



# Op het grensvlak van arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt

DR. W. VAN VOORDEN

## Inleiding

Het is van oudsher gebruikelijk de studie van de arbeidsmarkt onder de sociale politiek te rangschikken en de arbeidsverhoudingen als afzonderlijk analyseveld te bestuderen. Deze afzonderlijke benadering van studie-objecten weerspiegelt zich tevens in het beleid van alledag. De arbeidsmarkt wordt door de maatschappelijke organisaties, die in de arbeidsverhoudingen een rol spelen, als minder regelbaar beschouwd. De arbeidsmarkt wordt vooral als onderdeel gezien van het overheidsbeleid dat in zijn algemeenheid zorg draagt voor het zich welbevinden van haar onderdanen. De arbeidsmarkt ontwikkelt zich primair onder invloed van de ontwikkeling van de werkgelegenheid enerzijds en de beroepsbevolking anderzijds. Waar wordt gestuurd gebeurt dat door de overheid die historisch met verschillende oogmerken instrumenten aanwendt om vraag en aanbod zo bij te sturen dat werkloosheid wordt vermeden en arbeidsplaatsen van voldoende kwalitatief niveau worden bezet door de juiste mensen. Voor de partijen in de arbeidsverhoudingen is de arbeidsmarkt in sterke mate een gegeven dat van sterk meebepalende invloed is op de uitkomsten van hun onderhandelingen. Dit beeld is evenwel aan het veranderen. In toenemende mate raken arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen met elkaar verweven. De mate waarin en de wijze waarop zijn de aandachtspunten in dit betoog.

## Arbeidsmarkt in ruime en enge zin

Voor een goed begrip is het nodig de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmarkt te omschrijven. Bij de arbeidsverhoudingen gaat het om de min of meer vastgelegde betrekkingen tussen werkgevers(organisaties), werknemersorganisaties en de overheid die het raamwerk zijn waarbinnen vorm wordt gegeven aan arbeidsvoorwaarden en sociaal-economische politiek. Onder de arbeidsmarkt kunnen twee noties worden begrepen. Bij de arbeidsmarkt *in ruime zin* gaat het om de processen die plaatsvinden tussen vragers en aanbieders van

arbeidsprestaties, waardoor de prijsvorming en de ruil van die arbeidsprestaties tot stand komen. Daarbinnen worden dan onderscheiden de loonmarkt, waar de prijs voor arbeid wordt gevormd, en de werkgelegenheidsmarkt, waar de ruil van arbeid tegen loon tot stand komt. Reeds lang geleden is — onder meer door Lulofs — een toenemende loskoppeling geconstateerd van loonmarkt en werkgelegenheidsmarkt, waardoor een afzonderlijke bestudering van deze maatschappelijke fenomenen op gang is gebracht <sup>1)</sup>. Daarom is er naast het ruime arbeidsmarktbegrip ook de arbeidsmarkt *in enge zin* ontwikkeld om de werkgelegenheids- of allocatiemarkt aan te geven, waar het gaat om de confrontatie tussen werkgelegenheid (aantal, kwaliteit en geografische spreiding van arbeidsplaatsen) en beroepsbevolking (aantal, kwaliteit en geografische spreiding van feitelijke en potentiële deelnemers aan het arbeidsproces).

Gaat men uit van de arbeidsmarkt in ruime zin dan is daaronder het veld van de arbeidsverhoudingen begrepen, althans waar het de loonvorming betreft. De arbeidsverhoudingen vormen — zo gezien — een onderdeel van de arbeidsmarkt. Gaat men anderzijds uit van de arbeidsmarkt in enge zin dan is zij één van de bepalende invloeden op het stelsel van relaties tussen de partijen in de arbeidsverhoudingen. Zoals gezegd is het interessant het grensgebied tussen arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt te onderzoeken omdat zich daarin veranderingen voltrekken. De gescheiden behandeling die met de afsplitsing van de loonmarkt is ontstaan doet steeds minder recht aan de werkelijkheid waarin de werkgelegenheidsmarkt „opschuift” naar het niveau waar de partijen regels formuleren in de arbeidsverhoudingen.

## Systematiek in verandering

Een (grove) schets van de historische ontwikkeling brengt de systematiek van verandering in beeld. In de maatschappij waarin de rol van de vakbeweging afwezig is, of nog niet zodanig is geprofileerd dat zij als marktpartij kan opereren, vindt de loonvorming plaats door onderhandelingen tussen individuele werk-

gevers en individuele werknemers. Het is dit beeld dat de klassiek economische theorie van de arbeidsmarkt weerspiegelt. Het proces van arbeidsallocatie is zelfregulerend omdat problemen van aansluiting tussen vraag en aanbod anoniem worden gecorrigeerd door wijzigingen in de loonverhoudingen. De schepping van arbeidsplaatsen is bovendien verondersteld als het exclusieve domein van ondernemers.

Met het ontstaan van de vakbeweging en de erkenning als partner in onderhandelingen wordt een institutionele scheiding aangebracht tussen het loonzettingsproces en het arbeidsallocatieproces. Het prijsvormingsproces voor arbeid wordt in belangrijke mate losgemaakt van de markt waar individuele vragers en aanbieders opereren. Het ene proces leidt tot de zetting van loongrenzen — het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten — en gaat vooraf aan de eigenlijke ruil tussen participanten op de markt. Wanneer regels voor de allocatiemarkt worden gesteld, gebeurt dat met name door de overheid op basis van haar arbeidsbeschermende functie. M.a.w., de situatie waarin individuele vragers en aanbieders hun verhoudingen vrij bepalen, wijzigt zich op twee manieren. Op de arbeidsmarkt ontstaan twee regelbepalende invloeden. Regels voor het loonzettingsproces resulteren uit de horizontale relatie tussen maatschappelijke organisaties (werkgevers- en werknemersorganisaties) en — vooral in Nederland — de overheid (intercursieve machtsverhouding) terwijl daarnaast de overheid regels stelt voor haar arbeidsmarktonderdanen op de allocatiemarkt (integrale machtsverhouding).

Op dit moment zijn er aanwijzingen voor een verdere verschuiving, waarin arbeidsmarktfragmenten (onderdeel van arbeidsmarktbeleid in enge zin) deel gaan uitmaken van intercursieve machtsverhoudingen. Arbeidsbemiddeling, vacaturemelding, plaatsingsbevorderende maatregelen als (om)scholing enz. worden in toenemende mate onderdeel van onderhandelingen waar maatschappelijke organisaties (soms te zamen met de overheid) traditioneel afspraken over hun arbeidsverhoudingen maken. Anders gezegd: de arbeidsmarkt, traditioneel object van overheidsbeleid, wordt meer onderdeel van onderhandelingsprocessen tussen georganiseerde groepen en de overheid.

## Opstelling van de partijen

De vakbeweging is de strijd om erken-

1) J. G. Lulofs, *De Amerikaanse arbeidsmarkt*, Meppel, 1960, blz. 10. Zie voorts W. van Voorden, *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1975, hoofdstuk 1.

ning als gesprekspartner voor werkgelegenheidsafspraken laat aangegaan. In de jaren zestig is de belangstelling voor werkgelegenheidsvraagstukken gering. Er was immers sprake van een krappe arbeidsmarkt: een ieder had werk, of kon het krijgen. Er werd dan ook nagenoeg uitsluitend onderhandeld over de hoogte en de verdeling van de lonen. Als in de tweede helft van de jaren zestig een golf van collectieve ontslagen ontstaat ten gevolge van bedrijfssluitingen en fusies, is er in eerste instantie een verbouwerende aanvaarding door de vakbeweging, snel gevolgd door eisen in onderhandelingen met werkgevers om afvloeiing van personeel kostbaar te maken en tot verplicht onderwerp van overleg met de vakbeweging. Dit is het moment waarop in brede zin werkgelegenheidsproblemen tot onderwerp van gesprek worden gemaakt tussen de maatschappelijke organisaties, hetgeen naast min of meer ruime bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten ook b.v. tot uitdrukking komt in de SER-fusiecode. De groeiende werkloosheid in de jaren zeventig is de grondoorzaak voor de nadruk op de arbeidsplaatsenovereenkomst (apo) als kader voor werkgelegenheidsafspraken tussen georganiseerde werkgevers en werknemers die, althans in de meest verregaande vorm, concrete werkgelegenheids garanties vastleggen.

Achtergrond van de apo is de gedachte dat collectieve (gedwongen) ontslagen maatschappelijk niet aanvaardbaar zijn. Ook uit de ontwikkeling van de bedrijfsbezetting als wapen in de strijd om (behoud van) arbeidsplaatsen blijkt een toegenomen aandacht van de vakbeweging, hoewel dit wapen meer door de achterban lijkt opgedrongen dan door de bestuurders uitgevonden. In de werkgelegenheidsdiscussie is de apo inmiddels op de achtergrond geraakt. Gedetailleerde afspraken over arbeidsplaatsen kunnen eigenlijk alleen met succes op ondernemingsniveau worden gemaakt. Op bedrijfstakniveau kunnen zij — bij gebrek aan strakke coördinatie — nauwelijks meer zijn dan algemene intentieverklaringen. Bovendien omvat het werkgelegenheidsvraagstuk méér dan het tegengaan van arbeidsplaatsvernietiging in neergaande bedrijfstakken of ondernemingen. Het omvat ook oplossingsrichtingen als herverdeling van arbeid, uitbouw van werkgelegenheid in de kwartaire sector en arbeidstijdverkorting. Overigens laten deze mogelijkheden zich evenmin gemakkelijk op bedrijfstakniveau regelen. Het meest geëigend lijkt hiervoor het centrale niveau — liefst met overheidssteun. Kortom, afspraken over werkgelegenheid worden — al naar gelang hun aard — op verschillende niveaus gemaakt, waarbij de meest geëigende niveaus het ondernemings- en het centrale niveau zijn. En deze structuur sluit slecht aan op het (bedrijfstaks)-niveau waarop het accent ligt bij de vast-

stelling van andere arbeidsverhoudingen.

De overheid op haar beurt heeft zich terughoudend betoond om haar arbeidsmarktbeleid tot onderwerp van overleg of onderhandeling met de maatschappelijke organisaties te maken. Deze houding verandert slechts langzaam en wordt natuurlijk beïnvloed door de gepolariseerde opstelling van de maatschappelijke organisaties. De aarzeling zal nog versterkt zijn door de twijfel (gebaseerd op de relatieve desinteresse van het georganiseerde bedrijfsleven in het verleden) of ook op langere termijn op de door de huidige werkloosheidssituatie gewekte interesse kan worden gerekend. Wanneer de belangstelling van het bedrijfsleven inderdaad van permanente aard blijkt te zijn (ontwaakt door de werkloosheid en de aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod, doch blijvend in betere tijden), zal de overheid daarop moeten inspelen. Haar arbeidsmarktbeleid kan dan niet langer zonder meer worden gericht op de stromen vragers en aanbieders van arbeidsprestaties, maar zal in toenemende mate worden getoetst aan de eigen arbeidsmarkt doelstellingen van de maatschappelijke organisaties. "Dan verschuift arbeidsmarktbeleid van onderdeel van sociale politiek naar aspect van de arbeidsverhoudingen en wordt de integrale machtsverhouding gewijzigd in een intercuratieve. Op dit moment geeft het Ministerie van Sociale Zaken vooralsnog weinig blijk op deze verschuiving in te spelen. In de uitvoerige uiteenzetting van het arbeidsmarktbeleid in het *Jaarverslag arbeidsmarkt 1979* b.v. is nagenoeg geen aandacht besteed aan, en/of plaats ingeruimd voor, de inbreng van maatschappelijke organisaties 2). Hoewel de adviesaanvraag aan de SER over een nieuwe wet op de arbeidsvoorziening expliciet stelt dat de nieuwe wet aan sociale partners ruimte zal bieden om naast, of in plaats van, de overheid corrigerend en ordenend op te treden, komt daarvan in de uitwerking weinig tot uiting. Slechts op het punt van vaststelling van quoteringsregelingen wordt expliciet voorrang gegeven aan het onderling overleg van sociale partners 3). Van een „intercuratieve" instelling is nog weinig te merken.

Werkgevers en werkgeversorganisaties hebben evenmin een hoge voorkeur geuit om arbeidsmarkt vraagstukken tot onderwerp van onderhandelingen te maken. Nagenoeg iedere regeling oefent immers een beperkende invloed uit op de ondernemersvrijheid op het gebied van arbeidsplaatsontwikkeling en personeelsvoorziening. Op onderdelen van het arbeidsmarktbeleid zijn wel initiatieven ontplooid. Genoemd kunnen b.v. worden het Bureau Werkgelegenheid Grafische Industrie dat in het verlengde van de openbare arbeidsbemiddeling in de grafische industrie als intermediair optreedt tussen werkzoekenden en openstaande arbeidsplaatsen en de (gestrande) poging

om langs tripartite weg de knelpunten in de bezetting van openstaande arbeidsplaatsen weg te nemen.

## Indicaties voor verwevenheid

Het arbeidsmarktbeleid raakt meer verweven met het veld van de arbeidsverhoudingen. Ten eerste is herkenbaar een sterkere betrokkenheid op, en medebepalende invloed van, de maatschappelijke organisaties in de vaststelling van het centrale arbeidsmarktbeleid. Deze betrokkenheid is bevorderd door de aanzienlijke verslechtering van de situatie op de arbeidsmarkt, maar is bovendien meer ontvankelijk gemaakt door een verschuiving in de arbeidsmarkt doelstellingen van de overheid. Na de fase van het actieve arbeidsmarktbeleid in de jaren zestig waarin de overheid de economische groei als voornaamste richtsnoer hanteerde bij haar beleid in de toenmalig krappe arbeidsmarkt, en de fase tot ca. 1972 waarin dit beleid is aangevuld in de richting van individuele ontplooiingsmogelijkheden 4), is met de groeiende werkloosheid het uitgangspunt geworden: volledige en volwaardige werkgelegenheid voor ieder die kan en wil werken. Uit de analyse van Bugter en Mantel naar de doelstellingen van het algemene arbeidsmarktbeleid in de jaren zeventig kan worden opgemaakt dat tot en met 1976 het terugdringen van (de stijging van) de werkloosheid centraal stond en daarna de (her)verdeling van de werkgelegenheid 5). Ten opzichte van de voorgaande doelstellingen is het beleid gericht op herverdeling van arbeid voor het welslagen veel meer afhankelijk van de instemming van de maatschappelijke organisaties.

Ten tweede is de verwevenheid herkenbaar in de collectieve arbeidsovereenkomsten. De traditioneel vooral tot de regeling van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden beperkte reikwijdte van de overeenkomsten, is met name in de jaren zeventig vergroot met een reeks bepalingen die in het bijzonder op de arbeidsmarkt zijn betrokken. Hoewel in verschillende mate, verschijnen per bedrijfstak dan bepalingen in contracten over zaken als vervroegde uitreding, verplichte vacaturemelding, ontslag, fusie, bedrijfssluiting enz.

## Stroeve integratie

Deze integratie van arbeidsmarktbe-

2) *Jaarverslag arbeidsmarkt 1979*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, april 1980, blz. 34 e.v.

3) *Adviesaanvraag arbeidsvoorzieningswet*, Minister van Sociale Zaken, 19 mei 1980.

4) W. van Voorden, op. cit., blz. 196 e.v.

5) B. Bugter en A. J. Mantel, *Overheid, georganiseerd bouwbedrijfsleven en bouwarbeidsmarkt*, EIB, Amsterdam, juni 1980, blz. 22 en 23.

leid in het veld van arbeidsverhoudingen verloopt niettemin stroef. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren.

Ten eerste is hiervóór reeds opgemerkt dat de werkgevers, noch de overheid, overigens op grond van verschillende motieven, staan te trappelen het arbeidsmarktbeleid tot onderwerp van onderhandeling te maken, hoewel op onderdelen (b.v. met betrekking tot de oplossing van knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod) de bereidheid wel is gebleken. Bij de vakbeweging is die bereidheid wel aanwezig, getuige de achtereenvolgens bepleite maatschappelijke toetsing van investeringen, afspraken over omzetting van winst in werk en over arbeidstijdverkorting.

Ten tweede moet worden opgemerkt dat in aansluiting op de onderscheiden niveaus waarop arbeidsmarkt zaken en arbeidsvoorwaarden tussen partijen worden besproken het arbeidsmarktbeleid en de arbeidsverhoudingen ook binnen de maatschappelijke organisaties hun zwaartepunt hebben op verschillende niveaus. Binnen de vakbeweging zijn het voornamelijk de vakcentrales waar de arbeidsmarkt onderwerp van analyse en beleidsbeïnvloeding is. Aan werkgeverszijde zijn het ook de centrale organisaties die dit beleidsgebied primair behartigen. Bij de regeling van arbeidsvoorwaarden daarentegen, ligt het zwaartepunt bij het bondsniveau en bedrijfstakgewijs opererende werkgeversverenigingen (of individuele bedrijven). Overlappingsen komen uiteraard in beide richtingen voor, doch er is een onmiskenbaar verschil in zwaartepunt.

Ten derde wordt integratie bemoeilijkt omdat in een gedecentraliseerde benadering van de arbeidsmarktproblematiek de regionale aanpak overheerst en de arbeidsvoorwaarden per bedrijfstak zijn geregeld. De geografische vertakking die in het arbeidsmarktbeleid is nagestreefd, sluit slecht aan op de bedrijfstaksgewijze regeling van arbeidsvoorwaarden. De voorkeur van oudsher voor een regionale aanpak in het arbeidsmarktbeleid vloeit voort uit de overheersende aandacht die de aanbodzijde van de arbeidsmarkt jarenlang heeft genoten. Het arbeidsmarktbeleid in Nederland is lang vooral een arbeidsvoorzieningsbeleid geweest en dat komt het beste tot zijn recht in een regionaal vertakte structuur. Bedrijfstakspecifieke arbeidsmarktproblemen zijn ondergeschikt gemaakt aan de eigen aard van regionale arbeidsmarktproblemen. Recentelijk nog is door het Ministerie van Sociale Zaken voorgesteld de gedecentraliseerde aanpak van knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod met nadruk vanuit de regio te ondernemen 6). Voor een adequate beleidsafstemming is het noodzakelijk de regionale structuur in het arbeidsmarktbeleid ten gunste van een bedrijfstaksgewijze benadering af te zwakken.

Ten vierde ligt een verschil tussen ar-

beidsverhoudingen en arbeidsmarktbeleid in de mate van overeenstemming over de basisdoelstellingen. De polarisatie die in de arbeidsverhoudingen is opgetreden, is met name het gevolg van een gebrek aan consensus over wezenlijke uitgangspunten. Ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid geldt — bij alle onenigheid over uitwerking en methoden — dat overeenstemming aanwezig is tussen werkgeversorganisaties en vakbeweging over volwaardige en volledige werkgelegenheid voor ieder die kan en wil werken als finale doelstelling van het arbeidsmarktbeleid. Op theoretisch niveau kan dit verschil in verband worden gebracht met de theorie van Walton en McKersie die het veld van arbeidsverhoudingen analytisch uiteenlegt in een aantal processen tussen belanghebbenden 7). Hier kan ik volstaan met het noemen van twee processen, die vooral de structurele verhoudingen tussen werkgevers en werknemers kenmerken. In het zogenaamde *distributieve proces* worden pure belangenconflicten tussen de partijen uitgevochten en opgelost. Daarnaast is er het zogenaamde *integratieve proces* waarin de belangen vooral complementair van aard zijn. In dit laatste geval is de oplossing van problemen voordelig voor beide partijen en zijn de ermee gemoeide

---

**Deze rubriek wordt verzorgd door de vakgroep Sociaal - Economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam**

---

belangen niet in fundamenteel conflict met elkaar. Arbeidsmarktproblemen vormen ten opzichte van het loonvraagstuk en de medezeggenschapsproblematiek tot op grote hoogte integratieve vraagstukken. Enerzijds verklaart dit de huiver van de overheid om arbeidsmarktvoorwaarden onder te brengen in vooral door hun distributief karakter gekenmerkte werkgevers- en werknemersrelaties. Anderzijds kan een groeiende plaats voor het arbeidsmarktbeleid in het veld van de arbeidsverhoudingen een structurele verandering in de werkgevers-werknemersrelaties teweegbrengen door een verhoging van het integratieve ten opzichte van het distributieve karakter. Het effect kan zijn dat het patroon van arbeidsverhoudingen een harmonischer en minder uiteenrukkend beeld gaat vertonen.

Dit effect wordt nog versterkt door een vijfde verschil, dat is gelegen in de mate waarin de achterban kan worden gemobiliseerd om eisen kracht bij te zetten. De actiebereidheid van werknemers is afhankelijk van vele factoren. Niettemin lijkt de aard van het eisenpakket daarop van bepalende betekenis. Van eisen in de inkomenssfeer gaat de grootste mobilisatiekracht uit, moeilijker ligt het met medezeggenschapseisen waarvan de

„opbrengst” voor de deelnemers individueel minder direct herkenbaar is. Bij de regeling van arbeidsmarktvoorwaarden is de relatie tussen actie en individuele opbrengst eveneens erg indirect. Ook langs deze weg lijkt een verdergaande regeling van arbeidsmarktvoorwaarden door werkgevers- en werknemersorganisaties de turbulentie in de arbeidsverhoudingen te dempen.

### Katalysator

De geringe mogelijkheden om de achterban warm te maken voor arbeidsmarktvoorwaarden is onlangs bevestigd met de afwijzing van het discussievoorstel van het kader van de Industriebond FNV om — zowel landelijk als per bedrijfstak — met de overheid en de werkgevers overeenkomsten af te sluiten waarin inkomensmatiging wordt verbonden met afspraken over investeringen, overheidsbeleid en bevordering van werkgelegenheid 8). Ook in andere zin is dit discussievoorstel kenmerkend voor de hiervóór signaleerde veranderingen. Het past in de ontwikkeling waarin arbeidsmarktregelingen in eenzelfde context worden geplaatst als arbeidsvoorwaarden en tot onderwerp van onderhandeling tussen partijen worden gemaakt.

Specifieke factoren verklaren dat het juist de Industriebond is geweest die met dit voorstel kwam. Juist de bedrijfstakken die deze bond vertegenwoordigt vertonen een sterk dalende werkgelegenheid, hetgeen het nadrukkelijk vooropstellen van behoud van arbeidsplaatsen verklaart. Bovendien is het soelaas in arbeidsplaatsen hier directer gerelateerd aan matiging dan b.v. in de commerciële dienstverlening, waar matiging in de inkomenssfeer (bij banken, verzekeringsbedrijven enz.) wellicht eerder de ruimte vergroot voor investeringen in — in de nabije toekomst verwachte — arbeidsbesparende apparatuur. Op de langere termijn ligt een voortzetting van de ontwikkeling naar een meer geïntegreerde regeling van arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarkt in de rede. Wellicht zal later blijken dat het voorstel van de Industriebond FNV daarin als katalysator heeft gewerkt.

W. van Voorden

---

6) Notitie; bijlage bij brief d.d. 14 februari 1980 van het Ministerie van Sociale Zaken. Als bijlage 1 opgenomen in: *SER-interimadvies over de organisatie ter bestrijding van de knelpunten op de arbeidsmarkt*, vastgesteld op 24 september 1980 in de Raad voor de Arbeidsmarkt.

7) R. E. Walton en R. B. McKersie, *A behavioral theory of labor negotiations*, New York, 1965, blz. 4 e.v.

8) Industriebond FNV, *Een beleid voor de tachtiger jaren*, 18 juli 1980.