

Onderhandelen over belonings-systemen in de jaren tachtig

Begin jaren tachtig raakte de maatschappelijke discussie over beloningssystemen in een nieuwe fase. De achtergronden daarvan manifesteerden zich al in de tweede helft van de jaren zeventig: economische recessie, discrepanties op de arbeidsmarkt en vernieuwing van de produktie-organisatie in ondernemingen. Het onderwerp van het debat wordt veelal aangeduid met het containerbegrip 'flexibele beloning'. Het gaat vooral om een aanpassing van functiewaarderingssystemen en om een (her)invoering van beloningselementen, die zijn gekoppeld aan een beoordeling van prestaties.

In dit artikel wordt ten eerste nagegaan welke actiologica's van werkgevers en werknemers ten aanzien van beloningssystemen geconstrueerd kunnen worden. Ten tweede vindt een beoordeling van recente ontwikkelingen plaats vanuit de opvatting dat aanpassingen inderdaad wenselijk zijn.

In het gehanteerde theoretisch kader worden beloningssystemen opgevat als compromissen tussen partijen met ongelijke machtsposities.¹ Posities en compromissen hangen samen met ontwikkelingen van de economische conjunctuur, de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt, ideologieën en de produktie-organisatie. Het initiatief gaat meestal van het management uit; werknemers en vakbonden reageren daarop. Bij het vormgeven van alle beloningssystemen gaat het werknemers en management om de relatie tussen prestaties en beloningen. In enge zin is dat het geval bij individuele en groepspremies, in algemene zin ook bij functiebeloning (naar functievereisten) en kwalificatiebeloning (naar aangeboden opleiding en ervaring).

Het is in het dagelijks spraakgebruik niet gebruikelijk om functiebeloning met prestaties in verband te brengen. Toch is het theoretisch zinvol dit wel te doen en daarmee de gemeenschappelijke achtergrond van naar vorm zeer verschillende beloningssystemen, zoals premies en functiewaardering, aan te geven. De koppeling van beloningsverschillen aan functiegroepen impliceert immers verschillen in verwachte bijdragen aan het resultaat van de onderneming en/of verschillen in in-

spanning (bijvoorbeeld het volgen van opleidingen) om aan de onderscheiden functievereisten te kunnen voldoen. Daarom kan functiebeloning – en ook kwalificatiebeloning – worden opgevat als een vorm van prestatiebeloning in algemene zin.

De operationalisatie van de relatie tussen prestaties en beloningen (in enge en ruime zin) verschilt echter voor management en werknemers. Dit hangt samen met verschillen in maatschappelijke positie en daarmee corresponderende belangen. Ten aanzien van beloningssystemen zijn de actiologica's van het management 'het optimaliseren van de relatie tussen arbeidskosten en produktiviteit' en 'het beheersen van werknemersgedrag' (arbeidsdiscipline en sociale discipline). De actiologica's van werknemers daarentegen zijn 'het optimaliseren van de relatie tussen inspanning en arbeidsinkomen' en het vergroten van de medezeggenschap over deze relatie. Met inspanning wordt bedoeld het geheel van arbeidstijd, verwerving van kwalificaties, intensiteit van de arbeid en inconvenienten. De actiologica's van de overheid als derde partij kunnen betrekking hebben op het inkomensbeleid, het arbeidsmarktbeleid en het emancipatiebeleid.

Achtereenvolgens worden de actiologica's van management, werknemers en overheid ten aanzien van functiewaardering en ten aanzien van prestatiebeloning in enge zin besproken. Daarna

* Dr. F.D. Pot is Hoofd van de Sektor Arbeidsomstandighedenonderzoek van het Nederland Instituut voor Preventieve Gezondheidszorg TNO te Leiden.

wordt als bijdrage aan de maatschappelijke discussie een voorstel gedaan voor een nieuw beloningssysteem.

Management

Functiewaardering is sinds de Tweede Wereldoorlog het belangrijkste compromis op het gebied van beloningssystemen. Voor het management ontstond er een betere relatie tussen arbeidsdeling en beloningsniveaus dan bij de vooroorlogse kwalificatiebeloning. Een gevolg was dat de arbeidsdiscipline werd bevorderd doordat werknemers voor hun beloning afhankelijk werden van de hen toegewezen functie. Werknemers zagen de vereiste kwalificaties, die in de jaren vijftig vaak boven het formele opleidingsniveau lagen, beter beloond. Ideologisch bleef voor het management de relatie met prestaties (in de zin van functieniveaus) gehandhaafd en konden werknemers de nadruk leggen op 'gelijk loon voor gelijk werk'. De aanpassingen van functiewaarderingssystemen in de industrie hebben vooral betrekking gehad op een hogere beloning van zwaar en onaangenaam werk en van vakbekwaamheid. Hierover konden nieuwe compromissen worden bereikt omdat het belang van het management (inspelen op schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt) en opvattingen over rechtvaardige beloning van werknemers min of meer in elkaars verlengde lagen.

Nieuwe systemen zijn steeds moeizaam tot stand gekomen. Over de eerste systemen na de oorlog werd in de metaalindustrie ruim tien jaar onderhandeld, het recente ISF/SAO-systeem (1981) kwam na zes jaar onderhandelen tot stand. Het Bello-project bij Hoogovens in de jaren zeventig leidde na jaren niet tot het beoogde resultaat. Het bankbedrijf en de gezondheidszorg zijn meer dan vijf jaar bezig geweest een systeem van functiewaardering te ontwikkelen. Dit duidt enerzijds op de gevoeligheid van de materie, anderzijds ook op de complexiteit van een zo gedetailleerde loonbepaling.

In de tweede helft van de jaren zeventig stelden werkgevers in de industrie de starheid van functiebeloning aan de orde. Ze hadden te weinig ruimte om in te spelen op de arbeidsmarktsituatie en op verschillen in functioneren tussen werknemers. Naar de mening van de werkgevers zouden schaarsteverhoudingen sterker moeten doorwerken in beloningssystemen, tenzij dit tot onaangename situaties zou leiden. Concrete oplossingen werden gezocht in het minder strak toepassen

van functiewaardering en later, begin jaren tachtig, in een verfijning van de systemen: meer functiegroepen en meer, maar kleinere periodieken. Het nieuwe Philips-systeem is een voorbeeld van zo'n verfijning.

Een andere manier om iets aan de ervaren starheid van functiewaardering te doen is deze aan te vullen met beloningselementen, die meer in enge zin samenhangen met prestaties. Sommige ondernemingen, bijvoorbeeld IBM en Kluwer, doen dit al. Steeds meer ondernemingen overwegen het te doen en enkele, bijvoorbeeld Daf Trucks, Philips, Shell, Smitweld en Centraal Beheer, zijn bezig systemen van prestatiebeloning in te voeren. Deze systemen waren in de jaren zestig en zeventig grotendeels afgeschaft. Naast praktische en ideologische bezwaren van werkgevers en werknemers speelde daarbij voor het management een rol dat de arbeidskosten bij prestatiebeloning betrekkelijk onbeheersbaar waren onder condities van een krappe arbeidsmarkt.

Tijdens de huidige economische recessie is dit uiteraard niet het geval. De 'nieuwe' systemen betreffen niet het oude tariefloon, maar aangepaste versies van persoonlijke of groepsbeoordeling (premies, niet-automatische periodieken) en van systemen, die een relatie leggen met het bedrijfsresultaat (productiviteitstoerekening, winstdeling, opbrengstdeling). Deze systemen worden gelegitimeerd door het benadrukken van het prestatieprincipe en door te wijzen op de maatschappelijke tendens van individualisering en op het omringende buitenland, waar systemen van prestatiebeloning nooit in die mate zijn verdwenen als in Nederland.

Hoe kunnen deze ontwikkelingen worden beoordeeld? Van belang is vast te stellen dat de discussie over de starheid van functiewaardering begon tijdens het ontstaan van de economische recessie en de discussie over prestatiebeloning tijdens het dieptepunt daarvan begin jaren tachtig. Het management moest meer op de kosten gaan letten en werknemers motiveren om mee te werken aan rationalisaties en vernieuwing van de productieorganisatie. Daarbij kon worden ingespeeld op de behoefte van werknemers om na jaren van stagnatie in de loonontwikkeling iets extra's te verdienen. Bovendien bestond voor werkgevers de gunstige situatie dat de positie van de vakbonden was verzwakt.

De relatie arbeidskosten-productiviteit lijkt bij de

nieuwe systemen niet voorop te staan. Die wordt voldoende gewaarborgd door loonmatiging en numerieke flexibiliteit (tijdelijke contracten enz.). Belangrijker is het beheersen van werknemersgedrag en dan met name de arbeidsdiscipline, niet alleen in de zin van hard werken, maar ook in de zin van meegaan met en bijdragen leveren aan vernieuwingen. De sociale discipline wordt redelijk in stand gehouden door de werkloosheid. De grotere beloningsdifferentiatie maakt vooral deel uit van een versterking van het prestatiebeleid, dat is het bevorderen van de produktiviteit (kwantitatief en kwalitatief) door het arbeidsvermogen van werknemers optimaal te benutten. Hoewel gedragsbeheersing in het kader van het prestatiebeleid voorop staat, zoekt het management vervolgens naar systemen van prestatiebeloning die niet te duur zijn. Individuele beoordeling levert de beste relatie tussen arbeidskosten en produktiviteit op, omdat daarbij de totale loonsom niet of nauwelijks hoeft te stijgen. Er wordt vaak gewerkt met beoordelingsbegrotingen waar min of meer vastligt welk percentage werknemers een bepaalde beoordeling mag krijgen.

Individuele beoordeling sluit bovendien ideologisch aan bij de opvatting van veel managers en een deel van de werknemers, dat verschillen in inzet tot uitdrukking zouden moeten komen in beloningsdifferentiatie.

Prestatiebeloning wordt in eerste instantie vaak ingevoerd voor het middelbaar en hoger personeel. Daar is de animo het grootst. De extra beloning voor deze categorieën werknemers kan een lokkertje zijn voor het lagere personeel om ook prestatiebeloning te willen. Het effect kan ook een blijvende denivellering van inkomen uit arbeid zijn, die parallel loopt met de segmentering van de interne arbeidsmarkt als gevolg van automatisering en reorganisaties. Het is niet ondenkbaar dat beloningssystemen voor centrale werknemers en voor perifere werknemers weer sterker zullen gaan verschillen in het kader van een naar de onderscheiden groepen gedifferentieerd beheersingsregime, te weten verantwoordelijke autonomie, respectievelijk directe controle.²

Individualisering en de situatie in het buitenland zijn geen sterke argumenten voor het opnemen van meer prestatie-elementen in de loonbepaling. Men kan enerzijds stellen dat individualisering in economische zin de individuele erkenning van de zelfstandig geleverde arbeidsprestatie betekent. Daarbij zou beloningsdifferentiatie aansluiten. Anderzijds kan individualisering in economische

zin ook worden opgevat als economische zelfstandigheid en in culturele zin als mondigheid. Daarbij zouden inkomenszekerheid en medezeggenschap aansluiten, niet een gedeeltelijk variabele beloning en afhankelijkheid van de beoordeling door chefs. In psychologische zin betekent individualisering de behoefte zich van anderen te onderscheiden. Door de integratie van de sociale klassen en het ontstaan van de consumptiemaatschappij kan men echter reeds kiezen uit een supermarkt van leef- en consumptiestijlen. Een variabele loonbetaling zoals in het cafetariaplan (loon, vrije tijd, verzekeringen, enz.) sluit daarbij aan. Dat een deel van de werknemers voorstander is van prestatiebeloning komt vermoedelijk minder voort uit de behoefte om zich van anderen te onderscheiden dan uit de verwachting van loonsverhoging in een tijd van loonmatiging. In het omringende buitenland komen inderdaad meer variabele beloningsvormen voor. Door verschuivingen in het ideologische klimaat wordt echter wat in de jaren zestig als voorsprong van Nederland werd gezien nu als achterstand gedefinieerd. Maar ook praktisch klopt de argumentatie niet. De buitenlandse systemen zijn vaak nog vormen van tariefloon, die ook daar onder invloed van automatisering en nieuwe vormen van werkorganisatie hun betekenis verliezen. In het buitenland worden eveneens nieuwe systemen ontwikkeld. Een vergaand voorbeeld is British Leyland, waar het variabele loonbestanddeel afhankelijk is van de verhouding tussen aantal uren arbeid en aantal verkochte auto's. Schommelingen op de afzetmarkt worden zo ten dele op de werknemers afgewenteld. Bovendien hebben zij in dit systeem belang bij automatisering, personeelsreductie en numerieke flexibiliteit. De vakbonden hebben zich er vergeefs tegen verzet.³ Er zijn echter ook positieve voorbeelden. Bij Volkswagen in de BRD is overeenstemming bereikt over een kleiner aantal brede functiegroepen, waarbinnen functionele flexibiliteit gerealiseerd kan worden.⁴ In een chemische fabriek van Shell, gelegen in Sarnia (Ontario, Canada) zijn vakbond en management het eens geworden over een gelijk loon voor de hele ploeg met daar bovenop extra beloningselementen voor cursussen, die iedereen kan volgen. Deze beloningswijze gaat gepaard met een systeem van permanent werkoverleg. De omvang van de CAO is er gereduceerd tot dertien pagina's.⁵

Mede op basis van deze buitenlandse ervaringen zijn tegen de Nederlandse ontwikkeling van belo-

ningsdifferentiatie door verfijning van de functie-waardering en door prestatiebeloning belangrijke praktische bezwaren in te brengen. Deze vernieuwingen leiden waarschijnlijk niet tot het beoogde resultaat. De beloning wordt weliswaar flexibeler, maar het is de vraag of een flexibele arbeidsorganisatie daarmee gediend is. Het gevaar is groot dat mensen alleen doen wat in hun functie-omschrijving staat of waarop ze beoordeeld worden. Deze beloningssystemen kunnen daarom contra-productief zijn voor de gewenste functionele flexibiliteit. Daarnaast blijven oude bezwaren van kracht zoals subjectiviteit, geringe meetbaarheid van prestaties en de ervaring dat alle systemen binnen enkele jaren weer verstarren. Bovendien is er nog een politiek bezwaar. Uit ervaringen van de jaren vijftig en begin jaren zestig kan worden geleerd dat bij het aantrekken van de economie de variabele loonbestanddelen waarschijnlijk eerder een algemene loonstijging zullen veroorzaken dan de vaste, in CAO's overeengekomen lonen. Dat kan de inkomens kloof tussen mensen met en zonder een betaalde baan alleen maar vergroten, hetgeen vanuit een oogpunt van solidaire inkomenspolitiek ongewenst is.

Vakbeweging

Voor de vakbeweging blijft functiewaardering de beste grondslag voor aanvaardbare beloningsverhoudingen. Dat neemt niet weg dat er kritiek op is en dat er voorstellen voor verbeteringen zijn gedaan.

De kritiek betreft vier categorieën. De eerste is de werkingssfeer. Niet alle functies in een onderneming vallen onder een systeem. Er zijn vaak verschillende systemen voor 'lager' en 'hoger' personeel. Ten tweede is er kritiek op procedures: onvoldoende openbaarheid, medezeggenschap en controleerbaarheid. De derde categorie heeft betrekking op gezichtspunten, graderingscijfers en afwegfactoren. Men wil een hogere waardering van inconvenianten, inspanningsfactoren, gebrek aan ontplooiingsmoeilijkheden en functieverbreding. Aarzelend wordt soms het commentaar van anderen⁶ overgenomen dat typisch vrouwelijke kwalificaties, zoals handigheid en inlevingsvermogen, te laag worden gewaardeerd. Ten vierde is er discussie over het principe van beloning naar functie: mensen worden niet betaald naar wat ze kunnen; inconveniantenbeloning is afkopen in plaats van verbeteren van slechte werkomstandigheden; nivellering van beloning uit arbeid wordt beperkt door de gegeven hiërarchische func-

tiestructuur.

In het kader van het nivelleringsbeleid van de jaren zeventig streefde de vakbeweging naar afschaffing van de laagste functiegroep, minder functiegroepen en vlakke loonlijnen. De nivellering leidde tot een versterking van de organisaties van middelbaar en hoger personeel, die zich daartegen verzetten. Aansluitend bij de 'Interimnota Inkomensbeleid' (1975) van het centrum-linkse kabinet Den Uyl werd in de FNV een voorstel ontwikkeld voor een nieuw functiewaarderingssysteem, gebaseerd op 'compenserende inkomensverschillen'. Daarin worden vooral inspanningsfactoren hoger gewaardeerd. Het voorstel werd pas in 1984 in de discussie-nota *Werk en Beloning*⁷ gepubliceerd en dat had alles te maken met de prioriteit, die de vakbeweging in toenemende mate moest geven aan vraagstukken van werkgelegenheid en sociale zekerheid. Door de economische recessie, het verdwijnen van de PvdA uit de regering en de weerstand van werkgeversorganisaties is de discussie over zo'n nieuw, eventueel landelijk systeem van functiewaardering doodgebloed.

Nieuwe initiatieven werden in de jaren tachtig genomen, met name door de Industriebond FNV en de Dienstenbond FNV. Daarvoor bestonden twee aanleidingen. De eerste was dat werkgevers kennelijk bestaande loonruimte benutten voor gedifferentieerde beloning (selectieve loonsverhogingen zonder effect op de algemene loonmatiging) zonder dat de vakbeweging in staat was deze ruimte collectief in te vullen. De tweede aanleiding was gelegen in de gevolgen van functionele en numerieke flexibilisering voor de arbeidsvoorwaarden. Op de achtergrond speelde nog mee de vrees voor functiegroepverlaging als gevolg van uitholling van sommige functies door automatisering.

Voor een juiste beoordeling van deze nieuwe initiatieven dient te worden vermeld dat het om voorstellen gaat die in interne discussienota's zijn geformuleerd en nog niet om vastgesteld beleid. In de Industriebond FNV is nog geen procedure vastgesteld om tot beleid te komen; de Dienstenbond FNV wil op het congres van najaar 1988 beslissingen nemen.

De opstellers van de discussiepunten in de Industriebond pleiten niet voor een verandering van systemen van functiewaardering, maar voor het opnemen in de vaste beloning ('zekerloon' genoemd) van loonbestanddelen, die op andere criteria dan de functie en de arbeidsomstandigheden

zijn gebaseerd, te weten de werknemer zelf ('werknemerswaardering', niet te verwarren met prestatiebeloning in enge zin) en de organisatie ('organisatie-omstandighedenwaardering'). Door deze toevoegingen zou een grotere differentiatie van beloningen mogelijk worden. De nieuwe criteria voor vaste loonbestanddelen sluiten aan bij nieuwe vormen van werkorganisatie en bij de flexibilisering van functies en arbeidscontracten. Onder 'werknemerswaardering' vallen de gezichtspunten 'multi-skill, combinatiefunctie, scholing/opleiding, vaardigheden en ervaring. Onder 'organisatie-omstandighedenwaardering' vallen een semi-autonome groepen-toeslag, een non-promotie-toeslag (als compensatie voor de korte carrièrelijnen in 'platte' organisaties), een flexibele contract toeslag (compensatie voor onzekerheid over aantal werkuren én werktijden) en een tijdelijk contract toeslag.

Het 'zekerloon' zou volgens deze voorstellen bestaan uit de optelsom van functiewaardering, werknemerswaardering, arbeidsomstandighedenwaardering en organisatie-omstandighedenwaardering.

De opstellers van de discussiepunten in de Dienstenbond pleiten voor een globale functiebeschrijving (samenvatting) op hoofdpunten. Bij wijziging van functies zou alleen een toevoeging van of vervanging door gelijkwaardige niveaubepalende elementen zijn toegestaan. Flexibiliteit kan worden verkregen door een snelle aanpassing van de samenvatting. Voorgesteld wordt een systeem van elkaar in functiewaarderingspunten overlappende schalen, waarbij iedere functie in principe in drie schalen terecht zou kunnen komen. Beginners zouden ongeveer twee jaar in de eerste schaal kunnen zitten. Bij normaal functioneren gaat men over naar de tweede schaal. Overgang naar de derde schaal is gewenst als er sprake is van een flexibele functievervulling, terwijl herinschaling op basis van een gewijzigde functiebeschrijving nog niet aan de orde is. Binnen elke schaal moet men, ongeacht het functioneren, recht hebben op een uitloop – via de gebruikelijke periodieken – tot het maximum van die schaal.

Behalve over functiewaardering voelen de vakbonden zich ook uitgedaagd over prestatiebeloning in enge zin.

Winstdeling stuit op de minste bezwaren, hoewel wordt gewezen op ongewenste beloningsverschillen tussen bedrijven en ongewenste inkomensver-

schillen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. Gepleit wordt voor het afkomen van 'overwinsten' en een maatschappelijk nuttige besteding daarvan. Systemen van opbrengstdeling, waarbij de lonen ook achteruit kunnen gaan als het de onderneming slecht gaat, worden afgewezen.

De bonden die zich daar tot nu toe over uitgelaten hebben wijzen ook de uitbreiding of (her)invoering van systemen van individuele en collectieve prestatiebeloning in enge zin af. De Industriebond FNV en de Dienstenbond FNV, die de laatste jaren al vaak met plannen voor deze (her)invoering zijn geconfronteerd, beperken zich inmiddels niet meer tot dit standpunt. Hun opstelling is, dat als ze prestatiebeloning niet kunnen tegenhouden, dit niet mag betekenen dat ze ophouden met belangenbehartiging. In die gevallen worden voorwaarden ten aanzien van procedures, inhoud en effecten gesteld zoals: medezeggenschap van de bonden, betrokkenheid van werknemers, openbaarheid, beperkte omvang van het variabele deel van de beloning, alle werknemers moeten kunnen profiteren, geen denivellerende werking en vaste verhogingen bij normaal functioneren. De Dienstenbond wil bovendien een voorlichtingscampagne voor de leden op touw gaan zetten over principiële en praktische bezwaren tegen prestatiebeloning.

Hoe kan deze vakbondsdiscussie worden beoordeeld? In de eerste plaats is die een poging om een dreigende buitenspelpositie bij de vernieuwing van beloningssystemen te voorkomen. Dit betreft niet alleen de inhoud maar ook de onderhandelingen. Sommige ondernemingen, bijvoorbeeld Philips, hebben laten weten dat bijvoorbeeld prestatiebeloning ook zonder de vakbonden wel doorgevoerd kan worden. Bovendien kan de ondernemingsraad, makkelijker dan bij andere arbeidsvoorwaarden, de onderhandelingen overnemen omdat die instemmingsrecht heeft ten aanzien van beloningssystemen. In de tweede plaats zijn de richtingen van het initiatief een verdediging van de inkomenszekerheid en een hogere beloning voor factoren die de inspanning bepalen. Daarbij doet zich echter een aantal problemen voor.

Een systeem met hogere waardering van de voor de functie-uitoefening vereiste inspanning geeft nog geen beloningsgaranties omdat werknemers geen medezeggenschap hebben over de verdeling van functies en over de vormgeving van functies, d.w.z. over de organisatie van het werk. De zeg-

genschap daarover is in handen van het management en dat bepaalt dus indirect wie wat kan verdienen. Een verbetering van deze situatie is mogelijk door medezeggenschap van werknemers over de arbeidsorganisatie. Die wordt met name in het kader van het technologiebeleid van diverse bonden nagestreefd. Er worden moeizaam vooreringen gemaakt, mede omdat er in Nederland geen traditie is van onderhandelen over arbeidsorganisatie en productienormen.

Een andere verbetering is mogelijk door de 'aanbieden inspanning', met name de door werknemers verworven kwalificaties directer te gaan belonen. De genoemde 'werknemerswaardering' is daarvan een voorbeeld. Deze oplossingsrichting lijkt vanuit vakbondsoogpunt des te meer voor de hand liggen omdat — anders dan in de jaren vijftig — in de jaren zestig en zeventig werknemers in toenemende mate onder hun niveau zijn komen te werken.⁸ Deze oplossing is echter voor werknemers niet zonder meer acceptabel omdat ideologisch het daarin vervatten principe van 'gelijk loon voor gelijke inspanningen' op gespannen voet staat met het principe 'gelijk loon voor gelijk werk'. Deze problemen brengen met zich mee dat vooralsnog de mogelijkheden om de relatie tussen inspanning en arbeidsinkomen te optimaliseren beperkt zijn.

Een specifiek probleem voor de vakbeweging is vervolgens de verdeeldheid van werknemers over de wenselijkheid van een grotere beloningsdifferentiatie en prestatiebeloning in enge zin. Nieuw is die verdeeldheid weliswaar niet, maar ze is voor de vakbeweging weer een probleem geworden nu het management daarop inspeelt. Overigens liggen de opvattingen van de werknemers genuanceerd. Bij een vergelijking van het eigen werk en functioneren met dat van directe collega's is men vaker voorstander van meer beloningsdifferentiatie dan wanneer beroepsgroepen of sociale klassen worden vergeleken. In dat laatste geval overheerst nog een nivelleringsethos.⁹

Dit verschil van opvatting kan samenhangen met het referentieniveau en/of met de omvang van de bestaande differentiatie: klein op colleganiveau, groot op maatschappijniveau. Waarschijnlijk speelt hierbij echter ook een meer principiële tegenstrijdigheid in de maatschappelijke positie van werknemers een rol. Enerzijds zijn ze op de arbeidsmarkt elkaars concurrenten hetgeen onder meer in beloningsdifferentiatie tot uitdrukking komt; anderzijds hebben ze tegenover het management een min of meer gemeenschappelijke po-

sitie en belang bij een solidaire loonpolitiek. Welke kant van dit loonbewustzijn het meest op de voorgrond komt kan samenhangen met de economische conjunctuur: solidariteit in tijden van economische groei en krappe arbeidsmarkt: concurrentie in tijden van economische recessie en grote werkloosheid. Deze plausibele redenering betekent onder meer dat de vakbonden veel moeite zullen moeten doen om hun leden, die individueel denken beter te worden van meer differentiatie en prestatiebeloning, van de nadelen ervan te overtuigen.

Tenslotte is een praktische bezwaar tegen de genoemde vakbondsvoorstellen dat ze de beloningsopbouw nog complexer maken dan die al is. Dit komt de inzichtelijkheid en controleerbaarheid niet ten goede en kan er toe leiden dat vergroting van de medezeggenschap over beloningssystemen wordt belemmerd.

Overheid

In het kader van haar uitgangspunt 'minder overheid en meer markt' ziet de huidige regering weinig in de rol van beloningssystemen als beleidsinstrumenten. Dit past in de doelstellingen van de nota 'Inkomensontwikkeling en verdeling' (1983) van het centrum-rechtse kabinet Lubbers, waarin de inkomensverdeling ondergeschikt is gemaakt aan doelstellingen van economische groei en werkgelegenheid. Dat is een aanzienlijke verandering ten opzichte van de doelstellingen in de 'Interimnota inkomensbeleid' (1975) van het centrum-linkse kabinet Den Uyl. Daarin stond een solidaire loonpolitiek centraal, waarbij herziene systemen van functiewaardering, gebaseerd op het rechtvaardigheidsbeginsel van 'compenserende inkomensverschillen' een rol zouden moeten spelen. Daarvan is niets terecht gekomen. Functiewaardering heeft wel een rol gespeeld bij de toepassing van de Wet gelijke beloning mannen en vrouwen (emancipatiebeleid) en bij de uitvoering van de Tijdelijke Wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaren (inkomensbeleid). Daarnaast wordt enige vorm van functieniveau-indicatie met behulp van functiewaardering gewenst om de statistische inkomensinformatie te verbeteren, niet om de beloningsverhoudingen te beïnvloeden.¹⁰ Om de discrepanties op de arbeidsmarkt terug te dringen acht de overheid in navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een differentiatie van de beloning naar sectoren en categorieën werknemers gewenst. Het beleid ten aanzien van beloningssystemen wordt overgelaten

aan werkgevers en werknemers.

Van de huidige regering zijn derhalve geen initiatieven tot vernieuwing van beloningssystemen te verwachten.

De overheid als werkgeefster pleit sinds kort in navolging van het particuliere bedrijfsleven voor de (her-)invoering van beloningselementen, die zijn gekoppeld aan een beoordeling van prestaties. Met name de tot nu toe vaste periodieke salarisverhogingen zouden afhankelijk moeten worden van een persoonlijke beoordeling. Ambtenaren die aan het maximum van hun salarisschaal zitten zouden in aanmerking komen voor extra toeslagen.

De ambtenarenbonden hebben daar verdeeld op gereageerd. De FNV-bond (ABVA-KABO) is tegen, terwijl de CNV-bond (CFO) en de bond voor middelbare en hogere ambtenaren (CMHA) in principe positief staan tegenover het plan, maar wel voorwaarden stellen. Volgens de CFO moet er een goed beoordelingssysteem komen en mogen de extra kosten niet uit de algemene loonruimte worden betaald. Een beoordelingssysteem is ook de voorwaarde voor de CMHA, maar deze bond sluit niet uit dat het plan uit de algemene loonruimte moet worden betaald. Dit standpunt is niet verwonderlijk omdat het voorstel van de minister vooral voor de hoge ambtenaren gunstig kan uitpakken. De mogelijke toeslagen op het maximum van de salarisschaal bedragen voor de hoogste ambtenaren 15%, voor de laagste 3%.

Een voorstel voor een nieuw beloningssysteem

De hierboven gegeven kritische beoordeling van recente ontwikkelingen op het gebied van beloningssystemen roept de vraag op naar alternatieven. Als bijdrage aan het maatschappelijk debat volgt hieronder een voorstel voor een beloningsopbouw, die tegemoet kan komen aan flexibiliteit als een belang van ondernemingen, inkomenszekerheid, controleerbaarheid en onderhandelbaarheid als voorwaarden om tot een compromis te kunnen komen. Bovendien moeten aanpassingen sneller zijn te realiseren dan bij de gangbare beloningssystemen. De beloning per werknemer zou kunnen bestaan uit drie bestanddelen:

1. arbeidssysteembeloning;
2. kwalificatiebeloning;
3. winstdeling.

De arbeidssysteembeloning zou het grootste bestanddeel moeten zijn (tussen de 75 en 90%), de kwalificatiebeloning een klein deel (tussen de 10 en de 25%). Samen vormen deze bestanddelen

het vaste deel van de beloning. Winstdeling betreft een betrekkelijk gering percentage van de winst en vormt het variabele deel van de beloning.

Met arbeidssysteembeloning wordt bedoeld, dat de beloning is gebaseerd op het werkzaam zijn in een arbeidssysteem. Een arbeidssysteem is een geheel van min of meer samenhangende taken en werkzaamheden, die betrekking hebben op een deel van het productieproces. In termen van functiewaardering omvat een arbeidssysteem een aantal functies van hetzelfde niveau en van verschillende niveau (meerdere functiegroepen). De essentie is dat arbeidstaken niet meer afzonderlijk worden gewaardeerd met functieclassificatie, maar dat het systeem een waardering krijgt in relatie tot andere arbeidssystemen in de onderneming. Alle werknemers in een arbeidssysteem zijn in principe – afhankelijk van hun kwalificaties – inzetbaar voor alle taken in het systeem. De arbeidssysteembeloning is binnen een systeem voor iedereen gelijk. In deze arbeidssysteembeloning zijn eventuele inconvenienten verdisconteerd.

Arbeidssysteembeloning maakt een functionele flexibiliteit mogelijk, die met – al dan niet meer gedifferentieerde – functiewaardering niet bereikt kan worden. Bovendien verdwijnt de administratieve rompslomp van functiewaardering en zal het aantal inschalings- en herclassificatieconflicten veel kleiner worden. Werknemers doen een belangrijke concessie in het vlak van multi inzetbaarheid. Daar staat tegenover een grotere inkomenszekerheid omdat functiegroepverlaging als gevolg van reorganisaties en automatisering niet meer voorkomt binnen een arbeidssysteem. Bovendien kan de functionele flexibiliteit er aan bijdragen dat de numerieke flexibiliteit beperkt blijft. Doordat de beloningsgroepen breder worden kan tenslotte de gelijke beloning van vrouwen en mannen bij gelijk werk nog beter gerealiseerd worden dan bij functiewaardering.

De kwalificatiebeloning komt bovenop de arbeidssysteembeloning en betreft kwalificaties die nuttig zijn voor de uitvoering van werkzaamheden in het arbeidssysteem. Alle werknemers in een systeem krijgen in principe de gelegenheid aanvullende en nieuwe kwalificaties te verwerven. Elke kwalificatieverbetering leidt tot een hogere beloning, onafhankelijk van het aantal werknemers in een arbeidssysteem dat deze kwalificaties en hogere beloningsposities verwerft.

Deze vorm van kwalificatiebeloning komt tege-

moet aan de wens van werkgevers om de beloning op basis van verdienste te differentiëren. Bovendien worden werknemers hierdoor gestimuleerd om hun kwalificaties aan te passen aan technische en organisatorische veranderingen. Deze vorm van kwalificatiebeloning komt ten dele tegemoet aan de wens van sommige vakbonden om de aangeboden kwalificaties een rol te laten spelen bij de beloning (FNV: compenserende inkomensverschillen; Industriebond FNV: werknemerswaardering). De tegemoetkoming is gedeeltelijk, omdat niet alle aangeboden kwalificaties bij de beloning worden betrokken, maar alleen die welke voor het arbeidssysteem relevant zijn. Als hogere kwalificaties hoger beloond worden neemt de kans toe, dat werkgevers daarvan optimaal gebruik gaan maken. De onderbenutting zou daardoor enigszins beperkt kunnen blijven en wellicht worden lager geschoolden minder snel van de arbeidsmarkt afgedrukt.

Bij het hierboven voorgestelde beloningssysteem zouden de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers betrekking moeten hebben op alle drie onderdelen: arbeidssysteembeloning, kwalificatiebeloning en winstdeling. De onderhandelingen zouden niet alleen moeten gaan over de hoogte van de beloningsbestanddelen, maar ook over het aantal arbeidssystemen en de grenzen daarvan, de kwalificaties die voor beloning in aanmerking komen en de scholingsregelingen. Dit kan een aanzet zijn voor medezeggenschap over de arbeidsorganisatie en in het verlengde liggen van participatievormen als kwaliteitskringen en gebruikersoverleg.

Aan het voorgestelde beloningssysteem zijn ook enkele mogelijke nadelen verbonden. Een nadeel kan zijn, dat het beperkte aantal arbeidssystemen tot een niet zozeer grotere als wel een sterkere segmentatie van de interne arbeidsmarkt leidt. Dit kan wellicht worden afgezwakt door een goed opleidingsbeleid en door een verdere nivellering van hogere en lagere beloningsgroepen. Daarbij kan worden opgemerkt dat de kansen voor nivellering beter zullen worden als de economische groei weer toeneemt. Een ander nadeel kan zijn dat door de sterk ondernemingsgebonden beloning de verschillen tussen ondernemingen groter worden dan vanuit een centraal inkomensbeleid gewenst is. Dit is wellicht op te vangen door in bedrijfstak-CAO's afspraken te maken over de beloning van bepaalde 'multi kwalificatie functies' of arbeidssystemen, die als referentie dienst kunnen doen.

Noten

1. Frank Pot, *Zeggenschap over beloningssystemen 1850-1987*, NIPG-TNO, Leiden, 1988, blz 15-21.
2. Zie voor deze begrippen Andy Friedman, 'Developing the managerial strategies approach to the labour process', *Capital and Class* nr. 30, winter 1986, blz. 97-124.
3. Paul Willman, *The impact of new technologies on wage payment systems in the U.K.*, Paper Int. workshop on wage and payment systems, organized by the Vienna Centre, Siofok (H), 1986.
4. Eva Brumlop, *Arbeitsbewertung bei flexiblem Personaleinsatz. Das Beispiel Volkswagen AG.*, Frankfurt/New York, 1986.
5. T. Rankin en J. Mansell, *Het integreren van collectieve arbeidsonderhandelingen en nieuwe vormen van arbeidsorganisatie*, Paper Int. Conf. 'Organisatie-ontwikkeling, kwaliteitsverbetering en werknemersinvloed in multinationale ondernemingen', Nunspeet, 11-13 november 1987, Industriebond FNV.
6. Commissie van de Europese Gemeenschap, *Indirecte discriminatie door werkclassificatie*, Brussel, 1981, Jeanne de Bruijn en Geert Kannegieter, 'Functiewaardering en gelijke beloning', *Zeggenschap*, maart 1981, J.E. Rosenbaum, 'Persistence and change in pay inequalities: implications for job evaluation and comparable worth', in: L. Larwood e.a. (eds.), *Women and work. An annual review*, vol 1, Beverly Hills, Londen, etc., 1985, blz. 115-140.
7. *FNV-discussienota Werk en Beloning. Functiewaardering als instrument voor rechtvaardige beloningsverhoudingen*, Amsterdam, 1984.
8. F. Huijgen, B.J.B. Riesewijk en G.J.M. Conen, *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland*, Nijmegen, 1983.
9. Zie voor besprekingen van onderzoek op dit gebied P.L.J. Hermkens, 'Rechtvaardigheid van inkomensverschillen: vergelijking van een aantal Nederlandse onderzoeken', in A.B. Berends e.a. (red.), *Sociologisch Jaarboek 1985*, Deventer, blz. 59-75, J. Berting, A.J. Steijn en M.C. de Witte, 'De herontdekking van de individuele prestatie', *Economisch Statistische Berichten*, 25 februari 1987, blz. 187-190.
10. H.J. Brouwer, 'Functiewaardering als instrument van overheidsbeleid', in: F.C. Hazekamp, A. Hiskens en J. Hoogstad (red.), *Vizier op Functiewaardering*, Vlaardingen, 1985, blz. 329-333.