

Veranderende regels rond arbeid: het collectieve stelsel van arbeidsverhoudingen

Ad Nagelkerke en Willem de Nijs

In dit artikel proberen we een globaal beeld te schetsen van veranderingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, in het bijzonder vanuit het aspect van regelgeving. Daarvoor wordt veel plaats ingeruimd voor een beschrijvend overzicht van ontwikkelingen terzake met analyses tussendoor en op het eind. Voor de structuur daarvan maken we nu eerst enkele afbakenende opmerkingen.

Ten eerste nemen we als vertrekpunt voor de veranderingen het Akkoord van Wassenaar (1982), dat algemeen wordt gezien als een belangrijke naoorlogse omslag in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. De tweede afbakening betreft de invalshoek. We gaan ervan uit dat aan de veranderingen in de regels rond arbeid belangrijke normverschuivingen of, zo men wil, veranderende opvattingen ten grondslag liggen. Deze normveranderingen beschrijven we eerst om vervolgens de daarop gebaseerde regels te onderzoeken naar aard, niveau van beleidsbepaling en uitwerking. Dit doen we globaal en meer overall omdat andere artikelen in dit tijdschrift scherper inzoomen op de verschillende niveaus. Dit brengt ons tot de derde afbakening, te weten de (beleids)gebieden die in dit artikel als relevant worden gezien. We beperken ons hier tot een selectie van een aantal *collectieve* regels van wet en CAO die direct van invloed zijn op de allocatie en beloning van de factor arbeid. Daarbij nemen we wel regelveranderingen rond arbeidsmarkt en sociale zekerheid mee, maar zien we dus af van allerlei individuele afspraken en/of HRM-beleidsinstrumenten die op ondernemingsniveau een plaats hebben. Ten slotte, omdat de betekenis van de Europese Unie voor de nationale arbeidsverhoudingen vooralsnog beperkt is, ondanks de groei van regels vanuit dit supranationale niveau, zien we in dit artikel ook af van behandeling van deze bron van regelgeving (zie hierover onder meer Vos, 2003; Visser, 2003).

Dr. A. Nagelkerke is econoom en werkzaam aan de faculteit Economische Wetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Prof. dr. W. de Nijs, socioloog, is verbonden aan de Nijmegen School of Management van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

In de volgende paragraaf wordt een schets gegeven van de in onze ogen meest belangrijke normatieve veranderingen. In 'Verandering van regels in de arbeidsverhoudingen' gebruiken we deze normatieve basis als indelingscriterium voor de beschrijving en betekenisgeving van de regulatieve veranderingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen. In 'Over de verhouding tussen norm en regulering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen' gaan we na een korte recapitulatie in op de betekenis van het voorgaande voor het stelsel van arbeidsverhoudingen, meer in het bijzonder op mogelijke verklaringen voor de conclusies die we hebben getrokken.

Normatieve verschuivingen in de arbeidsverhoudingen

Rond 1980 bestaat er in Nederland een omvattend wettelijk en institutioneel kader voor allerlei aan elkaar gekoppelde en geïndexeerde inkomens en uitkeringen. Een integraal inkomensbeleid moet een rechtvaardiger en evenwichtiger substituut zijn voor de vroegere greep op de lonen'. Behalve de Loonwet en de wettelijke regelingen voor ambtenaren en werknemers in de niet-commerciële sector zijn er de Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen, de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag, de tijdelijke Wet op de niet-CAO-inkomens en de tijdelijke Wet normering vrije beroepsbeoefenaars. En dan zijn er de koppelingen, doorwerkingen en overlopen, waarbij een verandering in één onderdeel telkens als een elektrische stroom naar veranderingen elders in het systeem leidt. Wat nog ontbreekt, is een wettelijke samenhang tussen al deze inkomensregelingen. In 1978 vraagt de overheid de SER in die zin om een advies voor een kaderwet op de inkomensvorming.

Het is opvallend hoe snel deze inzet, gericht op een samenhangend stelsel voor alle inkomens in Nederland, rond 1982 wordt ontmanteld. In feite is het inkomenspolitieke ideaal van een kaderwet tekenend voor een overheid die deels op maatschappelijke ontwikkelingen als de verbleking van ideologische tegenstellingen naijlt en deels door 'overvraging van beleid' (Van Doorn, 1980) gedwongen is het inkomensnetwerk steeds meer integraal te beheersen. Samen met de problematiek van het groeiende financieringstekort van de overheid, de drukvermindering van ideologische tegenstellingen in het arbeidspolitieke veld en de dramatiek van een met tienduizenden per maand oplopende werkloosheid zal de onbeheersbaarheid van het inkomenssysteem naar een scherpe beleidswending voeren. De kaderwet zal er niet meer komen.

Deze omstandigheden maken begin jaren tachtig de geesten rijp, zij het minder bij de vakbeweging, voor andere orderingsdenkbeelden van

economie en arbeidsverhoudingen. Meer *marktwerking* wordt vooral voor overheid en werkgevers het economisch-politieke devies. De overheid moet in de loonvorming 'terugtrekken' en de regeling van de arbeidsvoorwaarden nu daadwerkelijk aan de zogeheten marktpartijen overlaten. Ook 'deregulering', en wat later privatisering, worden nodig geacht, te beginnen met de inkomenskoppelingen en indexeringen. Toch zal in de loop der jaren, zoals we nog zullen zien, terugtrekking voor de overheid moeilijk zijn. De angst voor verlies van concurrentiekracht en werkgelegenheid en, niet in het minst, voor de stand van 's Rijks schatkist blijven voeding geven aan de oude regel- en beleidsreflexen. Op dit punt zijn vaak ook de twee centrale sociale partijen tweeslachtig. Zo leggen beide partijen bijna elk jaar een pakketje verlangens op de stoep van de overheid. Vooral voor de vakbeweging spooft het markteconomisch denken moeilijk met de eigen regulatieve inslag.

De beleidsnorm van meer marktwerking heeft in de arbeidsverhoudingen verschillende andere normverschuivingen tot gevolg. Een ervan is het toenemende politieke en soms maatschappelijke verzet tegen de zogeheten belangendemocratie, de (corporatistische) organisaties en structuren rond arbeid met grote politieke en maatschappelijke invloed. Sinds een lezing van PvdA'er Wöltgens in 1990 heet het dat een herstel van het 'primaat van de politiek' nodig is. Ofschoon er bij de mogelijke gedachte aan een grotere overheid spanning lijkt te bestaan met marktwerking (vgl. Van der Meer et al., 2003: 22), gaat het uiteindelijk toch vooral om een heldere scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden.² Belangenorganisaties moeten zich met hun eigen werkterrein bezighouden, op het meest geëigende niveau, wat een duidelijke vermindering van de publieke rol van de sociale organisaties op verschillende beleidsterreinen met zich mee moet brengen. En daarmee lijkt een einde te zijn gekomen aan het 'historisch compromis' van na de oorlog (de zogenoemde grote ruil³). Anders gezegd, de scheiding van verantwoordelijkheden tekent voor een tanende institutionele macht van de traditionele sociale partners.

Met het Stichtingsakkoord 1982 wordt nog een andere normverschuiving zichtbaar. Het gaat om een door alle partijen gedragen, inhoudelijke verandering binnen de arbeidsvoorwaardenvorming en wetgeving, namelijk de verschuiving in nadruk van loon naar werk, vaak aangeduid met het loonpolitieke uitgangspunt *werk boven inkomen*. In de loononderhandelingen ging het voorheen vooral om materiële zaken en nauwelijks om de consequenties van de afspraken voor de werkgelegenheid, ook al voerde de overheid haar loonbemoeienis deels wel vanuit een macroperspectief op de werkgelegenheid. Met het akkoord brengen nu de partijen zelf, te beginnen op centraal niveau, gevolgd door de CAO-partijen, loon en werk expliciet in samenhang met elkaar, waar nodig

ondersteund door de overheid met wet en beleid. Bij alle meningsverschillen tussen partijen wordt het principe 'werk boven inkomen' in de jaren daarna telkens in wetgeving, stichtingakkoorden en SER-adviezen herbevestigd, al dan niet aangehaakt aan nieuwe ontwikkelingen en opvattingen⁴.

Twee van die ontwikkelingen in de jaren negentig zijn 'flexibilisering' en 'employability', die beide overigens ook samenhangen met meer marktwerking. Met flexibilisering, in dit geval flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden, moeten oplossingen worden geboden voor specifieke problemen in de organisatie van de arbeid, van belang voor zowel werkgevers als werknemers. Daartoe zijn in CAO's, alsook in arbeidswetgeving, regulatieve aanpassingen nodig. Ook op dit punt is er de nodige schroom vanuit de vakbonden, zeker ten aanzien van flexibilisering van de lonen. Bij employability, vaak ook aangeduid als multi-inzetbaarheid, staat voorop dat werkzekerheid beter is dan behoud van een specifieke baan. Daarvoor is nodig dat de werknemer (en ook de organisatie) zich voortdurend inhoudelijk verbetert, levenslang leert. Scholing is hier een kerninstrument.

In samenhang met de nadruk op werk en marktwerking is ook de bevordering van *decentralisatie* van de arbeidsvoorwaardenvorming een norm of opvatting die vanaf halverwege de jaren tachtig steeds luider wordt beleden⁵. Het wordt in toenemende mate duidelijk dat de samenhang tussen loon en werk, werk boven inkomen dus, pas helder wordt en effectief kan worden opgetuigd op decentraal niveau. Het zoeken naar mogelijkheden om bestaand werk te behouden en nieuw werk te scheppen kan immers niet te ver van de onderneming plaatsvinden. Tegelijkertijd is decentralisatie de uitdrukking van de behoefte en het belang om de verantwoordelijkheden voor de arbeidsvoorwaarden daar te leggen waar men met de uitkomsten ervan moet leven. Decentralisatie is een relatief begrip en er is, zeker als men het integrale stelsel van arbeidsverhoudingen onder de loep legt, zelden sprake van een eenduidige beweging. Voorop staat hier vooral het structureffect: de verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar organisatorisch lagere eenheden (Nagelkerke, 1994). Daaronder kan men niet alleen een formele verschuiving van bevoegdheden naar lagere niveaus verstaan, maar, in navolging van Tros (2000), ook autonome versterking van regelmogelijkheden op lagere niveaus (deconcentratie), alsook toekenning van bevoegdheden zonder dat centrale normen op zich veranderen (empowerment).

In het verlengde van de decentralisatie, maar ook van de norm werk boven inkomen, volgt in de jaren negentig, als wettelijk en beleidsmatig uitgangspunt, als wens van CAO-onderhandelaars en in toenemende

mate ook als voorkeur van (werkgevers en) werknemers zelf (vgl. Visser, 2000: 143/144) de groeiende nadruk op de 'zelfverantwoordelijkheid' van individuen voor werk en inkomen. Deze verschuiving markeert ook een geleidelijke instrumentele overgang van collectivistische naar meer individualistische arrangementen⁶. Solidariteit is niet meer op voorhand gegeven. Wat de werknorm betreft is er in de jaren tachtig nog de behoefte in de CAO mee te helpen aan de oplossing van maatschappelijke problemen, met name op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld voor toen als 'kansarm' aangeduide doelgroepen). In de jaren negentig is het besef belangrijker dat arbeid geen exclusieve op de arbeidsorganisaties betrokken, economische categorie is, maar ook is verbonden aan individuen met uiteenlopende maatschappelijke rollen waartussen afstemming moet worden gezocht, zoals de individuele mogelijkheden en wensen in het kader van employability en de individuele zorgbehoeften.

Alhoewel in werkelijkheid de verbanden complexer zijn, zou men vereenvoudigd kunnen stellen dat de toegenomen nadruk op de markt als coördinatie-instrument als het *leidende idee* kan worden gezien van de veranderende arbeidsverhoudingen sinds de jaren tachtig, zij het dat dit voor elk van de drie partijen genuanceerd ligt. Het idee voert voor wat de arbeidsverhoudingen betreft onder meer naar een toenemende scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden. Verder kan men de nadruk op werk boven inkomen vooral zien als het *inhoudelijke richtsnoer* dat door alle partijen wordt omarmd. Deze opvatting geeft krachtig voeding aan nieuwe arbeidsvoorwaarden en loopt in de jaren negentig uit naar flexibilisering en employability. De decentralisatie vanaf die tijd is vooral een *aspect van vormgeving* dat grotendeels door alle betrokkenen wordt nagestreefd en zicht biedt op meer verantwoordelijkheid en keuzen voor lagere niveaus, waaronder ondernemers en werkenden. Deze veranderde opvattingen worden gevoed door een complex van krachten en invloeden, waar we, zoals gezegd, hier verder geen aandacht aan zullen geven.

Verandering van regels in de arbeidsverhoudingen

Veranderende normen vinden we gewoonlijk terug in veranderende regels. Zo zijn ook de drie zojuist behandelde normen/opvattingen met hun verdere doorwerking elk en in samenhang met elkaar sinds het begin van de jaren tachtig geleidelijk neergeslagen in veranderende regels rond arbeid. Daardoor ook biedt de driedeling een geschikt indeelingscriterium voor de nu volgende subparagrafen, waarin we bekijken welke belangrijke regelveranderingen in wetgeving en CAO zich de

afgelopen tijd hebben voorgedaan en hoe we die van betekenis kunnen voorzien. Niettemin kunnen zeker na verloop van tijd regelveranderingen zowel voortvloeien uit de ene als de andere normverschuiving. Normen uit de jaren tachtig zijn immers ook vaak later onverminderd belangrijk en geven dan in aansluiting op nieuwe opvattingen aanleiding tot nieuwe regels. Dat betekent ook dat de onderscheiding van subparagrafen slechts analytisch is, in werkelijkheid lopen de normatieve verschuivingen in elkaar over en zorgen tezamen voor de productie van nieuwe regels.

Toenemende marktwerking

De grotere marktwerking die wordt nagestreefd, lijkt begin jaren tachtig vooral de loonvorming te betreffen. Afgezet tegen de in vergelijking met andere landen zeer ingrijpende loonpolitiek in de naoorlogse jaren is marktwerking in de arbeidsverhoudingen in eerste aanleg vooral een 'terugtrekkende' overheid. Dit gebeurt materieel al direct na het Stichtingsakkoord in 1982⁷, maar formeel met de wijziging van de Loonwet in 1987. In deze wet is overheidsingrijpen voortaan aan een zwaardere conditie gebonden⁸. Er is sinds die tijd geen direct overheidsingrijpen meer geweest.

Indirect loonbeleid overheid Paradoxaal genoeg neemt met het verdwijnen van de formele, directe regulering de indirecte loonbemoeyenis van de overheid vanaf de jaren negentig sterk toe. Het is niet anders dan vroeger: de lonen zijn de kern van de arbeidsvoorwaarden en voor zowel de macro- als micro-economische perspectieven vormen loonsveranderingen een te gewichtige variabele om vrij te laten. Ook de rijksbegroting is zeer gevoelig voor loonsveranderingen, evenals de omvang van de collectieve sector, die beide bovendien sterk aan gewicht winnen door de convergentiecriteria van de Europese Monetaire Unie (EMU). De bemoeyenis gebeurt soms zo concreet dat een enkele keer zelfs nieuwe regelgeving wordt overwogen, zoals de dreiging van minister De Vries (1991) om met een zogenoemd 'parapluwetje' te komen om bepaalde CAO-afspraken te verbieden als partijen geen zogenoemde arbeidsvoorwaardelijke prikkels zouden afspreken of, recent (2003) nog, minister De Geus die publiekelijk dreigt met een loonmaatregel, overigens op formeel ondeugdelijke gronden. Vaker zijn het aan de loonvorming gerelateerde indirecte, maar niettemin belangrijke, beleidsmaatregelen die de overheid inzet, of dreigt in te zetten, om de arbeidsvoorwaardenvorming in de door haar gewenste richting te sturen. Zo wil in 1993 minister De Vries het algemeen verbindend verklaren (AVV) van bedrijfstak-CAO's nog slechts selectief toepassen, namelijk als de CAO's zogenoemde 'goede doelen' bevatten; dat wil zeggen, afspraken over werkgelegenheidsbevordering⁹. Als na 1995 de discussie over het AVV, en

over andere 'marktbeperkende' instituties, in de economische hoogconjunctuur uitdooft, komt er een Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaren van CAO-bepalingen, dat meer transparantie biedt over procedures, criteria en dispensatie van AVV en daarbij ook de verantwoordelijkheden van CAO-partijen en overheid uit elkaar houdt.

Alhoewel soms ook fiscale en andere instrumenten in positieve zin worden ingezet voor een gunstige loonontwikkeling, opereert de overheid toch vaak met (dreigende) aanpassingen van beleid of wetgeving, vooral ten aanzien van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. De bezuinigingen annex aanpassingen van wetgeving in de sociale zekerheid die kabinet Balkenende II^o medio 2003 voorstelt, zijn hiervan recente voorbeelden, waarbij het machts spel met de sociale organisaties harder wordt gespeeld dan in het verleden het geval is geweest. De overheid kan niet goed terugtreden. Loonmatiging moet altijd, is het niet om de concurrentiepositie en 's Rijks financiën te verbeteren dan wel om die niet te laten verslechteren. In de jaren negentig komt daar, zoals zojuist gezegd, nog een extra krachtige impuls vanuit Europa bij, de convergentiecriteria voor de EMU en, later, de invoering van de euro zelf. Het verlies aan monetaire en budgettaire instrumenten dwingt de overheid voortdurend terug naar het loonfront, onder meer ter ondersteuning van de arbeidsmarkt. Visser (2001: 758) zegt hierover dat hoe groter de risico's van de euro zijn, des te meer belang er wordt gehecht aan looncoördinatie als risicoverzekering. Beïnvloeding van de lonen is aldus het aangewezen instrument, maar bij gebrek aan directe, formele mogelijkheden, laat staan draagvlak, moet dat, zoals gezegd, door beleidsmatig en via wetgeving op belendende terreinen in te spelen op de looncoördinatie van de centrale organisaties.

Deregulering Meer marktwerking heeft ook geleid tot verzelfstandigingen en privatisering van overheidstaken en deregulering. Er komen in de loop der jaren velerlei zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) tot stand die overheidstaken relatief onafhankelijk van het overheidsgezag uitvoeren, ofwel organen die 'op armlengte staan' van de overheid (Künneke, 1997: 17). Minder op armlengte staan bedrijven die privatiseren, waarbij overheidstaken naar de particuliere sector worden overgeheveld. Voor werkgevers en werknemers van deze bedrijven volgt een meestal geleidelijke ontkoppeling van overheidsregelingen naar specifieke eigen CAO-regels. Deregulering lijkt voor de arbeidsverhoudingen van meer betekenis, zowel waar het gaat om vermindering als om inhoudelijke aanpassingen van de regels. Zo worden in de jaren tachtig enkele inkomensregelingen afgeschaft, zoals de Wet op de niet-CAO-inkomens¹¹, of bevroren en weer aangepast, zoals de minimumloonregelingen, terwijl in de jaren negentig enkele op flexibilisering gerichte wet-

ten het licht zien, waaronder de Arbeidstijdenwet en de Wet flexibilisering en zekerheid. Maar, zoals gesteld, meer dan over de arbeidsvoorwaarden worden er op andere beleidsterreinen nieuwe regels geïntroduceerd voor meer marktwerking, waarbij men behalve aan de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid kan denken aan de Vestigingwet, de verruiming van de openingstijden van winkels en, niet in de laatste plaats, aan het wetgevingproject 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit', dat in 1994 van start gaat. Het laatstgenoemde MDW-project, gericht op meer economische dynamiek en kwalitatief betere wetgeving, ofwel op minder maar betere regels, heeft vooralsnog weinig betekenis gehad voor de arbeidsverhoudingen¹².

Primaat van de politiek Voor het herstel van het primaat van de politiek en daarmee de scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden wordt in eerste instantie een inventarisatie gehouden van raden, commissies, instellingen, et cetera met een maatschappelijke, dan wel semi-publieke functie¹³. Dit rapport, 'Raad op Maat' uit 1993, wordt gevolgd door de zogenoemde Woestijnwet van 1997, die tot opheffing van een groot aantal belangengekleurde organen leidt. Ook wordt dit politieke standpunt verder uitgewerkt in de overigens grillige veranderingen in de sociale zekerheid tussen 1993 en 2000, waaronder de verwijdering van de sociale belangenorganisaties uit de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Hetzelfde geldt voor het welhaast ontluiserende terugdraaien van de tripartisering van de arbeidsvoorziening, alsmede voor de onverhoedse afschaffing van de verplichte advisering door de SER door de Tweede Kamer in 1995, jarenlang hét symbool van de belangendemocratie¹⁴.

CAO-afspraken Marktwerking in de CAO, ten slotte, lijkt op het oog een wat vreemde figuur. De CAO 'regelt' per definitie en het is opvallend dat de CAO sinds de beginjaren tachtig juist steeds meer arbeidsvoorwaardelijke zaken is gaan regelen. Toch zijn er ook hier wel ontwikkelingen te signaleren die wijzen op meer marktwerking.

Ten eerste: regelmatig reageren sociale organisaties aan de onderhandelingstafel, soms gedwongen, soms uitgenodigd, op wettelijke veranderingen of op beleidswijzigingen van de overheid die meer marktwerking beogen. Een voorbeeld is de invoering rond 1994 van nieuwe loonschalen tussen het laagste CAO-loon en het minimumloon met de bedoeling om minder productieve, werkloze werknemers kansen op een baan te geven. Het eerdergenoemde inbouwen van meer 'arbeidsvoorwaardelijke prikkels' in CAO's teneinde ziekteverzuim tegen te gaan, is een ander voorbeeld. Bij deze en andere voorbeelden is overigens ook de opvatting werk boven inkomen een belangrijk richtsnoer.

Ten tweede: over de materiële arbeidsvoorwaarden zijn er in de jaren tachtig al wel in beperkte mate CAO-afspraken over prestatietoelagen evenals, met name in grote ondernemings-CAO's, zogenoemde afspraken 'los van de loonschalen', waarmee beoordelingstoelagen voor het 'gehele' personeel kunnen gelden en werkgevers aldus in hun beloningsbeleid meer flexibel kunnen reageren op specifieke omstandigheden (DCA-VBC, 1991: 46/47; MSZW, 1990: 86). In de loop van de jaren negentig neemt de aandacht voor flexibele beloningsvormen toe, ook in CAO-verband (eenmalige uitkeringen, gratificaties, winstdeling). Uit een representatief onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 2002 in 80% van de CAO's, geldig voor tweederde van de onderzochte werknemers, een vorm van flexibele beloning is afgesproken (AI, 2003b: 13). CAO-afspraken over prestatiebeloning maken daarvan evenwel slechts een klein deel uit (in 13% van de CAO's); van meer betekenis zijn afspraken over eenmalige uitkeringen en jaarlijkse gratificaties⁵. Daarnaast onderscheidt de Arbeidsinspectie (AI, 2003b: 23) afspraken over een motiverend beloningsbeleid (in 86% van de CAO's voor 80% van de werknemers), 'gerelateerd aan de kwaliteiten van de werknemer', zoals diploma- en waarnemingstoelagen. Het is op grond van de beperkte vormen van flexibilisering van de CAO-lonen niet te zeggen of er grotere loondifferentiatie en daarmee meer inkomensongelijkheid, te zien als indicatie voor meer marktwerking, is ontstaan. Hoewel dat overall meer loondifferentiatie niet uitsluit, is het, ten slotte, opvallend dat de loondifferentiatie tussen sectoren na 1982 nauwelijks is toegenomen (Van der Wiel, 1999).

Conclusie Het voorgaande overziend kan worden vastgesteld dat meer marktwerking, als uitgangspunt van overheidsbeleid, zich in het algemeen meer op andere terreinen heeft voorgedaan dan in de arbeidsverhoudingen. Een terugtrekkende overheid is in Nederland dan ook vooral pragmatisch, niet principieel verankerd en dus weer inwisselbaar als de nood aan de man is. De Nederlandse overheid is er te zeer op ingesteld vanuit een macro-economisch perspectief loonsveranderingen mee te sturen. Deed zij dat vóór 1982 direct en relatief gemakkelijk op grond van de Loonwet, na 1987 is dat formeel lastiger, hetgeen tot een beleidswending naar indirecte beïnvloedingsmiddelen heeft geleid, die in de loop der jaren door toenemend verlies van andere sturingsmiddelen steeds indringender is geworden. Het is dan ook paradoxaal dat de overheid op allerlei terreinen (arbeidsmarkt, sociale zekerheid, arbeidsrecht) de zegeningen van de markt aanprijst en daarvoor nieuwe regels opstelt en oude aanpast, evenals uitdrukkelijk ook de scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden nastreeft, maar dit niet hard kan maken voor de collectieve onderhandelingen, met name wat betreft de materiële arbeidsvoorwaarden.

Ook CAO-partijen hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, en nog sterk gestuurd door hun centrale organisaties, maar in beperkte mate meer marktwerking in de loonafspraken afgesproken. In dit geval zijn het vooral de vakorganisaties die vanuit een collectivistisch gelijkheidsprincipe slechts moeizaam aan meer differentiatie kunnen toegeven, al kan gevaar voor de werkgelegenheid dit wel vergemakkelijken. Maar ook werkgevers hebben in de praktijk niet altijd belang bij marktwerking op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Zij staan huiverig tegenover meer transactiekosten en meer conflicten, terwijl het voor hen ook gunstig kan zijn als hun concurrenten met dezelfde loonkosten te maken hebben. Toch worden er wel meer flexibele beloningsvormen afgesproken, ook al is toespitsing naar individuele situaties en prestaties nog gering te noemen. Ook blijkt de differentiatie tussen sectoren niet of nauwelijks te zijn toegenomen. De flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden is vooral van betekenis voor de niet-materiële arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijden, scholing en dergelijke, terwijl er daarnaast een grotere variatie in duur van contracten en van werktijden is gekomen.

Ten slotte is het mogelijk dat meer loonruimte buiten de CAO om aan werknemers wordt gegeven. Daar wijst de groei van de incidentele looncomponent op vanaf ongeveer 1994, al is niet duidelijk of die zich ook in 2002 en 2003 heeft voorgedaan. Is dat laatste wel het geval, dan zou zich mogelijk wel meer marktwerking kunnen voordoen, maar in dit geval buiten het collectieve systeem van arbeidsverhoudingen om.

Werk boven inkomen

Ook de breed gedragen werkgelegenheidsdoelstelling leidt tot veranderende wetgeving en andere CAO-regels. Het Stichtingsakkoord van 1982 wil met vereende krachten en met alle middelen de dramatisch slechte positie van het Nederlandse bedrijfsleven en de 'all-time high' werkloosheid te lijf gaan. Vooral loonkostenmatiging staat voorop, waarmee ruimte kan worden gemaakt voor winstverbetering, investeringsgroei én toename van de werkgelegenheid. Het economische herstel en de sterke groei van de werkgelegenheid na 1985 nuanceren de doelstelling. Het gaat nu om het koesteren van dit herstel door voortgezette loonmatiging en de aanpak van de werkloosheid van bepaalde categorieën.

Wet en overheidsbeleid De overheid kiest in loonzaken voor de lijn van werkgevers. Tegelijk sympathiseert zij met de arbeidsmarktargumenten van de vakbeweging. Zij kiest ervoor op loongebied (wettelijk) terug te treden, maar ondersteunt in de jaren met zeer hoge werkloosheid via maatregelen een CAO-beleid dat via onder meer collectieve arbeids-

tijdverkorting wil komen tot een herverdeling van de werkgelegenheid. Ze neemt daarvoor, deels ook uit het oogpunt van emancipatie, verschillende (wettelijke) belemmeringen weg. Dit wordt in haar eigen arbeidsmarktbeleid aangevuld met maatregelen om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Ook zijn er in het midden van de jaren tachtig aanpassingen in de sociale-zekerheidswetgeving, waaronder verlaging van uitkeringen en de afschaffing van de zogenoemde verdiscontering van de werkloosheid in de WAO. Behalve beheersing van de collectieve uitgaven en versterking van de verzekeringsgedachte spelen ook arbeidsmarkt-motieven een rol (Van Oorscot, Boos en Geleijnse, 1996: 105/106).

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid De echte omslag in het overheidsbeleid ten aanzien van arbeidsmarkt en sociale zekerheid komt begin jaren negentig. Afgezien van het tijdelijke experiment met een tripartiete uitvoeringsorganisatie van de arbeidsvoorziening¹⁶ is vooral de inhoudelijke omslag in wet en beleid van betekenis. Die beleidswijziging wordt geleid door de gedachte dat meer marktwerking een grotere arbeidsparticipatie oplevert en heeft uiteindelijk tot gevolg dat in toenemende mate het sociale-zekerheidsbeleid wordt gesubordineerd aan het arbeidsmarktbeleid; beter gezegd, aan het beleid ter vergroting van de arbeidsmarktparticipatie. In deze 'integratie van beleidsvelden' worden in de loop van de jaren negentig ook lijnen getrokken naar andere terreinen (belastingen, onderwijs en scholing, ouderenbeleid) en arbeidsrechtelijke gebieden¹⁷, wat geleidelijk leidt tot andere regels, zoals verkleining van de wig, vergroting van het arbeidskostenforfait, grotere verschillen tussen lonen en uitkeringen, omzetting VUT in op individuen toegesneden regelingen, subsidies op werkervaringsplaatsen, programma's van al of niet gedwongen scholing en training, vernauwing van de toegang tot de sociale zekerheid, creëren van meer financiële beloningen en straffen bij aanname werk respectievelijk weigering van aangeboden werk, aanpassing van het begrip passende arbeid, doelgroepenbeleid, meer individuele begeleiding, scheppen van een omvangrijk aantal arbeidsplaatsen met behoud of met behulp van uitkering, et cetera.

In die instrumenten zitten deels al de grote aanpassingen van de sociale zekerheid verwerkt, primair gericht op een grotere arbeidsdeelname van werklozen en (gedeeltelijke) arbeidsongeschikten. Na veel maatschappelijke discussie en een parlementaire enquête in 1993 verschijnen er verschillende wettelijke regelingen¹⁸. De nieuwe regelingen behelzen in het kort verlagingen van uitkeringen en verscherping van referentie-eisen (eisen met betrekking tot het arbeidsverleden) en toetredingsregels. Ook in de jaren daarna gaan de wettelijke veranderingen

in de sociale zekerheid verder, soms zwalkend wat betreft het uitvoeringsdeel. In toenemende mate komen er regels die werkgevers moeten prikkelen (marktwerking) tot het aanhouden van personeel, bijvoorbeeld door verplichte loondoorbetaling (WULBZ), door premiedifferentiatie (PEMBA) of andere soorten verplichtingen, inclusief de invoering van een andere uitvoeringsstructuur (Wet REA, Wet SAMEN, Wet SUWI, Wet verbetering poortwachter). Daarbij worden meestal ook de verplichtingen voor werknemers aangescherpt.

Scholings- en werkgelegenheidsafspraken in CAO's Na 1982 komt er, zoals gezegd, ook steeds meer aandacht voor werkgelegenheid in CAO's. Behalve loonmatiging is er aanvankelijk nog het idee, met name bij vakbonden, om via collectieve arbeidstijdverkorting (atv) de werkgelegenheid te vergroten of in ieder geval te behouden. De feitelijke invoering in bedrijfstakken en bedrijven varieert door het gebruik van roostervrije dagen, vakantiedagen, vervroegde uittreding, et cetera.¹⁹ In de jaren na 1985 wordt de belangstelling voor andere werkgelegenheidsmaatregelen sterker. Het gaat om uiteenlopende scholings- en werkgelegenheidsregelingen variërend van om- her- en bijscholing, scholing in het kader van het leerlingwezen, werkervaringsplaatsen, praktijkleerplaatsen en werkgelegenheidsplannen tot regelingen over arbeidspools en arbeidsbemiddeling, met aanvankelijk hoge scores voor de CAO-sectoren industrie en bouw (DCA-A, 1989: 50). In sommige grote ondernemings-CAO's (Philips, Akzo, Unilever) worden zogenoemde werkgelegenheidsprojecten gestart die erop zijn gericht voor specifieke werkgebieden werklozen op te leiden en, vaak, op het eind van het traject van een baan te voorzien. Bij al deze regelingen is er veel aandacht voor zogenoemde 'doelgroepen', voornamelijk vooral jongeren en langdurig werklozen, in de jaren negentig gevolgd door allochtonen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. In de jaren negentig neemt het aantal scholings- en werkgelegenheidsregelingen, vooral scholingsafspraken, voortdurend toe²⁰, met soms grote verschillen in afspraken tussen sectoren en, ter relativering, met vaak een beperkte navolging van de afspraken in de praktijk (LTD, 1991; LTD, 1993; zie ook Van den Toren, 2003).

Flexibilisering van arbeidsvoorwaarden Rond 1990 komen nieuwe arbeidsmarktthema's op, zoals afspraken over kinderopvang, ouderschapsverlof, ongewenste intimiteiten en positieve actie. Er komen, zoals gezegd op aandringen van de overheid, in CAO's ook positieve en negatieve arbeidsvoorwaardelijke prikkels (bonus voor niet-ziek zijn; betaling eerste wachtdag bij ziekte door werknemer, et cetera) voor het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Steeds vaker worden bestaande en nieuwe arbeidsvoorwaarden bekeken op de betekenis ervan

voor de arbeidsmarkt/werkgelegenheid. Er komen afspraken over werving en selectie en, meer incidenteel, over scholing van 'Nederlands op de werkvloer' voor buitenlandse werknemers en baangaranties aan leerlingen evenals, zoals eerder gezegd, meer loonschalen tussen het laagste CAO-loon en het minimumloon voor mensen aan 'de onderkant van de arbeidsmarkt'. Dergelijke en andere scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen in CAO's, goede doelen dus, worden steeds vaker op een flexibele manier, afhankelijk van de bedrijfsomstandigheden, ingevuld.

Deze flexibilisering wordt, sterk gestimuleerd door het akkoord in de Stichting van de Arbeid, *Een nieuwe koers*, vanaf 1993/1994 in CAO-afspraken steeds meer een 'hot issue'²¹. Vakbonden aarzelen lang om flexibilisering daadwerkelijk op de agenda te zetten. Flexibiliteit doorbreekt in hun visie immers de (al of niet bestaande) vakbondseenheid, terwijl bovendien het heilige principe van 'gelijk loon voor gelijke arbeid' met voeten wordt getreden. Allengs realiseren de vakbonden zich dat ze beter bij verdergaande flexibilisering betrokken kunnen blijven dan achter de feiten aan te lopen. Ook wordt het voor hen steeds duidelijker dat, gezien verschillende ontwikkelingen in de samenleving, het leveren van meer maatwerk ook een vitale ontwikkeling is voor de eigen vakbondsorganisatie. En dus ontstaat in Nederland de enigszins paradoxale situatie dat flexibilisering van arbeidsvoorwaarden 'geregeld' wordt.

Het gaat bij flexibilisering in eerste aanleg vooral om werktijden, zoals een kortere/langere werkdag of -week, spaarvormen van dagen en het kopen of verkopen van dagen, inclusief in bepaalde gevallen looncompensatie, die dan door betrokkenen in de ondernemingen kunnen worden ingevuld. Er is de zogenoemde 'variatijs', die aan een vastgestelde arbeidsduur per dag of week een ruime marge van uitwerking laat. Ook worden steeds vaker de looptijden van de contracten gevarieerd en komen er al of niet geclausuleerde rechten om in deeltijd te werken. Tegelijkertijd worden tegengestelde afspraken gemaakt om de externe flexibilisering, in de zin van het tijdelijk aantrekken en afstoten van werknemers als daar behoefte aan bestaat, enigszins in te tomen (bijvoorbeeld door quota voor flexibele arbeidskrachten)²². Verder valt functionele flexibiliteit buiten het CAO-boekje. De inrichting en de organisatie van het arbeidsproces zijn geen onderwerpen waarover in CAO-verband afspraken worden gemaakt; dat is traditioneel het exclusieve domein van de werkgever. Wel kunnen CAO's de positie van werknemers binnen dat kader versterken, zoals door afspraken over scholing, opleidingstrajecten, bedrijfs- en persoonlijke ontwikkelingsplannen (Pop) en soms ook over functionerings- en beoordelingsgesprekken,

allemaal onderwerpen die sinds halverwege de jaren negentig vaak worden gevat in het kader van een grotere inzetbaarheid of employability (Nagelkerke, Plessen en Wilthagen, 2003).

Employability-afspraken Evenals de verwante afspraken over flexibilisering betekenen de afspraken over employability een verbreding van het arbeidsvoorwaardenpakket. Employability gaat over een grotere én flexibelere inzet van arbeid binnen ondernemingen, interne flexibiliteit dus, en raakt daarbij in toenemende mate aan de onderwerpen van het human resources management (HRM). Evenals eerder bij de doelgroepen en, later, bij de goede doelen zijn ook nu scholingsafspraken – voor de vergroting van de productieve kwaliteiten van werknemers en voor een betere aansluiting van hun kwaliteiten op de gevraagde vak- en beroepseisen – de instrumentele kern. Maar er worden ook afspraken gemaakt over ontwikkelingsplannen, functioneringsgesprekken, verlofsparen en specifieke arbeidsmarktmaatregelen voor doelgroepen²³, waarbij, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, ook steeds meer keuze- en ruilmogelijkheden in arbeidsvoorwaarden voor werknemers worden geïntroduceerd. Als er specifieke afspraken worden gemaakt over functioneringsgesprekken, gaat het er in deze gesprekken met name om een relatie te leggen met de inzetbaarheid van werknemers, inclusief het inzetten van instrumenten als scholing en/of beloning. Niettemin worden afspraken over een motiverend beloningsbeleid (toeslagen, extra periodieken) nog slechts mondjesmaat expliciet gemaakt met het oog op vergroting van de employability (AI, 2002: 19)²⁴.

Conclusie De overheidsregels in het raam van de norm werk boven inkomen worden vanaf de beginjaren negentig in toenemende mate in een strakker wettelijk en beleidskader voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid geplaatst. Dat gebeurt door de introductie van meer gedifferentieerde, op prikkels gebaseerde instrumenten en met een per saldo belangrijk verlies aan beschermende potentie. Ook is voor deze koers een integratie van de beleidsvelden arbeidsmarkt en sociale zekerheid onontbeerlijk. Daarnaast wordt beleidsmatige ondersteuning gegeven, een enkele keer zelfs vergezeld van een interventiedreiging, aan CAO-afspraken over scholing en werkgelegenheid.

In CAO's is sprake van uitgebreide regelvorming over werkgelegenheidsaspecten, waarbij de verschillende regelingen steeds vaker ruilmogelijkheden voor materiële arbeidsvoorwaarden bevatten. Dergelijke afspraken worden in de loop der tijd dankzij de ontwikkelingen van flexibilisering en employability steeds gevarieerder met talrijke mogelijkheden voor nadere differentiatie naar ondernemingen en werknemers toe. De CAO komt daarbij steeds dichterbij de doelstellingen en

instrumenten van het HRM-beleid. De huidige vakbeweging zit met deze ontwikkeling op een kruispunt van collectieve en toenemende groeps-, dan wel individuele belangenbehartiging. Daarop is ze noch in termen van beleidscultuur, noch qua structuur, noch wat betreft instrumenten voldoende ingesteld. Ook is ze er bij lange na niet voor geëquipeerd, ook al is ze er, zoals we bij het volgende punt zullen zien, zeker mee bezig. Niet onbelangrijk is hier ook dat de feitelijke organisatie en verdeling van de arbeid, evenals veranderingen daarin en het horizontaal en verticaal schuiven van werknemers, exclusief onder het prerogatief van het management vallen.

Decentralisatie

In de eerste jaren na 1982 wordt de opvatting van werk boven inkomen vooral gestuurd door centrale afspraken met als belangrijkste ingrediënt macro-economische loonmatiging. Al snel groeit echter het besef dat toespitsing op de omstandigheden van sector en onderneming voor de werkdoelstelling meer voor de hand ligt dan centrale aansturing. Alhoewel overall loonmatiging ook in de jaren daarna vaak een beleidsconstante is, krijgt de decentralisatie van de onderhandelingsstructuur allengs door vergroting/versterking van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lagere niveaus binnen het stelsel meer betekenis. Uiteraard bevordert ook een terugtrekkende overheid de decentralisatiebeweging, maar, zoals we eerder hebben gezien, daarvan kan dankzij het grillige, indirecte loonbeleid na 1990 eigenlijk niet worden gesproken.

Georganiseerde decentralisering In zekere zin geldt die nuance ten aanzien van decentralisatie ook voor de mate waarin CAO-partijen 'vrij' zijn af te wijken van de centrale, landelijke afspraken in de Stichting van de Arbeid, alsook van de afspraken binnen de zogenoemde interne coördinatie, de afstemming binnen belangenorganisaties. Uit het aanwezige onderzoek naar de mate waarin centrale aanbevelingen doorwerken naar CAO-afspraken (Van Bottenburg, 1995; Van Heertum en Wilthagen, 1996; Tros, 2000; Rojer en Hartevelt, 2002) blijkt grosso modo dat er in het algemeen een redelijke navolging in CAO's is van centrale loonaanbevelingen. Bij meer kwalitatieve arbeidsvoorwaarden is dat in mindere mate het geval (vgl. Van den Toren, 1996; 2003), waarbij soms door doelbewuste afwijking van de aanbevelingen sprake is van deconcentratie, ook daar waar men eigen specifieke wensen aan het collectieve ruilproces toevoegt. Ook komen, met name in de jaren negentig, steeds meer afwijkingen voor door toedoen van aanbevelingen die partijen uitdrukkelijk oproepen op de eigen situatie van sector of bedrijf in te spelen, empowerment dus (Tros, 2000; 2001).

Wat betreft de interne coördinatie: elk jaar komen met name de twee grootste vakcentrales na onderling beraad met een conceptnota, waarin de voorstellen staan voor de inzet in de CAO-onderhandelingen in het jaar daarna, waaruit, opnieuw na interne discussies, de definitieve arbeidsvoorwaardennota voortvloeit. Ofschoon door onderling getouwtrek van bonden soms heel moeizame compromissen totstandkomen, bestaat een dergelijk coördinatiesysteem nog steeds. Soms wordt de coördinatie zelfs nog wat aangetrokken, zoals in 1994 als men de looninzetten maximeert (Inja, 1994; Tros, 2001). De maatschappelijke wensen van de vakbeweging, met name FNV en CNV, blijven vaak beperkingen opleveren voor decentralisatie, ook al is er de nodige vrijheid om de centrale inzetten op lager niveau uit te werken. Werkgevers coördineren minder formeel en openlijk, wat niet wegneemt dat ook zij afstemming soms belangrijk vinden om, zoals Tros (2001: 309) stelt, 'slechte voorbeelden' te verhinderen en te voorkomen dat er te veel boven de markt wordt betaald.

Het voorgaande onderstreept de sturende betekenis van de centrale aanbevelingen en van interne coördinatie – en uiteraard van wetgeving en overheidsbeleid – waar het de kern van de arbeidsvoorwaarden betreft, de lonen en de veranderingen daarin. Er wordt in die zin wel gesproken van 'georganiseerde decentralisering' (vgl. Van den Toren en Vos, 1997; Van Empel, 1997) of 'gereguleerde decentralisering' (Tros, 2001: 309). Regelgeving rond arbeid, met name de loonvorming, vindt nog in belangrijke mate plaats vanuit centrale kaders en macroperspectieven. De tamelijk strikte loonnavolging van de najaarsafspraken voor het jaar 2003 kan hier gelden als een recent voorbeeld. Decentralisatie is dan ook vooral aan de orde bij de meeste andere arbeidsvoorwaarden, al is ook hier de centrale invloed vaak nog duidelijk aanwezig.

Toch is er mogelijk meer aan de hand. Zoals eerder aangestipt is het opmerkelijk dat waar de CAO-lonen mooi in de pas blijven, er op ondernemingsniveau soms beduidend meer incidenteel loon wordt geboden, zij het waarschijnlijk ook meer gedifferentieerd. In dit geval is zeker sprake van decentralisatie, maar wel buiten het collectieve systeem om, vergelijkbaar met een aspect van deconcentratie zoals beschreven door Tros (2000; 2001). Als een dergelijke ontwikkeling vaker gaat voorkomen, ondermijnt deze niet alleen de centrale coördinatie, maar zorgt op termijn ook voor desintegratie van de huidige belangenorganisaties zelf.

Veranderingen in de CAO Niettemin zijn er ook binnen het vigerende institutionele kader, in het bijzonder in CAO-verband, sinds 1982 nog voldoende regulatieve indicaties om van een decentralisatietrend te spreken. Zo krijgen in de jaren na het Stichtingsakkoord van 1982 de lan-

delijke principeafspraken over arbeidstijdverkorting (atv) en scholing eerst in de bedrijfstak-CAO een eigen formulering om vervolgens op het niveau van de onderneming vaak weer een andere invulling te krijgen. Verder neemt in de loop van de jaren tachtig het aantal ondernemings-CAO's, vooral van toepassing op de werknemers van grote ondernemingen, toe, terwijl regelmatig bedrijfstak-CAO's worden gesplitst in CAO's voor deelsectoren of voor (grote) concerns of ondernemingen, zoals nog niet lang geleden het geval was met de CAO's in de zorgsector, bij de banken, in de g&g-sector, bij de overheid (de zogenoemde sectoralisatie vergezeld van 'normalisering' van rechtspositionele zaken²⁵) en in de horeca. Ook wordt in CAO-verband steeds vaker gebruikgemaakt van zogenoemde 'dispensatie' van CAO-bepalingen. Men kan verschillende soorten dispensatie aanvragen, zoals ontheffing van toepassing van de laagste loonschalen, waarmee kan worden ingesprongen op de behoefte aan meer bedrijfsspecifieke regels.

Al met al valt in Nederland nog steeds de overgrote meerderheid van de werknemers onder een bedrijfstak- of sector-CAO, een bereik dat sinds 1982 zelfs relatief nog groter is geworden, zowel afgezet tegen het bereik van ondernemings-CAO's als tegen de groei van de afhankelijke beroepsbevolking. Belangrijker is op dit punt dan ook de verandering van de bedrijfstak-CAO's zelf. Er bestaan tegenwoordig veel meer mogelijkheden om regelingen van bedrijfstakcontracten meer in detail op bedrijfsniveau af te spreken. Dat gebeurt soms ook door ondernemingsraden, vaak in samenwerking met vakbonden, terwijl zich ook nieuwe vakbonden zonder overkapping met de traditionele vakbondsfederaties hebben gemeld²⁶. Zo is men in de grafimediasector in 1997 begonnen met de invoering van een nieuw model CAO, een mantel-CAO. Hierbij is er één bedrijfstak-CAO die, naast enkele vaste arbeidsvoorwaardelijke elementen, een aantal procedurele kaders aanreikt voor de invulling op lagere niveaus. Daarna wordt onderhandeld over zes sector-CAO's, die corresponderen met duidelijk afbakenbare producties of werkzaamheden. De derde lijn van deze grafimedia-CAO is de invulling op ondernemingsniveau gegeven de afspraken op de twee hogere niveaus. Er komen door dergelijke ontwikkelingen meer CAO-tafels die ieder hun eigen agenda hebben, afgestemd op de/het specifiek(e) (sub)sector of bedrijf, dan wel werknemersgroepering (vgl. ook Van der Meer, 2001).

CAO-afstemming op onderneming en individuele werknemers Verder leggen de in de jaren negentig nieuw opgekomen CAO-thema's flexibilisering en employability meer nadruk op afstemming van de arbeidsvoorwaarden op de werknemer en op de bijzonderheden van de plaats

waar wordt gewerkt²⁷. Ook de CAO à la carte biedt in toenemende mate, binnen duidelijk aangegeven voorwaarden, keuze en ruilmogelijkheden, zoals het ruilen van verlofdagen voor geld, verlofsparen in plaats van verlof opnemen of de optie om wel of niet deel te nemen aan een door de werkgever aangeboden WAO-hiaatverzekering of, meer toekomstmuziek, de keuze voor een op maat gesneden (vervroegd) pensioen. Op deze gebieden kunnen ondernemingsraden een aanvullende rol spelen bij de uitwerking. Verder komen er, zoals eerder gemeld, in CAO's steeds meer afspraken over multi-inzetbaarheid en over het combineren van arbeid met (individuele) zorgtaken, wat kan duiden op een autonome vergroting van de overlegruimte op lagere niveaus²⁸. Het past bij een vitaler wordende wens van zowel werkgevers als werknemers om een grotere zelfverantwoordelijkheid te dragen voor de arbeidsvoorwaarden. Ook sluit het aan bij, en overlapt het met, de opkomst van de zogenoemde 'employee benefits', waaronder onder meer spaarregelingen, sociale-zekerheidsregelingen, zorgverlofregelingen en andere regelingen zoals over kinderopvang vallen, die soms wel, soms niet in CAO's worden afgesproken, maar op onderdelen vaak individuele onderhandelingen of overleg op ondernemingsniveau vragen. Hier is de scheiding met HRM-beleid nog slechts dun, zeker als men bedenkt dat voor de nadere afspraken en uitvoering van de regelingen niet de vakbonden, maar met name de afdelingen P&O zorgdragen.

Wettelijke zelfregulering Decentralisatie vindt in de beschouwde periode ook plaats door wetgevende versterking van de bevoegdheden van lagere onderhandelingsniveaus. Ook hier kan men spreken van 'georganiseerde decentralisatie'. In de wetgeving wordt bijvoorbeeld steeds meer ruimte gegeven aan 'zelfregulering' door betrokkenen. In de Arbeidstijdenwet 1996 is er de mogelijkheid voor een zogenoemde 'overlegregeling', waarbij partijen, waaronder ook de ondernemingsraad, binnen randvoorwaarden een eigen invulling van de werk- en rusttijden mogen maken. Hetzelfde geldt voor de Wet arbeid en zorg van 2001, waarbij in CAO's over het recht op de duur en de betaling van verlof nadere afspraken kunnen worden gemaakt. Ook bij de Wet flexibiliteit en zekerheid kunnen sociale partijen op onderdelen nadere afspraken maken, terwijl de wet bovendien heeft geleid tot een nieuwe CAO, de uitzend-CAO, in termen van personen de grootste CAO van Nederland. Wat betreft empowerment wijst Tros (2001: 311) op de Arbo-wet, die aan ondernemingsraden bevoegdheden toekent om te overleggen over de bij ondernemingen gelegde verantwoordelijkheden voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers. Ook de Wet aanpassing arbeidsduur geeft decentrale bevoegdheden, in dit geval aan werknemers om onder voorwaarden hun arbeidstijd te variëren. In wezen gaat het hier niet alleen om meer bevoegdheden, maar evenzeer om meer ver-

plichtingen. De genoemde wetten leggen werkgevers en werknemers ook op rekening met elkaars mogelijkheden en wensen te houden. Ook in de sociale zekerheid zijn, zoals gezegd, voor direct betrokkenen bij wet nieuwe verplichtingen neergelegd, gericht op een verminderd beroep op collectieve voorzieningen en een vergroting van de reïntegratie/arbeidsparticipatie.

Sturen op meer zelfverantwoordelijkheid Dat brengt ons bij een laatste ontwikkeling in verband met decentralisatie, namelijk de indringende sturing van de overheid op een grotere 'zelfverantwoordelijkheid' van werknemers en burgers voor werk en inkomen²⁹, een ontwikkeling waaraan ook de opvattingen marktwerking en werk boven inkomen deel hebben. De herijking van de sociale zekerheid, of wellicht beter van de welvaartsstaat, vanaf de eerste helft van de jaren negentig luidt deze ontwikkeling in. In de jaren zeventig en tachtig wordt, chargerend, werkloosheid nog veelal gezien als een systeemfout, als een gevolg van ontwikkelingen waarop het individu geen greep heeft. Werkloosheid is vooral een gevolg van ontwikkelingen in de economie en de technologie en het individu moet daarvoor niet met een lage uitkering worden gestraft. Dat beeld kantelt na enkele internationale rapporten en het daarop aansluitende WRR-rapport 'Werkend perspectief'. Werkloosheid heeft nu zeer wel te maken met het gedrag en de capaciteiten van het individu zelf en hij draagt daarvoor dus verantwoordelijkheid. In het beleid gaat het nu niet meer om werkloosheidsbestrijding, maar om vergroting van de 'arbeidsparticipatie', wat begin jaren negentig, zoals eerder vermeld, tot een duidelijke aanpassing leidt van de doelstellingen en instrumenten van het arbeidsmarktbeleid, zoals verscherping van rechten en plichten, verlaging van uitkeringen en integratie van beleidsmiddelen. Saillant daarbij is dat sociale-zekerheidsregelingen steeds meer op hun betekenis voor de arbeidsmarktparticipatie worden bekeken, ofwel meer nadrukkelijk aan de toets van reïntegratie naar betaald werk worden onderworpen (vgl. de recente Wet en bijstand). Tegelijkertijd wordt echter duidelijk dat, dankzij de al jaren veranderende arbeidspatronen, de behoefte aan meer variatie van werk, scholing, zorg en rust over de levensloop van individuen heen nodig en wenselijk is. De arbeidsmarkt moet in die zin steeds meer worden gezien als een transitionele arbeidsmarkt, waarbij meer dan voorheen (tijdelijke) wisselingen mogelijk zijn tussen betaalde arbeid en andere tijdsbestedingen, zonder dat deze de kansen op terugkeer naar betaalde arbeid verminderen. De regelveranderingen in wetgeving en beleid zijn sinds het begin van de jaren negentig legio en benadrukken sterk de zelfverantwoordelijkheid en verplichtingen van het individu voor werk en inkomen en van de werkgever en de werknemer voor werkbehoud en reïntegratie. Tevens wordt er, ten slotte, door de overheid en de sociale partijen vanuit het denk-

kader van de levensloopgedachte naarstig geprobeerd die verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk van instrumenten te voorzien.

Conclusies Ook de verandering van regelgeving in het kader van decentralisatie is een genuanceerd verhaal. Wat verwacht zou mogen worden, meer vrijheid op lagere niveaus en dus meer eigensoortige regelgeving, is voor een deel wel en voor een deel niet uitgekomen. De opvatting van werk boven inkomen, die aanvankelijk na 1982 vooral vanuit centrale afspraken wordt geleid, wordt daarna in snel tempo in allerlei CAO-afspraken neergelegd. Er is daardoor meer pluriformiteit van CAO-regels gekomen, mede dankzij meer ondernemings-CAO's en, vooral, doordat bedrijfstak- en sector-CAO's steeds vaker invulmogelijkheden inbouwen voor betrokkenen in de ondernemingen. Ook laat nieuwe wetgeving ondanks de scherpere verplichtingen rond arbeidsdeelname en reïntegratie in toenemende mate ook ruimte voor eigen regelingen door sociale partijen of werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau.

Evenals bij de opvatting van meer marktwerking moet hier echter de niet-onbelangrijke kanttekening worden geplaatst dat de decentralisatie minder op de lonen en meer op de andere arbeidsvoorwaarden betrekking heeft. De macro-economische overwegingen van overheid en centrale organisaties, respectievelijk het klassieke motief van ordening van de arbeidsmarkt uit concurrentieoverwegingen zijn hier de relatief sterke drijfveren voor centrale kaders en looncoördinatie, respectievelijk loonbepaling per bedrijfstak. Maar ook bij de ontwikkeling van nieuwe arbeidsvoorwaarden, met name de kwalitatieve, doen de centrale organisaties en de grote bonden van werkgevers en werknemers vaak belangrijk proactief werk. Ook behoeften en wensen die vanuit de ondernemingen naar boven komen, krijgen vaak pas betekenis als daarover in het bredere verband van de sociaal-economische politiek is nagedacht en daarvoor structurerend voorwerk is gedaan. Niet onbelangrijk daarbij is dat de huidige vakbeweging, gevangen in haar nog sterk centraal opgetuigde structuur, altijd aarzelingen kent bij verdere decentralisatie omdat haar maatschappelijke wensen om centrale kaders en beleid blijven vragen. De werkgevers ondersteunen wellicht de decentralisatiegedachte met de meeste overtuiging maar ook zij stemmen zo nodig op elkaar af en stellen eisen aan de politiek.

Hoezeer ook de decentralisatie verder gestalte krijgt in invulmogelijkheden en keuzen voor ondernemingen en individuen van kwalitatieve zaken, de vaak onder curatele staande materiële arbeidsvoorwaarden conditioneren in belangrijke mate de verdere ontwikkeling daarvan. Dat zou er, zoals gezegd, ook toe kunnen leiden dat in toenemende mate

veranderingen van de materiële arbeidsvoorwaarden buiten de CAO om gaan plaatsvinden en/of meer verscholen worden in andere arbeidsvoorwaarden. De bevoogding op loongebied staat immers haaks op de nadruk op grotere zelfverantwoordelijkheid voor inkomen en werk, die sinds de jaren negentig door velen belangrijk wordt gevonden en in allerlei wetgeving zijn intrede heeft gedaan.

Over de verhouding tussen norm en regulering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

Anders dan op andere economische terreinen is *marktwerking* in de Nederlandse arbeidsverhoudingen nog steeds in beperkte mate aanwezig, al is dat meer het geval dan in de jaren vóór 1982. Er blijft vergelijkenderwijs nog steeds sprake van een sterke regulering of institutionalisering, mede dankzij een centraal overlegstelsel en een dirigistische overheid die altijd loonmatiging voorstaat. Mede daardoor wordt ook de *decentralisatie* binnen de arbeidsverhoudingen begrensd, ook al zijn de bedrijfstak-CAO's op vele andere punten zo goed als los van de vroegere stringente exegese van afspraken. Dat laatste wordt in de jaren negentig krachtig bevorderd door de mede door technologische ontwikkelingen gestuurde flexibiliseringsgolf en later nog versterkt door de opkomst van employability. Ook wetgeving heeft meer zelfregulering mogelijk gemaakt, al is dit meer dan vroeger gevat in strakke, verplichtende kaders voor betrokken partijen, ondernemingen en individuen. De decentralisatie heeft mede om die reden dan ook een 'georganiseerd' karakter. De nuances bij marktwerking en decentralisatie gelden in mindere mate voor de norm *werk boven inkomen*. De (collectieve) zorg voor de werkgelegenheid wordt sinds begin jaren tachtig breed gedeeld. Er is behalve de beleidsconstante van loonmatiging voor werkgelegenheid die van hogerhand als dringende aanbeveling op de CAO-partijen wordt gelegd, sprake van uitbundige CAO-regelgeving gericht op allerlei werkgelegenheidsaspecten. Het tegenwoordig ruime assortiment van CAO-afspraken maakt onder voorwaarden meer keuze en arbeidsvoorwaardelijke ruil op ondernemingsniveau eenvoudiger. Alle ontwikkelingen tezamen brengen de CAO dichterbij wat op ondernemingsniveau speelt, dichterbij HRM-beleid, met weliswaar de vakbond ver weg, maar wet- en regelgeving dichtbij en, voorlopig, met een nog bot looninstrument.

Over de kracht van centrale regulering

Men kan, tot slot, de vraag stellen waarom er, bij al het belang dat partijen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen hechten aan de drie normen, nog steeds zo'n strak centraal sturend kader bestaat, voor de lonen,

maar deels in proactieve zin ook voor de andere arbeidsvoorwaarden. Een kader dus dat ervoor zorgt dat meer marktwerking en decentralisatie in de arbeidsverhoudingen beperkt blijven en tegelijkertijd de werknorm een succesformule kan zijn. Of, van een andere kant uit gezien, waarom CAO-partijen in sectoren en ondernemingen, gegeven de flexibiliseringsstrategieën en de breed gedragen wens tot meer toespitsing op onderneming en individu, zich nog steeds iets aantrekken van wat centraal wordt bedacht of, misschien beter, in brede zin tot zelfbeperking van de lonen komen. We willen hiervoor twee sets van mogelijke verklaringen aanbieden, een van structurele en een van cultuursociologische aard.

Twee mogelijke verklaringen

De eerste verklaring kan worden onderverdeeld in enkele verwante deelverklaringen. Zo vragen marktwerking en, in eerste instantie ook, decentralisatie vooral om restrictie van regelgeving, terwijl de norm werk boven inkomen juist meer bepalingen nodig maakt, omdat (1) daarover aanvankelijk in CAO's nog relatief weinig is afgesproken en (2) de situaties van sectoren en ondernemingen zeer uiteenlopen en dus uiteenlopende afspraken nodig zijn, waarbij ook geldt dat voor het intomen van loonclaims ruilmiddelen moeten worden gecreëerd. Het beperken of afschaffen van regelgeving blijkt bovendien vaak lastiger dan het opstellen van nieuwe regels.

Een tweede deelverklaring is gelegen in de structuur en de doelstellingen van de vakbeweging. De Nederlandse vakbeweging is niet present op ondernemingsniveau en moet voor haar belangenbehartiging met name macht ontwikkelen op de niveaus daarboven. Hier ligt dan ook een begrenzing aan de decentralisatie. Daarnaast heeft de vakbeweging ook maatschappelijke voorkeuren die in het algemeen veel eenvoudiger via overleg over de hoofden van ondernemingen en werknemers heen zijn te regelen. Marktwerking past dan ook moeilijk bij de regulatieve inslag van de vakbeweging. Eén van die voorkeuren is meer werkgelegenheid, een issue dat ze bovendien in hoge mate deelt met de overheid.

Ten slotte kan ook een structurele (deel)verklaring zijn dat de norm werk boven inkomen onder normale arbeidsmarktverhoudingen mogelijk pas effectief kan uitwerken bij de combinatie van een centraal loonkader en decentrale ruimte. Als dankzij centrale afspraken de relatief zwakke sectoren en ondernemingen, en daarmee hun werkgelegenheid, worden gespaard, blijft er op lagere niveaus ruimte om andere, specifiek wenselijke of noodzakelijke, zaken te regelen. In laatstgenoemde situatie kan er natuurlijk in sommige gevallen sterke vakbondsdruk zijn

om extra loon af te spreken. Op bedrijfstak- of sectorniveau wordt de kans daarop beperkt omdat vaak direct betrokkenen bij de centrale afspraken bij de onderhandelingen zitten en de CAO hier per definitie een compromis is van zwakke en sterke deelsectoren en ondernemingen. In geval van een ondernemings-CAO of als ondernemingsgewijze invulling van een hogere CAO loopt een hoger loon dan centraal afgesproken (indien los van de CAO is dat dus incidenteel loon) tegen de nauwe band aan tussen bedrijfsresultaten en werkgelegenheid. Behalve als er een krappe arbeidsmarkt bestaat, zal de werkgever in het algemeen liever afspraken maken met een soort investeringskarakter, zoals afspraken over scholing en ontwikkeling. Toch bestaat de kans dat de extra ruimte als incidenteel loon weglekt, deels als bonussen voor staf en directie. Als dit structureel wordt en van een hoog niveau, zullen het centrale overlegstelsel en loonkader onherroepelijk teloorgaan. Dat leidt naar de volgende verklaring.

Een meer cultuursociologische verklaring, ten slotte, zou volgens ons kunnen liggen in het tot dusver nog weinig onderkende vermogen tot vernieuwing en aanpassing, welke niet gelegen is in de structuur of de instrumenten en instituties 'an sich', maar in het blijkbaar diep verankerde, gedeelde waardencomplex waarop dit stelsel rust. Het is bijvoorbeeld opvallend hoe gering bij alle decentralisatie het aantal arbeidsconflicten is en blijft en hoe de Nederlandse bevolking aan vakbonden en werkgeversorganisaties een zeer hoog vertrouwen geeft, ondanks een voortdurend tanend lidmaatschap. Misschien is dit het belangrijkste leereffect dat zich decennia lang in arbeidsverhoudingen en sociaal-economische politiek heeft opgebouwd en uitbetaald: een diepgeworteld besef dat problemen gezamenlijk moeten worden opgelost en dat niet ieder voor zich het beste eruit probeert te halen. Mogelijk is dit de essentie van het roemruchte poldermodel en niet zozeer de feitelijke, globale ruil tussen de partijen die daarvan slechts de uitkomst is. Is wellicht niet het dominante kenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, in plaats van de veelal opgevoerde structuurkenmerken, het idee dat de partijen zich op verschillende niveaus, inclusief individuele werkgevers en werknemers, op de een of andere manier het lot aantrekken van de Nederlandse economie en zich medeverantwoordelijk voelen voor haar wel en wee en daarmee dus de bereidheid hebben voor een belangrijk deel eigenbelang in te leveren ten gunste van een hoger belang? Als dat zo is, verklaart dat wellicht ook de lage tolerantiegrens in Nederland ten aanzien van grote inkomensongelijkheid en de recente furie over de rianten topsalarissen. Instituten op nationaal niveau belichamen onzes inziens deze houding. Ook de ondernemingsraad is op dit fenomeen van collectieve betrokkenheid geënt.

Het voorgaande gaat in wezen ook over maatschappelijke betrokkenheid en vertrouwen, 'trust', over het specifieke Nederlandse sociale kapitaal, zoals dat is neergeslagen in normen en regels (CAO, arbeidsrecht en 'werk- en leefregels' in ondernemingen) en in de institutionele structuren op de verschillende niveaus van arbeid en ondernemen. Juist vanuit die optiek is het ook begrijpelijk dat in de vele jaren na oorlog en depressie de globale vormgeving van het stelsel overeind is gebleven, hoezeer men daarbinnen ook anders is gaan denken en werken en op onderdelen zaken anders is gaan regelen.

Wel moet men oppassen dat dit sociale kapitaal niet verloren gaat. De grootste uitdagingen aan ons stelsel lijken ons niet zozeer van structurele aard, het vinden van vormen van regulering en instrumenten, maar het op peil houden van onderling vertrouwen en betrokkenheid op alle niveaus. Er is voortdurende legitimering nodig en dat betekent in onze optiek bijvoorbeeld niet alleen een terughoudendheid van afzonderlijke werkgevers en ondernemers bij de bepaling van hun deel in de inkomensverdeling, waarvan een verdere uitbundigheid naar onze overtuiging de bijl aan de wortel legt van het hiervoor genoemde specifieke Nederlandse sociale kapitaal. Het vraagt ook om een overheid die de zelfbeperking van sociale partijen op loongebied tegemoet treedt met minder dictaten, met name op terreinen als de sociale zekerheid, die juist zo belangrijk zijn voor een legitieme en effectieve ruil van loon voor werk en andere maatschappelijke wenselijkheden. Dit is ook een belangrijke randvoorwaarde voor het tot ontwikkeling brengen van maatschappelijk effectieve vormen van zelfsturing op de lagere niveaus van de arbeidsverhoudingen.

S U M M A R Y

Changing rules in Dutch industrial relations

Since the early eighties, three normative changes have in close alliance been of high importance for new labour regulations in Holland, whether they are settled by law or by collective agreements. First, the overall increased *market orientation* has led the government to withdraw their strong post-war interference in wage-formation and to seize more indirect influence by legislative measures upon adjacent territories instead. This indirect policy became more persistent and powerful from the moment the coming of the EMU and the euro was proclaimed. Another fruit of the emphasis on market coordination was the gradual diminishing of the institutional power of organized labour and employers, politically caught by the phrase: 'the need to restore the primacy of politics'.

The second normative shift is the broadly agreed *priority of work over income*, which denoted a need to explicitly relate wages to employment more closely than usual in the relative centralistic Dutch system of industrial relations. New market oriented labour market legislation integrating increasingly social security issues, was accompanied by all kinds of employment-related issues in collective contracts. Moreover, in the nineties the terms of employment came strongly under the influence of the demands of flexibility and employability.

Decentralization is the third normative alteration that caused the Dutch rules of labour to change. In several laws, unions and employers (organizations) and, above all, employers and employees at company level – eventually by means of the works council – are given more discretionary powers in arranging labour aspects suited to their needs and preferences. The company is increasingly becoming the place where the conditions of employment are negotiated, either because of a collective agreement settled at company level, or, still more important, as a result of specific clauses in industrial contracts to leave certain issues to be bargained at lower level. This development has led, however conditional, to more choices for workers with regard to (exchanges of) wages, working hours, saving plans, et cetera.

At the end, the article deals with the question why the system of industrial relations may be labelled still rather centralistic and why at all levels the persons responsible for collective bargaining still display a high degree of self-restraint (cf. the wage developments in 2002/2003), despite the importance of the normative and regulative changes that took place. One explanation might be the cultural notion that most participants still value and cherish the social capital of good industrial relations that have brought them prosperity throughout the post-war years. At the same time, however, this social capital has become more fragile than ever and has come in a need of maintenance by all the parties concerned.

Noten

- 1 De realisatie van meer evenwichtige en rechtvaardige inkomensverhoudingen is gebaseerd op Tinbergens theorie van compenserende inkomensverschillen. Inkomensverschillen zijn hierin slechts aanvaardbaar als ze berusten op aantoonbare verschillen in inspanning, arbeidsomstandigheden, arbeidsduur, et cetera (Tinbergen, 1975).
- 2 Weliswaar later gevolgd door het idee van ‘een kleine, maar sterke overheid’.
- 3 Windmuller et al. (1990: 96) omschrijven deze ruil als volgt: ‘De meest fundamentele concessie kwam van de kant van de werknemers, die, in ieder

- geval voorlopig, officieel afzagen van enige aanspraak op een actieve rol van de werknemers in het bedrijfsbeheer, in ruil voor een ruime vertegenwoordiging in officiële economische lichamen ter advisering van de regering.’
- 4 Zoals in het *Gemeenschappelijk Beleidskader* (Star, 1989) met regelvoorstellen voor vergroting van de arbeidsparticipatie, in *Een nieuwe koers* (Star, 1993) met zijn nadruk op maatwerking en, voorzichtig nog, flexibilisering en in de *Agenda 2000* (Star, 1997) en *Er is meer nodig* (Star, 2001), die flexibilisering en employability met elkaar verbinden.
 - 5 Ook eerder al waren er decentralisatiebewegingen, waaronder de afschaffing van de geleide loonpolitiek in de jaren zestig. Ook de opzet van het bedrijvenwerk in vakbonden was een signaal dat de arbeidsverhoudingen te zeer van boven werden aangestuurd. Deze ontwikkelingen sloten goed aan bij de toentertijd toenemende aandacht voor de individuele werknemer en zijn houding en motivatie ten opzichte van zijn arbeid (Nagelkerke en De Nijs, 2001).
 - 6 Deze omslag vraagt volgens Van der Heijden (1999) in het arbeidsrecht om een paradigmatische verandering naar ‘verprivaatrechtelijking’, gebaseerd op het algemene contractenrecht, in het bijzonder op het beginsel van wederkerigheid.
 - 7 Dat, hoe ironisch, juist was afgesloten onder dreiging van overheidsingrijpen.
 - 8 Het gaat dan om het optreden van een plotselinge ‘noodsituatie’ van de nationale economie door één of meer schoksgewijs optredende externe factoren. Als zo’n situatie zich voordoet, heeft de overheid evenwel meer bevoegdheden dan vóór de wetwijziging het geval was. Naast de mogelijkheid om de lonen te bevriezen of te maximaliseren kan de minister dan zelfs loonsverlagingen opleggen.
 - 9 Eerder stelde het Ministerie van SZW naar aanleiding van een lopende, soms felle, discussie over het algemeen verbindend verklaren van CAO’s (zie onder meer Zalm, 1992; Van Voorden, 1991; Leemreize, 1992; Teulings, 1995) te twijfelen aan de voordelen van dit systeem, dat slechts geldt voor zo’n 10% van de afhankelijke beroepsbevolking.
 - 10 Enkele voorbeelden zijn de voorstellen tot afschaffing van de vervolguitering WW, herziening van de WAO, afschaffing van de fiscale facilitering van de VUT- en pensioenpremies, et cetera. In een akkoord van 14 oktober 2003 worden in ruil voor een loonstop van twee jaar veel maatregelen ingetrokken, verzacht of opgeschort.
 - 11 Deze wet beoogde een parallelle ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van CAO’ers en niet-CAO’ers. In het licht van de actuele discussie over de riante topsalarissen is het aardig te vermelden dat met deze wet loonmatiging niet buiten de CAO om kon worden omzeild. Ook werd in 1985 het wetsvoorstel Openbaarheid van inkomens uit arbeid ingetrokken (SZW, 1989: 64), op zich vreemd gezien de toen veelgehoorde roep om transparantie (marktwerking). Begin 21^e eeuw is deze omissie weer hersteld, met als gevolg de hiervoor genoemde salarisdiscussie.

- 12 De vraag of niet ook de CAO, maar meer nog AVV én artikel 14 van de Wet op de CAO, dat stelt dat een door een CAO gebonden werkgever de CAO ook moet toepassen op zijn niet bij een vakbond aangesloten werknemers, aan een grondige antimededingingstoets zouden moeten onderworpen, wordt nog slechts zo nu en dan gesteld (vgl. Franssen et al., 2000).
- 13 Ook de SER is met dit thema bezig. De teneur van een met het oog op de convergentiecriteria van de EMU geschreven advies is een 'revitalisering' van de overlegeconomie waarin een duidelijke scheiding is aangebracht tussen de verantwoordelijkheden van de sociale partijen en van de overheid (SER, 1992).
- 14 Dit was overigens tegen de zin van het kabinet in.
- 15 Wat niet uitsluit dat er binnen de ondernemingen zelf wel meer flexibele, inclusief prestatie- en resultaatafhankelijke, beloningsvormen te vinden kunnen zijn. Zo blijken in 2000 van de 100 onderzochte beursgenoteerde fondsen er 39 een financiële participatieregeling voor alle werknemers te hebben, zoals een winstdelingsregeling of aandelenoptieplan (Poutsma en Nagelkerke, 2003). Verder blijkt tussen 1994 en 2001 de incidentele looncomponent, dat wil zeggen, de loonstijging los van de CAO waarin behalve periodieken ook bonussen en andere flexibele beloningsvormen zitten, flink toe te nemen (vgl. SCP, 1999; AI, 2003a; CPB, 2003; zie ook 'Decentralisatie'.
- 16 Na tien jaar adviseren en touwtrekken gaat per 1 januari 1991 de Arbeidsvoorzieningswet van start. De wet heeft drie kenmerken: ten eerste 'tripartisering', de gedeelde beleidsverantwoordelijkheid van overheid en sociale partijen, ten tweede 'demonopolisering', het toelaten van particuliere organisaties tot de arbeidsbemiddeling, en ten derde 'decentralisatie', de grotere bevoegdheden voor de regionale organisaties voor het uitstippelen van een eigen, op de regio toegespitst, beleid.
- 17 En wat in het begin van de 21^e eeuw zijn bekroning lijkt te krijgen in de levensloopgedachte en de daarbijbehorende wet- en regelgeving.
- 18 Zoals de Wet terugdringing ziekteverzuim (TZ), de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) en de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA).
- 19 De daadwerkelijke herbezetting van de uren die vrijkomen door atv, is rond 1985 echter zeer mager te noemen.
- 20 Het aantal CAO's waarin scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen worden afgesproken, stijgt van 67% in 1989 via 81% in 1993 naar ruim boven de 90% in 2002.
- 21 Het gebruik van zogenoemde 'flexibele arbeidsrelaties', dienstverbanden die naar tijd, rechtspositie, werkzaamheden, organisatie en beloning afwijken van gangbare arbeidsrelaties, is al eerder, met name sinds halverwege de jaren tachtig, staande praktijk in veel bedrijven (tussen 1987 en 1993 gaat het hier om een stabiel percentage van ongeveer 10).
- 22 Dat geldt ook voor de Wet flexibiliteit en zekerheid, die weliswaar is gericht op meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, maar ook oog heeft voor het te ver doorschieten daarvan. De wet probeert een balans te vinden tussen 'flexibiliteit'

- en 'zekerheid'. Zo worden aan de ene kant de mogelijkheden tot het aangaan van tijdelijke contracten groter en de procedures en regels bij ontslagen vereenvoudigd. Aan de andere kant wordt de rechtspositie van flexibele werknemers versterkt (minimaanspraak op loon, er is sneller sprake van een arbeidsovereenkomst, beperking duur tijdelijk contract en opstelling reïntegratieplan ingeval van arbeidsongeschiktheid).
- 23 Bijvoorbeeld: voor het jaar 2002 worden scholingsafspraken steeds vaker expliciet gekoppeld aan vergroting van de inzetbaarheid van werknemers of aan leeftijdsbewust personeelsbeleid, terwijl dat in 56% van de CAO's en voor 39% van de werknemers het geval is voor loopbaanontwikkeling (AI, 2002: 15). Ook worden in hetzelfde jaar in 34% van de onderzochte CAO's (voor 22% van de werknemers) afspraken gemaakt over persoonlijke ontwikkelingsplannen, al wordt daarbij nog slechts in 7% van de onderzochte CAO's en voor een dito percentage werknemers een persoonlijk budget overeengekomen.
 - 24 Bij dit soort afspraken, evenals bij specifieke doelgroepafspraken, gaat het onder meer om arbeidsmarktmonitoren, employability-scans, voorlichting, vacaturebanken, specifieke inzetten voor onder meer ouderen, onvoldoende gekwalificeerde werknemers en, vooral ook, onvoldoende gekwalificeerde werkzoekenden.
 - 25 De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid in acht sectoren vanaf 1993/1994, evenals de latere doorcentralisering, in een meer vrij en gelijkwaardig kader van onderhandelingen, laat onverlet dat de overheid geregeld vooraf de loonruimte al 'vastlegt' in haar begrotingsstukken.
 - 26 Er komen maar mondjesmaat contracten voor tussen een werkgever en ondernemingsraden, de zogenoemde arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Nadeel hiervan is, anders dan bij de CAO, dat elke verandering hiervan aan de individuele werknemers moet worden voorgelegd.
 - 27 Die toegenomen bedrijfsafstemming geldt ook, los van de CAO, voor de zogenoemde functiecontracten die niet de te werken uren vastleggen, maar de te leveren prestaties (Van der Meer en Smit, 2000: 16).
 - 28 Maar ook in CAO-verband zijn er contra-indicaties voor decentralisatie te vinden. Zo is er soms binnen sectoren sprake van centralisering, bijvoorbeeld doordat functie- en salarissystemen worden geüniformeerd. Een recent voorbeeld is de invoering van de zogenoemde Hay-methode binnen universiteiten. Daarmee wordt volgens Tros (2001: 312) de speelruimte binnen organisaties versmald. Ook kan het voorkomen dat ondernemings-CAO's worden opgeheven ten gunste van een bedrijfstak-CAO.
 - 29 Wilthagen (1999) spreekt hier van de interventieparadox, de ontwikkeling dat de overheid terugtreedt uit het publieke domein om reden van meer marktwerking, maar zich tegelijkertijd meer bemoeit met de privé-situatie van burgers en werknemers.

Literatuur

- Arbeidsinspectie (1997). *Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 1997*. Den Haag (AI 1997).
- Arbeidsinspectie (1999). *Voorjaarsrapportage CAO-Afspraken 1999*. Den Haag (AI 1999).
- Arbeidsinspectie (2002). *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2002*. Den Haag (AI 2002).
- Arbeidsinspectie (2003). *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2001; Een onderzoek naar ontwikkelingen in de bruto-uurlonen, extra uitkeringen en afdrachtverminderingen*. Den Haag (AI 2003a).
- Arbeidsinspectie (2003). *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2003*. Den Haag (AI 2003b).
- Bottenburg, M. van (1995). *Aan den Arbeid! In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid, 1945-1995*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Centraal Planbureau (2003). *Macro-Economische Verkenningen 2004*. Den Haag.
- Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (1990). *CAO-afspraken 1989*. 's-Gravenhage (DCA-A).
- Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (1991). *Variabele beloning in CAO's*. 's-Gravenhage (DCA-VBC).
- Doorn, J.A.A. van (1980). 'Overdraging van beleid'. In: *Beleid en maatschappij*, 7, (2), pp. 39-49.
- Empel, F. van (1997). *Model Holland; de kracht van overleg*. Brochure ten behoeve van de Stichting van de Arbeid. Den Haag.
- Franssen, E.J.A., A.T.J.M. Jacobs, A.Ph.C.M. Jaspers en K.J.M. Mortelmans (2000). 'Cao's en mededingingsrecht'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 55, (7/8), juli/augustus, pp. 324-340.
- Heertum, A.H. en A.C.J.M. Wilthagen (1996). *De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid*. Den Haag: Sdu.
- Heijden, P.F. van der (1999). 'Een nieuwe rechtsorde van de arbeid. Op zoek naar een andere architectuur van het arbeidsrecht'. In: P.F. van der Heijden, R.H. van het Kaar en A.C.J.M. Wilthagen (red.) (1999). *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid*. Den Haag: Sdu, pp. 1-19.
- Heijden, P.F. van en F. M. Noordam (2001). *De waarde(n) van het sociaal recht. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Inja, C. (1999). 'De toekomst van de CAO'. In: *Economische Statistische Berichten*, 84, (4215), pp. 572-577.
- Inspectiedienst SZW (1996). *Flexibilisering van de arbeid; Een onderzoek naar flexibilisering in CAO's*. Den Haag (I-SZW 1996).
- Künneke, R.W. (1997). 'Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights-theorie'. In: N.P. Mol, H.A.A. Verbon en P. de Vries (red.). *Institutionele economie en openbaar bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga, pp. 17-37.
- Leemreize, H.J. (1992). 'Het belang van de algemeenverbindendverklaring'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 77, (3855), pp. 364-368.

- Loontechnische Dienst (1991; 1993). *Arbeidsmarktbeleid in een aantal CAO-sectoren*. Den Haag (LTD 1991; 1993).
- Meer, M. van der en E. Smit (2000). *Innovatie of imitatie? CAO-vernieuwing op ondernemingsniveau*. 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Meer, M. van der (2001). 'De modernisering van de arbeidsverhoudingen in de bouwnijverheid'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 56, (3), pp. 164-176.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990). *Notitie Inkomensbeleid 1991*. 's-Gravenhage (MSZW 1990).
- Nagelkerke, A.G. (1994). 'Institutioneel balanceren; decentralisatie in de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de jaren tachtig'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 49, (1), pp. 20-31.
- Nagelkerke, A.G., W.G.M. Plessen en A.C.J.M. Wilthagen (2003). 'Interne flexibilisering: Wie trekt er aan de touwtjes'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jrg. 58, (7/8), pp. 297-307.
- Oorschot, W. van, C. Boos en L. Geleijnse (1996). *Solidair of selectief*. Deventer/Utrecht: Kluwer/Sovac.
- Poutsma, E. en A. Nagelkerke (2003). 'De ontwikkeling van financiële participatieregelingen'. In: P. Duffhues en R. Kabir (red.). *Personeelsopties en andere vormen van variabele beloningen in Nederland*. Onderzoek Ministerie van Financiën, Tilburg: Center Applied Research, pp. 5-24.
- Rojer, M. en L. Hartevelde (2002). 'Doorwerking via actieve looncoördinatie: de maximumeis van de vakcentrale FNV sinds 1994'. In: *Beleid en Maatschappij*, 29, (4), pp. 191-202.
- Scharpf, F. (2000). 'Employment and Vulnerabilities of Welfare States'. In: F.W. Scharpf and V.A. Smith (eds.). *Adjustment of National Welfare States to Internationalisation*. Oxford: Oxford University Press, Vol. 1.
- Sociaal-Cultureel Planbureau (1999). *De quartaire sector*. Den Haag (SCP 1999).
- Sociaal-Economische Raad (1992). *Convergentie en overlegeconomie*. Den Haag (SER 1992).
- Streeck, W. (1991). 'On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production'. In: E. Matzner and W. Streeck (eds.). *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*. London: Edward Elgar, pp. 21-61.
- Teulings, C.N. (1995). 'Efficiënte loonvorming door sociale partners'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 80 (4010), pp. 460-465.
- Timbergen, J. (1975). *Income distribution*. Amsterdam.
- Toren, J.P. van den (1996). *Achter gesloten deuren? CAO-overleg in de jaren negentig*. Amsterdam: Welboom.
- Toren, J.P. van den en P. Vos (red.) (1997). *Overleeft het Rijnlands model?* Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum/Stichting Beheer IISG.
- Toren, J.P. van den (2003). 'CAO en HRM: op zoek naar nieuwe arrangementen'. In: A.G. Nagelkerke en W.F. de Nijs (red.). *Sturen in het laagland; over continuïteit en verandering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*. Delft: Eburon, pp. 53-69.

- Tros, F.H. (2000). *Schuivende marges*. Alphen aan den Rijn: Samsom/NVP.
- Tros, Frank (2001). 'Arbeidsverhoudingen: decentralisatie, deconcentratie en empowerment'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 17, (4), pp. 304-319.
- Visser, J. (2000). 'CAO-vernieuwing bezien vanuit de vakbeweging'. In: M. van der Meer en E. Smit. *Innovatie of imitatie; CAO-vernieuwing op ondernemingsniveau*. 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie, pp. 141-150.
- Visser, J. (2001). 'CAO-vorming en looncoördinatie in Europa; een verkenning'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 86, (4327), pp. 756-760.
- Visser, J. (2003). 'Arbeidsverhoudingen na de kanteling'. In: A.G. Nagelkerke en W.F. de Nijs (red.). *Sturen in het laagland; Over continuïteit en verandering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*. Delft: Eburon, pp. 13-53.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997). *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Voorden, W. van (1991). 'Algemeen verbindendverklaring onterecht mikpunt'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 76, (3790), pp. 53-54.
- Vos, C.J. (2003). 'Sociaal beleid in Europees perspectief'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 58, (9), pp. 382-390.
- Wiel, H.P. van der (1999). *Loondifferentiatie in Nederland na 1969; een sectorale invalshoek*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wilthagen, A.C.J.M. (1999). 'Veranderingen in het domein van de rechtsorde van de arbeid'. In: P.F. van der Heijden, R.H. van 't Kaar en A.C.J.M. Wilthagen (red.). *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid*. Den Haag: Sdu.
- Windmuller, J.P., C. de Galan en A.F. van Zweeden (1990). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen: Aula.
- Zalm, G. (1992). 'Betekenis en toekomst van de algemeen verbindend verklaring'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 77, (3842), pp. 60-66.