nota's bij de overheid en de toenemende netwerkvervlochtening en afnemende hiërarchie, roepen de bijdragen zelfs de vraag op of analyse van doorwerking in gelaagde besluitvorming niet ook relevant kan zijn voor meer beleidsvelden dan die van de arbeidsvoorwaardenvorming.

Noten

- 1 Enkele delen van dit artikel zijn mede gebaseerd op Akkerman en Torenvlied 2002.
- 2 Calmfors en Driffill (1988) stellen dat daarom hetzij een volledig centrale coördinatie van arbeidsvoorwaardenvorming, danwel een volledig decentrale coördinatie van arbeidsvoorwaardenvorming door de markt, leidt tot economische voorspoed. De variant waarin afzonderlijke belangenorganisaties de arbeidsvoorwaardenvorming bepalen, leidt ertoe dat macro-economische effecten niet worden meegewogen in de gefragmenteerde onderhandelingen. Deze variant zou veel minder gunstige resultaten sorteren.
- 3 Hierbij gaat het niet om een uitputtend historisch overzicht, maar om de beschrijving van een belangrijke verandering in de appreciatie van sociale akkoorden, waardoor de doorwerkingsvraag op de voorgrond is komen te staan. Voor een historisch overzicht verwijzen wij naar Van Bottenburg 1995.
- 4 In hun leerboek over arbeidsverhoudingen in Nederland relateren Albeda, Dercksen en Tros (1998, 95) deze vraag aan de doorwerking van het minderhedenbeleid: 'Wel komt de vraag op of na de tegenvallende resultaten met betrekking tot de werkgelegenheid van etnische minderheden en langdurig werklozen afspraken en intentieverklaringen tussen de regering en de sociale partners op nationaal niveau wel "effectief" genoeg zijn. Met andere woorden, werken centrale aanbevelingen wel door in de inhoud van CAO's en worden CAO-afspraken wel geimplementeerd in bedrijven?'
- 5 Een goed voorbeeld van de effecten van verticale spanningen binnen organisaties van werknemers en werkgevers op de verhoudingen tussen hen, vormt het falende centraal akkoord uit de kerst van 2000, getiteld: 'Er is meer nodig' (Stichting van de Arbeid 2000). In dit 'kerstakkoord' werden, met hoge looneisen in de bouw van 6% in het achterhoofd, individuele scholingsplannen aanbevolen als ruilmiddel om loonkostenstijgingen tegen te gaan. Reeds enkele weken nadat het ak-

- koord was gesloten, liet de centrale werkgeversorganisatie vno-ncw weten slechts een beperkte interpretatie van scholingsmaatregelen te hanteren. Verwijten van de vakcentrales werden enigszins gesust, totdat eind maart en begin april informatie bekend werd over zeer hoge CAO-lonen. Minister Vermeend van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stuurt, onder druk van de Ministerraad, op 22 maart 2001 een brief naar de sociale partners. In deze brief roept hij werkgevers en werknemers op om de lonen te matigen. De vakbonden reageren furieus. 'Een betweterige brief', zo stelt het CNV in een reactie. Vervolgens zet werkgeversorganisatie vno-ncw op 31 maart 2001 vol de aanval in. Die zaterdag dreigt voorzitter Schraven van vno-ncw, in een interview in het *Financieele Dagblad*, het kerstakkoord op te zeggen en geeft hij bovendien te kennen dat hij twijfelt aan het nut van centrale akkoorden in het algemeen. Als reactie stelt ook het CNV het bestaansrecht van centrale akkoorden te willen heroverwegen.
- 6 Regeerakkoord juli 2002 op website <http://www.omroep.nl/nos/dossiers/formatie2002/algemeen/achtergrond-artikelen>. Als de CAO haar algemeen verbindende werking verliest, zal de CAO niet meer voor de bedrijfstak als geheel bindend en juridisch afdwingbaar zijn, maar alleen voor de werkgevers en werknemers die direct aan de CAO zijn gebonden. CAO-partijen gaan bij het ontbreken van een Algemeen Verbindend Verklaring (AVV) meer concurrentiedruk onder vinden van ongeorganiseerde werkgevers. Dit zou kunnen leiden tot instabieler arbeidsverhoudingen en toenemende arbeidsonrust.
 - 7 Mastop en Faludi (1993, 73) schrijven zelfs dat het bij doorwerking 'om het even [is] of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraak of niet'.
 - 8 Alhoewel een beoordeling van de aangetroffen doorwerking buiten het kader van dit themanummer valt, zullen enkele evaluerende opmerkingen worden gemaakt.

Literatuur

- Akker, J.L. van den, 1997, *Het Nederlandse model voor een succesvolle overleconomie*. Zoetermeer: FME-CWM.
- Akkerman, A. en R. Torenvlied, 2002 (te verschijnen), *De logica van het Nederlandse 'poldermodel': Horizontale besluitvorming, verticale coördinatie en de doorwerking van centrale akkoorden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Albeda, W., W.J. Dercksen en F.H. Tros, 1998, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan den Rijn/Diegem: Samson.
- Bottenburg, M. van, 1995, *Aan den Arbeid! In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid. 1945-1995*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Calmfors, L. en J. Driffill, 1988, 'Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance.' *Economic Policy*, 6: 13-61.
- Dekkers, C., 1999, *Arbeidsvoorwaardenbeleid op decentraal niveau: Een onderzoek naar de doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid*. Den Haag: Mimeo.

- Delsen, L., 2000, *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Geerts, G., Heestermans, H., en Kruskamp, C., 1989, *Groot woordenboek der Nederlandse taal/Van Dale; elfde, herziene druk*. Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie bv.
- Heertum-Lemmen, A.H. van en A.C.J.M. Wilthagen, 1996, *De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid*. Den Haag: Sdu.
- Hemerijck, A., 1998, 'Het leervermogen van de overleconomie.' In: F. Hendriks en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum, 117-134.
- Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen, 1990, *Evaluatie van indicatieve plannen: Handleiding en begrippen*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Kersbergen, K. van, 1991, 'De Nederlandse verzorgingsstaat in vergelijkend perspectief.' In: U. Becker (red.), *Maatschappij, macht, Nederlandse politiek: Een inleiding in de politieke we-*

tenschap. Amsterdam: Het Spinhuis.

Kersbergen, K. van en F. van Waarden, 2001, *Shifts in governance: Problems of legitimacy and accountability*. Den Haag: Social Science Research Council (MaGW).

Lange, M.A. de, 1995, *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Maarsse, J.A.M. en J. Moen, 1991, 'Instrumenten van beleid: De doorwerking vanuit een organisatiethooretisch perspectief.' *Beleidswetenschap*, 5 (2) 132-147.

Mastop, J.M. en A. Faludi, 1993, 'Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering.' *Beleidswetenschap*, 7 (1) 71-91.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid., 2000a, *Notitie Zelfregulering*. Eerste Kamerstukken 1999-2000, nr. 222a. De Haag: Sdu.

Peters, A. en E.C. van Hoorn, 2002, *Werving en selectie; Een onderzoek naar de doorwerking van de Stichtingsaanbevelingen met betrekking tot werving en selectie op CAO-niveau*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Stichting van de Arbeid, 1993, *Een Nieuwe Koers: Agenda voor*

het CAO-overleg 1994 in het perspectief van de middellange termijn. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid, 1997, *Agenda 2002: Agenda voor het CAO-overleg voor de komende jaren*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid, 1999, *Verklaring van de Stichting van de Arbeid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenbeleid 2000/2001*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid, 2000, 'Er is meer nodig': *Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Torenvlied, R. en J. Hakfoort, 2001, *De staat buitenspel: Nieuwe patronen van institutionele sturing*. Amsterdam: Boom.

Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform, and corporatism in The Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilhagen, A.C.J.M., 1996, 'Aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid: Van harte aanbevolen – van harte overgenomen?' *Sociaal Recht*, 12: 335-336.

Windmuller, J.P., C. de Galan en A.F. van Zweeden, 1985, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen: Aula.