

Arbeidsverhoudingen in Europa

Enkele kanttekeningen

MR. J. HOLLANDER*

De doelstellingen van de diverse stelsels van arbeidsverhoudingen

In dit blad is in de serie „Arbeidsverhoudingen in Europa” een aantal artikelen verschenen over de arbeidsverhoudingen in verschillende Europese landen. Bij de artikelen wil ik desgevraagd gaarne een aantal kanttekeningen plaatsen.

In de beschrijvingen, die van de verschillende landen worden gegeven, valt het op dat impliciet of expliciet de arbeidsverhoudingen niet kunnen worden losgezien van de politieke verhoudingen en ook niet van de economische situatie in een bepaald land. Elk stelsel van arbeidsverhoudingen blijkt bewust, of onbewust, een doelstelling te hebben, die mede wordt bepaald door de economisch-politieke situatie, waarin een land zich bevindt.

Zo is blijkens de beschrijving van Leijnse 1) van de Engelse situatie — met haar grote maatschappelijke en politieke tegenstellingen — het gehele stelsel van arbeidsverhoudingen vooral gericht op de *individuele welvaart* van de arbeider. Peper 2), daarentegen, spreekt — als hij Scandinavië beschrijft — over wat hij noemt de „economische democratie”, waarin mensen zich medeverantwoordelijk moeten weten voor de *koers van hun natie* in nationaal en internationaal verband. Een nationaal-politieke doelstelling dus, passend bij de sociaal-politieke vrij homogene samenleving. Voor België beschrijft Gevers 3) arbeidsverhoudingen als een ruil- en machtsverhouding tussen vragers en aanbieders van arbeid in wat hij noemt het „gespelregeld systeem” van Belgische arbeidsverhoudingen. Hij ziet de *bescherming van de democratie* als een belangrijk doel. Etty, Van Rens en Van Zonneveld 4) zien arbeidsverhoudingen meer als een *machtsstrijd* van belangengroepen, waarvan de uitkomst ongewis en onvoorspelbaar is: de strijd lijkt een doel in zich zelf. Voor Joegoslavië tekent Ramondt 5) een unilateraal stelsel van arbeidsverhoudingen, dat gericht is op de belangenbehartiging van het collectief of de *klasse van arbeiders*. Andere klassen zijn er niet: werknemers zijn gezamenlijk hun eigen werkgever, overheid (commu-

nistische partij) en werknemers vormen geen tegengestelde maar twee éénparig gelijkgerichte krachten. Een stelsel dat past in een politiek en ideologisch eenvormige maatschappij. Zouden wij ons wagen aan het aanduiden van de doelstellingen voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, dan moeten die waarschijnlijk omschreven worden als het streven naar een *rechtvaardige(r) maatschappij* 6).

Kortom, ik geloof dat het duidelijk is, dat het stelsel van arbeidsverhoudingen, de richting waarin het zich beweegt en de doelstelling die het al of niet uitgesproken heeft, in hoge mate worden bepaald door de politieke en economische positie van een land. Dit dwingt er m.i. toe om bij de bestudering van arbeidsverhoudingen ook steeds de politieke en economische verhoudingen te verdisconteren en voorzichtig te zijn met een al te simpele vergelijking van arbeidsverhoudingen tussen de verschillende landen. Met name het zonder meer overnemen van (delen van) arbeidsverhoudingensels uit een bepaald land en het „inplanten” daarvan in een geheel andere politieke en economische context is dan ook niet aanbevelenswaardig.

Actoren in arbeidsverhoudingen

Opvallend is dat in de beschrijvingen van de diverse stelsels van arbeidsverhoudingen eigenlijk alleen aandacht wordt geschonken aan de vakbeweging en nauwelijks aan de twee andere actoren, die deze verhoudingen mede bepalen nl. werkgevers en overheid. Elk systeem van arbeidsverhoudingen moet toch minimaal de betrekkingen tussen deze drie maatschappelijke factoren regelen. Gemakshalve zien wij dan nog maar af van de invloeden van actiegroepen, de wetenschap, kerken, politieke partijen enz.

De beschrijvingen die ons in de artikelenserie worden geboden, zijn zozeer op de vakbeweging gericht, dat zij een één-dimensionaal karakter krijgen, waar een driedimensionaal beeld vereist is. De vertekening die daardoor ontstaat kan ook twijfel oproepen aan de juistheid van de één-dimensionale beschrijving. De be-

wering (van Etty, Van Rens en Van Zonneveld) dat de vakbeweging bij uitstek de dynamische factor in de arbeidsverhoudingen zou zijn, lijkt mij dan ook een eenzijdige voorstelling van zaken. De indruk die gewekt wordt, alsof werkgeversorganisaties en overheid slechts reactief en defensief op de voortdurend agerende en innoverende vakbeweging zouden optreden, is onjuist. Komen werknemersorganisaties uiteraard op voor het belang van de werknemers als een groep in de onderneming of in de maatschappij, werkgevers en hun organisaties moeten opkomen voor het belang van de onderneming als geheel (continuïteit, effectiviteit, produktiviteit en rentabiliteit), waartoe zij dan ook vaak initiatieven op economisch, maar ook op sociaal en maatschappelijk terrein ondernemen.

Ook de overheid speelt vanuit haar belangen, b.v. het belang van de politieke rust in de nationale gemeenschap of de bevordering van de economische groei, voortdurend in op de arbeidsverhoudingen. Was het tot niet zo lang geleden zo, dat de overheid via wetgeving of andere staatkundige middelen het vrijwel absolute primaat had over de beide andere partijen in het stelsel van arbeidsverhoudingen, de ontwikkeling van de democratie heeft haar nu in de meeste westerse landen meer in een positie van gelijkwaardigheid met werkgevers en werknemers gebracht. Hierdoor kan zij in mindere mate bevelend optreden en moet zij zich steeds meer onderhandelend opstellen, waarbij zij overigens niet met lege handen komt, maar vanuit haar verantwoordelijkheid wel degelijk initiatieven kan nemen.

Overigens moet hierbij worden aangekend, dat een omschrijving van arbeidsverhoudingen als een stelsel van betrekkingen tussen overheid, vakbeweging en werkgevers, op micro-, meso- en macroniveau op zich zelf ook weer te

* De auteur is directeur Arbeidsverhoudingen van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO)

1) Drs. F. Leijnse, Pluriformiteit als systeem. Grondtrekken van de Britse arbeidsverhoudingen, *ESB*, 30 mei 1979, blz. 524-530.

2) Prof. dr. A. Peper, Contract en ruil. Grondtrekken van de Scandinavische arbeidsverhoudingen, *ESB*, 4 april 1979, blz. 336-341.

3) Dr. P. Gevers, Relatieve weerbaarheid, veel pragmatisme, toenemende interdependentie. Grondtrekken van de Belgische arbeidsverhoudingen, *ESB*, 26 september 1979.

4) Drs. T. Etty, drs. P.G.J.M. van Rens en dr. H. van Zonneveld, Schoorvoetend op weg. De arbeidsverhoudingen in Europa, *ESB*, 22 oktober 1980, blz. 1172-1178.

5) Dr. J.J. Ramondt, Gespletenheid als ordeningsprincipe. De arbeidsverhoudingen in Joegoslavië, *ESB*, 22 augustus 1979, blz. 832-838.

6) Het is in dit verband wellicht aardig om te wijzen op het Wiehahn-rapport, dat als eerste doelstelling voor de wetgeving op Zuidafrikaanse arbeidsverhoudingen de handhaving van de *arbeidsvrede* noemt; een begrijpelijke wens in een sociaal-politiek roerig land.

eenvoudig is. Immers, binnen elk van de drie genoemde actoren spelen zich ontwikkelingen af en doen zich spanningen voor, die het eigen beleid en daardoor de betrekkingen met de twee andere actoren beïnvloeden. Binnen werkgeversorganisaties bestaan er uiteraard verschillen tussen grote en kleine ondernemingen, nationale en transnationale ondernemingen, industriële en dienstverlenende ondernemingen, tussen de verschillende bedrijfstakken, enz. De centrale vakbeweging ondergaat de invloed van wisselende machtsverhoudingen met en tussen haar bonden en die op hun beurt weer met hun leden, terwijl ook over de doelstelling van de vakbeweging — belangenbehartiging van individuele werkers dan wel van de collectiviteit van werkers of, nog verder, de hervorming van de gehele maatschappij — niet altijd eensgezindheid bestaat. Ook de overheid is onderhevig aan druk van politieke partijen, belangengroepen, en van politieke of sociaal-economische ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Zelfs tussen verschillende instanties van de overheid zijn er vaak verschillen van inzicht en beleid te constateren.

Het is dan ook duidelijk dat arbeidsverhoudingen een uiterst complex geheel vormen, waarin verschillende op zich weer complexe maatschappelijke actoren voortdurend met elkaar in uiterst labiel en steeds veranderend evenwicht verkeren. Bestudering van dergelijke stelsels eist een voortdurende, nauwkeurige en veelomvattende waarneming. Voorspelling van aard, omvang en richting van veranderingen zal dan een oordeelkundig, maar speculatief karakter dragen.

Waarderingsnormen voor een stelsel van arbeidsverhoudingen

In de artikelenreeks wordt nog wel eens als norm voor waardering van een bepaald arbeidsverhoudingstelsel het „conflictloosend vermogen” genoemd. De vraag is of dit wel een juiste, en in ieder geval niet te simpele, norm is. Enigszins gechoerd zou men immers kunnen zeggen, dat de Oosteuropese stelsels van arbeidsverhoudingen dan een hoge waardering zouden moeten genieten, omdat zij niet zo zeer conflictloosend, maar zelfs conflictvoorkomend zijn. Conflicten, laat staan stakingen, komen in Oost-Europa, althans openlijk, vrijwel niet voor.

Nu zijn conflicten inherent aan alle stelsels van arbeidsverhoudingen in de westerse democratische landen. Arbeidsverhoudingen worden immers gekenmerkt door tegengestelde belangen en uitgangspunten, die voortdurend in een min of meer tijdelijk evenwicht met elkaar moeten worden gebracht. In vele gevallen kunnen conflicten niet eens worden opgelost, maar hooguit tot een voor partijen acceptabel (laag) spanningsniveau worden teruggebracht. Men leert

ermee te leven of men sluit een soort wapenstilstand af (Frankrijk) in de wetschap dat het conflict bij de volgende onderhandelingen opnieuw zal opblazen. In die zin zou men arbeidsverhoudingen kunnen omschrijven als een voortdurend conflict van elk der drie actoren met de beide andere, waarin steeds weer wisselende tijdelijke compromissen worden gesloten tussen ook steeds weer wisselende combinaties van, of uit, de drie partijen.

Naast het conflictloosend vermogen, zou de mate waarin een stelsel van arbeidsverhoudingen de blijvende spanningen op een maatschappelijk acceptabel niveau weet te houden, een waarderingsnorm kunnen zijn. Hierbij kan men nog wel de vraag stellen over de gelijkwaardigheid van de strijdmiddelen, die partijen ter beschikking staan. Met het stakingswapen lijkt de vakbeweging zich van een machtsoverwicht in de strijd te kunnen verzekeren. Weliswaar hebben werkgevers het wapen van de uitsluiting, maar dat wapen is uiterst moeilijk hanteerbaar en, zeker in Nederland, weinig gebruikt. De overheid beschikt weliswaar over een sterke arm, maar kan daar om politiek-psychologische redenen in steeds mindere mate gebruik van maken. Het is niet alleen dit machtsoverwicht van de vakbeweging binnen de arbeidsverhoudingen, waardoor het geoorloofd is het stakingswapen ter discussie te stellen, men kan ook wijzen op het destructieve effect dat een staking kan hebben op derden, die niet bij het conflict betrokken zijn, of zelfs op de maatschappij als geheel.

Ook de opvatting dat een staking een uitdrukking is van de individuele democratie, die de grondslag is voor onze westerse samenleving, is echter zeer wel te verdedigen. Spreekt men in Duitsland 7) bij een grote staking van een „nationale ramp”, wat Engeland betreft krijgt men de indruk, dat stakingen tot de nationale folklore behoren. Wordt in Joegoslavië een staking als (ideo)logisch ondenkbaar beschouwd, in Engeland ziet men veelvuldige stakingen blijkbaar als het communicatiemiddel bij uitstek tussen de drie actoren. Ook hier blijkt weer, dat arbeidsverhoudingen niet los van de nationale politieke opvattingen kunnen worden beschouwd.

Technologische ontwikkelingen en arbeidsverhoudingen

Onlangs heeft een hoogleraar in de economie gesteld, dat de technologische ontwikkelingen het voor economen steeds moeilijker maken economische ontwikkelingen in te schatten en te voorspellen. De snelheid van de technologische ontwikkeling en de invloed op de verschillende sectoren van het economische leven zijn zo doorslaggevend, dat een inzicht in het toekomstige vraag- en aanbodpatroon (zowel kwanti-

tatief als kwalitatief) steeds moeilijker wordt.

Hetzelfde kan wellicht gezegd worden t.a.v. de arbeidsverhoudingen. Het lijkt niet onaannemelijk dat de automatisering en de steeds efficiëntere organisatie van de produktie, het aantal werkers zullen doen afnemen, en het vereiste opleidingsniveau doen verhogen. Waarschijnlijk zal de beroepsbevolking in het industriële deel van de marktsector een (kleine) minderheid worden vergeleken bij dat deel van de beroepsbevolking, dat in de tertiaire en kwartaire sector een arbeidsplaats vindt. Mogelijk zal daarbij de situatie ontstaan dat beloning en overige arbeidsvoorwaarden niet meer in eerste aanleg bepaald worden door wat in de marktsector gebeurt, maar dat omgekeerd de tertiaire en kwartaire sector op deze terreinen de toon gaan aangeven. Zou een dergelijke ontwikkeling doorzetten, hetgeen bij extrapolatie van recente trends zeker niet onwaarschijnlijk is, dan komt de positie van de overgebleven industriële sector naar alle waarschijnlijkheid onder hoge druk. Zal deze dan worden erkend als de kurk waar de rest van de economie (tertiaire en kwartaire sector, overdrachtsinkomens) op drijft? Zal men deze sector inderdaad als de „draagvlaksector” zien waarvan een voorspoedige ontwikkeling voor het land hoogst noodzakelijk is? Zal men bereid zijn die sector de winstmarges te gunnen, die noodzakelijk zijn? Zal men ervoor zorgen dat de kapitaalvoorziening van deze sector wordt gegarandeerd en zal, maatschappelijk gezien, de zorg om voldoende rendabele investeringen niet zwaarder moeten gaan wegen, juist om goede lonen en arbeidsomstandigheden te waarborgen?

Het zijn vragen waarop de antwoorden zeker nog niet vaststaan. Het zijn wel vragen die in hoge mate relevant zijn voor de ontwikkeling van ons stelsel van arbeidsverhoudingen. Immers, zouden dergelijke ontwikkelingen zich voordoen dan zouden deze niet alleen leiden tot wijzigingen in de machtsverhouding binnen de vakbeweging (produktiewerkers versus ambtenaren; actieven versus inactieven), maar ook binnen de werkgeversorganisaties (kapitaalintensieve versus arbeidsintensieve bedrijven, ondernemingen versus non-profit-organisaties) alsook binnen de overheid en politieke partijen. Dat deze interne machtsverschuiving binnen de drie actoren ook zal leiden tot veranderende machtsverhoudingen tussen hen, spreekt vanzelf.

Over het hoe, wat, wanneer en waarheen van deze verschuiving is niets met zekerheid te zeggen, maar dat zich onder invloed van de technologische ontwikkeling verschuivingen in de arbeidsverhou-

7) Drs. H.P.M. Knapen, Wennen aan de „nationale” ramp. De arbeidsverhoudingen in West-Duitsland, *ESB*, 2 mei 1979, blz. 424-431.

dingen zullen gaan voordoen lijkt zeer waarschijnlijk. Duidelijk lijkt wel dat technologische ontwikkelingen ook politieke standpunten en ideologische opvattingen uit hun voegen kunnen drukken, waardoor spanningen en conflicten in de toekomstige arbeidsverhoudingen van een geheel andere aard zullen zijn dan de huidige. Iets daarvan is terug te vinden in Ramondts beschrijving van de Joegoslavische arbeidsverhoudingen waar hij spreekt over de machtsstrijd tussen de politiek-bureaucratische en de technocratische elite.

Arbeidsverhoudingen en democratie

Opvallend is dat in de beschreven landen de arbeidsverhoudingen functioneren binnen een systeem van politieke democratie. Echter, waar deze politieke democratie naar vorm en inhoud per land sterk verschilt, verschilt ook het democratisch gehalte van de arbeidsverhoudingen. In Engeland zijn de arbeidsverhoudingen opgebouwd rond de soevereine „shop-steward”, die van het microniveau uit grote invloed heeft op het beleid van vakbonden en vakcentrales. De vakbeweging als geheel beschouwt zich als een sociaal-economische machtsfactor t.b.v. individuele werknemers, die zich niet veel gelegen laat liggen aan de nationale politiek. In Joegoslavië daarentegen beheerst de enige politieke partij in hoge mate de arbeidsverhoudingen t.b.v. de gehele arbeidersklasse. Voor het individu is hier hoegenaamd geen plaats ingeruimd. In Duitsland zijn de arbeidsverhoudingen jarenlang gereguleerd door de z.g. „konzertierte Aktion”, waarbij de vakbeweging als organisatie van vrije individuele werknemers zich zelf een grote zelfdiscipline oplegde t.b.v. het nationaal economisch beleid, dat in overleg met werkgevers en overheid werd opgesteld.

In alle landen is naar een oplossing gezocht voor de steeds weer actuele vraag: hoe verwerklijken wij de politieke idee van democratie in onze arbeidsverhoudingen? Dat men daarbij steeds kijkt naar de antwoorden die men in de politiek meende te hebben gevonden, is duidelijk. Eveneens is duidelijk dat het overbrengen van politieke stelsels, instrumenten en technieken in de arbeidsverhoudingen op zich zelf een bron van spanningen en conflicten vormt. Immers, arbeidsverhoudingen en staatsrechtelijke verhoudingen hebben elk hun eigen aard en kunnen niet zonder meer aan elkaar worden gelijkgesteld. De staatsburger is niet dezelfde als de werknemer, ook al zijn zij fysiek meestal in één persoon verenigd. Alle landen worstelen met dit probleem, omdat die fysieke eenheid en de verstrengeling van staatsrechtelijk en arbeidsverhoudingénstelsels het duidelijk onderscheiden, en waar nodig schei-

den, van beide systemen in de praktijk uiterst moeilijk maken (Polen, 1980).

De huidige Nederlandse arbeidsverhoudingen

Arbeidsverhoudingen omvatten de betrekkingen tussen werkgevers-, werknemersorganisaties en overheid op het niveau van de onderneming, de bedrijfstak, het landelijk niveau en, langzaam maar zeker, ook op Europees niveau. Het artikel van Etty, Van Rens en Van Zonneveld toont aan hoe gebrekkig en onvolkomen de arbeidsverhoudingen zich op Europees niveau tot nu toe hebben ontwikkeld. Toch is er sprake van een duidelijke groei van het belang van de internationale arbeidsverhoudingen.

Wat Nederland betreft lijkt het dat de arbeidsverhoudingen in het achter ons liggende decennium moeizamer en minder flexibel zijn geworden. De fusies die zich in de politiek hebben voorgedaan, waardoor een betrekkelijk groot aantal middelgrote partijen werd vervangen, door een drietal grote partijen, hebben ertoe geleid dat de beleidsstandpunten minder genuanceerd kunnen worden en dat het moeilijker is coalities te vormen. Was het bij de veelheid van politieke partijen gemakkelijker om een combinatie te zoeken voor een kabinet, dat op een

meerderheid in de Kamer kon rekenen, waarin beleidsstandpunten van verschillende nuances werden samengebracht, thans moeten twee van de drie grote partijen het met elkaar eens zien te worden zonder dat zij t.a.v. hun programma veel manoeuvreerruimte hebben.

Hetzelfde doet zich voor aan de zijde van de vakbeweging. Fusies hebben tot een grote vakcentrale geleid, die een aantal innerlijke tegenstrijdigheden moet onderdrukken en daardoor in haar extern beleid zich maar weinig flexibel kan opstellen. De andere vakcentrale, kwantitatief gezien van veel minder gewicht, kan zich daardoor juist in haar beleid naar buiten inventiever en meer coöperatief gedragen.

De veranderingen in de politiek en in de vakbeweging zijn uiteraard ook van invloed geweest op het optreden van de derde actor in de arbeidsverhoudingen: de werkgeversorganisaties. In het algemeen kan men zeggen, dat arbeidsverhoudingen in ons land scherper zijn geworden en ingewikkelder, waarbij de drie actoren zich logger en moeizamer bewegen, gebonden als zij zijn aan een grote meesturende, maar niet altijd eensgezinde achterban. Het conflictoplossend vermogen lijkt daardoor te zijn afgenomen, maar misschien is het spanningsbeheersend vermogen wat verder ontwikkeld.

J. Hollander