



# Het werkgelegenheidsakkoord in de stukgoedsector in Rotterdam

Een akkoord met gevaarlijke kanten

PROF. DR. W. VAN VOORDEN

## Inleiding

In juli jongstleden is in de zogenoemde commissie-Van der Louw een concept-werkgelegenheidsakkoord voor de stukgoedsector afgesloten tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties in de Rotterdamse haven voor de periode 1985 tot 1991. Nieuwe afspraken tussen partijen waren nodig vanwege het aflopen van de tot dan toe geldende afspraken, die gemaakt waren in de zogenoemde commissie II (die zocht naar oplossingen voor de werkgelegenheidsproblematiek in de Rotterdamse haven), en die hun weerslag vonden in het Nehem-rapport *Structuurverbeteringsplan voor de conventionele stukgoedsector in de Nederlandse havens* (1982).

Het nieuwe concept-akkoord raakt een groot aantal werkgelegenheidsfacetten. Zo zijn afspraken gemaakt met betrekking tot

arbeidstijdverkorting, VUT, afvloeiing voor 57,5-jarigen, instroom van jongere werknemers en – last but not least – toepassing van de arbeidspoolconstructie. Met name de invulling van dit laatste element in het concept-akkoord vormt een essentiële verandering ten opzichte van de bestaande regeling, die, zoals hier zal worden uiteengezet, negatief moet worden gewaardeerd.

## De functie van de arbeidspool

In de Werkloosheidswet is een bepaling (art. 42) opgenomen die het de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mogelijk maakt tegen bepaalde werkgevers een loongarantieregeling te treffen. Dit betekent dat de betrokken werkgevers, ook indien er geen werk voorhanden is, gehouden zijn het loon van de werknemers door te

betalen. Voor Rotterdam is de SHB (Stichting Haben Bedrijven)-pool in het leven geroepen om de asynchrone werkdrukke bij de havenbedrijven op te vangen. De werknemers hebben een normaal arbeidscontract bij de pool, terwijl de bedrijven met een minimale eigen bezetting kunnen volstaan.

Financieel wordt de pool gedragen door:

- de betrokken werkgevers, die eventuele leegloop in de pool (in slappe tijden) gezamenlijk dragen;
- werkgevers die niet zijn aangesloten doch in piekperioden tegen (een hoger) tarief poolwerknemers kunnen inschakelen voor zover deze door de garandeerende bedrijven op dat moment niet nodig zijn; en
- een bijdrage in de improduktiviteitskosten van de pool uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) 1).

De voordelen van een dergelijke regeling zijn evident. De deelnemende bedrijven kunnen bij pieken in het werkaanbod beschikken over vakbekwaam personeel dat in dalperioden niet (of slechts ten dele) hoeft te worden doorbetaald. De betrokken werknemers hebben een normale rechtspositie ten opzichte van de pool, die veruit te verkiezen is boven tijdelijke arbeidscontracten en/of werkloosheid. De voordelen van de arbeidspool komen uiteraard het sterkst tot uitdrukking wanneer het werkaanbod bij de deelnemende bedrijven asynchroon fluctueert en de maximale omvang van de pool zodanig is vastgesteld dat de gemiddelde leegloop (improduktiviteit) zo klein mogelijk is.

Aan de eerste voorwaarde voldoet de haven bij uitstek, hoewel ook elders (b.v. beroepsgoederenvervoer, bouw, horeca) van wisselend werkaanbod tussen bedrijven sprake is. De tweede voorwaarde is door middel van afspraken min of meer aangetaast. De commissie II heeft in 1983 bepaald dat de SHB in verhouding tot het stukgoedpersoneel in dienst van de bedrijven een omvang van 50 % + 100 zou moeten hebben. Voordien was de verhouding vast personeel : SHB 70 : 30. Vooruitberekeningen over structurele en conjuncturele ontwikkelingen met betrekking tot de stukgoedbehandeling in de Rotterdamse haven rechtvaardigen volgens de commissie deze nieuwe verhoudingsgetallen. Het Algemeen Werkloosheidsfonds als medefinancier van de improduktiviteit heeft vervolgens een onderzoek gestart naar de werking van de SHB om inzicht te verkrijgen in de maximaal toelaatbare poolomvang gerelateerd aan de goederenstromen. Naar verwachting zullen de resultaten van dit onderzoek binnen twee maanden ter beschikking komen. So far so good.

## Kernelementen uit het concept-akkoord

Het expireren van het akkoord van de

1) Het is opvallend dat in de wet alleen een bijdrageregeling is opgenomen voor een arbeidsreserve in de haven.

commissie II per 1 juli jl. maakte overleg nodig over de eventuele voortzetting van de havenarbeidsreserveregeling, alsmede over de condities waaronder dat diende plaats te vinden. Na zeer weerbarstige onderhandelingen heeft dit geresulteerd in het in de inleiding genoemde concept-akkoord. Met betrekking tot de havenarbeidsreserveregeling zijn daarin enige elementen opgenomen die in meer dan één opzicht twijfelachtig zijn. Het gaat daarbij met name om de volgende afspraken:

- „de omvang van de SHB wordt tot en met 1990 vastgelegd op 55 procent van de behoefte aan direct personeel in het stukgoed (door middel van halfjaarlijkse peildatumberekeningen vast te stellen) plus de ingevolge 7 (zie volgende gedachtenstreepje, WvV) vast te stellen omvang van de PFO.” 2);
- „er komt voor direct personeel een regeling in de vorm van een pool voor *tijdelijk* overcompleteet en faillissement/surveillance. Deze pool, die PFO, is een doorlopende, administratieve SHB-constructie tot en met 1990. De leegloop in de PFO komt voor 70 procent voor rekening van het AWF. Dit betekent dat de feitelijke leegloop binnen de SHB in eerste instantie voor 70 procent voor rekening van het AWF komt, voor zover die feitelijke leegloop kleiner of gelijk aan de omvang van de PFO is. Eventuele feitelijke leegloop hoger dan de omvang van de PFO valt in de gebruikelijke AWF-regeling. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze administratieve constructie niet inhoudt dat er binnen de SHB sprake is van PFO-werknemers, die anders ingedeeld zouden kunnen worden dan de overige SHB'ers. Evenmin is sprake van een verschillende rechtspositie resp. verschillende arbeidsvoorwaarden. De omvang van de PFO ter afdekking van een tijdelijk overcompleteet wordt bepaald met behulp van halfjaarlijkse peildatumberekeningen en is gelijk aan het op die peildatum te berekenen overschot aan direct personeel (...).”;
- „de indirecten en beambten die hun arbeidsplaats bij hun bedrijf als gevolg van faillissement verliezen, kunnen op basis van vrijwilligheid via een arbeids-overeenkomst voor bepaalde tijd worden ondergebracht in een om-, her- en bijscholingspool (OHP), die aan de SHB gelieerd is. Vanuit deze pool zullen deze werknemers worden bemiddeld met als doel zo spoedig mogelijk voor hen een nieuwe arbeidsplaats te vinden (...). Ten behoeve van de noodzakelijke om-, her- en bijscholing zal een beroep worden gedaan op de scholingsfaciliteiten en subsidiemogelijkheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze pool wordt voorts gefinancierd door de verplichtingen uit hoofde van de opzegtermijn van de vorige werkgever (...). Gedurende de eerste zes maanden, valt de OHP onder de bijdrageregeling van het AWF. De bijdrage in de leegloop bedraagt 70 procent (...).”

### Grensverleggende gevolgen

Voor een buitenstaander bevat het concept-akkoord een aantal moeilijk te doorgronden regelingen. Zeker is dat de betekenis van de hier verkort weergegeven elementen die op de havenarbeidsreserveregeling betrekking hebben verstrekkend is. Opmerkelijk zijn mijns inziens met name:

1. de wettelijke regeling (hoofdstuk IIIc van de Werkloosheidswet (WW)) is ontworpen vanuit de intentie om een adequate arbeidskrachtenvoorziening te bewerkstelligen, met voldoende vakbekwaamheid om de fluctuerende goederenstromen in de haven te behandelen. Het nieuwe akkoord laat deze intentie volledig „los”; niet langer wordt de maximale omvang van de pool bepaald door de verwachte ladingstromen, doch door de mate waarin personeel overtollig (overcompleteet, faillissement) wordt. De pool krijgt daarmee het karakter van reservoir voor overtolligheid. Fijnmazige afstemming van de poolomvang gebaseerd op een gemiddeld lage improductiviteit, verkeert afhankelijk van deconfitures en neergang in de stukgoedsector in het tegendeel van uitdijende leegloop. Tegen de achtergrond van de intentie van de wet is er sprake van een oneigenlijk gebruik van de havenarbeidsreserveregeling, dat vanzelfsprekend een precedentwerking zal uitoefenen in andere havens en sectoren;

---

**Deze rubriek wordt verzorgd door de  
vakgroep Sociaal-economisch Besluit van  
de Erasmus Universiteit Rotterdam**

---

2. de verhouding vast personeel – SHB (oorspronkelijk 50 : 50 + 100) wordt voor de SHB op 55% gebracht, terwijl het vergoedingspercentage door het AWF (nu bij benadering 50) voor de PFO- en OHP-pools op 70 wordt gebracht. Het concept-akkoord voert voor deze wijzigingen geen overtuigende argumentatie aan. De verhogingen lijken met name te zijn ingevoerd om gemaakte berekeningen over de oplopende kosten van improductiviteit ten gevolge van afnemende behoefte aan direct en indirect personeel in de haven bij ontslagverbod sluitend te kunnen maken. Het is evident dat door deze verhogingen kosten van de inkrimpende werkgelegenheid op het AWF worden afgewenteld. De verhoging van de bijdrageregeling voor de PFO- en OHP-pools naar 70% maakt voorts dat er twee vergoedingspercentages zullen gelden: 50 voor de „normale” SHB en 70 voor de PFO en OHP. De verdeling van direct personeel over de normale pool en de 70%-pool is evenwel alleen een administratieve handeling en is niet fysiek – naar personen – onderscheiden. Het gevolg van deze aanpak is dat steeds eerst de improductiviteit onder de 70%-vergoedingsregeling

wordt gebracht en pas indien daar het plafond is bereikt de 50%-bijdrageregeling wordt gehanteerd. Zowel door het hogere vergoedingspercentage als door de overeengekomen volgtijdelijkheid worden de lasten van improductiviteit en overtolligheid in zeer sterke mate afgewenteld op het AWF;

3. deze elementen in het concept-akkoord werken zeer onrechtvaardig uit voor de rest van het bedrijfsleven. De premies in het kader van de Werkloosheidswet die door het AWF worden beheerd, worden door het gehele bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) opgebracht. Deze premies worden (te zamen met andere middelen) in het concept-akkoord voor de haven aangewend om ontslagen te voorkomen, terwijl voor de premiedragers zelf (met uitzondering van de haven) het werkloosheidsrisico niet is uitgesloten; een duidelijke vorm van rechtsongelijkheid. Via het AWF dreigt het bedrijfsleven een werkgelegenheidsgarantieregeling in de Rotterdamse haven tot en met 1990 te financieren, die voor de andere bedrijfstakken en sectoren onbereikbaar is;
4. het is in hoge mate twijfelachtig of de om-, her- en bijscholingspool (OHP) wel onder de wettelijk geregelde bijdrageregeling (art. 42 van de WW) kan worden gebracht. Ten eerste is ook hier overduidelijk dat de intentie van op werkaanbod (goederenstromen) afgestemd poolaanbod volledig is losgelaten, omdat via om- bij- en herscholing herplaatsing elders wordt nagestreefd. Ten tweede gaat het bij de beoogde beroeps categorieën – indirecten en beambten – niet om personeel wier inzet varieert met het komen en gaan van schepen. Kantinepersoneel, portiers en boekhouders zijn ook in dalperioden nodig voor koffie, bewaking en financiële verslaglegging. Dit werk neemt niet af wanneer een schip de kade verlaat. Juridisch vormt ten slotte het grootste obstakel om de OHP onder de wettelijke havenarbeidsreserveregeling te brengen het feit dat het hier beroepen betreft die niet als havenberoepen kunnen worden gekwalificeerd. Herplaatsing van overtollig geworden indirecten en beambten wordt dan ook (vooral) beoogd in andere bedrijfstakken en sectoren.

### Stuwende krachten achter het concept-akkoord

Rechtsongelijkheid, onvoldoende rechtsgrond, een vage financiële horizon en een mogelijke precedentwerking zijn door de betrokken partijen voor lief genomen om tot overeenstemming te komen. Zoekend naar een verklaring voor dit resultaat zijn de volgende krachten van belang.

- 2) PFO = pool voor faillissementen en overcompleteet.

De economische betekenis van deze sector en de noodzaak ten opzichte van buitenlandse havens een gunstige concurrentiepositie te verkrijgen zijn bepalende factoren geweest om in de Werkloosheidswet een uitzonderingspositie voor de haven te scheppen. Daar komt bij dat het gedrag van havenarbeiders voor het stelsel van arbeidsverhoudingen van cruciaal belang is. Arbeidsconflicten in de haven zijn niet alleen nadelig omdat zij afbreuk doen aan de reputatie van bedrijfszekerheid in de internationale vervoerswereld, maar ook vanwege hun uitstraling naar de arbeidsverhoudingen in andere sectoren van het bedrijfsleven. Hoewel naar personeel gemeten de omvang van de stukgoedsector in de haven van geringe betekenis is, hebben de daar afgedwongen verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden een grote olievlekwerking op de arbeidsvoorwaarden elders. De 400-gulden-actie uit 1970 en het havenconflict in 1979 hebben als Rotterdamse acties nationale betekenis c.q. nationale aandacht gekregen. Het belang om de arbeidsrust in de haven te bewaren, stijgt daarmee ver uit boven de omvang van deze sector als zodanig. Opvallend voor de havenarbeiders is de invloed van de basis op de institutionele verhoudingen. Ruwe, onregelmatige arbeid in de buitenlucht, veelal door qua herkomst en opleiding homogene ploegen, vormt kennelijk een goede voedingsbodem voor anarchistische, egocentrische coalities, die zonder bekommernis om bredere belangen, machtsmiddelen inzetten voor loonsverbetering. Deze stuwende krachten aan de basis maken dat de vervoersbonden zich slechts dan vertegenwoordigers van de havenarbeiders weten, wanneer zij kans zien meer radicale bewegingen de wind uit de zeilen te nemen. Na een dramatische wending in het begin van de jaren zeventig is dat gelukt met een beleid dat is gericht op „geen man gedwongen de poort uit”. De hoge kosten van conflicten, de gevoeligheid voor 's lands economie en het besmettingsgevaar voor de arbeidsverhoudingen elders hebben gemaakt dat de havenwerkgevers en de overheid op deze basis afspraken hebben willen maken.

### Dilemma's

Achter de afspraken in het concept-akkoord gaat een reeks dilemma's schuil:

- het dilemma van de *druk van onderop*. Dit betreft het hierbovengenoemde dilemma voor de vervoersbonden die onder dreiging van het opduiken van radicale, vluchtige groeperingen en wilde acties de belangen van hun leden sterk particularistisch en weinig solidaristisch definiëren;
- het dilemma van de *bredere verantwoordelijkheid*. Dit speelt op het niveau van de centrale organisaties waar de consequenties van het concept-akkoord (rechtsongelijkheid, onvoldoende rechtsgrond, vage financiële horizon en precedentwerking) moeten worden afgewogen tegen de druk van de aangesloten vervoersorganisatie en de beheersbaarheid van de arbeidsver-

houdingen aldaar. Dit dilemma manifesteert zich concreet voor de centrale organisaties die in een tripartite structuur te zamen met onafhankelijke leden in het AWF, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op zijn verzoek moeten adviseren. Beide dilemma's spelen evenzeer aan werkgeverszijde; kostenbewust ingesteld aanvaardt men het concept-akkoord als wapenstilstand tot 1991, ondanks de grensverleggende effecten; het afwegingsprobleem bij de centrale organisaties is identiek aan dat aan werknemerszijde;

- het dilemma van de *ideologie*. De bijdrageregeling als een structureel onderdeel van de bedrijfsvoering staat dwars op het in werkgeverskring sterk aangehangen geloof in de vrije werking van de markt. Bij de vervoersbonden staat het beleid gericht op het voorkomen van ontslag van havenwerknemers dwars op de intersectorale werknemerssolidariteit die de grondslag van de vakbeweging is;
- het dilemma van de *gescheiden rollen* van onderhandelaar en financier. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het concept-akkoord mogelijk gemaakt door financiële toezeggingen die in belangrijke mate voor rekening van het AWF komen, dat zelf niet bij de beraadslagingen betrokken is geweest. Sinds 1982 is de rijksbijdrage aan het AWF afgeschaft en wordt het fonds louter gevoed door premies van werkgevers en werknemers. M.a.w. de minister zegt toe, het AWF betaalt. De mogelijke oplossing uit dit

dilemma door het AWF bij de besprekingen te betrekken, ontmoet weerstand omdat dan de centrale organisaties via het AWF in rechtstreekse onderhandelingen met hun aangesloten bonden zouden komen te verkeren.

### Slot

Het voorgaande maakt duidelijk dat over de afspraken in het concept-akkoord in verscheidene opzichten negatief moet worden geoordeeld. Wie zal evenwel tot afkeuring (of negatieve advisering) willen overgaan nu moeizaam een overeenkomst tussen de partijen in de haven is bereikt, die arbeidsrust lijkt te waarborgen tot 1991?

In andere bedrijfstakken berijdt men op dit moment arbeidspools voor. Ik vraag mij af welke houtsnijdende argumenten kunnen worden gebruikt om dat wat in de haven is toegestaan elders te weigeren.

Wellicht is het beter om de gehele bijdrageregeling uit de nieuwe werkloosheidswet te verwijderen. De nationale betekenis van de haven kan dan worden ondersteund en tot uitdrukking worden gebracht door subsidiering door de overheid. Dat doen andere landen immers ook.

W. van Voorden

---

3) Het concept-akkoord is overigens dermate ingewikkeld en „open” op een aantal punten, dat conflicten over de interpretatie en nadere invulling geenszins zijn uitgesloten. Ook over de interpretatie van het haven-akkoord in 1984 is immers een langdurig conflict uitgebroken.