

Hoe vernieuwd is ons arbeidsbestel?

Decentralisering van de arbeidsverhoudingen: lang verwacht, nooit gekomen

DR. C. J. VOS*

Ons stelsel van arbeidsverhoudingen kent een bijna honderdjarige traditie van voortgaande centralisering. Doorbreking van die traditie, dus decentralisering, vormt derhalve de meest voor de hand liggende vernieuwing van onze arbeidsverhoudingen. In de jaren zeventig werd herhaaldelijk voorspeld dat die vernieuwing zich eindelijk zou aandienen. En ook nu weer lijkt er een soort decentraliseringshousse te bestaan, ditmaal vaak in relatie met plannen ter bestrijding van de werkloosheid. In dit artikel wordt vastgesteld dat de decentralisering tot dusverre is uitgebleven. Gezien de typische kenmerken van ons arbeidsbestel voorziet de auteur ook geen ontwikkeling in die richting voor de nabije toekomst. Onder de gegeven omstandigheden zou een centraal akkoord, waarin zowel over lonen en werkgelegenheid als over arbeidsomstandigheden afspraken worden gemaakt, naar zijn mening beter zijn. Daarop lijkt echter evenmin veel uitzicht te bestaan.

Inleiding

In april is in dit tijdschrift uitgebreid commentaar geleverd op het eind vorig jaar verschenen rapport *Vernieuwingen in het arbeidsbestel* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De naamgeving van dit rapport zal wel geen toeval zijn. Van vernieuwing van het arbeidsbestel is namelijk geen sprake 1). De arbeidsverhoudingen als wezenlijk aspect van het arbeidsbestel komen in het rapport niet aan de orde, afgezien van een korte paragraaf met de waarneming dat „zowel de institutionele als de machtsstructuur” van ons stelsel van arbeidsverhoudingen maar heel langzaam veranderen 2). Voor het overige is het overwegend werkloosheidsbestrijding wat de klok slaat. De vernieuwingen betreffen hoofdzakelijk denkbeelden om de lasten van de bestaande werkloosheid, of zo men wil de lusten van de beschikbare werkgelegenheid, wat meer te verdelen.

Op een voor de hand liggende vraag, namelijk in hoeverre de noodzaak tot werkloosheidsbestrijding aanleiding tot verandering van ons stelsel van arbeidsverhoudingen zal zijn, gaat het rapport (helaas) niet in. In enkele *ESB*-commentaren is deze relatie wel gelegd. Zo stelt Faase vast dat verschillende van de WRR-denkbbeelden alleen „via (gedecentraliseerde!) cao-onderhandelingen” kunnen worden gerealiseerd 3). Een dergelijke vaststelling biedt een opening voor de navolgende beschouwing over ontwikkelingslijnen binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen.

Centralisering

Algemeen wordt centralisme beschouwd als het opvallendste kenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Doorgaans denkt men daarbij, in navolging van hetgeen Windmuller ruim twaalf jaar geleden de drie grondkenmerken van ons stelsel van arbeidsverhoudingen heeft genoemd, aan:

- een overheersende rol van de overheid bij het beïnvloeden van de arbeidsvoorwaarden en de regels volgens welke deze worden bepaald;
- een voorkeur voor geïnstitutionaliseerd overleg boven

openlijke sociale strijd als methode om sociale doeleinden na te streven;

- een sterke mate van centralisatie in de bipartite en tripartite organen, in de machtsverhoudingen binnen de werknemersorganisaties en binnen de werkgeversorganisaties 4).

Hiermee is overigens niet gezegd dat de Nederlandse arbeidsverhoudingen volstrekt uniek zouden zijn. Immers, overal is industrialisatie gepaard gegaan met centraliserings-tendenties 5). Kenmerkend is wel dat in Nederland de centralisering verder is voortgeschreden dan in de meeste andere westerse industrielanden.

Vanwaar deze relatief sterke mate van centralisering? Ter verklaring wordt wel eens gewezen op de in vergelijking met andere landen laat op gang gekomen industrialisering. Hierdoor zouden „de militante en harde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers die in eerder geïndustrialiseerde landen zijn terug te vinden in Nederland nooit tot volle wasdom” zijn gekomen 6). Men kan zich echter afvragen, waarom die „militante en harde verhoudingen” in ons land dan niet op een later tijdstip konden ontstaan. Daarom is het aanmerkelijk dat er andere verschijnselen zijn van waaruit het

* Dit artikel is gebaseerd op de dissertatie van de auteur, *Arbeidsbeleid en arbeidsverhoudingen, centralisering en fragmentering in het arbeidsbeleid*, Van Loghum Slaterus, Deventer, maart 1982.

1) Onder arbeidsverhoudingen wordt hier verstaan: die relaties tussen werkgevers(-organisaties), vakbeweging en overheid, die betrekking hebben op de regeling van de positie van werknemers.

2) WRR, *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981, par. 2.4. Ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, blz. 37.

3) L. Faase, De beloning van de schaarste op de arbeidsmarkt, *ESB*, 7/14 april 1982, blz. 382.

4) John P. Windmuller, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1970, blz. 403 e.v.

5) Solomon B. Levine, Changing strategies of union and management: evaluation of four industrialised countries, *British Journal of Industrial Relations*, maart 1980, blz. 70.

6) WRR, op. cit., blz. 35.

relatief sterke centralisme verklaard kan worden. Deze verschijnselen zullen hier kort de revue passeren.

Verzuiling

In de geschiedenis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is de verzuiling een belangrijk verschijnsel. Drie effecten van de verzuiling zijn in dit verband te noemen.

In de eerste plaats heeft de verzuiling verhindert dat in ons land de „militante en harde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers” — volgens sommigen „echte” industriële verhoudingen — zijn ontstaan 7). Anderen noemden de verzuiling een stabiliserende factor in de Nederlandse democratie 8). In elk geval dienden, vanwege het bestaan van zuilen met een heterogene sociaal-economische samenstelling, i.c. de rooms-katholieke zuil en de protestants-christelijke zuil, sociaal-economische kwesties *binnen* deze confessionele zuilen te worden opgelost. Walter Korpi en Michael Shalev hebben dit als volgt omschreven: „Cross-cutting cleavages, based for instance on splits along racial, ethnic, religious, or regional lines, will tend to constrain purely class-based organization” 9).

In de tweede plaats heeft de verzuiling de vrij bescheiden organisatiegraad onder de Nederlandse werknemers in zekere zin gecompenseerd. Aan de hand van een vergelijkende analyse van achttien industrielanden hebben Korpi en Shalev vastgesteld dat in ons land de vakbeweging, ondanks een relatief geringe politieke invloed van linkse, aan de arbeidersbeweging gelieerde partijen en een in vergelijking met andere landen middelmatige organisatiegraad, toch een aanzienlijke invloed op de collectieve onderhandelingen heeft gehad. Onder de westerse industrielanden blijkt alleen Zwitserland een enigszins vergelijkbaar patroon te vertonen! Volgens Korpi en Shalev is dit niet ongebruikelijk voor ethnisch of cultureel pluralistische samenlevingen omdat in dergelijke samenlevingen „the organized working class has in practice been rather closely integrated into public policy-making by means of extra-parliamentary mechanisms of „consultation” ” 10). Bij die buitenparlementaire beïnvloedingsmogelijkheden kan men denken aan wat Lijphart „interlocking directorates” heeft genoemd: niet zelden bekleedden (o.a.) vakbondsbestuurders tevens vooraanstaande posities in andere belangenorganisaties en in politieke partijen binnen een zuil 11). Dit maakt een relatief grote invloed van de vakorganisaties op het arbeidsvoorwaardenbeleid aannemelijk, ook wanneer door de bescheiden organisatiegraad die organisaties op decentraal, ondernemingsniveau vaak een zwakke onderhandelingspositie innemen.

Dit laatste krijgt nog meer reliëf wanneer men een derde, met de verzuiling samenhangend verschijnsel in de beschouwing betreft, namelijk de sterke institutionalisering van de relaties tussen de bestuurlijke „toppen” van de zuilen. Lijphart spreekt van de ontwikkeling van een aantal officiële, bij wet erkende overkoepelingsorganen: „met de instelling van de Sociaal-Economische Raad in 1950 werd de kroon op deze ontwikkeling gezet” 12). Met name in het ontstaan van die overkoepelingsorganen ligt de verklaring voor de centraliserende werking van de verzuiling. Voor de vakbeweging bood dit de mogelijkheid uit te wijken naar het centrale niveau, ook wanneer het er om ging eigen manifestaties op ondernemingsniveau mogelijk te maken. Immers, wat door eigen, centraal optreden niet bereikbaar was kon dan door middel van centrale afspraken of via wetgeving wél worden gerealiseerd.

Vakbewegingsstrategie

Een volgende verklaring voor het sterke centralisme in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen is gelegen in de strategische keuzen, die in de loop der tijd door de vakbeweging zijn gemaakt.

Na het mislukken van de tweede spoorwegstaking in april 1903 kregen binnen de vakbeweging de voorstanders van een

efficiënte, hechte vakorganisatie de overhand 13). Hoewel het stakingswapen niet werd geschuwd, was toch de strategie van de vakbeweging, zoals Jan Oudegeest dit destijds omschreef: „met vermindering van stakingen en uitsluitingen en langs de weg der onderhandelingen tot verbetering der toestanden te geraken” 14). Het welslagen van deze strategie bleek uit de snelle groei van het aantal cao's in de periode rond de eerste wereldoorlog. Hiermee werd tevens de maatschappelijke erkenning van de vakbeweging een feit. Al in 1920 kon worden vastgesteld: „Terwijl vroeger de arbeidersorganisaties zeker niet rijp zouden zijn geoordeeld om haar bestuurders in een staatscommissie zitting te doen nemen, is dit thans regel geworden” 15). Met andere woorden: al kort na de eerste wereldoorlog was het proces, dat wel wordt aangeduid met „de maatschappelijke ingroei van de vakbeweging”, een flink stuk gevorderd.

Toenemende gecompliceerdheid en uitbreiding van de cao's over gehele bedrijfstakken, deelname aan op nationaal niveau ingestelde staatscommissies en officiële adviesorganen maakten het vakbondswerk steeds meer een zaak voor daartoe aangestelde specialisten. Daarbij nam men een groter centralisme binnen de vakbeweging welbewust op de koop toe 16).

Werkgeversbeleid

Naarmate de vakbeweging een sterkere machtspositie opbouwde ontstond bij de werkgevers de behoefte aan samenwerking, ten einde de vakbondsmacht voldoende tegenwicht te kunnen bieden. Daarom ontstonden kort voor en na de eerste wereldoorlog werkgeversvakverbonden en -centrales, die vervolgens een soortgelijke ontwikkeling als de vakbeweging hebben doorgemaakt. Ook hier werden specialisten aangetrokken die konden fungeren als woordvoerder in overleg met de regering en de politieke partijen, die service verleenden aan de aangesloten ondernemers bij het afsluiten van cao's en bij de uitvoering van de sociale wetgeving.

In veel gevallen hadden de werkgevers zich op grond van hun lidmaatschap van hun organisatie ertoe verplicht geen afzonderlijke cao's met de vakbonden af te sluiten, ook wanneer van de kant van de vakbonden daartoe pogingen werden gedaan 17). Het gevolg was, „dat een werkgever in meerdere of mindere mate zijn individualiteit ten aanzien van de regeling der arbeidsrechten in zijn eigen onderneming moest prijsgeven” 18). Een dergelijke overdracht van eigen bevoegdheden aan permanente secretariaten of stafbureaus van werkgeversorganisaties viel niet altijd gemakkelijk. Toch kwam deze ontwikkeling de werkgevers vermoedelijk niet ongelegen, omdat zij, om sociaal-economische belangentegenstellingen buiten de poort van de eigen onderneming te kunnen houden, bereid waren veel aan centrale en bedrijfstaksgewijze regelingen te incasseren 19). Zodoende heeft het beleid van de

7) Idem.

8) Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1968, blz. 100.

9) Walter Korpi en Michael Shalev, *Strikes, industrial relations, and class conflict in capitalist societies*, *British Journal of Sociology*, jg. 30, nr. 2, juni 1979, blz. 169.

10) Idem, blz. 178.

11) Arend Lijphart, op. cit., blz. 64.

12) Idem, blz. 110.

13) H. Hoefnagels, *Een eeuw sociale problematiek, de Nederlandse sociale ontwikkeling van 1850-1940*, tweede druk, Roermond, 1966, blz. 110.

14) Geciteerd in Ger Harmsen/Bob Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid*, Nijmegen, 1975, blz. 94.

15) Zie ook J. Oudegeest, *De geschiedenis der zelfstandige vakbeweging in Nederland*, deel II, Amsterdam, 1932, blz. 387.

16) H. Hoefnagels, op. cit., blz. 110.

17) *20ste Jaarverslag van den Nederlandschen R.K. Bond van Schoenfabrikanten gevestigd te Waalwijk, 1 juli 1919-31 december 1920*, blz. 21.

18) B. Bölger, *De werkgeversorganisatie in Nederland*, *De Economist*, jg. 77, 1927, blz. 221.

19) Zie John P. Windmuller, op. cit., blz. 103.

werkgevers eveneens tot gevolg gehad dat de centralisering werd bevorderd.

Rol van de overheid

Nadat met het bekende Kinderwetje van Van Houten in 1874 een eerste stap was gezet op het gebied van de arbeidersbescherming heeft interventie door de overheid in de Nederlandse arbeidsverhoudingen steeds via wetgeving plaatsgevonden. Dit leidde tot de opbouw van een omvangrijk stelsel van arbeidsrecht. De totstandkoming van de Wet op het arbeidcontract van 13 juli 1907 (de eerste wet in Europa die de cao een wettelijke basis verschafte) markeerde het begin van wat Van Apeldoorn „een in hoofdzaak publiekrechtelijke regeling van de positie van den arbeider” heeft genoemd 20). Het gevolg was, om met het CDA-rapport „Gespreide verantwoordelijkheid” te spreken, dat de eigen beleidsruimte voor het dragen van verantwoordelijkheid van bedrijfsgenoten binnen de ondernemingen steeds meer werd beperkt, doordat beslissingen omtrent arbeidskostenniveau, arbeidsomstandigheden e.d. op nationaal of bedrijfstakniveau werden getroffen 21).

Crisis

Tot dusverre is getracht — zéér in vogelvlucht — aan te geven dat de verzuiling in ons land de voedingsbodem is geweest waarop de centralisering met behulp van het door vakbeweging, werkgevers en overheid gevoerde beleid heeft gediend. Hieraan kan — bij wijze van vijfde verklarende factor — worden toegevoegd dat er in de geschiedenis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen perioden zijn aan te wijzen waarin het centralisme duidelijk in een stroomversnelling terecht kwam. Dit betreft perioden met crisisachtige verschijnselen, die bijzondere maatregelen noodzakelijk maakten, zoals gedurende de eerste wereldoorlog, de jaren dertig en tijdens de periode van wederopbouw na de tweede wereldoorlog. Om dit kort te illustreren: gedurende de eerste wereldoorlog werd de vakbeweging door de overheid ingeschakeld bij de uitvoering van verschillende noodmaatregelen, zoals de werkloosheidszorg, de werkloosheidsverzekering, de levensmiddelenverdeling, de huurcommissies. Hierdoor kreeg de vakbeweging, volgens Levenbach, officieel een plaats in het maatschappelijk bestel 22). De crisis van de jaren dertig noodzaakte de overheid een groot aantal maatregelen te treffen, o.a. op het gebied van de werkverschaffing. In de jaren na 1945 vond een versnelde institutionalisering plaats van de vóór 1940 gegroeide patronen van centrale samenwerking en overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid. Vandaar dat Albeda kon vaststellen dat na de oorlog de Nederlandse centralisatie zich heeft voortgezet en zelfs voltooid 23).

De jaren zestig: een intermezzo?

In de jaren zestig bereikte de werkloosheid een laagte-record. Deze vóór en na die jaren ongekende situatie had vanzelfsprekend gevolgen voor het stelsel van arbeidsverhoudingen. Velen meenden dan ook dat toen de centralisering van de arbeidsverhoudingen over haar hoogtepunt heen was en een decentralisering was begonnen.

In de eerste plaats leidde de relatief sterke positie van de werknemers op de arbeidsmarkt tot een sterke groei van het verschijnsel van de zwarte lonen. Hierdoor kwam de op het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) van 15 oktober 1945 gebaseerde geleide-loonpolitiek onder grote druk te staan. Het resultaat was de introductie van nieuwe systemen van loonvorming, in 1969 vervangen door de Wet op de loonvorming, waarbij onderhandelingen op bedrijfstakniveau meer ruimte kregen. Intussen spoelde de ene loongolf na de andere over ons land en steeg de index voor regelingslonen in enkele jaren spectaculair: van 173 in 1963 naar 301 in 1969 (1954 = 100) 24).

In de tweede plaats kwam er in deze periode een koerswijziging bij de vakbeweging. Zorg om de eigen werfkracht leidde ertoe dat de vakbeweging zich in de jaren zestig nadrukkelijk met het eigen functioneren ging bezighouden. Dit resulteerde in een grotere aandacht van de vakbeweging voor het niveau van de onderneming: met de introductie van het drievouwenwerk en bevordering van medezeggenschap en democratisering werd getracht aan te sluiten bij de aan de „basis” bestaande wensen en behoeften.

In de derde plaats groeide in deze periode bij de werkgevers de behoefte aan de ontwikkeling van een eigen arbeidsbeleid, tot uiting komend in de aanstelling van specifieke functionarissen op dit gebied en in de — zij het nog incidentele — uitvoering van experimenten op het gebied van medezeggenschap en taakherstructurering 25). Hierbij zal de interesse die de vakbeweging voor het ondernemingsniveau begon te vertonen, zeker een rol hebben gespeeld. Maar eveneens zal de schaarste op de arbeidsmarkt van invloed zijn geweest: door de ontwikkeling van een eigen arbeidsbeleid trachtten de ondernemers hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Wanneer men verder in aanmerking neemt dat in deze jaren de ontzuiling zich aandienende die, naar velen verwachtten, ruim baan zou maken voor de tot dan toe uitgebleven maatschappelijke polarisatie, en er een, wat Albeda noemde, „soort culturele revolutie” plaatsvond uitmondend in een „nieuw individualisme” of „neodemocratische ideologie”, dan behoeft het geen verbazing te wekken dat Windmuller aan het einde van deze periode vaststelde dat „de fundamentele beleidlijnen en institutionele vormen die voor en direct na de oorlog werden ingevoerd, eindelijk hun buitengewone duurzaamheid aan het verliezen zijn” 26).

Tóch is het de vraag in hoeverre de hier kort geschetste ontwikkelingen even zoveel veranderingen van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen inhielden. De meer dan volledige werkgelegenheid bleek van voorbijgaande aard, de organisatiegraad van de werknemers bleef stabiel, het werkgeversbeleid bleef erop gericht interventies in de onderneming zoveel mogelijk te beperken. Het afscheid van de geleide-loonpolitiek was meer een kwestie van retoriek dan van beleidspraktijk. De overheid behield zich steeds het recht voor in de loonvorming in te grijpen en heeft meer wél dan niet van dit recht gebruik gemaakt.

Ook de polarisering als gevolg van de ontzuiling is uitgebleven. Zoals Christopher Bryant vaststelde: „There has been a movement not from incorporation to polarization, but rather from incorporation based upon pillarisation, through a period of dislocation attendant upon depillarisation, towards reincorporation without pillarisation” 27).

Vandaar dat de jaren zestig kunnen worden gekenschetst als een *intermezzo* in een overigens voorschrijdend centraliseringsproces: er werden wel enkele nieuwe façades opgetrokken, maar het bouwwerk van arbeidsverhoudingen erachter bleef intact.

20) L. J. van Apeldoorn, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht*, 25e druk, Zwolle, 1963, blz. 324.

21) CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid*, Den Haag, 1978, blz. 49, 50.

22) M. G. Levenbach, Hoofdafd. B. Sociaal Bestuur, afd. I, Arbeid, blz. 450, in: *Nederlands bestuursrecht*, Alphen a/d Rijn, 1964.

23) W. Albeda, Ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, november 1974, blz. 659.

24) Bron: CBS.

25) John P. Windmuller, op. cit., blz. 250, 251.

26) Idem, blz. 402, 403.

27) Christopher G. A. Bryant, Depillarisation in the Netherlands, *British Journal of Sociology*, jg. 32, nr. 1, maart 1981, blz. 70.

Breukvlakken en kenteringen

In de jaren zeventig moest het er kennelijk maar eens van komen. De een na de ander trad op als pleitbezorger van de decentralisering. Volens Peper (1971) waren de overgangsjaren van onze arbeidsverhoudingen aangebroken; Ter Hoeven (1972) wees op „breukvlakken in het arbeidsbestel”; Albeda (1974) signaleerde een „keerpunt” in de arbeidsverhoudingen (28). Minder stellige uitspraken kwamen van de kant van auteurs als De Jong, Fase en Thierry: naar hun mening is het niet een kwestie van centralisering of decentralisering, maar zijn beide processen naast elkaar aanwezig (29).

Terugblikkend op de ontwikkelingen van de jaren zeventig moet men vaststellen dat het met al die kenteringen, keerpunten en breukvlakken nogal is meegevallen. Weliswaar bleef het geïnstitutionaliseerd overleg niet onaangevochten maar in de praktijk handhaafde met name de SER zijn functie van voornaamste adviesorgaan op sociaal-economisch gebied voor de regering. Zelfs werd het aantal instituties nog uitgebreid door de oprichting per 21 april 1980 van de (Voorlopige) Arbeidsraad. Van een werkelijk afscheid van de geleide-loonpolitiek kan, gezien de frequente overheidsinterventies, nauwelijks worden gesproken.

De veranderende sociaal-economische omstandigheden versterkten veeleer de neiging tot centraal ingrijpen. De Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken voor 1979 stelde hierover o.a. vast: „De Machtigingswet (rond de jaarwisseling 1973/1974) deed in strakke loonbeheersing niet onder voor de jaren '50. Zij riep weinig fundamenteel verzet op, onder de sterke druk van de oliecrisis”. Naar aanleiding van deze en volgende loonmaatregelen (eind 1975, medio 1976) werd geconstateerd, „dat een beheerste en gecoördineerde begeleiding door de overheid en maatschappelijke belangenorganisaties van de nieuwe economische situatie niet gemist kan worden” (30). Voor zover de mate van conflicten een indicator kan zijn voor veranderingen in de arbeidsverhoudingen moet worden geconstateerd dat de jaren zeventig (afgezien van een enkele uitschieter naar boven in 1973) welhaast een laagterecord vertoonden, zelfs in vergelijking met de door Peper als „harmonisch” beschouwde naoorlogse periode (31).

Al met al kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat bij de prognoses omtrent veranderingen in de arbeidsverhoudingen wat al te snel op basis van incidenten lijnen naar de toekomst getrokken zijn.

Arbeidsbeleid

Een vaker gehoorde kritiek op beschouwingen over het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen is dat aan de ontwikkelingen in het loonpolitieke stelsel een alles overheersende betekenis wordt gehecht (32). Op zich is zo'n sterk accent op dit onderdeel van de arbeidsverhoudingen niet onbegrijpelijk. Immers, in de onderhandelingen tussen de betrokken partijen hebben vrijwel steeds discussies over de arbeidsvoorwaarden gedomineerd en hebben sociale conflicten steeds centen of procenten tot inzet gehad. Toch gaat het in de arbeidsverhoudingen om meer dan de lonen alleen. Naast de arbeidsvoorwaarden zijn er andere „arbeidsextrinsieke” aspecten, zoals werkgelegenheid en sociale zekerheid, alsmede de „intrinsieke” aspecten van de arbeid, zoals arbeidsomstandigheden, de inhoud en de kwaliteit van het werk, inspraak en medezeggenschap. Het beleid dat het totaal van deze aspecten omvat, wordt hier beschouwd als het *arbeidsbeleid*.

In de loop der jaren zijn sommige onderdelen van het arbeidsbeleid wel, andere niet of gedeeltelijk in de centralisering betrokken. Om een paar voorbeelden te geven: de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid werd uitdrukkelijk bij de werkgever gelaten. Dit geschiedde overigens in toenemende mate geclausuleerd: de overheid ging ertoe over aanwijzingen te geven en eisen te stellen met betrek-

king tot de wijze waarop de werkgever deze verantwoordelijkheid diende te dragen. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor het medezeggenschapsbeleid. Met de verschillende wetten op de ondernemingsraden gaf de overheid de randvoorwaarden aan waarbinnen op ondernemingsniveau de medezeggenschap van werknemers gestalte diende te krijgen. Bij de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid werd van oudsher binnen door de overheid aan te geven condities een belangrijke plaats ingeruimd voor bedrijfstakgewijze en centrale organen van werkgevers en werknemers. Het personeels- of sociale beleid en het organisatiebeleid heeft lange tijd min of meer als het privé-domein van de werkgevers gegolden (33). Het arbeidsvoorwaardenbeleid kreeg vorm en inhoud in de collectieve onderhandelingen op basis van wettelijke regelingen en via daartoe ingestelde (centrale) instituties. Daarmee werd, zoals Van der Does de Willebois aangeeft, „de sociaal-politiek meest brandbare conflictstof, de regeling van lonen en andere elementaire arbeidsvoorwaarden, uit de bedrijven weggezogen” (34). Het resultaat van dit alles was een — o.a. ook door Pot en Vreemangesignaleerd — gebrek aan samenhang tussen de verschillende delen van het arbeidsbeleid (35). In dit licht bezien heeft de centralisering een gefragmenteerd arbeidsbeleid met zich gebracht.

Hetgeen tot dusverre is opgemerkt laat zich ook op een andere wijze formuleren. Door de jaren heen heeft het zwaartepunt van de collectieve onderhandelingen gelegen op de vaststelling van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Daarnaast speelden werkgelegenheid en de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid regelmatig een belangrijke rol. In vergelijking hiermee vond de discussie over de intrinsieke aspecten van de arbeid veel meer in de marge plaats, ook al omdat op dit gebied bestaande wensen veel moeilijker onder een centrale noemer te brengen zijn (36). Het gevolg was, dat in ons bestel een jarenlange traditie is opgebouwd waarbij inconvenianten in de arbeid worden vertaald in inkomensstermen. De overheersende strategie was steeds het streven als negatief ervaren aspecten in de werksituatie financieel te compenseren, met name in de vorm van talrijke, bij cao vast te stellen toeslagen (37). Dit maakt de cao tot een „compensatiemechanisme” bij uitstek! Voor een correctie, een verbetering van de negatieve aspecten in de werksituatie, bestond veel minder animo. Echter, om meer mensen gedurende langere tijd met bestaande inconvenianten te verzoenen, zal het nodig zijn de financiële stimulans telkenmale te vergroten. Dit kan men aanduiden met de term „compensatierempel”: naarmate de werkelijke oorzaken van ongemakken niet worden weg-

28) W. Albeda, De Nederlandse arbeidsverhoudingen op een keerpunt, in: *ESB*, 12 juni 1974, blz. 500 e.v.; P. J. A. ter Hoeven, *Breukvlakken in het arbeidsbestel*, Alphen a/d Rijn, 1972; A. Peper, De overgangsjaren van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, *ESB*, 13 januari, 1971, blz. 28 t/m 35.

29) W. J. P. M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Alphen a/d Rijn, 1980; J. de Jong, Ontwikkelingen in onze arbeidsverhoudingen, *Intermediair*, 16 augustus 1974; Hk. Thierry, *Decentralisering, mogelijkheden voor innovatie van sociaal beleid*, voordracht gehouden tijdens de ledenvergadering van de AWV op 12 juni 1980.

30) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 300, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 23, 24, 25.

31) A. Peper, op. cit.

32) N. E. H. van Esveld/A. Peper, Nogmaals: overgangsjaren arbeidsverhoudingen, *ESB*, 17 februari 1971, blz. 144.

33) Zie ook P. van Berkel, De kwaliteit van het werk, *Economisch Dagblad*, 4 november 1980.

34) J. L. J. M. van der Does de Willebois, De ondernemer en de veranderde arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau, in: J. J. Ramondt (red.), *Personeelbeleid in opspraak door inspraak*, Alphen a/d Rijn, 1976, blz. 55.

35) F. D. Pot en R. L. Vreeman, De kwaliteit van de arbeid: een onderontwikkeld beleidsfacet, *ESB*, 7/14 april 1982, blz. 372.

36) Zie ook WRR, *Over sociale ongelijkheid*, rapport nr. 16, 's-Gravenhage, 1977, blz. 68, 69.

37) Zie Hk. Thierry, B. Jansen, P. Smits en G. Hoolwerf, Ploegenarbeid in discussie, *Intermediair*, 1 juni 1979, blz. 43.

genomen, zal het noodzakelijk zijn de compensatiedrempel voortdurend te verhogen.

Nu geeft een dergelijke gang van zaken vrij weinig problemen zolang de economische situatie gunstig is. Voortdurend stijgende loonkosten kunnen dan immers worden opgevangen door middel van verhoging van de arbeidsproductiviteit. Anders wordt het wanneer de economische groei stagneert. Dan ontbreekt de mogelijkheid ervaren inconvenianten op grote schaal financieel te compenseren. De gevolgen hiervan traden in de jaren zeventig duidelijk aan het licht.

Op zoek naar samenhang

In de jaren zeventig werd de rekening van de compensatiestrategie gepresenteerd. Naast economische teruggang en groeiende werkloosheid manifesteerden zich problemen als (ondanks de werkloosheid) grote aantallen moeilijk vervulbare vacatures, excessief stijgend ziekteverzuim en sterke uitbreiding van het leger arbeidsongeschikten. Voor het ontstaan van deze problemen zijn ongetwijfeld diverse oorzaken aan te geven. Zij vormen echter ook een signaal voor het ontbreken van een samenhangend arbeidsbeleid. Het zal daarom niet toevallig zijn dat juist in deze periode arbeidsintrinsieke aspecten tot sociaal-politieke thema's zijn geworden. Dit betreft met name de sociale experimenten, het personeels- of sociale beleid en de humanisering van de arbeid, terwijl ook een verschijnsel als — wat Fase genoemd heeft — „de verbreding van het arbeidsvoorwaardenoverleg” in dit verband van belang is (38).

Nadat het aanvankelijk vooral een zaak was geweest voor het bedrijfsmanagement, gingen in het begin van de jaren zeventig de vakbeweging, werkgeversorganisaties en overheid zich nadrukkelijk interesseren voor de sociale experimenten, de experimenten met vormen van werkoverleg, taakherstructurering, organisatieverandering en medezeggenschap. Hierdoor ontstond de behoefte aan een meer algemene beleidsvisie op dit soort experimenten. Het gevolg was dat in SER-verband gedurende enkele jaren is onderhandeld over criteria, condities en spelregels. Een dergelijke gang van zaken is opmerkelijk te noemen: hiermee werden namelijk de condities van ondernemingsbonden, naar verloop en resultaat nauwelijks voorspelbare sociale experimenten object van centrale onderhandelingen. Concepties, die in het intermezzo van de jaren zestig ontwikkeld waren, kwamen zodoende in centralistisch vaarwater.

Dit laatste kan ook gelden voor het personeelsbeleid. Lange tijd was dit min of meer het privédoel van de werkgever geweest. In de loop van de jaren zeventig begon de vakbeweging zich hiervoor te interesseren, daartoe o.m. aangezet door een discussie binnen de kring van de personeelsfunctionarissen over de eigen plaatsbepaling binnen de onderneming (39). Ongeveer op hetzelfde tijdstip toonde ook de overheid daadwerkelijke interesse, gemarkeerd door de adviesaanvraag aan de SER „inzake enkele aspecten van het sociaal beleid in de onderneming” van 10 december 1974. Daarmee was ook het personeelsbeleid inzet van, overigens moeizaam verloopende, centrale onderhandelingen geworden: het duurde tot maart 1981 vooraleer de SER advies uitbracht. Opmerkelijk in zowel adviesaanvraag als advies was dat daarin gezocht werd naar een meer samenhangend beleidskader. Er werd niet volstaan met het personeelsbeleid in engere zin; veeleer werd het totale arbeidsbeleid binnen de onderneming besproken, inclusief de relaties met het technisch en economisch ondernemingsbeleid (40).

Nog duidelijker klinkt de behoefte aan een samenhangend beleidskader door in de humanisering van de arbeid, het thema dat een stempel heeft gedrukt op de tweede helft van de jaren zeventig. Ofschoon vanuit de sociaal-wetenschappelijke hoek dit begrip gereserveerd wordt voor de inhoud en de organisatie van de arbeid, worden hiertoe doorgaans toch ook de werkomstandigheden en de werkverhoudingen gerekend (41). Vanuit deze laatste opvatting zijn onder de noemer

van humanisering van de arbeid in vele landen talrijke initiatieven gekomen, zoals vernieuwing en uitbreiding van wetgeving, oprichting van nieuwe instituten en fondsen en uitvoeringen van programma's voor toegepast onderzoek (42).

Vanaf 1977, het jaar van de arbeidsplaatsenovereenkomsten (apo's), kreeg de werkgelegenheid een steeds belangrijker plaats in de collectieve onderhandelingen. Daarnaast doken bij tijd en wijle andere thema's op in het arbeidsvoorwaardenoverleg, zoals de kwaliteit van het werk (in het kader van de apo's), vies, vuil en zwaar werk in 1979, herindustrialisatie en investeringen in 1980, verdeling van werk en werktijdverkorting in 1981. Vandaar de „verbreding van het arbeidsvoorwaardenoverleg”: steeds wordt getracht tot afspraken over andere zaken dan lonen en primaire arbeidsvoorwaarden alleen te komen.

Achteraf bezien kan men zijn twijfels hebben over de mate waarin vanuit deze concepties een meer samenhangend arbeidsbeleid van de grond is gekomen. De manier waarop er mee is omgesprongen past in elk geval exact in wat Windmuller de drie grondkenmerken van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen heeft genoemd. De centraliserings-tendens werd hiermee zeker niet doorbroken; veeleer kwamen thema's waarvoor dit tot dan toe niet had gegolden, sedertdien in centrale overlegkaders aan de orde.

De toekomst van het arbeidsbeleid

Inmiddels zijn de jaren tachtig alweer een eind weegs gevorderd. Opnieuw lijkt er een „decentraliseringshousse” te bestaan. Wederom dient de een na de ander zich aan als pleitbezorger van de decentralisering (43). Deze gang van zaken is om twee redenen opmerkelijk te noemen.

In de eerste plaats is er ten aanzien van de eerder ter verklaring van het centralisme beschreven verschijnselen nauwelijks iets nieuws te melden, zodat van daaruit gezien een decentralisering niet in de lijn der verwachtingen zal liggen. In de tweede plaats zijn, zoals eerder opgemerkt, crisisachtige ontwikkelingen (met name grote werkloosheid) in het verleden nog nimmer aanleiding geweest tot decentralisering, maar veeleer tot grotere centralisering en tot versterkt overheidsingrijpen. Geheel in de lijn hiervan ligt dat plannen ter bestrijding van de werkloosheid doorgaans of wel op centraal niveau geboren worden (in overheidsnota's of door de overheid ingestelde adviescommissies), of wel (de WRR-voorstellen getuigen hiervan) gegoten zijn in de vorm van evenzovele aansporingen aan de overheid. Waarom dan deze steeds terugkerende pleidooien voor decentralisering? Vanwaar een uitspraak als van Faase dat verschillende van de WRR-denkbekenden alleen via gedecentraliseerde cao-onderhandelingen gerealiseerd kunnen worden?

Vermoedelijk spelen op de achtergrond uiteenlopende motieven een rol. In het ene geval zal de — sinds de commissie-

38) W. J. P. M. Fase, op. cit., blz. 467.

39) Rapport van de Commissie Plaatsbepaling NVP, maart 1979.

40) Adviesaanvraag aan de SER inzake enkele aspecten van sociaal beleid in de onderneming dd. 10 december 1974, blz. 3; SER, *Advies inzake enkele aspecten van sociaal beleid in de onderneming*, 20 maart 1981, blz. 5.

41) Zie b.v. P. J. van Strien, *Humanisering van de arbeid en de kwaliteit van het bestaan*, *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, jg. 56, 1978, blz. 682; Stichting CCOZ, *Evaluatie subsidieregeling arbeidsplaatsenverbetering 1977*, Den Haag, 1980, blz. 14.

42) Internationaal Labour Organization, *Policies and practices for the improvement of working conditions and working environment in Europe*, Genève, oktober 1979, blz. 50 e.v.

43) Zie b.v. L. Faase, op. cit.; S. E. J. Keyer, *Decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg een nauwelijks onderkende uitdaging*, *Het Financieel Dagblad*, 2 december 1981; Bram Peper, *Or moet bevoegdheid krijgen contracten af te sluiten*, *Or-Informatie*, maart, 1982 (interview).

Vonhoff ietwat modieuze — trend naar decentralisatie van overheidstaken een rol spelen; in het andere geval zal de verwachting bestaan dat op deze wijze tegenwicht geboden kan worden aan een als dreigend perspectief ervaren planmatig gestuurde economie, of zal er de wens zijn hierdoor meer inhoud te geven aan medezeggenschap op ondernemingsniveau 44). Niet denkbeeldig is echter dat tevens de verwachting bestaat dat op decentraal niveau een gewillig oor kan worden gevonden voor sommige ideeën over loonmatiging en verdeling van werkgelegenheid waarvoor de vakbeweging op centraal niveau een te groot struikelblok vormt. Dit laatste wordt nog eens onderstreept door recente voorstellen om de vakbeweging voor een aantal jaren buitenspel te zetten 45).

Veel van de voorstellen zijn overigens een stuk minder decentraal dan zij op het eerste gezicht lijken. Per slot van rekening is het nog maar de vraag of er werkelijk van decentralisering sprake is als op decentraal niveau slechts de knopen doorgehaakt mogen worden, die centraal zijn aangewezen. En als men erin zou slagen op decentraal niveau tot afspraken te komen, is het risico niet denkbeeldig dat (zoals ook in het verleden is gebeurd, b.v. als nasleep van de z.g. 400-guldenkwesitie) branches en bedrijven waar nog wèl het een en ander mogelijk is model zullen staan voor situaties, waarin in feite minder mogelijk is. Onder de gegeven omstandigheden zou de meest voor de hand liggende oplossing zijn de totstandkoming van een centraal akkoord waarin op afgewogen wijze

aandacht zou worden besteed aan zowel de arbeidsextrinsieke (lonen en werkgelegenheid) als de arbeidsintrinsieke (o.m. arbeidsomstandigheden) aspecten. Op deze wijze zou tevens een *grotere samenhang in het arbeidsbeleid* kunnen worden bevorderd.

Helaas moet worden vastgesteld dat de vooruitzichten hierop niet rooskleurig zijn. Op een tijdstip dat de vakbeweging zich min of meer en bloc lijkt in te zetten voor verbetering van werk en werkomstandigheden, valt ook steeds meer te beluisteren dat humanisering van de arbeid thans een onbetaalbare luxe zou zijn 46). Met andere woorden: compensatie, ditmaal in termen van werkgelegenheid, heeft wederom de overhand boven correctie! Dit zal opnieuw tot gevolg hebben dat openstaande rekeningen naar de toekomst worden doorgeschoven. Vernieuwing van ons arbeidsbestel is daarmee voor onbepaalde tijd uitgesteld.

C. J. Vos

44) Idem.

45) O.a. Vakbeweging moet eventjes voor vier jaar haar mond houden, *Elseviers Magazine*, 24 april 1982.

46) O.a. Plan Den Uyl vol dooie mussen, *De Vakbondskrant*, 18 maart 1982; R. C. Kwant, Lotgevallen van het arbeidsbestel, *ESB*, 7/14 april 1982, blz. 354.