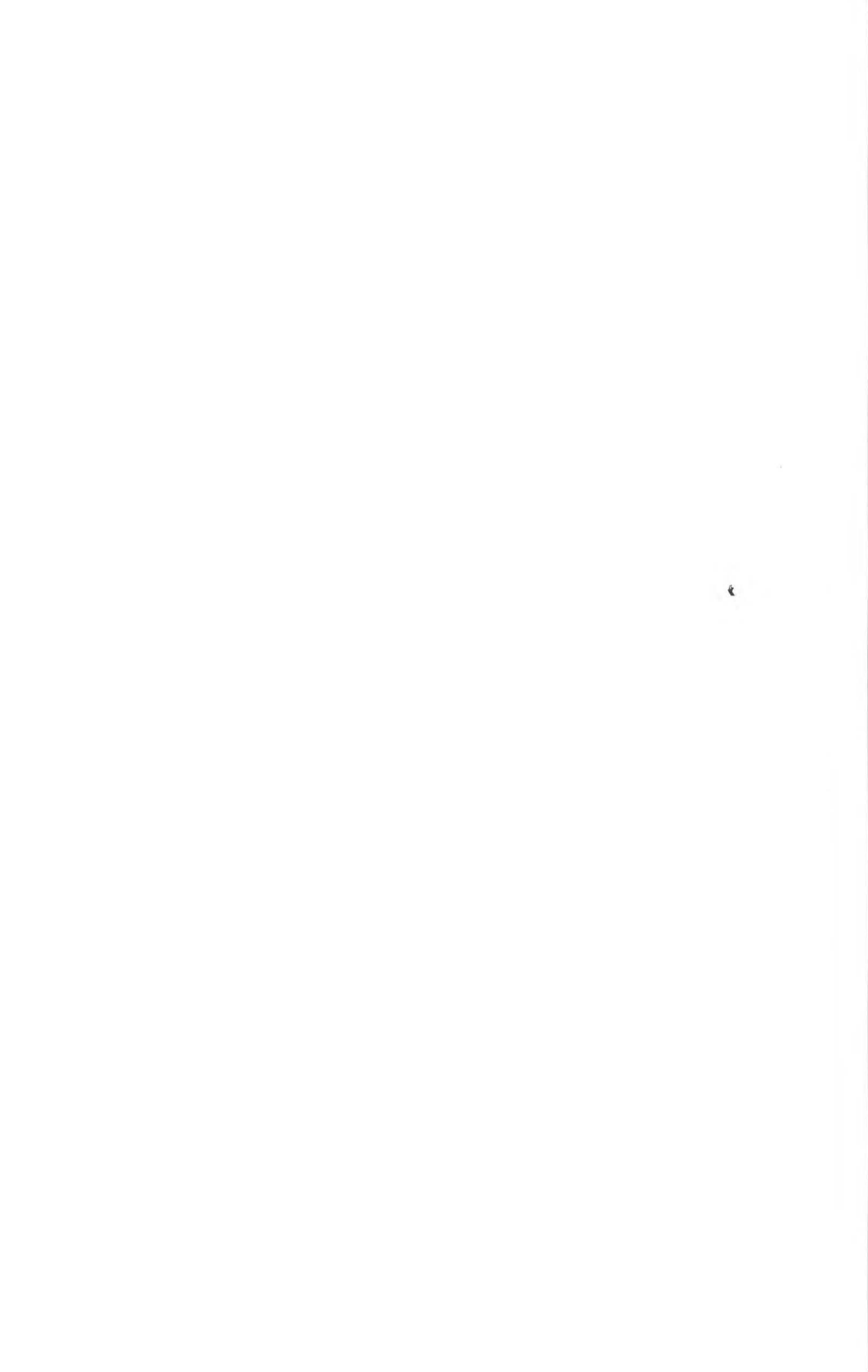


Arbeidsverhoudingen en kwaliteit in ondernemingen

dr. H. G. de Gier
prof. mr. A. J. C. M. Geers



VERENIGING VOOR
ARBEIDSRECHT



Arbeidsverhoudingen en kwaliteit in ondernemingen



**Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht
nr. 19**

Arbeidsverhoudingen en kwaliteit in ondernemingen

Dr. H. de Gier

Prof.mr. A.J.C.M. Geers

Aanbevolen citeertitel

H. de Gier, A.J.C.M. Geers, Arbeidsverhoudingen en kwaliteit in ondernemingen, Reeks VvA 19, Alphen aan den Rijn 1994

Secretariaat VvA

Postbus 132, 3440 AC Woerden, tel.: 03480-21752

Colofon

Zetwerk: Sander Pinkse Boekproductie, Amsterdam

Drukwerk: Samsom-Sijthoff grafische bedrijven bv,
Alphen aan den Rijn

Omslagontwerp: Studio Anne Tryti, Haarlem

¶

CIP-gegevens

ISBN 90 6092 772 9

NUGI 695

© 1994 Vereniging voor Arbeidsrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opname, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te richten tot: Samsom H.D. Tjeenk Willink, Postbus 316, 2400 AH Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Ten geleide 7

De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in het perspectief van de 'kwaliteitsrevolutie' in de onderneming; tussen autopoiese en allopoiese 9

- 1 Inleiding 11
- 2 Het einde van het tijdperk van de massaproductie 13
- 3 De actuele kwaliteitsrevolutie nader verkend 16
 - 3.1 Sociaal bedrijfsbeleid in historisch perspectief 16
 - 3.2 TQM en HRM 19
 - 3.3 Zorgsystemen en risk assessments 28
 - 3.4 Tussenbalans 34
- 4 De zelfsturende onderneming in het spanningsveld van autopoiese en allopoiese 36
- 5 Kwaliteit & beleid 43
 - Bibliografie 48

Oude wijn in nieuwe zakken, een reactie 53

- 1 De kwaliteitsrevolutie in de onderneming, de arbeidsverhoudingen in het licht daarvan en de stagnerende verzorgingsstaat 55
- 2 Deregulering en zelfregulering 66
- 3 De werknemer 72
- 4 Wetgeving dient een belangrijke bron van het sociaal recht te blijven 76

Ten geleide

Tot zijn genoegen vond het bestuur van de Vereniging voor Arbeidsrecht dr. H.G. de Gier, hoofd arbeidsomstandighedenonderzoek TNO Preventie & Gezondheid, bereid een inleiding te verzorgen over de relatie tussen arbeidsverhoudingen en het streven naar kwaliteitsverbetering in ondernemingen. Prof. mr. A.J.C.M. Geers, hoogleraar sociaal recht RU Limburg, heeft daarbij kritische kanttekeningen geplaatst.

De inleidingen vonden plaats bij gelegenheid van een bezoek van de Vereniging aan het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA) in december 1993.

De teksten van beide inleidingen treft u in het voor u liggende boekje aan. Het doet het bestuur plezier u deze uitgave in de reeks van de Vereniging voor Arbeidsrecht in zijn nieuwe vormgeving aan te bieden.

Bussum, januari 1994

Prof. mr. L.H. van den Heuvel
voorzitter

De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in het perspectief van de 'kwaliteits- revolutie' in de onderneming; tussen autopoiese en allopoiese

Dr. H.G. De Gier

I Inleiding

Gelijktijdig en in samenhang met de op gang zijnde gestage ontmanteling van de verzorgingsstaat verandert ook het karakter van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Het in de naoorlogse jaren zorgvuldig opgebouwde collectieve en corporatistisch getinte overlegstelsel verliest zijn tot voor kort als vanzelfsprekend ervaren legitimiteit. In dezelfde context staat ook een deel van het collectieve arbeidsrecht ter discussie. Er is dan ook sprake van gekantelde arbeidsverhoudingen in die zin dat het accent in het stelsel van arbeidsverhoudingen zich gedurende de afgelopen jaren overduidelijk heeft verplaatst van het statelijke niveau naar het niveau van de onderneming (Reijnaerts, 1985; De Gier et al., 1991). Diverse oorzaken liggen daaraan ten grondslag. De belangrijkste zijn van culturele en van economische aard. Het individualiseringsproces in de samenleving is een zeer herkenbare culturele oorzaak (De Gier, 1987). Op economisch vlak voltrekt zich mondiaal een structurele herschikking van de kapitalistische produktiewijze door middel van een meedogenloze concurrentiestrijd tussen Japan, de VS en Europa.

De verschuiving van het accent in de arbeidsverhoudingen naar de onderneming toe en de mogelijke gevolgen ervan voor de betrokken partijen worden eerst sinds kort meer systematisch in hun onderlinge samenhang zichtbaar. Het thema 'kwaliteit' vervult daarin een bijzondere betekenis.

In dit betoog zal ik de genoemde accentverschuiving nader beschrijven en analyseren. Nevendoel is een bijdrage te leveren aan een zo effectief mogelijke rechtsvorming op het vlak van het arbeidsrecht.

Allereerst besteed ik aandacht aan de hierboven reeds aangestipte

contextuele ontwikkelingen; in het bijzonder de economische. Vervolgens verschuift het perspectief naar de onderneming. Op basis van een beknopte historische schets van het sociale bedrijfsbeleid zal uitvoerig worden stilgestaan bij de actuele kwaliteitsrevolutie. Centrale concepten zijn in dit verband ‘total quality management’ (TQM) en strategisch ‘human resources management’ (HRM). Deze twee strategische managementsconcepten dienen niet alleen bij te dragen aan een vergroting van het concurrentie- en innovatievermogen van ondernemingen, maar ook aan een kwaliteitsverbetering van het menselijk potentieel in de onderneming binnen de context van onder meer een andere organisatie van de arbeid (introdunctie van groepswerk).

Daarna sta ik meer in abstracto stil bij de betekenis van zelfsturing van de onderneming (‘autopoiese’) ten opzichte van op ondernemingen gerichte arrangementen van overheidswege (‘allopoeise’) en de gevolgen die een en ander met zich meebrengt voor de werknemers, het management en het arbeidsrecht.¹

In het laatste deel van het betoog zie ik de toekomstperspectieven van de huidige kwaliteitsrevolutie en wordt de vraag gesteld naar de meest wenselijke arbeidspolitiek.

I ‘An autopoietic system is organizationally closed with no apparent inputs and outputs. This in contrast to an allopoeitic system. An allopoeitic system is open, receives inputs and produces outputs’ (Kickert, 1993, p. 263). In dit betoog wordt de onderneming opgevat als een zelfsturend, ten dele gesloten, systeem. Het op de onderneming gericht overheidsbeleid gaat uit van de veronderstelling dat een onderneming een open (allopoeitisch) systeem is.

2 Het einde van het tijdperk van de massaproductie

Het huidige collectieve arbeidsrecht kreeg een sterke kwantitatieve en kwalitatieve groei-impuls in de naoorlogse jaren van wederopbouw van ons land. Het is nauw verbonden met het op de ideeën van John Maynard Keynes gebaseerde sociaal-economisch beleid. Kenmerkend voor het keynesiaanse sociaal-economisch beleid is een actieve overheid op zowel economisch als sociaal-politiek gebied. Feitelijk richtte dit beleid zich op voorstel van de SER vanaf 1951 op een redelijke en rechtvaardige inkomensverdeling, een stabiel prijspeil, evenwicht op de lopende rekening van de betalingsbalans, volledige werkgelegenheid en groei van de productiecapaciteit (De Gier, 1991).

Ruim twee decennia lang, tot de eerste oliecrisis in 1973, was dit beleid uiterst succesvol. Daarna werkte de keynesiaanse vraagpolitiek aanmerkelijk minder effectief. De eerste problemen ontstonden met het gelijktijdig toenemen van inflatie en werkloosheid; een tot dan toe nauwelijks bekend verschijnsel. Geleidelijk stagneerde vervolgens de economische groei en nam het relatieve beslag van de collectieve sector op het nationaal inkomen in de loop der jaren fors toe. Deze ontwikkeling leidde in ons land, maar ook elders, een omslag in naar een andersoortige economische politiek. Ideaaltypisch was er sprake van een verschuiving van :

- een macro-economisch beleid naar micro-economisch beleid;
- conjunctuur naar structuur;
- vraag naar aanbod;

- meer naar minder aandacht voor inkomenshervdeling en bescherming van de positie van de werknemer;
- overheidsingrijpen en -sturing naar zelfregulering.

Deze omslag kan achteraf worden beschouwd als een paradigma-wisseling in het sociaal-economisch beleid vanwege het tamelijk duurzame karakter ervan. De gevolgen voor het collectieve arbeidsrecht waren en zijn nog steeds groot. Er is niet alleen over de volle breedte van het sociaal beleid sprake van een stagnatie in de ontwikkeling van het collectieve arbeidsrecht. Ook de traditionele functies van het arbeidsrecht; in het bijzondere de waarborgfunctie, staan sterk onder druk (Van der Heijden, 1990).

Wordt deze verschuiving met iets meer distantie bezien, dan valt op dat deze een duidelijke samenhang vertoont met vergaande aanpassingen van de economische infrastructuur in de geïndustrialiseerde wereld. In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat de industrie niet langer een dominante positie inneemt bij de vorming van het nationaal produkt. De dienstensector treedt steeds sterker op de voorgrond. In de tweede plaats is er sprake van een omschakeling van het (monomane) tijdperk van massaproductie en massaconsumptie naar een pluriformer economische structuur. Naast de traditionele massaproductie ontstaan produktievormen waarin een herwaardering van vakmanschap en aandacht voor de eisen van de klant een centrale rol spelen. Sommige auteurs spreken van een 'second industrial divide' (Piore & Sabel, 1984). Daarmee bedoelen zij een tweede transformatiefase in de ontwikkeling van het kapitalisme met als belangrijkste kenmerk flexibele specialisatie (de eerste transformatiefase was de introductie van massaproductie door middel van tayloristische produktieconcepten). Flexibele specialisatie impliceert een strategie van permanente innovatie en verandering van de onderneming in relatie tot sterk veranderende internationale concurrentieverhoudingen.

Deze 'second industrial divide' bevestigt het structurele karak-

ter van de bovengenoemde paradigmawisseling in de economische politiek.²

Concluderend kan worden vastgesteld dat de economische structuur van de geïndustrialiseerde wereld zich vanaf het midden van de jaren zeventig in fundamentele zin aan het wijzigen is. De gevolgen daarvan voor mens en arbeid zijn zeer vergaand. Het sociaal-economisch overheidsbeleid heeft deze ontwikkeling ten dele bevorderd en zich tegelijkertijd aan deze ontwikkeling aangepast door het macro-economisch georiënteerde keynesiaanse beleid grotendeels los te laten ten gunste van een micro-economisch aanbodbeleid. Voor het collectieve arbeidsrecht betekent deze ontwikkeling een crisis. Een heroriëntatie van dit onderdeel van het recht op (sociaal-economische) ontwikkelingen in de afzonderlijke arbeidsorganisatie is noodzakelijk. Tegen de achtergrond van een stagnerende verzorgingsstaat blijkt er op ondernemingsniveau sprake te zijn van een ware kwaliteitsrevolutie in de arbeidsverhoudingen.

2 Recentelijk heeft de aanpassing van de economische structuur van de geïndustrialiseerde wereld er een nieuwe dimensie bij gekregen door het ontstaan van drie zwaar concurrerende economische machtsblokken; namelijk de Verenigde Staten, Canada en Mexico (NAFTA); de EEG en Japan. Het zwaartepunt van de economische macht in de wereld ligt daardoor niet langer bij de Verenigde Staten. Het gevolg is een 'head-to-head'-competitie waarin ondernemingen slechts kunnen winnen of verliezen (Thurow, 1993).

3

De actuele kwaliteitsrevolutie nader verkend

3.1 Sociaal bedrijfsbeleid in historisch perspectief

Sociaal bedrijfsbeleid is geen novum. Reeds aan het eind van de vorige eeuw waren er sociaal verlichte ondernemers zoals Van Marken van de Delftse Gist- en Spiritusfabriek die oog hadden voor het welzijn van hun werknemers.

Het is gebruikelijk de historie van het sociale bedrijfsbeleid in enkele fasen in te delen (zie Tabel 1).

Tabel 1 Ontwikkelingsfasen sociaal bedrijfsbeleid

Paternalisme	rond 1900
Scientific Management/Fordisme	jaren twintig en later
Human Relationsbeweging	1945-1960
Revisionisme	vanaf jaren zestig
Human Resources Management	vanaf jaren tachtig

De eerste fase is die van het paternalisme (19e eeuw) en wordt gekenmerkt door geïsoleerde initiatieven à la Van Marken. Afgezien hiervan ontstond in de tweede helft van de vorige eeuw in een sfeer van extreem liberalisme in ons land de sociale kwestie. De werknemers organiseerden zich in de eerste vakbonden en kwamen in verzet tegen de ernstigste misstanden zoals lange arbeidstijden, lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden. De overheid slaagde er in de sociale kwestie te reguleren door middel

van de introductie van de eerste arbeidsbeschermende wetgeving (Kinderwet Van Houten 1874, Arbeidswet 1889, Veiligheidswet 1895 en Ongevallenwet 1901).

De tweede fase kreeg gestalte in een klimaat van gematigd liberalisme (1900-1945). Sociaal ondernemingsbeleid kreeg in deze periode voornamelijk gestalte op basis van de zogenaamde wetenschappelijke bedrijfsvoering (taylorisme). De concipiërende arbeid werd in dit kader losgemaakt van de uitvoerende arbeid door middel van een scheiding van hoofd- en handarbeid. Deze vorm van arbeidssplitsing werd vervolgens gekoppeld aan de introductie van prestatiebeloning.

In ons land kreeg het taylorisme een flinke impuls na de vertaling van Taylor's uit 1903 daterende boek 'Shop Management'.

Vanaf de jaren twintig mondde het taylorisme uit in het fordisme. Deze laatste vorm van wetenschappelijke bedrijfsvoering borduurde enerzijds voort op de scheiding van uitvoerende en concipiërende arbeid; mede door de invoering van de lopende band. Anderzijds werd getracht de consumptie van de arbeiders te stimuleren door middel van loonsverhogingen. In de Amerikaanse Fordfabrieken werd bijvoorbeeld in 1914 voor bepaalde categorieën werknemers een voor die tijd zeer goed betaalde vijf-dollar dag ingevoerd. Zij konden zo de door henzelf geproduceerde T-Fords kopen.

De combinatie van arbeidssplitsing en beloning leidde tot een geraffineerde arbeidspolitiek op bedrijfsniveau omdat op deze manier ook de arbeiders werden gedisciplineerd tot aangepast productief gedrag. Het fordisme bleek ook op langere termijn een belangwekkende innovatie op het vlak van sociaal beleid. De principes ervan sloten namelijk na de Tweede Wereldoorlog vrijwel naadloos aan bij het keynesiaanse macro-economische bestedingsbeleid en sociaal-politiek overheidsbeleid. Zo groeide in veel westerse landen het fordisme, in combinatie met een actief op welvaart en sociale bescherming gericht overheidsbeleid, uit tot een combinatie van massaproductie via de lopende band, discipli-

nering van de arbeiders en welvaart voor de arbeiders (vgl. Mok, 1990).

De derde stroming in het sociale ondernemingsbeleid ontstond eind jaren twintig; wederom in de Verenigde Staten. Op basis van experimenten met onder andere wisselende lichtsterkten in een fabriek van General Electric ontdekte men de betekenis van de menselijke factor in het productieproces. Dit gaf de stoot tot de human relations-beweging waarin het belang van de informele organisatie op de voorgrond kwam te staan. Deze human relations-beweging zou zijn hoogtepunt beleven in de periode 1945 tot ongeveer 1970; de periode waarin in de westerse wereld de zogenaamde gemengde economie (een mengeling van het primaat van de vrije marktwerking van de economie en actief overheids-ingrijpen in de economie) tot stand kwam. Gedurende de jaren zestig mondde de human relations-beweging uit in het revisionisme. In deze stroming lag het accent op de mens als sociaal wezen dat positief kan worden gestimuleerd door middel van immateriële 'incentives'.

Vanaf 1970 ten slotte ontwikkelde het sociale bedrijfsbeleid zich door middel van aandacht voor medezeggenschap, taakverruiming, taakverbreding en humanisering van de arbeid tot het hedendaagse human resources management. Dit human resources management kan worden beschouwd als een belangrijke bouwsteen van de hierna te beschrijven kwaliteitsrevolutie.

De verschillende historische ontwikkelingsfasen van het sociale bedrijfsbeleid overziende, kan worden geconcludeerd dat het sociale bedrijfsbeleid steeds werd gekenmerkt door een combinatie van aandacht voor de organisatie van het werk en aandacht voor de menselijke factor in het bedrijf. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de nadruk soms meer lag op de technisch-organisatorische kant (het taylorisme) en soms meer op de menselijke kant (human relations). Ook in de hedendaagse kwaliteitsrevolutie is

er sprake van deze combinatie. Een derde factor van betekenis was de permanent veranderende rol van de overheid. Was er tot 1945 in ons land en in veel andere gendustrialiseerde landen sprake van een niet of slechts zeer beperkt sturende overheid op economisch en sociaal gebied; na de Tweede Wereldoorlog veranderde deze opstelling fundamenteel in de richting van een actief sturende overheid. Eerst vrij recentelijk neemt de overheid opnieuw afstand en laat sturing meer over aan het bedrijfsleven.

3.2 TQM en HRM

De kwaliteitsrevolutie op ondernemingsniveau hangt nauw samen met de omslag van macro-economisch keynesiaanse beleid naar micro-economisch aanbodbeleid vanaf medio jaren zeventig.

Er bestaan vele definities van kwaliteit. Volgens de veel gehanteerde internationale kwaliteitsnorm NEN-ISO 8402 van de International Standardization Organization (ISO) is kwaliteit: ‘Het geheel van eigenschappen en kenmerken van een produkt of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften’. Kwaliteit vat ik hiervan afgeleid in dit verband op als een combinatie van zorg op strategisch niveau in de onderneming voor respectievelijk produkt-kwaliteit, milieu-kwaliteit en kwaliteit van de arbeid. De kwaliteitsrevolutie startte evenwel met een eenzijdige aandacht voor produktkwaliteit. Zorg voor produktkwaliteit beperkte zich destijds tot produktgerichte (fouten)inspectie. Later breidde deze zich uit tot procesgerichte productiebeheersing en mondde in het meest vergaande geval uit in organisatiegerichte integratie (zie Figuur 1).

Pas later in de tijd voegden zich daarbij, hoofdzakelijk op grond van wettelijke verplichtingen, twee andere onderdelen (milieu- en arbozorg). Ook deze zorgonderdelen maken een ontwikkeling door van inspectie, via productiebeheersing, naar integratie.

Figuur 1 Overzicht van kwaliteitstypen

<i>Beheersingsgericht</i>		→	<i>Verbeteringsgericht</i>	
fouten- inspectie	proces- beheersing		integrale kwaliteitszorg	Japans kwaliteits- beleid

Bron: Jansen, 1993

Opmerkelijk is dat het initiatief voor een intensievere aandacht voor kwaliteit vrijwel eenzijdig afkomstig is van het management. Vakbonden komen tot nu toe in de discussie slechts in beperkte mate voor.³ Nog opmerkelijker in deze context is het relatieve succes van het kwaliteitsdenken onder werknemers.

Aandacht voor kwaliteit heeft er in het westerse bedrijfsleven altijd al bestaan. Toch kreeg het kwaliteitsdenken eerst in de jaren twintig een belangrijke nieuwe impuls in de Verenigde Staten met de introductie van statistische inspectietechnieken. Deze aanpak heeft zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld tot een uitgebreide kwaliteitsfilosofie die we aanduiden als total quality management (TQM) of integrale kwaliteitszorg (IKZ). In TQM is kwaliteit niet (alleen) een kwestie van toegepaste statistiek; maar vooral het leidende principe voor alle management-inspanningen. TQM behoort een bijdrage te leveren aan zaken als kostenreductie, produktiviteitsverbetering, concurrerend vermogen, vakbekwaamheid, ontwikkeling en motivatie. Bovendien zou een betere kwaliteit van het produkt bijdragen aan de tevredenheid van de klant. Na de Tweede Wereldoorlog werd TQM met name door de

3 Voor zover bekend besteedde als eerste de Industriebond FNV in ons land pas in 1992 publiekelijk aandacht aan het kwaliteitsvraagstuk naar aanleiding van een op zijn verzoek door SOMO in drie Unilever-bedrijven verricht onderzoek (Industriebond FNV/SOMO, 1992; Van den Berg, 1992; zie voorts Noten & Levie, 1989). Eind 1993 publiceerde de FNV voorts een boekje over werknemers en integrale kwaliteitszorg (Jansen, 1993).

Japanners opgepakt. Zij trachtten op dit vlak een specifiek Japanse methode te ontwikkelen en waren daarin succesvol. TOM droeg bij aan de wederopbouw van het naoorlogse Japan. Het bijzondere van de Japanse methode was dat daarin aandacht voor de menselijke kant van de onderneming werd gekoppeld aan economische en produktiviteitsdoelen van de onderneming door middel van bijvoorbeeld de introductie van kwaliteitscirkels. Kwaliteitscirkels zijn kleine groepen werknemers die permanent en op vrijwillige basis kwaliteitscontroles uitvoeren op de werkvloer. In aanvulling op technische en economische principes werden vanaf 1970 in het QC Saakuru Koryo (het handboek van de Japanse kwaliteitsbeweging) de volgende drie hoofdpunten ten aanzien van kwaliteitscirkels opgenomen (Lillrank, 1992):

- bijdragen aan de verbetering en ontwikkeling van de onderneming;
- het respecteren van de mensheid en het vormgeven van een goede en betekenisvolle werkplaats;
- het volledig kunnen aanwenden van menselijke capaciteiten.

De rol van de werknemers blijft in deze visie niet beperkt tot het uitvoeren van kwaliteitscontroles. Ook de permanente verbetering van standaardprocedures behoort een punt van aandacht te zijn ('kaizen'). Daarbij zijn de werknemers verantwoordelijk voor hun eigen output.

De Japanse kwaliteitsbeweging beleefde zijn hoogtepunt gedurende de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig. Inmiddels staat het thema kwaliteit ook in de Verenigde Staten en Europa hoog op de strategie-agenda van het management van ondernemingen. Het succes van kwaliteitszorg in Japan heeft daartoe in belangrijke mate bijgedragen.

TOM wordt beschouwd als een allesomvattend verbetermanagement; ook op het vlak van milieu en arbeidsomstandigheden. De volgende uitgangspunten laten zich onder meer in een geïntegreerd kwaliteitsprogramma opnemen: een integratief beleid of

stijl van leidinggeven; het kwaliteitsprincipe (interne en externe klant-tevredenheid); 'competitive benchmarking' (streven naar het best bereikbare ten opzichte van concurrenten); kosten van kwaliteit; proces van probleemoplossen; kwaliteitszorginstrumenten; introductie van regelkringen in het primaire proces (mede met het oog op correctie en foutpreventie) (Maas & Doeleman, 1993).

Een probleem ten aanzien van de TQM-filosofie is dat deze op zichzelf nog geen beeld verschaft van de praktische toepassing en effectiviteit ervan. Evaluatiestudies zijn slechts in beperkte mate voorhanden. Hierna worden de resultaten van een recent onderzoek naar de implementatie van kwaliteitszorg in het Nederlandse bedrijfsleven kort samengevat. Daaruit blijkt dat de feitelijke implementatie van TQM in Nederland nog in de kinderschoenen staat; doch er is sprake van een opgaande lijn.

Uit een in 1991 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerde enquête blijkt dat 84 procent van het Nederlandse bedrijfsleven kwaliteitszorg bestempelt als een centraal beleidsthema (kwaliteitszorg werd in de enquête opgevat als zorg die zich uitstrekt tot de gehele bedrijfsvoering; namelijk: marktverkenning, ontwerp, productieproces, produkt, verkoop, installatie, nazorg, onderhoud, aansprakelijkheid, de strategie en de flexibiliteit van de organisatie, etc.). Voorts blijken er geen grote verschillen voor te komen tussen bedrijven met meer of minder dan 100 werknemers; zij het dat de grote bedrijven (meer dan 500 werknemers) aanzienlijk beter scoorden. Van de onderzochte sectoren scoorden de detailhandel en de zakelijke dienstverlening het hoogst; de groothandel het laagst. De enquête werd eerder in 1989 en 1990 afgenomen (zie Tabel 2).

Tabel 2 Onderkenning van kwaliteitszorg als een centraal beleidsthema, in procenten

	1989	1990	1991
totaal	78	78	84
<i>Bedrijfsgrootte</i>			
< 100	75	76	80
100-500	82	81	84
> 500	92	88	96
<i>Sector</i>			
industrie	79	80	83
bouwnijverheid	78	74	84
groothandel	70	76	78
detailhandel	70	86	86
transport	75	71	84
zakelijke dienst- verlening	86	80	88

Bron: Biesheuvel en De Vries (1992)

Opmerkelijk door de jaren heen is de toename van de onderkenning van kwaliteitszorg als een centraal beleidsthema. Het hoogste niveau van kwaliteitszorg, dat wil zeggen in strategisch ondernemingsbeleid geïntegreerde kwaliteitszorg, wordt echter nog maar zelden gehaald (in gemiddeld 6 procent van de genquêteerde bedrijven). De meeste initiatieven blijven steken in de zogenaamde startfase (78 procent); dat wil zeggen het bewustzijn van kwaliteitszorg is een feit en het bedrijf is begonnen met orde op zaken te stellen. De integrale kwaliteitszorg ofwel TQM is nog het best ontwikkeld in de sector industrie (ca. 10 procent van de bedrijven). In totaal 16 procent van de bedrijven ontbreekt elk initiatief terzake (Biesheuvel & De Vries, 1992).

Een ander sleutel-concept in dit verband is strategisch human resources management (HRM). HRM vertoont wat betreft de menselijk kant van TQM veel overeenkomsten met kwaliteitszorg en is er, althans in theorie, nauw mee verweven. Te meer daar kwaliteitszorg per definitie geïntegreerd denken en handelen inhoudt (o.a. Van de Water en Van Donk, 1992). Human resources management omvat alle managementbeslissingen en -activiteiten welke de aard van de relatie tussen organisatie en werknemers raakt. Belangrijke doelstellingen zijn: integratie (van HRM en strategie); betrokkenheid van de werknemers bij de organisatie; flexibiliteit van de organisatie en de werknemers; en kwaliteit van zowel personeel als eindprodukt (Guest, 1987). Op grond hiervan kunnen in beginsel de volgende beleidsdomeinen tot HRM worden gerekend: invloed en zeggenschap van de werknemers; de interne mobiliteit van de werknemers; beloningssystemen en andere vormen van stimulering en waardering; het ontwerpen en organiseren van werksystemen (vgl. Van Donk & Esser, 1992).

In Japan is de betrokkenheid van de werknemers van oudsher inherent aan kwaliteitszorg ('kaizen'). Er is in dat land dan ook sprake van een natuurlijke verbinding tussen total quality management en human resources management. In Europa en de Verenigde Staten is dit minder vanzelfsprekend en wordt kwaliteitszorg in hoofdzaak beschouwd als een technische aangelegenheid. Uit recent in Engeland, enkele andere Europese landen en de Verenigde Staten uitgevoerd onderzoek blijkt dat deze situatie geleidelijk begint te veranderen. Ook daar ontstaat meer aandacht voor de human resources dimensie van kwaliteitszorg. Zo betreft driekwart van de ondernemingen die zich in het Verenigd Koninkrijk bezighouden met kwaliteitszorg daarbij op de een of andere wijze human resources functionarissen. Het verzorgen van trainingsprogramma's neemt een centrale plaats in. Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat de positie van HR-functionarissen in de Verenigde Staten in TQM in het algemeen beter is dan in het Verenigd Koninkrijk (Marchington & Dale, 1993). Ander recent

(Engels) casestudy-onderzoek in vier Britse TQM-ondernemingen biedt aanwijzingen dat werknemers op de werkvloer receptief staan ten opzichte van TQM indien zij betrokken worden bij zaken (zoals TQM) die voorheen tot het prerogatief van het management behoorden (Hill, 1991). Die betrokkenheid zal vermoedelijk verder toenemen indien de werknemers niet alleen bij de implementatie van HRM worden betrokken, maar ook bij de formulering van HRM-strategieën (Van Donk & Esser, 1992).

Een gedeeltelijke verklaring voor de tot nu toe in de praktijk onderontwikkelde integratie van TQM en HRM is het gebrek aan inzicht van human resources functionarissen in de kenmerken van het primaire proces in bedrijven (dat wil zeggen: de fysieke lay out van produktiemiddelen; de wijze van produceren; de organisatie van het productieproces; en de organisatie van het beslissingsproces); en voorts het gebrek aan inzicht van kwaliteitsfunctionarissen in elementen van human resources management, zoals de kwaliteit van de arbeid.

Een andere deelverklaring ligt in de voorgeschiedenis van human resources management. Hoewel HRM een fundamenteel andere oriëntatie heeft dan het vroegere personeelsbeleid (zie onderstaande Tabel 3), heeft het zich niettemin daarvan niet geheel kunnen losmaken.

Tabel 3 Een vergelijking van personeelsbeleid (PM) en HRM

	PM	HRM
<i>Tijdperspectief</i>	korte termijn reactief ad hoc marginaal	lange termijn proactief strategisch geïntegreerd
<i>Psychologische binding</i>	onderschikking	betrokkenheid

	PM	HRM
<i>Controle</i>	externe controle	zelfcontrole
<i>Werknemer- verhouding</i>	pluralistisch collectief laag vertrouwen	unitaristisch individueel hoog vertrouwen
<i>Structuurvoorkeur</i>	bureaucratisch/ mechanisch gecentraliseerd formeel gedefi- nieerde rollen	organisch gedecentraliseerd flexibele rollen
<i>Rollen</i>	specialistisch/ professioneel	geïntegreerd in lijnmanagement
<i>Evaluatiecriteria</i>	kosten- minimalisatie	maximale benutting

Bron: Guest, 1987

In de literatuur wordt de suggestie gedaan de natuurlijke band tussen total quality management en human resources management te versterken door middel van aanwending van inzichten uit de sociotechniek (Van Donk & Ruël, 1992; Ruël, 1992). Sociotechniek is 'de studie en verklaring van de wijze waarop technische instrumentatie en arbeidsverdeling in onderlinge samenhang en in relatie tot gegeven omgevingscondities de mogelijkheden voor de produktie van interne en externe functies bepalen en de toepassing van deze kennis bij het ontwerpen en herontwerpen van produktiesystemen' (De Sitter, 1989). Kenmerkend voor de socio-technische benadering is het introduceren van autonome taak-

groepen op de werkvloer. Dergelijke taakgroepen behoren verantwoordelijk te zijn voor de totstandkoming van een geheel of een afgerond deelprodukt. Dat kan alleen als de groep als geheel, evenals de afzonderlijke leden van de groep over voldoende regelcapaciteit (autonomie) beschikken; niet alleen ten aanzien van de uitvoering van het werk, maar ook ten aanzien van voorbereidende en controlerende taken.

Uit de gegeven omschrijving van sociotechniek blijkt dat deze benadering zowel elementen van total quality management, als van human resources management bevat. Interessant is nu dat de sociotechnische benadering, behalve uit de literatuur, tevens steun krijgt uit de wetgeving; en meer in het bijzonder van de Arbowet. Van bijzondere betekenis zijn de artikelen 3g en 3h, 4 en 17 van de per 1 januari 1994 aangepaste Arbowet.

Artikel 3g van de Arbowet bepaalt dat de arbeid 'moet bijdragen tot de vakbekwaamheid van de werknemer en dient de werkgever het werk van de werknemer zo in te richten dat de werknemer voldoende mogelijkheden heeft om zijn werk volgens eigen inzicht, zoals dat mede bepaald wordt door zijn vakbekwaamheid, te verrichten, contact met andere werknemers te onderhouden en zich op de hoogte te stellen van het doel en resultaat van zijn arbeid en de eisen die daaraan worden gesteld'.

Artikel 3h stelt dat 'ongevarieerde zich in een kort tijdsbestek herhalende arbeid en arbeid waarbij het tempo door een machine of lopende band op een zodanige wijze wordt beheerst dat de werknemer zelf verhinderd wordt het tempo van de arbeid te beïnvloeden moeten worden vermeden'.

Artikel 4 verplicht de werkgever om het beleid te baseren op een schriftelijke risico-inventarisatie en evaluatie.

Artikel 17 bevat de verplichting voor de werkgever zich bij de uitvoering van de Arbowet te laten ondersteunen door een of meer deskundige werknemers; een of meer deskundige personen; een of meer deskundige dien-

sten; of een combinatie van deskundige werknemers, deskundigen of diensten.

Genoemde artikelen verplichten de werkgever aandacht te besteden aan de arbeidsinhoud en mede in dat verband tot het inschakelen van deskundigen op de door de Arboret bestreken terreinen (veiligheid, gezondheid en welzijn) deskundige arbodiensten ten behoeve van onder andere risico-inventarisaties en evaluaties in de onderneming. Deze verplichtingen sluiten goed aan bij de kwaliteitsrevolutie in ondernemingen en kunnen dan ook bijdragen aan een verdere verdieping ervan.

3.3 Zorgsystemen en risk assessments

Gedeeltelijk nieuwe wetgeving op het vlak van arbeidsomstandigheden (vgl. art. 17 Arbo) en milieu is momenteel een stimulans voor de introductie van al of niet geïntegreerde zorgsystemen in ondernemingen. Geïntegreerde zorg omvat niet alleen aandacht voor de produktkwaliteit, maar ook zorg voor goede arbeidsomstandigheden, alsmede zorg voor het milieu. De achterliggende gedachte is dat arbo- en milieuzorg niet louter mogen worden beschouwd als een kostenpost voor de onderneming. Geïntegreerde en systematische zorg levert juist winst op, zo is de veronderstelling. Daarnaast geschiedt de organisatorische vormgeving van arbo- en milieuzorg op een met kwaliteitszorg vergelijkbare wijze. Naast inspectietaken, omvatten arbo- en milieuzorg in beginsel ook aspecten van procesgerichte productiebeheersing. Voorts dienen arbo- en milieuzorg idealiter deel uit te maken van het strategisch ondernemingsbeleid.

Uitgaande van een ruime omschrijving van total quality management, vormen arbo- en milieuzorg goed beschouwd onderdelen van TQM.

Leidraad voor het opzetten van een kwaliteitssysteem is de NEN-ISO 9000-serie. Indien een onderneming voldoet aan deze normen kan een kwaliteits-

De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen

teitssysteem-certificaat verkregen worden. Een dergelijk certificaat kan in belangrijke mate bijdragen aan de handhaving of verbetering van de nationale en/of internationale concurrentiepositie van een onderneming omdat steeds meer opdrachtgevers de aanwezigheid van een systeem-certificaat als voorwaarde stellen bij het afsluiten van zakelijke transacties (ca. elfhonderd van de ruim tienduizend Nederlandse bedrijven met meer dan 50 werknemers hadden eind 1992 een ISO-certificaat [Jansen, 1993]). De ISO 9000-serie (ook geldend als Europese normen) is in 1987 gepubliceerd en bevat de volgende vijf kwaliteitsborgingsnormen:

- | | |
|--------------|---|
| NEN-ISO 9000 | Kwaliteitszorg en normen voor kwaliteitsborging; |
| NEN-ISO 9001 | Kwaliteitssystemen. Model voor kwaliteitsborging bij het ontwerpen/ontwikkelen, het vervaardigen, het installeren en de nazorg; |
| NEN-ISO 9002 | Kwaliteitssystemen. Model voor kwaliteitsborging bij het vervaardigen en installeren; |
| NEN-ISO 9003 | Kwaliteitssystemen. Model voor de kwaliteitsborging bij de eindkeuring en beproeving; |
| NEN-ISO 9004 | Kwaliteitszorg en de elementen van een kwaliteitssysteem. |

NEN-ISO 9001, 9002 en 9003 zijn bedoeld als externe kwaliteitsborging in contractueel gebonden situaties; terwijl NEN-ISO 9004 de niet-contractueel gebonden interne kwaliteitsborging betreft. Deze laatste norm is het meest algemeen van karakter en bevat richtlijnen en toelichtingen met betrekking tot het kwaliteitssysteem als geheel (plannen, procedures, kwaliteits-handboek, documentatie en registratie) (De Heer & Ahaus, 1991).

Inmiddels bereidt de ISO een afzonderlijke norm voor milieuzorgsystemen voor, conform met de NEN-ISO 9000 serie. Een nieuwe gedachte in dezelfde context is de introductie van een alle specifieke zorgsystemen omvattende 'generic management standard'. Het betreft een overkoepelende norm voor vormen van produkt- en dienstkwaliteit, milieukwaliteit en de kwaliteit van de veiligheid (arbo) en de gezondheid, (Van Hezik & Verkuy, 1992).

In het verlengde van de genoemde wetgeving tracht de overheid

de introductie en de verdere ontwikkeling van integrale kwaliteitszorg in het bedrijfsleven te stimuleren door middel van onderzoek, voorlichting en beleidsprogramma's.

Zo is er kort geleden een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van zogenoemde koploperbedrijven met integrale kwaliteitszorg (Zwetsloot & Sprengers, 1992). Het betrof vijf bedrijven (een groot-metaalbedrijf, een vrachtwagenassemblagebedrijf, een verfproducent, een chemiebedrijf en een rubberverwerkend bedrijf) die alle een ruime ervaring met een combinatie van tenminste twee van de drie zorggebieden produktkwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu. Het blijkt onder meer dat de milieuzorg in alle vijf bedrijven het laatst en tevens het minst ontwikkeld is. De motieven van de werkgever om wat te doen aan de respectievelijke zorggebieden zijn behoudens de kwaliteitszorg in hoofdzaak gelegen in overheidsvoorschriften terzake. Bij kwaliteitszorg gaat het primair om economische motieven.

Tussen de drie zorggebieden bestaat er een inhoudelijke overlap. Dit maakt het mogelijk om op onderdelen synergie te bereiken tussen enerzijds de combinatie van de zorgsectoren en anderzijds de integratie van de zorgsystemen in de totale bedrijfsorganisatie.

Naast bevorderende factoren is er sprake van belemmeringen. Voorbeelden van bevorderende factoren zijn:

- de opkomst van milieuzorg als derde zorgsysteem;
- geïntegreerde deskundige stafdiensten;
- technologische vernieuwing gericht op geïntegreerde technologie;
- het afstemmen van de werkplek op de mens (ergonomie, inhoud en organisatie van het werk);
- integrale functies met voldoende regeltaken;
- een overlap tussen klantveiligheid en arbeidsveiligheid of milieuveiligheid;
- breed ingevulde opleidings- en voorlichtingsprogramma's;
- een open bedrijfscultuur;
- eerdere positieve ervaringen met het benutten van synergie;
- structurele aandacht voor verbetering van samenwerkingsprocessen.

De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen

Belemmeringen zijn veelal gelegen in de volgende punten;

- een sterke systeemscheiding tussen de drie zorgsystemen;
- deskundige stafdiensten die slechts op één terrein thuis zijn;
- apart opererende overheidsinstellingen;
- tijdsdruk;
- onvoldoende lange termijn visie;
- een belemmerende bedrijfscultuur die onvoldoende openstaat voor nieuwe denkbeelden en opvattingen.

Bij de invoering of verbetering van zorgsystemen komt in de vijf bedrijven een combinatie van een top-down en een bottom-up benadering het meest voor. Daarbij gebruikt men twee methoden: enerzijds die van een planmatige stapsgewijze aanpak en anderzijds de zogenaamde lerende aanpak waarbij het einddoel vooraf niet zonder meer duidelijk is.

De respectievelijke bevorderende en belemmerende factoren worden grotendeels bevestigd in een recentelijk in opdracht van de COB-SER uitgevoerde studie naar de integratie van kwaliteitszorg en milieuzorg (Van der Kolk & Maas, 1992). Deze studie werd verricht in zeven bedrijven die actief zijn op het gebied van kwaliteits- en milieuzorg. De bedrijven zijn afkomstig uit respectievelijk de grafische industrie, de elektrotechnische industrie, de kunststofverwerkende industrie, de metaalindustrie, de afvalverwerkende industrie, de zuivelindustrie en de bouwmaterialen- en aardewerkindustrie. Uit de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken kwam tevens een aantal lessen uit de ontwikkeling van kwaliteitszorg naar voren die in hoge mate ook geldingskracht hebben voor de invoering van milieuzorg (in combinatie met nog niet of reeds bestaande kwaliteitszorg in ondernemingen), zoals: pas evolutie toe in plaats van revolutie; voer kwaliteitszorg in op basis van consensus en niet op basis van 'door-drukken van boven'; zorg voor een continu proces; lange-termijndenken is essentieel; een voorwaarde voor succes is betrokkenheid van het management; integreer kwaliteitszorg in alle functies;

schep een cultuur waarin fouten zichtbaar worden gemaakt; maak gebruik van het regelkringprincipe; maak gebruik van continue kwaliteitsverbeteringsprocessen; train in vaardigheden; en schenk aandacht aan de motivatie van de werknemers.

De twee onderzoeken kunnen worden beschouwd als een overzicht op dit gebied van actuele 'best practices' in ons land (vgl. ook Biesheuvel & De Vries, 1992). Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat:

- a integrale kwaliteitszorg in het Nederlandse bedrijfsleven als idee veel belangstelling geniet;
- b integrale kwaliteitszorg in geoperationaliseerde zin nog in de kinderschoenen staat;
- c afzonderlijke zorgsystemen of combinaties van twee in plaats van drie zorggebieden in de praktijk vaker voorkomen;
- d naast een aantal belemmerende factoren er ook bevorderende factoren bestaan voor de implementatie van integrale kwaliteitszorg;
- e de voordelen van integratie lijken te prevaleren boven gescheiden uitvoering van de zorgsystemen ;
- f bij de invoering van milieu- en arbozorg zinvol gebruik kan worden gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan met kwaliteitszorg;
- g de rol van het management cruciaal is;
- h een combinatie van top-down en bottom-up strategieën het meest effectief is.

Het is opvallend dat er in deze onderzoeken nauwelijks aandacht is besteed aan de betekenis en praktische vormgeving van werknemersbetrokkenheid. Op grond van de betekenis van human resources management voor total quality management mag worden verondersteld dat voor het welslagen van initiatieven met betrekking tot de introductie van zorgsystemen in ondernemingen de werknemersbetrokkenheid een cruciale en onmisbare factor vormt. Deze veronderstelling vindt steun in de resultaten van een

andere COB-studie waarin de betrokkenheid van de werknemers bij milieuzorg centraal stond (Cramer & Roes, 1992). In dit onderzoek werd de werknemersbetrokkenheid onderzocht in acht voorbeeld-bedrijven van verschillende grootte, te weten: een autobedrijf, een galvanisch bedrijf, een chemisch-afvalinzamelingsbedrijf, een conservenbedrijf, een bouwbedrijf en drie chemische bedrijven. Daarnaast is gekeken naar de mogelijkheden om de werknemersbetrokkenheid op sector-/bedrijfstakniveau en op landelijk niveau te bevorderen. Uit deze studie blijkt dat werknemersbetrokkenheid bij bedrijfsinterne milieuzorg nog volop in ontwikkeling is. De betrokkenheid van de werknemers verschilt sterk per bedrijf en varieert van actieve tot passieve betrokkenheid. Een cruciale factor bij de betrokkenheid van de werknemers bij de milieuzorg is de schriftelijke en mondelinge communicatie tussen het management op alle niveaus en de werknemers. Doorlaggevend is voorts of het middle-management milieuzorg opvat als een essentieel en geïntegreerd onderdeel van zijn takenpakket. Vakbonden en hun kaderleden blijken slechts zelden een actieve rol te spelen bij de bedrijfsinterne milieuzorg.

De Nederlandse overheid tracht in aanvulling op bijdragen aan onderzoek (en in de context van de relevante regelgeving) voorlichting en beleidsprogramma's te organiseren, gericht op de introductie van geïntegreerde zorgsystemen. Diverse departementen zijn op dit gebied actief, te weten: EZ, SZW, VROM, LNV, WVC, v&w en Defensie. Het beleid heeft de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- 'een achterliggende doelstelling van een terugtrekkende overheid door deregulering en privatisering van uitvoerende taken;
- hieruit voortvloeiend, een voorwaardenscheppende en stimulerende rol van de overheid, gekoppeld aan zelfwerkzaamheid en zelfregulering door bedrijven die verder gaat dan de betreffende minimumeisen;
- een streven naar een effectiever en efficiëntere handhaving of

inspectie' (Van Hezik & Verkuyl, 1992:26; zie voorts: SZW, 1992).⁴

Een activiteit die bedrijven op grond van Europese arboregeling al of niet door arbodiensten of geïntegreerde zorgsystemen verplicht zijn uit te voeren is risk assessment met betrekking tot arbeidsomstandigheden. Risk assessment bestaat uit twee onderdelen: enerzijds een inventarisatie van arbo-risico's en anderzijds een evaluatie van arbo-risico's (vgl. art. 4 Arbo). Ook deze verplichting dient te worden gezien in de context van een terugtrekkende overheid en het toenemend belang van zelfregulering op ondernemingsniveau. Bij de inventarisatie en evaluatie van risico's dient het niet alleen te gaan om het opsporen en evalueren van risico's die met een zekere mate van waarschijnlijkheid zullen optreden (vgl. het Engelse begrip 'risk'). Eveneens relevant zijn de conditionele factoren (vgl. het Engelse begrip 'hazard') die mogelijkserwijs op korte of langere termijn in combinatie met persoonlijke eigenschappen van de werknemers tot gezondheidsschade kunnen leiden (De Gier, 1993). Hierbij valt in concreto te denken aan bijvoorbeeld de factoren die in de artikelen 3g en 3h van de Arbowet worden genoemd. Deze (welzijns-) factoren betreffen rechtstreeks de organisatie van het werk. Derhalve speelt ook de verplichting tot risk assessment in bedrijven in op de kwaliteitsrevolutie.

3.4 Tussenbalans

In dit onderdeel van het betoog werd de actuele kwaliteitsrevolu-

4 Een belangrijk beleidsprogramma is het MILK-project (milieu, logistiek en kwaliteit) van het ministerie van Economische Zaken. In dit programma wordt door middel van proefprojecten en op basis van ISO 9000 een instrument ontwikkeld dat bedrijven kunnen gebruiken bij de introductie van kwaliteits-, respectievelijk milieuzorg. Sedert medio 1992 wordt in het kader van dit programma tevens geëxperimenteerd met de integratie van arbozorg (MILKA).

tie in bedrijven nader verkend. Het blijkt dat het sociale bedrijfsbeleid momenteel een nieuwe hausse ervaart door middel van introductie van human resources management en total quality management. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de grondige herstructurering van het bedrijfsleven. Geleidelijk wordt het tijdperk van massaproductie vervangen door een minder monomaan produktiesysteem waarin, naast tayloristisch georganiseerde massaproductie, tevens diverse vormen van meer flexibele produktiesystemen ontstaan. Daarin nemen vakmanschap en kwaliteit een belangrijke plaats in. Tegelijkertijd is er sprake van een terugtrekkende overheid op economisch-politiek en sociaal-politiek terrein. De basis daarvoor wordt gevormd door de paradigmawisseling van keynesiaans macro-economisch beleid naar micro-economisch aanbodbeleid.

Indien wordt gekeken naar de praktijk van de kwaliteitsrevolutie dan valt het op dat zowel de bedrijfsautonome ontwikkelingen op het vlak van kwaliteit (HRM en TOM), als de door de overheid geïnitieerde kwaliteitsimpulsen (zorgsystemen en risk assessment in ondernemingen) veelal nog in de kinderschoenen staan. Grote bedrijven scoren doorgaans beter dan kleine bedrijven. Naast bedrijfsgrootte zijn tevens de volgende bedrijfsfactoren van belang: rendement, aanwezige deskundigheid en tijd, bedrijfscultuur en bedrijfsomgeving (waaronder het overheidsbeleid) [Van de Laak e.a., 1992; Van de Laak, 1993]). Desondanks kan worden geconcludeerd dat de arbeidsverhoudingen op bedrijfsniveau sterk aan verandering onderhevig zijn. Zelfregulering wordt het nieuwe formatieve beginsel. Deze ontwikkeling heeft grote gevolgen voor het collectieve arbeidsrecht dat zijn bestaansrecht immers grotendeels ontleent aan het voor een belangrijk deel gedateerde keynesiaanse macro-economisch beleid.

4 De zelfsturende onderneming in het spanningsveld van autopoiese en allopoiese

Ideaaltypisch beschouwd zijn er op het terrein van de arbeidsverhoudingen twee tegengestelde reguleringsstrategieën denkbaar. In het ene geval legt een centrale overheid vrijwel alle regels vast in formele wetten. In het andere geval laat de overheid zo veel mogelijk over aan het bedrijfsleven zelf door middel van het schep-
pen van de juiste condities voor zelfregulering. In het arbeidsrecht is deze tegenstelling terug te vinden in het klassieke onderscheid tussen ‘heteronoom’ en ‘autonoom’ arbeidsrecht. Uit een vergelijkende studie op het vlak van regulering van milieu en arbeidsomstandigheden in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië kunnen enige indicaties worden verkregen over de effectiviteit van de twee vormen van regulering (Vogel, 1986). De Amerikaanse reguleringsstijl is sterk regel-georiënteerd en rigide; terwijl de Britse reguleringsstijl flexibel en weinig formeel is. In de Verenigde Staten is geen sprake van zelfregulering in het geval van milieuproblemen; maar in Groot-Brittannië juist wel. Bij overtredingen is rechterlijke vervolging in de Verenigde Staten gebruikelijk; in Groot-Brittannië daarentegen uitzonderlijk.

Uit het onderzoek van Vogel blijkt dat in de Verenigde Staten de milieuproblematiek tussen 1970 en 1985 vaak het domein was van heftige politieke conflicten. Vogel brengt dit in direct verband met de geldende reguleringsstijl. Een soortgelijke ervaring is er op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Hoewel beide landen over

een vergelijkbare arbeidsomstandighedenwetgeving beschikken, is de politieke gevoeligheid van het onderwerp in de Verenigde Staten een stuk groter. De door het Britse bedrijfsleven ervaren legitimiteit van de wettelijke regels op zowel milieu- als arbeidsomstandighedenterrein is in vergelijking met de Verenigde Staten groter als gevolg van het feit dat de overheid er meer eigen verantwoordelijkheid overlaat aan het bedrijfsleven. Bovendien is de handhaving van de regels door de inspectie-apparaten er minder rigide. De conclusie is dat vanuit het oogpunt van conflictpotentie de Britse zelfreguleringsstraditie superieur is aan de meer dirigistische Amerikaanse benadering. Er zijn echter ook andere motieven die pleiten voor zelfregulering.

De Britse regering benoemde in 1970 het 'Robens Committee' met als opdracht de bestaande arbeidsveiligheidswetgeving op haar gebreken te onderzoeken en daarnaast te bezien wat er zou moeten worden gedaan om de bevolking te beschermen tegen industriële risico's. Een van de problemen was het hoge arbeidsongevallencijfer, mede veroorzaakt door apathie aan zowel de management- als de werknemerskant voor de arbeidsomstandighedenproblematiek in de onderneming. De commissie publiceerde haar rapport in 1972 (Robens, 1972). Kernpunt van de aanbevelingen betrof het bevorderen van de zelfregulering om zo de gevoeligheid voor arbeidsomstandigheden in de onderneming te versterken. Het rapport vormde de basis voor de nieuwe in 1974 ingevoerde 'Health and Safety at Work Act' (HSWA). Dit is een in algemene termen geformuleerde raamwet waarin voornamelijk algemene verplichtingen voor de werkgever zijn opgenomen. De HSWA wordt in de praktijk aangevuld met wettelijke verordeningen en met niet-wettelijke 'Approved Codes of Practice' (ACOP's). Bij de totstandkoming daarvan wordt het bedrijfsleven uitgebreid geconsulteerd.

Interessant is dat de totstandkoming van de Britse HSWA aan de wieg heeft gestaan van de hervorming van de traditionele, sterk technisch georiënteerde, veiligheidswetgeving in een aantal Eu-

ropese landen. In de jaren daarna zijn bijvoorbeeld vergelijkbare raamwetten geïntroduceerd in ons land, evenals in de Scandinavische landen. Zelfregulering is ook in deze wetten een kernpunt.

Zelfregulering is tenslotte ook van betekenis in de nieuwe Europese regels op het vlak van arbeidsomstandigheden. Van bijzondere betekenis is de in juni 1989 door de Europese Ministerraad aangenomen kaderrichtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Ook deze richtlijn heeft een raamkarakter en legt door middel van algemene verplichtingen voor de werkgever en de werknemer een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de zorg voor arbeidsomstandigheden (waaronder risk assessment) in de onderneming (De Gier, 1993). De zelfregulerende werking van de kaderrichtlijn wordt bovendien versterkt door Europese produktveiligheidsrichtlijnen (De Gier, 1991,a). Produktveiligheidsrichtlijnen dienen primair technische handelsbelemmeringen te voorkomen of tegen te gaan, maar besteden qualitate qua tevens aandacht aan arbeidsveiligheidsaspecten (bijvoorbeeld in het geval van machineveiligheid). Zelfregulering komt in dit geval op twee manieren tot uitdrukking. Enerzijds zijn ondernemers, behoudens in uitzonderingsgevallen, gerechtigd te doen aan zelfcertificering van door hen vervaardigde produkten (bijvoorbeeld machines of gereedschappen). Anderzijds wordt het maken van meer gedetailleerde normering overgelaten aan door het Europese bedrijfsleven bestuurde particuliere normalisatie-instituten (CEN/CENELEC).⁵

Zelfregulering is in feite een verzamelbegrip voor particuliere regelgeving en kan worden omschreven als: 'niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun

5 CEN = Comité Européen de Normalisation; CENELEC = Comité Européen de Normalisation Electrotechnique.

vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend' (Van Driel, 1989).

Indien de regels alleen door het bedrijfsleven worden vastgesteld, wordt gesproken van eenzijdige zelfregulering. Worden er daarentegen andere groepen bij betrokken dan is er sprake van tweezijdige of meerzijdige zelfregulering.

De motieven voor zelfregulering kunnen variëren van puur eigen belang tot het tegemoet willen komen aan maatschappelijke wensen. Economische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zijn medebepalend.

Sterke punten van zelfregulering zijn onder andere: de mogelijkheid van snelle vaststelling en wijziging van regels, de hoge acceptatiegraad, de grotere eigen verantwoordelijkheid en de geringe afstand tussen de regelmakers en diegenen voor wie de regels bestemd zijn. Zwakke punten zijn daarentegen: de beperkte afdwingbaarheid en handhaafbaarheid van de regels en de dreiging van organisaties zich zo veel mogelijk af te sluiten van relevante externe ontwikkelingen. Dit laatste punt is wellicht een van de meest penibele punten van zelfregulering. Zelfregulerende organisaties blijken er namelijk in hoge mate een eigen zelf-producerende logica op na te houden (Morgan, 1986). Dit inzicht is afkomstig uit de 'autopoietische systeemtheorie'. Deze theorie gaat niet uit van het traditionele idee dat elk systeem (organisatie) een open systeem is dat zich min of meer automatisch aanpast aan omgevingsontwikkelingen (allopoiese). Gebaseerd op inzichten uit de biologie gaat autopoiese daarentegen uit van het idee dat alle levende systemen autonome gesloten systemen zijn, die in de eerste plaats zichzelf als referentiekader nemen bij noodzakelijke veranderingen. De relevante omgeving wordt als een deel van het eigen systeem beschouwd. Daarnaast zijn de volgende twee punten van betekenis.

In de eerste plaats is er bij zelfregulerende organisaties sprake van een neiging tot 'egocentrisme'; dat wil zeggen het pogen van organisaties de eigen identiteit te handhaven ten opzichte van externe bedreigingen. Daardoor wordt de betekenis van externe

kansen en bedreigingen onderschat. In de tweede plaats tenderen zelfregulerende organisaties naar een zelf-reflectieve ontwikkeling; dat wil zeggen een proces van organisationele verandering dat is gericht op ontwikkeling van de zelf-identiteit.

Teneinde te voorkomen dat organisaties zich te ver afsluiten van belangrijke externe ontwikkelingen kan een zekere mate van 'allopoeitische correctie' noodzakelijk zijn. Dat wil zeggen een functionele heropening van systeemgrenzen van een organisatie, zodat weer in voldoende mate rekening wordt gehouden met relevante omgevingsontwikkelingen. Dit is mede het terrein van het horizontaal bestuur of reflexief recht (Teubner, 1989).

Reflexief recht vormt een alternatief voor de traditionele benadering van top-down-regulering. Het impliceert een keuze voor op horizontale sturing gerichte procedurele regels die zelfregulering dienen te bevorderen. Anders gezegd, gaat het bij reflexief recht om de regulering van zelfregulering. In meer formele zin kan reflexief recht worden omschreven als: 'een vorm van recht waarin geen rechtstreekse (of te delegeren) materiële bepalingen voorkomen, maar met behulp waarvan één of meer machtige maatschappelijke eenheden geprikkeld worden om uit zichzelf een maatschappelijk probleem aan te trekken en daaraan iets te doen' (Hoekema, 1993). Met name kan reflexief recht een rol vervullen bij de gewenste allopoeitische correctie van autopoietische systemen.

Voor zover de hervormde arbeidsomstandighedenwetgeving in enkele Europese landen procedurele normen stelt ter bevordering van zelfregulering in de onderneming is sprake van de bedoelde correctie. Een ander voorbeeld betreft het streven naar harmonisatie van wetgeving in de EG; meer in het bijzonder als deze verloopt door middel van delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan particuliere normalisatie-instanties (CEN/CENELEC) of door middel van de methode van minimum-harmonisatie (zoals bij het sociale beleid het geval is).⁶

Overigens kunnen ook andere partijen dan de wetgever de

noodzakelijke allopietische correctie bevorderen. Uit recent onderzoek in Groot-Brittannië naar de ontwikkeling van arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau bleek bijvoorbeeld dat in ondernemingen waarin vakbonden actief zijn, het management doorgaans meer aandacht besteedt aan human resources management dan in ondernemingen waarin geen vakbonden opereren (Sisson, 1993). In dit voorbeeld dragen de vakbonden in de onderneming in belangrijke mate bij aan effectieve en doelmatige zelfregulering.

Samenvattend kan worden gesteld dat zelfregulering vele aantrekkelijke kanten heeft: vergroting van de eigen verantwoordelijkheid, een hoge mate van flexibiliteit, legitimiteit en een in vergelijking met top-down regulering relatief lage conflictgevoeligheid. Een groot nadeel is de 'natuurlijke' tendens van zelfregulerende systemen zich af te sluiten van externe ontwikkelingen. Dit zwakke punt kan voor een groot deel worden geneutraliseerd door eenzijdige zelfregulering door het bedrijfsleven aan te vullen met tweezijdige of meerzijdige zelfregulering waarin ook de overheid en de vakbonden een rol van betekenis vervullen. Anders dan in het verleden dient de overheid in dit geval niet verticaal, doch horizontaal te sturen. Op het vlak van arbeidsomstandigheden hebben diverse Europese landen deze ontwikkeling reeds ingezet met de vervanging van de traditionele veiligheidswetgeving door algemene kaderwetten. Kernpunt van deze kaderwetten is de primaire verantwoordelijkheid van de werkgever en zijn werknemers voor de zorg voor arbeidsomstandigheden in de on-

6 Op basis van artikel 100 van het EG-verdrag onderscheidt de Europese Commissie de volgende vijf harmonisatiemethoden:

- totale harmonisatie;
- optionele harmonisatie;
- verwijzing naar normen;
- voorwaardelijke erkenning van keuringen;
- wederzijdse erkenning van keuringen.

Zie voor een verdere uitwerking van deze methoden: Van Driel, 1989, blz. 260 e.v.

derneming. De rol van de overheid spitst zich veel meer dan in het verleden toe op het scheppen van de juiste condities voor effectieve zelfregulering op ondernemingsniveau. Ook de nieuwe Europese regels op het vlak van arbeidsomstandigheden, evenals die op het vlak van produktveiligheid, kunnen worden beschouwd als een voortzetting van het eerder reeds op nationaal niveau ingezette zelfreguleringsbeleid met betrekking tot arbeidsomstandigheden.

Daarnaast, zo blijkt uit het zo juist gegeven voorbeeld over de aandacht voor human resources management in Engelse ondernemingen, is ook een inbreng van de vakbeweging wezenlijk bij zelfregulering.

5

Kwaliteit & beleid

Gedurende de laatste decennia maken de arbeidsverhoudingen nationaal en internationaal belangrijke veranderingen door. In ons land is sedert de jaren tachtig sprake van gekantelde arbeidsverhoudingen. Op landelijk niveau heeft het corporatistische overlegstelsel ('de overlegeconomie') geleidelijk aan steeds meer legitimiteit verloren. Op het niveau van de onderneming vallen ontwikkelingen op het vlak van kwaliteit samen met relatief nieuwe vormen van overheidssturing op het terrein van arbeidsomstandigheden. Deze ontwikkelingen zijn nauw met elkaar verweven. Exponenten van kwaliteit zijn total quality management en human resources management. In de meest ideale vorm maken TOM en HRM deel uit van het strategisch ondernemingsbeleid. Daarnaast geven TOM en HRM een belangrijke nieuwe impuls aan de arbeidsverhoudingen op het niveau van de onderneming.

Evenals destijds het taylorisme, fordisme en de human relations-beweging zijn TOM en HRM primair initiatieven van het management en niet van de vakbonden en/of ondernemingsraden. Kenmerkend voor al deze vormen van sociaal bedrijfsbeleid is voorts het gegeven dat er, zij het met wisselend accent, sprake is van een combinatie van aandacht voor de organisatie van het werk en aandacht voor de menselijke factor in het bedrijf. In TOM en HRM komen twee management-tradities samen; te weten het scientific management (taylorisme), respectievelijk het fordisme aan de ene kant en human relations aan de andere kant.

Sedert de verschuiving van keynesiaans macro-economisch beleid naar aanbod-economisch beleid is de rol van de overheid minder centraal (top-down) sturend. Deze ontwikkeling biedt extra ruimte voor een verdere ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau. Een probleem hierbij is dat de traditionele waarborgfunctie van het arbeidsrecht niet meer opti-

maal kan functioneren. Het collectieve arbeidsrecht heeft zijn wortels grotendeels in het tijdperk van de massaproductie. Het is dan ook veeleer bulkrecht of massagoed-recht dat niet meer zo goed past in het tijdperk van de kwaliteitsrevolutie in de onderneming (vgl. Van der Heijden, 1993).

Opmerkelijk is wel dat de overheid met name op het gebied van de arbeidsomstandigheden heeft gekozen voor een meer horizontale bestuursvorm (Arbidsomstandighedenwet). Daarmee speelt de overheid positief in op de zelfregulering binnen de onderneming. Een gunstig neveneffect van deze nieuwe sturingsstrategie is de corrigerende werking die er van kan uitgaan op negatieve gevolgen van zelfregulering (met name de afsluiting ten opzichte van de omgeving). Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van het Europees recht op het vlak van arbeidsomstandigheden (kaderrichtlijn).

Ten behoeve van een zo effectief mogelijke zelfregulering op ondernemingsniveau zou deze correctiefunctie, meer dan tot nu toe het geval is, sterker en bewuster door de nationale en Europese overheid moeten worden aangezet. Omdat niet alle ondernemingen even ver zijn gevorderd op het pad van kwaliteit en zelfregulering doet de overheid er in dit geval verstandig aan het beleid te differentiëren naar verschillende typen van bedrijven. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat een combinatie van factoren als de aanwezigheid van geld, tijd, technische hulpmiddelen, informatie, mensen met noodzakelijke kennis; evenals organisatiestructuur per onderneming bepalend zijn voor het type maatregelen dat het management neemt (Van der Laak, 1993). Gerelateerd aan de bedrijfsomgeving in termen van stabiel versus dynamisch kunnen op grond hiervan vier verschillende typen ondernemingen worden onderscheiden (zie Tabel 4).

Tabel 4 Vier typen ondernemingen

Bedrijfsomgeving	eenvoudig	complex
stabiel	de groei- onderneming	de kwaliteits- onderneming
dynamisch	de kostenbesparende onderneming	de innovatieve onderneming

Bron: Van der Laak, 1993

Elk type bedrijf vergt een andere strategie. Een horizontaal sturende overheid zal vermoedelijk evenwel de meeste energie moeten steken in de groei-onderneming en de kostenbesparende onderneming.

Een ander punt van aandacht voor een horizontaal sturende overheid is de betrokkenheid van werknemers bij de kwaliteitsrevolutie in de onderneming. Uit de resultaten van het eerder vermelde COB-onderzoek blijkt dat deze betrokkenheid nog in de kinderschoenen staat bij de voorbereiding en implementatie van milieuzorg in de onderneming. Er is reden om aan te nemen dat dit tevens het geval is bij kwaliteitszorg en wellicht in iets mindere mate bij arbozorg (Arbowet). De onderontwikkelde werknemersbetrokkenheid wordt voor een deel veroorzaakt door de zwakke positie van de vakbonden op bedrijfsniveau. Anderzijds zullen sommige groepen werknemers in de onderneming zich sterker aangetrokken voelen tot TOM en HRM dan andere groepen. Het beleid van het management is daar soms ook bewust op gericht. Een interessant onderscheid is in dit verband afkomstig van de Amerikaanse econoom Reich (Reich, 1991). Hij onderscheidt drie groepen werknemers in de moderne onderneming die zich elk in meer of mindere mate betrokken zullen voelen bij het ondernemingsbeleid. Dit zijn achtereenvolgens pure routine jobs; banen waarin persoonlijke dienstverlening aan klanten op de voorgrond staat

(winkelpersoneel, dienstverlenend personeel); en banen van het type 'symbolisch analisten' (onderzoekers, adviseurs, ingenieurs, public relations functionarissen, etc.).

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat:

- a horizontale overheidssturing noodzakelijk is ter voorkoming van negatieve autopoietische effecten op het niveau van de onderneming (er is anders gezegd behoefte aan geconditioneerde zelfregulering);
- b horizontale overheidssturing op zichzelf een tamelijk gecompliceerde aangelegenheid is. Een gedifferentieerde en genuanceerde aanpak is noodzakelijk.

Een minder bulk-gericht arbeidsrecht zou hierbij een rol van betekenis kunnen vervullen. Naast een verdere introductie van algemene kaderwetten die voldoende ruimte overlaten aan de eigen verantwoordelijkheid van management en werknemers op bedrijfsniveau, zou hierbij bijvoorbeeld ook kunnen worden gedacht aan niet-wettelijke regelingen; in het bijzonder aan convenanten (Van der Heijden & Doup, 1991; Sol & Van Veldhuisen, 1993). In het onderhavige kader zou in concreto bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de bevordering van de introductie van kwaliteitsconvenanten of cao's op het vlak van TQM en HRM tussen het management van ondernemingen en vakbonden.⁷ Daarin zou niet alleen aandacht moeten worden besteed aan de nadere vormgeving van kwaliteit in de onderneming, maar uitdrukkelijk ook aan

7 Jansen propageert in dit kader de totstandkoming van, met convenanten enigszins vergelijkbare, 'kwaliteitscoalities' tussen bedrijfsleiding, werknemersvertegenwoordigers en overheid. Daarmee bedoelt hij een op wederzijdse afhankelijkheid gebaseerde samenwerkingsvorm op basis van gezamenlijk geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen. Met het oog op een zo effectief mogelijke zelfregulering gaat mijn voorkeur uit naar convenanten en/of cao's tussen de werkgever en de vakbonden c.q. werknemersvertegenwoordigers in de ondernemingsraad. De rol van de overheid dient beperkt te blijven tot het scheppen van de juiste condities voor het totstandkomen van dergelijke convenanten/cao's (zie Jansen, 1993).

de nadere inhoudelijke invulling en praktische vormgeving van de werknemersbetrokkenheid. Op deze wijze kan ook autonoom arbeidsrecht in belangrijke mate bijdragen aan de zowel de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen in de onderneming, als aan de concurrentiepositie van de onderneming. Op langere termijn zal dan sprake kunnen zijn van wat de Franse socioloog Crozier reeds in 1987 aanduidde als 'Etat modeste, Etat moderne'. In een dergelijke staat waarin zelfregulering een hoofdrol vervult: 'Le social ne se limite plus au distributif, mais devient un élément essentiel de l'ensemble des facteurs de production. Il s'agit toutefois d'un autre social, non plus collectif et catégoriel, mais de plus en plus individualisé' (Crozier, 1987:151-152).

Bibliografie

- Berg, Eric van den (1992), Meer verantwoordelijkheid op het werk veroorzaakt ook meer stress, de Volkskrant, 11 juli.
- Biesheuvel, J. & J.J. de Vries (1992), Kwaliteitszorg in Nederland, ESB, blz. 760-762.
- Cramer, J. & B. Roes (1992), Betrokkenheid van werknemers bij milieuzorg, Den Haag.
- Crozier, Michel (1987), Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement, Paris.
- Donk, Dirk-Pieter van & Arnout Esser (1992), Strategic Human Resource Management: a Role of the Human Resource Manager in the Process of Strategy Formation, Human Resource Management Review, pages 299-315.
- Donk, D.P. & G.C. Ruël (1992), Sociotechnisch systeemdenken in human resource management, Bedrijfskunde, blz. 168-179.
- Driel, Van M. (1989), Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven, Deventer.
- Gier, H.G. de (1987), Voor alle zekerheid. Sociaal beleid in maatschappelijk-cultureel perspectief, den Haag.
- Gier, H.G. de (1990), heeft het arbeidsrecht een toekomst? Een verhandeling over de invloed van de economie op het arbeidsrecht. In: P.D. Coljee, H. Franken, A. Heertje & W. Kanning, Law and Welfare Economics. Op het Raakvlak van Economie en Recht, Amsterdam.
- Gier, H.G. de & P.F. van der Heijden, J.G.M. Hoffmans, T. van Peijpe, S. Simitis (1991), Gekantelde arbeidsverhoudingen, Sinzheimer Cahiers 2, Alphen aan den Rijn, blz. 43-77.
- Gier, H.G. de (1991,a), Arbeidsomstandighedenrecht in Europees perspectief, Deventer.

- Gier, H.G. de (1993), Kwaliteit van de arbeid tussen eenheidsmarkt en nationale economie: 1970-2000, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, blz. 28-39.
- Gier, Erik de (1993,a), Zelfregulering en de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, blz. 218-219.
- Guest, David E. (1987), Human Resource Management and Industrial Relations, Journal of Management Studies, pages 503-521.
- Heer, A. de & C.T.B. Ahaus (1991), ISO 9000-serie en Kwaliteits-handboek, Deventer/Antwerpen.
- Heijden, P.F. van der (1990), Rechtsvorming in het arbeidsrecht, zand in de machine, Deventer.
- Heiden, P.F. van der & A.C.B.W. Doup (1991), Medezeggenschap per convenant, Den Haag.
- Heijden, P.F. van der (1993), Post-industrieel arbeidsrecht, NJB, blz. 29-35.
- Hezik, H.J.P.M. van & J. Verkuyl (1992), Op zoek naar synergie van beleid. Een handreiking aan overheden die een beroep doen op zorgsystemen in bedrijven. Eindrapport van de werkgroep 'Zorgsystemen' aan de interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie (ICN), Uitgave NEHEM, Den Bosch.
- Hill, Stephen (1991), Why Quality Circles failed but Total Quality Management might succeed, British Journal of Industrial Relations, pages 541-568.
- Industriebond FNV/SOMO (1992), Vakbondskwaliteit in het bedrijf van de toekomst, Amsterdam.
- Hoekema, A.J. (1993), Recensie N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.), Reflecties op reflexief recht, Zwolle, 1992. In: NJB, blz. 383-385.
- Jansen, Toon (1993), Met lof. Werknemers en integrale kwaliteitszorg, Uitgave FNV, Amsterdam.
- Kickert, Walter J.M. (1993), Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense. Organization Studies, pages 261-278.

- Kolk, J. van der & J.G.V. Maas (1992), *Bedrijf en milieu.: lessen uit de kwaliteitszorg*, Den Haag.
- Laak, P. van de, H. van Duijn & C. Teelken (1992), *Bedrijfsstijlen en arbobeleid in ondernemingen. Nieuwe theorie over opbouw strategisch veiligheidsbeleid*, Maandblad voor Arbeidsomstandigheden, blz. 503-506.
- Laak, P. van de (1993), *Rekening houden met veranderende bedrijfsomgeving. Meer kennis over bedrijfsstijlen kan kwaliteit van de arbeid verbeteren*, Maandblad voor Arbeidsomstandigheden, blz. 195-199.
- Lillrank, Paul (1992), *Product quality – life Quality. The Japanese Quality Movement as a Driver of Work Reform*. Nordic Institute for Asian Studies, October, Copenhagen.
- Maas, J.G.V. & H.J. Doeleman (1993), *De kwaliteit van milieu- en ARBO-zorg*, Deventer/Antwerpen.
- Marchington, Mick & Barrie Dale (1993), *Who is really taking the lead on quality?*, *Personnel Management*, April, pages 30-33.
- Mok, A.L. (1990), *In het zweet uws aanschijns... Inleiding in de arbeidssociologie*, Leiden/Antwerpen.
- Morgan, Gareth (1986), *Images of organization*, London.
- Noten, H. & H. Levie (1989), *Kwaliteitsmanagement en arbeidsverhoudingen*, ESB, blz. 1107-1110.
- Piore, Michael J. & Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, New York.
- Reich, R.B. (1991), *The work of nations. Preparing ourselves for 21st century capitalism*, New York.
- Reynaerts, W.H.J. (1985), *Kantelende posities; arbeidsverhoudingen in een keertijd*. In: *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, OSA-voorstudie nr. 5, Den Haag.
- Robbens, Lord (1972), *Safety and Health at Work, Report of the Committee 1970-72*, HMSO, London.
- Ruël, Gwenny C. (1992), *Produktiestructuur en kwaliteit van de arbeid*. In: G.B. van Hees (red.), *Arbeids- en organisatieonderzoek in Nederland*, Amsterdam.

- Sisson, Keith (1993), In search of HRM, *British Journal of Industrial Relations*, pages 201-210.
- Sitter, L.U. de (1989), *Moderne Sociotechniek, Gedrag en Organisatie*, blz. 222-252.
- Sol, E. & H. van Veldhuisen (1993), *Arbeidsvoorziening per convenant*, Den Haag.
- Teubner, Günther (1989), *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt.
- Thurow, Lester (1993), *Head to Head. The coming economic battle among Japan, Europe and America*, London.
- Vogel, David (1986), *National Styles of Regulation. Environmental policy in Great Britain and the United States*, Ithaca & London.
- Water, Hen van de & Dirk Pieter van Donk (1992), Human resources management, kwaliteit en het primaire proces. In: G.B. Van Hees (red.), *Arbeids- en organisatieonderzoek in Nederland*, Amsterdam, blz. 103-114.
- Zwetsloot, G.I.J.M. & P.P.M. Sprengers (1992), *Op zoek naar synergie. Het combineren van arbo-, milieu- en kwaliteitszorg door koploperbedrijven*, Den Haag.

Oude wijn in nieuwe zakken, een reactie

Prof.mr. A.J.C.M. Geers

Een reactie op De Giers 'De ontwikkeling van de kwaliteit in het perspectief van de kwaliteitsrevolutie in de onderneming'

Op vijf punten die De Gier aan de orde stelt wil ik reageren. Het gaat om:

- 1 de zgn. kwaliteitsrevolutie in de onderneming;
- 2 de arbeidsverhoudingen in het licht van die kwaliteitsrevolutie en de stagnerende verzorgingsstaat;
- 3 deregulering, zelfregulering en de gevolgen;
- 4 de positie van werknemers;
- 5 de rol van het sociaal recht.

Ik zal dat doen aan de hand van vier stellingen met toelichting, waarbij de eerste twee onderwerpen te zamen behandeld worden.

I De kwaliteitsrevolutie in de onderneming, de arbeidsverhoudingen in het licht daarvan en de stagnerende verzorgingsstaat

De Gier spreekt voortdurend over een kwaliteitsrevolutie. Met opvallend gemak wordt tegenwoordig gesproken over steeds weer nieuwe 'revoluties', 'megatrends' e.d. Het is gemakkelijk maar vaak ook misleidend, omdat niet duidelijk wordt wat daar nu precies mee bedoeld wordt. Ook niet bij De Gier. Soms gaat het

bij hem om een kwaliteitsrevolutie die te maken heeft met (synergie van) arbo-, milieu- en produktzorgsystemen gekoppeld aan 'total quality management' (TQM) en 'human resources management' (HRM) en soms om een 'ware kwaliteitsrevolutie in de arbeidsverhoudingen' en dat dan 'tegen de achtergrond van een stagnerende verzorgingsstaat'.

Hoewel naar mijn smaak beide onderwerpen niet zoveel met elkaar te maken hebben, is er wel één overeenkomst. In beide gevallen gaat het om een vergissing. Er is geen sprake van een kwaliteitsrevolutie in de onderneming noch in de ene, noch in de andere betekenis.

Toelichting

1.1 Kwaliteitszorg

Vrijwel elk zich zelf respecterend vakblad heeft de laatste jaren wel over 'kwaliteit' geschreven. Eén ding valt daarbij op: het Grote Gepraat eromheen en – dus – de geringe precisie van de betekenis van het begrip. Ook is vrijwel niemand ertegen – waarom eigenlijk, kwaliteit is toch goed 'uit zichzelf'? Of, overdreven, zoals de kwaliteitsgoeroe Deming wordt geciteerd in het rapport 'Quality: a briefing for solicitors' van de Engelse Law Society: 'Kwaliteitszorg is niet verplicht; immers overleven is dat evenmin'. En dit haal ik weer uit het Nederlandse Advocatenblad dat uiteraard onlangs óók een artikel over kwaliteitszorg voor de advocatuur publiceerde.⁸ In datzelfde artikel wordt door een geïnterviewde deskundige het begrip kwaliteit kort en goed als volgt gedefinieerd: 'Kwaliteit is niets anders dan het maken van afspraken met je klant en je daar vervolgens aan houden. Kwaliteitszorg kan dus ook een issue zijn voor een fabrikant van B-produkten.' In een ander gerespecteerd tijdschrift echter, TvO, waarin een senior-ad-

8 Erik van Zadelhof, Kwaliteitszorg, Advocatenblad, 1993, p. 373-377.

viseur voor kwaliteit en innovatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken schrijft over kwaliteitszorg bij de overheid wordt als de essentie van kwaliteitszorg gezien 'een beter produkt maken'.⁹ Beide omschrijvingen lijken mij niet geheel met elkaar te sporen. Ik vermeld deze voorbeelden om te laten zien dat er – ondanks de hoeveelheid literatuur – betrekkelijk weinig overeenstemming is over het begrip kwaliteit(szorg). Bij De Gier lijkt het vooral te gaan om TQM als een 'alles omvattend verbetermanagement'. Dat betekent – als ik het goed begrijp – dat het gaat om een integraal beleid, gericht op kwaliteitszorg van produktie en produkten, arbeidsomstandigheden en milieu met als belangrijk instrument de introductie van regelkringen in het primaire proces. (Ik kom hieronder nog terug op zijn andere kwaliteitsrevolutie, nl. die in de arbeidsverhoudingen.) De Gier schrijft zelf: 'Een probleem ten aanzien van de TQM-filosofie is dat deze op zichzelf nog geen beeld verschaft van de praktische toepassing en effectiviteit ervan. Evaluatiestudies zijn slechts in beperkte mate voorhanden.' Alles goed en wel, maar hoe kun je dan spreken over een kwaliteitsrevolutie in de onderneming, anders dan op een vrijwel louter conceptueel, theoretisch niveau? Voor zover de diverse onderzoeken iets duidelijk maken is dat toch wel dat van een serieuze synergie tussen kwaliteitszorg van produkten en produktie, arbozorg en milieuzorg nog nauwelijks of geen sprake is. Hetzelfde lijkt te gelden onder invloed van deze beoogde strategie voor nieuwe vormen van zeggenschap of managementstijlen.

Het door De Gier aangehaalde onderzoek van het ministerie van Economische Zaken uit 1991 laat duidelijk de discrepantie zien tussen het schriftelijk en verbaal beleden ideaal en de praktijk: 84% van het Nederlands bedrijfsleven bestempelt kwaliteitszorg als een centraal beleidsthema en door de jaren heen is er een toename van die erkenning. Maar: kwaliteitszorg werd in de enquête opgevat als zorg die zich uitstrekt tot de gehele bedrijfsvoering gericht op produkten, produktie, afzet, flexibiliteit van de

9 J.C. Wolffensperger, *Kwaliteit bij de overheid*, TvO, 1990, p. 414-420.

organisatie e.d. Het ook door de Gier bedoelde hoogste niveau van kwaliteitszorg, zoals dat hierboven werd omschreven, werd zelden gehaald. En het is voor mij zeer de vraag of het er in de praktijk ooit van zal komen. In de eerste plaats betreft het vooral een management-scenario waar, zoals uit onderzoek blijkt, werknemers te weinig bij zijn betrokken en waarbij financiële en economische motieven prevaleren. Dat laatste zou niet zo erg zijn als daardoor bijvoorbeeld de beoogde synergie tussen de drie zorgsystemen zou kunnen worden bereikt. Maar daarvoor lijken ze me teveel verschillend. Immers: bedrijfseconomisch gaat het vooral om de (kwaliteit van) produkten. Arbo en milieu zijn in die zin niet van dezelfde orde, zij zijn eerder instrumenteel. Niet voor niets blijkt dat de zorg voor produktkwaliteit er het eerste was en het beste ontwikkeld is en dat arbo- en milieuzorg vooral het gevolg is van dwingende wetgeving.¹⁰ Overigens is de relatie tussen arbozorg en milieuzorg uiteraard het meest duidelijk: toxische stoffen, lawaai, hitte, straling e.d. Een consequentie van deze samenhang in zorg tussen arbeidsomstandigheden en milieu zal dan ook vaak zijn dat preventieve maatregelen genomen in het ene gebied gevolgen hebben in het andere. Maar dat hoeft weer niet te betekenen dat die gevolgen altijd positief zullen uitpakken: een preventieve maatregel op het gebied van arbeidsomstandigheden kan ook een milieurisico introduceren, en analoog kan een preventieve milieumaatregel een arbo-risico introduceren.¹¹

In de tweede plaats speelt de overheid op dit terrein niet de stimulerende rol die wellicht wèl zou kunnen. Hoewel binnen de verschillende departementen zelf geprobeerd wordt aspecten van kwaliteitszorg geïntroduceerd te krijgen houden maar liefst zeven departementen, traditiegetrouw vooral gericht op onderlinge beleidsconcurrentie, zich bezig met de introductie en reclame naar

10 Vgl. de, ook door De Gier, genoemde onderzoeken: G.I.J.M. Zwetsloot en P.P.M. Sprengers, *Op zoek naar synergie*, Den Haag 1992, en J. van der Kolk en J.G.V. Maas, *Bedrijf en milieu: lessen uit de kwaliteitszorg*, Den Haag 1992.

11 Liesbeth Kroon, Hans Vermeeren, *Relatie Arbo/milieu stelt eisen aan beleid*, Maandblad voor Arbeidsomstandigheden, 1991, p. 453.

buiten van het belang van op synergie gerichte zorgsystemen!¹² Tegelijkertijd wordt bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewerkt aan één grote buitendienst voor ondernemingen ('één loket') waar de Arbeidsinspectie (belast met het toezicht op de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden) deel van uit zou moeten maken. De milieuinspectie blijft er echter buiten. Als dit dan het geval blijft zou in elk geval op dit punt meer afstemming en samenwerking voor de hand liggen. (In Noorwegen en de Verenigde Staten is die samenwerking bijvoorbeeld structureel verankerd.¹³) Ook in recente wetgeving worden op het gebied van stimulering van integratie van bijvoorbeeld Arbo en milieu kansen gemist. Zo had bij de door de EG-kaderrichtlijn over veiligheid op de werkplek noodzakelijk geworden veranderingen in de Arbowet (onlangs, per 1 januari 1994, in werking getreden) ook expliciet aandacht besteed kunnen worden aan het onderbrengen in de wet van milieuaspecten, zeker voor zover relevant voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers.¹⁴

Dit betekent niet dat er in de vernieuwde wet helemaal geen aanknopingspunten zouden zijn voor een integratie van in elk geval milieu- en arbozorg. Volgens art. 4 is elke werkgever verplicht om een schriftelijke risico-inventarisatie en -evaluatie te maken van alle gevaren die de arbeid voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers met zich brengt. Onder die gevaren worden onder meer begrepen de gevaren van de werktuigen, machines, toestellen en andere hulpmiddelen bij de arbeid, de stoffen of preparaten waarmee wordt gewerkt en de inrichting van de arbeidsplaats. Het gaat tevens om die gevaren die niet kunnen worden vermeden, alsmede de gevaren voor categorieën van werknemers die als bijzonder kunnen worden aan-

¹² Vgl. ook J.C. Wolffensperger, t.a.p. p. 418.

¹³ Gerard Zwetsloot, Het arbeidsmilieu: een nieuwe milieusector, Maandblad voor Arbeidsomstandigheden, 1991, p. 449.

¹⁴ A.J.C.M. Geers, De EG, het verzuimbeleid en de veranderingen in de Arbowet, SR, 1993, p. 4-7 en De EG, het verzuimbeleid en de veranderingen in de Arbowet; het vervolg, SR, 1993, p. 262-265.

gemerkt. Vermeld moeten worden de te nemen en genomen maatregelen en de samenhang daartussen. Het zal duidelijk zijn dat deze bepaling ook ziet op aspecten van bedrijfsinterne milieuzorg. Maar waarom dat dan niet méér expliciet in art. 4 geformuleerd? Dit geldt ook voor de nieuwe bepalingen inzake de deskundige bijstand op het gebied van preventie en bescherming (art. 17 e.v.). Het zou hier te ver voeren om uitvoerig stil te staan bij de tamelijk complexe regelgeving hierover (zie hiervoor mijn in noot 7 genoemde artikelen), maar één aspect is dat onder meer bij de risico-inventarisatie en -evaluatie (op termijn) een gecertificeerde deskundige dienst moet worden betrokken. Over de samenstelling van zo'n dienst is in de Kamer veel te doen geweest. Uiteindelijk was de uitkomst dat zo'n dienst moet bestaan uit ten minste een arbeidsgezondheidskundige, een veiligheidskundige, een arbeidshygiënist en een arbeids- of organisatiedeskundige. Voor een goed begrip: het is niet de EG-richtlijn die deze eis stelt. De richtlijn schrijft slechts voor (art. 7) dat de lid-staten moeten bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de deskundigen dienen te beschikken. Toch is over de discipline van de milieukunde, in het kader van het bevorderen van integratie van arbo- en milieuzorg, met geen woord gerept.

De Gier verwijst (behalve naar de hierboven besproken artikelen 4 en 17) ook naar enkele andere, al langer bestaande bepalingen in de Arbowet die volgens hem steun geven aan een in de literatuur verdedigd instrument om de band tussen TQM en HRM te versterken: de sociotechniek. Het gaat daarbij om de introductie van zgn. autonome taakgroepen op de werkvloer (ik kom op dit fenomeen nog terug). De Gier doelt daarbij met name op de artikelen 3g en 3h. De artikelen 3g en 3h zijn de zgn. 'welzijnsartikelen'. Kort samengevat verplichten zij ertoe dat de arbeid moet bijdragen tot de vakbekwaamheid van de werknemer, dat de werknemer zoveel mogelijk autonoom moet kunnen werken, contacten moet kunnen onderhouden met collega's, zich op de hoogte moet kunnen stellen van doel en resultaat van zijn werk en de eisen die daaraan worden gesteld en dat hij zo min mogelijk niet door hem

beïnvloedbaar 'lopende-band'-werk behoeft te doen. (In dit verband had De Gier overigens ook het eveneens al langer bestaande artikel 16 over het werkoverleg kunnen noemen). Maar wat is nu het geval? Het is de bedoeling dat nu juist deze artikelen zullen sneven onder het kapmes dat het woud van arbo-bepalingen gaat opschonen. Uiteindelijk zullen dan alleen nog een aantal basisnormen in de Arbowet overblijven waarbij sprake is van bescherming tegen ernstige veiligheids- of gezondheidsrisico's. Deze normen zullen dan ook strikt worden gehandhaafd. Welzijnsdoelstellingen als hierboven geformuleerd en door De Gier gezien als wettelijke steun voor de sociotechnische benadering zullen derhalve uit de wet verdwijnen en worden zowel qua doelstelling als uitvoering overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de sociale partners.¹⁵

Ook de betrokkenheid en motivatie van werknemers om, via de ondernemingsraad, zich in te spannen voor geïntegreerde zorgsystemen vindt weinig wettelijke steun. Ik schreef al: in de (vernieuwde) Arbowet zijn te weinig expliciete aanknopingspunten te vinden – en juist daar zou het voor de hand liggen. Wat overblijft is een voorgenomen uitbreiding van art. 28 wor: het stimuleringsartikel. Toegevoegd wordt een bepaling op grond waarvan de ondernemingsraad zich ook kan gaan bezighouden met het bedrijfsinterne milieu. Maar de bepaling is vooral symbolisch: niks hoeft en over integratie van zorgsystemen gaat het al helemaal niet.

Tot slot naar aanleiding van recente of op stapel staande wetgeving nog het volgende. Ik schreef hierboven dat bij de vernieuwing van de Arbowet op basis van de EG-richtlijn van 1989 wellicht kansen zijn gemist. Dat wil niet zeggen dat er tijdens de parlementaire behandeling in het voorjaar van 1993 niet is gepraat over integratie of synergie van arbeidsomstandighedenbeleid, milieuzorg en kwaliteitszorg van produktie en produkten. Alleen: vanuit een andere

¹⁵ Vgl. TK 1993-1994, 23 400, hfdst. XV, nr. 2, p. 44-45.

optiek en vooralsnog uitdrukkelijk niet met de bedoeling om in de Arbowet bepalingen met een dergelijke strekking op te nemen. Het ging om een motie, die ook werd aanvaard, waarin aan de minister werd gevraagd om een 'samenhangend beleidskader' te ontwikkelen waarin de voorschriften omtrent de drie beleidsgebieden op elkaar zouden worden afgestemd. De achterliggende bedoeling was de volgende: terwijl het preventiebeleid inzake ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid wordt aangescherpt, worden bedrijven ook nog eens geconfronteerd met stringenter milieu-eisen en met richtlijnen inzake kwaliteitszorg. Ware het nu niet verstandig om een en ander op elkaar af te stemmen, vroegen de indieners van de motie ietwat retorisch. Ja, in beginsel wel, zou ik uiteraard met de minister zeggen. Maar, anders dan hij kennelijk?, zie ik nog niet voor me hoe dat praktisch gestalte zou moeten krijgen.¹⁶

Samenvattend: er is geen sprake van een kwaliteitsrevolutie in de onderneming zoals De Gier die bedoelt en die is op basis van (voorgenomen) beleid en wetgeving vooralsnog ook niet te verwachten. De enige echte impulsen voor zo'n revolutie zouden moeten worden gevormd door tastbare financiële en economische voordelen.

1.2 De kwaliteitsrevolutie, de arbeidsverhoudingen en de verzorgingsstaat

Ik kom nu terug op de andere kwaliteitsrevolutie die De Gier heeft genoemd: die in de arbeidsverhoudingen tegen de achtergrond van een stagnerende verzorgingsstaat. Of zoals de eerste zin van zijn betoog luidt: 'Gelijktijdig en in samenhang met de op gang zijnde gestage ontmanteling van de verzorgingsstaat verandert ook het karakter van de Nederlandse arbeidsverhoudingen.' Ik zet daar vraagtekens zij. Eerst bij de gestage ontmanteling of stagnerende verzorgingsstaat. Nu alweer zo'n vijftien jaar geleden

¹⁶ TK 26 mei 1993, p. 72-5164.

verscheen een bundel opstellen met als titel 'De stagnerende verzorgingsstaat'.¹⁷ De problemen die toen gesignaleerd werden zijn (merkwaardigerwijze?) nog goeddeels dezelfde. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de arbeidsverhoudingen derhalve (alleen) onder die invloed, zelfs revolutionair, gewijzigd zouden zijn. Ik weet ook niet of je kunt spreken van een 'gestage ontmanteling' van de verzorgingsstaat. Het is wel duidelijk dat in de jaren negentig beslissende keuzen gemaakt moeten worden over een duurzame verzorgingsstaat. Met name met betrekking tot de rol van de overheid binnen de sociale zekerheid en de quartair sector. 'Het groeiende volume van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is de afgelopen jaren het meest hardnekkige en beleidsresistente probleem van de Nederlandse verzorgingsstaat gebleken.'¹⁸ Daar staat bijvoorbeeld tegenover dat een landenvergelijkende analyse laat zien dat Nederland een relatief gelijkmatige inkomensverdeling heeft, dat een sociaal-economische achterstand op zich nog niet leidt tot een groter sociaal isolement en dat een meerderheid van de bevolking vindt dat de overheid verantwoordelijk moet zijn voor de handhaving van het sociaal minimum, en werklozen een behoorlijke levensstandaard moet garanderen.¹⁹ Bovendien is over de wenselijkheid van een maximale arbeidsparticipatie in de jaren negentig meer consensus dan voorheen.²⁰ En wanneer er fors ingegrepen wordt in het sociaal-zekerheidsstelsel zoals bij de Wet Terugdringing beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen het geval is kan het tumult erover wellicht zelfs ook positief gewaardeerd worden (zoals onlangs gebeurde): 'Een land is nog steeds een verzorgingsstaat zolang wijzigingen van essentiële delen van de sociale zekerheid niet in een handomdraai te verwezenlijken zijn.'²¹ Kortom, niet alles dient zo snel als kommer en

17 J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom Meppel, 1978.

18 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk 1992, p. 6 en 15.

19 Sociaal Cultureel Rapport, t.a.p. p. 16 en 17.

20 Sociaal Cultureel Rapport, t.a.p. p. 13.

kwel gekwalificeerd te worden en in elk geval lijkt me het gemak waarmee de epitheta 'stagnerend', 'afkalvend', 'gestaag ontmantelend' in relatie tot de verzorgingsstaat gebruikt worden – en niet alleen door De Gier – nog al eens voor relativering vatbaar.

Ook al is het dan wat mij betreft veel minder dan De Gier dat in samenhang met de ontmanteling van de verzorgingsstaat ziet, kan er desondanks toch gesproken worden over een revolutie in de arbeidsverhoudingen? In elk geval niet als dat gerelateerd wordt aan de kwaliteitsrevolutie in de onderneming. Ik heb hierboven al geschreven dat die immers in de praktijk nauwelijks bestaat. Ik geloof eigenlijk dat er op het gebied van de arbeidsverhoudingen helemaal niet van een revolutionaire ontwikkeling kan worden gesproken. Zeker, er zijn veranderingen. Vaak wordt in dit verband verwezen naar het artikel in 1988 van Reynaerts over kantelende posities in de arbeidsverhoudingen, kantelend in de zin van een verschuiving van de machtspositie van de werknemers naar de werkgevers en in de zin van een terugtrekkende overheid.²² Toen in 1991 het Hugo Sinzheimer Instituut een debatmiddag organiseerde onder de door Reynaerts geïnspireerde titel gekantelde arbeidsverhoudingen, werd echter aan de essentie van de analyse van Reynaerts nauwelijks of niets afgedaan.²³ Revolutie? Bovendien: veeleer dan de kwaliteitsrevolutie in de onderneming zijn het andere factoren die het stelsel van arbeidsverhoudingen (en van het sociaal recht!) beïnvloeden. De meest dominante daarvan lijken mij te zijn in de eerste plaats de internationalisering met als belangrijk kenmerk óók de groeiende concurrentie tussen lan-

21 J. Riphagen, De TBA nader beschouwd, SR, 1993, p. 243. Dit standpunt moet overigens naar mijn smaak wel gerelativeerd worden omdat immers het tumult bij de voorgeschiedenis van een wetsontwerp niet zoveel zegt over het uiteindelijke resultaat, dat wel degelijk een desastreuze uitwerking kan hebben op essentiële onderdelen van de verzorgingsstaat.

22 W.H.J. Reynaerts, Kantelende posities; arbeidsverhoudingen in een keertijd???, in: Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners, Den Haag 1985.

23 Inleidingen en verslag in: Gekantelde arbeidsverhoudingen, Sinzheimer Cahiers, 2, Alphen a/d Rijn, 1991.

den met een betrekkelijk lage standaard op het gebied van bijvoorbeeld beloning en bescherming van werknemers en in die zin ook uitnodigend voor ondernemers, en landen als Nederland, waar die standaard nog betrekkelijk hoog ligt en in de tweede plaats de technologische ontwikkelingen die zeer direct invloed uitoefenen op de hoeveelheid arbeidsplaatsen, de kwaliteit van de arbeid, de flexibiliteit, en de mate waarin groepen werknemers het al dan niet kunnen blijven bolwerken in de onderneming.²⁴ Op een aantal van de genoemde aspecten kom ik hieronder terug.

Zelfs ondanks deze invloeden lijken mij de ontwikkelings-tendensen in de arbeidsverhoudingen niet zo spectaculair te zijn. De belangrijkste tendens blijft waarschijnlijk die van de decentralisatie, waarbij zij aangetekend dat de vakbeweging zich steeds minder onverzettelijk toont tegen bemoeienis van de ondernemingsraad met de (primaire) arbeidsvoorwaarden (een gedachte die in de FNV-nota van 1987 'Werken in het jaar 2000' nog 'met klem' werd verworpen). Illustratief voor de betrekkelijke continuïteit en stabiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen is onder meer dat de vakbeweging, hoewel teruglopend in getal en wellicht invloed, nog steeds op gelijke voet met de werkgeversorganisaties opereert in de belangrijkste sociaal-economische adviesorganen, dat nog steeds veel méér werknemers onder een bedrijfstak-cao dan onder een ondernemingsniveau vallen, (al neemt het aantal van de laatste toe, ten koste van de eerste) en dat, op een ander vlak, het aantal van door staking verloren arbeidsdagen nog steeds zeer gering is. Kortom en nogmaals: ook hier geen revolutie, wel ontwikkeling, en niet in de zin van autonome ontwikkeling, maar in de zin van accommodatie: accommoderende arbeidsverhoudingen.

²⁴ Vgl. ook A.T.J.M. Jacobs, *De ondermijning van het sociaal recht*, SR, p. 36-39, die onder meer de internationalisering van het bedrijfsleven de 'allerbelangrijkste ondermijningsfactor' van het sociaal recht noemt, t.a.p. p. 38.

2 Deregulering en zelfregulering

De relatie tussen de zgn. kwaliteitsrevolutie in de onderneming en de toegenomen deregulering/zelfregulering is niet duidelijk. Is het laatste voorwaarde voor het eerste? Hoezo dan?

In elk geval zijn de argumenten voor dereguleren en zelfreguleren niet altijd even sterk.

Toelichting

De Gier meent dat 'het accent in het stelsel van arbeidsverhoudingen zich gedurende de afgelopen jaren overduidelijk heeft verplaatst van het statelijk niveau naar het niveau van de onderneming'. Vervolgens blijkt volgens hem dat het bedrijfsbeleid 'momenteel een nieuwe hausse ervaart middels introductie van human resources management en total quality management'. Echter: 'Kijken we naar de praktijk van de kwaliteitsrevolutie dan valt op dat zowel de bedrijfsautonome ontwikkelingen op het vlak van kwaliteit (HRM en TQM) als (...) veelal nog in de kinderschoenen staan. (...) Desondanks kunnen we concluderen dat de arbeidsverhoudingen op bedrijfsniveau sterk aan verandering onderhevig zijn. Zelfregulering wordt het nieuwe formatieve beginsel.' Deze mededelingen, gelezen zowel in onderlinge samenhang als afzonderlijk, lijken mij aanvechtbaar.

In de eerste plaats geloof ik niet dat gesproken kan worden van een 'overduidelijke' verplaatsing van het stelsel van arbeidsverhoudingen van het statelijk naar het ondernemingsniveau. Hooguit kan geconstateerd worden dat er een voorzichtige decentralisatietendens is van het niveau van de bedrijfstak naar dat van de onderneming. Ik heb daar hierboven al over geschreven in verband met de betrekkelijke stabiliteit van onze arbeidsverhoudingen. Van een hausse in het sociaal bedrijfsbeleid ten gevolge van TQM en HRM is ook geen sprake: ook daar schreef ik al over. En bovendien kan ik toch niet anders concluderen – ondanks wat

hij er verder over schrijft – dat De Gier dat met me eens is waar hij immers constateert dat TQM en HRM nog in de kinderschoenen staan. Toch wil De Gier die revolutie van de arbeidsverhoudingen in de onderneming nu eenmaal en die moet dan maar komen van zelfregulering als nieuw formatief beginsel. Als ik het goed zie is de relatie die ik me kan voorstellen bij dereguleren, zelfreguleren en kwaliteitszorg deze dat vanuit een filosofie van de terugtredende overheid diezelfde overheid er toch voor wil zorgen dat aan bepaalde, door haar op te leggen, eisen en doelstellingen wordt voldaan door het stimuleren en eventueel opdragen van zelfregulering in de vorm van onder meer (synergie van) zorgsystemen (kwaliteitszorg) en vervolgens de normalisatie en de certificatie daarvan. Dit betekent dus dat het de bedoeling is dat het dereguleren door de overheid gevolgd wordt door het zelfreguleren in de onderneming – en kennelijk vindt De Gier dat ook. Dat betekent weer dat er in de praktijk vaak geen sprake zal zijn van deregulering. Alleen de bron wordt een andere, maar het resultaat is vaak een nog gedetailleerder regelgeving. Bovendien – en ook dat is kennelijk De Giers bedoeling – zal het vaak gaan om wettelijk voorgeschreven zelfregulering, en dat roept weer een nieuwe gelaagdheid in het leven.²⁵ Kennelijk moeten de voordelen van dereguleren niet zozeer gezocht worden in minder regels maar in het feit dat de overheid ze niet geeft.

Welke zouden dan die voordelen moeten zijn? De Gier noemt vergelijkende studies op het vlak van regulering van milieu en arbeidsomstandigheden in de Verenigde Staten en in Groot Britannië. Ik vermag niet in te zien hoe déze studies een pleidooi kunnen vormen voor zelfregulering. In Amerika is de reguleringsstijl ten aanzien van de genoemde onderwerpen sterk regel-georiënteerd en rigide. In Groot Brittannië is die flexibel en weinig formeel. Bij overtredingen is rechterlijke vervolging in de Verenigde Staten gebruikelijk; in Groot Brittannië daarentegen uitzonderlijk. Vervolgens blijkt uit onderzoek dat in de Verenigde Staten

25 Vgl. C.H.J.M. Kortmann, *Ontregeling*, Nijb 1993, p. 1375-1380, met name p. 1378.

direct in verband met de reguleringsstijl de milieu- en arbeidsomstandighedenproblematiek vaak onderwerp is van heftige (politieke) conflicten. Dit is anders in Groot Brittannië. Bovendien ervaart het Britse bedrijfsleven de regels als meer legitiem dan in de vs, ook al omdat het inspectieapparaat er minder streng optreedt. De Gier: 'De conclusie is dat vanuit het oogpunt van conflictpotentie de Britse zelfreguleringstraditie superieur is aan de meer dirigistische benadering.' Zeker, dat zal best. Maar dáár gaat het toch niet om? Het gaat er toch niet om of bepaalde belangrijke doelstellingen zoals hier arbeidsomstandigheden en milieu belangrijke (politieke) conflicten met zich meebrengen? Het gaat uiteindelijk toch om de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en het milieu? Zou De Gier, wetende het antwoord op die vraag, nog zo positief zijn over de Engelse benadering? In elk geval lijkt mij dit onderzoek op geen enkele manier pleiten voor zelfregulering.

Maar De Gier noemt méér motieven. Met instemming memoreert hij dat in 1974 in Engeland de Health and Safety at Work Act werd ingevoerd die beoogt om de zelfregulering in ondernemingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden te bevorderen. Het gaat om een in algemene termen geformuleerde raamwet waarin voornamelijk algemene verplichtingen voor de werkgever zijn opgenomen. Een vergelijkbare raamwet is onze Arbeidsomstandighedenwet. Maar het punt is nu juist dat uit alle onderzoeken die over de receptie en werking van de Arbowet gehouden zijn die beoogde zelfwerkzaamheid niet of onvoldoende in de praktijk gestalte krijgt, met als gevolg dat de doelstellingen van de Arbowet eveneens niet of onvoldoende gehaald worden.²⁶ Ik kom er hieronder nog op terug, maar zou dat geringe succes wellicht (ook) niet veroorzaakt kunnen worden door de machtsverhoudingen in de onderneming waarin werknemers niet zo erg veel invloed hebben als het erop aankomt? En waarin zij wellicht on-

²⁶ Vgl. bijv. naast diverse deelonderzoeken en studies I.T.S. De Arbowet in uitvoering. Een onderzoek naar ervaringen in de praktijk, Den Haag 1988; rrs, Overheid en Arbowet, Een onderzoek naar ervaringen in de praktijk, Den Haag 1989.

voldoende wettelijke steun krijgen? Hoe het ook zij: de Arbowet is zeker niet de succesformule die de positieve kanten van zelfregulering kan schragen.

Als volgend punt noemt De Gier dat zelfregulering van betekenis is in de nieuwe Europese regels op het vlak van arbeidsomstandigheden, waarbij hij verwijst naar de Europese kaderrichtlijn van 1989 die onder meer de hierboven al besproken risico-inventarisatie en -evaluatie verplicht stelt (in de Arbowet art. 4). Ontegenzeggelijk heeft De Gier gelijk als hij schrijft dat deze richtlijn een raamkarakter heeft en middels algemene verplichtingen voor de werkgever en de werknemer een groot deel van de verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden in de onderneming legt. Maar de zelfregulerende werking van de kaderrichtlijn moet toch wel sterk gerelativeerd worden als daarbij bedacht wordt – en dat vermeldt De Gier niet – dat op basis van de kaderrichtlijn inmiddels twaalf zeer gedetailleerde richtlijnen zijn opgesteld, in inhoud variërend van gedetailleerde normen ten aanzien van het tillen van zware lasten tot de precieze tijd die iemand aan het beeldscherm mag doorbrengen. Hierbij is dus als direct gevolg van Europese regelgeving geen sprake van de mogelijkheid tot zelfregulering.

Na de bovengenoemde voorbeelden die mij dus absoluut niet overtuigen van de voordelen, laat staan de noodzaak tot zelfregulering, komt De Gier in het algemeen met een aantal sterke punten van zelfregulering: de mogelijkheid van snelle vaststelling en wijziging van regels, de hoge acceptatiegraad, de grotere eigen verantwoordelijkheid en de geringe afstand tussen regelmakers en degenen voor wie ze bestemd zijn. Als zwakke punten noemt hij: de beperkte afdwingbaarheid en handhaafbaarheid en de dreiging van organisaties om zich af te sluiten van externe ontwikkelingen (zgn. 'autopoiese').²⁷ Ik vind de voordelen maar zeer betrekkelijk.

27 Ook in het Sociaal Cultureel Rapport 1992 wordt geconcludeerd aan de hand van recente bijlagen bij de begroting van het ministerie van Justitie, dat – bij handhaving van het dereguleringsconcept – het probleem van de handhaving steeds belangrijker wordt. Sociaal Cultureel Rapport, t.a.p. p. 482-483.

Natuurlijk kan een snelle vaststelling en wijziging van regels van belang zijn, bijvoorbeeld om adequaat te kunnen reageren op maatschappelijke veranderingen, nieuwe inzichten e.d., maar kan dat niet gaan ten koste van de zorgvuldigheid en evenwichtigheid? Bovendien zou het gebruik maken van de mogelijkheid tot snelle wijziging wel eens ten koste kunnen gaan van rechtszekerheid, voorzienbaarheid, kenbaarheid, kortom 'vastigheid'. Een hoge acceptatiegraad is belangrijk, maar het is wel de vraag ten koste waarvan dat gaat (zie bijv. het hierboven aangehaalde onderzoek naar de vergelijking Verenigde Staten-Groot Brittannië) en dan: hoge acceptatiegraad van wie? Zo is het in een onderneming zeer wel denkbaar dat per regel de acceptatiegraad van de werkgever verschilt van die van de werknemers, al is dat tot op zekere hoogte natuurlijk vaak onvermijdelijk. De grotere eigen verantwoordelijkheid lijkt me alleen een zelfstandig argument als die ook feitelijk wordt waargemaakt en als dat niet zou gebeuren via overheidsregulering. De geringe afstand tussen regelmaker en adresant is evident, maar waarom zou dat zo'n sterk punt zijn?

Kortom, de argumenten pro lijken mij niet alle zo sterk – al leiden ze natuurlijk niet tot de meedogenloze conclusie dat zelfregulering uit den boze zou moeten zijn. (Dat zou ik ook niet willen. Bovendien wordt en moet er natuurlijk ook van alles in een onderneming geregeld worden. Het gaat hier toch vooral om regulering waarvan de vraag gesteld kan worden: moet deze wel door de overheid gebeuren?)

Als zwakke punten van zelfregulering noemde De Gier de handhaafbaarheid en de neiging van organisaties tot afsluiting (autopoiese). Voor de problemen van handhaafbaarheid geeft De Gier geen oplossing, maar voor het andere probleem zou reflexief recht kunnen dienen als correctiemechanisme: de regulering van de zelfregulering. Of, zoals dat door de WRR wordt genoemd: wetmatig geconditioneerde zelfregulering.²⁸ Doelstellingen van overheidsbeleid worden via basisnormen in de wet vastgelegd. De

²⁸ WRR, *Rechtshandhaving*, Rapporten aan de regering, Den Haag, 1988, p. 48-49.

praktijk geeft vervolgens de nadere, concrete inhoud.²⁹ Het is ook het achterliggende idee bij de toekomstige vormgeving van de Arbowet, zoals dat blijkt uit het Integraal Beleidsplan Arbeidsomstandigheden.³⁰ Ook bij deze benadering heb ik grote vraagtekens. In de eerste plaats begrijp ik niet wat ik me moet voorstellen bij het voorstel van De Gier om deze correctiefunctie van de overheid via haar beleid te differentiëren naar verschillende typen van bedrijven. Het lijkt me dat dit in elk geval de regel-dichtheid – en daarmee de onduidelijkheid – alleen maar zal versterken. Maar nog belangrijker – en ik heb het hiervoor al betoogd naar aanleiding van de implementatie van de Arbowet – als het niet van onmiddellijk economisch en financieel belang wordt geacht in de ondernemingen komt er in de praktijk kennelijk weinig van terecht. Voor het bedrijfsleven moet de noodzaak van zelfreguleren vertaald kunnen worden in het nut voor het bedrijfsbelang. Zelfregulering zal er alleen kunnen komen als ondernemers daar een voordeel van verwachten, gerelateerd aan de situatie zonder zelfregulering. ‘De belangrijkste drijfveer van ondernemers voor de vaststelling van zelfregulering is daarom eigenbelang.’³¹

Ernstiger nog wordt het als de overheid, i.c. de wetgever, zelfs haar correctiefunctie niet wenst uit te voeren. Een illustratief, en bedroevend dieptepunt in dit opzicht vormt de lijdensweg van een wettelijke regeling van het klachtrecht in de onderneming. Het voert te ver om er hier nader op in te gaan, maar wanneer na zo’n twintig(!) jaar van voorbereiding met adviezen van SER, commissies deregulering, Raad van State uiteindelijk een uiterst sober wetsontwerp (alleen een opdracht plus enkele summiere procedurele regels) de Tweede Kamer bereikt wordt het na de schriftelijke voorbereiding alsnog afgeschoten door een meerderheid van de Kamer. Een soortgelijk verhaal zou gehouden kunnen worden

29 Vgl. ook: M. van Driel, *Zelfregulering als alternatief voor wetgeving*, SEW, p. 414-435, met name p. 416.

30 TK 1992-1993, 22 950, nr. 1.

31 M. van Driel, t.a.p. p. 421.

over een wettelijke regeling van het vakbondswerk in de onderneming.

Naast de minpunten van deregulering die De Gier al noemt wil ik wijzen op wat zijns inziens het belangrijkste bezwaar vormt tegen zelfregulering in de onderneming: de ongelijkwaardigheid van de betrokken partijen, werkgevers en werknemers. Het gaat hierbij niet eens zozeer om – een algemeen nadeel van zelfregulering – het ontbreken van democratische controle, maar om het feit dat het overlaten aan de ‘interne sociale dynamiek’ in de onderneming vaak eenzijdig zal uitpakken ten faveure van de werkgever. Zelfregulering in de onderneming veronderstelt tenminste enige gelijkwaardigheid van partijen in die onderneming. En die is er niet vanzelfsprekend. Werknemers zijn in het algemeen niet in staat om voldoende ‘countervailing power’ in dit opzicht te organiseren. De overheid dient dan een betrouwbare bondgenoot te zijn. Wettelijke conditionering van de zelfregulering is in dit opzicht waarschijnlijk niet voldoende.

3 De werknemer

Begrippen als individualisering, emancipatie, onafhankelijkheid, weerbaarheid e.d. zijn nog steeds niet van toepassing op grote groepen werknemers. Vakbonden en ondernemingsraden kunnen dit onvoldoende compenseren. Er zijn geen aanwijzingen dat dit beeld zich zal wijzigen. Deze gegevens vormen een belangrijke barrière voor het concept van zelfregulering in de onderneming.

Toelichting

Ongetwijfeld is er een belangrijk maatschappelijk proces gaande waarin een begrip als individualisering dominant de toon aangeeft. Maar de impact van individualisering moet nu ook weer niet overdreven worden. Voor grote groepen is er op dit punt nog niet zoveel

veranderd. In elk geval is het niet zo – zoals door sommigen wel beweerd, of in elk geval gesuggereerd wordt – dat individualisering de samenleving op z'n kop heeft gezet. 'Meestal berusten dergelijke constatering op zogeheten pars pro toto generalisaties, waarbij een enkele maatschappelijke groepering – de nieuwe middenklasse, de yuppies, de welgestelde bejaarden – als model voor de gehele samenleving staat. Dit is meestal niet terecht.'³² Dit geldt ook voor werknemers: er zijn de goed opgeleide, geëmancipeerde en calculerende werknemers die zeer effectief voor de eigen zaak kunnen opkomen, die daar geen vakbond voor nodig hebben, en tegen de op maat verrichte prestatie een op maat gerichte beloning wensen en er zijn nog steeds de groepen werknemers die in een strakke hiërarchie werken, onaangenaam werk verrichten onder slechts arbeidsomstandigheden tegen een relatief lage beloning en die de vakbonden hard nodig hebben: laag opgeleiden, buitenlandse werknemers, groepen ouderen en jongeren, deeltijdwerkers, thuiswerkers. Zij ervaren dagelijks de nog steeds bestaande afhankelijkheidsrelaties en machtsverschillen in de onderneming. Dit machtsverschil op het niveau van de onderneming kan door de vakbeweging onvoldoende gecompenseerd worden. De invloed van de vakbeweging op centraal en bedrijfstakniveau is al minder geworden, maar de invloed op ondernemingsniveau is zonder meer zeer beperkt.³³ Wil de vakbeweging ook in de toekomst haar correctiefunctie, haar compenserende functie vervullen dan dient met name de vakbondsrol op ondernemingsniveau te worden versterkt. Dit vereist wijzigingen in beleid en organisatorische opbouw van de vakbeweging. Daarnaast dient het vakbondswerk in de onderneming wettelijk gesteund te worden.³⁴

Maar zoals ik hierboven al kort vermeldde: nadat het wetsont-

32 M.R. van der Loo, *De individuele factor*, Osmose, september 1993, p. 8.

33 J.C. Looise, *Werknemersvertegenwoordiging op de tweesprong, Vakbeweging en vertegenwoordigend overleg in veranderende arbeidsverhoudingen*, Alphen a/d Rijn, 1989, p. 80-81.

34 J.C. Looise, t.a.p. p. 3889.

werp vakbondswerk in de onderneming in 1980 werd ingediend, werd het na een lange lijdensweg tien jaar na de indiening in 1990 ingetrokken.³⁵ Geen wettelijke regeling dus, maar een aanbeveling van de Stichting van de Arbeid aan de ondernemer om voorzieningen te treffen, tenminste als de vakbonden daar om vragen, en dan nog alleen van toepassing bij harmonieuze verhoudingen – althans niet bij ernstige conflicten.³⁶

De ondernemingsraad kan wel voor tegenwicht zorgen tegen een eenzijdige gezagsuitoefening door de werkgever maar zijn invloed is beperkt. Uit onderzoek is gebleken dat hoewel ondernemingsraden steeds méér gebruik maken van hun bevoegdheden de effectiviteit van hun bemoeienis het grootst is als het gaat om uitvoeringsmaatregelen op sociaal gebied, maar minder wordt naarmate de besluiten te maken hebben met belangrijke economische en strategische aspecten.³⁷ Ten aanzien van de bemoeienis van ondernemingsraden met arbeidsomstandigheden en milieu blijkt dat deze in het algemeen onvoldoende is.³⁸ Daar komt bij dat er een aantal factoren is waardoor de positie van sommige werknemers nog kan verslechteren.

In de eerste plaats zijn dat de technologische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen haaks staan op het streven naar een verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Door de toenemende complexiteit kan een afnemende autonomie ontstaan en een toename van eenzame arbeidsplaatsen. Dat is dus tegengesteld aan wat art. 3 van de Arbwet beoogt en wat door De Gier wordt gezien als een wettelijke ondersteuning van de sociotechnische benadering (zie hierboven). Diezelfde complexiteit kan ook veroorzaken dat de hierboven genoemde – en toch al gemarginali-

35 TK 1980-1981, 16 703, nrs. 1-3; TK 1990-1991, 21 900, hoofdstuk xv, nr. 2, p. 33.

36 Zie hierover ook mijn *Ter Visie* in SR 1990, p. 75, en het commentaar daarop met mijn nawoord in SR 1990, p. 183-184.

37 S.C. Looise en F.G.M. de Lange, *Ondernemingsraden, bestuurders en besluitvorming*, ITS Nijmegen/Faculteit bedrijfskunde, Enschede, 1987.

38 Vgl. bijv. COB/SER, *Betrokkenheid van werknemers bij milieuzorg*, Den Haag 1992.

seerde werknemers – nog meer op achterstand raken en uit de boot vallen.

In de tweede plaats de internationalisering van het bedrijfsleven. Naast de hierboven al genoemde fenomenen van sociale dumping, het gebruik maken van de mogelijkheden die landen bieden met lage lonen en geringe rechtsbescherming van werknemers is de zeggenschap van werknemers naarmate de onderneming internationaler werkt of multinationaler is, evenredig minder. In de derde plaats kent de individualisering in het bedrijfsleven een opmerkelijke tegenhanger: de door de 'corporate identity' vereiste uniformering. Vreeman heeft hier onlangs op gewezen. 'De geïndividualiseerde werknemer wordt vanuit de bedrijfsleiding geconfronteerd met begrippen als 'clubgevoel', teamwork of onderling vertrouwen. Dit zijn begrippen die integraal onderdeel uitmaken van de ondernemingsdoelstelling; in plaats van aandacht voor de formele rechtspositie van de werknemer, gaat de aandacht uit naar de werknemer als 'familielid'.³⁹ Het zal duidelijk zijn dat deze culturele gelijkschakeling op ondernemingsniveau zowel haaks staat op een aantal al genoemde welzijnsbeginselen in de Arboret (sociotechniek) als op een effectieve uitoefening van medezeggenschapsrechten. In de vierde plaats kan ook het door De Gier genoemde concept van de sociotechniek – met als belangrijkste kenmerk de introductie van autonome taakgroepen op de werkvloer – onbedoelde effecten veroorzaken: het kan ook hierbij gaan ten detrimente van de uitoefening van formele medezeggenschapsbevoegdheden en er bestaat de kans op een verschaalde promotiekansenstructuur. Willen 'klasseverschillen' in de onderneming minder worden, wil de kwaliteit van de arbeid groeien, dan zullen toch naast wettelijke en organisatorische maatregelen om de vakbeweging meer steun te geven in de onderneming eerst de technologische vernieuwing en de organisatie van de productie en van de arbeid daarop moeten worden afgestemd.⁴⁰ En daar ziet het vooralsnog niet naar uit.

39 Ruud Vreeman, *De PvdA, de wereld van de arbeid en de 'doorsnee' werknemers*, Socialisme en Democratie, 1993, p. 24-32, met name p. 27.

Ik vind dat bovengenoemde aspecten door De Gier onvoldoende zijn onderkend. Een pleidooi voor zelfregulering in de onderneming maskeert het feit dat grote groepen werknemers in een van de werkgever afhankelijke positie zitten en blijven zitten en dat de vakbeweging en de ondernemingsraden dat onvoldoende compenseren. Zelfregulering zal dan – ook de zgn. geconditioneerde – snel leiden naar het overlaten aan de werkgever al dan niet samen met de niet zo van de bedrijfshiërarchie afhankelijke, goed opgeleide werknemers. De overheid dient daarom, juist ten aanzien van de zwakke groepen werknemers, haar oude functie in het sociaal recht, namelijk het geven van juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid, nooit op te geven.⁴¹

4 Wetgeving dient een belangrijke bron van het sociaal recht te blijven

Toelichting

Eigenlijk zou deze stelling ook kunnen dienen als een conclusie bij het voorafgaande. Zelfregulering is kennelijk in de mode, maar het concept overtuigt mij allerminst, althans als het gaat om zelfregulering in de onderneming zoals op het gebied van arbeidsomstandigheden waarbij zulke belangrijke waarden in het geding zijn als veiligheid en gezondheid van werknemers – De Gier noemt dit onderwerp regelmatig als voorbeeld. Dit blijft voor mij gelden, ook al zou een belangrijk negatief gevolg van zelfregulering (de afsluiting ten opzichte van de omgeving: autopoiese) gecorrigeerd kunnen worden door de regulering van overheidszijde van de

40 B. Steijn en M. de Witte, De januskop van de industriële samenleving. Technologie, arbeid en klassen aan het begin van de jaren negentig, Alphen a/d Rijn, 1992, p. 299-300.

41 Vgl. ook P.F. van der Heijden, Post-industrieel Arbeidsrecht, NJB, 1993, p. 297-303, met name p. 302 en 303.

zelfregulering in de onderneming (allopoiese), het terrein van het reflexief recht. Dit lijkt mij immers alleen maar te kunnen ‘werken’ als er binnen de onderneming sprake is van gelijkwaardige partijen. Dit aspect wordt naar mijn smaak veronachtzaamd, ook al wijst De Gier wél op recent onderzoek naar de ontwikkelingen van de arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau in Groot Brittannië waaruit blijkt dat doorgaans méér aandacht wordt besteed aan human resources management als in de onderneming vakbonden actief zijn. Zolang het met een effectieve invloed van de vakbeweging op ondernemingsniveau zo slecht gesteld is als nu, en ook de ondernemingsraad dat onvoldoende kan compenseren, is ook reflexief recht als correctie op de zelfregulering in de onderneming niet de oplossing.

Dat betekent, ik herhaal het nogmaals, ter bescherming van de nog steeds grote groepen werknemers die een zwakke tot soms marginale positie hebben in de onderneming, dat de overheid via wetgeving de waarborgfunctie van het sociaal recht gestalte blijft geven.

Nog een algemene opmerking over het sociaal recht. Het lijkt er wel eens op dat ten aanzien van het recht, met name ten aanzien van het sociaal recht, naar mijn mening ten onrechte, wordt uitgegaan van een zeker economisch, technologisch, cultureel, ja zelfs modieus determinisme. Dat ontkent de functie van het (sociaal) recht. Natuurlijk ondervindt het recht de gevolgen van de economische, sociale, culturele etc. maatschappelijke infrastructuur. Maar tegelijk gaat het niet alleen om de macht van die feiten, waar het recht dan maar achteraan hobbelt. Het recht vormt ook een normatief concept, een toetsingskader zeker waar het gaat om (sociale) grondrechten. Het kader moge dan meebuigen, het blijft ook grenzen aangeven. Dat is de Januskop van het recht. Of, in de woorden van A.A.G. Peters: ‘De leidende ideeën van het moderne recht en de beginselen van de burgerlijke rechtsstaat, een cultureel erfgoed van de westerse politieke geschiedenis, hebben, ondanks hun particularistische oorsprong en setting – die van een kapitalistische klassenmaatschappij – een onvervangbare en uni-

versele zin voor het streven naar een rechtvaardige samenleving en voor de emancipatie van de mensheid. Het recht verwijst naar een rechtvaardige en vrije samenwerking, en het verschaft de criteria aan de hand waarvan kritiek op het bestaande recht eerst mogelijk is.⁴²

⁴² A.A.G. Peters, *Recht als vals bewustzijn*, in: *Recht, macht en manipulatie*, Utrecht/Amsterdam, 1976, p. 189.

De Gier beschrijft vanuit het vertrekpunt van gekantelde arbeidsverhoudingen, van accentverschuivingen van overheid naar onderneming, een kwaliteitsrevolutie in ondernemingen. 'Total quality management' en 'human resources management' staan daarin centraal. Ter vergelijking geeft hij inzicht in de Amerikaanse en Engelse situatie. Zelfsturing in de onderneming komt meer en meer in de plaats van op onderneming gerichte arrangementen van overheidswege. Dit brengt niet alleen gevolgen met zich mee voor het management en de werknemers, maar ook meer in het algemeen voor het arbeidsrecht en de arbeidspolitiek.

Geers daarentegen betwijfelt dat er sprake is van een kwaliteitsrevolutie en meet dit af aan recente - afgeketste - wetgeving en de positie van de vakbeweging. Hij zet vraagtekens bij de door De Gier geschetste voordelen van zelf-regulering in het licht van de functie van de overheid in het sociaal recht, die hij beschrijft als 'het geven van juridische compensatie voor feitelijke ongelijkheid'.

ISBN 90-6092-772-9



9 789060 927724