

Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling

onder redactie van:

Dr. A.G. Nagelkerke

Dr. A.C.J.M. Wilthagen

**Nederlandse Vereniging
voor het
Onderzoek van Arbeidsverhoudingen**



VERENIGING VOOR
ARBEIDSRECHT

Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling

Eenheid en verscheidenheid van sectoren

Vereniging voor Arbeidsrecht

Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht

nr. 32

Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling

Eenheid en verscheidenheid van sectoren

Redactie

Dr. A.G. Nagelkerke
Dr. A.C.J.M. Wilthagen

Met bijdragen van:

Dr. A.G. Nagelkerke
Dr. A.C.J.M. Wilthagen
Dr. P. Leisink
Drs. H. Leisink
Drs. A.A.G. van Liempt
A. van Uffelen
Dr. M.J.S.M. van der Meer
H. Strating
Drs. F. Vos
Mr. dr. W.G.M. Plessen
Drs. Chr. P. Moll
Dr. F.H. Tros

Aanbevolen citeertitel
Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling, Reeks VvA 32
Deventer 2002

Secretariaat VvA
Postbus 132, 3440 AC Woerden, tel.: 06 51108682, fax: 0348-434701

Omslagontwerp: Studio Anne Tryti, Noorwegen

ISBN 90 Y00 1586 5

© 2002, Vereniging voor Arbeidsrecht

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

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor verschuldigde wettelijke vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	xi
-----------------	----

Lijst met afkortingen	xv
-----------------------------	----

1 DE ARBEIDSVERHOUDINGEN AAN HET BEGIN VAN DE 21STE EEUW. OP WEG NAAR EEN INSTITUTIONEEL MOZAÏEK

Dr. A.G. Nagelkerke en dr. A.C.J.M. Wilthagen

1.1	Patronen van arbeidsverhoudingen	1
1.2	Het Nederlandse model van arbeidsverhoudingen	3
1.3	Veranderingen van scale en scope: arbeidsverhoudingen in ontwikkeling	7
1.3.1	Technologie en economie (TE)	8
1.3.2	Sociale, culturele en politieke ontwikkelingen (SCP)	10
1.4	Tendensen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen	11
1.5	Van centrale lijnen naar een sectorale en lokale mozaïek	17

2 ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE GRAFIMEDIA-SECTOR. TOENEMENDE DIFFERENTIATIE: HET EINDE VAN DE CAO ALS INTEGRATIEKADER?

Dr. P. Leisink en drs. H. Leisink

2.1	De transformatie van de grafische industrie in de jaren negentig	20
2.1.1	Structuur van de industrie	20
2.1.2	Structuur van de werkgelegenheid	21
2.1.3	Omzetontwikkeling	22
2.1.4	Oorzaken van de veranderingen in de industrie ..	22
2.1.5	Technologische ontwikkelingen	23

2.2	De Grafimedia CAO: modernisering van de arbeidsverhoudingen	26
2.2.1	De dreiging van fragmentatie	27
2.2.2	Groeiende acceptatie van differentiatie	29
2.2.3	Voorstellen voor differentiatie en decentralisatie ..	31
2.3	Veranderingen in de praktijk van de arbeidsverhoudingen	34
2.4	Externe ontwikkelingen, interne tradities en strategische keuzes	37
2.5	Conclusies	39

3 ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE ICT-SECTOR. HET AMBIVALENTE KARAKTER VAN ARBEIDSVOORWAARDENREGELINGEN

Drs. A.A.G. van Liempt en A. van Uffelen

3.1	Karakteristieken van de ICT-sector	44
3.1.1	Indeling van de sector	45
3.1.2	De (arbeids)markt	47
3.2	Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen 'in beweging'	51
3.3	Vakbonden en de ondernemingsraad: 'de Origin case' ..	55
3.4	Conclusies	59

4 MODERNISERING VAN DE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BOUW. EEN VOORZICHTIG PROCES

Dr. M.J.S.M. van der Meer

4.1	De sector in ontwikkeling	64
4.1.1	Economische groei en ontwikkeling	64
4.1.2	De nationale en internationale afzetmarkt	66
4.1.3	De positionering van bedrijven	69
4.2	De relatieve verbetering van de arbeidsmarkt	70
4.3	Verschuivingen in de collectieve arbeidsverhoudingen ..	73
4.3.1	Partijen en overlegvormen	73
4.3.2	De herwaardering van de CAO	75
4.4	Veranderingen in de structuur van de arbeidsvoorwaarden sinds 1990	76
4.4.1	Lonen en arbeidstijden	76
4.4.2	Bedrijfstakeigen regelingen	77

4.4.3	Vakopleiding	79
4.4.4	De aanpassing van de sociale zekerheid	81
4.5	Conclusies	82

5 ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE SECTOR ZORG EN WELZIJN. ARBEIDSMARKT ALLESBEPALEND

H. Strating en drs. F. Vos, m.m.v. mr. dr. W.G.M. Plessen

5.1	Kenmerken arbeid zorg- en welzijnssector	88
5.1.1	Kerngetallen	88
5.1.2	Beloningen	89
5.1.3	Ziekteverzuim	90
5.1.4	Aanspraken op de WAO	91
5.1.5	Afronding kenmerken	91
5.2	Relatie tussen de overheid en de sector zorg en welzijn	92
5.2.1	Overheid en CAO-ontwikkeling in de sector zorg en welzijn	93
5.2.2	Het post-WAGGS-model	94
5.3	Differentiatie en decentralisatie van CAO's	96
5.4	De arbeidsmarkt als bepalende factor voor de arbeidsverhoudingen: oplossingsrichtingen	97
5.5	Slotconclusies	101

6 VERANDERENDE ARBEIDSVERHOUDINGEN BIJ DE OVERHEID. LANGS DE WEG VAN GELEIDELIJKHEID

Drs. Chr.P. Moll

6.1	Normalisering: contouren van een begrip	104
6.2	Normalisering: de praktijk	108
6.2.1	Privatisering ABP	108
6.2.2	Gelijktrekking bruto-nettotraject	109
6.2.3	Het onderbrengen van overheidspersoneel onder werking van de werknemersverzekeringen (OOW)	109
6.2.4	Sectoralisatie van het georganiseerd overleg	111
6.2.5	Medezeggenschap bij de overheid	116
6.3	Veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid	120

7 DECENTRALISERENDE ARBEIDSVERHOUDINGEN. DE CASUS ARBEIDSTIJDEN

Dr. F.H. Tros

7.1	Conceptueel model	125
7.1.1	Decentralisatie	125
7.1.2	Deconcentratie	126
7.1.3	Empowerment van decentrale actoren	127
7.2	Arbeidstijden in retrospectief	128
7.2.1	Deconcentratie dominant	128
7.2.2	Decentralisatie in de jaren negentig	129
7.2.3	Empowerment als nieuwe route?	131
7.2.4	Structurele achtergronden	132
7.3	Gebruik van speelruimte	133
7.3.1	Geringe verschuiving van CAO-normen	133
7.3.2	Meer doordecentralisering	135
7.3.3	Gebruik op microniveau	138
7.3.4	CAO's	140
7.4	Decentralisering geëvalueerd	140
7.4.1	Veiligheid, gezondheid en welzijn	141
7.4.2	Arbeidstijden en zorg	141
7.4.3	Flexibilisering en medezeggenschap	142
7.4.4	Evenwichtig CAO-overleg?	142
7.4.5	Evenwichtig overleg op ondernemingsniveau?	143
7.5	Conclusies	145
7.5.1	Deconcentratie en empowerment	145
7.5.2	Georganiseerde decentralisatie	145
7.5.3	De effecten van decentralisering	146
7.5.4	De toekomst van de CAO	147

8 EPILOOG: EEN NIEUW MOZAÏEK VAN ARBEIDSVERHOUDINGEN?

Dr. A.G. Nagelkerke en dr. A.C.J.M. Wilthagen

8.1	Decentralisatie en differentiatie alom	152
8.2	Vakbeweging en werkgevers	155
8.3	Veranderingsfactoren	158
8.4	De toekomst van de CAO	160
8.5	Slot	162
Literatuuropgave		163
Over de auteurs		175

Voorwoord

Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen is zonder twijfel onderhevig aan ingrijpende veranderingen. De (bijna letterlijk op te vatten) middelpuntvliedende kracht daarbij is de decentralisatie van de collectieve onderhandelingsstructuur. Onderhandelingen en CAO's liggen niet meer in grote lijnen vast door en na centraal overleg. Integendeel, centrale onderhandelingen worden van steeds minder belang voor de arbeidsvoorwaarden en de coördinatie binnen de belangenorganisaties neemt eveneens in betekenis af. De overheid houdt zich steeds vaker op de achtergrond – met uitzondering van de discussie over ontwikkeling van de loonvorming – en de kaderende betekenis van de SER en de Stichting van de Arbeid (STAR) neemt af. Steeds meer werknemers vallen onder een ondernemings-CAO en – belangrijker – bedrijfstak-CAO's kunnen steeds vaker naar eigen inzicht van betrokken partijen worden ingevuld, per sector of onderneming.

Dit alles impliceert overigens niet noodzakelijk dat – per saldo – de CAO als instrument aan betekenis inboet. CAO's reflecteren en verdisconteren steeds vaker en sterker de groeiende diversiteit en maken daardoor nieuwe keuzes mogelijk. Inhoudelijk wordt meer dan voorheen gekeken naar de economische situatie van bedrijfstak, sector en onderneming en daarop wordt een pakket van arbeidsvoorwaarden toegesneden. De afspraken in de CAO's laten door deze ontwikkelingen dan ook steeds meer verscheidenheid zien. Verschilden sectoren en bedrijven soms al op het vlak van arbeidsmarktpositie, arbeidsomstandigheden en interne arbeidsverhoudingen, nu gaan zij zich in toenemende mate onderscheiden, en zelfs uitdrukkelijk profileren, naar arbeidsvoorwaarden en andere regelingen. Differentiatie, individualisering en flexibiliteit zijn de nieuwe trefwoorden.

Door deze ontwikkelingen is inzicht in en overzicht en begrip van de ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen op basis van algemene, vaak landelijke, ontwikkelingen niet goed meer mogelijk. Ook de groeiende betekenis van Europese regelgeving en beleidsvorming en van de internationalisering in bredere zin, versterkt deze

constatering. In het vroegere centralistische systeem leverde een analyse van landelijke ontwikkelingen door de brede werking ervan een redelijk beeld op van de bewegingen in de arbeidsverhoudingen. In het huidige meer gedecentraliseerde en pluriforme stelsel moet men het zoeklicht sterker richten op afzonderlijke sectoren om de belangrijkste ontwikkelingen en trends, alsmede de drijvende krachten daarachter, in kaart te kunnen brengen. Sectorale studies kunnen ieder afzonderlijk bouwstenen vormen ten behoeve van het dringend gewenste beeld van de 21ste-eeuwse arbeidsverhoudingen.

Dit is het uitgangspunt van de in deze uitgave bijeengebrachte studies, welke tussen april 2000 en februari 2002 zijn verschenen in *SMA*. In het eerste hoofdstuk wordt geprobeerd de hierboven aangegeven ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen systematisch te typeren. Vervolgens wordt op basis van een zoveel mogelijk gelijke opzet een vijftal sectorstudies gepresenteerd. Gekozen is daarbij voor een bedrijfstak die zich momenteel uitkristalliseert uit oude en nieuwe delen, de grafimedia-sector (hoofdstuk 2); een relatief nieuwe sector, de informaticabranche (hoofdstuk 3); een klassieke sector, in dit geval de bouw (hoofdstuk 4); een groeiende, en tegelijkertijd uiteenvallende, sector in de semi-publieke sfeer, de zorgsector (hoofdstuk 5); en, ten slotte, de grootste sector in termen van werknemers, de zich moderniserende en normaliserende overheidssector (hoofdstuk 6). Daaraan wordt een hoofdstuk gekoppeld waarin vanuit een sectorale invalshoek de regulering van arbeidstijden aan de orde wordt gesteld en bezien wordt wat daarvan de betekenis is voor de decentralisatie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen (hoofdstuk 7). De sectorstudies zijn in drie van de vijf gevallen geschreven door gelegenheidsduo's van wetenschappers met specifieke kennis van die sector en functionarissen met veel werkervaring in de praktijk van de arbeidsverhoudingen in de betreffende sector. In de bijdragen worden eerst de eigen sectorkarakteristieken naar voren gehaald: de 'erfenis' van afspraken en verhoudingen, alsmede specifieke bedrijfsmatige kenmerken als activiteiten/producten, technologie, marktpositie, positie op de arbeidsmarkt, enz. Vervolgens worden de arbeidsverhoudingen in de sector geschetst. Daarbij gaat het onder meer om de collectieve onderhandelingen, de onderwerpen en de structuur daarvan, de CAO, de partijen, medezeggenschap, regelgeving en conflictbeheersing. Niet alle aspecten komen in de bijdragen even uitgebreid aan bod – dat is afhankelijk van de relevantie ervan in de betreffende sector.

Daarna worden de significante veranderingen zowel binnen als buiten de sector beschreven, gevolgd door een analyse van de conse-

quenties daarvan voor de arbeidsverhoudingen. Uiteraard past daarbij een zoeken naar verklaringen voor de gesignaleerde veranderingen.

In een beknopt slothoofdstuk wordt geprobeerd de belangrijkste ontwikkelingsrichtingen, in de zin van eenheid en verscheidenheid, samen te vatten.

Dit boek rechtvaardigt naar onze mening de stelling dat de studie van en het debat over de Nederlandse arbeidsverhoudingen verdere verdieping en toespitsing behoeft. Meer sectoren en subsectoren moeten op hun specifieke arbeidsverhoudingen worden onderzocht, terwijl wellicht ook al aan uitbreiding van de nu nog schaarse ondernemingsstudies op het vlak van de arbeidsverhoudingen kan worden gedacht.

*Tilburg/Amsterdam,
Ad Nagelkerke en Ton Wilthagen*

Lijst met afkortingen

Lijst met afkortingen

AAC	Advies en Arbitragecommissie
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AC	Ambtenarencentrum
ACOP	Algemene Centrale van Overheidspersoneel
adv	arbeidsduurverkorting
ARAR	Algemene Rijksambtenaren Reglement
Arbowet	Arbeidsomstandighedenwet
Artw	Arbeidstijdenwet
atv	arbeidstijdverkorting
AVBB	Algemeen Verbond Bouwbedrijf
AVV	Algemeen Verbindend Verklaring
BBRA	Buitengewoon Besluit Rijksambtenaren
BMD	Besluit Medezeggenschap Defensie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie)
B&U	Burgelijke- en Utiliteitsbouw
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCOOP	Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel
CEO	Chief Executive Officer
CEP	Centraal Economisch Plan (CPB)
CGOA	Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg
CMHF	Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CONGA	Confederatie van Nevenbedrijven en Gespecialiseerde Aannemersbedrijven
CPB	Centraal Planbureau
DTP	Desk Top Publishing
EIB	Economisch Instituut Bouwnijverheid

FENIT	Federatie Nederlandse IT-industrie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FNV KIEM	FNV Kunsten, Informatie en Media
GEA	GEA Adviesgroep
GN	Grafisch Nederland
GOC	Grafisch Opleidingscentrum
GWV	Grond-, Weg- en Waterbouw
G & G-sector	Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector
ICK-CAO	CAO voor de Informatie-, Communicatie- en Kantoortechnologiebranche
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ILO	International Labour Organisation
ISO	ISO-advies (voor advies over kwaliteit-, management-, milieu- en veiligheidssystemen)
KVGO	Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen
Lisv	Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen
MEV	Macro-economische Verkenningen (CPB)
MJA	Meer Jaren Afspraken
Novaka	Nederlandse Organisatie voor de Kantoorvakhandel
Nvvr	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
NWO	Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek (organisatie ter bevordering van)
NZF	Nederlandse Zorg Federatie
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPPO	Organisatie van Prepress Ondernemingen
OR	Ondernemingsraad
OVA	Overheidsbijdrage arbeidsvoorwaarden
pvt	personeelsvertegenwoordiging
RAZW	Rapportage Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROP	Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
RSI	Repetitive Strain Injury
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid
SER	Sociaal-Economische Raad
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid
SPO bouw	Samenwerkende Prijsregelende Organisaties (bouwnijverheid)
StAR	Stichting van de Arbeid
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie)

LIJST MET AFKORTINGEN

TWACS	Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector
Unie BLHP	Vakbond voor administratief, technische en commercieel personeel (tegenwoordig: De Unie)
USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs
UTA	Uitvoerend, Technisch en Administratief (personeel; bouwnijverheid)
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
VCA	Veiligheid Checklist Aannemers (certificaat)
VGW	Veiligheid, Gezondheid en Welzijn
VHP	Vakorganisatie voor Middelbaar en Hoger Personeel
VIFKA	Vereniging voor Importeurs en Fabrikanten van kantoorapparatuur
VINEX	Vierde Nota ruimtelijke ordening Extra
VNO-NCW	Vereniging van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie)
VUT	Vrijwillige Uittredingsregeling
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van)
WAGGS	Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wet OOW	Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen
Wet Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WTO	World Trade Organization
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet

1 De arbeidsverhoudingen aan het begin van de 21ste eeuw

Op weg naar een institutioneel mozaïek

Dr. A.G. Nagelkerke en dr. A.C.J.M. Wilthagen

Dit eerste hoofdstuk gaat over het uitkristalliseren van een nieuw stelsel van arbeidsverhoudingen in Nederland. Het zal duidelijk worden dat de contouren van die arbeidsverhoudingen kenmerken vertonen die nadere inhoudelijke studie behoeven. Anders dan in het vroegere centralistische systeem zijn de arbeidsverhoudingen minder doorzichtig en inzichtelijk geworden. Daarvoor nu is in onze opvatting desaggregatie nodig, de reden dat dit eerste hoofdstuk de opmaat is voor de daaropvolgende bijdragen over de arbeidsverhoudingen in verschillende sectoren.

Om te beginnen gaan we kort in op het grondpatroon en de (internationale) diversiteit van stelsels van arbeidsverhoudingen. Daarna geven we een beeld van het Nederlandse stelsel tot ruwweg halverwege de jaren tachtig. Vervolgens richten we de aandacht op de cruciale ontwikkelingen die dat stelsel al sinds zo'n vijftien jaar in beweging houden en op de (voorlopige) consequenties daarvan. Afgesloten wordt met enkele conclusies.

1.1 Patronen van arbeidsverhoudingen

In alle westerse, geïndustrialiseerde landen komt men eenzelfde grondpatroon tegen van sociaal-politieke instituties. De combinatie van mechanisatie en fabrieksmatige productie en de kapitaal-arbeid tegenstelling heeft overal het industriële vakbondsmodel opgeleverd, met zijn macht van grote aantallen werknemers, zijn open, inclusieve karakter, dat in principe geen werknemers uit de bedrijfstak uitsluit (vgl. Visser, 1987; 1992), en zijn oriëntatie op de bedrijfstak als economisch en sociaal knooppunt. Dit model is overal dominant geworden hoewel er, vaak in het kielzog ervan, en in het ene land meer dan in het andere, ook vak-, beroeps- en functie- dan wel ondernemingsgerichte bonden opkwamen. Ook collectief onderhandelen is alom aanwezig, evenals het verschijnsel werkstaking. Ten slotte is overal een arbeidsrecht ontstaan dat met name de werknemer als

zwakste partij op de arbeidsmarkt bescherming en inkomenswaarborgen biedt en daarmee tevens een zekere arbeidsmarktordening beoogt.

Tussen landen bestaan echter grote verschillen in vormgeving van de arbeidsverhoudingen alsmede in de inhoud van de arrangementen die tot stand zijn gekomen. Zo overheerst in de Verenigde Staten de pragmatische, op eigen leden gerichte bond met veel autonomie voor de *local union*; in Nederland daarentegen heeft de vakbond ook bredere sociaal-politieke oogmerken, omvat zij meer werknemersgroepen en is zij tamelijk gecentraliseerd. In Japan zijn er veel ondernemingsbonden met een dunne verbinding naar hogere niveaus van vakorganisatie, vooral gericht op het wel en wee van de onderneming en de daar werkzame personen. Ook kernverschijnselen als collectief onderhandelen tussen werkgever(organisaties) en vakbonden, een *rule making machinery*, en de staking geven door traditie en cultuur aanzienlijke verschillen te zien. De CAO is in vergelijkend perspectief een bron van zeer gevarieerde regelgeving. Eenzelfde variatie geldt voor de rechtsgebieden die direct of indirect met arbeid te maken hebben, zoals het arbeidsrecht, het ondernemingsrecht, het belastingrecht, enz.

Er bestaan nog vele andere, concrete, verschillen tussen stelsels van arbeidsverhoudingen en tussen onderdelen daarvan. Ondanks de grote diversiteit heeft onderzoek de nodige verwantschappen tussen stelsels van arbeidsverhoudingen kunnen vaststellen. Zo stelden Ross & Hartman (1960) een classificatie op op basis van verschillen in patronen van arbeidsconflict; maakten Kerr e.a. (1960) een typologie van sociaal-economische ontwikkeling vanuit de verschillende actielogica's van bestuurlijke elites; gaven Calmfors & Driffill (1988) een driedeling in systemen van arbeidsverhoudingen op basis van de mate van centralisatie van de onderhandelingsstructuur; en voerde Esping-Anderssen (1990) een indeling op naar inhoud en vorm van welvaartsarrangementen (zie ook Lane, 1989; Slomp, 1990; Nagelkerke & De Nijs, 1991; 1998; Crouch, 1993; Semenov, 2000). Een invloedrijke tweedeling in beleidskringen is het onderscheid van Albert (1991) in een Angelsaksisch en een Rijnlands model (voor een derde model, het Aziatische, zie Naert, 1997, p. 7). Het gaat hier om twee groepen van landen met een zeer verschillende mix van marktregulering en sociaal-economische regulering. Het Rijnlandse model kent een sterk ontwikkelde sociaal-economische coördinatie door overheid en belangengroepen, terwijl de Angelsaksische variant veel sterker leunt op coördinatie door de markt. Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen wordt tot de groep van Rijnlandse landen

gerekend. Deze plaatsbepaling doet volgens ons echter te weinig recht aan de bijzondere aard van het Nederlandse stelsel. We gaan hieronder nader op dit punt in.

1.2 Het Nederlandse model van arbeidsverhoudingen

In zijn bekende studie typeert Windmuller (1970) het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen als gedomineerd door de overheid, gecentraliseerd en sterk door middel van overlegvormen georganiseerd. In die tijd was deze vaststelling weliswaar plausibel, maar tegelijk ook formalistisch en statisch. Inderdaad, de overheid had in de daarvoor liggende 25 jaar via de geleide loonpolitiek een zware stempel gedrukt op de loonstructuur en loonontwikkeling. CAO-partijen voerden dit beleid uit, gestuurd door de vakcentrales die op landelijk niveau mee mochten denken over belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen, maar op ondernemingsniveau zwak vertegenwoordigd waren. Het geheel was in vele regels en structuren vervat en georganiseerd in talrijke overleg- en samenwerkingsverbanden, gericht op consensus. Peper (1979, p. 1369) spreekt in die zin kernachtig van 'institutionele integratie'.

Er is een goede reden om aan Windmullers formele structuurkenmerken geen inhoudelijk element toe te voegen. Constanten lijken immers eerder betrekking te hebben op structuren dan op substantiële regulering. Substantiële regulering is naar haar aard meer toegespitst op de wisselende economische en sociale praktijk. Toch lijkt er veel voor te zeggen ook het, inhoudelijke, collectivistische karakter van de regulering vanwege haar relatief duurzame karakter in de naoorlogse periode, in een typering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen mee te nemen. En dit ondanks dat de collectivistische benadering, op grond waarvan de sociale partijen afspraken maakten die zijn uitgemond in een uniformering van loonstructuur en loonsverbeteringen evenals in een breed, solidaristisch opgetuigd vangnet van sociale zekerheid, is geboren met het centralisme en er ook mee lijkt heen te gaan. Het gaat erom dat ook al is er een plausibele relatie tussen collectivisme en centralisme, collectivisme ook een eigen momentum heeft. Dat is nog steeds terug te vinden in de collectivistische principes die de wetgeving ten aanzien van ontslag, medezeggenschap, arbeidsmarkt en de fiscaliteit beheersen (Van der Heijden e.a., 1999), terwijl het ook tot uitdrukking kan komen in bijvoorbeeld (decentrale) ondernemings-CAO's.

Windmullers typering is statisch te noemen, terwijl zijn (historische) analyses juist inzicht geven in procesmatige ontwikkelingen. Vastgesteld kan worden dat al vroeg de dominantie van de overheid, het centralisme en het specifieke overlegsysteem zijn 'uitgedaagd'. De decentralisatie is al in de beginjaren vijftig ter discussie gesteld, in de politiek bijvoorbeeld door Romme, door de bonden die terrein wilden terug veroveren, door wat verspreide, lichte stakingen en au fond ook door de vele werkgevers en werknemers die 'zwarte lonen' afspraken. Ook werden vraagtekens gezet bij de 'belangendemocratie', zoals die op verschillende niveaus, maar vooral landelijk, tot gelding kwam. Deze uitdagingen leidden weliswaar schoksgewijs tot verandering, zoals in het begin van de jaren zestig, toen ze met name door aan de arbeidsverhoudingen externe ontwikkelingen (economische veranderingen, beginnende Europese integratie, sociale en culturele veranderingen) werden aangezwengeld, maar ze veranderden uiteindelijk de arbeidsverhoudingen wel permanent. En daarbij was de inzet van de actoren zelf cruciaal.

Visser & Hemerijck (1997) spreken in dit verband van lerend vermogen, en brengen daarmee expliciet een belangrijke dynamische dimensie in. Met vallen en opstaan, aldus de auteurs, 'puzzelen' en 'poweren' de actoren gezamenlijk naar structurele sociaal-economische veranderingen; in de grond een kernachtige beschrijving van het Nederlands corporatisme in actie. Visser & Hemerijck beschrijven dit 'beleidsleren' vanaf ongeveer de vroege jaren tachtig als een reactie op de diepe economische crisis in die tijd. Dankzij het overleg op en tussen verschillende niveaus van arbeidsverhoudingen is in Nederland relatief rustig een aantal structurele veranderingen (loonvorming, arbeidsmarkt, sociale zekerheid) doorgevoerd, en zijn – belangrijk – de structurele en inhoudelijke karakteristieken van het stelsel in verandering gezet (zie hierna).

Gesteld kan evenwel worden dat avant la lettre dit beleidsleren ook aanwezig was in de jaren vóór 1980. Tussen 1945 en 1950 construeert men een grotendeels nieuw sociaal-economisch stelsel als reactie op oorlog en depressie, terwijl men zelfs in de roerige jaren zeventig, als de tegenstellingen tussen vakbonden en werkgevers op scherp staan, bij grote problemen vaak één lijn weet te trekken. Het geldt ook voor de zojuist genoemde overgang tussen 1963 en 1970 naar een vrijere loonpolitiek, voor de verandering van medezeggenschapswetgeving en, later, voor de beteugeling van de omvang van de collectieve sector (vgl. Peper 1979, p. 1379). Dit zijn alle indicaties van een proces waarin gedeelde opvattingen en ervaringen naar structurele aanpassingen leiden. Dit aanpassingsvermogen sluit theo-

retisch aan bij moderne systeemopvattingen, zoals voor de arbeidsverhoudingen verwoord door Rogowski (1998) en, op een andere manier, door Leisink (1989).

Van den Toren & Vos (1997) zoeken in navolging van Hemerijck (1993) de essentie van de Nederlandse variant van het Rijnlandse model ver terug in de vaderlandse historie (zie ook Wilthagen, 2000). Voor hen zijn de 'horizontale besluitvormingsstructuur' en, anders dan Windmuller, 'georganiseerde decentralisatie' twee (van de vier) kernelementen van het stelsel. Over de samenhang daartussen stellen zij (p. 103) dat de 'horizontale overlegstructuur zowel op centraal niveau als op bedrijfstak- en ondernemingsniveau tot stand is gekomen, en dat tussen deze niveaus organieke verbindingen bestaan'. Dat laatste verwijst naar georganiseerde decentralisatie. Zien wij het goed, dan gaat het hier dus om getrapte coördinatie via overleg op verschillende niveaus, op basis van een lange democratische leerweg, rekening houdend met het voor elk niveau adequate beslissingsdoel. Volgens de schrijvers kan hierdoor decentrale flexibiliteit worden ingebed in macro-economische afwegingen. In dit verband stellen zij verder (p. 105): 'De afwezigheid van een overheersende staat en van dominante meerderheden heeft in Nederland verhindert dat er een hiërarchische besluitvormingsstructuur is ontstaan.'

Als de opvatting van Van den Toren en Vos in het perspectief van eeuwen hout snijdt, dan vormt in onze visie de periode 1945-1985 hierop een anomalie. Immers, de wijze waarop de overheid in die periode de arbeidsverhoudingen heeft geregisseerd en binnen de vakbeweging de centrale organisaties hun sturende functie hebben vervuld, valt moeilijk met hun laatstgenoemde vaststelling te rijmen. Voor de jaren na 1985 hebben de kenmerken van horizontale besluitvormingsstructuur en georganiseerde decentralisatie meer realiteitswaarde, al denken wij dat de decentralisatie slechts ten dele als georganiseerd moet worden aangemerkt. Maar, zelfs als men bedenkt dat het decentralisatieproces al vroeg na de wederopbouw is begonnen, kan men voor de lange periode van geleide loonpolitiek toch moeilijk georganiseerde decentralisatie als kenmerk opvoeren. De schaduw van de hiërarchie (Scharpf, 1993) binnen het Rijnlandse model is in de Nederlandse variant beduidend groter geweest dan in de meeste andere stelsels.

Nemen we het voorgaande tezamen, dan typeren we het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen tot ruwweg 1980-1985 met de volgende structurele (1 en 2), inhoudelijke (3) en dynamische (4) karakteristieken:

1. relatief centralistische besluitvorming, mede door grote invloed van de overheid;
2. institutionele integratie op verschillende niveaus;
3. collectivistische en uniformistische regelgeving;
4. aanpassingsvermogen van actoren tot institutionele verandering.

Deze kenmerken kunnen, tot slot, goed worden geïllustreerd aan de hand van de na-oorlogse loonvorming en CAO-ontwikkeling.

Wat betreft het eerste kenmerk, gedurende bijna twintig jaar na de oorlog moeten de lonen wettelijk de aanwijzingen van de regering volgen. Een toezichthouder met bevoegdheden tot ingrijpen, het College van Rijksbemiddelaars, kijkt daarop toe. In 1970 wordt de Loonwet aangenomen die tot 1982 acht keer wordt aangegrepen om loonstijgingen aan banden te leggen. Aanvankelijk volmondig, maar vanaf de jaren zestig met groeiende aarzeling, accepteren de centrale organisaties van werkgevers en werknemers dit overheidsoptreden. Daarnaast is vooral binnen de vakbeweging de centrale organisatie een krachtig coördinatiecentrum.

Ten tweede, op verschillende niveaus wordt over de arbeidsvoorwaarden overlegd en worden zaken doorspeeld. Wat men in de Stichting van de Arbeid op landelijk niveau afspreekt, wordt doorvertaald naar de feitelijke CAO-onderhandelingen. Tegelijk bestaan ook over andere zaken rond arbeid velerlei overlegorganen, adviescommissies, stuurgroepen, enz.

Ten derde refereren de wetten en regels rond inkomen en lonen sterk aan het principe van solidariteit. Er is een, op de kostwinner gebaseerd, progressief belastingstelsel, er zijn vaste loonstructuren en gelijke loonsverbeteringen, terwijl een uitgebreid pakket van sociale zekerheid wordt opgebouwd. CAO's zijn overwegend standaardbedrijfstaking-CAO's, waarvan in de individuele onderneming niet of nauwelijks kan worden afgeweken.

Ten slotte het vierde kenmerk. Zoals gezegd, is al vanaf het begin van deze periode een proces op gang gekomen van verandering van de drie eerstgenoemde kenmerken, in de richting van decentralisatie, minder collectivisme en meer differentiatie. Er komt los wat in 1982 met het Akkoord van Wassenaar in een stroomversnelling komt. Dan ook worden allerlei dringende ontwikkelingen zichtbaar (vgl. Nagelkerke & Kojen, 1996).

1.3 Veranderingen van scale en scope: arbeidsverhoudingen in ontwikkeling

In de literatuur is er regelmatig discussie over de vraag waardoor (de ontwikkeling van) een stelsel van arbeidsverhoudingen wordt bepaald. Het beroemde systeemmodel van Dunlop (1958; 1993) staat voor de gedachte dat ontwikkelingen van buiten, de 'context', het belangrijkste zijn. Als 'pluralistisch industrialist' zag Dunlop wel bepaalde mogelijkheden van een eigen ontwikkelingskoers met specifieke instituties, maar de (technologische) logica van de industriële ontwikkeling zou uiteindelijk tot een grote mate van uniformiteit leiden (Kerr e.a., 1960). Dunlops model is, hoewel omarmd als zeer geschikt voor studie, om die reden ook gekritiseerd als te deterministisch en 'cultuurvrij'. Als reactie zijn theorieën opgekomen die nadruk leggen op de invloed die vanuit de actoren binnen het stelsel zelf of vanuit specifieke maatschappelijke structuren uitgaat (vgl. Kochan e.a., 1984; Maurice e.a., 1982; Leisink, 1989). Er zijn in die opvattingen duidelijk (ontwerp)keuzen mogelijk. Reynaerts (1985, p. 2) heeft deze positie samengevat in de zin 'de omstandigheden dringen wel maar dwingen niet'. Het probleem is dan echter wat dringt en hoe dat gebeurt.

Tussen de dwingende en de dringende opvattingen is een bruggetje mogelijk vanuit het eerder gegeven onderscheid tussen grondpatroon en diversiteit van arbeidsverhoudingen. Hoewel algemeen en met voorbijzien aan complexe interrelaties, kan men, ten eerste, veronderstellen dat het basispatroon van arbeidsverhoudingen vooral wordt bepaald door relatief dwingende technologische en economische factoren (TE). De institutionele vormgeving en inkleuring daarentegen wordt, ten tweede, in die visie verbonden met de cultuur in brede zin van een land, sociale, culturele en politieke ontwikkelingen (SCP), die vaak zeer dringend kunnen zijn en waaraan organisaties van werkgevers en werknemers deel hebben en waarop zij invloed kunnen uitoefenen. Ontwikkelingen zijn namelijk nooit eenduidig, er zijn soms zware dilemma's die eigen oplossingen vragen, terwijl onvoorziene omstandigheden tot volledige andere benaderingen nopen. Daardoor zijn grote verschillen mogelijk tussen stelsels op basis van tradities, normen, sociaal-politieke voorkeuren, enz., al zullen gelijksoortige sociopolitieke en juridische benaderingen en uitgangspunten tot verwantschap aanleiding geven.

Voor de periode na 1980-1985 zullen we beide bronnen van ontwikkelingen kort aan de orde stellen. Het betreft hier veranderingen die sterk aan de kwantiteit en de kwaliteit, breder wellicht aan de

scale en *scope*, van het sociaal-economisch leven blijken te raken. Daarna bekijken we de effecten op de arbeidsverhoudingen.

1.3.1 *Technologie en economie (TE)*

Mede door de chip heeft de micro-elektronica geleid tot geheel nieuwe combinaties van activiteiten en is de bestaande bedrijvigheid ingrijpend gewijzigd (vgl. SER/CED, 1996, p. 11). Eerst mondde dat hoofdzakelijk uit in veranderingen in productieprocessen, daarna in bestaande producten en momenteel in steeds meer nieuwe producten. De innige verbinding van de micro-elektronica met de snel groeiende communicatietechnologie resulteerde in wat wij tegenwoordig informatie- en communicatietechnologie (ICT) noemen.

Deze ontwikkelingen hebben het scala van productietechnische keuzen sterk vergroot, evenals ze op grote schaal flexibele productie mogelijk hebben gemaakt. Voor de arbeid en de werknemers zijn dit cruciale ontwikkelingen. De noodzaak van standaardisatie van eindproducten en productieprocessen is afgenomen en er kan veel meer op maat worden geproduceerd en gewerkt. Dat gebeurt niet alleen in de industrie, maar ook in de dienstensector, in het onderwijs, bij de politie, op de bouw, in de rechtszaal, enz. Flexibilisering betreft niet alleen productie maar ook organisatiestructuren, procedures, arbeidstijden, logistiek en, niet te vergeten, regelgeving. Een groeiende verscheidenheid is niet goed met uniforme regels tegemoet te treden, maar vraagt juist om gedifferentieerde behandeling. Bovendien verandert het werk qua inhoud en plaats (bijvoorbeeld telewerk) en is het ook qua tijd meer flexibel georganiseerd. Steeds scherper ook komt naar voren dat voor werknemers multifunctionele kennis en vaardigheden van uitnemend belang zijn: inzicht en intuïtie in complexe situaties die niet gemakkelijk door computerprogramma's kunnen worden gesimuleerd (vgl. Nagelkerke & Koijen, 1996; Blanpain, 1999). Maar een dergelijke kennis is niet voor iedere werknemer weggelegd. Er is nog veel arbeid numeriek flexibel, met meer computergestuurde controle (men vergelijk het werk in *call centers*). Ook blijkt anno 2000 dat Tayloristische en Fordistische structuren een taaier leven leiden dan men veelal uit managementtheorieën mag afleiden. Volgens Van Hootegem blijven organisaties lang afhankelijk van de beslissingen die in het verleden in de verschillende onderdelen van de organisatie zijn genomen. (Van Hootegem, 2000; vgl. ook Vos & Buitelaar, 1996). Dat heet tegenwoordig *path dependency*.

Cruciale economische ontwikkelingen zijn enerzijds de aangescherpte concurrentie en – daarmee samenhangend – anderzijds de internationalisering. Bij de concurrentie gaat het om wijzigingen van intensiteit, reikwijdte en aard. Wat betreft intensiteit, op allerlei terreinen is de concurrentie tussen ondernemingen toegenomen. Verder is de reikwijdte toegenomen, de concurrentie treft steeds meer producten en markten, terwijl geografische productieverplaatsing steeds eenvoudiger wordt. Qua aard is de concurrentie steeds meer een zoeken naar fijnzinnige combinaties van prijs, kwaliteit, flexibiliteit/inventiviteit en *trust*, het kweken van vertrouwen.

Ook de ‘back to core business’ heeft hiermee te maken: indirecte producties vormen vaak een risico, zo niet een struikelblok, voor efficiëntieverbetering (Sorge, 1995, p. 283). Vandaar dat grote bedrijven steeds meer afstoten, verzelfstandigen, uitbesteden of soortgelijke producties laten fuseren, waarbij ook nieuwe sectoren ontstaan of bestaande in elkaar opgaan. De opkomst van een netwerkeconomie heeft daarmee te maken, gefaciliteerd door de informatietechnologie. In plaats van allerlei zaken zelf te maken, zetten grote bedrijven intensieve relaties op met leveranciers en afnemers. Deze netwerken binden, meer dan de (oude) bedrijfstak, productiebeslissingen aan elkaar. Aldus ontstaat een nieuw (*contractual*) *governance regime*. Een en ander gaat gepaard met een groeiende multi- en internationalisering. Steeds meer ondernemingen, ook relatief kleine, investeren over de grens of zetten er, al of niet in samenwerking, productieactiviteiten op. Steeds meer arbeid wordt in die zin in internationaal verband verricht. Daarnaast is de druk van de internationale kapitaalmarkt op de productmarkten en vooral op de internationaal opererende bedrijven zeer verhevigd en groeit tegelijkertijd pressie vanuit zogenoemde *niet-gouvernementele* organisaties welke het doen en laten van bedrijven intensief monitoren.

Multinationale ondernemingen, ondernemingen met meerdere vestigingen in andere landen, kunnen in potentie nationale regelgeving en nationale instituties ontlopen (*regime shopping*). Op zoek gaand naar bovengemiddelde rendementen kunnen zij daardoor een rad van reorganisaties en overnames in werking stellen (vgl. Van Witteloostuijn, 1999). Het gevaar is daarmee aanwezig dat bij een sterk doorzettende multi- en internationalisatie, de specifieke, nationale institutionele patronen van de arbeidsverhoudingen aan beschermende kracht inboeten (vgl. Marginson & Sisson, 1994, p. 46-48).

1.3.2 *Sociale, culturele en politieke ontwikkelingen (SCP)*

Individualisering en emancipatie, marktdenken en politieke ontwikkelingen hebben sinds twintig jaar de Nederlandse samenleving sterk bepaald. Bij de individualisering en emancipatie gaat het om eigen keuzen en verantwoordelijkheid respectievelijk gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen. In de sfeer van de arbeid zijn voor werknemers, aldus Klandermans & Visser (1995, p. 12), de grenzen tussen activiteiten als werk, scholing, gezinsleven en pensionering veel vloeiender geworden. Ook de mondigheid van werknemers is gegroeid. Intussen wordt een transitionele arbeidsmarkt voorzien (Schmid, 1998), dat wil zeggen een arbeidsmarkt van waaruit werknemers voortdurend, afhankelijk van de levensfase, transities maken naar aanpalende sociale systemen, zoals die van de private zorg, scholing, tijdelijke werkloosheid, zelfstandige arbeid of (flexibele dan wel deeltijd) pensionering.

Meer dan vroeger worden maatschappelijke vraagstukken beoordeeld op hun (markt)economische effecten. Wetgeving en beleid krijgen daardoor een lager collectivistisch gehalte. Sociale regulatie is steeds minder gericht op marktcorrectie en steeds meer op marktondersteuning. Overigens, rond 1995 komt deze institutionele reconstructie in rustiger vaarwater en zwakken de neoliberale geluiden af, als blijkt dat het Nederlandse stelsel comparatief mooi scoort en alomtgeprezen wordt, al gaat de verbouwing wel door (zie ook noot 1).

Samenhangend met de focus op individu en markt komt de politieke behoefte op om scherper dan voorheen publieke en private verantwoordelijkheden te scheiden. De herleving van het primaat van de politiek, het rapport *Raad op Maat*, de afschaffing van de verplichte advisering door de SER, toch jarenlang hét symbool van het overlegstelsel, de (overigens grillige) veranderingen in de uitvoering van de sociale zekerheid 1993-2000, het teruggedraaien van de tripartisering van de arbeidsvoorziening en de Woestijnwet van 1997 zijn herkenbare punten in de ontmanteling van de zogenoemde *belangendemocratie*, het geheel van structuren dat jarenlang de belangenorganisaties rond arbeid grote politieke en maatschappelijke invloed heeft gegeven.

Ten slotte is te attenderen op de betekenis van de Europese Unie als bron van regelgeving voor arbeid. Weliswaar is er op dit niveau nog geen integraal systeem van arbeids- en socialezekerheidsrecht ontstaan, noch een overlegpatroon van inhoudelijk formaat, laat staan een praktijk van collectief onderhandelen, maar er ligt met een aantal grensverleggende richtlijnen, spraakmakende jurisprudentie en

het Verdrag van Maastricht een belangrijk procedureel startpunt. Tegenwoordig moet de Europese Commissie sociale partners raadplegen, alvorens zij voorstellen indient over sociaal-economisch beleid. Daaruit zijn enkele tot de verbeelding sprekende resultaten voortgekomen, zoals de richtlijn voor een Europese Ondernemingsraad in 1994, de uitzendarbeidsrichtlijn in 1996 en de richtlijn collectieve ontslagen in 1998. Al mag men met Streeck (1998) verwachten dat de nationale stelsels nog jaren toon en inhoud van de regulering rond arbeid zullen bepalen, men kan evenwel ook gerust aannemen dat Brussel steeds meer beleids- en wetgevingsautonomie van Den Haag, en van andere nationale beleidscentra, gaat afromen.

1.4 Tendensen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

De beide clusters van ontwikkelingen, technologisch-economisch en sociaal-cultureel-politiek, hebben consequenties voor het stelsel van arbeidsverhoudingen. Vaak werken de verschillende ontwikkelingen op een complexe manier op elkaar in. Het is dan ook moeilijk te onderscheiden welke ontwikkeling welke oorzaak heeft, soms zelfs wat oorzaak en gevolg is. Toch delen we in ieder geval, zoals eerder gezegd, analytisch aan beide groepen andere consequenties toe. Belangrijk is ook, ten slotte, daarover te spreken als over tendensen (vgl. Nagelkerke & Kojen, 1996). Niet alleen omdat er ook tegenkrachten en contra-indicaties zijn, maar ook omdat in een langetermijnperspectief (re)centraliserende en decentraliserende, collectivistische en individualistische, integrerende en desintegrerende krachten elkaar kunnen afwisselen, mede omdat er aan elk van de tegengestelde ontwikkelingen relatieve voor- en nadelen vastzitten.

Nemen we eerst de TE-ontwikkelingen in ogenschouw, dan zien we met name drie centrale ontwikkelingen:

- flexibilisering van productie, taken en arbeidstijdpatronen;
- differentiatie van werknemersposities;
- internationalisering.

Het is nog te vroeg om definitief te oordelen, maar zoals aangegeven denken wij dat deze ontwikkelingen naar verandering in de basisinstituten van het stelsel van arbeidsverhoudingen leiden. We geven enkele suggesties in die richting.

Een eerste consequentie is dat de bedrijfstak als knooppunt van arbeidsverhoudingen in betekenis afneemt en daarmee ook het indus-

triële vakbondsmodel. Arbeidsvoorwaarden worden meer afgestemd op groepen werknemers binnen een subsector of een onderneming en, wellicht, binnen een netwerk of cluster van bedrijven. En daarmee wint het decentrale/lokale niveau aan belang evenals dat tegelijkertijd het geval is voor de internationale relaties (de zogenoemde *glocalisering*). Werkgevers- en werknemersorganisaties staan voor de noodzaak in te spelen op de toenemende verscheidenheid van ondernemingen en werknemers. Dit betekent aanpassing van bestaande organisatiestructuren, maar ook het ontstaan van nieuwe belangenorganisaties gericht op specifieke groepsbelangen. CAO-grenzen worden herzien; men is op zoek naar nieuwe (clustergewijze/lokale/intersectorale) ordeningsniveaus.

De differentiatie en flexibilisering voeden een groeiend onderscheid tussen werknemers (en werkgevers) met of zonder economische macht. Enerzijds zijn er de werknemers belast met taken in de marge van de core-activiteiten, op tijdelijke basis, vaak in dienst van gespecialiseerde bedrijven of onder contract bij een uitzendbedrijf. Regelmatig is er daarbij een heen en weer pendelen tussen werkloosheid en tijdelijk, vaak parttime, werk. Het gaat dan om werknemers die nog steeds hun belangen moeten proberen veilig te stellen via grote vakorganisaties. Daartegenover staan werknemers die specifieke *assets* voor ondernemingen hebben, waarmee ze voldoende tegenmacht kunnen organiseren. Ook lijken zich van de grote groep werknemers verschillende (beroeps)groepen af te splitsen die als quasi-zelfstandigen doorgaan, ZZP'ers, zelfstandigen zonder personeel. In dat opzicht verwacht Van der Heijden (1997; 1999) voor het arbeidsrecht een paradigmatische verandering naar 'verprivaatrechtelijking', hetgeen ook als een verandering van basisinstituties kan worden beschouwd.

Er ontstaat aldus een grotere pluriformiteit in werknemers en werknemersbelangen, ook een reden voor een verandering van de organisatiebasis van de vakbeweging. De huidige vakbeweging is, aldus Coenen (1995, p. 21), niet berekend op het ontstaan van winnaars en verliezers binnen haar gelederen. De decentralisatie en, vooral, differentiatie zal de betekenis van de huidige inclusieve vakbondsorganisatie doen afnemen, omdat belangen scherper naar (lokale) groepen werknemers toe worden geprofileerd. Deze ontwikkeling krijgt momenteel nog versterking van de grote spanning op de arbeidsmarkt die structureel lijkt te worden. De arbeidsmarkt in Nederland is omgeschud van een kopersmarkt in een verkopersmarkt van arbeid. Daardoor gaat mogelijk nog sneller de traditionele brede

belangenbehartiging over in een najagen van de specifieke belangen van individuen en (kleine) groepen werknemers.

De internationalisering kan leiden tot beleidsconcurrentie zolang de nationale systemen voldoende coherentie vertonen. Ze kan ook in de richting gaan van het vinden van effectieve internationale platforms (zoals WTO en ILO) om de afname van de nationale beschermingsarrangementen te compenseren. Werkgevers- en werknemersorganisaties moeten, met of zonder brede percepties van werknemers- en werkgeversbelang, voor een effectieve belangenbehartiging steeds meer werken aan een sterkere presentie op de internationale niveaus. Binnen ondernemingen werkt de internationaliseringdruk uit in neerwaartse effecten op de werkgelegenheid en de wens een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren. Daarnaast gaan, zoals reeds opgemerkt, multinationale ondernemingen steeds meer rekening houden met andere belangenorganisaties dan die rond arbeid (Amnesty International, Greenpeace, internationale en nationale productgebonden organisaties, enz.). Van der Meer & Van den Toren (1999, p. 130) merken in dit opzicht op: 'Nu (...) de druk van de (kapitaal)markt een sociaal profiel steeds minder mogelijk maakt, zoeken ondernemingen hun maatschappelijke legitimiteit ("license to operate") en productidentiteit ook in maatschappelijke betrokkenheid.'

Ook de invloed van de opgevoerde SCP-ontwikkelingen kan worden samengeballd:

- economisering van waarden en normen rond arbeid;
- afname van politieke en maatschappelijke invloed van werkgevers- en werknemersorganisaties;
- decentralisatie van de onderhandelingsstructuur;
- verminderd collectivisme in belangenbehartiging;
- internationalisering.

Hoewel ook de sociale, culturele en politieke ontwikkelingen zich in veel landen grosso modo gelijktijdig voordoen, kunnen ze echter meer dan de TE-ontwikkelingen een eigen uitwerking krijgen, gegeven uiteenlopende tradities, institutionele erfenissen en maatschappelijke ordeningsvoorkeuren. Ze veranderen met andere woorden de kenmerken van de specifieke (Nederlandse) variant van het Rijnlandse model.

Ook het stelsel van arbeidsverhoudingen wordt tegenwoordig beheerst door het marktdenken. Een gevolg daarvan is dat de doelmatigheid en, vooral, efficiëntie van instituties en wetgeving binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen ter discussie worden gesteld, onge-

acht de oorspronkelijke, met name beschermende, intenties waarmee ze zijn ingesteld (Knegt e.a., 1995). Het algemeen verbindend verklaren van CAO's, art. 14 van de Wet op de CAO, de CAO zelf, het minimumloon, de SER en allerlei andere overlegorganen, zelfs de vakbeweging, worden in de jaren negentig als kwestieus, lees economisch discutabel, beschouwd. Een en ander beroert al sinds vijftien jaar duidelijk de kenmerken van het Nederlands stelsel van arbeidsverhoudingen, centralisme, institutionele integratie en collectivistische regulering.

Los van de decentralisatie is het qua institutionele (en inhoudelijke) optuiging vooralsnog alleen binnen het domein van de sociale zekerheid tot substantiële veranderingen gekomen. Bovendien is er, zoals aangegeven, sinds enkele jaren een groeiende aandacht voor de betekenis van sociale beoordelingscriteria van beleid, wetgeving en instituties, niet alleen vanwege de maatschappelijke effecten van voortgezette marktwerking en individualisme, maar juist ook als hefboom voor een voorspoedige economische langetermijnontwikkeling.¹ De Wet Flexibiliteit en zekerheid is een eerste wet in zijn soort die een balans zoekt tussen economische efficiëntie en sociale reken-schap en daarmee mogelijk een paradigmatische hervorming inluidt (Wilthagen, 1998).

- 1 In dit opzicht zijn ontwikkelingen rond 1995 interessant als voor het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen de naam *poldermodel* opduikt. De Nederlandse economie groeit comparatief als kool en dat wordt internationaal toegeschreven aan de jarenlange loonmatiging (Fruytier, 1999, p. V). Daarom komen ook de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de schijnwerpers te staan. Wetenschappelijk zijn echter dan al een tijd stromingen actief op het vlak van de studie van de economische performance van instituties. De anti-institutiehouding van met name economen, slaat dan ook voorzichtig om wat betreft de Nederlandse sociaal-economische instituties. Volgens verschillende auteurs, waaronder economen, heeft het lerend vermogen tezamen met het consensuszoekend overleg de loonmatiging en institutionele restauratie mogelijk gemaakt op momenten dat het economisch noodzakelijk was. Van Waarden (1995) voegt hieraan toe dat de Nederlandse instituties weliswaar de markt corrigeren, maar niet de concurrentie verstoren. Een dergelijke conclusie komt ook naar voren uit een vergelijkende studie naar ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen in de bouw (Van der Meer, 1998). In de drang naar marktconformiteit blijken in Nederland ook voor de *outsiders* op de bouwarbeidsmarkt collectieve regelingen te worden gemaakt. In dit verband zijn voorts studies van belang die nadruk leggen op de grote productieve waarde van de arbeid, en daarmee van sociaal beleid (vgl. Petrella e.a., 1994; Hemerijck, 1997) evenals de opvatting dat werkgevers en werknemers tot elkaar veroordeeld zijn (*hold up*) en voorkomen moet worden dat zij de investeringen in elkaar opschorten, een belangrijk aspect van het corporatisme debat (vgl. Teulings, 1996; Van den Toren & Vos, 1997).

Een tweede gevolg is dat de institutionele plaats van vakbeweging en werkgeversorganisaties verschuift, waardoor de kenmerken van centralisme en institutionele integratie aan betekenis inboeten. Het einde komt in zicht van het (impliciete) basiscompromis dat op het eind van de oorlog is gesloten tussen overheid, vakbeweging en werkgevers, gericht op arbeidsvrede, rechtvaardige inkomensverhoudingen en een wakend oog voor een gezonde economie bij de collectieve afspraken, en dat anders dan de pacts in landen als België, Duitsland en zeker Angelsaksische landen als Engeland en de Verenigde Staten, aan de partijen substantiële politiek-maatschappelijke invloed gaf. Niet langer vanzelfsprekend is het dat de stem van het 'georganiseerde bedrijfsleven' moet worden gehoord (zie ook Schilstra & Smit, 1996, p. 124). Een consequentie is dat daardoor de andere kant van de deal, de arbeidsvrede en het in toom houden van de lonen, niet langer 'gegarandeerd' is. Daarmee wordt geknaagd aan wat voor Peper (1979, p. 1369) een constante van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is: '(...) dat bredere verantwoordelijkheidsbesef van de partijen in het arbeidsbestel.'

Veelbetekend in dit verband is dat vanaf begin jaren tachtig in Nederland het proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming versnelt. Sinds 1982 behoren de directe interventies van de overheid in de loonvorming tot de verleden tijd, terwijl ook binnen de vakbeweging de centrale aansturing gaat afnemen. Aanvankelijk decentraliseert alleen de marktsector, maar vanaf het begin van de jaren negentig vindt ook in de G & G-sector en bij de overheid decentralisatie en 'doordecentralisatie' plaats (vgl. bij het onderwijs, Van Schoonhoven, 1999).

Het ingewikkelde systeem van gereguleerde inkomensverhoudingen was eind jaren zeventig te zeer doorgeschoten en bleek in toenevende mate economisch inefficiënt. Te weinig werden inkomensontwikkelingen in verband gebracht met de werkgelegenheid. Het principe 'werk boven inkomen' werd in de jaren tachtig dan ook door alle drie de actoren omarmd. De uitwerking van het principe betekende een krachtige push richting decentralisatie. Immers, het zoeken naar mogelijkheden om bestaand werk te behouden en nieuw werk te scheppen, moest met name in de onderneming gebeuren, reden om sterker de afspraken over de arbeidsvoorwaarden daarop af te stemmen. Die decentralisatie ging echter niet van de ene dag op de andere. Het proces is anno 2000 nog in volle gang en is voorlopig zeker nog niet uitgewerkt.

Ook volop in ontwikkeling is momenteel gedifferentieerde en flexibele belangenbehartiging, meer ondernemings-CAO's, CAO's op maat of à la carte, al of niet via een mantel-CAO, en meer ruimte voor invulling van bedrijfstak- of sector-CAO's door de OR (zie Schilstra & Smit, 1996, p. 121). Er vindt versnippering van de CAO-structuur plaats die, belangrijk, tot een grote verscheidenheid aan arbeidsvoorwaardelijke regelingen leidt, van lonen, salarissen, bonus-sen/prestatiebeloning, arbeidstijden, bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen, scholingsregelingen, zorgverlof en andere arbeidsvoorwaarden met bovendien toenemende uitwisselbaarheid van de arbeidsvoorwaarden onderling (ook wel aangeduid als wenscontracten). Korevaar (2000) is van mening dat de huidige vorm van de CAO niet meer voldoet en pleit voor een 'netwerk-CAO' die een kern heeft van collectieve afspraken over inkomen, werktijd, contract en kwalificatie en daaraan verbonden allerlei diensten waarmee mensen individuele regelingen kunnen treffen.

Meer eigen verantwoordelijkheid, minder dwingende bindingen, meer eigen ondernemingsspecifieke CAO-regels en andere overeenkomsten (zoals de ondernemingsovereenkomst; zie Van der Heijden & Van der Hulst, 1995) en nadruk op individuele prestatie en performance is momenteel de teneur in de arbeidsverhoudingen. Dit loopt uit op institutionele verbanden, wetgeving en beleid die minder collectivistisch van aard zijn. Evenals bij de TE-ontwikkelingen is hier differentiatie troef, maar nu als een dringende beweging naar minder solidaire arrangementen en regulering. *Lifetime employment* is uit, individuele beoordeling en dito beloning en zekerheid zijn in.

Niettemin mogen, zoals eerder benadrukt, kennelijk tegendraadse bewegingen niet aan het oog ontsnappen. Een voorbeeld is de door werknemers én werkgevers wenselijk geachte collectieve vorming van arbeidsvoorwaarden (in de vorm van ondernemings-CAO's) in de ICT-branche, een sterk aan Angelsaksische invloeden onderhevige, nieuwe sector, waar zulks niet onmiddellijk in de lijn der verwachtingen lag.

Voorts sporen ook de SCP-ontwikkelingen de vakbeweging aan tot verandering en bijstelling. De tijd van het vakbondslidmaatschap als symbool voor gezamenlijkheid (Tannenbaum, 1954) is passé. Tegenwoordig, zo stelt Hyman (1996, p. 54), is de consumentenrol van werknemers belangrijker geworden dan hun producentenrol. De vakbeweging wordt hierdoor geconfronteerd met de organisatorische uitdaging om bij een groeiende verscheidenheid van (groeps)belangen voldoende eenheid te bewaren. Vooral als individuele loontoe-

kenning zoals prestatiebeloning doorzet, en CAO-kaders vrijblijven-der worden, kan de huidige vakbeweging zwaar functieverlies verwachten. Anderzijds liggen er ook mogelijkheden voor een nieuw soort vakbond, een bond die inspeelt op *employability* en bij afnemende binding aan bedrijven werknemers en (mogelijk ook) zelfstandige arbeidskrachten over sectoren en bedrijven weet te binden en hen allerlei persoonlijke diensten en zekerheden kan aanbieden. Daarnaast blijft ook de groep numeriek flexibele werknemers om collectieve belangenbehartiging vragen.

Ten slotte noopt ook het cluster van SCP-ontwikkelingen werkgevers en werknemers tot een sterkere organisatorische aanwezigheid op internationaal niveau dan nu het geval is. De Euro maakt vergelijking van rendementen en van lonen gemakkelijker. Bij gebrek aan nationale instrumenten fungeren bij onevenwichtige economische veranderingen de nationale arbeidsmarkten steeds meer als coördinatie-, of beter afwentelingsmechanisme, met mogelijk gevaarlijke werkgelegenheidsmutaties. Dit en nieuwe grensoverschrijdende ontwikkelingen die nog geen response op de nationale niveaus hebben gekregen, zwengelen de opbouw van een coherent institutioneel patroon van arbeidsverhoudingen op Europees niveau aan, ook al gaat dat nu nog niet hard. Bepaalde zekerheden zullen in de toekomst steeds vaker op Europees niveau moeten worden gevonden, wat belangenorganisaties van oude of nieuwe snit noopt tot krachtenbundeling over de grenzen heen.

1.5 Van centrale lijnen naar een sectorale en lokale mozaïek

Sinds het begin van de jaren tachtig maakt het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen een relatief snelle verandering door. De eerdergenoemde kenmerken geven niet langer een adequate beschrijving van dat stelsel. Het centralisme is al een eind op zijn retour, al zal een buitenlandse waarnemer soms nog verstoeld staan van het belang van landelijke afspraken en aanbevelingen in de Nederlandse sociaal-economische verhoudingen. De institutionele integratie met zijn netwerk van overlegorganen is uitgedund, wordt minder van bovenaf gestuurd, maar lijkt al met al nog steeds waarde en nut te hebben. Het collectivistische kenmerk heeft daarentegen veel meer aan betekenis ingeboet. Ten slotte, het dynamische kenmerk van aanpassingsvermogen van de actoren binnen het systeem, lijkt juist on-

verkort en per definitie te gelden, al krijgt dat binnen een decentraal systeem uiteraard een andere betekenis.

Decentralisering, flexibilisering en differentiatie zijn dan ook de richtingen waarin de arbeidsverhoudingen gaan. Daarmee ontstaat echter het probleem dat bij voortzetting van de veranderingen in die richting het systeem zichzelf als het ware steeds meer gaat verbergen. Vroeger kon met een analyse van centrale regelgeving en beleid te zamen met enkele algemene ontwikkelingen een goed inzicht worden verkregen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. In het tegenwoordige gedecentraliseerde en gedifferentieerde stelsel moet men daarvoor echter uiteenlopende ontwikkelingen op verschillende niveaus tegelijk onderzoeken. Niet langer zijn er vaste loonstructuren en een beperkt aantal relatief uniforme arbeidsvoorwaarden. Integendeel, afspraken en regelgeving worden steeds meer toegesneden op de behoeften en wensen van bedrijven, bedrijfsonderdelen en werknemers. Ook stakingen zijn meer verspreid, divers qua redengeving en minder massaal, hoewel, opmerkelijk, tot nu toe niet meer frequent dan vroeger. Mogelijk zijn er meer kleine, minder in het oog springende, conflicten binnen ondernemingen, op individueel en/of groepsniveau, indachtig de voorspelling van Reynaerts (1985, p. 30) dat 'de afzonderlijke onderneming steeds duidelijker de echte smidse van de nieuwe arbeidsverhoudingen' wordt. Op weg naar Reynaerts' vooruitzicht zijn de Nederlandse arbeidsverhoudingen pluri-former geworden; een veelkleurig mozaïek wordt zichtbaar. Dat vraagt om nieuwe kennis en inzichten en om andere benaderingen. Nodig is uitgebreide studie van de arbeidsverhoudingen in afzonderlijke sectoren, subsectoren en ondernemingen.

Het ligt voor de hand om ontwikkelingen en trends in de arbeidsverhoudingen binnen sectoren als vertrekpunt te nemen. Van daaruit kunnen verkenningen worden gedaan naar de ontwikkelingen in subsectoren en ondernemingen. Sectorale studies kunnen ieder afzonderlijk bouwstenen vormen voor inzicht in de veranderende arbeidsverhoudingen. In de nu volgende hoofdstukken volgen een aantal van dergelijke sectorstudies. Gekozen is daarbij, zoals in het voorwoord gesteld, voor een mix van oude en nieuwe sectoren en van markt- en (semi-)overheidssectoren. Daarop volgt een hoofdstuk dat voor het onderwerp (wettelijke) arbeidstijd de uitwerking naar verschillende sectoren presenteert. De studies leveren zeer interessante doorkijkjes op naar onderdelen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen en het mozaïek dat aldus totstandkomt.

2 Arbeidsverhoudingen in de grafimedia-sector

Toenemende differentiatie: het einde van de CAO als integratiekader?

Dr. P. Leisink en drs. H. Leisink

Was de decentralisatiebeweging in de arbeidsvoorwaardenvorming in de jaren tachtig beperkt (Nagelkerke, 1994), in de jaren negentig heeft die zich krachtig gemanifesteerd. Maatwerk en differentiatie zijn volgens Huiskamp (1996, p. 53; 1998, p. 464) in jaren negentig concreet gemaakt door de ontwikkeling van zogenaamde raam- en gelaagde collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). Decentralisatie heeft niet geleid tot een vervanging van sector-CAO's door bedrijfs-CAO's (zie Hooiveld, 1998). Decentralisatie van arbeidsvoorwaardenvorming bleek goed te verenigen met sector-CAO's door deze minder het karakter van een standaardregeling te geven en meer te benutten als faciliterend kader voor overleg op bedrijfsniveau.

Raam- en gelaagde CAO's leiden in de praktijk tot toenemende differentiatie van arbeidsvoorwaarden, zowel tussen sectoren en ondernemingen als tussen groepen werknemers. De vraag ligt voor de hand of de toenemende differentiatie niet een zodanige erosie van maatschappelijke zekerheid en solidariteit inhoudt dat 'de CAO als integratiekader' (Van Voorden, 1985) zijn betekenis verliest. Van Voorden meende in 1985 dat de verschuiving van wettelijke regelgeving door de overheid naar private regelgeving door CAO-partijen een afname van maatschappelijke zekerheid en solidariteit betekende, omdat regelingen afhankelijk werden van jaarlijks terugkerende onderhandelingen en er een gevaar was van bedrijfsegoïsme (Van Voorden, 1985, p. 17). De huidige verdergaande differentiatie zou in dat licht opgevat kunnen worden als fragmentatie en het einde van de CAO als integratiekader. Nagelkerke (1999) lijkt inderdaad de mening toegedaan dat er een eind gekomen is aan de *sense of community* van werknemers, met als gevolg allerlei verdelingskwesties (tussen werkenden en niet-werkenden, tussen werknemers onderling, enz.) die zich steeds meer toespitsen op de onderneming en tot een ander institutioneel patroon rond arbeid voeren.

De modernisering van de CAO voor de Grafimedia-industrie, die eveneens geleid heeft tot een gelaagde raam-CAO, geeft ons geen

reden om aan te nemen dat de veronderstelde fragmentatie en het einde van de CAO als integratiekader al realiteit zijn. Integendeel, in de jaren zeventig en tachtig werd de grafische bedrijfstak onderscheiden als 'stille voorhoede' (Ramondt & Scholten, 1985) vanwege de pragmatische samenwerking van werkgevers en werknemers bij de invoering van nieuwe technologische ontwikkelingen. In de jaren negentig is die kwalificatie nog meer van toepassing vanwege de wijze waarop zij hebben samengewerkt aan de procedurele en substantiële modernisering van een van de oudste CAO's in Nederland. Deze stelling zullen we hierna onderbouwen en daarbij betogen dat de integratie in de grafische bedrijfstak niet alleen voortgebracht wordt door de CAO zelf, maar minstens zozeer door het proces van heroriënteren, onderhandelen en invoeren van de gemoderniseerde CAO door de sociale partners.

Behalve op deze stelling zal dit hoofdstuk ingaan op de vraag wat de redenen waren om de CAO voor de grafische bedrijfstak te moderniseren en zullen we de veranderingen in de arbeidsverhoudingen beschrijven aan de hand van de (nieuwe) praktijk van onderhandelen. Ten slotte zullen we de uitkomsten van de modernisering en het veranderde karakter van de arbeidsverhoudingen evalueren met behulp van de begrippen integratie, differentiatie en fragmentatie.

2.1 De transformatie van de grafische industrie in de jaren negentig

De producten van de grafische industrie zijn in hoofdzaak dezelfde gebleven – kranten, bladen, tijdschriften, boeken, jaarverslagen, reclamdrukwerk, verpakkingsdrukwerk, formulieren, waardepapieren en dergelijke – maar de productietechnologie is ingrijpend veranderd en dat heeft ook de structuur van de industrie en de werkgelegenheid veranderd. We zullen eerst enkele karakteristieken beschrijven en daarna ingaan op de oorzaken van de verandering.

2.1.1 *Structuur van de industrie*

Het is in de jaren negentig gebruikelijk geworden de grafische industrie onder te verdelen in voorbereidings- of pre-pressbedrijven, drukkerijen, afwerkingsbedrijven en overige grafische bedrijven. De meeste grafische bedrijven – ongeveer driekwart – behoren van oudsher tot de categorie drukkerijen. In de jaren negentig is vooral het aandeel van de categorie voorbereidingsbedrijven teruggelopen

van ongeveer 16% in 1990 naar 9,6% in 1998. Afwerkingsbedrijven vormen ongeveer 6% van de bedrijfstak en overige bedrijven 5 à 6% (GOC, 1998, p. 2-3).¹

De grafische industrie heeft altijd uit overwegend kleine bedrijven bestaan. Ongeveer 80% van de bedrijven heeft minder dan 20 werknemers in dienst. In de categorie 100+ bedrijven zijn de laatste paar jaar door fusies en overnames enkele zeer grote bedrijven ontstaan. Het grootste drukkerijbedrijf is Roto Smeets de Boer, dat tot ruim 4000 werknemers uitgroeide na overnames van de Senefelder Groep met 800 werknemers en de Plantijn Groep met 600 werknemers. In 1999 werd de Brouwer Groep de tweede drukker van Nederland met ruim 1200 werknemers door de overname van de handelsdrukkerijen van Wegener en het pre-pressbedrijf Neroc.

2.1.2 *Structuur van de werkgelegenheid*

De ontwikkeling van de werkgelegenheid laat gedurende de jaren negentig een voortdurende daling zien. Het aantal bij de Grafische Bedrijfsfondsen geregistreerde technische werknemers daalde van 43.771 in 1992 naar 36.381 in 1997 (GOC, 1998, p. 37). In 1998 treedt een stabilisering op. De ontwikkeling van de werkgelegenheid is gedifferentieerd naar segmenten. In de pre-pressbedrijven heeft zich een forse *shake-out* voorgedaan en is de werkgelegenheid in het begin van de jaren negentig 'dramatisch teruggelopen' (GOC, 1998, p. 30-31). Het teruglopend aandeel van de werkgelegenheid in voorbereidingsbedrijven blijkt uit het Salarisonderzoek van het KVGGO: van het grafisch productiepersoneel was in 1992 26,5% werkzaam in beeldbewerking/montage beroepen, in 1998 was dat gedaald naar 18,6% (GOC, 1998, p. 18). Bij de drukkerijen is er in de jaren negentig sprake van een nagenoeg constante daling bij de kranten- en tijdschriftdrukkerijen. Na 1994 is er weer sprake van groei in verpakkingsdrukkerijen en reclamedrukkerijen. De afwerkingsbedrijven

1 De statistische gegevens over de grafische bedrijfstak in deze bijdrage zijn gebaseerd op het ledenbestand van het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGGO). Het KVGGO beschouwt zijn ledenbestand als maatgevend voor de grafische industrie en meent dat de invloed van niet-georganiseerde bedrijven op het beeld van de bedrijfstak verwaarloosbaar klein is (GOC, 1998:1). Om een indruk van verschillen te geven: het KVGGO telt in 1998 ongeveer 3000 ledenbedrijven, terwijl de Kamers van Koophandel ongeveer 5700 bedrijven registreren (BIK-code 222), maar ruim 2000 van deze KvK-bedrijven tellen naast de eigenaar 0 of slechts 1 werkzame persoon.

kennen vanaf 1995 ook weer een positieve werkgelegenheidsontwikkeling (GOC, 1998, p. 31-34).

De voortdurende daling van het aantal werkzame personen is ook gepaard gegaan met een sterke afname van het aantal leerlingen in de grafische industrie. Het aandeel van de leerlingen in het totaal van technische werknemers liep terug van 6,1% in 1992 naar 1,2% in 1997 (GOC, 1998, p. 22).

Parttimers vormen slechts zo'n 6 à 8% van het totale werkzame personenbestand en zijn voornamelijk geconcentreerd in de beroeps-categorieën hulpwerkzaamheden en beeldverwerking/montage. Vier op de vijf parttimers zijn vrouw. Het percentage vrouwen onder het productiepersoneel was in 1998 ruim 15% en is van oudsher hoger in de categorie beeldverwerking/montage, namelijk 25% (GOC, 1998, p. 17-21).

2.1.3 Omzetontwikkeling

De grafische industrie kende een zeer voorspoedige omzetontwikkeling in de periode 1986-1990, die daarna weliswaar daalde, maar wel positief bleef. Alleen 1993 laat een absolute daling van de omzet zien. Vanaf 1994 begint weer een periode van voortdurende positieve omzetontwikkeling. In combinatie met de daling van het aantal werkzame personen is er dus sprake van een stijging van de reële omzet per werkzaam persoon. De arbeidsproductiviteit is in de grafische industrie sterker gestegen dan in de Nederlandse industrie als totaal (GOC, 1998, p. 28-29).

De waarde van de totale omzet bedroeg in 1998 13,3 miljard gulden. Traditioneel is de import- en exportquote van grafische producten aanmerkelijk lager dan in de industrie als totaal. Dat heeft te maken met het feit dat uitgaven op papier zoals kranten en tijdschriften vaak taalgebonden, nationaal specifiek en tijdsgevoelig zijn (wie koopt de krant van gisteren?) (Leisink, 1999). De waarde van de invoer van grafische producten is 10% als percentage van de waarde van de in Nederland geproduceerde drukwerkomzet. De export is groter met een waarde van 11,5% van de drukwerkomzet (KVGO, 1999).

2.1.4 Oorzaken van de veranderingen in de industrie

Met deze laatste opmerking over het relatief geringe belang van internationalisering zijn we beland bij de factoren die een oorzaak zijn van de veranderingen in de karakteristieken van de grafische indus-

trie in de jaren negentig. Voor de grafische industrie heeft de factor internationale concurrentie verhoudingsgewijs weinig betekenis. De gegevens over omzet- en werkgelegenheidsontwikkeling laten zien dat de grafische industrie wel gevoelig is voor de algemene economische ontwikkeling. Gaat het met de economische ontwikkeling in Nederland minder, dan gaat het met de grafische industrie ook minder. Een specifieke factor daarbij vormt het feit dat ongeveer een derde van de omzet van drukkerijen bestaat uit reclaimedrukwerk, waar bedrijven minder geld aan uitgeven bij een economische recessie. Zo hebben ook krantendrukkerijen last van een economische recessie, omdat die gepaard gaat met een afname van personeelsadvertenties.

2.1.5 Technologische ontwikkelingen

De belangrijkste oorzaak van de ingrijpende verandering van de grafische industrie in de jaren negentig is de informatie- en communicatietechnologie. De technologische ontwikkelingen manifesteerden zich eerst in het segment pre-pressbedrijven, maar hadden al spoedig invloed op de grafische industrie als geheel en op haar positie ten opzichte van verwante delen van de informatie- en media-industrie. We zullen een indruk van de gevolgen van de technologische ontwikkelingen geven voorzover deze van belang zijn om te begrijpen waarom de druk op de traditionele grafische arbeidsverhoudingen toenam.

De pre-pressbedrijven werden als eerste, eind jaren tachtig, geconfronteerd met een informatierevolutie die de traditioneel-ambachtelijke industrie transformeerde tot een high-tech procesindustrie. In essentie had het klassieke grafische proces altijd bestaan uit afzonderlijke tekst- en beeldverwerking, met de zetter, de lithograaf, de micro- en macromontage en zo verder. Maar door digitalisering van informatie, die de basis vormt van *desk top publishing* (DTP) software, werd de verwerking van tekst en beeld gedigitaliseerd en vervolgens geïntegreerd.² Grafische voorbereidingsbedrijven negeerden in eerste instantie de DTP-techniek. Zij meenden dat de kwaliteit niet

2 Op dit moment is een nog verdergaande stap in de voorbereiding actueel, namelijk het verdwijnen van de filmbewerking door de mogelijkheid van directe digitale vervaardiging van drukplaten. Dit onderwerp, computer-to-plate, scoorde het hoogst bij een recent onderzoek onder drukkers en voorbereidingsbedrijven. Verwacht wordt dat binnen enkele jaren 20% van de geproduceerde platen direct digitaal vervaardigd wordt (Rabobank, 1999).

kon tippen aan het niveau van grafisch zetwerk. Bovendien werd DTP niet geïntroduceerd door de vertrouwde leveranciers van grafische machines en apparatuur, maar door leveranciers van kantoorapparatuur. De pc's met DTP-software verschenen dan ook het eerst in kantooromgevingen, bij banken, reclamebureaus en uitgeverijen bijvoorbeeld, waardoor grafische arbeid verschoof naar buiten de grafische industrie. Aanvankelijk was er alleen sprake van tekstverwerkingspakketten, maar deze hadden toch al tot gevolg dat het handmatig invoeren van tekst uit het grafisch bedrijf verdween. Verdere ontwikkeling van DTP-systemen leidden tot de integratie van de creatie en verwerking van tekst en beeld, aanvankelijk alleen in zwart-wit maar spoedig ook in kleur.

Begin jaren negentig werden de voorbereidingsbedrijven gewaarschuwd voor de consequenties van het toenemend DTP-gebruik (bijvoorbeeld GEA, 1991). Een studie in opdracht van het Centraal Bureau voor de Grafische Bedrijven voorspelde een daling van de behoefte aan beroepen in het pre-presstraject met 15 à 25% in de periode 1990-1994 (GOC, 1991).

De gevolgen van de informatierevolutie voor de hele grafische industrie werden duidelijk op grond van diverse studies, waaronder onderzoeken (GEA, 1994; Leisink & van Dijk, 1994) in opdracht van het KVGGO en FNV Kunsten, Informatie en Media (FNV KIEM). Informatie- en communicatietechnologie (ICT) werd gezien als motor in een ontwikkeling die zou leiden tot een vervaging van de grenzen tussen de traditioneel gescheiden activiteiten in het grafisch productieproces en – nog fundamenteeler – tot een vervaging van de grenzen tussen van oorsprong gescheiden sectoren van de informatie- en media-industrie. Op termijn van tien à twintig jaar werd voorzien dat alle informatie en entertainment media ingebed zouden worden in een gedigitaliseerd computernetwerk- en telecommunicatiesysteem. De verwachting was dat alle inhoud – tekst, geluid, stilstaand en bewegend beeld – mediumneutraal opgeslagen zou worden in databases en van daaruit gepubliceerd zou kunnen worden op willekeurige informatiedragers, op papier, compact disc's, internet en dergelijke. Voorspeld werd dat deze ontwikkeling eveneens zou betekenen dat bedrijven die van oudsher in een bepaalde sector van de media-industrie geopereerd hadden, ook op andere markten actief zouden worden. Bijvoorbeeld, dagbladuitgevers zouden zich ook gaan bezighouden met kabelkrant en lokale en regionale omroep, of een studio voor grafische vormgeving zou ook pre-press en digitaal printwerk kunnen gaan doen.

De ontwikkeling richting elektronisch publiceren, waarvan nu vastgesteld kan worden dat die plaatsvindt, betekent voor de grafische industrie ook dat sommige drukwerkproducten zoals catalogi, formulieren, personeelsadvertenties, wetenschappelijke en vaktijdschriften steeds minder worden gedrukt. Aanvankelijk verkeerden grafische bedrijven in de veronderstelling dat elektronische media een aanvulling op traditionele grafische producten zouden vormen, maar onderzoek onder grafische opdrachtgevers laat zien dat 12% van de grafische opdrachtgevers nu al elektronische media als vervanging van grafische producten ziet en dat binnen drie jaar een kwart van de opdrachtgevers grafische producten zal vervangen door elektronische media (Kernnieuws, 4 februari 2000).

De technologische ontwikkelingen hebben dus uiteenlopende gevolgen voor de grafische industrie. Digitalisering leidt tot een volledige transformatie van de voorbereiding, waardoor traditionele werkzaamheden en beroepen verdwijnen en waardoor een aanzienlijk deel van het pre-press-werk uit de grafische industrie verdwijnt om door opdrachtgevers zelf of door aanpalende bedrijven gedaan te worden. Automatisering van drukpersen en persbesturing (onder meer leidend tot reductie van omsteltijd en hogere druksnelheid) leidt tot een aanzienlijke capaciteitstoename bij gelijktijdige vermindering van het aantal benodigde drukkers aan een vier- of zeskleurenpers. Deze ontwikkelingen maken het grafische bedrijven technologisch mogelijk te voldoen aan de wensen van opdrachtgevers voor snelle 24-uurslevering, maar bedrijfseconomisch wordt dit pas mogelijk als er iets verandert aan de traditionele CAO-bepalingen inzake arbeidstijden en beloning. Bovendien veranderen de technologische ontwikkelingen de verhoudingen op de mediamarkt. Grafische bedrijven hebben niet langer een monopolie op de drukwerkmarkt – DTP verlaagt de toetredingsdrempel aanzienlijk voor bijvoorbeeld copyshops, DTP-studio's en anderen. Daarnaast krijgen folioprodukten concurrentie van andere informatiedragers en worden drukwerkproducten – in sommige segmenten sterker dan in andere – vervangen door elektronische media.

De informatierevolutie schept ook nieuwe kansen voor de grafische industrie, zoals het opzetten en beheren van databases en direct-mailingsystemen, en het ontwerpen en realiseren van websites. Maar in vergelijking tot andere sectoren van de informatie- en media-industrie zijn grafische bedrijven minder actief op het gebied van multimedia en internettoepassingen (Leisink, Teunen & Boumans, 2000). Redenen hiervoor liggen volgens een recente marktstudie

(Rabobank, 1999) bij de bedrijfsorganisatie van grafimedia-bedrijven die hier niet op ingericht is, het personeel dat er niet op voorbereid is, het imago dat tegenwerkt en de te sterke gerichtheid op het overbrengen van informatie op papier.

De grafische industrie is in de jaren negentig, in de beleving van de industrie zelf, 'geconfronteerd met veranderingen die qua impact zonder enig precedent zijn in haar vijf eeuwen historie' (GEA, 1994, hoofdstuk 10, p. 3). De grafische industrie is qua productietechnologie volledig veranderd en van een zelfstandige en gesloten branche een geïntegreerd onderdeel geworden van de media- en informatie-industrie. Het zal duidelijk zijn dat van de organisaties van werkgevers en werknemers in de grafische industrie veel gevraagd werd om de zich in snel tempo voltrekkende veranderingen te analyseren en een balans te vinden tussen passende belangenbehartiging voor getroffen leden en strategisch bedrijfstakingbeleid. Een complicerende factor daarbij was bovendien dat de economisch-technologische ontwikkelingen de onderlinge verschillen tussen verschillende typen bedrijven (segment, grootte), die in de tweede helft van de jaren tachtig al naar voren waren gekomen, verder aanscherpten. Een voorbode van de consequenties die dat zal hebben, valt te beluisteren bij de gezamenlijke viering van het 75-jarig jubileum van de CAO voor de grafische bedrijven in 1989 wanneer mr. Dienske (secretaris sociale en juridische zaken van het KVGGO) over de toekomst opmerkt: 'Differentiatie zal aanvaard moeten worden, anders gaat die ene CAO er echt aan' (Centraal Bureau voor de Grafische Bedrijven, 1989, p. 5). De volgende paragraaf beschrijft de veranderingen in de grafische arbeidsverhoudingen.

2.2 De Grafimedia CAO: modernisering van de arbeidsverhoudingen

Wat in de dagelijkse praktijk als CAO voor het grafisch bedrijf werd aangeduid, bestond aan het begin van de jaren negentig formeel uit de CAO voor grafisch-technisch personeel, de CAO voor de chefs in het grafisch bedrijf en de CAO voor het administratief personeel in het grafisch bedrijf. Deze drie CAO's hebben dezelfde structuur, maar verschillen op onderdelen (bijvoorbeeld minimumregeling dan wel standaardregeling loon, al dan niet compensatie van overwerk). Sinds de jaren zeventig werd over deze CAO's gelijktijdig onderhandeld tussen KVGGO enerzijds en Druk en Papier FNV en de Grafische Bond CNV anderzijds, en in het geval van de CAO voor administra-

tief personeel ook de Unie BLHP. Daarnaast bestonden de CAO voor het zeefdrukbedrijf en de CAO voor het klein formaat offsetbedrijf, die beide ook werden afgesloten door de bovengenoemde partijen. Ten slotte bestond de CAO voor administratief personeel in het dagbladbedrijf, afgesloten tussen vereniging De Nederlandse Dagbladers enerzijds en Druk en Papier FNV, Grafische Bond CNV, Dienstbond FNV en Unie BLHP anderzijds. Deze zes CAO's worden betrokken bij een modernisering en integratie onder de nieuwe naam Grafimedia CAO, waarvoor het initiatief genomen wordt door KVGO, Druk en Papier FNV en Grafische Bond CNV. Andere CAO's zoals de CAO voor de Papiergroothandel en de CAO Kartonnage en Flexibele Verpakkingen bleven buiten de modernisering.

Het mag een paradoxale uitkomst lijken dat wat begon met een dreigende fragmentatie van de structuur van de grafische arbeidsverhoudingen, eindigde met integratie van CAO's. Een historische analyse kan verklaren waarom de ontwikkelingen deze wending namen. Daarom beginnen we deze paragraaf met de aanloop naar het besluit in 1993 om een Stuurgroep Modernisering CAO in te stellen.

2.2.1 *De dreiging van fragmentatie*

Het KVGO kende (en kent) verschillende secties, bijvoorbeeld de secties Zetterijen en Reproductie, die in 1992 fuseerden tot OPPO, de Organisatie van Prepress Ondernemingen (samenhangend met de integratie door digitalisering). De secties verenigden een bepaalde categorie bedrijven, maar het was het KVGO dat als werkgeverspartij de onderhandelingen met de vakbonden voerde, waarvan het resultaat door de ledenraad werd beoordeeld. Centralisatie aan beide zijden verdroeg zich aanvankelijk slecht met de erkenning van verscheidenheid. De kleine ondernemingen hebben echter vanaf de tweede helft van de jaren tachtig een belangrijke rol gespeeld in het verkrijgen van erkenning van verscheidenheid.³

De grafische ondernemingen verenigd in de Contactgroep Kleinere Ondernemingen (CKO) hadden ernstige bezwaren tegen de arbeidstijdverkorting (atv) naar 36 uur die in de CAO van 1987 werd afgesproken. De kleine ondernemingen krijgen nog uitstel van invoering van de 36 uur tot 1991, maar daarna accepteren de vakbonden

3 De historische beschrijving is grotendeels gebaseerd op Grafisch Nederland, een uitgave van het KVGO. Citaten worden aangeduid met GN, gevolgd door de datum. In 1995 wordt Grafisch Nederland opgevolgd door Kernnieuws.

geen verder uitstel. De kleine bedrijven weigeren echter de atv in te voeren omdat die organisatorische problemen veroorzaakt. Zij vinden bovendien de CAO voor het grafisch bedrijf 'veel te uitvoerig en veel te veel toegespitst op de grotere bedrijven' (GN, 16 maart 1990). Zij willen daarom een aparte vereniging in KVGO-verband oprichten die zo nodig een eigen CAO sluit. Om het draagvlak voor een eigen vereniging te peilen wordt een enquête gehouden, waarbij 80% van de kleine ondernemingen voorstander blijkt van een eigen vereniging. In november 1990 wordt, in samenspraak met het KVGO, de Vereniging van Kleine Grafische Ondernemingen (VKGO) opgericht die bevoegd is zelf te beslissen over ondertekening van de CAO voor het grafisch bedrijf. De VKGO is met 850 leden een factor van betekenis en kondigt aan de CAO niet te ondertekenen als er geen 38-urige werkweek wordt toegestaan. De eerdergenoemde mr. Dinske voorziet dan ook 'het einde van de grafische CAO' als de vakbonden één grafische CAO met differentiatie voor ondernemingen weigeren (GN, 8 juni 1990; 22 juni 1990).

De bonden accepteren bij de onderhandelingen in het voorjaar van 1991 echter geen verder uitstel van invoering van de 36-urige werkweek. In vakbondskringen wordt de werkgevershouding gezien als aanslag op de vakbondspositie. Voor grafici is het debacle van Fleet Street traumatisch.⁴ Het onderwerp atv was voor de vakbonden van principieel belang vanwege de zeggenschap over arbeidstijd, bedrijfs-

4 Fleet Street in Londen was het hart van de Britse nationale dagbladen, waar redacties en drukkerijen waren gevestigd. De grafische vakbonden waren zeer machtig. Dankzij de closed shop, die verplichtte dat werknemers vakbondslid werden, konden zij hun machtspositie handhaven en regelingen bedingen inzake beloning voor overwerk en het vereiste aantal drukkers aan een pers. De dagbladuitgevers, met spraakmakende figuren als Murdoch, trachtten de machtspositie van de bonden aan te pakken. De introductie van elektronische tekstverwerkingssystemen en de modernisering van drukpersen, midden jaren tachtig, werden aangegrepen om drukkerijen te verplaatsen naar industrieterreinen en tegelijkertijd nieuwe arbeidsverhoudingen op te leggen zonder closed shop en met een verbod op vakbondsactie. De confrontatie tussen Murdoch en de grafische vakbonden leverde dertien maanden stakingen en blokkades op (1985-1987), waarbij Murdoch alle 5500 leden van de grafische vakbond ontsloeg en elektriciens aantrok om de drukpersen in Wapping te bedienen. De grafische vakbonden verloren de strijd volledig: eind 1989 was er geen enkele drukkerij meer in Fleet Street en geen enkele nationale dagbladuitgever erkende de grafische vakbonden nog, hetgeen ook betekent dat er geen collectieve arbeidsovereenkomst meer bestaat.

organisatie en herverdeling van arbeid. Het idee dat differentiatie ook kansen voor specifiek beleid en medezeggenschap zou kunnen bieden, werd door de vakbonden in de jaren tachtig nog niet gezien. Traditionele denkbeelden over solidariteit weerhielden hen daarvan en er bestond weinig geloof in de mogelijkheid van het benutten van de vakbondspositie in de onderneming.

Op 16 mei 1991 stemt de VKGO de CAO voor het grafisch bedrijf af.⁵ De kleine ondernemingen argumenteren niet alleen dat de atv organisatorische problemen veroorzaakt, maar ook dat ze steeds meer last krijgen van pre-press- en press-bedrijfsjes die ongehinderd door de regels van de grafische CAO hun markt ondergraven (GN, 31 mei 1991). De VKGO benadrukt dat 'behoud van de eenheid van het KVGGO als vaststaand uitgangspunt moet gelden' en dat 'de enige, echte kern van het probleem stak in de grafische CAO's' (GN, 14 juni 1991).

In de loop van 1991 komt de VKGO alsnog tot een akkoord met de vakbonden, dat inhoudt dat de CAO voor het grafisch bedrijf zal worden nageleefd met uitzondering van de bepaling over atv. Daarover wordt afgesproken dat de werkgevers in overleg met de werknemers in het eigen bedrijf de arbeidstijd bepalen op 36 à 38 uur. De afspraak is een eerste voorbode van differentiatie door decentralisatie. Zover is het echter nog niet. In 1992 keurt de VKGO opnieuw de CAO voor het grafisch bedrijf af, ditmaal omdat het KVGGO heeft ingestemd met een vloer in de loonsverhoging, die volgens de kleine bedrijven extra kosten oplevert, terwijl zij geconfronteerd worden met copyshops, 'wilde' bedrijven en DTP-bureautjes die de CAO niet volgen en daardoor goedkoper kunnen werken (GN, 8 mei 1992).

2.2.2 *Groeiende acceptatie van differentiatie*

Vanuit de centralistische traditie van de grafische bedrijfstak heeft het KVGGO ook moeite de verscheidenheid te accepteren. Deze moeite klinkt door in de woorden van algemeen secretaris Traas: 'We hebben moeten erkennen dat de tot dan toe bestaande CAO niet meer

5 Formeel betekent de afwijzing dat de CAO die het KVGGO gesloten heeft, niet de leden van het VKGO bindt en dat het VKGO zelf met de vakbonden moet gaan onderhandelen over een eigen CAO. Zolang dat niet tot resultaat leidt, is er een CAO-loze periode voor de kleine ondernemingen.

paste op de hele grafische bedrijfstak. Daarbij is het besef, dat het niet alleen gaat om "klein-groot", maar ook om specifieke product/markt-combinaties. Er is een grote verscheidenheid aan het oppervlak gekomen waaraan het KVGGO recht zal moeten doen, zonder het voordeel van de eenheid te verliezen' (GN, 17 januari 1992). In de loop van 1992 zal het motto 'eenheid in verscheidenheid' tot het uitgangspunt van KVGGO beleid gekozen worden en besluit het KVGGO tot meer ruimte en inhoud voor een categorale indeling van ledenbedrijven.

Differentiatie in de grafische CAO vereist dat de grafische vakbonden daartoe ook bereid zijn. In de discussienota over het arbeidsvoorwaardenbeleid van Druk en Papier FNV uit oktober 1991 is een erkenning van de noodzaak van differentiatie te lezen: 'De ene sector is de andere niet. Het congres heeft voor meer maatwerk in de sectoren gekozen.' Dit uitgangspunt wordt vertaald in enerzijds gemeenschappelijke prioriteiten, en anderzijds mogelijkheden voor prioriteitskeuzes per sector. Als gemeenschappelijke prioriteit wordt onder meer de werkweek van 36 uur gekozen in sectoren waar dat nog niet gerealiseerd is: deze keuze maakt duidelijk waarom het met de kleine grafische bedrijven toch tot een botsing kwam, hoewel differentiatie op zichzelf niet langer verworpen werd. De mogelijkheid van differentiatie binnen CAO's wordt door Druk en Papier FNV gekoppeld aan het streven naar uitbreiding van de werkingssfeer van de CAO naar delen van het personeel die (nog) niet onder de CAO vallen en naar alle bedrijven die tot een sector gerekend kunnen worden. Ook regeling van de zeggenschap van werknemers in het eigen bedrijf is een belangrijke voorwaarde, omdat de grote meerderheid van de grafische ondernemingen klein is en de Wet op de ondernemingsraden (WOR) er niet van toepassing is. Zonder regeling van de medezeggenschap is de rechtspositie van de werknemers bij decentralisatie niet te beschermen. Betrokkenheid van werknemers bij het overleg in de onderneming wordt door de bond niet alleen als onvermijdelijk gezien, omdat centrale sturing van de bedrijfstak steeds minder mogelijk is, maar ook als een nieuwe kans.

Organisaties van werkgevers en werknemers zijn dus in enkele jaren toegegroeid naar een erkenning dat de grafische CAO gemoderniseerd moet worden. Zonder grote meningsverschillen wordt in het voorjaar van 1993 een driejarige CAO gesloten die de tijd moet geven voor het werk van een stuurgroep met de opdracht 'de vereenvoudiging, modernisering en integratie van de CAO's voor te berei-

den'. Een van de taken is kaders aan te geven voor differentiatie naar segmenten en maatwerk en flexibiliteit in ondernemingen.⁶

Terwijl de stuurgroep studeert, maken werkgevers- en werknemersorganisaties al duidelijk in welke richting zij willen gaan. In januari 1994 wordt een beperkte CAO-afsprake gemaakt over lonen, waarbij de partijen ook overeenkomen dat er binnen de ondernemingen overleg zal plaatsvinden over behoud van werkgelegenheid. Een centrale afspraak over behoud van werkgelegenheid wordt niet zinvol geacht vanwege de verschillen tussen bedrijven.

In mei 1994 wordt een nog veel verdergaande afspraak gemaakt tussen vakbonden en de Organisatie van Prepress Ondernemingen. De reden daarvoor zijn de technologische ontwikkelingen die ervoor zorgen dat bedrijven buiten de grafische sector met dezelfde apparatuur dezelfde soort producten voortbrengen, maar onder heel andere condities betreffende werktijden en beloning. Vastgesteld wordt dat ook wensen van werknemers een reden kunnen zijn om te differentiëren in werktijden, waarmee sociaal-culturele diversiteit ook als een zelfstandige reden voor maatwerk wordt erkend. De afspraak houdt in dat werkgever en werknemers op bedrijfsniveau afwijkingen van de in de CAO vastgelegde bepalingen inzake werktijden kunnen afspreken, mits binnen de kaders van de Arbeidswet. Afwijkende afspraken worden gebonden aan overeenstemming tussen werkgever en ondernemingsraad (OR) of personeelsvergadering. In de afspraak tussen vakbonden en OPPO wordt verder bepaald dat werknemers de mogelijkheid hebben de vakbonden te betrekken bij het maken van plannen voor werktijden.

2.2.3 *Voorstellen voor differentiatie en decentralisatie*

In november 1995 komt de Stuurgroep Modernisering met zijn eindrapportage. Het voorstel is om zes CAO's te integreren. Om dat mogelijk te maken, wordt een gelaagd model voorgesteld. De eerste laag bestaat uit algemene mantelbepalingen voor de hele grafimedia-

6 Bij deze gelegenheid worden ook afspraken gemaakt tussen bonden en VKGO om de gevolgen te repareren van de CAO-loze periode die ontstond toen de VKGO weigerde de CAO van 1992 te ondertekenen. Bovendien wordt de afspraak gemaakt dat de VKGO in eigen kring de idee van een eigen CAO voor kleinere ondernemingen zal bezien en zal inbrengen bij de Stuurgroep Modernisering. Sindsdien heeft de VKGO de CAO voor het grafisch bedrijf resp. de Grafimedia CAO altijd ondertekend.

industrie. De tweede laag bevat aanvullende bepalingen voor afzonderlijke sectoren, zoals de regeling zondagwerk in het dagbladbedrijf. Daarnaast is er een derde laag van afspraken die het resultaat zijn van decentrale onderhandelingen tussen werkgever en werknemers ter invulling van in de mantel- of sector-CAO met name genoemde onderwerpen.

Het voorstel is de veelheid van CAO-regels te vereenvoudigen en te reduceren tot vier categorieën algemene mantelbepalingen, namelijk:

1. Algemene bepalingen: werkingssfeer, definities e.d.;
2. Geld: beloning, toeslagen, bovenwettelijke uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid;
3. Tijd: arbeidstijden, vakantie, verlof en ouderschapsverlof;
4. Overige mantelregelingen, die bestaan uit een combinatie van maatschappelijke doelen en persoonsgebonden arbeidsvoorwaarden, namelijk: arbeidsomstandigheden; werkgelegenheid, arbeidsmarkt en opleiding; kinderopvang; regeling reorganisatie/fusie; faciliteiten vakbondswerk; fondsen zoals het Opleidings- en Vereveningsfonds en het Pensioenfonds.

In deze onderwerpen worden ook verregaande substantiële vernieuwingen aangebracht zoals een compleet nieuwe functie- en beloningsstructuur en een kader voor flexibilisering van arbeidstijden.

Behalve de substantiële regels bevat het rapport van de stuurgroep een voorstel voor procedurele regels voor het decentrale overleg. Hierbij komt een verschil van standpunt tussen werkgevers en werknemers tot uitdrukking dat later bij de CAO-onderhandelingen een struikelblok blijkt te worden. Werkgevers menen: 'Reeds in de onderneming bestaande vormen van vertegenwoordigend overleg *zullen* door betrokken werknemers worden gemandateerd tot het voeren van dit overleg. Daarbij zal de werkwijze op basis van de WOR inzichtelijk worden gemaakt.' Daarentegen luidt het werknemersstandpunt: 'Reeds in de onderneming bestaande vormen van vertegenwoordigend overleg *kunnen* door de betrokken werknemers gemandateerd worden dit overleg te voeren. Daarbij zal inzichtelijk worden gemaakt welke werkwijze gevolgd zal worden. *Het eindoordeel kan niet aan werknemers onthouden worden*' (onze cursivering van omstreden passages).

Het verschil van mening over de regulering van het decentrale overleg op bedrijfsniveau blijkt onoverbrugbaar bij de CAO-onderhandelingen die in januari 1996 starten. De werkgevers verwijten de bon-

den dat zij naast de reguliere overlegstructuur – de ondernemingsraad of de personeelsvergadering – een nieuwe overlegstructuur willen creëren waardoor zij zelf meer invloed krijgen. De werkgevers willen dat het decentrale overleg plaatsvindt met de OR of personeelsvergadering – dus in de zin van de tekstvoorstellen niet ‘kunnen’ maar ‘zullen’ – én in de zin van de wet – dat wil zeggen dat na het overleg met de OR of personeelsvergadering niet nog eens een schriftelijke procedure moet volgen waarbij moet blijken of de werknemers in voldoende meerderheid de afspraken steunen. De bonden hebben de passage dat ‘het eindoordeel niet aan de werknemers onthouden (kan) worden’ echter toegevoegd omdat zij redeneren dat bij decentrale onderhandelingen de werknemers moeten beslissen of zij principeafspraken accepteren net zoals bij centrale onderhandelingen de leden stemmen over een principeakkoord.

Omdat er geen overeenstemming tussen de partijen bereikt kan worden, wordt de bestaande CAO voor een jaar verlengd en wordt dus ook de door de werkgevers gewenste flexibilisering van arbeidstijden uitgesteld. Teleurstelling en boosheid hierover vechten bij de werkgevers om voorrang. De strijd om de zwartepiet leidt in de media tot fraaie retoriek. Terwijl de grafische industrie, volgens KVG-voorzitter Van Ginkel, ‘altijd voorop liep met vernieuwingen, met revolutionaire aanpassingen van arbeidsvoorwaarden’ waar werkgevers en werknemers altijd wel bij gevaren zijn, is wat ‘de werknemers nu willen een grote stap achteruit’ (Kernnieuws, 26 april 1996). De vakbonden zijn bang ‘voor verlies van macht en invloed’ (Kernnieuws, 7 juni 1996). De eis van de bonden dat de werknemers in overgrote meerderheid instemmen met gemaakte afspraken gaat volgens Van Boekel, de voorzitter van de onderhandelingsdelegatie van werkgevers, voorbij aan de rol van de OR. En hij vergelijkt ‘het standpunt van de bonden met de vroegere Engelse toestanden’ (Kernnieuws, 21 juni 1996) – een uitlating die zijn waarde ontleent aan het feit dat werkgevers en werknemers doorgaans met instemming vaststellen dat zij niet zijn zoals die Engelsen. De vakbonden stellen dat de werkgevers, onder het mom van modernisering, centraal niets meer willen afspreken om het vervolgens decentraal aan de werknemers dwingend (immers ‘zullen’) op te leggen. Zij menen dat de werknemers terecht spelregels vragen, omdat voor decentraal CAO-overleg de gelijkwaardige betrokkenheid van alle partijen in het bedrijf voorwaarde is.

September 1996 bereikt de Stuurgroep Modernisering alsnog overeenstemming over een regeling van het overleg binnen de onderne-

ming. Daarin wordt gesteld dat de bevoegdheid om decentrale afspraken te maken aan werknemerszijde berust bij de personeelsvergadering c.q. de wettelijk geregelde werknemersvertegenwoordiging en dat in ondernemingen met meer dan 35 werknemers de OR het overleg voert overeenkomstig de bepalingen van de WOR. Verder wordt geregeld dat het doel van het decentrale overleg is 'overeenstemming'⁷ te bereiken en dat de werkgever naar redelijkheid rekening dient te houden met de belangen van werknemers en dat de OR naar redelijkheid rekening dient te houden met het ondernemingsbelang. Ten slotte wordt een procedure voor het overleg geregeld waarin onder meer is opgenomen dat de OR gelegenheid heeft voor raadpleging van zijn achterban en het recht heeft het voorgenomen besluit terug te verwijzen naar de werkgever 'indien het voorgenomen besluit onvoldoende draagvlak heeft bij de werknemers' (Grafimedia CAO, art. 1.4). Essentieel is dat de spelregels vastleggen dat alleen 'geldige decentrale afspraken bindend zijn' en dat 'afspraken die niet op voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen nietig zijn'. Bij ontbreken van overeenstemming kan de hulp worden ingeroepen van een Centrale Commissie. Deze regelingen worden in februari 1997 bij de CAO-onderhandelingen overgenomen.

De retoriek verandert op slag. KVGO-voorzitter Van Ginkel vindt: 'Dit is een echte modernisering, waar we als bedrijfstak mee voorop lopen'. Van Boekel is de Engelse toestanden vergeten en meent dat het gelukt is 'doordat beide partijen, zowel werkgevers als werknemers, voortdurend hebben geopereerd vanuit de lotsverbondenheid met elkaar en de bedrijfstak' (Kernnieuws, 14 februari 1997).

2.3 Veranderingen in de praktijk van de arbeidsverhoudingen

De nieuwe CAO verandert de structuur van de arbeidsverhoudingen in diverse opzichten. Het bereik van de Grafimedia CAO is groter

7 De term 'overeenstemming' is van belang, omdat daarmee voorkomen wordt dat de ondernemer conform art. 27 lid 4 WOR naar de kantonrechter gaat om vervangende 'instemming' te krijgen wanneer de OR instemming onthoudt. De vereiste van 'overeenstemming' betekent dat werknemers niet eenzijdig gedwongen kunnen worden om bijvoorbeeld bepaalde flexibele arbeidstijden te accepteren die de werkgever wenst. Indien er geen overeenstemming totstandkomt, blijft de centrale regeling uit de mantelbepaling van kracht.

dan van de CAO voor het grafisch bedrijf. De consequentie daarvan is dat aan werkgeverszijde de noodzaak tot coördinatie toeneemt want naast het KVGO zitten aan de onderhandelingstafel de VKGO, de Vereniging Zeefdruk en Sign Ondernemingen en de Nederlandse Dagbladpers.

De tweede laag van sectorbepalingen heeft nog weinig uitwerking gekregen. Er zijn wel enkele specifieke afspraken, zoals de regeling zondagwerk en regelingen voor specifieke categorieën personeel (administratief personeel, buitendienst, expeditie) in het dagbladbedrijf, de afwijkende beloning voor werk op zaterdag van personeel in copyrettes, de mogelijkheid van een 38-urige werkweek in het zeefdruk- en kleinoffsetbedrijf. Deze sectorafspraken zijn echter meer het resultaat van 'overschieten' na overeenstemming over de eerste laag van gemeenschappelijke mantelafspraken. Er is nog weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om specifiek beleid op het niveau van de sector te ontwikkelen, rekening houdend met de eigen mogelijkheden en beperkingen van een sector. Bijvoorbeeld een voorstel van de vakbonden voor leeftijdsbewust personeelsbeleid in het dagbladbedrijf, waar de volcontinu om specifiek beleid voor ouderen vraagt en waar ook voldoende fondsen zijn, is door de werkgevers niet overgenomen. Kennelijk kost het werken met een gelaagd CAO-model tijd om te wennen en om de mogelijkheden te benutten.

De meest in het oog springende verandering is de toegenomen rol van het decentraal overleg op bedrijfsniveau. Waar in het verleden incidenteel een onderwerp ter invulling aan het overleg op ondernemingsniveau gelaten werd, zijn nu zes met name genoemde onderwerpen aan het decentraal overleg opgedragen. Beide partijen realiseren zich dat daarmee ook de rol van de brancheorganisaties zelf verandert. 'Binnen de bedrijven moet die CAO nu tot leven worden gebracht', aldus Van Boekel en hij verwacht dat het meerdere jaren duurt om zo'n vernieuwing 'te laten inzakken en tot leven te brengen', waarbij het KVGO heel veel informatie en begeleiding moet bieden. Zowel werkgevers- als werknemersorganisaties beginnen dan ook aan een uitgebreide informatiecampaagne met regionale bijeenkomsten, informatiebrochures, bedrijfsbezoeken en dergelijke.

Het overleg op decentraal niveau blijkt in verschillende bedrijven tot problemen te leiden. De Centrale Ondernemingsraad van Roto Smeets de Boer sluit een akkoord met de bestuurder, maar het personeel voelt zich onvoldoende geraadpleegd, start een handtekeningenactie tegen het besluit en zoekt steun bij de bond. Hetzelfde gebeurt bij St. Ives Multimedia. Deze en andere voorbeelden maken duidelijk

dat communicatie en raadpleging van de achterban om vast te stellen of er voldoende draagvlak voor een voorgenomen besluit bestaat, een essentieel onderdeel is van het decentraal overleg. De eerste praktijkvoorbeelden van decentraal overleg geven aanleiding te verduidelijken welke praktijk van decentraal onderhandelen de partijen tot leven willen brengen. Over het geheel genomen oordelen partijen positief over de veranderingen in de arbeidsverhoudingen (Leisink & Pietersma, 1999).

In mei 1998 is ruim een derde van de bedrijven bezig met decentrale onderhandelingen. Zowel voor werkgevers als werknemers is de regeling van arbeidstijden en flexibele uren de eerste prioriteit. Daarna volgen afspraken over beloning, werkgelegenheidsbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en het WAO-hiaat. Zowel werkgevers als werknemers zijn, volgens onderzoek van Peters & Rooijmans (1999, p. 67-68), in meerderheid van mening dat de onderwerpen arbeidstijden en flexibele uren en leeftijdsbewust personeelsbeleid beter op decentraal dan op centraal niveau geregeld kunnen worden, terwijl het WAO-hiaat op centraal niveau thuishoort. Bij andere onderwerpen zijn werkgevers en werknemers verdeeld van mening over de vraag op welk niveau onderhandelingen het beste kunnen plaatsvinden. Behoeftte aan nieuwe onderwerpen voor overleg op decentraal niveau blijkt niet te bestaan.

De ruimte voor decentraal overleg wordt als een sterk punt van de Grafimedia-CAO beoordeeld, vooral door werkgevers (Peters & Rooijmans, 1999, p. 71-73). Enerzijds menen sommige werknemers dat zij meer zeggenschap hebben gekregen, anderzijds zijn er ook die menen dat werkgevers het te veel voor het zeggen hebben gekregen, dat de OR geen geoefende onderhandelaar is en dat de vakbond te weinig ondersteuning biedt. Vooral in kleine bedrijven wordt minder positief over de decentralisatie geoordeeld.

Het oordeel over de decentralisatie is dus redelijk eensgezind wat betreft de onderwerpen die voor decentraal overleg zijn aangewezen, maar er is verschil van waardering voor de waarborgen die de procedurele regels in de praktijk bieden. Wat dat betreft is het maar goed dat zowel werkgevers- als werknemersorganisaties van meet af aan onderkend hebben dat de nieuwe CAO een cultuuromslag is en dat het meerdere jaren zal vergen om het gelaagde model goed tot leven te brengen. Bij de CAO-onderhandelingen in januari-februari 2000 is het gelaagde CAO-model niet veranderd.

2.4 Externe ontwikkelingen, interne tradities en strategische keuzes

Hiervoor hebben we aangegeven dat de noodzaak voor veranderingen in de grafische arbeidsverhoudingen vooral lag in externe ontwikkelingen: technologische ontwikkelingen en de daaraan verbonden branchevervaging die tot toenemende concurrentie voor grafische producten leidt, met name van de kant van copyshops, DTP-bureautjes en andere bedrijven die niet onder het regime van de grafische CAO opereren. Het zijn in eerste instantie kleine grafische bedrijven die daar last van hebben en ruimte voor flexibiliteit en maatwerk vragen. In een relatief kort tijdsbestek wordt vervolgens een verregaande modernisering van de arbeidsverhoudingen, zowel in substantieel als procedureel opzicht, met succes voltooid, en dit succes is nog duidelijker wanneer de vergelijking met het buitenland gemaakt wordt waar niet alleen 'de Engelsen' maar ook anderen problemen hebben met de veranderingen in de arbeidsverhoudingen (Leisink, 1999). Wat zijn de factoren die aan het succes bijdragen en de grafische bedrijfstak weer tot 'stille voorhoede' maken?

Het is verleidelijk om te wijzen op de bedrijfstaktradities van de *closed shop*, maar dat is eigenlijk weinig informatief. De *closed shop* die bestond, bestaat namelijk niet meer. In het bestek van dit hoofdstuk is er niet voldoende ruimte om op alle aspecten in te gaan (Leisink & Leisink, 1994). Het verplichte lidmaatschap voor grafisch-technische werknemers en werkgevers bestaat op CAO-papier nog wel, maar beide organisaties handhaven deze verplichting alleen nog op pragmatische gronden en controleren naleving niet meer in de praktijk (Kernnieuws, 25 oktober 1996). De erosie van het verplichte lidmaatschap is ongetwijfeld een factor die bijdraagt aan het ledenverlies van de grafische vakbonden – en in mindere mate aan het ledenverlies van het KVG – hoewel het verlies aan werkgelegenheid in de jaren negentig een belangrijker oorzaak is.

De *closed shop* is de *closed shop* vooral niet meer, omdat de paritaire samenwerking die in de grafische bedrijfstak vandaag de dag bestaat niet wezenlijk anders is dan de samenwerking in andere sectoren. Typische eigenaardigheden zijn verdwenen. De grafische bedrijfstak onderscheidde zich door een systeem van paritaire commissies voor bedrijfsrechtspraak en ontslag (Van Loenen, Van Rijs & Wilthagen, 1996). In 1993 organiseerde Druk en Papier FNV daarover een discussie met de leden, omdat het bestuur meende dat vakbondsdeelname aan de bestuurlijke preventieve toetsing van voorgenomen ontslag van werknemers/leden ten koste ging van de herken-

baarheid van het beeld van de bond als belangenbehartiger. In 1996 leidde deze houding ertoe dat de vakbond, in tegenstelling tot het KVGO, direct instemde met het voorstel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de grafische uitzondering in het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen ongedaan te maken en de ontslagbevoegdheid bij de directeur van het arbeidsbureau te leggen, hetgeen per 1 januari 1997 gebeurde. Thans fungeren de paritaire commissies nog slechts incidenteel voor bemiddeling bij geschillen. De hoogste bedrijfstakinstelling, het Centraal Bureau voor de Grafische Bedrijven in Nederland, is in het kielzog van de modernisering omgebouwd tot overlegorgaan voor de collectieve belangen van de bedrijfstak. Regelingen die bepaalden dat eerst toestemming van 'de centrale bevoegde bedrijfsinstantie' verkregen moest worden, zijn een voor een afgeschaft.

De closed shop is bovendien de closed shop niet meer, omdat met name aan werknemerszijde een visie op de informatiemaatschappij is ontwikkeld (Van Tilborg, 1996a) die gekoppeld is aan een strategisch beleid gericht op samenwerking en fusie van alle vakorganisaties in de informatie- en media-industrie (Van Tilborg, 1996b). De voorzitter van Druk en Papier FNV, Van Tilborg, heeft daarin nationaal en internationaal een leidende rol vervuld. FNV KIEM is een resultaat van het samengaan van de grafische bond Druk en Papier FNV, de FNV Kunstenbond en de ledengroepen uitgeverij en audiovisuele sector van de voormalige FNV Dienstenbond. Daarbij is de idee van differentiatie ook op de eigen organisatie toegepast: het creëren van zo groot mogelijke zelfstandigheid voor leden (werknemers, zelfstandige beroepsbeoefenaars) binnen de structuur en het functioneren van de organisatie (FNV KIEM, 1999). Bovendien is er een strategische samenwerking tussen FNV KIEM en diverse onafhankelijke organisaties van kunstenaars en de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) terwijl er een onderzoek gestart is naar samenwerking met de AbvaKabo FNV (waarin de werknemers in de telecommunicatie, openbare bibliotheken en overige nuts- en publieke voorzieningen zijn georganiseerd). Aan werkgeverszijde is de oriëntatie sterker gericht op het grafische bedrijf op zich. Het KVGO bleef in 1995 buiten de bundeling van de Koninklijke Nederlandse Uitgeversbond, de Vereniging Nederlandse Dagbladpers en de Nederlandse Organisatie van Tijdschriftuitgevers. Verder dan incidentele speculaties over naamswijziging van het KVGO (Kernnieuws 9 juni 1995) en de organisatie van een symposium samen met de audiovisuele brancheorganisatie en de beroepsvereniging van Nederlandse ontwerpers is het KVGO niet gekomen.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het aanduiden van de grafische bedrijfstak als closed shop niet alleen onjuist, maar ook als verklaring weinig betekenisvol. Wat het voorgaande aan verklaring aandraagt voor de succesvolle modernisering van de arbeidsverhoudingen is een context van externe ontwikkelingen waarin de actoren hun sociale kapitaal van lang bestaande tradities en netwerken weten te gebruiken voor een strategische heroriëntatie op afzonderlijke belangen (flexibilisering, maatwerk, zeggenschap) en gezamenlijke belangen (solidariteit om collectieve voorzieningen in stand te houden zoals een opleidingstelsel en pensioenfonds, modernisering van arbeidsverhoudingen in de grafimedia-industrie in het perspectief van opgaan in een informatie- en media-industrie). Met name het inzicht dat zich een nieuwe informatie- en media-industrie en een ander vakmanschap aan het ontwikkelen is, is essentieel geweest voor de sociale partners om de CAO en andere bedrijfstakinstituten te vernieuwen en daarmee een draagvlak voor de toekomst te bieden.

2.5 Conclusies

In het voorgaande hebben we de veranderingen in de grafische industrie en in de grafische arbeidsverhoudingen in de jaren negentig beschreven. Die beschrijving is de basis voor een historische verklaring waarin externe ontwikkelingen en interne tradities, interactiepatronen en strategische keuzes een plaats hebben. De vraag die we nog niet beantwoord hebben, betreft de veronderstelling dat differentiatie zal resulteren in fragmentatie en het einde van de CAO als integratiekader. De ontwikkelingen in de grafische industrie leiden niet tot een bevestiging van die veronderstelling.

Ten eerste, kan vastgesteld worden dat juist het ontbreken van de mogelijkheid voor differentiatie tot fragmentatie dreigt te leiden. Eind jaren tachtig besluiten de kleine grafische ondernemingen zich immers te verzelfstandigen binnen het KVGGO om een eigen CAO af te kunnen sluiten als de CAO voor het grafisch bedrijf te weinig ruimte biedt om hun specifieke belangen te realiseren. Het KVGGO voorziet terecht het einde van de grafische CAO en het uiteenvallen van de bedrijfstak als er geen differentiatie wordt mogelijk gemaakt.

Ten tweede, blijkt juist het creëren van een gelaagde CAO met differentiatiemogelijkheden op sector- en bedrijfsniveau in staat tot een vergroting van het bereik van de CAO. Zes bestaande CAO's worden geïntegreerd in de nieuwe Grafimedia CAO en er zijn andere bran-

cheorganisaties (reprografische bedrijven, papiergroothandel) die aansluiting bij de Grafimedia CAO overwogen (Leisink & Pietersma, 1999).

Ten derde, moet het fungeren van de CAO als integratiekader niet alleen worden beoordeeld op basis van de regelingen zelf, maar ook op basis van de praktijken die deze regelingen met zich meebrengen. De gedeeltelijke decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg brengt in de praktijk mee dat werkgever en werknemers op bedrijfsniveau meer contact met elkaar hebben – in kleine bedrijven voor het eerst gefaciliteerd door procedurele regels – en dat ook de verschillende personeelsgroepen in de onderneming met elkaar tot afspraken moeten zien te komen, die, als ze rekening houden met bestaande diversiteit, de samenhang kunnen versterken. Daarnaast hebben door de decentralisatie werkgevers- en werknemersorganisaties ieder voor zich veel meer contact met hun leden in de regio voor ondersteuning en begeleiding bij het decentrale overleg. De integratie binnen de eigen organisaties is hierdoor zeker versterkt.

Ten vierde, moet bij het beoordelen van het mogelijk ontstaan van fragmentatie en allerlei verdelingskwesties gelet worden op de toedeling van substantiële regelingen naar verschillende overlegniveaus. De primaire arbeidsvoorwaarden en diverse collectieve voorzieningen blijven in de Grafimedia CAO voorbehouden aan het centrale niveau. Solidariteit wordt zowel aan werknemers- als aan werkgeverszijde als reden daarvoor gegeven. Het decentrale overleg zal ongetwijfeld tot onderlinge verschillen leiden op de gebieden die aan het decentraal overleg gelaten worden. Maar houden dergelijke verschillen fragmentatie in? Dat kan alleen zo opgevat worden op grond van impliciete conceptuele en normatieve veronderstellingen die integratie gelijkstellen aan gelijkheid en differentiatie verwerpen op grond van verschillen/ongelijkheden die erdoor veroorzaakt worden.⁸ De gedachtegang dat ‘differentiëren in (rechtsposities) al de verdenking kon geven dat klassesolidariteit werd losgelaten’ (Leisink, 1996, p. 51) heeft in de vakbeweging lange tijd het denken over collectieve onderhandelingen beheerst. Het zou interessant zijn het debat daarover te voeren en daarbij ook de implicatie te betrekken dat de consequentie van deze opvatting neerkomt op een paternalisme ten aanzien van de resultaten van democratisering/zeggenschap in de onder-

8 Dergelijke verschillen ten gevolge van eigen huisafspraken over bonussen en dergelijke bestonden voorheen overigens ook. Werden dergelijke afspraken eerst in de schemerzone gemaakt, nu bestaat de kans op transparantie en eenduidigheid.

neming. In normatief opzicht zou behalve aan het begrip solidariteit ook aandacht aan het begrip autonomie (het principe dat individuen vrij en gelijk zijn in het vaststellen van hun levensvoorwaarden zolang ze hun rechten niet gebruiken om de rechten van anderen teniet te doen) besteed moeten worden. Zo'n debat zou kunnen helpen te voorkomen dat vakbonden geen normatieve maatstaven hebben wanneer het idee van solidariteit als collectieve standaardregeling wordt losgelaten.

Samengevat, in sociologische zin zien we geen tekenen van fragmentatie of verlies van integratie in de grafische bedrijfstak ten gevolge van de gelaagde CAO die differentiatie en decentralisatie mogelijk maakt. In normatieve zin zien we wel de wenselijkheid van reflectie en debat om tot explicietere uitgangspunten te komen die als oriëntatiepunt kunnen fungeren voor een beleid ten aanzien van de aard en de mate van differentiatie en decentralisatie.

3 Arbeidsverhoudingen in de ICT-sector

Het ambivalente karakter van arbeidsvoorwaardenregelingen

Drs. A.A.G. van Liempt en A. van Uffelen

In de informatie- en communicatietechnologiesector (ICT-sector) is veel in beweging. Bedrijven komen en gaan, producten volgen elkaar in een moordend tempo op, de arbeidsmarkt is gespannen en de arbeidsverhoudingen zijn nog pril. Deze jonge, dynamische sector maakt een turbulente tijd door. Nog onduidelijk is waar zich dit heen beweegt, temeer daar de ICT de neiging heeft de grenzen tussen sectoren te overstijgen. Terwijl in de meer traditionele sectoren structuren, regelgeving en arbeidsverhoudingen sterk onder druk komen te staan, zien we in de ICT juist een omgekeerde beweging. De sector is bezig zich een eigen structuur aan te meten, regelgeving is groten-deels nog in de maak en arbeidsverhoudingen zijn nog pril, maar snel bezig volwassen te worden.

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde: welke structuren en regelgeving kent de sector en hoe ontwikkelen de arbeidsverhoudingen zich? Omdat de ICT-sector een jonge sector is, is ze niet behept met erfenissen als arbeidsconflicten, geïstitutionaliseerd overleg en CAO's. Dat geldt overigens niet voor de bedrijven die hun wortels hebben in de kantoormachinehandel. Hun positie wordt echter steeds marginaler. Tot op zekere hoogte bevindt ook de telefonie zich in een soortgelijke situatie, dat wil zeggen indien men de introductie van nieuwe communicatietechnologieën, zoals internet via de kabel en kabeltelefonie, als concurrentie wil zien. Er hebben zich daardoor andere arbeidsverhoudingen ontwikkeld dan elders. Management en medewerkers lijken dichter bij elkaar te staan. Kleine bedrijven domineren, bedrijven waarin iedereen elkaar kent en de beslissingslijnen kort zijn. Medewerkers en management delen hun betrokkenheid bij het product, daardoor nog eens extra aangezet door de hevige concurrentie op de markt. De dynamische ontwikkeling van de technologie maakt tenslotte samenwerking noodzakelijk, zelfs tussen concurrenten. Naar aard en structuur is de ICT-sector daardoor misschien wel meer een netwerksector geworden en (mogelijk blijvend) wars van formele structuren.

De sector trekt een type medewerker aan, dat met een gemiddelde

leeftijd tussen de 32 en 35 jaar, vrij jong is. Een type medewerker dat bovendien goed geschoold is en in staat is voor zichzelf op te komen.¹ Gesteund door de krapte van de arbeidsmarkt (met name sinds 1994), weet men goede primaire arbeidsvoorwaarden af te spreken. De bedrijven realiseren zich bovendien heel goed dat mensen hun kapitaal zijn. Met name in de dienstverlening draait het om mensen. Het investeren in en binden van werknemers is een goed gebruik in de ICT-sector. Concurrentiebedingen en hoge aanbrengpremies zijn daar overigens ook het resultaat van. Toch zien we dat het aantal vakbondsleden groeit en dat het aantal ondernemings-CAO's toeneemt. Kan het zijn dat bedrijven zich juist willen beschermen tegen deze relatief krachtige werknemers en CAO's introduceren om de loonkosten binnen de perken te houden? Of hebben de vakbonden via een andere weg de aansluiting kunnen maken?

We zullen nu eerst een beschrijving van de sector geven, waarbij gelet wordt op karakteristieken van de sector met betrekking tot activiteiten, producten, organisatie van de arbeid en de arbeidsmarkt. Aan de hand van een algemene beschrijving en een casestudy gaan we vervolgens in op de structuur en regulering van arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen in de sector. Ten slotte proberen we hier enkele concluderende uitspraken over te doen.

3.1 Karakteristieken van de ICT-sector

De meest in het oog springende karakteristieken van de ICT zijn enerzijds de leeftijd en dynamiek van de sector en anderzijds het (nog) diffuse karakter. Hoewel menigeeen zich zal kunnen vinden in het eerste deel van de beschrijving, zal men het wat minder vanzelfsprekend vinden om de sector als diffuus, ondoorzichtig en chaotisch te portretteren. Beide karakteriseringen komen echter niet uit de lucht vallen en zijn aan elkaar gerelateerd. Het komt maar zelden voor in de geschiedenis dat een bepaalde innovatie zo snel en op zo een grote schaal zoveel verandering teweegbrengt als in eerste instantie de automatisering en later de informatisering hebben gedaan. Zeker omdat het tempo van technologische ontwikkelingen bijzonder hoog is, wordt van de sector verwacht dat deze zich binnen een korte periode

1 Het is interessant dat vakbonden juist met hooggeschoold personeel zijn begonnen. Hier valt dan te denken aan diamantbewerkers, typografen, enz.

aanpast aan nieuw geïntroduceerde technieken. Neem als voorbeeld het internet waarmee vijf jaar geleden slechts een selecte groep werkte, maar waar nu niemand meer omheen kan. Inmiddels gaan er in elk normaal jaar vier *internetjaren*, zo snel volgen nieuwe producten en diensten elkaar op. Deze ontwikkelingen kunnen echter alleen zo snel gaan omdat ICT niet langer een afzonderlijke techniek beslaat (alleen een chip, softwarepakket of netwerkprotocol), maar een combinatie van totaal verschillende en toch onlosmakelijk met elkaar verbonden technieken. Procedures om deze technieken onderling te kunnen laten werken, vereisen een flexibel en creatief regime. Elk product dat uitgebracht wordt, elke nieuwe dienst die ontwikkeld wordt, breidt zich in korte tijd uit over het geheel van producten en diensten. Anticiperen in plaats van reageren wordt belangrijk, concurrenten worden *concullega's*, standaarden worden pas achteraf helder. De markt is dus leidend en niet langer maken afzonderlijke bedrijven of producten de dienst uit.

3.1.1 *Indeling van de sector*

Gezien de diversiteit aan producten en diensten van de ICT-sector is het lastig een eenduidige indeling te maken (zie Smit e.a., 1995, p. 85; NWO, 1999; OECD, 1998).² Wij gaan daarom uit van de meest grove indeling: de hardwarebranche, de softwarebranche en de consultancybranche.

De hardwarebranche bestaat enerzijds uit de handel in computers (mainframes, servers, pc's, notebooks) en randapparatuur (copiers, printers, netwerkadapters, enz.). Meestal verlenen deze bedrijven ook service op hun eigen apparatuur. Voorbeeld hiervan zijn: IBM, Compaq, Tulip, HP, Siemens, Xerox, Océ, Cisco. Anderzijds zijn er de telecomleveranciers, die netwerken leveren, telefooncentrales en consumentenproducten zoals Detron, Ericsson, Lucent, Philips, enz. Ericsson ontwikkelde de *blue tooth* technologie, die het mogelijk maakt data- en telefoonverkeer te integreren zonder draadverbinding.

2 Bij de OECD is men al jaren bezig met het zoeken naar een definitie en benadrukt men het belang van het vinden van zo'n definitie. Het vinden van zo'n definitie heeft belangrijke implicaties voor statistieken over de sector, daar deze op dit moment een chaotisch geheel vormen en internationaal vergelijk in sommige gevallen dubieus maakt. Op nationaal niveau spelen dezelfde problemen een rol (zie noot 10).

De softwarebranche houdt zich in Nederland voornamelijk bezig met dienstverlening op producten en het op maat maken van standaardtoepassingen. De enige Nederlandse bedrijven die zelf standaardpakketten hebben ontwikkeld, zijn Exact en Baan. Daarnaast zijn het met name Amerikaanse bedrijven die de markt domineren (Microsoft, Oracle, Novell). De grotere Nederlandse softwarebedrijven bieden volledige IT-dienstverlening aan: zij nemen de automatiseringsactiviteiten van anderen over en bieden die tegen een bepaald servicelevel opnieuw aan. Men kan hierbij denken aan bedrijven als Getronics, Origin en Pinkroccade, Cap Gemini en CMG. Kleinere bedrijven houden zich met name bezig met het ontwikkelen van nieuwe toepassingen en 'uurtje-factuurjewerk'. Ook hostingproviders (internet en/of telefonie) en web- en telefoondiensten worden gerekend tot de softwarebranche. Sinds KPN het monopolie verloren heeft, zijn er heel wat bijgekomen zoals Libertel, Ben, Dutchtone, enz.

Het laatste segment, de consultancy, is recenter ontstaan en geeft aan dat de sector zich nog steeds aan het vormen is.³ De meeste consultancy vindt plaats door kleinere bedrijven, maar recentelijk valt er een beweging waar te nemen dat grote adviesbureaus die zich oorspronkelijk niet met IT-consultancy bezighielden, deze kleine IT-bedrijven opkopen om zo IT-diensten in hun pakket te kunnen opnemen. Men kan hier denken aan bijvoorbeeld PricewaterhouseCoopers en KPMG.⁴ Ook het omgekeerde komt voor: IT-bedrijven die zich in de consultancy storten om het dienstenpakket te verbreden.

De breedte van de sector zoals hierboven beschreven, is de reden

- 3 Dat vormgevingsproces is inherent aan het karakter waarop de ICT-sector zich meer en meer in het sociaal en economisch leven inbedt. Enerzijds kan men ICT in steeds meer bedrijfsprocessen toepassen, anderzijds ontdekken bedrijven dat ook zij ICT-services kunnen aanbieden op hun specialisatiegebied.
- 4 De Standaard Bedrijven Index van het CBS kan moeilijk overweg met de indeling zoals deze hierboven is weergegeven. Bij het CBS hanteert men de volgende codes bij hun statistieken over de ICT-sector: 6420 Telecommunicatie, 72 Computerservice- en informatietechnologiebureaus en dergelijke, 5164/1 Groothandel in computers en randapparaten en dergelijke, en 5249/4 Detailhandel in computers. Hier is een aantal typen bedrijven niet in opgenomen dat er wel in zou thuishoren, onder andere 7440/1 Ontwerpen van homepages voor internet en webdesign. Deze vallen nu nog onder de reclamebureaus, maar het lijkt ons niet houdbaar om moderne internetactiviteiten te beperken tot reclameactiviteiten gezien de opmars van de e-commerce en web-applicaties.

waarom we ons in deze bijdrage in hoofdzaak concentreren op het software/diensten gedeelte van deze sector. Dit deel van de sector beslaat, in termen van omzet, ongeveer 44% van de totale ICT-sector in Nederland en bevat naast de productie van diverse soorten software - onder andere standaard-, maatwerk- en systeemsoftware - alle activiteiten op het gebied van IT-dienstverlening, zoals opleiding en training, onderhoud, detachering en consultancy (FENIT/Heliview, 1999, p. 13, 30-33).⁵

3.1.2 *De (arbeids)markt*

Internationaal gezien is de specialisatiegraad⁶ van Nederland op ICT-gebied traditioneel hoog. In 1980 was deze 13,1% en hoewel deze in 1995 gedaald was tot 11,6%, is dat nog steeds een aanzienlijk percentage (Stumpel e.a., 1998, p. 14-16).⁷ Een redelijk deel van de grote Nederlandse ICT-bedrijven heeft een buitenlandse (voornamelijk Amerikaanse) moedermaatschappij. Smit e.a. (1995, p. 86) stellen dan ook dat het om een sterk internationaal georiënteerde bedrijfstak gaat. Het is evenwel lastig deze internationalisatie cijfermatig in beeld te brengen, mede omdat hiervoor de juiste cijfers ontbreken.

Nederland wordt als een doorvoerland gezien, omdat de invoer en uitvoer groter zijn dan de binnenlandse productie. Tussen 1995 en 1998 is met name de invoer van ICT-goederen sterk gestegen. Was dit in 1995 nog 41 miljard gulden, in 1998 bedroeg de waarde in lopende prijzen van de invoer van ICT-goederen al 70 miljard gulden, een stijging van 169%. Ook de uitvoer van ICT-goederen steeg, maar minder hard: in lopende prijzen 8 miljard in 1995 tegen 11 miljard gulden in 1998; een stijging van 135%.

- 5 Software vormt 16% van de totale IT-markt, terwijl de services 28% uitmaken. De overige 56% bestaat voor het overgrote deel uit de markt voor hardware (onder andere computers en randapparatuur).
- 6 De specialisatiegraad zegt iets over de mate van geschooldheid en complexe technologieën.
- 7 De auteurs stellen dat men hier een vrij ruime definiëring van de sector hanteert die inhoudt dat tevens de productie van consumentenelektronica tot de ICT-sector behoort. Daarbij wijken de cijfers sterk af van die van het CBS.

Tabel 3.1 Productiewaarde van de ICT-sector en van Nederland

	Waarde in lopende prijzen (in miljoen guldens)		Volume-index (1995 = 100)
	1995	1998	1998
ICT-industriese sector	23.401	28.927	122
ICT-dienstensector	23.490	38.695	172
Totaal ICT-sector	46.891	67.622	147
Nederland	1.217.142	1.429.527	113
Aandeel ICT-sector in de economie (%)	3,85	4,73	

Bron: ICT-markt in Nederland 1995-1998, p. 23.

Het omgekeerde geldt voor de ICT-diensten. Ook hier is sprake van een stijging, maar hier is de uitvoer sterker gestegen dan de invoer. De uitvoer van ICT-diensten bedroeg in 1995 2,3 miljard in lopende prijzen en in 1998 4,2 miljard gulden; een stijging van 187%. De invoer vertoont een stijging van 153%, met een invoer in lopende prijzen van 2,2 miljard in 1995 en 3,5 miljard gulden in 1998. Tabel 3.1 laat zien hoe het gesteld is met de productiewaarde van ICT-goederen en diensten in Nederland. De tabel laat duidelijk de (groeiende) positie van de ICT-sector binnen de Nederlandse economie zien (CBS, 1999, p. 8-17).

De hierboven beschreven groei van de ICT-markt vertaalt zich ook naar de arbeidsmarkt. Met name in de software- en diensten-niche van de sector wordt stevig aan de noodklok getrokken. Men kan niet aan voldoende personeel komen om het groter wordende aantal vacatures te vervullen. Er wordt verwacht dat nog in dit decennium 80% van alle bedrijvigheid beïnvloed zal worden door het gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Het gaat hier om een mondiale ontwikkeling. ICT wordt niet meer enkel ingezet ter bevordering van de productiviteit en efficiency, maar krijgt een zelfstandige rol in alle economische activiteiten. Om dit probleem te analyseren is een speciale *taskforce* opgezet door het Ministerie van Economische Zaken. De taskforce stelt op basis van gegevens van PricewaterhouseCoopers dat er in het jaar 2003 een behoefte bestaat aan 280.000 ICT'ers (MEZ 1999, p. 14-18). In 1999 werd het aantal ICT'ers op 195.000 geschat. Dat betekent dat men nog een lange weg te gaan

heeft. Historisch gezien vallen ontwikkelingen in de ICT-sector echter slecht te voorspellen. Twee à drie jaar geleden nog dacht men dat de wereld zou ondergaan aan de millenniumbug en zeven jaar geleden stuurde men nog briefkaarten met het idee dat dit een efficiënte manier van communiceren betrof. Dat wil niet zeggen dat de huidige arbeidskrachte gebagatelliseerd moet worden, maar men moet tevens de kracht en creativiteit van de sector met betrekking tot het probleemoplossend vermogen niet onderschatten.

Studies geven een aantal oorzaken aan waarom de sector kampt met de huidige problemen van krapte. Enerzijds zou het liggen aan de gebrekkige branchevorming en de ondoorzichtige structuur van de sector. Dit geldt zelfs voor een organisatie als Arbeidsvoorziening die ook aangeeft weinig greep op de sector te hebben (Arbeidsvoorziening, 1998, p. 3). Relatieve onbekendheid zorgt hier mede voor een gebrek aan affiniteit met de sector. Men is bovendien de ontslaggolf van de jaren negentig niet vergeten, toen er een moordende concurrentie woedde tussen de hardwarebedrijven, terwijl de zich net ontwikkelende softwarebedrijven dachten dat de bomen tot in de hemel groeiden.

Anderzijds wordt gesteld dat het een en ander te maken heeft met een falend scholings- en cursusaanbod. Er komen te weinig studenten af op informaticaopleidingen. Er worden echter ook hoge eisen gesteld, de meeste vacatures worden op HBO- of universitair niveau aangeboden, terwijl dat tien jaar geleden nog vooral MBO- en HBO-niveau was. De markt bepaalt daarnaast welke specialisten het meest gewild zijn. Tot voor kort waren SAP- en BAAN-specialisten erg gewild. Beide bedrijven hebben Enterprise Resource Planning pakketten (ERP) ontwikkeld, die de informatie stroomlijnen binnen ondernemingen. *Toen het slechter ging met BAAN is daar echter de klad in gekomen. Veel dienstverleners stootten de BAAN-ondersteuning af.* De arbeidsmarkt binnen de ICT-sector kan dus ook grillige trekken vertonen.

De sector slaagt er, ten slotte, onvoldoende in om mensen van buiten de sector aan te trekken. Wat men vaak aantreft zijn mensen die de werkplek bij bedrijf A verlaten en de open plek bij bedrijf B vullen. Dat betekent dat de ene open plek gevuld wordt door een andere open plek achter te laten. Men noemt dit het *ketenprobleem* (Arbeidsvoorziening, 1998, p. III-IV; p. 24).

Kijkend naar de diverse statistieken over het aantal werknemers in

de sector valt op dat de voorhanden cijfers vaak uiteenlopen.⁸ In 1997 wordt door het CBS een aantal van 165.000 mensen als automatiseringsdeskundige aangemerkt. Het zou hier gaan om mensen uit de harde kern en mensen die automatiseringsfuncties vervullen bij bedrijven die niet tot de harde kern van de ICT-sector behoren. Een kwart hiervan komt uit de computerservice en IT-bedrijven (SBI 72), 34% uit de overige sectoren en 41% uit aanpalende bedrijfsklassen (zie Arbeidsvoorziening, 1998, p. 8).⁹

Een opvallend kenmerk van de ICT-sector, naast het feit dat het in de meeste gevallen om hoog gekwalificeerd werk gaat (60%), is dat het overwegend een mannenwereld is. Vrouwen nemen ongeveer 11% in van de totale werknemerspopulatie. De gemiddelde leeftijd ligt, zoals gezegd, tussen de 32 en de 35 jaar en er is een ondervertegenwoordiging van oudere werknemers (10% is ouder dan 45 jaar). Een kenmerk dat wellicht in meerdere sectoren geldt voor de leeftijdscategorie van rond de 35 jaar, is dat deze werknemers vaak van baan wisselen. Dat is zeker van toepassing op de ICT-sector waar erg veel nieuwe banen ontstaan en het verloop groot is. Het ontbreekt ook aan parttime werk. Volgens de cijfers van het CBS kent men in 1997 een parttime factor van ongeveer .93, wat op weinig parttime arbeid wijst (CBS, 1998).¹⁰ Tenslotte kan ook de hoge werkdruk aangemerkt worden als een belangrijke karakteristiek van het werken in de ICT-sector (CBS, 1998, p. 32; Van den Brekel e.a., 1999, p. 7-11).

8 Vergelijk bijvoorbeeld de volgende CBS publicaties: CBS, Computerbranche (SBI 72) 1987-1997, 1998 (1997: 91.100 banen of 85.000 arbeidsjaren); CBS, INDEX #9: kennis & economie, 1998 (1997: 59.000 banen), 32; CBS, Automatiseringsstatistieken Particuliere sector 1996-1998, 1999 (1997: 81.085 arbeidsjaren); CBS, ICT-markt in Nederland 1995-1998, 1999, 12 (1997: 112.000 arbeidsjaren). Alle geven ze andere cijfers aan. Het een en ander heeft te maken met de bron (lees: definitie) die men gebruikt (standaard bedrijfsindeling of Nationale rekening). Bekijkt men echter ook andere publicaties dan deze van de CBS, dan gaat het toch vaak om definitieverschillen. Smit e.a. (1995, p. 86) lijken dit te beamen en geven aan dat het vaststellen van aantallen een lastige zaak is om deze reden.

9 De arbeidsvoorziening staat echter niet kritiekloos ten opzichte van deze schattingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de cijfers van noot 8 betrekking hebben op de harde kern van de ICT-dienstensector. De 165.000 betreft tevens automatiseringsdeskundigen die in andere sectoren werkzaam zijn.

10 Berekening van de parttime-factor door aantal arbeidsjaren te delen door aantal werknemers: 85.000/91.100.

3.2 Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen 'in beweging'

Gezien de diversiteit in de sector qua aard en product en het korte bestaan van de sector, is het wellicht verklaarbaar dat er sprake is van een lage organisatiegraad, ook bij werkgevers.

Er bestaat een aantal branche- en werkgeversorganisaties voor de sector.¹¹ De oudste organisaties in deze sector zijn die voor de kantoorvakhandel (Novaka) en de kantooormachinehandel (VIFKA). Onlangs is de laatste overigens opgegaan in de Vereniging ICT Nederland, waarvan ook een brancheorganisatie van softwarebedrijven (FENIT) deel uit maakt. De Novaka is een branche- en werkgeversorganisatie in de kantoorvakhandel en is in 1978 ontstaan uit een fusie van de toenmalige Federatie Kantoorboekhandel en de Nohaka (organisatie voor kantooormachinehandelaren). De Novaka is zowel een branche- als werkgeversorganisatie en behartigt de belangen van ongeveer 400 leden.

De VIFKA is een branche- en werkgeversorganisatie die dateert van 1992 toen zij werd opgericht als de Vereniging voor Importeurs en Fabrikanten van kantoorapparatuur (VIFKA). Sinds 1997 draagt men de huidige naam V-ICT Nederland. Men opereert in twee branches, de ICT Office technologie en ICT Telecommunicatie, en heeft ongeveer 300 leden.

De brancheorganisatie FENIT, ten slotte, heeft meer dan 200 leden die tezamen dekkend zijn voor ongeveer 80% van de gehele ICT-markt van ICT-ondernemingen. FENIT is per 1 juni 1996 ontstaan uit twee brancheverenigingen, COSSO en VIFKA Informatica. De FENIT en de V-ITC Nederland benaderen onze definitie van de sector het dichtst, terwijl de Novaka zich met name op de kantoorboekhandel richt.

Op dit moment bestaat er één overkoepelende CAO voor een deel van de sector en dat is de CAO voor de informatie-, communicatie- en kantoortechnologiebranche (ICK-CAO). De versie van deze CAO met als looptijd van 1 april 1999 tot 1 april 2000 is afgesloten door V-ICT Nederland enerzijds en anderzijds door FNV Bondgenoten,

11 Informatie over deze verenigingen op basis van de respectievelijke websites: <www.v-ict.nl>, <www.novaka.nl> en <www.fenit.nl>.

Dienstenbond CNV, De Unie en VHP (Smit e.a., 1995, p. 86-87).¹² De CAO is van toepassing op bedrijven in de ICK die meer dan 50% van de activiteiten steken in het verkopen, assembleren, distribueren en/of repareren of onderhouden van hardware, randapparatuur en supplies. De ICK-CAO kent behalve deze verplichte werkingssfeer ook een zogenaamd vrijwillig instapmodel voor software- en serviceactiviteiten in de ICK-branche. Deze bedrijven kunnen de CAO gedeeltelijk of helemaal van toepassing verklaren. De vereniging ICT-Nederland presenteert de CAO als een aantrekkelijke moderne minimum-CAO, waarbij maatwerk goed mogelijk is. De CAO is uit een aantal lagen opgebouwd waarbij het niveau van kadering steeds afneemt.¹³ In de CAO zijn onder andere zaken als *employability*, toeslagen en beloningen opgenomen. De CAO is overigens niet algemeen verbindend verklaard, omdat er ook nog allerlei grensconflicten spelen met de metaalnijverheid (assemblage) en de kantoorvakhandel (supplies).¹⁴

Het aantal ICT-bedrijven dat gebruikmaakt van de ICK-CAO is beperkt. Zoals gezegd geldt de CAO alleen voor hardwarebedrijven. Er zijn verscheidene pogingen gedaan om de werkingssfeer van de ICK-CAO uit te breiden tot andere delen van de ICT. Dit lukte uiteindelijk niet, omdat de softwarebedrijven er niet aan wilden en de werkgeversvereniging VIFKA, die dat wel wilde, hen niet kon overtuigen van het nut ervan.

Daarnaast is er een aantal kleine bedrijfs- of concern-CAO's. Geen van deze contracten vertoont trouwens de kenmerken van het beruchte keurslijf, waarvoor de werkgevers vrezen. De laatste jaren zijn er juist op initiatief van de vakorganisaties individuele keuzemogelijkheden gekomen in CAO's en krijgen concern- of bedrijfsregelingen meer en meer het karakter van 'Raam-CAO's', regelingen die op afdelings- of ondernemingsniveau nader ingevuld en uitgewerkt kun-

12 In 1995 bestond al een algemeen verbindend verklaarde bedrijfstak-CAO voor de kantoormachinebranche die van toepassing was op 15.500 personen in de automatiseringsbranche.

13 Smit e.a. (1995, p. 91-92) wijzen op een initiatief van het Sectoraal Overleg Ondernemingsraden in de Informatie-industrie (SOI) in november 1993 dat hier vrij veel op lijkt. In het voorstel werd gewezen op een flexibele CAO die zou moeten gelden voor werknemers die onder een maximale CAO-salarisschaal van ongeveer 100.000 gulden vallen.

14 Internet document 'Sociale zaken' op de V-ICT Nederland website <www.v-ict.nl/dienstverlening/cao.htm>.

nen worden. Daarmee komen vakorganisaties tegemoet aan de toenemende diversiteit aan wensen van leden en niet-leden en aan de behoefte aan flexibilisering van bedrijven.

Veel ondernemings-CAO's zijn ook relatief jong. Naast de al genoemde ICK-CAO bestonden er tot begin jaren negentig in de sector maar drie bedrijfs-CAO's: die van Bull, Raet en Agridata. Sindsdien zijn daar achtereenvolgens bijgekomen: Debis IT Services, Getronics, Origin, EDS, Roccade, Hiscom Lucent, Detron en Datelnet. De CAO van Raet is overigens al weer opgegaan in die van Getronics en die van Agridata in die van EDS. Beide ondernemingen zijn op enig moment overgenomen.

Het draagvlak voor het algemeen verbindend verklaren van de ICK-CAO in de ICT-sector is zoals gezegd erg klein. De huidige voorzitter van de FENIT, Henk Broeders (CEO bij Cap Gemini), heeft zich daarover uitgelaten tijdens het jaarcongres van de federatie van technologie branches (FHI). 'Indien deze CAO ge-AVV'd zou worden, zou dat betekenen dat ieder bedrijf dat assembleert, et cetera onder deze CAO zou komen te vallen. De AVV zou een onnodig strak keurslijf vormen', aldus Broeders (Tijdens e.a. 2000, p. 8).¹⁵

Deze instelling ten aanzien van de AVV was te verwachten, gezien het feit dat ICT-organisaties zich graag presenteren als een moderne snelle sector waarin traditionele arbeidsverhoudingen en instituties als de CAO niet passen. Een ander argument dat men gebruikt tegen de CAO is 'de veranderende rol van de medewerker'. De huidige 'werknemer' heeft zelf invloed op zijn ontwikkeling en hoeft niet meer in een gespreid bedje van de CAO te liggen. Bovendien claimen bedrijven in de sector goed aan te sluiten bij de arbeidsvoorwaarden die hun medewerkers willen.

Dat dit echter niet altijd het geval is, blijkt uit onderzoek dat FNV Bondgenoten samen met het vakblad Computable liet uitvoeren naar arbeidsvoorwaarden in de ICT (Tijdens e.a., 2000, p. 8). De mogelijkheid om in deeltijd te kunnen werken en zeggenschap te hebben over begin- en eindtijden van het werk, scoren hoog op het wensenlijstje van medewerkers. Ook wil men dat de hoge werkdruk en de lange reistijden aangepakt worden. Hoe mondig en onafhankelijk de

15 Internet document 'FENIT-speeches' op de FENIT website
<www.fenit.nl/speech.html>.

werknemer dan ook moge zijn, voor zelf onderhandelen over arbeidsvoorwaarden kiest uiteindelijk maar 13%.

Ook het beeld dat bedrijven in de sector wars zijn van collectieve regelingen klopt niet. Bijna 80% van de medewerkers blijkt al een of andere vorm van collectieve regeling te hebben, die in 46% van de gevallen is afgesproken met de ondernemingsraad en in 23% van de gevallen met de vakbonden (CAO). Kennelijk is de werkelijkheid niet in overeenstemming met de beeldvorming. Of zou hier sprake zijn van *wishful thinking* van de werkgeversvoorman? Feit is dat de arbeidsvoorwaardenvorming in de ICT-sector gestaag vordert, al is de positie van vakorganisaties minder sterk dan in andere sectoren. Ondernemingsraden hebben deels de rol van vakorganisaties overgenomen, maar komen daar nu in toenemende mate op terug. Uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld ook dat een meerderheid van de ICT-medewerkers wilde dat voortaan ondernemingsraden en vakorganisaties samen aan de onderhandelings tafel zouden plaatsnemen. Waar in 46% van de gevallen een ondernemingsraad de regeling afgesproken had, koos nog maar 33% van de deelnemers voor de ondernemingsraad als enige onderhandelaar.

Ook het proces van overnames van andere bedrijven heeft waarschijnlijk de arbeidsvoorwaardenvorming sterk bevorderd. Geconfronteerd met meerdere regelingen, kozen bedrijven voor harmonisatie ervan in overleg met onder andere vakorganisaties. In het overleg met ondernemingsraden bleek men er niet uit te (kunnen) komen. De hulp van vakorganisaties was nodig om het proces te kunnen afronden. Dit sloot goed aan bij de nieuwe strategie die de bonden zijn gaan voeren na het mislukken van de ICK-CAO. De bonden zijn zich daarna meer gaan richten op individuele bedrijven in plaats van de sector. De toenmalige FNV Dienstenbond koos zelfs expliciet voor het initiëren van CAO's bij grote ondernemingen en startte een project 'FNV industrie en diensten' in samenwerking met de eveneens toenmalige Industriebond FNV.

Smits e.a. (1995, p. 94) geven ook aan, dat de ondernemingsraden in de automatiseringsbranche op de grenzen van hun mogelijkheden zijn gestoten. Hieronder gaan we daar op in als we de totstandkoming van de Origin CAO bespreken.

3.3 Vakbonden en de ondernemingsraad: 'de Origin case'

Een bekend fenomeen in de ICT-sector zijn fusies en overnames. Bedrijven vergroten hun omzet en marktaandeel door kleinere spelers op te kopen. Deze centraliserende en conglomererende beweging gaat gepaard met een relatief kleine tegenbeweging van medewerkers die zelfstandig ondernemer worden. Origin, tegenwoordig ATOS Origin, is een product van de eerste beweging.¹⁶ Ontstaan in 1996 uit de fusie tussen BSO/Origin en Philips Communications and Processing services (C&P) werd Origin al gauw een van Europa's grootste IT-dienstverleners. Na de fusie hield de beweging overigens niet op en kocht men nog meer automatiseringsafdelingen op, voornamelijk in traditionele sectoren (chemie, overheden, nutsbedrijven). Het bedrijf had in 1999 ongeveer 17.000 mensen wereldwijd in dienst, waarvan meer dan 7.000 in Nederland.

De fusie in 1996 tussen Philips C&P en BSO/Origin is belangrijk geweest voor het ontstaan van de CAO bij Origin. Na de fusie bezat Origin twee ondernemingsraden, waarvan een van het voormalige Philips C&P en de ander van BSO/Origin. Tussen de twee ondernemingsraden bestonden aanzienlijke verschillen. Het belangrijkste verschil was dat de ondernemingsraad van Philips gewend was aan een strikte taakverdeling tussen bonden en OR. De voormalige BSO/Origin-medewerkers waren gewend zelf over hun arbeidsvoorwaarden te onderhandelen met als gevolg dat de ondernemingsraad op dit gebied een stuk actiever en meer volwassen was. Met een vakbond had men liever helemaal niets van doen.

Het bestaan van verschillende arbeidsvoorwaardenregimes naast elkaar begon echter te wringen. Origin zocht naar een regeling die voor alle medewerkers zou moeten gaan gelden. Men had daarbij helemaal niet de intentie om te komen tot een CAO. CAO's bestonden op dat moment nagenoeg niet voor het softwaregedeelte van de sector.

16 Origin is als case gekozen, omdat Origin een relatief uitgebreide CAO heeft en men inmiddels beschikt over een tweede-generatie-CAO. Een meer uitgebreide beschrijving van de Origin case en in het bijzonder de relatie 'employability & competitiveness' bij Origin kan gevonden worden in een publicatie van Van Liempt in opdracht van de ILO (binnenkort te verschijnen).

De raad van commissarissen van Origin, maar ook het merendeel van de medewerkers, was van mening dat CAO's tot het verleden behoorden en zeker niet thuishoorden in de ICT. De BSO/Origin-ondernemingsraad zag de bui echter al hangen en was niet zeker of men dit immense proces (het integreren van twee CAO's¹⁷ een arbeidsvoorwaardengids en een dertigtal andere regelingen uit overnames) wel aankon of aan wilde kunnen. Men vond het verstandig in ieder geval een aantal 'experts' van de bonden bij de onderhandelingen te betrekken. Maar eerst zocht men naar overeenstemming in eigen kring. Dat was noodzakelijk gezien het feit dat de ondernemingsraden zelf ook uit verschillende culturen kwamen. In maart 1997 nodigde men de bonden uit voor een eerste kennismaking.

De bonden verwelkomden de toenadering van de ondernemingsraden. Al tijden probeerden de bonden het 'wilde westen' van de ICT-sector binnen te komen in de hoop betere arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen. Maar de afstand die overbrugd moest worden, was groot. Na een aantal oriënterende gesprekken, eerst met de ondernemingsraden en daarna in de zomer met de directie, besloot men de poging te wagen. Vooraf werd echter eerst een 'intentieverklaring' afgesproken, waarin vastgelegd werd met welk doel en onder welke voorwaarden iedere betrokkene deelnam aan de onderhandelingen. De voorwaarden betroffen met name werkwijzen en procedures, oftewel de manier waarop de 'partners' (het woord partijen lag gevoelig) met elkaar om zouden gaan gedurende het proces van onderhandeling. Origin stelde dat men geen discussie wilde over een jaarlijkse collectieve loonsverhoging en over atv. De bonden stelden daar tegenover dat als bleek dat leden en medewerkers dit in meerderheid ook niet wilden, zij deze onderwerpen zouden laten rusten. Om die reden eisten zij in de eerste plaats open overleg en gelegenheid om regelmatig met het personeel en hun leden te kunnen overleggen. De tweede voorwaarde was gericht aan de ondernemingsraad: samen uit betekent ook samen thuis. De handtekeningen van beide ondernemingsraden en de betrokken bonden moesten onder de uiteindelijke regeling komen. Een belangrijk argument hiervoor was het percentage niet-vakbondsleden; slechts 5 tot 10% van de mensen die werkzaam zijn in de IT-sector is lid van een vakbond (Schilstra, 1998, p. 205). Met deze conditie zorgde men er dus voor dat ook niet-leden

17 Vanuit Philips bracht men een A- en een B-CAO mee.

gehoord zouden worden en de ondernemingsraad medeverantwoordelijkheid nam. Een derde en laatste voorwaarde was dat de overeenkomst een raamwerkovereenkomst zou worden. Dit zou maatwerk mogelijk moeten maken op unit-, locatie- en zelfs individueel niveau. De bonden wilden strikt harmoniseren voorkomen, omdat daarbij vaak een soort gemiddelde uit de bus komt waar iedereen aan gebonden is, maar waar niemand eigenlijk gelukkig mee is. Door keuzemogelijkheden te bieden in de regeling zelf zouden de grote verschillen in arbeidsvoorwaarden beter overbrugd kunnen worden. Ieder kon dan zijn eigen accenten leggen, kiezen voor meer tijd of voor meer geld. Daarin zaten ook de grootste verschillen.

Daartegenover eiste het bedrijf dat het pakket arbeidsvoorwaarden zou aansluiten bij doelen, werkwijzen en cultuur van het bedrijf en dat er efficiënt overlegd zou worden, dat wil zeggen, een woordvoerder per 'partner'. Ook over de communicatie wilde men strikte afspraken maken. De ondernemingsraden wilden als volwaardige partner meedoen aan het overleg en dat ook bevestigd zien. De intentieverklaring kwam er uiteindelijk in augustus 1997. Eerder al had Origin een aantal interne werkgroepen de opdracht gegeven een totaal nieuw pakket te ontwerpen dat beter rekening hield met de dynamiek van de markt. Daar kwam een aantal modules uit voort dat gebruikt is om het proces te structureren: arbeidstijden, beloning, toeslagen, verlof, pensioen, employability, keuzesysteem en algemene bepalingen.

In oktober 1997 presenteerde Origin haar voorstel arbeidsvoorwaardenpakket, dat de ondernemingsraden en de vakbonden voorlegden aan het personeel, met een advies per module. De medewerkers steunden in meerderheid de inzet van ondernemingsraden en vakorganisaties. Daarna volgden drie maanden van onderhandelen, afgesloten met een principeakkoord dat ook weer aan het personeel werd voorgelegd. De belangstelling voor deze meetings was erg groot. In totaal hebben 1500 medewerkers een bijeenkomst bezocht of gereageerd op de voortgang van het proces via de mailboxen van OR en vakbonden. Op enig moment was de arbeidsvoorwaardenregeling het gesprek van de dag op alle locaties en in alle units.

De ondernemingsraden waren praktisch fulltime bezig e-mailberichten te beantwoorden en vergelijkingen op te stellen. Zoals te doen gebruikelijk in zo'n proces, kwamen er gaandeweg de onderhandelingen nog vele soorten afspraken met individuen of groepen over arbeidsvoorwaarden aan het licht, die ook allemaal meegenomen moesten worden in het uiteindelijke pakket of waarvoor een overgangsregeling moest worden getroffen.

Deze brij aan regelingen – en misschien wel de dreiging van evenzoveel individuele procedures – deed het bedrijf op het allerlaatst inzien dat het arbeidsvoorwaardenpakket beter toch de status van CAO kon hebben. Deze is immers onverkort van toepassing op medewerkers. Men hoeft niet elk individu om toestemming te vragen als er zich veranderingen voordoen. De beeldvorming over CAO's werd derhalve bijgesteld: toen men bij Origin eenmaal liet uitzoeken wat een CAO precies inhoudt, zag men er ook ineens de voordelen van in.

Wat valt op als we nu het resultaat bezien? Met name het beloningsstelsel is interessant te noemen en laat zien dat er in de ICT-sector op het gebied van arbeidsvoorwaarden creatief te werk wordt gegaan. De bonden waren er erg op gebrand om dit punt in goede banen te leiden. Het was namelijk de bedoeling van Origin om de beloningsstructuur te individualiseren en mensen die minder presteerden te 'straffen' en zij die beter presteerden te 'belonen'. Dit onderwerp is op twee punten aangepast door de bonden. Enerzijds zijn de bonden niet akkoord gegaan met de negatieve beloningen en anderzijds moest de beloning een collectief element behouden. Dat is gerealiseerd door een 'bodem' in de jaarlijkse verhoging af te spreken. Een ander punt hierbij was dat de bonden het belangrijk vonden dat het beoordelingssysteem doorzichtig en controleerbaar zou zijn. Beoordeling mocht bovendien niet alleen plaatsvinden op behaalde resultaten, maar ook op competenties ofwel potentiële ontwikkeling. Men sprak af dat iedereen bij Origin een zogenaamd Individueel Ontwikkelingsplan (IOP) zou krijgen, waarvoor manager en medewerker samen verantwoordelijk zouden worden. Dit IOP zou de basis moeten worden voor afspraken over resultaten op korte termijn (één jaar) en loopbaanmogelijkheden op de middellange termijn (drie jaar). In eerste instantie kwam het bedrijf alleen met vage plannen op dit punt. Ondernemingsraad en bonden hebben aangedrongen op een meer structurele aanpak.

Wat ook indruk heeft gemaakt ten tijde van de introductie van de eerste CAO zijn de afspraken rondom werk en privé. De mogelijkheid om parttime te werken werd geïntroduceerd, zij het voorzichtig. Medewerkers kregen het recht een verzoek in te dienen tot het werken in deeltijd. Tijdens onbetaald verlof (ook ouderschapsverlof) zou de pensioenopbouw doorlopen. Tevens kwam er een kinderopvangregeling, die echter nog in een premature fase verkeerde. In de tweede CAO die inmiddels is afgesloten, is er op deze punten behoorlijk wat verbeterd, terwijl daarin ook deeltijdpensioen vanaf 60 jaar

mogelijk is gemaakt en er afspraken zijn gemaakt over het voorkomen van RSI en (onnodige) werkdruk.

Tussentijds zijn een kleine twintig deelregelingen totstandgekomen als nadere uitwerking van de CAO, waaronder een deeltijdregeling, een vervoersregeling, een telewerkregeling en een pensioenregeling. Het bedrijf heeft op die manier in een keer zijn hele pakket met regelingen kunnen vernieuwen en tevens kunnen inspelen op nieuwe behoeften (zoals een fietsenplan).

Daarmee is het bedrijf in plaats van volger, leider geworden op het gebied van moderne arbeidsvoorwaarden.

De vakorganisaties hebben nadien het concept dat bij Origin is ontwikkeld, gebruikt om ook in andere bedrijven arbeidsvoorwaardenpakketten te vernieuwen. Zo volgde kort na de Origin-CAO de eerste CAO bij EDS, een Amerikaanse dienstverlener, die sterk leek op die van Origin. De onderhandelingen daar werden op de voet gevolgd door het Europese management, dat de situatie in Nederland zag als een experiment op het gebied van arbeidsvoorwaardenvorming. Alle volgende CAO's die afgesproken werden, bevatten ook elementen als een keuzesysteem, voorwaarden aan flexibele beloning en dergelijke. Het werd het beleid van de bond, later nog eens bevestigd op het congres van FNV Bondgenoten in januari 2000. De standaard was daarmee gezet, ook voor bedrijven die geen CAO hadden. Inmiddels schermen bijna alle ICT-bedrijven met termen als 'choice' en 'bij ons kiest u zelf', enz. Met de mogelijkheid tot een vierdaagse werkweek bij CMG en Cap Gemini is sinds kort ook deeltijd geen taboe meer. De arbeidsmarktkrapte dwingt ICT-bedrijven hiertoe.¹⁸

3.4 Conclusies

Als er binnen het Nederlandse bestel één institutie is geweest die het laatste decennium onder vuur gelegen heeft, dan is dat de CAO. Getypeerd als verouderd, te rigide en inefficiënt leken de dagen ervan geteld binnen de 'nieuwe economie'. Als collectieve arbeidsovereenkomsten deze kritieken zouden overleven, dan zou dat hooguit in een sterk gedecentraliseerde rol zijn, waarbij op sectoraal niveau hooguit zeer bescheiden en open overeenkomsten zouden resterende. Niet

18 Zowel bij Cap Gemini als bij CMG heeft de OR succesvol over een vierdaagse werkweek onderhandeld.

iedereen was het echter eens met dit beeld. Ten eerste werd sterk getwijfeld aan de effectiviteit van gedecentraliseerd onderhandelen (vgl. Calmfors & Driffill, 1988; Soskice, 1990; Appelbaum & Schettkat, 1996). Ten tweede heeft recenter empirisch onderzoek aangetoond dat er minder sprake is geweest van decentralisatie van het collectieve onderhandelen dan vaak wordt verondersteld (Tros, 2000). Op dit moment kan gezegd worden dat het lijkt alsof de gevestigde instituties van de arbeidsmarkt lastig zijn af te breken.

De ICT-sector, als relatieve nieuwkomer, kende echter nog geen gevestigde instituties. De sector hoeft om diezelfde reden ook niet voor de CAO te 'kiezen', althans niet in die vanzelfsprekende zin als in meer traditionele sectoren het geval is geweest; men mag hierbij spreken van een *nulsituatie*. Juist in deze sector zou men, gezien bovengenoemde kritiek op CAO's, geen collectieve regelingen verwachten. Echter, zoals eerder is aangegeven, onderzoek heeft aangetoond dat ongeveer 23% van de werknemers in de ICT-sector onder een CAO valt. Ondanks het feit dat dit percentage relatief (nog) niet erg hoog is, kan men zich toch afvragen of de CAO als instituut dan toch niet zo verouderd, inefficiënt en rigide is als wel wordt verondersteld.

Het antwoord op deze vraag is ambivalent van aard. Er bestaan CAO's in de sector, toch geeft nadere analyse van deze CAO's aan dat zij van aard en vorm verschillen ten opzichte van de CAO's die men kan aantreffen in meer traditionele sectoren met een langere historie op dit vlak. Er bestaat binnen de ICT-sector een sterk protectionisme tegen krachten van buitenaf. Met name als die krachten invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop men wil werken in de sector. De weerzin tegen vakbonden is daarom vaak groot, tot op het punt dat men weigert deel te nemen aan kringgesprekken als de bonden daarbij betrokken zijn. De CAO ziet men vaak als een verlengstuk van diezelfde bonden en men plakt er het etiket 'gevaarlijk' op. Sommige bedrijven erkennen de voordelen die een CAO kan hebben, maar durven het toch niet aan om er de naam CAO aan te geven. Origin is hier een voorbeeld van. Daar spreekt men nog steeds liever van een arbeidsvoorwaardengids dan van een CAO. Zoals in de casestudy naar voren kwam, had men bij Origin niet de intentie om tot een CAO te komen, maar de juridische afdeling gaf aan dat er voordelen zaten aan het hanteren van een CAO. Met name het feit dat men niet alle medewerkers hoefde te benaderen om vast te stellen of men het wel eens was met de afgesproken voorwaarden, is een belangrijk argument geweest. Bij Compaq bijvoorbeeld heeft men hier niet voor gekozen. Ook hier heeft een soortgelijk proces gespeeld, waarbij

ondernemingsraden en vakorganisaties samen onderhandelden. Het resultaat is een gemoderniseerd arbeidsvoorwaardenpakket, dat echter niet de status van CAO heeft gekregen. Voor Compaq was dit nog steeds een brug te ver.

Hierboven is al gesteld dat de inhoud en vorm van de CAO's in de ICT-sector afwijkt van CAO's in andere sectoren. Het gaat hier echter niet enkel om CAO's die anders zijn, het gaat ook om de gewijzigde situatie rondom deze institutie. De aard van het product in de ICT-sector dwingt organisaties te werken in netwerkstructuren en niet in hiërarchische lagen. Bonden nemen een faciliterende en ondersteunende houding aan in plaats van de traditionele verzorgende houding en adviseren ondernemingsraden bij het overleg over arbeidsvoorwaarden. Ondernemingsraden volgen de ontwikkelingen ook op de voet. Een recent succesvol voorbeeld hiervan zijn de ondernemingsraden van Cap Gemini en CMG die met succes overlegd hebben over de mogelijkheid van een vierdaagse werkweek.

Dit heeft ook te maken met een meer divers geworden arbeidsmarkt. Hierbij horen passende arbeidsvoorwaarden die qua vormgeving verschillen ten opzichte van de meer traditionele arbeidsvoorwaarden. CAO's in de ICT-sector worden gekenmerkt door een hoge mate van keuzevrijheid. Vrijheid die inderdaad meer administratie meebrengt, maar die door middel van automatisering eenvoudiger te implementeren is dan ooit. Origin, met meer dan 7000 medewerkers, kent zo'n 'a la carte' systeem en heeft software ontwikkeld die het mogelijk maakt voor werknemers om tweemaal per jaar door te geven voor welke voorwaarden men wil kiezen. Dit soort zaken maakt het meer en meer mogelijk voor bedrijven, ook buiten de ICT-sector, om arbeidsvoorwaarden op maat te krijgen.

Werknemers zelf geven aan dat zij een voorkeur hebben voor arbeidsvoorwaarden op organisatieniveau, maar dat betekent niet dat zij geen vertrouwen hebben in de bonden als overlegpartners bij het maken van een arbeidsvoorwaardenregeling (Tijdens e.a. 2000, p. 9).¹⁹ Zoals eerder is aangegeven, bestaat er een behoefte aan infor-

19 38% van de ondervraagden in dit onderzoek geeft aan dat men arbeidsvoorwaarden wenst op bedrijfsniveau, 24% wil dat op brancheniveau en 16% wil voorwaarden die voor de gehele sector gelden. 11% geeft aan totaal geen regelingen te willen hebben. Kijkt men naar de partijen die men bij het overleg betrokken wil hebben, dan kiest 55% voor een combinatie van OR en vakorganisaties, 28% voor de OR en 9% voor vakorganisaties.

matie en expertise bij werknemers of hun woordvoerders. Het komt regelmatig voor dat een OR er samen met het bedrijf niet uitkomt. In die gevallen moet een derde partij bij het overleg betrokken worden om te kunnen mediëren. De bonden zijn zich bewust aan het worden van deze positie, waarin ze niet als enige onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, maar bijvoorbeeld ook als adviseur ingeschakeld kunnen worden. Daarbij realiseren de bonden zich ook dat het net zo goed andere partijen kunnen zijn die dit soort advies kunnen geven. Het aantal commerciële adviesbureaus op het terrein van arbeidsvoorwaardenvorming neemt zienderogen toe. Wat dat betreft hebben vakorganisaties concurrentie van diverse kanten te vrezen. Daarom moet men wat doen aan het imago, wil men gemakkelijker geaccepteerd worden als gesprekspartner in de ICT-sector.

Zoals in het begin werd gesteld is de ICT-sector veel in beweging. Kijkend naar de laatste ontwikkelingen, dan zien we dat de sector in 2001 voor het eerst sinds tien jaar is geconfronteerd met een daling van de groei. Het (tijdelijk) wegvallen van grote opdrachtgevers als KLM, KPN en andere telecombedrijven heeft tot nu toe tot gevolg gehad dat men minder driftig op zoek is naar nieuwe werknemers en dat het aantal *bankzitters* (personen die wachten op een nieuwe opdracht) is toegenomen. De malaise die al langer speelt in het hardware segment van de sector heeft ervoor gezorgd dat men zich meer is gaan richten op diensten in plaats van op het leveren van hardware. IBM is hier een goed voorbeeld van.

Ook op het gebied van de arbeidsvoorwaarden hebben zich interessante ontwikkelingen voorgedaan. Het aantal CAO's voor de sector staat nu op zestien, waarvan in het softwaresegment zes ondernemings-CAO's en in het hardwaresegment negen ondernemings-CAO's alsmede één sector-CAO, waar inmiddels 60.000 mensen onder vallen en die grote kans maakt ge-AVV'd te worden, zodat er binnenkort bijna 120.000 mensen onder zullen vallen.

Wij stellen vast dat in de arbeidsverhoudingen in de ICT-sector sprake is van een interessante mengeling van traditie en moderniteit. Alle betrokken partijen realiseren zich dat zij in een bijzondere situatie verkeren waarin vele uitkomsten mogelijk zijn. Men lijkt echter te kiezen voor een positief collectief resultaat. Waar het de bedrijven gaat om onafhankelijkheid en controle, gaat het de bonden om erkenning van hun expertise en de werknemer om de voorwaarden om in zijn of haar werk en sociale leven zo optimaal mogelijk te functioneren.

4 Modernisering van de arbeidsverhoudingen in de bouw

Een voorzichtig proces

Dr. M.J.S.M. van der Meer

De bouw is anders.¹ Deze bedrijfstak met zijn eigenzinnige medewerkers, vliegende fabrieken en sterk gecollectiviseerde regelgeving is anders dan andere sectoren. De sector kent traditioneel het belang van vakmanschap voor productiviteit, een hoge mate van zelfregulering in verschillende bedrijfstakgewijze sociale fondsen, en een dominante positie van de overheid als belangrijke opdrachtgever en als voorwaardenschepper voor de regelgeving in de bouw. Hoewel de economische conjunctuur de activiteiten in het hart treft, is de sector tot voor kort afgeschermd gebleven van internationale concurrentieverhoudingen. De arbeidsverhoudingen in de bedrijfstak kennen daarmee ook een specifiek Nederlandse regelgeving, die in belangrijke mate verschilt van andere landen in de Europese Unie.

De bouwnijverheid wordt doorgaans getypeerd als een traditionele bedrijfstak. Het ontleent deze titel wat betreft de arbeidsverhoudingen aan de relatief lage status van het werk en de moeilijke arbeidsomstandigheden waaronder het handwerk historisch gezien verricht moest worden (zie Stinchcombe, 1965). Het imago van de bedrijfstak is ontstaan doordat de bouw met zijn grote aantal kleine bedrijven niet vooropliep met het personeelsbeleid. De bedrijfstak had altijd te maken met tijdelijke projecten op uiteenlopende bouwplaatsen, waar men afhankelijk was van natuurlijke en klimatologische omstandigheden. Werknemers wisselden regelmatig van werkgever en de kans op ongelukken was groot.

Om deze redenen was er behoefte om op bedrijfstakniveau in collectieve voorzieningen te voorzien. De collectieve regels in de bedrijfstak zetten de kaders voor de personeelsvoorziening en bedrijfsvoering op ondernemingsniveau. Momenteel maken de ontwikkelingen op ondernemingsniveau het noodzakelijk de arbeidsverhoudin-

1 Bij het schrijven van deze bijdrage heb ik dankbaar geprofiteerd van enkele uitvoerige gesprekken met Henk Hartveld en Hester Benedictus. Voor de inhoud is alleen de auteur verantwoordelijk.

gen in de bedrijfstak aan te passen. In deze bijdrage worden vijf ontwikkelingen gepresenteerd die deze traditionele bedrijfstak tot een moderne industriële bedrijfstak maken. Met modernisering wordt de inhaalslag van de bouwnijverheid in vergelijking met andere sectoren in Nederland bedoeld. Modernisering verwijst daarbij naar het proces van vernieuwing van de regels, overlegvormen en arbeidsverhoudingen in de bedrijfstak waarbij deze worden aangepast aan de algemeen heersende standaarden en eisen.

De probleemstelling van dit hoofdstuk luidt: wat zijn de ontwikkelingen in de structuur van het overleg, de regels rond arbeid en arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid in de periode 1990-1999 en hoe kunnen die worden verklaard? De bijdrage is gebaseerd op sectorgegevens, literatuurstudie, en uitgebreid veldonderzoek. Eerst worden de product- en arbeidsmarkt besproken, daarna volgt een analyse van de collectieve arbeidsverhoudingen en de veranderingen daarin. In de conclusie van deze tekst zal ik nader ingaan op de normatieve aspecten van het gehanteerde moderniseringsbegrip, temeer daar het referentiekader voor modernisering niet meer alleen in een nationaal, maar ook in een internationaal kader moet worden gezien.

4.1 De sector in ontwikkeling

Bouwactiviteiten betreffen de productie, het onderhoud en de reparatie van vaste kapitaalgoederen zoals enerzijds huizen, kantoren en fabrieken en anderzijds wegen en infrastructuur. Zo bestaat er in de Verenigde Staten het onderscheid tussen *building* en *construction* en in het Verenigd Koninkrijk tussen *building* en *civil engineering*. In Nederland spreken we over de burgerlijke- en utiliteitsbouw (B&U) en de grond-, weg- en waterbouw (GWV). Daarnaast kunnen houtbewerkende bedrijven, schilders- en stukadoorswerken tot de sector worden gerekend. In deze nevensectoren bestaan eigen brancheverenigingen, eigen CAO's, eigen sociale fondsen, eigen (hoofd)bedrijfsschappen en een eigen overlegcultuur waaraan sterk wordt gehecht. Deze nevenbranches worden in deze bijdrage niet behandeld.

4.1.1 Economische groei en ontwikkeling

Bezien naar het aandeel in de economische productie en de werkgelegenheid is de bouwnijverheid een belangrijke bedrijfstak in Nederland. Het aandeel van de bouwnijverheid (exclusief de aanverwante

installatiesector) in het nationale inkomen en de werkgelegenheid varieert afhankelijk van de economische conjunctuur tussen de 5 en 10%. In Nederland vertoont de bouw in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog een vrijwel continue groei. In 1970 bereikt de bouw een naoorlogs maximum in de productie en werkgelegenheid, en is de bedrijfstak de grootste van het land. Door de verzadiging in de (nieuw)bouw, de algemeen economische teruggang en de geringe export naar het buitenland is het relatieve gewicht gedaald. Met name in de jaren 1974-1976 en in de jaren 1981-1983, is het volume teruggelopen. In 1988 bereikt het productievolume weer het niveau van 1980, en sindsdien komt dit ieder jaar op een hoger niveau uit. Van 1983 tot 1993 vertoont de werkgelegenheid echter een overwegend dalende tendens. Het aantal werknemers in de bouw bevindt zich dan 15% beneden het aantal van 1983. De oorzaken voor de achterblijvende werkgelegenheidsgroei en de aldus gerealiseerde productiviteitsstijging, worden onder meer gevonden in de vernieuwing van materialen, de automatisering op het kantoor, de verschuiving van de productie naar de industrie, en de toegenomen flexibiliteit in het bouwproces (EIB, 1994, p. 14).

Na een conjuncturele inzinking in de jaren 1991-1993 ontwikkelt de economische conjunctuur zich tussen 1994 en 2000 overwegend gunstig in de meeste segmenten van de bedrijfstak. Jaarlijks bereikt de bouw (inclusief de installatiesector) een hoger volume, met een voorlopig maximum van 86 miljard gulden in 1999. De werkgelegenheid (dit is het arbeidsvolume gemeten in arbeidsjaren) ontwikkelt zich minder onstuimig dan de productie, maar neemt niettemin wel toe. Op middellange termijn voorzien de prognoses een daling van de werkgelegenheid van ongeveer 0,5% per jaar, als gevolg van de technologische ontwikkelingen en productiviteitsverbeteringen. Mede dankzij de omvangrijke jaarlijkse uitstroom van 10 à 11% uit de bedrijfstak, zal de vraag naar nieuwe instromers hoog blijven (EIB, 1999).

De bedrijvigheid in de bouwnijverheid vertoont een dichotoom beeld. Aan de ene kant is er sprake van een aantal hoogwaardige, internationaal opererende, beursgenoteerde bouwondernemingen, aan de andere kant vertegenwoordigt het midden- en kleinbedrijf het grootste deel van de productie in de bedrijfstak. In 1997 zijn er 12.500 bedrijven waarvan de meerderheid van de werknemers onder de CAO voor het bouwbedrijf valt. Bijna 70% van deze bedrijven heeft minder dan 10 werknemers, 30% heeft tussen 11 en 100 werknemers, terwijl 2% van de bedrijven meer dan 100 werknemers op de loonlijst heeft staan. Bij deze bedrijven vinden ongeveer 190.000

mensen emplooi, 134.000 in de B&U- en 46.000 in de GWW-sector (EIB, 1999). Gemiddeld zijn er 13 werknemers per bedrijf. Bij een hoofdaannemer werken gemiddeld 19 personen, bij een onderaannemer 9 personen (EIB, 1998a, p. 18). De laatste jaren is het aantal zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) stormachtig gegroeid, er zijn er inmiddels 27.000, waarvan 20.000 op het terrein van vooral de B&U- en in mindere mate de GWW-sector (EIB, 1998). Deze laatste groep, die werkt met een handels- en niet met een arbeidsovereenkomst, valt niet onder het domein van de CAO en draagt niet bij aan de bedrijfstakeigen regelingen.

4.1.2 *De nationale en internationale afzetmarkt*

De overheid is de grootste opdrachtgever en de beste klant van de bouwnijverheid. Het is om deze reden dat de relaties tussen de bedrijfstak en de verschillende ministeriële departementen historisch gezien zeer hecht zijn. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) coördineert het bouwbeleid, maar ook de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn direct bij de bouwnijverheid betrokken.² Ook is er een EG-Beraad voor Europese aanlegenheden waaraan de sociale partners deelnemen.

Het klantenbestand van bouwbedrijven varieert. In de GWW-sector is de afhankelijkheid van bouwbedrijven van overheidsopdrachten gemiddeld groter dan in de B&U-sector. Bovendien voeren grotere bedrijven vaker opdrachten uit voor overheden, terwijl kleinere bedrijven vaker particuliere klanten hebben. Opvallend is verder dat veel bedrijven in Nederland werken voor woningcorporaties en institutionele beleggers.

De bouw is traditioneel relatief beschermt tegen de internationale concurrentie. Sinds de Europese binnenmarkt tot stand is gekomen zijn de marktverhoudingen gewijzigd. In het algemene dereguleringsklimaat is in 1996 de Nederlandse Vestigingswet aanmerkelijk versoepeld.³ Als gevolg van de Europese regelgeving over vrije

2 Zie de verschillende nota's van het Ministerie VROM over de 'Coördinatie van het bouwbeleid'.

3 De Vestigingswet dateert van 1937. Bij de liberalisering in 1996 is het gegroeide onderscheid tussen hoofdaannemings- en onderaannemingsbedrijven voor een belangrijk deel geschrapt. Er circuleren thans plannen om de Vestigingswet in 2001 op te heffen.

mobilititeit van arbeid, kapitaal, goederen en diensten, kunnen buitenlandse ondernemingen hier hun producten aanbieden. De angst voor loononderbieding en sociale dumping van buitenlandse werknemers op nationale arbeidsmarkten, heeft geleid tot de Europese Detacherings-richtlijn (1997), die aangeeft hoe de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde buitenlandse werknemers moeten worden geregeld (Eichhorst, 1998).⁴ In december 1999 is in de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid vastgelegd dat de algemeen-verbindendverklaarde CAO ook van toepassing is op arbeidsovereenkomsten van buitenlandse werknemers die tijdelijk in Nederland werkzaam zijn.⁵ Een ander belangrijk voorbeeld betreffen de Europese aanbestedingsregelingen die kartelvorming bij de prijsvorming van bouwwerken verbieden. Zo is er een verbod gekomen op de prijsvaststelling door de Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in 1992.⁶ Ten slotte is er een richtlijn voor Openbare Aanbesteding, maar die heeft voor Nederland geen omvangrijke gevolgen.⁷

4 Richtlijn 96/71/EG, *Pb EG* L 18/1 van 21 januari 1997.

5 Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid van 2 december 1999, *Stb.* 1999, 554. Deze wet heeft alleen betrekking op maximale werktijden en minimale rusttijden; minimumaantal vakantiedagen; voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers; gezondheid, hygiëne en veiligheid op het werk; bescherming en gelijke behandeling van werknemers. De bedrijfstakingen regelingen zijn niet in de wet opgenomen.

6 De SPO bestond sinds 1963 met als doelstelling het bevorderen en begeleiden van ordentelijke concurrentieverhoudingen, het voorkomen van oneerlijk gedrag bij aanbesteding en het bevorderen van de totstandkoming van economisch gerechtvaardigde prijzen. De 4000 aangesloten bouwbedrijven spraken in 1980 een erecode af, waarin zij bepaalden dat bij aanbesteding van een bouwproject, het bouwbedrijf dat de opdracht gegund werd, de overige bouwbedrijven moest compenseren voor de gemaakte kosten van ontwerp voor het meedingen naar een bouwproject. Daarbij werd de procedure gevolgd dat de bedrijven voor het uitbrengen van de aanbestedingsprijs in een 'voorvergadering' bijeenkomen en in een gesloten envelop hun prijs opnemen. De laagste bidder werd het project gegund, en vergoedde vervolgens de overige bedrijven. Deze procedure werd verboden door de Europese Commissie in 1992 (Case-T-29/92), het door de SPO aangetekende beroep werd door het Europese Hof van Justitie verworpen op 25 maart 1996 (Case C-137/95 P).

7 Wel zijn bedrijven van mening dat het Uniform Aanbestedingsreglement uit 1986 te stringent is, en dat het prijsniveau bij openbare aanbestedingen te laag is (Lourens, 2000).

In de bouw-CAO zijn inmiddels afspraken gemaakt om de arbeidsvoorwaarden van buitenlandse werknemers in dienst van buitenlandse bedrijven die actief zijn in Nederland te regelen. De bouw-CAO schrijft voor dat de Nederlandse bouw-CAO na één maand op deze personen van toepassing is, hetgeen, zoals gezegd sinds december 1999 wettelijk is aangepast. De sociale partners in Nederland en België hebben een afspraak gemaakt dat de integrale CAO voor hun wederzijdse werknemers al vanaf de eerste dag gerespecteerd moet worden. Met Duitsland en later ook Frankrijk, is een afspraak gemaakt over de gelijkwaardigheid van de vakantiefondsen.

In de praktijk blijkt de betekenis van buitenlandse bedrijven op de Nederlandse binnenmarkt geringer te zijn dan de Nederlandse bouwactiviteit in het buitenland. Het aantal bedrijven dat wel eens in het buitenland werkt is volgens het EIB gestegen van 4,2% van het totaal in 1988 tot 12,4% van alle bedrijven in 1994. Ook de in het buitenland behaalde omzet is rechtlijnig gegroeid van 1988 tot 1994. Volgens de statistieken werd in 1994 van de totale omzet van 62 miljard gulden, 1,4 miljard gulden over de grens verdiend (EIB, 1995).

De buitenlandse productie vindt overwegend plaats in Duitsland en België, waarbij vooral in de grensstreek bouwbedrijven de weg weten en de taal spreken die noodzakelijk is om opdrachten te verkrijgen. Daarnaast zijn er enkele grote bouw- en baggerbedrijven die opereren op de wereldmarkt. Omgekeerd zijn sommige van oorsprong Nederlandse bedrijven zoals Ballast Nedam in buitenlandse eigendom. Daarnaast worden sommige prestigieuze binnenlandse projecten aan buitenlandse aannemers gegund, zoals bij de Erasmusbrug in Rotterdam het geval is geweest.

Het aantal buitenlandse werknemers op Nederlandse bouwplaatsen is relatief beperkt geweest, zeker in vergelijking met Duitsland, hoewel er thans geruchten circuleren dat bijvoorbeeld het VINEX-project Leidsche Rijn door Britse en Ierse zelfstandigen wordt gebouwd, terwijl Duitse vaklieden 'lange dagen maken' bij boringen voor de Sofiatunnel en de Botlektunnel (beide onderdeel van de Betuwelijn). In totaal zouden 15.000 buitenlandse vaklieden hier actief zijn, 10% van het bestand.⁸ Dat zijn indicaties voor een verdergaande internationalisering van de bedrijfstak.

8 Persbericht ANP, geciteerd in nieuwsbericht FNV-Bouw, 19 oktober 2000.

4.1.3 *De positionering van bedrijven*

Als gevolg van technologische ontwikkelingen en nieuwe wensen van consumenten heeft de bouwnijverheid in de jaren negentig een nieuw aanzien gekregen. De bouw is geleidelijk verschoven van een 'aanbiedersmarkt' naar een 'vragersmarkt'. Enerzijds bepalen de architecten en de bouwbedrijven niet langer eenzijdig de mogelijkheden van het productieproces, maar leggen klanten hun specifieke wensen op aan opdrachtgevers. Anderzijds proberen bedrijven zich op kwaliteitskenmerken te onderscheiden (bijvoorbeeld door de ISO- en VCA-certificering). Door deze ontwikkelingen bestendigen zich de standaardisatie en industrialisatie van het productieproces en vervagen de grenzen tussen branches. Voordijk (1994) verdedigt in zijn proefschrift de stelling dat de scheidslijn tussen bouwnijverheid en industrie tegenwoordig niet meer kan worden aangegeven, hetgeen interpretatieconflicten geeft over het domein van de CAO (Hertogh & Peet, 1999).

Bij de arbeidsverdeling tussen bedrijven kunnen verschillende samenwerkingsmodellen worden onderscheiden. Naast de traditionele delegatiemodellen waarbij een opdrachtgever een architect en een aannemer inhuurt die het ontwerp en de bouw voor hun rekening nemen, doen zich ook nieuwe varianten voor (SBR, 1997). Soms is er sprake van onderhandelingsmodellen waarbij verschillende bedrijven in een *bouwteam* de verantwoordelijkheid hebben over het ontwerp en de bouw van een project. Ook zijn er klanten die een bouwproces zelf begeleiden door verschillende onderdelen in te kopen. In dit geval wordt gesproken van zogenaamde *turn key*-projecten waarbij klanten op basis van brochures een project in elkaar zetten. Ten slotte worden in de literatuur bouw- en onderhoudsmodellen onderscheiden, waarbij niet alleen de nieuwbouw maar ook de noodzakelijke onderhouds- en renovatiewerkzaamheden vanaf het begin worden vastgelegd.

Daarnaast veranderen de verhoudingen binnen het *quasi-bedrijf* (Van der Meer, 2000). Het quasi-bedrijf verwijst naar de duurzame samenwerking tussen een hoofdaannemer en enkele nevenbedrijven. In toenemende mate coördineren de hoofdaannemers het bouwproces en besteden de daadwerkelijke productiewerkzaamheden uit aan gespecialiseerde nevenbedrijven, die in korte tijd een deel van het product kunnen leveren. De grote bedrijven hebben de laatste jaren hun interne arbeidsmarkt anders ingericht. Bij deze bedrijven is het aandeel van het uitvoerende, technische en administratieve personeel toegenomen ten opzichte van het bouwplaatspersoneel. Deze hoofdaannemersbe-

drijven zoeken hun toegevoegde waarde dus in een ander marktsegment dan de nevenbedrijven. Veel grotere concerns bundelen door fusies en overnames hun krachten om minder kwetsbaar te zijn en gemakkelijker in aanmerking te komen voor grotere bouwprojecten bijvoorbeeld op VINEX-locaties. Daarnaast investeren ze in projectontwikkeling en andere activiteiten zoals telecommunicatie, verkeer en vervoer.

Voor het midden- en kleinbedrijf zijn de concurrentieverhoudingen scherp. Enerzijds werken kleine bedrijven vaak in een prijskorset van de hoofdaannemer, die met opdrachten 'leurt' om ze tegen een zo laag mogelijke prijs uit te besteden. Anderzijds moeten de nevenbedrijven de concurrentie aangaan met zelfstandigen zonder personeel, die zonder grote overheadkosten, en niet in loondienst en zonder werknemersverzekeringen te betalen, hun arbeidskracht verkopen.

In weerwil van deze ontwikkelingen, is de dagelijkse organisatie van het werk niet veel veranderd. Nog steeds is er sprake van kleinschalige informele productie waarbij de 'aristocraten van de arbeid' – om de term van Hobsbawm te gebruiken – met hun gouden handjes het materiaal bewerken. Het gaat hier om sterk gespecialiseerde timmer-, metsel- en schilderarbeid, die vaak in ploegen wordt uitgevoerd. Wel is de computer op de bouwplaats verschenen en kunnen meer moderne werkprocesplanningen worden nagevolgd.

4.2 De relatieve verbetering van de arbeidsmarkt

Het personeelsbestand in de bouwnijverheid fluctueert sterk. Jaarlijks gaat er een grote stroom van arbeidskrachten de sector in en uit, ter orde van 10 à 11% van het totale personeelsbestand (EIB, 1999). De instroom van arbeidskrachten betreft zowel de nieuwe aanwas van jongeren als de hernieuwde arbeidsdeelname van herintreders. De uitstroom betreft personen die met (vervroegd) pensioen gaan, ziek of arbeidsongeschikt worden en vooral personen die in andere sectoren werk zoeken.

Het aantal personen dat actief is in de bedrijfstak varieert met de economische conjunctuur. Als gevolg van de ontwikkeling van *prefab*-technologie is de werkgelegenheid sterk verschoven naar de voorfase van het bouwproces. De laatste jaren is er sprake van schaarste en worden alom bouwploegen gevraagd. De groei van de werkgelegenheid is met name groot in de installatiesector, onder uitvoerend, technisch en administratief personeel en door de sterke stijging van de zelfstandigen zonder personeel.

Het aanbod van arbeid in de bedrijfstak is tamelijk traditioneel samengesteld. Korevaar (1990) noemt de bouwvakker een 'plattelandder', die dagelijks pendelt tussen woon- en bouwplaats. 90% van de beroepsbevolking is man. De 10% vrouwen is voornamelijk in administratieve functies werkzaam. Opvallend is ook dat de etnische minderheden slechts 2% van het personeelsbestand vormen. Dat kan niet verklaard worden zonder de vinger te leggen op de informele rekruteringsnetwerken van bouwbedrijven. Zo haken veel etnische minderheden tijdens of meteen na de vakopleiding af en vinden geen vaste arbeidsplaats. Uit een *survey* onder bedrijven bleek dat allochtonen gediscrimineerd worden, de specifieke werktaal en humor niet kennen, en niet worden aangesproken op hun competenties. Verder vrezen bedrijven voor hun reputatie en houden gevestigde werknemers er een beroepstrots op na die niet alleen gekenmerkt wordt door een hoge arbeidsinzet en productiviteit, maar ook door een gebrekkige samenwerking met buitenstaanders.⁹

Bouwvakkers zijn vaklieden, zij voeren werkzaamheden uit die zonder scholing en werkervaring niet verricht kunnen worden. De nadruk op vakmanschap van de meester en leerlingen gaat terug op het gildensysteem van de late Middeleeuwen. Dat neemt niet weg dat ongeschoolden altijd een plek in de bedrijfstak hebben gevonden. De laatste jaren is het niveau van de werkgelegenheid gestegen. Bovendien vindt 70% van de werknemers de arbeidsomstandigheden 'goed' (EIB, 2000, p. 44-54). De aandacht voor arbeidsomstandigheden en de beperkte mate van mechanisering door de introductie van technische hulpmiddelen in het bouwproces zijn daar medeverantwoordelijk voor.

Het personeelsbeleid bij bouwbedrijven is de laatste jaren gewijzigd (Van der Meer, 2000). In tegenstelling tot de jaren tachtig hebben bedrijven in toenemende mate hun medewerkers in vaste dienst genomen. De gemiddelde bedrijfsbinding bedraagt negen jaar, terwijl werknemers gemiddeld zestien jaar in de bedrijfstak actief blijven (EIB, 2000, p. 30-31). Ongeveer 96% van alle medewerkers heeft een vast contract (EIB, 1997c), hoewel in de bouw het ontbinden van een arbeidsovereenkomst bij het ontbreken van opdrachten in de portefeuille, tamelijk gemakkelijk plaats heeft (Wiesenekker, 1994). Indien bedrijven extra productiecapaciteit nodig hebben, breiden zij hun personeelsbestand niet uit, maar maken gebruik van collegiale

9 Zie Van der Meer (1998, p. 315-319), vergelijk EIB (1998).

in- en uitlening van personeel en schakelen nevenbedrijven en zelfstandigen zonder personeel in. In Amsterdam bestaat er bijvoorbeeld een netwerk van personeelsfunctionarissen die personeel onderling plaatsen. In 1997 werd ook het uitzendverbod afgeschaft; in de praktijk blijkt het marktaandeel van uitzendbureaus tamelijk gering.

Door de achterblijvende instroom en de substantiële uitstroom vergrijs het arbeidsbestand in de bedrijfstak. De bedrijfstakinstanties hebben regelmatig gepoogd het imago van de bedrijfstak te verbeteren. Afgezien van de plichtmatige publiciteitscampagnes, wordt de beste vernieuwing gevonden in de aanpak van de arbeidsomstandigheden. De vakbonden hebben hierin onmiskenbaar het voortouw genomen. Campagnes als een 'broodje beton' (Kruise e.a., 1982) hebben uiteindelijk geleid tot de oprichting van de bi-partite Stichting Arbeid (1985), terwijl ook binnen de vakopleiding en scholing aandacht wordt besteed aan veiligheid en gezondheid op het werk.

Dit overzicht van de arbeidsmarkt moet worden afgesloten door te wijzen op de omvangrijke niet-gebruikte arbeidscapaciteit. Tien jaar geleden werd de bouwnijverheid door Korevaar (1990) getypeerd als 'ernstig ziek'. Het aantal actieve bouwvaklieden was in absolute termen ongeveer gelijk aan het aantal inactieve bouwvakkers (51 staat tot 49%). De laatste jaren is het ziekteverzuim sterk gedaald van gemiddeld 10,2% (1993), via 7,3% (1994), 6,2% (1995), 5,1% (1996) naar 4,7% (1997), terwijl voor 1998 weer een lichte stijging is waargenomen tot 5,6% (cijfers EIB). De instroom in de WAO voor de bouwnijverheid blijft echter omvangrijk, na een tijdelijke daling in het midden van de jaren negentig. In 1999 kwamen er bijvoorbeeld 2.925 bouwvaklieden in de WAO, op een totaal bestand van 65.000. Ook het aantal ongelukken is te hoog (hoewel in verhouding lager dan in andere Europese landen).¹⁰ In 1998 vonden er 13.750 ongelukken plaats op de bouwplaats, met name door (het van grote hoogte) vallen, vertillen of verdraaien en struikelen of uitglijden. In 73% van de gevallen leidde dat tot ten minste één dag ziekteverzuim (EIB, 1999). Het relatief grote aantal ongelukken heeft er de laatste jaren toe geleid dat er extra veiligheidsmaatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld voor steigerwerkers, wegwerkers en schilders. Daarnaast worden er in toenemende mate milieumaatregelen genomen.

10 Zie het internationale rapport over 'Coordination of safety and health at temporary and mobile construction sites- current status', onder voorzitterschap van Carl Heyrman, mimeo, 1999.

4.3 Verschuivingen in de collectieve arbeidsverhoudingen

In de collectieve arbeidsverhoudingen in de bouw hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan die het traditionele karakter van die verhoudingen gaan veranderen. Het gaat om veranderingen in partij- en overlegvormen en een herwaardering van de CAO.

4.3.1 *Partijen en overlegvormen*

In de bouw- en houtsectoren worden verschillende CAO's afgesloten. De belangrijkste is de CAO voor het bouwbedrijf (150.000 werknemers) gevolgd door de CAO voor het uitvoerend, technisch en administratief personeel (45.000 werknemers). Daarnaast zijn er afzonderlijke CAO's voor natte baggerbouw; bitumineuze dakdekkers; mortelbedrijven; natuursteen; schilders, afwerk en glaswerkers; stukadoors-, afbouw-, terrazzo- en vloerenbedrijf. Voor de houtindustrie bestaan afzonderlijke overeenkomsten voor de emballage-industrie; houthandel; jachtbouw; meubelindustrie; pallet- en houtindustrie; orgelbouw; tentoonstellingsbouw; en woningbouwcorporaties.

Het overleg over de arbeidsverhoudingen in de bouw is sterk geïnstitutionaliseerd in allerlei overlegplatforms en bestuursorganen. Deze instanties dragen bij aan het reguleren van belangenconflicten en leveren een databank op met sociaal-economische gegevens die voor strategisch beleid kan worden benut. De zeggenschap over het bestaan van deze bestuursorganen ligt in handen van de CAO-partijen. Volgens de bouwwerkgevers is de CAO echter in de loop van de laatste jaren steeds dikker geworden en is het bestuurlijke circuit 'top-zwaar'.

Bouwbedrijven zijn aangesloten bij velerlei belangenorganisaties. Van Waarden telde in 1988 niet minder dan 200 werkgevers- en handelsverenigingen in de hele bedrijfstak. In het SFB-jaarboek (2000) worden voor de hele bedrijfstak 31 werkgeversverenigingen opgesomd. Al deze organisaties hebben hun eigen 'koninkrijkjes' maar zijn ook aangesloten bij een of meerdere werkgeversverenigingen. De belangrijkste werkgeversvereniging in de bedrijfstak is het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB). De AVBB-leden ondertekenen zelf de CAO's voor het bouw- en het UTA-personeel. Binnen het AVBB doen zich momenteel grote verschuivingen voor. In de eerste plaats hebben de Vereniging van Grootbedrijven (VG-bouw) en de Vereniging van Midden- en Kleinbedrijf (NVOB) de wens uitgesproken te gaan fuseren. Dit betekent dat de plannen voor één bouwhuis

met één centraal werkgeversapparaat weer actueel zijn geworden. Ten tweede is opvallend dat de nevenbedrijven, die zijn aangesloten in de werkgeversvereniging CONGA, na een jarenlange poging om toegang tot het CAO-overleg te verkrijgen, in december 2000 een convenant hebben getekend voor lidmaatschap in het AVBB. Ten slotte is er een koepelfederatie voor de afbouwbedrijven, die hier buiten beschouwing blijft.

De vakbonden hebben ondanks de flexibiliteit van het bouwproces toch een omvangrijk ledental. De (internationaal gezien) hoge organisatiegraad van het bouwplaatspersoneel (die maximaal 40 à 50% bedraagt) kan het beste worden verklaard door te wijzen op de vroegere 'plaatselijke vertegenwoordigers' die namens de bond de inschrijving en uitvoering van de sociale zekerheid voor hun rekening namen en daarbij en passant veel personen van het lidmaatschap wist te overtuigen. In 1997 is de plaatselijk vertegenwoordiger verdwenen uit de socialezekerheidsstructuur en daardoor zal naar verwachting de rekrutering van leden door de vakorganisaties moeilijker gaan verlopen. Bovendien heeft FNV-Bouw pas sinds kort zelfstandigen zonder personeel toegelaten als lid, terwijl de Bouw- en Houtbond CNV aan deze zelfstandigen het lidmaatschap (nog) niet toestaat. De laatste jaren hebben de bonden besloten om de kaderleden meer invloed te geven in de interne besluitvorming. Daartoe hebben ze voor verschillende branches in de bouw zogenaamde vakgroepraden (voor bouw, UTA, schilders, enz.) ingesteld waardoor de invloed van de besluitvormende algemene vergadering, het 'bondsparlement', automatisch wat wordt teruggedrongen. Medezeggenschap in de vorm van ondernemingsraden bestaat alleen bij de grotere bedrijven en geldt niet voor de kleinere bedrijven waar de baas 'mee aan de draad staat'. Hier zijn werkoverleg en medezeggenschap nauwelijks van de grond gekomen.

In 1978 is in de bedrijfstak een Bouwberaad opgericht waar het AVBB en de vakbonden FNV en CNV met elkaar overleggen over strategische kwesties en standpunten uitwisselen aangaande de productie en werkgelegenheid in de bedrijfstak. Het Bouwberaad leidt de laatste jaren een slapend bestaan, hoewel de betrokken actoren elkaar wel af en toe ontmoeten. Besluitvorming over arbeidsvoorwaarden, inclusief thema's met betrekking tot arbeidstijden en allerlei collectieve regelingen, zijn voorbehouden aan de CAO-onderhandelingen. Zo is de totstandkoming van het sectorale arbeidsmarktprogramma, Bouw-Vak-Werk, een product van een jarenlange discussie die is geïnitieerd in het Bouwberaad, waarover uiteindelijk is besloten in het CAO-overleg. Met dit arbeidsmarktbeleid ging de

bouw halverwege de jaren tachtig uit voor de tripartisering van het arbeidsmarktbeleid door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Van der Meer, 1999).

De laatste jaren worden er meestal tweejarige CAO's afgesproken. De bouw-CAO is altijd als een *wage leader* gezien. De CAO-besprekingen kennen door het grote aantal onderhandelings thema's meestal een tamelijk tumultueus verloop. Vooral de werkgevers hebben het probleem in de bedrijfstak de wensen en voorkeuren van het kleine en het grootbedrijf, alsmede van de B&U- en GWW-branche, op één lijn te brengen. Alleen de grotere bouwbedrijven zijn in staat gebleken een eigen personeelsbeleid te voeren. De vakbonden en veel kleine bouwbedrijven hebben belang bij een collectieve voorziening van publieke goederen, zoals de vakopleiding, voorzieningen voor onderzoek en ontwikkeling, het bestaan van arbeidsrust en dergelijke. De CAO kent verschillende bepalingen zoals over prestatiebeloning, vergoedingenregelingen, medezeggenschap en inroostering van adv-dagen, die op ondernemingsniveau nader kunnen worden ingevuld (Tros, 2000).

4.3.2 *De herwaardering van de CAO*

Volgens Korevaar (2000) waren de bonden in de jaren tachtig zo machtig dat ze vrijwel al hun wensen ten aanzien van de thema's van het behoud van de prijscompensatie, de arbeidstijdverkortung en humanisering van de arbeid konden realiseren. In de jaren negentig is er aan werkgeverszijde evenwel een herwaardering van de CAO ontstaan. In 1992-1993 hebben de werkgevers voor het eerst expliciet naar voren gebracht dat de kosten van de vele collectieve regelingen en met name de VUT te veel waren toegenomen. In 1995 sprak men in werkgeverskring over de CAO als een 'overvolle kerstboom'. Verschillende collectieve regelingen moesten op de schop in het licht van de 'decollectivisering van wettelijke regelingen', 'het proces van individualisering in de arbeidsverhoudingen', en 'de dereguleringen en de daaruit voortvloeiende flexibilisering om de verstarring als gevolg van de regelgeving te doorbreken' (AVBB, 1996a, p. 8).

Deze voor een deel ook ideologische strijd mondde in 1995 uit in de langste bouwstaking na de Tweede Wereldoorlog. Allereerst werd men het niet eens over de aanpassing van de VUT-regeling waarvan de premie tot boven de 10% van de loonkosten dreigde op te lopen. Tegelijkertijd waren zoveel thema's aangeroerd dat de vakorganisaties letterlijk de hakken in het zand zetten. Uiteindelijk hebben 36.000 bouwvaklieden gedurende 23 dagen het werk neergelegd. Als

oplossing van het stakingsconflict werd de VUT-regeling aangepast van een omslagstelsel naar een kapitaaldekkingstelsel. Bovendien werden gelden uit het scholingsfonds (150 miljoen gulden) en het risicofonds (750 miljoen gulden) gebruikt voor de betaling van de vervroegde pensionering. De aanpassing van de overige sociale fondsen werd nog even uitgesteld (Van der Meer, 1996).

Na de bouwstaking zijn de werkgevers zich gaan bezinnen op de CAO-onderhandelingen. Nadat de Bouw- en houtbond FNV in 1993 al het rapport 'Bouwkolom in beweging' had gepubliceerd over de ontwikkelingen van de productieverhoudingen in de bedrijfstak, kwam het AVBB bij zijn vijftigjarig bestaan in 1996 met de brochure 'Samenwerken aan nieuwe arbeidsverhoudingen' naar buiten. Bij monde van zijn nieuwe voorzitter Brinkman voert het AVBB een meer offensieve strategie, die ertoe moet leiden dat er in de toekomst een meer handzame en op de verschillende branches toegespitste CAO totstandkomt.

4.4 Veranderingen in de structuur van de arbeidsvoorwaarden sinds 1990

In de laatste tien jaar komen de verschuivingen met name tot uitdrukking in een aantal veranderingen in structuren en regelingen. Het gaat hierbij grotendeels om sectorspecifieke veranderingen.

4.4.1 *Lonen en arbeidstijden*

De bouw-CAO is zeer uitgebreid en bevat, zoals gezegd, meer onderwerpen dan de klassieke thema's van lonen en arbeidstijden. Nochtans springen de lonen en arbeidstijden er bij de CAO-onderhandelingen en zeker bij de belangrijkste arbeidsconflicten (1960, 1970, 1971, 1985, 1990, 1995) altijd uit. In de jaren zestig werden er in de bouw lonen betaald die ver uitgingen boven de normen die door het toenmalige College van Rijksbemiddelaars werden gesteld. Dat leidde ertoe dat de bouw-CAO naar boven werd bijgesteld. In 1971 werd het maximale tariefplafond geschrapt en sindsdien geldt de CAO als minimum-CAO. Sinds het Akkoord van Wassenaar (1982) volgen de bouwvakorganisaties tamelijk nauwgezet de richtlijnen van de vakcentrales FNV en CNV.

De vakbonden kennen sterke sociale normen in de loonvorming, zoals de norm van inkomensgarantie, gelijk loon voor gelijk werk, gelijke loonontwikkeling, prijscompensatie, werk boven inkomen,

arbeidstijdverkorting, kansen voor jongeren, zeggenschap en eigen verantwoordelijkheid bij loonvorming en ziekte, solidariteit met uitkeringsgerechtigden en goede arbeidsomstandigheden (Van der Meer, 1998, p. 185-191). Gedurende de laatste twee decennia is door de vakorganisaties daarbij de lijn van een verantwoordelijke loonkostenstijging gevolgd.¹¹

Voor het personeel in loondienst bestaan verschillende beloningsregimes. De CAO regelt de functieclassificatie en de jaarlijkse loonstijging. De inschaling en toeslagen worden per onderneming geregeld. De vakorganisaties verzetten zich tegen prestatieafhankelijke beloning, tenzij de prestatiebeloning structureel wordt uitgekeerd, hetgeen voor een groot aantal medewerkers het geval is. Aan 65% van de bouwvaklieden wordt behalve de standaardbeloning, ook een prestatietoeslag betaald, die gemiddeld 15% bedraagt (EIB, 2000). Daarnaast werkt 10 à 15% van de werknemers wel eens in tarief, dat wil zeggen dat hun beloning toeneemt als ze een hogere prestatie leveren.

Bij de massale werkloosheid in de jaren tachtig was arbeidstijdverkorting een belangrijk thema. In 1985 werd de arbeidsduur met 5% teruggebracht en in 1990 werd de 36-urige werkweek van kracht. De werktijden zijn gestandaardiseerd in de CAO. Er is een gemiddelde 36-urige werkweek waarbij het werk in vijf dagen met een 8-urige werkdag is georganiseerd. Weekeind- en avonduren worden geteld als overwerk en worden apart vergoed. In de winterperiode is er een collectieve bedrijfssluiting. De zomerbouwvakvakantie is niet meer in de CAO opgenomen, maar wordt in veel bedrijven nog wel toegepast. Na de introductie van de Arbeidstijdenwet (1996), is in de GWW-sector geëxperimenteerd met een jaarmodel voor arbeidstijden ten einde de werktijden te optimaliseren en winterontslag te voorkomen. De werkgevers willen ook voor de B&U-sector een jaarmodel invoeren, dit tegen de wens van de vakorganisaties.

4.4.2 *Bedrijfseigen regelingen*

Wie de bouw-CAO leest, treft daarin behalve de gebruikelijke bepalingen over de werkingssfeer, de lonen en arbeidstijden, ook een

11 Binnen de huidige hoogconjunctuur vraagt FNV-Bouw voor de CAO van 2001 6% loonstijging, ruim boven de 4%-norm van de vakcentrale FNV. Het is voor de eerste keer in twintig jaar dat het bondsbestuur de kaderleden niet op één lijn heeft gekregen conform de norm van de vakcentrale.

groot aantal afspraken aan over bedrijfstakeigen regelingen. Deze regelingen vinden hun oorsprong in het interbellum en zijn tot aan het begin van de jaren negentig verder uitgebreid. In 1926 werd het eerste Vakantiefonds voor steenbewerkers ingesteld, opdat deze werklieden niet juist voor de vakantie ontslagen zouden worden, en na de vakantie weer in dienst zouden worden genomen. Na de Tweede Wereldoorlog werden de Stichting Vakopleiding Bouwnijverheid (1946), de regeling voor vorstverlet (het Risicofonds, 1947), het Bedrijfspensioenfonds (1951) en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (1952) opgericht. In 1967 volgde het O&O-fonds en in 1977 de collectieve VUT-regeling. In de jaren tachtig kwamen er convenanten met de overheid over arbeidsomstandigheden (Stichting Arbouw, 1985), een sectoraal werkgelegenheidsbeleid (Stichting Bouw-Vak-Werk, 1989) en het Scholingsfonds (1988). Ook werden verscheidene bovenwettelijke afspraken gemaakt, zoals een aanvullende WW-uitkering (1988), een eindejaarsuitkering voor WAO'ers, en een collectieve reparatie in 1993 van de wettelijke aanpassing van de WAO, het zogenoemde WAO-gat. De macht van de vakbonden heeft er verder voor gezorgd dat in de bouw-CAO bepalingen en protocollen zijn opgenomen teneinde bepaalde maatschappelijke doelen te realiseren, zoals het bevorderen van de werkgelegenheid van doelgroepen, het voeren van positieve actie en het ontwikkelen van een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

De werkgevers hebben in 1996 laten weten dat de wet- en regelgeving voor de bouw te ver voert en daarom niet effectief genoeg is. Ten eerste staan er 'te veel bomen in het bos'. Men ervaart geen knelpunten op het terrein van de werkloosheidswet, de ziekenfondswet, het aanvullingsfonds WW en de te treffen bouwplaatsvoorzieningen in de B&U. Wel merkt men op dat sommige regels te stringent worden gecontroleerd (zoals het Bouwbesluit), ook is er onvoldoende afstemming tussen wetten en regels, onder meer op het terrein van de milieuvergunningen, hergebruik van materialen, arbeidsomstandigheden en veiligheid. Voorts vindt men de Arbo-wetgeving en het Bouwbesluit te ingewikkeld en ontoegankelijk (AVBB, 1996).

Ten tweede hebben de werkgevers vanaf 1992-1993 bij de CAO-besprekingen nadrukkelijk opgemerkt dat de bedrijfstakfondsen ook een financiële prijs hebben.¹² Concrete aanleiding daartoe vormde,

12 De kosten van de bedrijfstakeigen regelingen bedragen 14,9%. De totale sociale lasten bedragen 32,2% voor een werkgever en 12,9% voor een werknemer (cijfers 1998, zie Van der Meer, 1998, p. 204).

zoals gezegd, de prijs van de VUT-regeling. Sinds 1995 staan alle bedrijfstakeigen regelingen ter discussie, mogelijk met uitzondering van de regelingen voor vakopleiding en scholing. Over al deze thema's wordt onderhandeld door de paritaire besturen van de betreffende fondsen. De onderwerpen met arbeidsvoorwaardelijke consequenties zijn voorbehouden aan het CAO-overleg. Tot nu toe zijn enkele wijzigingen aangebracht. Vanaf 1998 werd het Risicofonds gewijzigd. Verder werd in 1998 de premie voor de Wachtgeldregeling per branche gedifferentieerd, hetgeen in 1999 gebeurde voor het Aanvullingsfonds-WW. Andere sectorfondsen, zoals de Stichting Arbouw en het O&O-fonds moeten het met steeds minder middelen doen.

De ingewikkelde status van de bedrijfstakeigen regelingen maakt, ten slotte, de algemeen-verbindendverklaring van de CAO een problematische en langdurige aangelegenheid. De bouw-CAO wordt jaarlijks algemeen verbindend verklaard voor de 150.000 werknemers van de 13.000 bedrijven in de bedrijfstak. Hiervan zijn 8000 bedrijven met 30.000 werknemers niet bij een werkgeversorganisatie aangesloten (cijfers Ministerie SZW, 1998). De CAO voor 1999-2000 is pas op 21 december 1999, tien dagen voor het einde van de looptijd (!), gedeeltelijk algemeen verbindend verklaard.¹³

4.4.3 *Vakopleiding*

In de ambachtelijke productie van de bouwnijverheid speelt vakmanschap traditioneel een belangrijke rol. De ene timmerman is de andere niet en de goede vaklieden verdienen het geld voor de bedrijven. De vakopleiding heeft het kenmerk van een collectief goed, aangezien vooral in de kleinere bedrijven geen tijd beschikbaar is om men-

13 Dat komt officieel omdat deze niet voldoet aan het toetsingskader voor AVV van het Ministerie SZW. In de praktijk kunnen de verschillende bedrijfstakeigen regelingen de toets der kritiek niet doorstaan. Sinds 1987 wordt de zogenaamde B-regeling van het O&O-fonds voor de financiering van CAO-partijen niet meer algemeen verbindend verklaard. Sinds 1995 wordt ook tegen de 'vermogenschuif', zoals dat in de bedrijfstak heet, voor de financiering van de Prepensioenregeling uit het Scholingsfonds en het Risicofonds met succes bezwaar aangetekend. De belangrijkste aanvechter van de algemeen-verbindendverklaring, CONGA, heeft overigens na het sluiten van het convenant met AVBB (d.d. 6 december 2000), zijn bezwaren tegen algemeen-verbindendverklaring ingetrokken. Dat was voor de minister echter niet voldoende reden om tot een volledige algemeen-verbindendverklaring over te gaan.

sen op te leiden. Vandaar dat in 1946 de Stichting Vakopleiding Bouwnijverheid is opgericht.

Bij de dalende conjunctuur in het begin van de jaren tachtig kwam het bouwberoepsonderwijs in een ernstige crisis terecht (zie Van der Meer, 1998b). De werkgeversverenigingen wilden de leerlingen de werknemersstatus afnemen. Door lokale initiatieven van bedrijven in de Achterhoek en later elders in het land, is de vakopleiding nieuw leven in geblazen. Het curriculum is meer gedifferentieerd en de leerlingen zijn gegarandeerd van werkplaatsen bij bedrijven.

Na de economische opgang eind jaren tachtig, is in de jaren negentig een ander probleem gerezen. Het curriculum in het Voorbereidend Beroepsonderwijs blijkt zodanig veralgemeniseerd ('leerlingen weten niet wat een hamer is'), dat voor veel scholieren de stap te groot is geworden van het Voorbereidend Beroepsonderwijs naar het Leerlingensstelsel van de bouwvakopleiding. Van degenen die wel toegelaten worden, is het rendement zeer laag, ongeveer 50% valt uit. Om deze reden is eerst door metaalwerkgevers in de regio Amsterdam, later gevolgd door de bouwwerkgevers, in 1997 de alarmklok geluid. Het curriculum van het voorbereidend beroepsonderwijs wordt aangepast en er is een overbruggingsjaar gekomen naar het leerlingensstelsel, bovendien zijn de mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring vergroot.

Sinds de Wet Educatie en Beroepsopleiding (1997) faciliteert de overheid de bedrijfstak met een wettelijk kader waarbinnen de vakopleidingsinstituten verschillende taken kunnen uitvoeren. De vakopleidingsinstituten zijn bovenal subsidieverleners. Zij hebben niet langer de taak van het afsluiten van leerovereenkomsten, examinering en diplomering, leerlingbegeleiding, en lesmateriaalontwikkeling. Wel houden ze zich bezig met de landelijke kwalificatiestructuur en de accreditering van beroepspraktijksvormingsplaatsen (zie Rutten, 2000).

Afgezien van de vakopleiding, heeft de bedrijfstak aan het eind van de jaren tachtig voor het op niveau houden van werkende bouwvaklieden enkele specifieke instrumenten in het leven geroepen. In het licht van de omvangrijke werkloosheid moesten werkenden en werklozen om- en bijgeschoold worden. Daartoe werd in 1987 in de bouw-CAO een nieuw art. 35b opgenomen dat stelt dat alle werkenden per jaar twee scholingsdagen kunnen opnemen en declareren bij het 'Scholingsfonds'. Voor werklozen werd het Bouw-Vak-Werkprogramma (1989) opgericht, hoewel de daarin voorziene scholings- en werkervaringsplaatsen zijn gesneuveld (Hartveld, 1998). Voor

vrouwen werden stimuleringsprojecten gestart met intensieve begeleiding en scholing, zoals het programma 'Vrouwen in de bouw'.

Loopbaanbegeleiding is in de bouw nog nauwelijks ontwikkeld. Gezien de vergrijzing is in 1997 in de bouw-CAO een Protocol leef-tijdsbewust personeelsbeleid opgenomen, met aandacht voor oplei-ding en scholing, functieverandering, aangepaste werktijden, arbeids-omstandigheden en verlofmogelijkheden. De fysieke krachten van vaklieden worden in de bedrijfstak immers op de proef gesteld, ter-wijl de ervaring van vaklieden van belang kan zijn bij de uitvoering van projecten en de opleiding van jongeren. Alle scholingsmaatregelen die hierboven reeds behandeld zijn moeten ook in dit licht wor-den gezien.

4.4.4 *De aanpassing van de sociale zekerheid*

De landelijke discussie over de toekomst van de sociale zekerheid naar aanleiding van de parlementaire enquête onder leiding van Buurmeijer (1993) heeft de bedrijfstak flink beroerd. Zo werd het 'eigen risico' geïntroduceerd in de Ziektewet en de Wulbz. De Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet Pemba) in 1998 gaf aan bedrijven meer individuele keuzeruimte. In 1997 is bovendien de bedrijfsvereniging Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) opgehouden te bestaan. Na de oprich-ting van het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen (Lisv) is er met de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) een blauwdruk opgezet, die echter (begin 2001) nog niet is geïmplemen-teerd. In welke richting de publiekrechtelijke sociale zekerheid in Nederland en het sectorale arbeidsmarktbeleid in de bouwnijverheid (met zijn privaatrechtelijke aspecten) zich zullen ontwikkelen, is op dit moment nog niet duidelijk. Wel zijn er belangrijke verschuivingen op twee fronten waar te nemen.

Ten eerste is in 1997, bij de komst van het Lisv, in de bouw een sectorraad opgericht. Daarnaast zijn er ook sectorraden in de af-bouw- en afwerksector; de timmerindustrie, de houthandel en de houtverwerkende industrie; het baggerbedrijf; de betonmortel en de bitumineuze dakdekkers. De sectorraad bouw heeft een dubbele taak. Enerzijds is er de wettelijke verplichting om het Lisv te adviseren over de sociale zekerheid in de bedrijfstak, anderzijds is de sector-raad verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal bovenwette-lijke taken in het kader van de implementatie van Bouw-Vak-Werk en overige CAO-afspraken. De sectorraad bouw is in 2000 echter door de werkgeversverenigingen in het kader van de discussies over SUWI

ter discussie gesteld, omdat de sectorraad onvoldoende economische betekenis zou hebben. Dat is des te opvallender aangezien de sectorraad gemakkelijk subsidies van het Europese Sociaal Fonds wist aan te trekken, in de orde van grootte van 10 miljoen gulden per jaar. Daarnaast wist het bij het fonds van de BBSW (bevordering bedrijfstakgewijze scholing voor werkzoekenden) dat ook voor werkenden werd benut, nog 9 miljoen gulden op jaarbasis te declareren.

Ten tweede is de bedrijfsvereniging SFB in fasen ontmanteld (Hertogh & Peet, 1999). Nadat er in eerste instantie een fusie tot stand is gekomen tussen het SFB en de Uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid, zijn de taken van het SFB verder teruggebracht. Er is, ten eerste, een splitsing gekomen van de uitvoeringsorganisatie en de bedrijfstakeigen regelingen. De uitvoeringsorganisatie wordt geplaatst in de nieuwe UWV (uitvoering werknemersverzekeringen). Voorts zullen de zogenaamde 'Arbo-duo' afdelingen en de commerciële verzekeringen, die binnen het SFB zijn gebracht, worden verkocht aan marktpartijen. Voor de bedrijfstakeigen regelingen en de pensioenvoorziening voor de bouw wordt naar partners gezocht, omdat deze voorzieningen niet zelfstandig kunnen overleven.¹⁴ Ten slotte is het uitzendbureau van SFB, Constructief, verkocht aan Randstad.

Het is alles bijeen genomen nog onduidelijk hoe dit veld er over enkele jaren uitziet. Het lijkt erop dat de SUWI aan de werkgeversverenigingen de kans biedt de verhoudingen in de bedrijfstak opnieuw te positioneren. Het geeft aanleiding tot een opzet van de sociale zekerheid die niet langer paritair is. Bovendien is het sectorale arbeidsmarktbeleid ter discussie gesteld. Tenslotte is een bedrijfstakgewijze aanpak van de reïntegratieproblematiek niet gegarandeerd. Bij de CAO-onderhandelingen in 2001 is dit thema aan de orde gekomen.

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is de vraag gesteld naar de specifieke karakterisering van de ontwikkelingen van de overlegstructuur, de regels rond de arbeid, en de arbeidsverhoudingen in de bouwnijverheid sinds 1990. Het is gebleken dat de bouw wordt gekenmerkt door een sterk geïnstitutionaliseerde structuur, een uitvoerige regelgeving en een machts-

14 Er wordt gespeculeerd over het samenvoegen van regelingen met die in de metaalnijverheid, maar daarover bestaat geen zekerheid.

evenwicht tussen collectieve organisaties op bedrijfstakniveau. De sector is altijd relatief afgeschermd geweest van andere bedrijfstakken, terwijl de status van de werkzaamheden laag was.

Gedurende de laatste tien jaar is de bouw flink in beweging gekomen. Opvallend is daarbij dat de werkgeversorganisaties zich actief zijn gaan roeren om een koerswending te bewerkstelligen. Zij stellen dat het stelsel van arbeidsverhoudingen dat na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen, weliswaar 'zekerheid bood en welvaart verzekerde', maar ook een 'toenemend star en algemeen geldend karakter kreeg' (AVBB, 1996a, p. 7). Tevens merken zij op dat 'de overgang van een gedurende tientallen jaren opgebouwd systeem dat niet meer voldoet, naar een nieuw systeem dat past bij een bouw in verandering niet eenvoudig is' (AVBB, 1996a, p. 32).

De opstelling van de werkgeversorganisaties moet in het licht worden geplaatst van de uitgebreide CAO en de sterke positie van de vakorganisaties in de bouwsector. De bouwvakbonden hebben in het verleden talrijke vernieuwingen in de bedrijfstakregulering geïntroduceerd. De vakorganisaties weten zich nu met een sterker geprofessionaliseerde overlegpartner geconfronteerd, terwijl bovendien het maatschappelijk klimaat is veranderd. Inja (1998) heeft er in dit kader op gewezen dat de vakorganisaties in Nederland in het algemeen onvoldoende menskracht hebben om alle CAO-afspraken te implementeren. Een personeelsmanager in de bouw stelde in een interview in 1996 dat de vakorganisaties 'aan hun eigen succes ten onder dreigen te gaan'.

Beide partijen hebben na de bouwstaking van 1995 afgesproken dat de CAO voor het bouwbedrijf 'gemoderniseerd' moet worden.¹⁵ Met het woord modernisering, dat ik in de eerste paragraaf heb gedefinieerd, is het thema van dit hoofdstuk samengenomen. Uiteraard kan men verdedigen dat de productorganisatie in de bouw eigenlijk altijd voorop heeft gelopen, en dat het thema modernisering daarom ongeschikt is. Met name de aloude organisatie van de productiestructuur volgens het tegenwoordig zo actuele principe van 'flexibele specialisatie' (Piore & Sabel, 1984), waarbij hoofdaannemers werk uitbesteden aan nevenbedrijven, werd in de bouw eerder toegepast dan in andere industriële sectoren en was daarmee dus zijn tijd vooruit. In de arbeidsverhoudingen in de bouw kwam het ook eerder dan in andere sectoren tot bedrijfstakeigen regelingen om de risico's van

15 Zie persbericht CAO-akkoord 17 april 1995.

een ondervoorziening van collectieve goederen, zoals de vakantieregeling, de vakopleiding, de werkuitval door slechte weersomstandigheden, en het sectoraal arbeidsmarktbeleid, op te vangen. Ook zijn de laatste jaren afspraken gemaakt over een proactief personeelsbeleid om uitval van medewerkers uit het bouwproces te voorkomen. Opvallend is dat de regulering van de arbeids- en productmarkt in de Nederlandse bouwnijverheid in een internationaal perspectief tot een kwalitatief hoogwaardige industriële infrastructuur heeft geleid.¹⁶

Tegelijkertijd is het thema modernisering momenteel actueler dan ooit. In Nederland wordt de regelgeving door bouwbedrijven zelf voortdurend bekritiseerd, en met name door de grotere bedrijven die zelfstandig een modern personeelsbeleid (kunnen) voeren. De regels zouden te ingewikkeld zijn, niet doelmatig en ook de verdeling van de kosten is inzet van dispuut. De institutionele arrangementen uit het verleden laten zich tegelijkertijd niet zomaar vervangen door een nieuwe structuur. Er is sprake van een institutionele erfenis die aangepast moet worden. Het probleem van de modernisering is dat deze moet worden vormgegeven op verschillende onderling verbonden niveaus, namelijk dat van de bedrijfstak, de branches en de bedrijven zelf. Daarover wordt voortdurend onderhandeld door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, binnen een kader waaraan de nationale en internationale overheid wettelijke voorwaarden stelt. Er zijn nu vernieuwingen van binnenuit en buitenaf die op elkaar inwerken en de band tussen de ontwikkelingen op het ondernemingsniveau en de industriële ordening aantonen. Ik onderscheid bij wijze van conclusie vijf ontwikkelingen, die het oude evenwicht ter discussie stellen. De flexibele productieorganisatie en de conjunctuurafhankelijkheid in de bouw blijven bestaan, terwijl de arbeidsverhoudingen in de bedrijven en op bedrijfstakniveau stapje voor stapje worden gemoderniseerd.

Ten eerste heeft de internationalisering van de politieke besluitvorming over de Europese binnenmarkt de bouw direct beïnvloed, zoals bleek uit het verbod op de voorvergadering, de regels voor publieke aanbesteding en het uitzenden van werknemers, en ten slotte de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid. De bouw is daardoor meer dan ooit blootgesteld aan internationale ont-

16 Zie de verschillende bijdragen aan het landenvergelijkende project over de 'bouwindustrie in de wereld' onder leiding van de hoogleraren Gerhard Bosch en Peter Philips, die op 19-20 oktober 2000 op de conferentie 'Bauindustrie im Wandel' in Gelsenkirchen werden gepresenteerd, en in 2001 in boekvorm zijn verschenen.

wikkelingen en de bouwarbeidsmarkt staat in toenemende mate open voor buitenlandse bedrijven en werknemers. Deze externe ontwikkelingen leiden ertoe dat bouwbedrijven nieuwe strategieën volgen. Zij gaan fusies aan met andere bedrijven en dingen mee naar internationale projecten. Relevant is daarbij de opmerking van Eichhorst (1998) dat de Europese regelgeving als 'paraplu' functioneert. Individuele lidstaten kunnen de Europese regels verder invullen, zoals bleek uit het voorbeeld van de afstemming van de bouw-CAO in Nederland en België.

Ten tweede wordt het bouwproduct minder generiek en meer specifiek. De nieuwe technologie heeft ertoe geleid dat het gebruik van prefab-productie is doorgezet. Bouwprojecten worden tegenwoordig in grote snelheid in elkaar gemonteerd. De interessante bespiegeling van Hendriks (1984) dat de bouw zonder vaklieden zou plaatsvinden, is niet uitgekomen. Het vakmanschap verandert van inhoud en komt voor een deel op een hoger niveau. Er komt relatief meer indirecte arbeid. Als gevolg van deze ontwikkelingen worden er meer eisen gesteld aan zowel de technische, als aan de sociale en communicatieve vaardigheden van medewerkers.

Ten derde verandert de bouw van kleinschalig naar grootschalig. Het aankopen van percelen om te bouwen is nationaal geregeld in de VINEX-nota's. Daarnaast vinden er grootschalige infrastructurele projecten plaats, zoals de aanleg van de Betuwelijn en de Hoge-Snelheidslijn. Bouwbedrijven werken daarenboven in nieuwe organisatievormen, met behalve voor de bouw ook aandacht voor onderhoud en herstel, nadat eindproducten opgeleverd zijn.

Ten vierde is er een overgang van collectieve naar individuele besluitvorming over de sociale zekerheid en bedrijfstakeigen regelingen. In de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen is door de wetgever het eigen risico ingevoerd. Midden jaren negentig hebben de werkgeversverenigingen de bedrijfstakeigen regelingen heroverwogen. Zij hebben een pleidooi gehouden voor individualisering en decollectivisering, waarmee zij vooral het heroverwegen van bi-partite relaties met de vakorganisaties lijken te bedoelen, aangezien zij sterk vasthouden aan het lidmaatschap van bedrijven in eigen kring. De individualisering wordt het sterkst gemanifesteerd door de zelfstandigen zonder personeel, die zich aan de collectieve regelgeving niets gelegen laten liggen en een directe bedreiging vormen voor de collectiviteit in de bedrijfstak.

Ten vijfde is er een overgang van gecentraliseerde naar gedecentraliseerde besluitvorming over de CAO. De bouw-CAO laat steeds meer ruimte toe voor specifieke invulling van thema's op de werk-

vloer. De CAO reikt bovendien in toenemende mate instrumenten aan waarbij een modern personeelsbeleid met scholing, opleiding en zeggenschap van werknemers een kans krijgt. Bouwbedrijven hebben bovendien hun personeel in vaste dienst genomen, waardoor de nadruk op blijvende inzetbaarheid (*employability*) kan worden versterkt. De inhoud van de CAO biedt daarmee mogelijkheden om het personeelsbeleid in bedrijven te verbeteren.

Ten aanzien van de CAO voor het bouwbedrijf luidt de conclusie dat ondanks het pleidooi voor verandering, er in de bouw in tegenstelling tot enkele andere bedrijfstakken nog geen sprake is van 'innovatieve CAO-onderhandelingen', waarbij niet alleen de inhoud van CAO-bepalingen, maar ook de structuur en het proces van de CAO worden aangepast.¹⁷ De modernisering van de arbeidsverhoudingen in de bouw is een voorzichtig proces. Bij de laatste CAO-afspraken is een werkgroep ingericht die zich moet buigen over de toekomst van de CAO, maar als gevolg van onderlinge meningsverschillen heeft deze geen resultaat opgeleverd. Een akkoord voor de sector van de steigerbouwers (aanhangel U in de bouw-CAO 1999/2000) kan mogelijk als voorbeeld dienen. De bedoeling is dat er een structuur zal resulteren met algemene procedurele afspraken voor de gehele bedrijfstak en daarbinnen branchespecifieke overeenkomsten, die op ondernemingsniveau verder ingevuld kunnen worden. Daarbij zouden de bouw-CAO en de UTA-CAO samengevoegd kunnen worden. Twistpunten daarbij zijn de verdeling van bevoegdheden op bedrijfstak-, branche- en ondernemingsniveau. Ik verwacht bovendien dat de heroverweging van de bedrijfstakeigen regelingen door zal gaan. De algemeen-verbindendverklaring van de bedrijfstakfondsen kent thans zoveel bezwaren dat de besluitvorming daarover een te gecompliceerd verloop kent. Het is naar mijn mening in het belang van de bedrijfstak dat de transparantie in de besluitvorming over de collectieve regelingen toeneemt, opdat de legitimiteit van de algemeen-verbindendverklaring voor de sociale en economische ontwikkeling van de bedrijfstak behouden kan blijven. Dat geeft de grootste kans om doelmatige bedrijfstakeigen regelingen ook in het licht van de Europese mededingingswetgeving te handhaven.

17 Zie Van der Meer & Smit (2000) voor de definiëring van het begrip innovatieve CAO-onderhandelingen zoals in de bankwereld en de grafimedia-sector en bij enkele bedrijven, en zie Rojer (2000) en Tros (2000) voor enkele voorbeelden van decentralisatie van bedrijfstak-CAO's zoals in de horeca, metaal- en elektro-technische industrie, en energie- en nutsbedrijven.

5 Arbeidsverhoudingen in de sector zorg en welzijn

Arbeidsmarkt allesbepalend

H. Strating en drs. F. Vos, m.m.v. mr. dr. W.G.M. Plessen

De arbeidsverhoudingen in de sector zorg en welzijn zijn de afgelopen decennia drastisch veranderd. De zorg- en dienstverlening vond in het begin van de 20ste eeuw nog voornamelijk plaats binnen gezins- en familieverbanden. De activiteiten in de zorg- en welzijnssector zijn enorm toegenomen en in sterke mate geprofessionaliseerd. Inmiddels heeft deze sector meer dan 1 miljoen medewerkers, voornamelijk werknemers.

De eerste CAO's in deze sector ontstonden in de jaren zestig. In het begin van de jaren tachtig werden werknemers in die sector als *trendvolgers* aangeduid, omdat de salarisontwikkeling van het overheidspersoneel bepalend was voor de eigen salarisontwikkeling. Vandaag de dag worden CAO's als die van de ziekenhuizen, jeugdhulpverlening, kinderopvang – om er een paar te noemen – gezien als normale bedrijfstak-CAO's, zoals die van de metaal, bouw, horeca, enz. De tussenliggende jaren hebben zich gekenmerkt door – vaak moeilijke – verhoudingen tussen sociale partners, vooral de werkgeversorganisaties, enerzijds en de overheid anderzijds. Een gezamenlijke zoektocht naar het 'ei van Columbus' waarmee normale arbeidsverhoudingen gecombineerd konden worden met beheersing van (arbeids)kosten en handhaving van voorzieningenniveaus ging menigmaal gepaard met stevige confrontaties tussen kabinet en werkgeversorganisaties. Laatstgenoemden hadden zelfs een enkele keer de twijfelachtige eer om voor een crisisonderzoek met een zware kabinetsdelegatie onder leiding van minister-president Kok op het Catshuis uitgenodigd te worden.

Het vraagstuk dat op dit moment verreweg de meeste aandacht heeft, is het verkrijgen van voldoende personeel. Het aantrekken van voldoende personeel is de cruciale factor voor continuïteit van de dienst- en hulpverlening in de sector zorg en welzijn. Het kabinet heeft voor dit vraagstuk de Commissie-Van Rijn ingesteld. De eindrapportage van de commissie (Van Rijn, 2001) is voor het kabinet aanleiding geweest enkele miljarden extra ter beschikking te stellen voor de zorg.

In dit hoofdstuk geven de schrijvers niet alleen een beschrijving van de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen, maar proberen ook de vraag te beantwoorden of het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen toegesneden is op de oplossing van de voorziene personeelsproblemen.

Daarom zal allereerst een kenschets van de arbeidsmarkt in de sector zorg en welzijn worden gegeven. Vervolgens zal de ontwikkeling van het stelsel van arbeidsverhoudingen geanalyseerd worden. Hierbij zal de specifieke verantwoordelijkheid van de overheid voor de sector aangegeven worden en zullen ontwikkelingen binnen de sector, die direct te maken hebben met een grotere differentiatie binnen de arbeidsverhoudingen en decentralisatie van bevoegdheden naar afzonderlijke werkgevers, beschreven worden. Daarna wordt nagegaan welke oplossingsrichtingen er beschikbaar zijn voor de arbeidsmarktproblemen in de sector(en) zorg en welzijn. Afgesloten wordt met enkele conclusies.

5.1 Kenmerken arbeid zorg- en welzijnssector

Door de demografische ontwikkelingen is te voorzien dat de stijging van het arbeidsaanbod beperkt zal blijven, zo er al geen afname zal optreden. In de zorg- en welzijnssector zal de vraag naar arbeid daarentegen juist sterk toenemen door de verwachte groei van de vraag naar zorg en welzijn tezamen met de vervangingsvraag. Grote fricties zijn te verwachten. Inzicht in de typische kenmerken van de arbeidsmarkt van de sector zorg en welzijn zijn dan ook van belang om de juiste conclusies te kunnen trekken voor de oplossing ervan. Begonnen wordt met enkele kerngetallen.

5.1.1 *Kerngetallen*

In de beschrijving van de verschillende karakteristieken van de zorg- en welzijnssector wordt de volgende vierdeling aangehouden (RAZW 2000:28): 1. Ziekenhuizen, 2. Overige gezondheidszorg, 3. Verpleeg- en verzorgingshuizen en 4. Overige welzijnszorg. Het aantal werkzame personen en het arbeidsvolume in deze onderscheiden sectoren wordt aangegeven in de onderstaande tabel 5.1.

Tabel 5.1 *Werkzame personen en arbeidsvolume in deelsectoren van zorg en welzijn, 1999*

	Werkzame personen (x 1000)	Waarvan vrouw (%)
Ziekenhuizen	268	72
Overige gezondheidszorg	140	66
Verpleeg- en verzorgingshuizen	284	81
Overige welzijnszorg	225	84
Totaal zorg en welzijn	917	77
Totaal economie	6805	39

Bron: RAZW, 2000, p. 28.

Vastgesteld kan worden dat de beroepsgroep van de verplegenden en de verzorgenden veruit de grootste beroepsgroep is. In de tabel is voorts zichtbaar, dat het percentage vrouwen in de sector tweemaal zo hoog is als in de totale economie.

Een ander belangrijk kenmerk van de sector is het hoge aandeel deeltijdwerk in de sector. Het aantal banen per arbeidsjaren stabiliseert zich de laatste jaren op het niveau van 1,5.

5.1.2 *Beloningen*

Het al dan niet achterblijven van de loon- en arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij die in de rest van de economie is al sinds vele jaren een bron van discussie en ook van conflicten tussen de sectoren en het kabinet (zie ook hierna). De knelpunten op de arbeidsmarkt van zowel het onderwijs als de zorg- en welzijnssector zijn voor het kabinet aanleiding geweest de Commissie-Van Rijn in te stellen. Deze ambtelijke commissie heeft een vergelijking gemaakt van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende sectoren in de collectieve sector met de marktsector.

De commissie concludeert voor de collectieve sector als geheel dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief en voor hoger opgeleiden negatief is (Van Rijn, 2001, p. 26). Lager opgeleiden vormen in de sector slechts een beperkt onderdeel van de totale populatie. Doorgaans betreft het in de sector zorg en welzijn hoger opgeleiden, zoals verpleegkundigen en welzijnswerkers die meestal MBO/HBO als opleiding hebben. In de thuiszorgsector komt wel vrij veel arbeid met een laag opleidingsniveau voor (zie hierover RAZW, 2000, bijlagen).

Binnen de collectieve sector bestaan ook verschillen. Zorg en welzijn hebben binnen de collectieve sector te maken met negatieve beloningsverschillen. In de RAZW 2000 wordt op basis van een vergelijking van de bruto uurlonen, inclusief bijzondere beloningen, tussen de sector zorg en welzijn en de totale economie geconcludeerd, dat de gemiddelde stijging vanaf 1995 tot en met 1999 met 0,5% achterblijft (RAZW, 2000, p. 17).

5.1.3 Ziekteverzuim

Een tweede belangrijk kernaspect vormt naar onze opvatting de ontwikkeling van het ziekteverzuim, waaronder tevens begrepen de mate waarin een beroep wordt gedaan op de WAO. De ontwikkeling van het ziekteverzuim en de instroom naar de WAO zijn belangrijke indicatoren voor de beoordeling van de arbeidsomstandigheden in een sector.

Tabel 5.2 Ziekteverzuimpercentage in de sector zorg en welzijn 1997-1999 (exclusief overheid)

	Inclusief zwangerschapsverlof				Exclusief zwangerschapsverlof			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Ziekenhuizen	7,7	7,9	8,3	8,8	6,3	6,4	6,8	7,2
Overige gezondheidszorg	5,3	5,3	5,8	6,1	4,2	4,4	4,5	4,8
Verpleeg- en verzorgingshuizen	8,5	8,8	9,4	10,0	7,0	7,3	7,8	8,4
Overige welzijnszorg	8,7	9,0	9,7	10,0	7,5	7,7	8,2	8,6
Totaal zorg en welzijn	8,0	8,2	8,7	9,2	6,7	6,9	7,3	7,8
Landelijk	5,1	5,1	5,6	6,0	4,6	4,6	5,0	5,4
Bedrijven met 100 of meer werknemers	6,6	6,7	7,4	7,8	5,8	6,0	6,5	6,9

Bron: RAZW, 2000, p. 31.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de zorg- en welzijnssectoren een hoger ziekteverzuim laten zien dan het landelijk gemiddelde. In 1999 lag het ziekteverzuimpercentage in de zorg- en welzijnssectoren op 9,2% tegen landelijk 6,0%. Dezelfde cijfers exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof zijn respectievelijk 7,8% en 5,4 (RAZW, 2000, p. 296).

In de RAZW wordt als verklaringsgrond voor het hoge ziekteverzuim de (grote) omvang van de zorginstellingen genoemd. Grote (meer dan 100 personeelsleden) bedrijven kennen over het algemeen een hoger verzuimpercentage dan kleine bedrijven. Als andere verklaringsgrond wordt het grote aandeel vrouwen in het personeelsbestand genoemd. Vrouwen kennen een hoger verzuimpercentage. Weer een andere verklaring vormt de schaarste aan arbeidskrachten en het daarmee gepaard gaande grote aantal vacatures, die tot hoge werkdruk leiden, hetgeen weer een hoge mate van ziekteverzuim tot gevolg heeft.

5.1.4 Aanspraken op de WAO

De sector zorg en welzijn kent een veel sterkere jaarlijkse stijging van het aantal lopende gevallen in de WAO dan waar landelijk sprake van is. Vooral op middelbare leeftijd is binnen deze sector de kans groot dat men in de WAO terechtkomt (Van Rijn, 2001, p. 30). De ontwikkeling van het lopende bestand is een resultante van de ontwikkeling in de instroom en de uitstroom. Zoals tabel 5.3 laat zien zijn er al bijna 100.000 lopende WAO-gevallen uit de sector zorg en welzijn.

Tabel 5.3 Gegevens in- uitstroom AAW/WAO uit de sector zorg en welzijn, 1992-1999 en lopend bestand (x 1000)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Instroom	14,0	14,8	12,3	12,6	14,4	15,2	16,8	16,5
Uitstroom	11,4	11,7	14,1	14,7	12,5	10,8	11,3	10,6
Toename	2,6	3,1	-1,8	-2,1	1,9	4,4	5,5	5,9
Lopend bestand Z&W	82,4	85,4	83,6	81,4	83,4	87,8	93,2	99,2

Bron: RAZW, p. 32.

5.1.5 Afronding kenmerken

Het beeld dat op basis van bovenstaande kenmerken ontstaat, laat zien dat:

1. in de sector overwegend vrouwen werkzaam zijn;
2. veel in deeltijd wordt gewerkt;
3. het beloningsniveau, zeker voor de hoger opgeleide medewerkers achterblijft; en
4. zowel het ziekteverzuim als het arbeidsongeschiktheidsniveau boven het landelijke gemiddelde liggen.

Het kernvraagstuk van de sector voor de komende jaren zal zijn de vervulling van de vervangingsvraag en die van de uitbreidingsvraag. Van Rijn (2001, p. 29-30) stelt vast dat de sector zorg en welzijn (samen met de sector onderwijs en wetenschappen) nu al het hoogste aandeel moeilijk vervulbare vacatures heeft. De demografische ontwikkeling in de komende jaren zal de arbeidsmarktproblematiek van de sector nog verder versterken. Daarbij komt dan nog de relatief slechte beloning, de grote kans op uitval wegens arbeidsongeschiktheid en de negatieve invloed die beide factoren op hun beurt hebben op de arbeidsmarktpositie van de sector. De Commissie-Van Rijn (2001, p. 45) voorspelt bij gelijkblijvend beleid voor de komende jaren een toename van de spanning op de arbeidsmarkt van 10%.

In de volgende paragrafen bezien we eerst de relatie tussen overheid en de sectoren zorg en welzijn alsmede de organisatie van de arbeidsverhoudingen in de sector. Daarna doen wij voorstellen voor oplossingen van het centrale vraagstuk van de arbeidsmarktpositie van de sector.

5.2 Relatie tussen de overheid en de sector zorg en welzijn

De zorg- en welzijnssectoren hebben de afgelopen decennia een sterke ontwikkeling doorgemaakt. In het begin van deze eeuw waren er nauwelijks professionele beroepskrachten. Zorg en dienstverlening vond plaats binnen de gezins- en familieverbanden of was een zaak van de *charitas*. De professionals waren met name de medici. Verzekeringen tegen medische kosten waren toen nog een onbekend fenomeen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog heeft de sector als belangrijk onderdeel van de verzorgingsstaat een sterke groei doorgemaakt. In zijn algemeenheid is er een sterke uitbreiding van het aantal activiteiten te zien door vergaande specialisatie en steeds toenemende vraag naar dienst- en hulpverlening. Ook activiteiten die voorheen verricht werden door huisvrouwen, mantelzorgers of vrijwilligers zijn verder geprofessionaliseerd. Een illustratie hiervan zijn de verschillende dienstverlenende activiteiten, zoals die heden ten dage door de thuiszorg worden verricht. Maar ook zaken als kinderopvang, jeugdhulpverlening, verzorging van ouderen in de professionele sfeer zijn relatief nieuwe ontwikkelingen. Overigens mag niet vergeten worden, dat 80% van de zorg in de huiselijke situatie nog steeds op informele basis plaatsvindt.

5.2.1 Overheid en CAO-ontwikkeling in de sector zorg en welzijn

Met de ontwikkeling naar verdergaande professionalisering kwamen in de sector zorg en welzijn de eerste collectieve arbeidsovereenkomsten in de jaren zestig tot stand.¹ Deze CAO's vertoonden veel overeenkomsten met de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden bij de overheid geregeld waren op basis van het ARAR en het BBRA. Tevens sloten de CAO's doorgaans nauw aan bij de subsidieregelingen, waarin de financiering van de betreffende sector door de overheid geregeld was.

De loonontwikkeling in deze nieuwe CAO-sectoren, die in het spraakgebruik vaak werden aangemerkt als *semi-overheidssectoren*, volgde de loonontwikkeling bij de overheid. De medewerkers waren *trendvolgers*. Eind jaren zeventig begon het trendmechanisme scheuren te vertonen. De oplopende begrotingstekorten bij de overheid en de wens van loonmatiging deden opeenvolgende kabinetten besluiten om de rollen om te draaien.

De eerste wet, die de loonontwikkeling in de sector zorg en welzijn, onderdeel van wat toen voor het eerst als de *gepremieerde en gesubsidieerde sector* (G & G-sector) werd aangeduid, reguleerde, was de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector (TWACS) uit 1980. Deze wet bepaalde iedere wijziging van arbeidsvoorwaarden in iedere specifieke CAO-sector. De TWACS bood geen enkele ruimte tot collectief onderhandelen door werkgevers- en werknemersorganisaties in de sector. Jaarlijks werden de wijzigingen in CAO's voorgeschreven door de overheid.

Na kritiek van onder andere de International Labour Organisation (ILO) werd de TWACS in 1986 vervangen door de Wet Arbeidsvoorwaarden Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (WAGGS). Op grond van deze wet stelde de overheid jaarlijks de financiële ruimte vast, waarbinnen de sociale partners in de G & G-sectoren hun CAO's konden afsluiten. De overheid toetste vervolgens of de CAO binnen die ruimte bleef en of het voorzieningenniveau niet aangetast werd. Dit laatste was het meest ingewikkelde, omdat er nauwelijks gegevens voorhanden waren om überhaupt het voorzieningenniveau vast

1 Zie voor deze paragraaf Plessen, 1996. Voor de historische ontwikkeling hoofdstuk 2; voor de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector (TWACS) par. 5.4; voor de Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (WAGGS) par. 5.5; voor de kritiek van de ILO op de WAGGS par. 6.5 en 6.6 en voor het post-WAGGS-model zie hoofdstuk 7.

te stellen. Als de loonruimte werd overschreden en het voorzieningenniveau werd aangetast kon de overheid het arbeidsvoorwaarden-niveau bevriezen, zodat geen verdere verbeteringen mogelijk waren totdat de 'schade' hersteld was (de art. 10 en 11 van de WAGGS). Van dit *ultimum remedium* is overigens nooit gebruikgemaakt.

In 1992 bracht de SER na hernieuwde kritiek van de ILO op verzoek van het kabinet een advies uit over de juridische houdbaarheid en het functioneren van de WAGGS (SER, 1992). De belangrijkste conclusie was, dat de WAGGS niet in overeenstemming was met Convention 87 van de ILO, met name op het vlak van de vormgeving van het recht tot vrije collectieve onderhandelingen. Bovendien meende SER dat het niveau van de arbeidsvoorwaarden allengs moest toegroeien naar dat van de markt.

5.2.2 *Het post-WAGGS-model*

Met ingang van 1994 werd de WAGGS ingetrokken en vervangen door het post-WAGGS-model waarin de systematiek werd vastgelegd voor de vaststelling van een marktconforme arbeidsvoorwaarden ruimte.² Het model voorzag in een centraal, jaarlijks overleg tussen de grote werkgeversorganisaties in de G & G-sectoren en de Minister van VWS over de toe te kennen ruimte voor de verbetering van arbeidsvoorwaarden, in het jargon overheidsbijdrage arbeidsvoorwaarden (OVA). De OVA stond de werkgevers ten dienste om daar CAO's mee af te sluiten met de werknemersorganisaties. De overheid beschikte niet over instrumenten om in te grijpen in de vrijheid van collectief onderhandelen van CAO-partijen.

Uitgangspunt voor de toe te kennen OVA was de contractuele loonkostenontwikkeling in de marktsector, alsmede de ontwikkeling van de werkgeverslasten in de sociale zekerheid met inbegrip van pensioenen. Daarop kon correctie plaatsvinden op grond van beleidsmatige overwegingen, bijvoorbeeld de gewenste verbetering van de productiviteit. Het model gaf voorts de mogelijkheid van onafhankelijk advies door de Adviescommissie Arbeidsvoorwaardenoverleg VWS-sectoren, naar zijn voorzitter kortweg genoemd de Commissie-Van Voorden.

Het post-WAGGS-model gaf voortdurend aanleiding tot grote verschillen van opvatting en ook conflicten tussen de vermelde werkgeversorganisaties en het departement. Vrijwel iedere beslissing van het departement werd door hen aangevochten via de Commissie-Van

2 Zie *Kamerstukken II* 23 723, nr. 1, zie daarover ook Plessen, 1996, par. 7.2 e.v.

Voorden. Die constateerde uiteindelijk dan ook dat 'het post-WAGGS-model aan partijen kennelijk onvoldoende houvast biedt om in goed overleg te komen tot vaststelling van de overheidsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling'.³ De belangrijkste geschilpunten lagen in de sfeer van de benoeming en cijfermatige invulling van specifieke omstandigheden, zoals verschillen van inzicht over een haalbare productiviteitsstijging in de afzonderlijke deelsectoren.

Ook de Raad voor de Volksgezondheid (RVZ) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) pleitten in hun gezamenlijke advies 'Zorgarbeid in de toekomst' (RVZ & RMO, 1999) voor bestuurlijke vernieuwingen in de relatie tussen de overheid en de verschillende veldpartijen. Deze bestuurlijke vernieuwing dient hieruit te bestaan, dat per afzonderlijke deelsector een integraal meerjarenakkoord tussen de overheid en de desbetreffende sector afgesloten wordt. In zo'n akkoord moeten in hun zienswijze afspraken gemaakt worden over de volumeontwikkeling, de nominale ontwikkeling, waaronder de ruimte voor arbeidsvoorwaarden en de werking van de arbeidsmarkt.

De adviezen van de RVZ en RMO hebben (mede) geleid tot aanpassing van het post-WAGGS-model.⁴ De overheid berekent op basis van een afgesproken rekenformule, uitgaande van de MEV en CEP-cijfers van het CPB de jaarlijkse overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA) en verwerkt de OVA in premies, subsidies en budgetten.

In het overleg tussen werkgeversorganisatie(s) en departement over de meerjarenafspraken (MJA) met de afzonderlijke sectoren kan vervolgens overleg gevoerd worden over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in relatie tot het voorzieningenniveau. Dat is bijvoorbeeld aan de orde indien de arbeidskostenontwikkeling de OVA overstijgt en er risico's voor de financiering van het voorzieningenniveau dreigen of als gewenste veranderingen in het voorzieningenniveau, bijvoorbeeld uitbreiding of kwaliteitsverbetering noopt tot een aanpassing van de arbeidsvoorwaarden die niet uit de OVA gefinancierd kan worden.

De vrijheid om CAO's af te sluiten wordt in deze systematiek niet aangetast. Daarmee lijkt na twintig jaar eindelijk een balans gevonden te zijn tussen arbeidsvoorwaarden en voorzieningenniveau en tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de werkgevers in de sector zorg en welzijn. Opvallend is dat deze balans twintig jaar

3 Advies d.d. 8 juli 1998, p. 9.

4 Convenant d.d. 7 juli 1999, bijlage bij brief van VWS d.d. 30 juni 1999.

na afschaffing van het trendmechanisme daarmee duidelijke overeenkomsten vertoont (zie ook Plessen, 1999, p. 509-511).

5.3 Differentiatie en decentralisatie van CAO's

In het voorgaande is met betrekking tot de arbeidsverhoudingen in de collectief gefinancierde sector zorg en welzijn een tweetal ontwikkelingen beschreven. Ten eerste de ontwikkeling van door de overheid gedomineerde arbeidsverhoudingen in de jaren tachtig (TWACS, WAGGS, post-WAGGS) naar genormaliseerde arbeidsverhoudingen in de jaren negentig. Ten tweede de ontwikkeling van een gescheiden aanpak van prijs-(arbeidsvoorwaarden) en volumebeleid naar een integrale benadering. Parallel hieraan voltrok zich nog een ontwikkeling die gekenmerkt wordt door meer differentiatie en decentralisatie van CAO's. Deze ontwikkeling bracht ook vérgaande consequenties met zich mee voor de organisatie van werkgevers in werkgeversorganisaties. Al onder de WAGGS en het post-WAGGS-model bestond aandacht voor differentiatie in CAO's.⁵ Beide kenden de mogelijkheid om sectoren onder bepaalde voorwaarden extra loonruimte toe te kennen op grond van sectorspecifieke overwegingen. De aanpak was echter zeer bureaucratisch. Sectoren moesten jaarlijks onderbouwde verzoeken om gedifferentieerde loonruimte indienen. Onder de WAGGS was hiervoor zelfs een (beperkt) jaarlijks budget beschikbaar. In de praktijk leidde dit tot een jaarlijks getouwtrek om gedifferentieerde loonruimte. Het eind van het liedje was meestal dat het merendeel van de verzoeken wegens het ontbreken van bruikbare onderscheidende criteria werden afgewezen. De aandacht voor differentiatie in CAO's bleek echter wel aan te sluiten bij de behoefte aan differentiatie en decentralisatie van CAO's, met name bij werkgevers.

Terwijl de vakbonden zich strategisch meer en meer richtten op concentratie van alle CAO's in de zorgsectoren in een allesomvattende CAO-Zorg, vertoonden de ontwikkelingen aan werkgeverskant de omgekeerde beweging. Eind jaren negentig viel de CAO Ziekenhuizen, die tot dan alle intramurale zorgsectoren (algemene en psychiatrische ziekenhuizen, inrichtingen en verpleegtehuizen) omvatte, uiteen in aparte CAO's voor ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en verpleeg- en verzorgingstehuizen. Tegelijkertijd werd de machtige werkgeverskoepel Nederlandse Zorg Fe-

5 Art. 5 lid 2 WAGGS, zie Plessen, a.w. (diss.), par. 5.5.2.2.4.

deratie (NZF) ontbonden in afzonderlijke werkgeversorganisaties voor de onderscheiden sectoren. Voor velen – niet in de laatste plaats voor de vakbeweging, maar ook voor de overheid – kwam deze ontwikkeling als een donderslag bij heldere hemel, en er werd aanvankelijk slechts met onbegrip en ongeloof op gereageerd. Toch was het uiteenvallen van de CAO Ziekenhuiswezen en de NZF eigenlijk niets anders dan het logische sluitstuk van de twintig jaar durende zoektocht naar de meest geëigende arbeidsverhoudingen voor de sector zorg en welzijn. De puzzelstukjes die noch onder de wettelijke TWACS en WAGGS, noch onder de bureaucratische post-WAGGS-afspraken goed hadden gepast, vielen als het ware op hun plaats. Immers, de overheid had haar bemoeienis teruggebracht tot een jaarlijkse overheidsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling (OVA), prijs- (arbeidsvoorwaarden) en volumebeleid waren in meerjarenafspraken (MJA) per (deel)sector eindelijk bij elkaar gebracht, waarmee het allesomvattende jaarlijks overleg tussen kabinet en werkgevers was teruggebracht tot een overleg per deelsector waarin sectoraal gedifferentieerd afwegingen tussen prijs en volume gemaakt konden worden. Gedecentraliseerde CAO's – naar het voorbeeld van het bedrijfsleven – konden daarbij als sluitstuk niet langer gemist worden. Het uiteenvallen van de 'grote' CAO's in zorg- en welzijnsland (medio 2000 werd ook de CAO Kinderopvang afgescheiden van de 'grote' CAO-Welzijn) had dan ook niemand hoeven verrassen en was slechts een kwestie van tijd. Dat het zich pas aan het eind van de jaren negentig voltrok had alles te maken met de meest beslissende factor achter de ontwikkelingen in de laatste twee decennia: de arbeidsmarkt.

5.4 De arbeidsmarkt als bepalende factor voor de arbeidsverhoudingen: oplossingsrichtingen

In de voorgaande paragrafen zijn de ontwikkelingen in de factor arbeid en de arbeidsverhoudingen in de sector zorg en welzijn geanalyseerd. Als essentieel probleem voor heden en toekomst van de sectoren zorg en welzijn werd het probleem van de arbeidsmarkt benoemd. In deze paragraaf geven we een schets van oplossingsrichtingen voor dit kernvraagstuk.

Het eerste niveau voor een oplossingsrichting betreft de verhouding departement/werkgeversorganisaties waar het de financiering van het volume en de arbeidsvoorwaarden van de instellingen aan gaat. Eerder kwam al aan de orde dat in het nieuwe post-WAGGS-

model op twee vlakken vooruitgang is geboekt. Enerzijds biedt het nieuwe berekeningsmodel voor de OVA werkgevers voldoende ruimte om arbeidsmarktconforme CAO-afspraken te maken. Er is niet langer sprake van bekibbeling onder welke vlag dan ook. Anderzijds biedt het nieuwe model het perspectief dat in het overleg tussen werkgeversorganisatie(s) en departement meerjarenafspraken (MJA) in de afzonderlijke subsectoren worden gemaakt over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in relatie tot het voorzieningenniveau. Daarmee wordt substitutie mogelijk tussen volume en arbeidsvoorwaarden.

Een voorbeeld is de jeugdzorg. Terwijl jaar op jaar verzoeken vanuit de jeugdzorg om extra gedifferentieerde loonruimte door het departement werden afgewezen, maakte de sector jarenlang een uitbreiding van dienstverlening en kwaliteitsverbetering door. De verzwarende van taken en verantwoordelijkheden van de werknemers in de jeugdzorg konden door de impasse in het loonruimteoverleg op generlei wijze in de arbeidsvoorwaarden tot uitdrukking komen. Eind jaren negentig keerde de wal het schip. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt kon de sector geen voldoende gekwalificeerde medewerkers meer aantrekken en vasthouden. Daardoor ontstond de keuze uit twee kwaden: of het arbeidsvoorwaardenniveau alsnog aan te passen aan de hedendaagse (kwaliteits)eisen of de uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de afgelopen jaren in gevaar brengen wegens tekorten aan gekwalificeerd personeel. Dat laatste werd door de werkgevers niet acceptabel geacht en daarom moesten zij de arbeidsvoorwaarden aanpassen aan de niveaueisen van de arbeidsmarkt. Daarmee kwam vervolgens de overheid voor de vraag te staan of zij de omvang en kwaliteit van de dienstverlening wilde handhaven door meer geld beschikbaar te stellen, dan wel of zij een vermindering van het voorzieningenniveau wilde accepteren. Dergelijke afwegingen werden en worden overigens niet zorg- en welzijnbreed gemaakt, maar per deelsector, in het MJA-overleg. In het bijzonder werd afgesproken dat voor de sector aanvullend meer dan 100 miljoen gulden beschikbaar zou komen.

Al bij al kunnen de bestaande achterstanden wat betreft het arbeidsvoorwaardenniveau niet worden weggelaten. Het lijkt onvermijdelijk dat de overheid werkgevers faciliteert een inhaalslag te maken. Zo suggereert de meergenoemde Commissie-Van Rijn (2001, p. 13 e.v.) dat ook in de sectoren zorg en welzijn wordt overgegaan tot de invoering van een dertiende maand. Zonder aanvullende middelen

zijn dergelijke CAO-afspraken niet te financieren zonder dat de kwaliteit van de zorg of het volume ervan wordt aangetast. Inmiddels zijn door minister Borst weliswaar aanvullend enkele miljarden guldens toegezegd. Het is voor het moment echter nog de vraag in hoeverre die toereikend zullen blijken.

Het tweede niveau waarop oplossingsrichtingen gevonden kunnen worden is het CAO-niveau. Zoals reeds gememoreerd onder de kop differentiatie en decentralisatie in CAO's, bood de organisatorische structuur aan werkgeverskant onvoldoende soelaas voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie. Dat heeft onder andere geleid tot het imploderen van de NZF en het uiteenvallen van de Ziekenhuis-CAO in vier aparte CAO's, terwijl ook in de welzijnssector een afsplitsing plaats had, namelijk de Kinderopvang-CAO. Daarmee wordt het mogelijk op subsectoraal niveau meer maatwerk te realiseren.

In de praktijk levert een aparte CAO evenwel niet automatisch meer maatwerk. Zo is wat betreft de kinderopvangsector in zowel de wet als in de CAO vastgelegd welke de kind/leidster-ratio in dagverblijven dient te zijn, dat wil zeggen het aantal kinderen dat door een leidster opgevangen mag worden. Nog afgezien van het wat achterhaalde en rigide uitgangspunt van opvang in groepen van een bepaald aantal kinderen van bepaalde leeftijden, wordt hier een belangrijk aspect van de bedrijfsvoering onttrokken aan de invloed van het management en de uitvoerenden in de kinderopvang. De vraag is of dat verstandig is. Naar het lijkt is de wettelijk en in de CAO op uniforme wijze genormeerde inzet bovendien van negatieve invloed op de inzet van groepsleidsters in de kinderopvang. De (kwantitatieve) inzet van groepsleidsters in de kinderopvang zou veeleer een afgeleide moeten zijn van de mogelijkheden, kwaliteiten en capaciteiten van de medewerkers zelf. Hun individuele en gezamenlijke kwaliteiten en capaciteiten, in samenhang met de gewenste kwaliteit van dienstverlening (met inbegrip van de pedagogische aspecten daarvan), de omvang en kwaliteit van de ondersteuning door staffuncties en het management zouden de bepalende factoren moeten zijn. Het lijkt beter om, ook in de kinderopvang 'binnen bepaalde budgettaire en kwaliteitskaders en randvoorwaarden' bij de inrichting en organisatie van de kinderopvang in de eerste plaats uit te gaan van de mogelijkheden, kwaliteiten en capaciteiten van de uitvoerenden. Dat zal ook het werken in de kinderopvangsector aantrekkelijker maken. Vooralsnog vormt de wet, maar evenzeer de CAO in deze echter nog een (beslissende) belemmering.

Op zich zijn de mogelijkheden voor maatwerk volop aanwezig.

Immers, de ontwikkeling is waar te nemen dat de verschillende CAO's in de sector zorg en welzijn het karakter krijgen van een raam-CAO, met de mogelijkheid op ondernemingsniveau, in overleg met de OR of de personeelsvertegenwoordiging, invulling te geven aan de arbeidsvoorwaarden. Ook invoering van cafetariasystemen op ondernemingsniveau wordt door steeds meer CAO's in de sector gefaciliteerd.

Het derde niveau waarop oplossingsrichtingen gevonden kunnen worden voor de nijpende arbeidsmarktproblemen in de sector is het ondernemingsniveau. De Commissie-Van Rijn (2001, p. 73 e.v.) doet voor dit niveau bruikbare suggesties tot vernieuwing:

- verbetering van management en sturing;
- inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT);
- vernieuwing van het human resource management (HRM).

De voorstellen zijn nog niet uitputtend uitgewerkt. Zo wordt voorgesteld om 'speciale taskforces per taakveld een innovatiecentrum te laten opzetten'.

Naar onze mening is de beleidslijn 'vernieuwing' van cruciale betekenis voor de positie op de arbeidsmarkt van de sector. De sector heeft over de hele linie een aanzienlijke schaalvergroting doorgevoerd. Deze vergrote schaal gekoppeld aan een traditionele hiërarchische aansturing, heeft geresulteerd in een organisatievorm, die de kenmerken heeft van een ouderwetse industriële productiewijze. Een onpersoonlijke Tayloristische organisatiestructuur, gebaseerd op stringente productie- en outputafspraken met weinig ruimte voor individuele verantwoordelijkheid, was het gevolg. In grote delen van het bedrijfsleven wordt onderkend, dat de werknemer het belangrijkste kapitaal is. Zeker in een kenniseconomie wordt dat steeds duidelijker. Middenmanagement is minder nodig. De grote saneringen in het bedrijfsleven pakken in eerste instantie dan ook dit niveau aan.

In de zorg- en welzijnssector staat niet de kennis centraal, maar de dienst- en hulpverlening. Een goede zorg- en dienstverlening wordt gekenmerkt door goede persoonlijke relaties tussen de hulpverlener en de cliënt. Indien werknemers hier onvoldoende ruimte voor hebben, worden zij gefrustreerd in hun primaire motivatie voor hun vak.

In het RMO-advies 'Ver weg en dichtbij' (RMO2) is aangegeven, dat ICT het mede mogelijk maakt een kleinschalige uitvoeringsorganisatie te koppelen aan een grootschalige, ondersteunende *back office*. Die kleinschalige dienstverlenende eenheden kunnen in sterke mate zelfsturend zijn, omdat zij moeten werken binnen vooraf vastgestelde kaders. ICT faciliteert de informatie-uitwisseling tussen de

uitvoerende eenheden onderling en tussen de *front office* en de *back office*. Het pleidooi voor kleinschalige uitvoerende eenheden is ingegeven vanuit de zienswijze dat juist daardoor de individuele verantwoordelijkheid, en daarmee *satisfactie*, van werknemers aanzienlijk vergroot kan worden. Dit vereist echter wel een ingrijpende reorganisatie van de huidige instellingen alsmede een daarbijbehorende cultuurverandering bij de leidinggevendenden.

5.5 Slotconclusies

De zorg- en welzijnssectoren hebben een aanzienlijke professionalisering, schaalvergroting en groei doorgemaakt. De sectoren zijn zowel kwantitatief als kwalitatief sterk gegroeid. De combinatie van voortgaande groei van de zorg- en welzijnssectoren, het hoge ziekteverzuim, de hoge arbeidsongeschiktheidscijfers en de krapte op de arbeidsmarkt veroorzaken problemen in de personeelsvoorziening.

In dit hoofdstuk is aangegeven dat de arbeidsverhoudingen in de sector zorg en welzijn in de loop van de tijd zijn ‘genormaliseerd’. Van zeer strak van overheidswege gereguleerde arbeidsverhoudingen hebben de sociale partners een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen. De principiële erkenning dat werkgevers in de zorg- en welzijnssectoren ‘normale’ werkgevers zijn, die onderhandelingsvrijheid hebben, heeft er uiteindelijk toe geleid, dat de overheid op basis van wederzijds overeengekomen rekenregels, een overheidsbijdrage voor arbeidsvoorwaarden beschikbaar stelt. Op landelijk niveau hebben de meerjarenafspraken betrekking op het volume en arbeidsmarktinitiatieven. De afweging tussen volume en arbeidsvoorwaarden komt vervolgens in de CAO-onderhandelingen weer op het bord te liggen van de werkgevers- en werknemersorganisaties.

De centrale vraag of het tegenwoordige stelsel van arbeidsverhoudingen in de sector zorg en welzijn toegesneden is op de huidige en voorziene arbeidsproblematiek, kan als volgt beantwoord worden. Het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen is op zich geen beletsel, maar ook zeker geen garantie voor de oplossing van de voorziene personeelsproblemen. Geen beletsel in de zin, dat de werkgevers marktconforme CAO's kunnen afsluiten en er bovendien een grotere ruimte ontstaat door de raam-CAO's om op specifieke arbeidsmarktverschillen in te spelen. Bovendien is er door de introductie van de meerjarige afspraken een overlegvorm tussen sectoren en overheid gecreëerd, waarin de arbeidsmarkt en het volume besproken kunnen

worden. Een garantie biedt dit niet, omdat er nog veel meer moet gebeuren.

De Commissie-Van Rijn heeft drie beleidsrichtingen met maatregelen aangegeven. Dat gehele pakket van maatregelen is van groot belang voor de arbeidsmarkt in de sector zorg en welzijn. De minst uitgewerkte beleidslijn van de commissie is de beleidslijn vernieuwing, te typeren met de steekwoorden 'sturing en management, ICT' en 'human resource management'. Juist deze beleidslijn verdient de grootste aandacht, omdat de sector nog in sterke mate op een klassieke wijze top-down is georganiseerd. Door de dienstverleningsrelatie tussen cliënt en hulpverlener voor de organisatievorm centraal te stellen, zijn modernere organisatievormen mogelijk en naar onze mening ook noodzakelijk. Kern van deze organisaties zijn kleinschalige uitvoerende eenheden ondersteund door veelal grootschalige back offices. In een dergelijke context zal de arbeidssatisfactie toenemen, hetgeen de belangrijkste vorm van human resource management is. Het doorbreken van starre organisatiestructuren wordt juist mogelijk gemaakt door ICT-toepassingen, maar vereist ook een cultuuromslag bij de leidinggevendenden. Wij kunnen ons derhalve geheel vinden in de steekwoorden sturing en management, ICT en human resource management.

Een belangrijke factor voor de afweging al dan niet te gaan werken in de sector zorg en welzijn is de arbeidsmarktpositie. Bij grote tekorten is de druk om de lonen te verhogen groot. Substantiële verhogingen van de lonen verlagen (bij gelijkblijvende inkomsten en productiviteit) echter het productievolume. Vandaar dat er een toenemende aandacht is voor arbeidsmarktproblematiek zowel op landelijk niveau als op instellingsniveau. Deze discussie spitst zich toe op zaken als verzuimbeleid, beschikbare kinderopvang, werkdruk, opleidingsbeleid, herintreding, enz. In dit hoofdstuk is hieraan de vraagstelling toegevoegd op welke wijze in de zorg- en welzijnssectoren het plezier en de voldoening van de moderne werknemer in zijn of haar beroepsuitoefening vergroot kunnen worden. Verbetering hiervan zien wij als een belangrijke sleutel, die ook het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid positief kan beïnvloeden. Zo hebben wij voor een centraal sturingselement als de kind/leidster-ratio in de kinderopvang geconcludeerd dat vergroting van de individuele arbeidsvreugde van de werknemers vereist dat de eigen verantwoordelijkheid op ondernemingsniveau vergroot worden. Het benutten van individuele kwaliteiten is juist bij dienstverlenende beroepen, waarbij de menselijke relatie met de cliënt centraal staat, van het grootste belang.

6 Veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid

Langs de weg van geleidelijkheid

Drs. Chr.P. Moll

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid besproken, gezien over het afgelopen decennium. Zoals later uitvoerig zal worden toegelicht, zijn de overeenkomstige verhoudingen in de marktsector leidend en leidend geweest voor de richting waarin het stelsel bij de overheid zich heeft ontwikkeld en nog ontwikkelt. De arbeidsverhoudingen in de marktsector fungeren, kortom, als toetssteen of *benchmark* voor de ontwikkeling van het stelsel bij de overheid. De aanpassingen die voortvloeien uit deze spiegeling worden wel aangeduid als ‘normalisering’ en de ontwikkelingsgang van het stelsel bij de overheid als resultaat hiervan ‘het proces van normalisering’. Het *Leitmotiv* voor normalisering ligt in de gedachte dat het overheidspersoneel niet anders behandeld moet worden dan werknemers in de marktsector, tenzij daartoe dwingende redenen zijn. Het streven is om alle (arbeids)wetgeving voor werknemers in de marktsector, waar mogelijk, ook voor het overheidspersoneel te doen gelden, of de verschillen zo klein mogelijk te doen zijn.¹ Het kan welhaast niet anders, of een verhandeling over de ontwikkeling van het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid staat in het teken van de betekenis die vergelijkbare verhoudingen in de marktsector hierin hebben gespeeld. Deze nu volgende bijdrage richt zich op de beantwoording van de vraag welke structuurwijzigingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid door het beleid van normalisering in het afgelopen decennium zijn teweeggebracht.

Alvorens de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid nader in kaart te brengen, is enige verduidelijking van de ‘overheid’ op zijn plaats. Wat dient hieronder te worden verstaan? In de context van deze verhandeling worden tot de overheid die organisaties, instituties en diensten gerekend, waarvoor de Nederlandse staat of zijn vertegenwoordigers als werkgever kunnen worden beschouwd

1 *Kamerstukken II 1997/98, 25 607, nr. 1-2, p. 91.*

en waarvan de organisatie, de doelen en de uitvoering worden vastgesteld door publiekrechtelijke autoriteiten en steunt op publieke financiering. De doorgaans privaatrechtelijke organisaties die gefinancierd worden uit publiekrechtelijke subsidies of uit sociale verzekeringspremies en werkzaam zijn op het vlak van het onderwijs, de gezondheidszorg en de welzijnszorg, vallen derhalve buiten het bestek van dit hoofdstuk (Plessen, 1996, p. 13-14). Deze organisaties omspannen gemeenschappelijk de *gepremieerde en gesubsidieerde sector* (G & G-sector). Met dit onderscheid in het achterhoofd valt de 'overheid' samen met de 'bedrijfstakken', of sectoren, die gezamenlijk de overheidsdienst vormen. De 'overheid' wordt aldus verengd tot de 'overheidssectoren' en positioneert zich naast de G & G-sector. Het gaat hier (vooralsnog) om de overheidssectoren (en CAO-gebieden) Rijk, Provincie, Gemeenten, Waterschappen, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Onderwijs, Wetenschappelijk Onderwijs, Hoger Beroepsonderwijs, Onderzoeksinstituten en Academische Ziekenhuizen (zie verder in dit hoofdstuk).

Wat onder het begrip normalisering dient te worden verstaan, wordt in de volgende paragraaf uiteengezet. De belangrijkste structuurwijzigingen die het afgelopen decennium uit het proces van normalisering voortvloeiden, worden in de daaropvolgende paragraaf tegen het licht gehouden. In de laatste paragraaf, ten slotte, worden de beschreven ontwikkelingen geplaatst in het kader van dit boek over veranderende arbeidsverhoudingen.

6.1 Normalisering: contouren van een begrip

Het proces van normalisering, het marktconform maken van het arbeidsvoorwaardenregime bij de overheid, is vooral ingegeven door economische argumentatie: verbetering van de arbeidsmarkt door het wegnemen van belemmeringen zoals een afwijkend bruto-nettotraject, een afwijkende beheersstructuur voor de pensioenen en afwijkende stelsels van sociale zekerheid, arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap. Maar ook de wens om de arbeidsverhoudingen bij de overheid op een modernere leest te schoeien speelt een belangrijke rol.

In drie opzichten is de arbeidsrechtelijke positie van ambtenaren anders dan die van werknemers in de marktsector. Dit betreft allereerst de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming, de zogenoemde individuele ambtelijke status. Ten tweede is sprake van een publiek-

rechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden. En ten derde wijkt het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming – het collectieve arbeidsrecht – af van dat in de private sector. De grootste verschillen liggen daarbij op het vlak van het collectieve arbeidsrecht. Het stelsel van een aangewezen sectorwerkgever met aangewezen contractpartners komt immers niet voor in het private stelsel.² De ambtelijke status, omvat door de drie hierboven genoemde punten, wordt per saldo wel aangeduid als het geheel van formeelwettelijke en rechtspositionele regelingen dat de positie van de ambtenaar een andere doet zijn dan die van werknemers in de marktsector. Hierbij gaat het dus niet om arbeidsvoorwaarden *an sich*, maar om structuren en wettelijke kaders. In 1994 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken aangekondigd ook de statuskwestie in de normaliseringsoperatie te willen betrekken.³

De bijzondere positie van de ambtenaar is historisch gegroeid. De verhouding tussen overheid en ambtenaar werd gezien als een gezagsverhouding, binnen een hiërarchische ordening van de openbare dienst waarin de ambtenaar werd opgenomen en waarin hij/zij deelnam aan het uitvoeren van de overheidstaak. Het bepalen van aanspraken en verplichtingen werd lange tijd gezien als een interne administratieve aangelegenheid, die de vorm aannam van algemene richtlijnen voor administratieve organen. Weliswaar waren die richtlijnen vaak in imperatieve vorm gegoten, in die zin dat zij aan ambtenaren aanspraken toekenden, maar de ambtenaren waren volledig afhankelijk van de interpretatie daarvan en de beslissing daarover door het bevoegd gezag. In de Ambtenarenwet 1929 werd uitdrukkelijk vastgelegd dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren in publiekrechtelijke voorschriften moesten worden vastgelegd. De arbeidsvoorwaarden kregen mede daardoor het karakter van aanspraken van ambtenaren, terwijl de betrokkenheid van organisaties van overheidspersoneel bij de vaststelling van rechtspositieregelingen in de loop der jaren is gegroeid van het geven van hun mening via overleg naar echte onderhandelingen die in overeenstemming moeten uitmonden.⁴

De overheidswerknemers zijn als zodanig geen bijzondere werknemers. Dit neemt niet weg dat aan de overheidswerknemers bijzon-

2 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 207, nr. 1-2, p. 38.

3 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VII, nr. 31.

4 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 253, nr. 6, p. 13-14.

dere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van integriteit. Integriteit is immers een voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur. Daarvoor is een integer ambtelijk apparaat nodig, dat onkreukbaar, betrouwbaar en zorgvuldig handelt. Het gaat om principiële waarden en normen die samenhangen met de rechtsstatelijke en politiek-bestuurlijke context en de verantwoordelijkheden die men als overheidswerknemer heeft. Deze bijzonderheid verbonden aan het 'vak' van ambtenaar blijft een vaststaand gegeven.⁵ Het feit dat de overheidswerkgever tevens overheid is, maakt hem bijzonder in vergelijking tot andere werkgevers. Dat bijzondere van de overheidswerkgever werkt ook door in de positie van de werknemers van de overheid. Zo leggen verschillende internationale verdragen, richtlijnen, de Grondwet en wetten de overheid verplichtingen op die betrekking hebben op de verhouding tussen overheid en haar burgers. Die verplichtingen gelden ook ten aanzien van de verhouding tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer. Verder heeft elke overheidswerkgever te maken met een volksvertegenwoordiging, aan wie voor elk optreden, ook dat als werkgever, politieke verantwoording verschuldigd is en waaraan het budgetrecht toekomt. Ook is vastgelegd dat de ministerraad zorgdraagt voor de eenheid van het regeringsbeleid.⁶ Een rijksoverheidswerkgever kan zich vanzelfsprekend niet onttrekken aan algemeen rijksbeleid.⁷ Uiteindelijk blijft de overheidswerkgever geconfronteerd met een dilemma dat de werkgever in de marktsector niet kent.⁸ Dit gegeven vormt als het ware een natuurlijke begrenzing op de mogelijkheden van normalisering. Hoe ook verder de verhouding tussen de overheidswerkgever en de overheidswerknemer wordt vormgegeven, de positie van de overheidswerkgever zal nooit helemaal dezelfde worden als die van de werkgevers in de marktsector. De oorzaak hiervan is gelegen in het bijzondere karakter van de overheid als werkgever.

De discussie over de ambtelijke status wordt al geruime tijd gevoerd.⁹ Het kabinet achtte in 1997 de generieke afschaffing van de ambtelij-

5 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 007, nr. 1-2, p. 33; *Kamerstukken II* 1999/00, 28 800 VI, nr. 19, p. 6-7.

6 Art. 45 Grondwet.

7 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 253, nr. 6, p. 15-16.

8 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 253, nr. 6, p. 10.

9 Voor een overzicht van de discussie zie o.m. De Jong & Niessen, 1982 en Rood, 1989.

ke status geen panacee voor de oplossing van overheidsbrede knelpunten. Een belangrijke overweging hierbij was dat de ambtelijke status na de reeds gerealiseerde stappen in het proces van normalisering niet langer als een belemmerende factor voor de werking van de arbeidsmarkt werd beschouwd. Handhaving van de ambtelijke status betekende overigens niet dat op onderdelen van de rechtspositie niet overgegaan zou kunnen worden tot een verdere normalisering. Het kabinet sloot zelfs niet uit dat in een of meer sectoren in de komende jaren op grond van sectorspecifieke overwegingen een andere afweging gemaakt zou worden, namelijk een die leidt tot (gedeeltelijke) afschaffing van de ambtelijke status. Een belangrijke overweging om niet overheidsbreed over te gaan tot afschaffing van de ambtelijke status was juist gelegen in het gegeven dat zij mogelijkheden bood voor coördinatie van bovenaf binnen elke sector. Daarmee was tevens gezegd dat het vooral de sectoren zelf zijn die moeten beoordelen in hoeverre men hecht aan het handhaven van die mogelijkheid.¹⁰

Met het aannemen van de motie-Zijlstra eind 1997 vroeg de Tweede Kamer opnieuw aandacht voor het vraagstuk van de ambtelijke status. De regering werd verzocht na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft zou kunnen worden.¹¹ Het kabinet vroeg hierop de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) om advies. Sociale partners in de ROP achtten het zinvol om op de ingeslagen weg van normalisering voort te gaan, waarbij de verschillende elementen op hun eigen merites en effecten moesten worden bezien tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft. Tegelijkertijd waren sociale partners van mening dat nog niet het moment was aangebroken om over de afschaffing van de ambtelijke status een definitieve uitspraak te doen.

Anno 2001 wordt er pas op de plaats gemaakt. De aandacht is nu bovenal gericht op het bijzondere karakter van de openbare dienst, waarbij het integriteitvraagstuk een belangrijke rol speelt. Bezien wordt of de daarbijbehorende, aan ambtenaren te stellen eisen verankerd kunnen worden in een vernieuwde Ambtenarenwet. Dit betekent overigens niet dat de discussie over de normalisering is afgesloten. Een eventuele verankering van de wezenlijke elementen van het amb-

10 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 253, nr. 6, p. 20.

11 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 282, nr. 8.

tenaarschap in een gemoderniseerde Ambtenarenwet vormt naar het oordeel van het kabinet hiervoor geen belemmering.¹²

6.2 Normalisering: de praktijk

Wat zijn nu, terugkijkend op het laatste decennium van de vorige eeuw, de 'vruchten' van het normaliseringsproces geweest? Het is een veelvoud van processen dat zich heeft voltrokken of zich nog zal voltrekken. Onder de belangrijkste processen vallen in ieder geval de privatisering van het ABP, de gelijktrekking van het bruto-nettotraject, het onderbrengen van de overheidswerknemers onder de werknemersverzekeringen, de sectoralisatie (met hierbij aandacht voor doordecentralisatie) van het arbeidsvoorwaardenoverleg en de medezeggenschap bij de overheid. Zij zullen achtereenvolgens worden besproken. Bij de twee laatstgenoemde ontwikkelingen van extern en intern overleg zal wat nadrukkelijker worden stilgestaan.

6.2.1 *Privatisering ABP*

Begin jaren negentig waren zowel het kabinet als de organisaties van overheidspersoneel doordrongen van de noodzaak tot veranderingen in de pensioenwetgeving. Aan de relatief gunstige pensioenregeling bij de overheid was geleidelijk aan een einde gekomen. De wijze van indexering (salarisontwikkeling bij de overheid, niet de algemene loonindex) en de verlaging van de pensioenafdrachten door de overheid, naar aanleiding van de enorme actuariële overschotten van het ABP, waren hier in belangrijke mate debet aan. Een van de aanbevelingen van de Commissie-Pont betrof de privatisering van het ABP. Het fonds zou hiermee een 'normaal' pensioenfonds worden in de zin van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Met name de centrales van overheidspersoneel toonden zich hiervan vurig voorstander. Bij privatisering immers zouden de pensioenen zijn veiliggesteld voor 'grepen' van de overheid uit het vermogen van het fonds. Behalve voor het overheidspersoneel zou privatisering ook voor de overheid voordelen meebrengen. De kosten van de wettelijke pensioenen zouden niet langer direct ten laste van de rijksbegroting komen (Stekelenburg, 1999, p. 308-309). Partijen besloten tot de oprichting van een

12 *Kamerstukken II 1999/00, 26 803, nr. 1-2, p. 6-7.*

geprivatiseerd fonds, de Stichting ABP per 1 januari 1996. Zoals gezegd, valt dit fonds onder de werking van de Pensioen- en spaarfondsenwet en moet het zorg dragen voor de financiering en uitvoering van de ouderdoms- en nabestaandenpensioenregeling en van de (bovenwettelijke) arbeidsongeschiktheidsregeling.¹³ De Wet Privatisering ABP regelt niet alleen de privaatrechtelijke regeling van de pensioenen voor de overheidswerknemers, maar regelt tevens de verplichte deelneming. Dit is gebeurd om de continuïteit van het pensioenfonds gedurende de periode 1996 tot en met 2001 te waarborgen. Indien de sociale partners in een sector menen dat zij de pensioenregeling met ingang van 1 januari 2001 zelfstandig moeten regelen, dan zou hen dat niet moeten worden belet.¹⁴ De sociale partners in de ROP zijn nog volop in discussie over een mogelijke sectoralisering van de pensioenregeling.

6.2.2 *Gelijktrekking bruto-nettotraject*

Eenzelfde inrichting van het bruto-nettotraject komt eveneens voort uit de wens tot normalisering. Dit traject verwijst naar de premieafdracht voor sociale zekerheidsuitkeringen. De pseudo-premies sociale zekerheid zijn per 1 januari 1995 ingevoerd, vooruitlopend op verdere normalisering van de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid van het overheidspersoneel. Deze premies betalen de werknemers aan de werkgevers, en ze zijn even hoog als de gemiddelde premies in de marktsector. Anders dan de werkgevers in de marktsector dragen de overheidswerkgevers deze premies niet af aan de sociale fondsen; om die reden worden deze premies pseudo-premies genoemd. Voor sectoren gefinancierd uit de rijksbegroting, komt de ontwikkeling van de pseudo-premies ten goede respectievelijk ten laste van de algemene middelen.¹⁵

6.2.3 *Het onderbrengen van overheidspersoneel onder werking van de werknemersverzekeringen (OOW)*

Het kabinet is van opvatting dat hetzelfde systeem van sociale zekerheid moet gelden voor de overheid en de marktsector. Het wettelijk

13 De zogenaamde operatie ABP-complex omvatte ook de herziening van de pensioenaanspraken van het overheidspersoneel en de financiering van die aanspraken in de toekomst. Deze aspecten blijven in deze bijdrage buiten beschouwing.

14 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 205, nr. 3 p. 5, 31.

15 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 607, nr. 1-2, p. 14-15.

onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel krijgt zijn beslag in de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (Wet OOW). De normalisering die de regering in het kader van de Wet OOW voor ogen staat, houdt een gelijkmaking in van rechten en verplichtingen, financiering en organisatie van de uitvoering. De Wet OOW heeft betrekking op de invoering van de WAO, de WW en de ZW.¹⁶ Op 1 januari 1998 is de Wet OOW van kracht geworden.¹⁷

Om uitvoeringstechnische redenen vindt de invoering gespreid in de tijd plaats. Als eerste is per 1 januari 1998 de WAO van toepassing geworden op het overheidspersoneel. Op 1 januari 2001 zijn de WW en de ZW ingevoerd, waarmee voortaan op het overheidspersoneel de rechten en verplichtingen van de WW en ZW van toepassing zijn. Overheidswerknemers hebben recht op een uitkering voorzover (en zolang) zij aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Het Lisv dat voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen verantwoordelijk is, heeft de uitvoering van de WW en ZW aan de USZO opgedragen. USZO gaat ook de WW uitvoeren voor de organisaties die nu zelf het wachtgeld uitvoeren, de zogenoemde zelfdoeners.

De WW heeft bij de overheid een ander financieringssysteem dan in de marktsector. De overheidswerkgevers zijn eigenrisicodragers voor de WW-uitkeringen. De kosten van een WW-uitkering worden dan ook in rekening gebracht bij de betreffende werkgever. Op dit moment is het zo dat de werkgever bij ziekte van een werknemer de lonen doorbetaalt. De marktsector kent daarbij de ZW als vangnetvoorziening. Bij de overheid zal de werkgever ook in de toekomst in beginsel loon blijven doorbetalen bij ziekte; daarnaast geldt ook voor de overheid de ZW als vangnetvoorziening. Hieronder vallen onder andere zwangerschaps- en bevallingsverlof, en ziekte van personeel dat geen dienstverband meer heeft. De overheidswerkgevers zullen, onafhankelijk van de marktsector, een onderling verevende premie gaan betalen voor een fonds, waaruit onder meer de loondoorbetalingen krachtens de Wulbz aan zieke overheidswerknemers worden betaald. De WW biedt de overheidswerknemers minder ruime aanspraken dan de meeste huidige wachtgeldregelingen. Dit geldt vooral voor de hoogte en de duur van het uitkeringsrecht. In aanvulling op de wettelijke WW-aanspraken kunnen de sociale partners bovenwet-

16 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 282, nr. 3, p. 3.

17 *Stb.* 1997, 769.

telijke regelingen afspreken. In de overheidssectoren die zijn verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), zijn dergelijke bovenwettelijke regelingen in het merendeel al tot stand gebracht.¹⁸ De bovenwettelijke regelingen, die op onderdelen uiteenlopen, zijn recent in kaart gebracht.¹⁹ Hierbij is een vergelijking gemaakt met een met de overheidssector vergelijkbaar deel van de marktsector. In algemene zin is de socialezekerheidspositie van het overheidspersoneel gunstiger dan die van de werknemers in de 'vergelijkbare' marktsectoren.

6.2.4 *Sectoralisatie van het georganiseerd overleg*

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig was in het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming, het georganiseerd overleg, geen sprake van echte onderhandelingen. Op centraal niveau werd overlegd tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel, verenigd in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg (CGOA). Het bereiken van overeenstemming was in dit overleg niet noodzakelijk, het voeren van 'open en reëel' overleg was voldoende. Ook indien geen overeenstemming werd bereikt, kon de regering overgaan tot het eenzijdig vaststellen van de arbeidsvoorwaarden (Stekelenburg, 1999, p. 159). Aanhoudende aandrang van de ambtenarencentrales om te komen tot een gelijkwaardige positie in het overleg met de overheidswerkgevers leidde uiteindelijk tot een reeks van afspraken over aanpassingen van het systeem, neergelegd in zogenaamde protocollen. In 1988 werd het eerste protocol afgesloten tussen de ambtenarencentrales en de Minister van Binnenlandse Zaken (CGOA, 1989). Vervolgens is het protocol een aantal malen verlengd en aangepast (CGOA, 1993 en 1994). Het protocol introduceerde een overeenstemmingsvereiste ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Globaal komt dit erop neer dat veranderingen in de arbeidsvoorwaarden en overige rechtspositie alleen konden worden ingevoerd indien de CGOA (dat wil zeggen een meerderheid van de daarin vertegenwoordigde centrales) daarmee instemde. Bij het sta-

18 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 403, nr. 1-2, p. 40-43.

19 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 002, nr. 1-2, p. 44-45. Binnenkort publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het rapport dat is gemaakt door wetenschappers van de Universiteit van Tilburg en het IVA-Tilburg.

ken van de stemmen besliste de minister of er voldoende basis was voor overeenstemming (CGOA, 1989, pt. 9).

Later werd bovendien overeengekomen dat de financiële ruimte voor arbeidsvoorwaarden niet van tevoren zou worden vastgesteld. Vergelijkbare afspraken zijn vervolgens ook gemaakt door verscheidene lagere overheden en de op dat niveau functionerende overlegorganen (Van Peijpe & Riphagen, 1998, p. 180-181).

Vooruitlopend op de invoering van het sectorenmodel hebben de overheidswerkgevers uit de verschillende sectoren in 1992 een gezamenlijke werkgeversvereniging opgericht, het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), waarbinnen de werkgevers hun standpunten voor het arbeidsvoorwaardenoverleg op elkaar afstemmen. De ambtenarencentrales op hun beurt hebben zich verenigd in de Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel (SCO).

Het Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 bracht een verschuiving teweeg van centraal overleg naar het overleg in de sectoren (CGOA, 1993, art. 1 jo. art. 3). Op centraal niveau werd volgens dat protocol nog slechts onderhandeld over pensioenen, VUT en enkele hoofdzaken van de sociale zekerheid. Salaris, algemene arbeidsduur en overige arbeidsvoorwaarden kwamen sindsdien nog slechts op sectoraal niveau aan de orde. Elk van de sectoren zou op den duur een geïntegreerd totaalbudget voor programma- en apparaatskosten worden toebedeeld. Aldus zouden tussen de sectoren verschillen in salarisontwikkeling kunnen ontstaan: een bewust gecreëerde mogelijkheid (Stekelenburg, 1999, p. 209).

Naderhand is het aantal centraal te behandelen onderwerpen nog verder teruggedrongen. Overigens bood het protocol de mogelijkheid om op decentraal niveau binnen een sector te onderhandelen over genoemde onderwerpen (CGOA, 1993, art. 5). Hoewel een eventuele aansluiting van de 'overheidsbedrijfstakingen' bij de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (StAR) in de toekomst niet werd uitgesloten, bestond er bij sociale partners behoefte aan een eigen overlegorgaan voor de overheidsdienst. Om in deze behoefte te voorzien werd de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) opgericht. Het CGOA heeft als forum nog enige tijd naast de ROP voortbestaan. De laatste taken werden op 1 januari 1996 aan de ROP overgedragen. De paritair samengestelde raad werd een toezichthoudende en adviserende taak toebedacht (CGOA, 1993, art. 10 en toelichting) en is in taken en samenstelling te vergelijken met de positie die de Stichting van de Arbeid (StAR) inneemt in de

particuliere sector (Van Peijpe & Riphagen, 1998, p. 182). De positie van de ROP werd geformaliseerd in 1997.²⁰

Per saldo werd met dit protocol de basis gelegd voor het huidige overlegstelsel bij de overheid. In de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen (vastgesteld op basis van een criterium van territoriale decentralisatie) en Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie en Rechterlijke Macht (vastgesteld op basis van een functioneel criterium) overleggen werkgevers en de ambtenarencentrales ACOP, CCOOP, CMHF en AC over de arbeidsvoorwaarden van het personeel werkzaam in de betreffende sector (Van Peijpe & Riphagen, 1998, p. 181). De onderhandelingen vinden plaats in het sectoroverleg, waar aangesloten vakbonden namens hun vakcentrales overleg met de werkgevers voeren.²¹ Een geschil tussen de onderhandelende partijen kan door hen voor advies of arbitrage worden voorgelegd aan de Advies en Arbitragecommissie (AAC).²² De werkgevers in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen zijn verenigd in respectievelijk het Interprovinciaal Werkgeversverband van het Interprovinciaal Overleg (IPO), het College van Arbeidszaken (CvA) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Deze verbanden treden namens de aangesloten entiteiten in onderhandeling met de vakcentrales. In de zogenaamde rijkssectoren Onderwijs, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijk vervult de verantwoordelijke minister de rol van sectorwerkgever. In de enkele andere (onderwijs)sectoren spelen meerdere actoren deze rol.

De mogelijkheid om binnen een sector het arbeidsvoorwaardenoverleg op decentraal niveau te verankeren, is in de sector Onderwijs en Wetenschappen overtuigend in de praktijk gebracht. Voor het personeel dat werkzaam is bij instellingen van hoger beroepsonderwijs (HBO), wetenschappelijk onderwijs (WO) en onderzoeksinstellingen (OI) wordt vanaf 1999 separaat onderhandeld over hun arbeidsvoor-

20 Overeenkomst inzake Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, 1997.

21 Sinds 1997 is het AC niet meer vertegenwoordigd in de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Verder is pas onlangs de wettelijke positie van de NvvR (CMHF) als exclusieve onderhandelingspartner in de sector Rechterlijke Macht doorbroken. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 181, nr. 7, p. 11-12.

22 Art. 110a-110k ARAR. Voor een uitvoerige behandeling van de geschillenregeling: zie Akkermans, 1994; Van Peijpe & Riphagen, 1998.

waarden.²³ In de sector Academische Ziekenhuizen onderhandelen sociale partners sinds 1996 met elkaar over de arbeidsvoorwaarden voor het personeel dat in dienst is bij deze instellingen. Deze voortgezette decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg resulteert anno 2002 per saldo in de vorming van twaalf overheidssectoren met twaalf CAO's. Verder bestaat het voornemen om ook voor het personeel dat werkzaam is in het Primair Onderwijs (PO), het Voortgezet Onderwijs (VO) en het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden in separate sectoren onder te brengen (Becking, 2001, p. 105-106).

Voor de invoering van het sectorenmodel geldt de veronderstelling dat decentralisatie meer mogelijkheden biedt tot differentiatie en maatwerk voor specifieke groepen werknemers. Want, zo luidt de redenering: hoe lager het niveau waarop onderhandeld wordt, hoe groter de mogelijkheden worden om maatwerk te bieden. Met de term 'lokalisatie' wordt wel verwezen naar de mogelijkheid om op lokaal niveau te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden (Becking, 1996, p. 172).

De sociale partners in de overheidssectoren hebben in 1996 en 1999 'hun' model geëvalueerd.

Partijen toonden zich over het algemeen tevreden over de ingeslagen weg. Er is meer maatwerk in de diverse sectorale arbeidsvoorwaardenpakketten mogelijk gebleken. Aan de hand van de voorstellen met betrekking tot de sector Onderwijs, hebben de sociale partners criteria ontwikkeld voor de verdergaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen een sector. Aandachtspunten hierbij zijn:

- de vraag of beter kan worden ingespeeld op de specifieke situatie van de subsector;
- de mogelijkheid de subsector naar aard en omvang voldoende te kunnen onderscheiden van de sector;
- het bestaan aan werkgevers- en werknemerszijde van een bestuurlijke eenheid die bereid en in staat is onderhandelingen te voeren; en
- het bestaan van procedures voor het overleg en duidelijkheid over de onderwerpen waarover het overleg wordt gevoerd.²⁴

23 Convenant decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming hogescholen, juni 1999; convenant decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming onderzoeksinstituten, juni 1999; convenant decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, juni 1999.

24 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 207, nr. 1-2, p. 36.

De werkgeversrol ontwikkelt zich steeds meer sectorspecifiek en men ervaart een betere scheiding in de rol van verantwoordelijkheid tussen de overheid als werkgever en de overheid als medewetgever. De decentralisatie heeft de rol van werkgever en werknemersorganisatie duidelijker gemaakt. De exacte portee van de adviestaak van de ROP is een punt van aandacht (ROP, 1996; ROP, 1999, p. 3). Het kabinet deelde in 1996 deze conclusie, onder aantekening dat het tijdsbestek waarbinnen feitelijke ervaringen waren opgedaan met het sectorenmodel, in elk geval te beperkt was om tot een definitief oordeel te komen. Het model bestond niet lang genoeg om het volwaardig te kunnen evalueren. Er was aldus geen aanleiding om grote structuurwijzigingen voor te staan. Gewezen werd op de noodzaak om de verhouding tussen het kabinet en de sectorwerkgever een meer operationele invulling te geven. Het betreft de regiefunctie van het kabinet, waarin de verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau ligt besloten, met name voor de rijkssectoren.²⁵

In 1999 is door het kabinet een brede evaluatie van de opzet en de werking van het sectorenmodel gestart, dat tegen het einde van dat jaar zou worden afgerond.²⁶ Het onderhandelingsresultaat van de Politie CAO 1999-2000 was aanleiding voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het Crisis Onderzoeks Team (COT) een rapport te laten samenstellen. Per saldo werd een akkoord bereikt dat financieel beduidend verder strekte dan de sectorwerkgever had beoogd. Een van de conclusies van het onderzoek duidde op een noodzaak om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de werkgeversdelegatie in de toekomst scherper af te kunnen bakken.²⁷ Of hiermee een eerste stap naar een strakkere regie van de Minister van BZK op de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen in de rijkssectoren is gezet, zal de toekomst moeten uitwijzen. Wel is al aangegeven dat de politieke regie is versterkt ten aanzien van de rijkssectoren (Rijk, Onderwijs, Defensie, Rechterlijke Macht en Politie). Jaarlijks zal de Minister van BZK in zijn functie van coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid speerpunten voorleggen aan het kabinet. Voor de individuele 'arbeidsvoorwaardenministers' vormen die het uitgangspunt bij het bepalen van hun inzet bij het sectorale CAO-overleg.²⁸

25 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 400 VII, nr. 46, p. 4.

26 *Ibid.*, p. 1. De evaluatie is nog niet afgerond.

27 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 386, nr. 5, p. 2.

28 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 403, nr. 1-2, p. 32.

6.2.5 *Medezeggenschap bij de overheid*

De medezeggenschap bij de overheid heeft een interessante ontwikkeling doorgemaakt. Hoewel het interne overleg bij de overheid veel eerder wettelijk was geregeld dan in de particuliere sector, is op den duur toch de in het bedrijfsleven ontwikkelde vorm van medezeggenschap tot voorbeeld genomen (Van Peijpe & Riphagen, 1998, p. 233).

Er is gekozen om niet een aparte wettelijke medezeggenschapsregeling voor de overheid te creëren die in grote lijnen overeen zou komen met de Wet op de ondernemingsraden (WOR), maar om bij de WOR zelf aan te sluiten, opdat deze toepasselijk zou worden voor (vrijwel) de gehele overheid. De WOR is in 1995 voor de overheid ingevoerd.²⁹ Tevens werd daarmee voorkomen dat bij het naast elkaar bestaan van twee medezeggenschapsregelingen, een voor de marktsector en een voor de overheid, er op den duur toch ongerechtvaardigde afwijkingen met de marktsector zouden ontstaan. Indachtig het uitgangspunt van normalisering, werd gestreefd naar marktconforme medezeggenschap bij de overheid. Dit houdt in dat de medezeggenschap bij de overheid zo volledig mogelijk moest aansluiten bij die van de marktsector, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever tot een afwijking noodzaakte. Alleen daar waar het echt noodzakelijk bleek voor het onderbrengen van de medezeggenschap bij de overheid is de WOR aangepast (Sprengers, 1998, p. 165). De belangrijkste wijziging van de WOR betreft het vastleggen van wat wel wordt genoemd het 'primaat van de politiek' bij de besluitvorming van de overheid.³⁰ Door de invoering van de WOR komt nageenog de gehele overheid onder de werkingssfeer van de wettelijke regeling te vallen: zowel de rijksoverheid als de lagere overheden.

In de wet zijn echter drie uitzonderingen gemaakt: de sector Onderwijs, Defensie en Rechterlijke Macht (Sprengers, 1998, p. 169). Ten tijde van de invoering van de WOR voor de overheid was er reeds een discussie gaande over de vormgeving van de medezeggenschap binnen de onderwijssector. Deze heeft ertoe geleid dat een aantal instellingen van de WOR is uitgezonderd, om de lopende discussie niet te forceren.³¹ Voor de universiteiten is inmiddels een wettelijke regeling

29 *Stb.* 1995, 23.

30 Art. 46d sub b WOR.

31 Art. 53 lid 1 WOR.

totstandgekomen, waarbij een keuzemogelijkheid is geïntroduceerd (Sprengers, 1998, p. 526).

Voor Defensie is een Besluit Medezeggenschap Defensie (BMD) vastgesteld.³² Het BMD is een regeling die niet is geënt op de WOR en daarom relatief moeilijk vergelijkbaar is met de WOR. Het uitgangspunt om een zoveel mogelijk aan de WOR analoge regeling te treffen is niet gehanteerd bij de opstelling van het BMD. De uitzonderingsbepalingen zijn ruim geformuleerd in het BMD. De uitzonderingspositie van Defensie in de WOR stoelt op de verantwoordelijkheid die de Minister van Defensie heeft voor de primaire taak van de krijgsmacht, het waarborgen van de militaire bijdrage ter bescherming van de belangen van de staat. Verder noopt het goede functioneren binnen internationale samenwerkingsverbanden tot het opleggen van beperkingen aan de medezeggenschap van het defensiepersoneel. Ten slotte wordt gewezen op de functioneel hiërarchische organisatiestructuur, die gevolgen heeft voor de inrichting en reikwijdte van medezeggenschap bij Defensie.³³ Met de uitzonderingen wordt overigens niet goed duidelijk waarom het gehele defensiepersoneel (inclusief de burgerlijke ambtenaren) te allen tijde buiten de WOR zouden moeten vallen (Van Peijpe & Riphagen, 1998, p. 237). Het zal met name van de praktijk afhangen hoe met deze uitzonderingsbepalingen zal worden omgegaan, om te kunnen beoordelen wat materieel de bevoegdheden van een medezeggenschapscommissie in deze sector zullen zijn (Sprengers, 1998, p. 534-535).

De leden van de rechterlijke macht en de daaraan verwante colleges zijn vanwege hun staatsrechtelijke onafhankelijke positie uitgezonderd van de WOR. Ditzelfde geldt ook voor de leden van de Hoge Colleges van Staat. De uitzondering van de leden van de Hoge Colleges van staat is met name in de wet gekomen om iedere onduidelijkheid ten aanzien van hun positie weg te nemen (Sprengers, 1998, p. 547). Ook andere rechterlijke ambtenaren die niet in een vergelijkbare positie verkeren, zijn van de werking van de WOR uitgezonderd, omdat er de voorkeur aan werd gegeven om voor alle rechterlijke ambtenaren een aparte medezeggenschapsregeling tot stand te brengen. Men kan evenwel stellen dat naarmate de managementstructuur van de rechterlijke organisatie door de komst van het integraal management, zich qua structuur en bevoegdheidsverdeling niet op een bijzondere wijze onderscheidt van andere ondernemingsvor-

32 *Stb.* 1998, 361.

33 *Ibid.*, 361, p. 16-17.

men waarvoor de WOR van toepassing is, er geen reden meer is om de uitzondering van de WOR te handhaven.

Een principiële beperking voor de ondernemingsraden bij de overheid ligt in de afgrenzing van de medezeggenschap ten opzichte van de politieke besluitvorming. In art. 46*d* onder *b* WOR is bepaald dat aan ondernemingsraden bij de overheid geen overlegrecht toekomt over aangelegenheden de onderneming betreffend die vallen onder de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan; het beleid ten aanzien van die taken en de uitvoering van die taken, behoudens voorzover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. Hiermee heeft de wetgever willen beogen het primaat van de politiek veilig te stellen (Sprengers, 1998, p. 239 e.v.).

Een voorlopige balans in 1999, na vier jaar ervaring met de bepaling over het primaat van de politiek, leert dat aan een bepaling ter bescherming van het primaat van de politiek geen werkelijke behoefte is in de WOR. Niet omdat het primaat niet aan de politiek zou toekomen, maar omdat medezeggenschapswetgeving ten principale het primaat van de politiek niet kan aantasten (Sprengers, 1999, p. 404). Nog geen half jaar later doorkruiste een uitspraak van de Hoge Raad de lijn van de jurisprudentie van de ondernemingskamer in deze.³⁴ In haar uitleg over het primaat van de politiek maakte de Hoge Raad een onderscheid tussen een besluit waaraan op het moment van de besluitvorming de personele gevolgen inherent zijn en een besluit dat tevens strekt tot regeling van die personele gevolgen. De Hoge Raad oordeelde dat de wetgever onder ogen heeft gezien, dat tussen besluiten en de personele gevolgen ervan niet in alle opzichten een strikte scheiding kan worden aangebracht. Aan die verwevenheid mag niet het gevolg worden verbonden dat het democratisch orgaan het advies van de ondernemingsraad ten aanzien van de personele gevolgen dient te vragen of te wachten. Met betrekking tot de bedoelde besluiten waaraan, in het onderhavige geval, personele gevolgen inherent zijn, doch niet in het bijzonder tevens strekken tot regeling van die gevolgen, geldt naar de bedoeling van de wetgever geen adviesrecht van de ondernemingsraad. De Hoge Raad is tegen de achtergrond van deze feitelijke situatie tot het oordeel gekomen, dat het hier gaat om een besluit waaraan op het moment van de besluitvorming de perso-

34 HR 26 januari 2000 (*Grenscorrectie Den Haag*), *JAR* 2000.

nele gevolgen inherent zijn, maar dat het niet gaat om een besluit dat tevens strekt tot regeling van die personele gevolgen. Daarom vervalt het adviesrecht ten faveure van het primaat van de politiek. Onvoldoende is duidelijk geworden in welke mate de omstandigheden van het geval doorslaggevend zijn geweest bij het oordeel van de Hoge Raad. Indien dit niet het geval is, is sprake van een zeer vergaande inperking van de adviesrechten van de ondernemingsraden bij de overheid. Deze uitleg zou volgens Sprengers een vergaande marginalisering van de medezeggenschap van ambtenaren kunnen inhouden (Sprengers, 2000, p. 119-123).

Uit de evaluatie van de invoering van de WOR bij de overheid rijst verder een overwegend positief beeld. De overheid kan goed uit de voeten met medezeggenschap en de invoering wordt door de direct betrokkenen positief gewaardeerd: de kwaliteit van de medezeggenschap bij de overheid is verbeterd. Voor overheidsorganisaties biedt de WOR een duidelijk en goed toepasbaar wettelijk kader met voldoende ruimte voor een eigen invulling. Wel zijn in de toepassingspraktijk knelpunten opgetekend, die overigens niet specifiek voor de overheid zijn. Voorbeelden zijn de late informatieverstrekking bij advies- en instemmingsplichtige aangelegenheden, de besteding van toegekende uren voor OR-werk en de afstemming tussen overkoepelende (basis)ondernemingsraden. Het kabinet ziet geen noodzaak om maatregelen te nemen voor de problematiek rond het primaat van de politiek. De huidige afbakening van de medezeggenschap ten opzichte van de politieke besluitvorming, heeft naar haar oordeel met de hiervoor genoemde uitspraak van de Hoge Raad duidelijk invulling gekregen. Ook de introductie van de WOR in de sector gemeenten wordt als bevredigend ervaren.³⁵ Het kabinet acht een verdere groei van deze medezeggenschap van het overheidspersoneel van grote betekenis. Decentralisatie in de arbeidsverhoudingen bij de overheid zal leiden tot een sterkere positie van de ondernemingsraad. Marktconforme medezeggenschap kan bijdragen aan de professionalisering van de overheidsorganisatie.³⁶

35 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 002, nr. 1-2. p. 35-36.

36 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 610, nr. 1. p. 16.

6.3 Veranderende arbeidsverhoudingen bij de overheid

Zoals in het eerste hoofdstuk is geschetst, maakt het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen sinds het begin van de jaren tachtig een snelle verandering door. In het vroegere centralistische systeem leverde een analyse van landelijke ontwikkelingen door de brede werking ervan een redelijk beeld op van de arbeidsverhoudingen in beweging. In het huidige meer gedecentraliseerde stelsel moet men daarvoor echter verschillende ontwikkelingen en verschillende onderdelen van het systeem tegelijk nader onderzoeken. Decentralisering, flexibilisering en differentiatie zijn de richtingen waarin de arbeidsverhoudingen gaan.

Hoe passen de ontwikkelingen bij de overheid in dit beeld? Uit het bovenstaande is op te maken dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid onder werking van de drijvende kracht van normalisering in het afgelopen decennium ingrijpend zijn gewijzigd. Meer specifiek is onder de noemer van de ambtelijke status een aantal ontwikkelingslijnen uitgezet. Uit de discussie over de ambtelijke status wordt ook relatief helder op welke grenzen die ontwikkeling stuit, waarbij de positie van de overheidswerkgevers een belangrijk gegeven vormt. Bepaalde verschillen met werkgevers in de marktsector zullen immers blijven bestaan.

Met het sectorenmodel is onmiskenbaar een proces van decentralisering en flexibilisering in gang gezet. Anno 2002 wordt op een lager niveau onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden: in twaalf overheidssectoren worden twaalf CAO's afgesloten. De rol van de overheid als werkgever en van de werknemersorganisaties op sectoraal niveau is duidelijker geworden. Er is meer verscheidenheid in de arbeidsvoorwaardenpakketten gekomen. Maar de voorwaarden die bij decentralisering binnen een sector in acht moeten worden genomen, een (lichte) vrees voor verlies aan coördinatiemogelijkheden van bovenaf, en de versterkte politieke regie van de Minister van BZK in het vaststellen van speerpunten voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen duiden (toch) op centralistische hardnekkigheid. Dit laat onverlet dat het stelsel zich verder ontwikkelt. De voornemens binnen de sector Onderwijs zijn illustratief voor het dynamische karakter van het sectorenmodel. Bovendien hebben sociale partners betoogd, dat de discussie over de ambtelijke status het voortgaande proces van normalisering niet in de weg hoeft te staan. Zo zullen onder meer nog gedachten moeten worden gevormd over de aanpassing van het overeenstemmingsvereiste en de eisen die aan de

representativiteit van sectorwerkgevers en werknemersorganisaties moet worden gesteld, onder meer in verband met de vorming van nieuwe sectoren.³⁷

De introductie van een medezeggenschapsregeling bij de overheid die ook in de marktsector van toepassing is, lijkt uit een eerste evaluatie op weinig problemen te stuiten. Het primaat van de politiek is (vooralsnog) geen struikelblok gebleken voor het op een kwalitatief hoger plan brengen van de medezeggenschap. Echter, in drie overheidssectoren is de WOR niet van toepassing, waarmee de werkingsfeer per saldo een significante beperking heeft ondergaan. Waar mogelijk zal de dekking van medezeggenschap in de toekomst worden verbreed.

In fasen is het overheidspersoneel onder de werking van de werknemersverzekeringen gebracht. Ook hier is niet op alle onderdelen, zoals bijvoorbeeld in de wijze van financiering, het voorbeeld van de markt gevolgd.

Bij het normaliseringproces dat tot dusverre heeft plaatsgevonden is als uitgangspunt gehanteerd: de arbeidsverhoudingen bij de overheid worden aangepast aan de verhoudingen die elders in de samenleving gelden, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om hierop uitzonderingen te maken.

In dit proces wordt ernaar gestreefd de (collectieve) verhouding tussen de overheid als werkgever en de overheidswerknemer zoveel mogelijk te ontdoen van verschillen met de werkgever-werknemerrelatie in de markt, waarbij het bijzondere karakter van de overheid als werkgever niet uit het oog wordt verloren. Het is tot nu toe een vruchtbare benadering gebleken. In een voortdurende afweging tussen wat wenselijk en wat, met het oog op het 'eigen' van de overheid mogelijk is, krijgen de ontwikkelingen in het stelsel geleidelijk aan hun beslag.

De resultante van die afweging kenmerkt of kleurt het stelsel bij de overheid. Aldus draagt het bij aan het mozaïek van de Nederlandse arbeidsverhoudingen aan het begin van de 21ste eeuw.

37 *Kamerstukken II 2000/01, 27 403, nr. 1-2, p. 32.*

7 Decentraliserende arbeidsverhoudingen

De casus arbeidstijden

Dr. F.H. Tros

In de afgelopen decennia is het overleg en de regelgeving over arbeidsduur, bedrijfstijden, werkroosters en vrije tijd van werknemers heel wat minder uniform en doorzichtig geworden. Arbeidstijden vormt bij uitstek een terrein waarop de besluitvorming steeds meer plaatsvindt op decentrale niveaus. Om de aard en impact van deze ontwikkelingen op ons stelsel van arbeidsverhoudingen beter te kunnen waarderen, is het nuttig onderscheid te maken in verschillende soorten processen. Dit hoofdstuk laat zien dat naast voorzichtige decentralisatie vooral sprake is van deconcentratie en *empowerment* van decentrale actoren.¹

Zoals in het eerste hoofdstuk van dit boek mijns inziens terecht wordt geconstateerd, zijn de arbeidsverhoudingen in ons land in de laatste decennia minder doorzichtig geworden. In de hoofdstukken daarna, zijn ontwikkelingen in sectoren besproken. Dit hoofdstuk wijkt daarvan af door niet één sector, maar een thema op het terrein van de arbeidsverhoudingen centraal te stellen. Het voordeel daarvan is dat trends over sectorgrenzen heen, of juist opmerkelijke verschillen tussen sectoren, aan het licht kunnen komen. Deze bijdrage gaat over het overleg tussen werkgevers en werknemers en de regulering rond arbeidstijden op verschillende besluitvormingsniveaus.² Het brede terrein van arbeidstijden vormt bij uitstek een gebied van de arbeidsverhoudingen waarvan de besluitvorming minder overzichtelijk en eenvormig is geworden. Men hoeft maar te denken aan de opkomst van deeltijdwerk, aan de baaierd aan verschillende adviesafspraken in CAO's, aan oproepkrachten, aan uitbreiding van bedrijfstijden in handel en dienstverlening en aan flexibele begin- en

1 De auteur dankt de medeonderzoekers van de Artw-evaluatie en allen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek.

2 'Arbeidstijden' wordt in dit hoofdstuk ruim opgevat: arbeidsduur, bedrijfstijden waarop gewerkt wordt, werkroosters, pauzes, rusttijden, verlof, enz.

eindtijden van een werkdag.³ Ook de systematiek van de Arbeidstijdenwet 1995 met haar ‘dubbele-normenstelsel’ en faciliteiten voor zelfregulering, wijst op grote diversiteit (zie verder in dit hoofdstuk).

In dit hoofdstuk zullen verschuivingen in de besluitvorming over arbeidstijden gedurende de afgelopen twee decennia worden geïnterpreteerd in het breder kader van de ontwikkelingen binnen de arbeidsverhoudingen in Nederland. In de volgende paragraaf zal een drietal decentraliseringsprocessen worden onderscheiden om deze daarna toe te passen op gesignaleerde trends in het overleg en in de regelgeving op meerdere besluitvormingsniveaus. De empirische onderbouwing steunt vooral op de evaluatie van de Arbeidstijdenwet, die in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op verzoek van de Tweede Kamer, is verricht (Mevissen, Knecht & Zwinkels e.a., 2001). Dit onderzoek is het gezamenlijke product van Regioplan Onderzoek Advies en Informatie, EIM en het Hugo Sinzheimer Instituut en is gebaseerd op:

- een enquête onder bedrijven, ondernemingsraden (OR'en) en personeelsvertegenwoordigers (pvt'en), waarmee informatie van 1280 bedrijven en 488 OR'en/pvt'en is verkregen;
- een enquête onder 7000 werknemers, waarbij ingevulde vragenlijsten van 2678 werknemers uit 84 bedrijven zijn geanalyseerd;
- een inhoudsanalyse van de arbeids- en rusttijdenparagrafen van 207 CAO's;
- een retrospectieve analyse van het besluitvormingsproces aan 12 CAO-onderhandelingsstafels (per CAO interviews met een vakbonds- en werkgeversonderhandelaar);
- een ‘handhavingsonderzoek’ waarin onder meer interviews zijn gehouden met inspecties, OM en rechtshulpverleners;
- 36 casestudy's in bedrijven waarin inzicht is verkregen in de praktijk van en besluitvorming over arbeids- en rusttijden (interviews directie/P&O, OR/pvt, koppeling met werknemersenquête).

De auteur was zelf onderzoeker ten aanzien van het overleg en de totstandkoming van regels op CAO-niveau en binnen bedrijven.

3 De veronderstelde trend van toenemende verdeling van het totaal aan werk over de 24 uren per dag en de 7 dagen per week, is minder aanwezig dan vaak wordt gedacht (Breedveld & Van den Broek, 2000).

De vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord, zijn de volgende:

1. In welke mate is in het overleg en in de regelgeving over arbeidstijden in Nederland sprake van decentralisering (en aanverwante processen), wat is de aard en vorm van deze processen en wat zijn de achtergronden van deze ontwikkelingen?
2. Wat zijn de effecten van toenemende decentrale besluitvorming op het niveau van bedrijfstakken, ondernemingen en individuele werknemers? Ingegaan wordt hierbij met name op:
 - de mate waarin op decentraal niveau gebruik wordt gemaakt van de vergrootte handelingsruimte;
 - de vraag hoe decentralisering zich verhoudt tot de doelstellingen van de Arbeidstijdenwet;
 - de mate waarin decentrale besluitvorming als constructief en evenwichtig valt te beoordelen.

Voordat deze vragen (kunnen) worden beantwoord, zal in de komende paragraaf een drietal processen, die tot meer decentrale arbeidsverhoudingen leiden, worden beschreven.

7.1 Conceptueel model

Een van de redenen dat er vaak spraakverwarring is over het vraagstuk van decentralisering van de arbeidsverhoudingen, is dat de term *decentralisering* niet voldoende wordt gedefinieerd. In algemene termen wordt vaak een trend bedoeld waarbij decentrale niveaus belangrijker worden in stelsels van arbeidsverhoudingen. Achter deze trend kunnen echter zeer verschillende ontwikkelingen schuilgaan. In deze paragraaf zullen verschillende processen die tot meer centraal gestuurde arbeidsverhoudingenstelsels leiden, worden onderscheiden en gedefinieerd.

7.1.1 *Decentralisatie*

De definitie van decentralisatie waarvan ik uitga luidt: een proces waarin binnen een machts hiërarchie bevoegdheid verschuift van een hoger naar een lager besluitvormingsniveau en waarbij de formele handelingsruimte van actoren op een lager besluitvormingsniveau toeneemt. Deze definitie sluit aan bij de juridische betekenis (Alen, 1975) en bij het concept van bijvoorbeeld Van Zuthem (1979).

De regulering van arbeidsvoorwaarden in ons land laat zich goed als een hiërarchie analyseren. Op landelijk niveau is het de wetgever

die substantiële (materiële) regels uitvaardigt over de voorwaarden waaronder arbeidsprocessen moeten plaatsvinden. Denk aan het minimumloon, loondoorbetaling bij ziekte en – om bij het thema van dit hoofdstuk te blijven – normen over de maximale arbeidsduur per dag of week en over minimale rust. Er is sprake van decentralisatie als wettelijke normen worden afgeschaft of versoepeld, waardoor werkgevers en werknemers meer formele handelingsruimte krijgen. Een trede lager in de ‘hiërarchie’ staan de CAO-partijen op het niveau van de bedrijfstak of de onderneming (het mesoniveau).⁴ Ook deze partijen kunnen overgaan tot afschaffing of flexibilisering van bepalingen, of van gehele CAO’s, waardoor de speelruimte van werkgevers en werknemers binnen ondernemingen toeneemt. Het microniveau van ons stelsel van arbeidsverhoudingen betreft de zogenaamde ‘interne arbeidsverhoudingen’ (Albeda, Dercken & Tros, 1998). Dit niveau kan verder worden opgedeeld in het ondernemingsniveau, waarop een ondernemingsraad als vertegenwoordiger van het personeel kan optreden, het niveau van individuele werknemers en in niveaus die daartussen liggen (bedrijfsonderdelen).

Het overleg en de regulering rond arbeid op de verschillende niveaus moeten worden onderscheiden van de interne organisatie van werkgevers dan wel werknemers. Er is bijvoorbeeld sprake van decentralisatie als vakbonden en bedrijfstakorganisaties (op mesoniveau) door versoepeling van coördinatieregels meer handelingsruimte krijgen van de centrales op landelijk niveau.

7.1.2 *Deconcentratie*

Een stelsel van arbeidsverhoudingen kan ook een meer decentraal karakter krijgen zonder dat de formele handelingsruimte van de actoren op decentraal niveau wijzigt. Toename van interacties of regelgeving op decentraal niveau, zonder dat daarbij wijziging optreedt in de bevoegdheidsverdeling over centrale en decentrale actoren, wordt in dit hoofdstuk met *deconcentratie* aangeduid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in twee verschillende processen.

4 Op het landelijk niveau begeven de sociale partners zich ook in organen als de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad, maar deze hebben ‘slechts’ adviserende bevoegdheden.

1. Deconcentratie als gevolg van minder naleving van centrale normen waardoor de facto de praktijk op decentraal niveau belangrijker wordt. De overheid of CAO-partijen kunnen bijvoorbeeld minder streng zijn of minder in staat zijn om nakoming van regels te controleren of af te dwingen. Verder kunnen werkgevers of werknemers op decentraal niveau in toenemende mate afwijken van coördinatieregels binnen hun vereniging.
2. Deconcentratie als gevolg van toename van decentraal overleg of decentrale regelgeving, onafhankelijk van hetgeen zich op centrale niveaus voordoet. Het totaal aan overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers in een stelsel is immers geen *zero sum game*.

In theoretisch en empirisch opzicht is het belangrijk te erkennen dat de interacties op de verschillende niveaus hun eigen dynamiek kennen. Met name is dat het geval met de arbeidsverhoudingen binnen bedrijven. Enerzijds vertalen bedrijfsinterne actoren 'externe' prikkels als wetgeving of CAO-regulering naar eigen doelstellingen; anderzijds heeft een onderneming onafhankelijk van externe actoren en instituties, een autonome ontwikkeling wat betreft interne regulering (Teubner, 1994). Verder wordt bedrijfsbeleid 'horizontaal' beïnvloed doordat ondernemingen met andere ondernemingen deel uitmaken van, soms ad hoc en informele, netwerken (Madsen, e.a., te verschijnen).

7.1.3 *Empowerment van decentrale actoren*

Er is nog een derde proces dat een stelsel van arbeidsverhoudingen minder centralistisch maakt. Centrale actoren kunnen decentrale actoren nieuwe bevoegdheden of andere machtsmiddelen geven, zonder dat zij normen op centraal niveau versoepelen. Dit proces laat zien dat ook het totaal aan bevoegdheden geen *zero sum game* is. Een overheid of sociale partners kunnen werkgevers en/of werknemers op decentraal niveau 'empoweren' door middel van toekenning van faciliteiten of bevoegdheden. Vanuit het gezichtspunt van decentralisatie is sprake van een paradox, omdat vergroting van de handelingsruimte van de ene partij op 'niveau x' gepaard gaat met verkleining van de handelingsruimte van de andere partij op 'niveau x'. Nieuwe overlegbevoegdheden voor ondernemingsraden of individuele werknemers doen de overlegverplichtingen van de werkgevers immers toenemen. Ook is een tweede paradox zichtbaar. Namelijk die van het gelijktijdig plaatsvinden van toename van centrale interventie én van

decentraal overleg. Een goed voorbeeld van dit proces in ons stelsel van arbeidsverhoudingen is te vinden bij de Arbowet. Op dit terrein geeft de wetgever de werkgever nieuwe verantwoordelijkheden en kent de ondernemingsraden nieuwe bevoegdheden toe zonder dat zij overgaat tot afschaffing of flexibilisering van substantiële regels (Popma, 1999).

Empowerment onderscheidt zich van decentralisatie omdat er geen sprake is van een verschuiving van bevoegdheden en centrale partijen niet terugtreden. Empowerment verschilt ook van deconcentratie, omdat er bij empowerment wel verandering plaatsvindt van de formele handelingsruimte van decentrale actoren.

7.2 Arbeidstijden in retrospectief

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaren in het overleg en de regelgeving op verschillende niveaus over arbeidstijden worden getypeerd in termen van bovenstaande drie begrippen.

7.2.1 *Deconcentratie dominant*

Gesteld kan worden dat op het brede terrein van arbeidstijden, vanaf het Akkoord van Wassenaar in 1982, het proces van deconcentratie dominant is. Ten eerste omdat de overheid en de werknemers- en werkgeverscentrales het aan de CAO-partijen overlaten om uiteenlopende afspraken te maken over arbeidsduurverkorting (adv) en werkroosters. Hiermee is sprake van deconcentratie op mesoniveau. Deels betreft het een autonoom proces op CAO-niveau (vooral wat betreft de vormgeving van adv); deels is sprake van coördinatie vanuit centrales (Tros, 2000, p. 77-99). Het resultaat is een steeds verder toenemende differentiatie in de wekelijkse en jaarlijkse arbeidsduur in bedrijfstakken en bedrijven. Ten tweede is deconcentratie de dominante trend vanwege ingrijpende processen op microniveau. Aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt is, binnen de grenzen van de wet en de CAO, in toenemende mate sprake van flexibilisering van het arbeidstijdenmanagement en gebruik van arbeidscontracten met verschillende regels over arbeidstijden (denk bijvoorbeeld aan oproepkrachten, hulpkrachten, uitzendkrachten, enz.). Aan de aanbodzijde op de arbeidsmarkt komen er steeds meer vrouwen, tweeverdieners en (jeugdige) flexwerkers die met werkgevers afspraken willen maken over deeltijdarbeid of specifieke arbeidstijden. Het resultaat is

dat de 'normale arbeidsduur' en de 'normale werktijden' waarover CAO-boekjes spreken, in de praktijk steeds minder normaal worden.

Over deconcentratie in de vorm van verminderende naleving van regels, kan weinig stelligs worden gezegd vanwege het ontbreken van longitudinaal empirisch onderzoek. De Artw-evaluatie leert ons dat naar schatting een kwart van alle bedrijven wel eens wettelijke standaardnormen op het terrein van arbeids- en rusttijden overschrijdt. 12% van de bedrijven zou zich niet aan de ruimste 'overlegnormen' houden en 13% zou de wettelijke spelregels van de overlegregeling overtreden door binnen de overlegnormen de standaardnormen te overschrijden, zonder dat de CAO of de OR/pvt dit mogelijk maakt.⁵ Uit de interviews blijkt dat vakbonden en ondernemingsraden over het algemeen weinig structureel toezien op de naleving van Artw-normen. In hoeverre sprake zou zijn van een toenemende discrepantie tussen wet en praktijk, kan op basis van beschikbare informatie niet worden gezegd. Een aantal bestuurders van vakbonden vertelt dat met de nieuwe wet meer duidelijkheid is ontstaan over de wettelijke normen 'waardoor men zich meer bewust wordt van overtredingen'. Ook vroeger zou veel zijn gerommeld.

7.2.2 *Decentralisatie in de jaren negentig*

Een belangrijke decentralisatie van arbeidstijden vangt aan in het begin van de jaren negentig als de Winkeltijdenwet wordt verruimd. De overheid is van mening dat openingstijden van winkels in beginsel een zaak is van vrije ondernemerskeuze en marktwerking. De sociale partners in de detailhandel voeren eerst een wat terughoudend beleid, maar belemmeren de vergrote speelruimte voor werkgevers en werknemers niet, waardoor grote differentiatie ontstaat (Tros, 2000, p. 230). Breder wordt de decentralisatie als de Artw wordt ingevoerd.

Met de Artw worden op belangrijke terreinen (zoals maximale arbeidsduur) de wettelijke substantiële normen versoepeld waardoor de formele handelingsruimte van de sociale partners toeneemt.⁶ Ook

5 De schattingen zijn eerder aan de lage dan aan de hoge kant, omdat de Arbeidsinspectie geen volledig zicht kan krijgen op de praktijk vanwege sociaal wenselijke antwoorden van werkgevers en de beperkte betrouwbaarheid van tijdsregistraties binnen bedrijven.

6 In mindere mate is ook sprake van centralisatie. Op bijvoorbeeld een terrein als dat van nachtarbeid trekt de overheid wettelijke normen aan (ten opzichte van de periode waarin zij sectoren en bedrijven door middel van vergunningen toestemming gaf om van de Arbeidswet 1919 af te wijken).

is sprake van decentralisering, omdat de wetgever voor sociale partners procedurele regels invoert om van wettelijke standaardnormen af te wijken. Interessant is dat de Artw een 'dubbele-normensysteem' krijgt waarmee werkgevers en werknemers meer ruimte krijgen als zij gezamenlijk tot overeenstemming weten te komen. Op bepaalde deelterreinen kent de wet naast 'standaardnormen', ruimere normen in een zogenaamde 'overlegregeling'. Zo geldt in de eerstgenoemde regeling een maximale normale arbeidsduur van 9 uur per dag en gemiddeld 40 uur per week (op kwartaalbasis), terwijl in de laatstgenoemde regeling de normen liggen op 10 respectievelijk 45 uur. Ook ten aanzien van incidentele arbeidsduur (overwerk), werken op zondag, nachtarbeid en, in mindere mate op het terrein van minimale rusttijden, geldt dat sociale partners meer handelingsruimte hebben als zij gezamenlijk tot overeenstemming weten te komen. De Arbeidsinspectie ziet alleen toe op naleving van de ruimste wettelijke normen; op terreinen waar sprake is van 'dubbele' normen, is naleving van standaardnormen de verantwoordelijkheid van de sociale partners.

Bij de voorbereiding van de Artw wordt in onze 'polder' veel discussie gevoerd over de vraag wie van de werknemersvertegenwoordigers de boventoon mag voeren bij het gebruikmaken van de extra speelruimte (Geers, 1995). De discussie toont de huiverigheid van de vakbeweging om zaken aan ondernemingsraden te delegeren en de voorzichtigheid van de wetgever om decentralisering tegen de wil van de vakbonden te forceren. Er rolt een complex systeem uit, waarin de normen worden opgedeeld in twee clusters: één betreffende 'arbeidsdagen, nachtarbeid en zondagsarbeid' en één inzake 'rusttijden en pauzes'. Pas als een cluster in de CAO is 'geopend' (dat wil zeggen: als er iets in de CAO over wordt vermeld) mag een werkgever en zijn OR/pvt rond het clusteronderwerp gebruikmaken van de overlegregeling op punten die de CAO laat liggen.⁷ Een bedrijf dat niet onder een CAO valt, kan met haar OR/pvt rechtstreeks gebruikmaken van de overlegregeling.

Bovenstaande decentralisering is de weerslag van verschillende doelstellingen van de overheid. Naast de beschermingsdoelstelling ten aanzien van de gezondheid, veiligheid en welzijn van werknemers,

7 In reactie op de Artw-evaluatie stelt het kabinet in juli 2001 voor om deze voorwaarde van 'clusteropening' af te schaffen. Dit betekent dat de overheid de route van decentralisatie naar ondernemingsniveau verder doorzet.

formuleert de wetgever bij de Artw vele doelstellingen die zij (mede) probeert te bereiken met decentralisatie. Zo moet de wet ook een bijdrage leveren aan het beter kunnen combineren van arbeid en zorgtaken van werknemers. Daarnaast moet de wet het economisch functioneren van bedrijven verbeteren en is decentralisering op zich een doelstelling (namelijk bevordering van maatwerk op niveaus van ondernemingen en individuele werknemers). Van der Heijden & Noordam (2001) concluderen dat de overheid met deze baaierd van onderliggende visies en gedachten rond de Artw afscheid neemt van de eertijds eenduidiger (beschermings)benadering. De decentralisatie gaat, wat paradoxaal gesteld, gepaard met een meer ambitieuze overheid. Veel van bovengenoemde doelstellingen moeten uitdrukkelijk door de sociale partners, gesterkt door wettelijke faciliteiten en 'spelregels', worden bewerkstelligd.

Daarnaast lijkt sprake te zijn van decentralisering vanuit het meso-niveau. CAO-bepalingen over bijvoorbeeld adv en vervoegde uittreding worden in de tweede helft van de jaren negentig minder uniform en minder verplichtend waardoor geleidelijk de handelingsruimte van het management binnen bedrijven en van individuele werknemers toeneemt (Tros, 2000). Of deze flexibilisering in CAO's ook het geval is ten aanzien van de vormgeving van arbeidstijdpatronen, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

7.2.3 *Empowerment als nieuwe route?*

Meer recent krijgen individuele werknemers van de overheid verschillende steuntjes in de rug in het overleg met hun werkgever over arbeidstijden. Er is sprake van empowerment als de Wet aanpassing arbeidsduur werknemers (onder voorwaarden) het recht geeft op vermindering of uitbreiding van de arbeidsduur. Paradoxaal gesteld: de overheid intervenueert om maatwerk op decentraal niveau te bevorderen. Vanuit werkgeverszijde bekeken, is sprake van centralisatie omdat de handelingsruimte van de werkgevers afneemt. Het voorheen vrije spel rond deeltijdwerk wordt nu immers omgeven door wettelijke regels. Andere voorbeelden van empowerment betreffen de uitbreiding van wettelijke verlofvoorzieningen, de invoering van de werkgeversverplichting in de Artw om in de arbeidstijden rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer en het wetsvoorstel Bussemaker/Van Dijke rond werknemerszeggenschap bij zondagsarbeid.

Ook CAO-partijen lijken de actoren op het decentrale niveau meer te willen sturen, zonder daarbij substantiële CAO-regels in te voeren.

In bijvoorbeeld de Achmea-CAO wordt de bepaling ingevoerd dat 'werknemers zoveel als mogelijk in onderling overleg het rooster vaststellen'. Ook faciliteren CAO's steeds meer verlofvoorzieningen voor werknemers.

7.2.4 *Structurele achtergronden*

De achtergronden van het toenemende gewicht van decentrale besluitvorming over arbeidstijden zijn voor een groot deel structureel te noemen. Ten eerste kan worden gewezen op economisch-technologische factoren. Ook in andere westerse geïndustrialiseerde landen zien organisaties zich genoodzaakt hun productieorganisaties te flexibiliseren in reactie op stijgende internationale concurrentie. Zo richten zogenoemde fordistische organisaties en veel nieuwe kleine bedrijven hun strategie niet meer op goedkope massaproductie maar op flexibele specialisatie, kwaliteit en just-in-time-productie. Volgens Streeck (1993) leiden deze kwalitatieve veranderingen in arbeidsorganisaties en schaalverkleining tot decentralisatie. Vanwege toenemende heterogeniteit in de toepassing van technologie kunnen centrale regels al snel knellen, nieuwe bedrijven vallen niet altijd onder de werkingssfeer van 'oude' CAO's en vakbonden hebben in kleine bedrijven minder invloed. Pontusson & Swenson (1996) zien deze economisch-technologische factoren als de reden waarom de werkgevers in de Zweedse industrie de centrale overlegorganen gedag zeggen. Ook Katz (1993) ziet in de ontwikkelingen in zes landen bewijs voor de stelling dat de modernisering van arbeidsorganisaties tot decentralisatie leidt. In lijn met deze verklaring zien we in Nederland dat de CAO-partijen in sectoren waarin markten en organisaties structureel zijn veranderd (in casu de metaalektro-industrie en Philips), medio jaren tachtig vooroplopen met decentralisering van het arbeidstijdenmanagement naar bedrijfsniveau (Tros, 2000, p. 288-290).

Verder kan in de verklaring van decentralisering gewezen worden op meer conjuncturele factoren als de veranderende ideologie van de overheden in westerse landen (ILO, 1987) en verschuivingen in de machtsbalans richting werkgevers (Baglioni, 1990; Thörnqvist, 1999).

Daarnaast spelen structurele sociaal-culturele factoren een invloedrijke rol. Deze achtergronden van decentralisering krijgen minder aandacht in internationale literatuur over arbeidsverhoudingen. In ons land neemt de differentiatie van werknemersbelangen sterk toe vanwege het stijgend aantal vrouwen en tweeverdieners op de ar-

beidsmarkt. Bovendien kan gewezen worden op de toegenomen mondigheid van werknemers. Als van de medewerker meer flexibiliteit en zelfstandigheid in het werk wordt gevraagd, zal deze in de werksituatie ook meer zeggenschap verlangen en van de werkgever flexibiliteit terugvragen. P&O-functionarissen en OR-leden waarmee in het kader van de Artw-evaluatie is gesproken, spreken over ‘geven en nemen’ in het overleg over arbeidstijden op de werkvloer. Steeds meer zouden direct-leidinggevenden specifieke werknemerswensen moeten ‘verwerken’. Vanwege de toegenomen differentiatie in het collectief van (mondige) werknemers zijn vakbonden in toenemende mate bereid om te decentraliseren.

7.3 Gebruik van speelruimte

In het kader van de evaluatie van de Arbeidstijdenwet is de vraag belangrijk in hoeverre de door de overheid ingevoerde decentralisatie door de sociale partners wordt geëffectueerd. Met de Artw kunnen CAO-partijen op tweeërlei wijze gebruikmaken van hun toegenomen handelingsruimte. Ten eerste kunnen zij CAO-bepalingen in de richting van de verruimde wettelijke normen verschuiven. Ten tweede kunnen zij de voorwaarden voor extra speelruimte op microniveau creëren.

7.3.1 *Geringe verschuiving van CAO-normen*

De Artw-evaluatie leert dat CAO-partijen (nog) weinig ‘rechtstreeks’ gebruikmaken van de versoepelde wettelijke normen. Op veel deelgebieden bevatten CAO's namelijk geen normen en daar waar CAO-partijen normerend optreden, blijven zij vaak binnen de wettelijke standaardnormen. Voor tweederde van de werknemers onder bedrijfstak-CAO's geldt een bepaling over maximale arbeidsduur die binnen de ruimte van de standaardregeling is gefixeerd. In 31 van de 207 onderzochte CAO's wordt ten aanzien van arbeidsduur de ruimte van de overlegregeling benut. Het zijn met name werkgevers die aan onderhandelingsstafels voorstellen om CAO-normen in de richting van de overlegregeling te verschuiven. Vakbonden bieden echter weerstand en willen het ‘evenwicht’ – zoals dat in het verleden, vaak moeizaam, is ontstaan – niet altijd ter discussie stellen (zie boxen Zuivelindustrie en Unilever). Daarboven vragen vakbonden in ruil voor flexibilisering verbetering van andere arbeidsvoorwaarden terug (zie box Zuivelindustrie). Overigens blijkt ook dat veel werkgevers

dit evenwicht niet ter discussie stellen: als leden van werkgeversverenigingen geen druk uitoefenen of als vakbonden te veel terug willen hebben, wordt het onderwerp nauwelijks besproken.

Toch heeft de verruiming van wettelijke normen meer effect gehad op CAO-normen dan uit bovenstaand onderzoeksresultaat blijkt. Uit longitudinale inhoudsanalyse van CAO-boekjes blijkt dat sommige CAO-normen met betrekking tot arbeidstijden na de invoering van de Artw worden verruimd, maar dan binnen of tot de wettelijke standaardnormen (zie box Bouwbedrijf). De verwachting is reëel dat in de toekomst meer gebruik zal worden gemaakt van de overlegregeling, omdat de discussies aan CAO-tafels nog niet zijn 'uitgewerkt'.

Zuivelindustrie

De zuivel-CAO kent al lange tijd de volgende normen inzake maximale arbeidsduur: 9 uur per dag, 40 uur per week (dagdienst), 72 uur per twee weken (tweeploegendienst), 216 uur per zes weken (drieploegendienst) en 144 uur per vier weken (vierploegendienstrooster). De branche heeft echter te maken met grote fluctuaties in de productieomvang, omdat er in bepaalde perioden meer melkaanbod is en er toenemende druk is vanuit de detailhandel om sneller en meer flexibel te produceren. Voor werknemers in zuivelbedrijven is flexibilisering van arbeidstijden een heikel punt omdat er veel onrust is in de individuele roostering. Volgens de vakbonden krijgen werknemers vaak slechts een paar dagen van tevoren te horen wanneer ze moeten werken, worden dienstroosters te vaak op het laatste moment aangepast en wordt er te veel overgewerkt.

Na invoering van de Artw stellen de zuivelwerkgevers voor om individuele bedrijven met hun ondernemingsraden gebruik te laten maken van de Artw-overlegregeling (wat dus een forse verruiming is ten opzichte van bovenstaande normen). Voor de beide bonden gaat dit te ver. De CNV-Bedrijvenbond wil niet verder gaan dan de normen van de standaardregeling. FNV Bondgenoten wil vasthouden aan de oude CAO-normen ('die regels zijn niet voor niets ooit ingevoerd'). Een paritaire, daarvoor ingestelde, werkgroep komt met een pakket aan voorstellen waarin bedrijven en ondernemingsraden op een beperkt aantal punten ten opzichte van de oude CAO meer ruimte wordt gegund. De CNV-Bedrijvenbond stemt hiermee in, omdat zij van mening is dat de ondernemingsraden in de sector volwassen genoeg zijn om met de ondernemers afspraken te maken

binnen de wat ruimere CAO. Bovendien is zij blij met het ‘wisselgeld’ (adv voor werknemers in volcontinu vijfploegendiensten en een betere betaling voor avonduren). De FNV-bestuurder vindt het werkgeversbod te mager en geeft een negatief advies aan zijn leden. Vanwege de onrust onder werknemers door de onvoorspelbare werkroosters in zuivelbedrijven, blijken FNV-leden bereid om over het thema van arbeidstijdflexibilisering te staken. De CNV-bestuurder en de werkgeversonderhandelaar verwijt het FNV een te starre, onduidelijke en weinig vernieuwingsgezinde houding.

Het eindresultaat is dat de oude CAO-paragraaf over arbeidstijden op geen enkel punt wordt gewijzigd.

7.3.2 *Meer doordecentralisering*

Meer dan rechtstreeks in de CAO de normen op te rekken, gaan de sociale partners over tot het creëren van voorwaarden in de CAO om bedrijven extra speelruimte te geven. De sociale partners blijken op de hoogte te zijn van de werking van de ‘clustersystematiek’ en handelen strategisch. Zo streven veel werkgevers, onder meer op advies van de algemene werkgeversvereniging VNO-NCW, naar opening van clusters die nog niet zijn geopend om daarmee bedrijven extra ruimte te geven. Daarentegen streven sommige vakbonden juist naar invulling van geopende clusters in CAO’s om de ruimte op decentraal niveau in te perken. Naast bepalingen over structurele arbeidstijden willen zij in CAO’s bijvoorbeeld ook beperkingen invoeren inzake overwerk.

Unilever

In de Unilever-CAO wordt in 1996 de bepaling opgenomen dat in afzonderlijke bedrijfsonderdelen nadere afspraken kunnen worden gemaakt over dienstroosters en dat daarbij de normen van de overlegregeling als uiterste grenzen gelden. De oude bepalingen over de maximale structurele arbeidsdag- en week worden wel gehandhaafd, al erkent zowel Unilever als de FNV-bestuurder dat daar in toenemende mate wel eens van wordt afgeweken (dus: deconcentratie). Unilever wil flexibilisering van de oude CAO-bepalingen over arbeidstijden niet scherp op tafel leggen, omdat ‘de noodzakelijke flexibiliteit zich toch wel laat regelen in de praktijk’. De CAO-partijen vinden arbeidstij-

den typisch een onderwerp dat zich het beste op decentraal niveau laat regelen, omdat verschillen in afzetmarkten en bedrijfsvoering het steeds ingewikkelder maken om centrale regels in te voeren.

Volgens de FNV-bestuurder levert maatwerk vaak een *winsituatie* op en blijken ondernemingsraden voldoende tegenwicht te kunnen bieden aan de lokale bedrijfsleiding, waardoor decentrale afspraken het resultaat zijn van evenwichtige verhoudingen. Volgens Unilever wordt het vraagstuk van arbeidstijdmanagement in de lokale bedrijven als productieprobleem besproken en hechten de daar aanwezige ondernemingsraden vooral belang aan geld en minder aan een betere afstemming van arbeidstijden met privé-omstandigheden van werknemers.

Medio 1999 krijgt Unilever een gelaagde onderhandelingsstructuur waarbij ook op andere terreinen decentrale afspraken de juridische status van CAO-bepalingen krijgen. Om 'de modernisering van de CAO-structuur niet te vertroebelen door inhoudelijke discussies', stellen de CAO-partijen bestaande CAO-normen niet ter discussie.

Het cluster 'arbeidstijden' is in 206 van de 207 onderzochte CAO's geopend. In combinatie met het gegeven dat veel CAO's zich beperken tot bepalingen inzake de 'normale' arbeidsduur, betekent dit dat er op microniveau veel ruimte is om op het terrein van de incidentele arbeidsduur, zondagsarbeid en nachtarbeid gebruik te maken van de overlegregeling. Dit is veel minder het geval ten aanzien van rusttijden (het tweede cluster). Op dit terrein wordt in maar liefst 45% van de CAO's het gebruik van de overlegregeling op microniveau geblokkeerd.

Grafimedia-sector

Bij de modernisering van de CAO voor de grafische industrie medio jaren negentig wordt de arbeidstijdenparagraaf ingrijpend herzien, waarbij de Artw een ondersteunende rol vervult. Vanwege toenemende concurrentie en verwachtingen van klanten gaan CAO-partijen over tot verruiming van arbeidstijdbepalingen en versoering van overwerkvergoedingen. Bedrijven krijgen nog meer ruimte als zij met de OR of met het personeel overeenstemming kunnen vinden over een 'flexibele-

uren-regeling'. Deze decentrale afspraken krijgen de juridische status van CAO-bepalingen.

FNV KIEM ziet het beter verankeren van het decentrale overleg in de branche als ruilcomponent bij de door werkgevers gewenste flexibilisering van CAO-normen. Volgens zowel het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen als FNV KIEM zijn ondernemingsraden in de branche na invoering van de moderne CAO inderdaad meer betrokken geraakt bij de arbeidsvoorwaardenvorming in bedrijven. Bij beide verenigingen is tevredenheid te horen over de nieuwe arbeidstijdenparagraaf, wat in overeenstemming is met het beeld dat Leisink en Leisink in hoofdstuk 2 schetsen. Niettemin zijn de ervaringen in kleine bedrijven minder goed. Hier zou niet alles volgens de in de CAO overeengekomen spelregels gespeeld worden, omdat men de regels onvoldoende kent en er geen overlegcultuur zou zijn tussen ondernemer en personeel. De bestuurder van FNV KIEM signaleert dat sommige ondernemingsraden het lastig vinden om echt met de werkgever te onderhandelen. OR-leden staan soms in een moeilijke positie ten opzichte van hun collega's en ten opzichte van de werkgever die over meer informatie beschikt dan zij.

Vergelijkbaar met de ervaringen binnen Unilever, zouden ondernemingsraden in de grafimedia-sector bij het vraagstuk van arbeidstijden het meeste aandacht schenken aan financiële vergoedingen en in mindere mate belangstelling hebben voor het creëren van betere mogelijkheden voor werknemers om werktijden beter af te stemmen op persoonlijke taken in de privé-sfeer (zoals zorg).

Interessant is dat de Artw-systematiek een ondersteunende en stimulerende rol vervult in een meer structurele modernisering van CAO's. De sociale partners bij Unilever gunnen de nieuwe wettelijke ruimte aan de afzonderlijke bedrijfsonderdelen en regelen in de CAO dat deze afspraken met ondernemingsraden wel automatisch doorwerken in individuele arbeidscontracten (zie box Unilever). CAO-partijen in de grafimedia-sector en in het bouwbedrijf voeren in het kader van de CAO, in navolging van de wetgever, een dubbele-normensystematiek in (zie boxen Grafimedia-sector en Bouwbedrijf).

Bouwbedrijf

De invoering van de Artw heeft de arbeidstijdenparagraaf in de bouw-CAO doen moderniseren. In de bouw-CAO blijven wel de oude (strikte) normen over maximale arbeidstijden gelden, maar bouwbedrijven mogen de ruimere normen van de Artw-standaardregeling hanteren als zij daarvoor toestemming krijgen van de OR of pvt. Ook op brancheniveau mag van deze extra ruimte gebruik worden gemaakt, hetgeen wordt gedaan in de sector van de grond-, weg- en waterbouw (Tros, 2000, p. 121-125). De bouwbonden willen echter, in tegenstelling tot werkgeversverenigingen, in de CAO geen ruimte maken om de overlegregeling toe te passen.

In tegenstelling tot het experiment in de GWW-sector, tonen CAO-partijen zich weinig enthousiast over deze nieuwe, geïmplementeerde onderhandelingsstructuur. Zelfs een secretaris van de werkgeversvereniging van grote bouwondernemingen (VGBouw) betwijfelt of individuele werkgevers de systematiek wel kennen en laat weten dat veel bedrijven weinig interesse hebben in regels en in formeel overleg met het personeel. FNV-bouw wijst erop dat ondernemers soms haastig een OR instellen of met de OR overleggen om snel gebruik te maken van de maximale ruimte. Bovendien vindt FNV-Bouw dat er in het bouwbedrijf relatief veel incapabele en onvoldoende geïnteresseerde ondernemingsraden zijn die te weinig weerstand kunnen bieden aan de werkgevers.

7.3.3 *Gebruik op microniveau*

De mate waarin bedrijven de overlegregeling van de Artw toepassen, is gering. In 42% van de bedrijven met een OR/pvt zijn helemaal geen schriftelijke regels opgesteld. De belangrijkste reden daarvoor is dat de door de CAO's geboden ruimte als voldoende wordt ervaren. Ook in bedrijven die wel regels op schrift hebben gesteld, is het gebruik van de overlegregeling beperkt. Slechts 16% van de (269) bedrijven met schriftelijke afspraken, geeft aan dat de regels een verruiming van de Artw-standaardnormen inhouden. Circa de helft van de ondernemingsregels zijn een uitwerking van de CAO. Veel regels blijken van voor de invoering van de Artw te dateren en hoeven na invoering van de Artw niet te worden aangepast (schatting: 30% van de bedrijven).

Een belangrijke bevinding is dat de mate waarin in de praktijk

wordt uitgegaan van de ruimste wettelijke normen, groter is dan uit de regelgeving binnen bedrijven blijkt. Bezoeken aan bedrijven leren ons namelijk dat het niet zeldzaam is dat bedrijven in de bedrijfsvoering uitgaan van de normen in de overlegregeling, terwijl daar geen afspraken over bestaan met OR/pvt en de CAO dit formeel niet mogelijk maakt (zie box Overlegregeling binnen bedrijven). Gevraagd naar de grenzen ten aanzien van overwerk, worden haast altijd (spontaan) die uit de overlegregeling genoemd. Bovendien zien zowel vakbonden als veel ondernemingsraden slecht toe op naleving van Artw-standaardnormen.

Overlegregeling binnen bedrijven

In ten minste vijf bedrijfscases wordt niet voldaan aan de voorwaarden om gebruik te maken van de Artw-overlegregeling. Zo gelden in de bedrijfsvoering van een streekziekenhuis op sommige punten de grenzen van de overlegregeling, zonder dat de OR daar instemming voor heeft gegeven of de ziekenhuis-CAO dit toelaat. Volgens de personeelsfunctionaris is het maken van schriftelijke afspraken 'erbij ingeschoten' en heeft het overleg met de OR daarover 'geen prioriteit' gekregen in de (overvolle) agenda van het interne overleg. De OR-leden zeggen in het interview zich niet gepasseerd te voelen.

In een distributiebedrijf maakt men volgens de personeelsmanager 'stilzwijgend' gebruik van de overlegnormen, zonder dat de onderneming-CAO dat toelaat en zonder dat daarvoor de vereiste instemming is verkregen van de OR. Daarnaast zijn bedrijven bezocht die nauwelijks naar de regels kijken en zich geen zorgen maken over overtreding van standaardnormen. Het lijkt met name bedrijven te betreffen waarin het interne overleg nauwelijks is ontwikkeld, waar veel mannen werken en een cultuur heerst van 'werken en niet zeuren'.

Bovenstaande cases betreffen onderzoeksbereidwillige bedrijven waarin de bedrijfsleiding openheid geeft. Omdat er ook bedrijven zijn die minder openheid geven, betekent dit dat er op grotere schaal onjuist gebruik wordt gemaakt van de overlegregeling.

Toch zijn er ook organisaties bezocht waarin de overlegregeling wel op serieuze wijze is besproken. Zo komen de bedrijfsleiding en de OR bij een scheepsbouwer overeen om op alle terreinen van de ruimste normen uit te gaan en de praktijk beter te registreren en te controleren, waardoor de uit de hand

gelopen arbeidstijden in het bedrijf weer worden geordend. Een ander voorbeeld is die van de OR in een grafisch bedrijf die, nadat hij samen met de directie een 'Artw-cursus' heeft gevolgd, instemming verleent om integraal de overlegregeling toe te passen om de bedrijfsvoering niet te veel te hinderen. Bij een politieorganisatie en bij twee openbaar vervoersbedrijven ligt de overlegregeling ook serieus op tafel (hier willen de ondernemingsraden geen instemming verlenen aan het gebruik van overlegnormen). In deze cases zien ondernemingsraden ook toe op naleving van CAO-bepalingen en wettelijke standaardnormen.

7.3.4 CAO's

Op de vraag naar de mate waarin op microniveau gebruik wordt gemaakt van toenemende ruimte in CAO's, geeft de Artw-evaluatie weinig antwoord. Wel duiden de cases in bijvoorbeeld de grafimedia-sector en bij Unilever op intensief gebruik. Ook evaluaties die hebben plaatsgevonden na invoering van een nieuwe arbeidstijdenparagraaf in de banken-CAO in 1996 laten veel 'respons' zien. In het bankwezen is grote differentiatie ontstaan tussen banken en tussen personeelsgroepen met betrekking tot openingstijden, niveau en vormgeving van adv en het interne overleg daarover (ATOS, 1996; Tijdens, 1997).

7.4 Decentralisering geëvalueerd

Na in de vorige paragraaf te zijn ingegaan op het 'kwantitatief' gebruik van de vergrote speelruimte op decentraal niveau, zal deze paragraaf een meer 'kwalitatieve' evaluatie bevatten. Draagt de decentralisatie, zoals in de Artw vormgegeven, bij aan de doelstellingen van de overheid en kan het overleg op decentrale niveaus 'constructief' en 'evenwichtig' worden genoemd? De wetgever compenseert in de Artw machtsongelijkheden met bevoegdheden voor vakbonden en ondernemingsraden. Daarmee voldoet zij aan een van de voorwaarden van reflexief recht (Stout & Huls, 1992). Maar hoe zit het in de praktijk? Zijn de bevoegdheden voldoende bekend en kunnen de partijen deze ook effectief gebruiken?

7.4.1 *Veiligheid, gezondheid en welzijn*

De belangrijkste doelstelling van de Artw is de bevordering van de veiligheid, gezondheid en welzijn (VGW) bij het werk. In hoeverre decentralisatie deze doelstelling beter doet behalen, is een vraag waarop de Artw-evaluatie niet een eendimensionaal antwoord kan geven. Enerzijds blijkt dat de Artw een impuls geeft aan het overleg tussen sociale partners, waardoor VGW-issues op tafel kunnen komen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de tentoonstellingsbouw waar de sociale partners de uit de hand lopende arbeidstijden proberen te reguleren. Anderzijds is er een gespannen verhouding tussen decentralisering en de VGW-doelstelling. Veel vakbonden vinden vanuit VGW-oogpunt de normen in de overlegregeling te ruim en bieden weerstand tegen ‘doordecentralisatie’, omdat zij van oordeel zijn dat werknemers op microniveau in een positie verkeren waarin ze onvoldoende tegenwicht kunnen bieden aan de flexibiliserings- en productiviteitsdrang van ondernemers. Verder kan men kritisch zijn over de mate waarin werknemersvertegenwoordigers in bedrijven oog hebben voor het VGW-vraagstuk en de kracht hebben om dit aspect te verwerken in de besluitvorming binnen bedrijven (zie verder).

7.4.2 *Arbeidstijden en zorg*

Wat betreft de tweede hoofddoelstelling van de Artw – verbetering van de mogelijkheden voor werknemers om arbeid te combineren met zorgtaken of andere maatschappelijke verantwoordelijkheden – is er in theorie veel voor te zeggen om deze met name door middel van gedecentraliseerde besluitvorming te bereiken. De betrokkenen weten immers zelf het beste hoe arbeidstijdpatronen te integreren zijn met wensen van werknemers. Toch blijkt de respons van deze doelstelling op meso- en microniveau (nog) gering. Ondernemingsraden zijn vaak niet op de hoogte van deze doelstelling en men had bijvoorbeeld in de zuivelindustrie onderhandelingen kunnen wensen over de soms wel erg korte periode waarin werknemers van tevoren hun roosters bekend gemaakt krijgen (zie box Zuivelindustrie).

De Artw-evaluatie toont duidelijk de grenzen ten aanzien van de mogelijkheden om arbeidstijden af te stemmen op privé-omstandigheden van individuele werknemers. Arbeidstijdpatronen worden voor een groot deel gedictéerd door technologische en organisatorische kenmerken. 42% van de geënquêteerde werknemers verwacht dat het belang van de organisatie altijd doorslaggevend zal zijn als hij/zij zou willen overleggen over de eigen arbeidstijden; 10% denkt dat er hele-

maal geen overleg mogelijk is. Wel wijzen casestudy's op de trend dat leidinggevend in toenemende mate aan de vaste tijden van medewerkers 'rommelen' om tegemoet te komen aan privé-omstandigheden van werknemers. De Artw zou bij deze trend echter geen rol van betekenis spelen.

7.4.3 *Flexibilisering en medezeggenschap*

De Artw blijkt vooral succesvol te zijn ten aanzien van overige 'aandachtspunten' die de wetgever bij de invoering van de Artw heeft geformuleerd. Werkgevers weten geleidelijk de gehanteerde arbeidstijden te flexibiliseren. Vakbonden koppelen het vraagstuk van flexibilisering aan zeggenschap van werknemers in bedrijven, waarbij de overheid haar 'moderne noties van medezeggenschap' terug kan vinden (zie boxen Unilever, Grafimedia-sector, Bouwbedrijf).

Er zijn wel kanttekeningen te maken bij dit betrekkelijke 'succes'. Zo is al gewezen op de beperkte mate waarin daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de extra geschapen ruimte voor zelfregulering. Verder blijkt het complexe systeem van dubbele normen en clusters – die in relatie tot de genoemde aandachtspunten zijn ontwikkeld – door met name bedrijfsinterne werknemersvertegenwoordigers en kleine ondernemers niet te worden begrepen. Ook roept het gegeven dat de sociale partners weinig systematisch blijken toe te zien op handhaving van wettelijke standaardnormen de vraag op of het dubbele-normenstelsel in de praktijk nu wel zo goed werkt.

7.4.4 *Evenwichtig CAO-overleg?*

Het overleg zoals dat heeft plaatsgevonden aan de grote meerderheid van de onderzochte CAO-tafels, kan als 'constructief' worden beoordeeld. De belangen en argumenten van beide zijden zijn duidelijk op tafel gelegd en men heeft naar wegen gezocht om er samen uit te komen. Verder zijn de onderzochte CAO-onderhandelingen evenwichtig te noemen, omdat alle partijen veel kennis blijken te hebben van de Artw, er ruilprocessen plaatsvinden en er compromissen worden gesloten. Vakbonden blijken over het algemeen bereid bij zware bedrijfsbelangen de CAO-marges wat te verschuiven en stellen daaraan randvoorwaarden of eisen compensatie. Werkgevers geven in sommige gevallen toe aan vakbondswensen om verdere adv in te voeren als de CAO op andere punten wordt geflexibiliseerd. Ondanks dit algemene beeld, ontstaan soms patstellingen (zie box Zuivelindustrie).

7.4.5 Evenwichtig overleg op ondernemingsniveau?

De bedrijvenenquête laat zien dat maar liefst 90% van zowel de individuele werkgevers als de OR'en/pvt'en vindt dat er met de gehanteerde arbeids- en rusttijden in het bedrijf sprake is van een goede balans tussen werknemers- en bedrijfsbelangen. Ook is men binnen bedrijven over het algemeen tevreden over de besluitvorming over arbeidstijden: 87% van de bedrijfsleiding en 74% van de werknemersvertegenwoordigers vindt dat er sprake is van constructief/goed overleg. Dit beeld wordt bevestigd in de casestudy's, waaruit blijkt dat overleg over dit thema bijna altijd harmonieus verloopt en dat partijen tevreden zijn met de bestaande situatie. Toch kan men kritisch zijn over de kwaliteit van het overleg op ondernemingsniveau. Ten eerste blijkt dat ruim 60% van de personeelsvertegenwoordigers niet of maar beperkt op de hoogte is van de Artw. Dit percentage is zelfs nog aan de lage kant omdat uit de interviews blijkt dat men zichzelf in de enquête op dit punt wat overschat. Uit de 36 bedrijfsbezoeken komt naar voren dat slechts vijf ondernemingsraden redelijk goed op de hoogte zijn van hun bevoegdheden (openbaar vervoer, politie, grotere industriële bedrijven). Het gegeven dat de kennis van de ondernemingsraden inzake de Artw veel geringer is dan die van de bedrijfsleiding (40% versus 90%), vermindert de *countervailing power* van de werknemers.

Ten tweede kan men kritisch zijn over de rol van de personeelsvertegenwoordigers in de besluitvorming over arbeids- en rusttijden binnen bedrijven. Uit de *survey* blijkt dat in slechts 5% van de gevallen voorstellen van de bedrijfsleiding geheel of gedeeltelijk door de OR/pvt worden verworpen.⁸ In de bedrijvenenquête en casestudy's valt op dat ondernemingsraden weinig zelf het thema van de arbeidstijden op de agenda plaatsen en dat werkgeversvoorstellen over het algemeen zonder veel discussie door de werknemersvertegenwoordiging worden goedgekeurd. Illustratief is de casus waarin in een personeelsvergadering 'aan het eind van de vrijdagmiddag', na een korte uiteenzetting van de directeur, de aanwezige werknemers gelijk instemmen met het voorstel om integraal de normen van de overlegregeling te hanteren. In andere cases duurt de besluitvorming langer,

8 Uit ander onderzoek blijkt dat in 90% van de gevallen waarin overlegd wordt over arbeidstijden, overeenstemming wordt bereikt tussen ondernemer en OR (Bijlsma & Van het Kaar, 1999).

maar ook hier profileren ondernemingsraden zich vaak weinig en hebben bedrijfsbelangen vaak de overhand (zie box Overlegregeling binnen bedrijven). Ondernemingsraden gaan vaak snel mee met de visie van de bedrijfsleiding dat de belangen van klanten, patiënten of leerlingen centraal moeten staan.

In het verlengde van het bovenstaande punt, kunnen vraagtekens worden gezet bij de mate waarin de OR de belangen van het personeel behartigt. Uit de Artw-evaluatie blijkt dat maar liefst 39% van de werknemers problemen ondervindt als gevolg van de arbeids- en rusttijden. In relatie tot hun arbeidstijden klagen de werknemers het meest over hun lichamelijke en psychische gezondheid, over moeilijkheden bij het kunnen uitoefenen van hobby's en zorgtaken en het onderhouden van sociale contacten. Opmerkelijk is echter dat werknemersvertegenwoordigers in bedrijven in de gehouden interviews vaak geen relatie leggen tussen het arbeids- en rusttijdenbeleid in het bedrijf en thema's als gezondheid, werkdruk en zeggenschap van individuele werknemers. Maar liefst 90% van de personeelsvertegenwoordigers heeft een positief oordeel over de balans tussen werkgevers- en werknemersbelangen in de gehanteerde en geregelde arbeids- en rusttijden, terwijl slechts 54% van de werknemers hier positief over oordeelt. Frappant is dat in de bedrijvenenquête nogal wat cases zijn gesignaleerd waarin de OR in vergelijking tot de bedrijfsleiding positiever is over de mate waarin er binnen het bedrijf rekening wordt gehouden met de belangen van individuele werknemers (en dat er minder cases zijn aangetroffen waarin de werkgever positiever is dan de OR/pvt). Tot slot geeft ook de gesignaleerde onbekendheid van werknemers met het functioneren van 'hun' OR te denken. In de survey vult maar liefst een derde van de werknemers de antwoordcategorie 'geen mening' in bij de vraag naar de wijze van belangenbehartiging door hun vertegenwoordigers in het bedrijf. Hetzelfde is het geval bij de vraag naar de beoordeling van de wijze waarop werknemers worden betrokken in het overleg over arbeids- en rusttijden. Op basis van de onderzoeksgegevens kan men kritisch zijn ten aanzien van de vraag of ondernemingsraden wel voldoende representatief zijn en of ze wel voldoende met hun achterban communiceren.

De positie van de OR is ook niet gemakkelijk. Wat bijvoorbeeld te doen met overmatig overwerk in een bedrijf waarin de concurrentiepositie sterk onder druk staat, waar sprake is van personeelskrapte en waar personeelscategorieën werkzaam zijn die graag overwerkvergoedingen ontvangen? Voor vakbonden is het gemakkelijker dan

voor ondernemingsraden om in zo'n situatie te wijzen op de noodzaak van bescherming van werknemers en op het maatschappelijk belang om de werkdruk te beperken.

7.5 Conclusies

In deze slotparagraaf wordt de balans opgemaakt en wordt de vraag gesteld of de CAO en het niveau van de bedrijfstak als knooppunt van onze arbeidsverhoudingen, afneemt. Dat gebeurt vanuit de geschetste ontwikkelingen rond arbeidstijden aan de hand van de onderscheiden processen van decentralisatie, deconcentratie en empowerment.

7.5.1 *Deconcentratie en empowerment*

Om de aard van decentraliserende ontwikkelingen en de impact daarvan op ons stelsel van arbeidsverhoudingen beter te kunnen waarderen, is het nuttig onderscheid te maken in verschillende soorten processen. Kijkend naar arbeidstijden, laat dit hoofdstuk zien dat een groot deel van de toename van decentrale besluitvorming *niet* het gevolg is van terugtrekkende of flexibiliserende actoren op centraal niveau. In de afgelopen twintig jaren is de trend dominant dat binnen onveranderende kaders van wet en CAO in verhoogde mate gedifferentieerde afspraken over arbeidstijden worden gemaakt. Deze deconcentratie als gevolg van autonome processen op decentraal niveau wijst op het belang van *multi-level regulation* in ons stelsel van arbeidsverhoudingen (Madsen e.a., te verschijnen).

Verder is sprake van empowerment van decentrale actoren. De wetgever gaat in het decentrale overleg interveniëren door individuele werknemers nieuwe machtsmiddelen te geven (denk aan aanpassing arbeidsduur en verlof). Enigszins paradoxaal verwoord betekent dit dat de overheid haar ordenende rol in de arbeidsverhoudingen aantrekt en er aan de kant van de werkgevers centralisatie plaatsvindt met het doel individueel maatwerk te bevorderen.

7.5.2 *Georganiseerde decentralisatie*

Pas in de afgelopen jaren vindt meer decentralisatie plaats. Deze blijft sterk centraal geleid. Ten eerste omdat de flexibilisering van

wettelijke en CAO-normen gematigd is te noemen (en er tegelijkertijd normen worden aangetrokken) en sociale partners maar in beperkte mate decentralisatie-opties effectueren. CAO's blijken wederom taaie instituties en laten zich maar beperkt door de overheid sturen.⁹ Ten aanzien van arbeidstijden zijn het vooral de vakbonden die decentralisatie-mogelijkheden blokkeren, mede omdat decentralisatie op gespannen voet staat met werknemersbescherming. Ten tweede kan de decentralisatie sterk centraal geleid worden genoemd, omdat aan effectuering van decentralisering procedurele eisen worden gesteld in wet en CAO. Met Traxler (1995) kan dan ook worden gesproken van 'georganiseerde' decentralisering in ons stelsel van arbeidsverhoudingen, omdat decentralisering nauwelijks het gevolg is van verminderde organiserende capaciteiten van werkgeversverenigingen en vakbonden. Deze trend is vergelijkbaar met decentralisering in andere (continentale) Europese landen, die volgens Ferner & Hyman (1998) grotendeels de vorm heeft gekregen van 'controlled and co-ordinated devolution of functions from higher to lower levels of the system'.

Overigens is het eindpunt van meer decentralisering en toenemende differentiatie in arbeidstijdpatronen vanwege structurele ontwikkelingen in economie en maatschappij nog niet in zicht. Werkgeverswensen als uitbreiding van bedrijfstijden en flexibilisering van de arbeidsinzet blijven op de agenda en tenderen naar verdere decentralisatie. Ook de trend dat werknemers meer voorzieningen wensen om hun baan te kunnen combineren met andere (tijdelijke) werkzaamheden of omstandigheden in het leven, neigt naar verdere decentralisering en deconcentratie. Gezien de beleidsroute die de overheid en sociale partners momenteel volgen, ligt in de toekomst ook verdergaande empowerment van werknemers op microniveau voor de hand.

7.5.3 *De effecten van decentralisering*

Of de hoofddoelstellingen van de Artw beter worden bereikt met de gecreëerde decentralisatie, is moeilijk aan te tonen. Dat er spanning bestaat tussen VGW-bescherming en decentralisatie, is duidelijk. Ook is in dit hoofdstuk duidelijk geworden dat nevendoelestellingen als flexibilisering en maatwerk in bepaalde sectoren zijn gehaald,

9 Er kan een vergelijking worden gemaakt met de geringe respons van CAO-partijen op de verlaging van de wettelijk verplichte uitkeringen inzake de werknemersverzekeringen in de jaren tachtig en negentig (CAO's dichten namelijk massaal de door de overheid geslagen 'gaten').

gezien de stimulerende en ondersteunende werking van de wet in de richting van de sociale partners. Hierbij kan men kritisch zijn over de uitwerking van de Artw binnen bedrijven. In vergelijking tot het CAO-overleg, is het overleg binnen bedrijven heel wat minder constructief en evenwichtig. De spelregels die de overheid heeft gemaakt om binnen bedrijven gebruik te maken van de overlegregeling zijn in veel bedrijven niet bekend en/of worden niet nageleefd. Het beeld dat uit de Artw-evaluatie opdoemt, is vergelijkbaar met recente onderzoeken rond het functioneren van interne medezeggenschap. Zo is er eerder gewezen op de beperkte maatschappelijke betrokkenheid van ondernemingsraden (Van Beckhoven & Mevissen, 1996), op de dominantie van 'ondernemingsgebonden' ten opzichte van 'werknemersgebonden' onderwerpen (Klein-Hesselink & Evers, 1994) en op het soms gebrekkig contact tussen OR en achterban (Van het Kaar, 1999, p. 69).

7.5.4 *De toekomst van de CAO*

Neemt de bedrijfstak nu als knooppunt van arbeidsverhoudingen in betekenis af, zoals Nagelkerke en Wilthagen in het eerste hoofdstuk suggereren? Kijkend naar de casus van arbeidstijden, lijkt de flexibilisering van CAO-bepalingen, de beperkte controle van vakbonden op naleving van de regels en de terughoudendheid van CAO-partijen in het opnemen van nieuwe substantiële afspraken over arbeidstijden, deze stelling te bevestigen. Toch ben ik geneigd de vraag op basis van de Artw-evaluatie ontkennend te beantwoorden. Ten eerste omdat de CAO-partijen zeer gematigd dereguleren en de flexibiliseringsmogelijkheden van de Artw sterk inperken. Ten tweede omdat de sociale partners op bedrijfstakniveau nieuwe regels over arbeidstijden invoeren, wat erop duidt dat de CAO nog niet dood is. Voor een groot deel betreffende de nieuwe CAO-bepalingen procedurele regels om het spel op decentraal niveau te sturen. De trend dat met empowerment van ondernemingsraden en/of individuele werknemers vanuit CAO-niveau de decentrale besluitvorming wordt gestimuleerd en gestuurd, is ook op andere terreinen gaande, waaronder het opleidings- en loopbaanbeleid (Tros, 2001). Als het CAO-boekje minder een 'bijbel' en meer een hand- of werkboek gaat worden, wordt de betrokkenheid van de actoren op microniveau ten aanzien van die CAO gestimuleerd. Hierdoor worden CAO's beter ingebed in de praktijk binnen bedrijven, waardoor de ambitie van de CAO-partijen om knooppunt te zijn van de arbeidsverhoudingen beter kan worden waargemaakt. De strategische keuze die sommige bonden in deze

richting maken, is mijn inziens een goede, temeer omdat er vaak geen alternatief is (zie ook Van der Meer & Smit, 2000; Korevaar, 2000; FNV, 2001). Een belangrijke voorwaarde voor succes is wel dat men zich op microniveau volgens de spelregels zoals zijn neergelegd in de CAO, gedraagt. Verder toont recent onderzoek – in dit geval over flexibele beloning – aan dat de sturingscapaciteiten van niet-verplichtende CAO-regels beperkt zijn (Koolmees & Russo, 2001).

De Artw-casus laat zien dat er grenzen zijn aan decentralisering naar het ondernemingsniveau. De decentralisering zoals die in de Artw is vormgegeven, blijkt voor veel ondernemingsraden en sommige, veelal kleine, ondernemers te complex. Verder nemen veel ondernemingsraden de gecreëerde mogelijkheden weinig actief ter hand en lijkt het functioneren en de representativiteit van ondernemingsraden voor verbetering vatbaar. Maar deze problemen kunnen mijns inziens niet worden opgelost door een terugkeer naar uniformering en centraal dirigisme. In veel gevallen is er namelijk geen werkbaar alternatief. We hebben immers te maken met de structurele ontwikkeling dat de omstandigheden en belangen van zowel ondernemers als van werknemers in toenemende mate differentiëren. Wel zijn er belangrijke keuzen te maken in de vormgeving van decentralisering. Een strategie van centraal geleide decentralisering in combinatie of ruil met empowerment van werknemers in bedrijven, lijkt reëel. De Artw-casus leert ons dat deze trends gepaard zullen moeten gaan met het verbeteren van informatieverstrekking en het aanleren van onderhandelingsvaardigheden van decentrale actoren om beter opgewassen te zijn tegen meer gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen. Samenwerking tussen vakbonden en ondernemingsraden is bijvoorbeeld nog sterk te verbeteren. Het was opmerkelijk om, als onderzoeker bij de Artw-evaluatie, van alle (vijf) bezochte ondernemingsraden in bedrijven met een eigen onderneming-CAO te horen dat zij nauwelijks betrokken zijn geweest bij het CAO-overleg over arbeidstijden na de invoering van de Artw. Beleidsdiscussies en ervaringen in nieuwe sectoren als in de ICT-sector (zie Van Liempt en Van Uffelen in hoofdstuk 3) zijn in de praktijk nog geen gemeengoed. De vakbeweging zal mijn inziens sterker in ons stelsel van arbeidsverhoudingen worden ingebed als zij ondernemingsraden meer laat participeren bij de totstandkoming en uitwerking van CAO's, als zij ondernemingsraden meer begeleidt bij de invulling van wet en CAO's en als zij leert van ervaringen van gedecentraliseerde regelingen in de praktijk. Deze geluiden zijn al veel langer te horen, maar stuiten blijkbaar nog steeds op hardnekkige instituties uit het verleden.

Ook voor onderzoekers op het terrein van de arbeidsverhoudingen is uit deze casus een les te leren. De Artw-evaluatie is een voorbeeld van een studie waarin gepoogd is meerdere niveaus van overleg en regelgeving met elkaar in verbinding te brengen. Naarmate de wet en de CAO's in ons land minder detaillistisch de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bepalen, zal evaluatie van de praktijk op microniveau steeds belangrijker worden.

8 Epiloog: een nieuw mozaïek van arbeidsverhoudingen?

Dr. A.G. Nagelkerke en dr. A.C.J.M. Wilthagen

Als men de in dit boek beschreven ontwikkelingen in sectorale arbeidsverhoudingen tezamen neemt in een poging nieuwe patronen te ontwaren, dan moet men bedenken dat het hier om een zeer beperkte uitsnede van de Nederlandse economie gaat. Men kan derhalve niet generaliseren, maar slechts indiceren. Er zijn meer studies nodig van sectoren, subsectoren en ondernemingen om scherp de veranderende grondpatronen van de arbeidsverhoudingen in het vizier te krijgen (vgl. Van der Meer & Smit, 2000; Huiskamp et al., 2002). In deze studie wordt daartoe een bijdrage geleverd.

In het eerste hoofdstuk zijn schematisch twee clusters van algemene ontwikkelingen benoemd, van respectievelijk economisch-technologische en sociaal-culturele/politieke aard, die in onze visie de arbeidsverhoudingen in de richting dwingen en dringen van met name decentralisatie, differentiatie, flexibilisering en internationalisering. Als een eerste gevolg daarvan wordt een grotere sociale ongelijkheid voorzien, niet per se langs de lijn van de klassieke kapitaal-arbeid tegenstelling, maar veeleer in de vorm van een bredere maatschappelijke differentiatie. Op en buiten de arbeidsmarkt verschijnen in toenemende mate uiteenlopende groepen met dito belangen en (machts- en sociaal-economische) posities. Ook een verschuiving van het zwaartepunt van belangenbehartiging, weg van de bedrijfstak of sector naar plaatselijke onderhandelingen en meer individuele keuzen, een heroriëntatie van belangenorganisaties op hun functioneren, alsmede een verminderde sociaal-politieke betekenis van het centrale overleg worden als plausibel gezien. Dat geldt, ten slotte, ook voor de Europese integratie die enerzijds tot beleidsconcurrentie aanzet, maar anderzijds als primair economisch project vanuit concurrentieoverwegingen daaraan juist grenzen stelt en tevens door sociale regelgeving langzaam de autonomie en eigenheid van het Nederlandse (arbeids)recht en het institutioneel kader van de arbeidsverhoudingen vermindert.

Vanuit deze algemene schets is de auteurs gevraagd naar de arbeidsverhoudingen in de sectoren te kijken. Het gaat daarbij met name om de vraag naar veranderingen in structuren, de regels en de

interne verhoudingen, met speciale aandacht voor de collectieve arbeidsovereenkomst naar inhoud en vorm. Bovendien is de auteurs verzocht de belangrijkste oorzaken voor de geconstateerde veranderingen en ontwikkelingen in beschouwing te nemen. Houdt men rekening met de eerdergenoemde beperkingen, dan kan uit de voorgaande hoofdstukken een aantal interessante, zij het voorzichtige en voorlopige conclusies worden getrokken.

8.1 Decentralisatie en differentiatie alom

In alle sectoren zijn decentralisatie en differentiatie zonder enige twijfel majeure ontwikkelingen. Hoewel het hier verschillende ontwikkelingen betreft, waarbinnen weer verschillende aspecten kunnen worden onderscheiden (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 7 met betrekking tot decentralisatie), liggen ze in elkaars verlengde. Decentralisatie maakt meer differentiatie mogelijk, terwijl differentiatie, vanuit een perspectief van regulering bezien, moeilijk zonder decentralisatie kan.

Wat betreft decentralisatie is erop te wijzen dat in alle beschreven sectoren de CAO-structuur is veranderd. CAO's zijn gesplitst of qua vorm veranderd, er zijn meer ondernemings-CAO's gekomen en inhoudelijk wordt steeds meer aan lagere niveaus ter invulling overgelaten. Daarbij komt steeds vaker de onderneming in zicht en met de à la carte-CAO's zelfs ook het individu. Dat geldt zeker voor de drievoudig gelaagde onderhandelingen in de grafimedia-sector, maar ook voor de nog prille onderhandelingscultuur in de sector zorg en welzijn, en, langzaam maar zeker, ook voor het CAO-overleg in de bouw en in de 'genormaliseerde' publieke sector. De studie van Tros (hoofdstuk 7), waarin de regulering van de arbeids- en rusttijden centraal staat, laat eveneens zien dat decentralisatie de trend is, maar geeft tegelijkertijd aan dat het feitelijk gebruik van nieuwe keuzemogelijkheden voornamelijk relatief beperkt is. De vaak als complex ervaren nieuwe regelgeving, waarmee wordt beoogd in te spelen op de sociale en economische diversiteit, is daaraan mede debet. Aldus lijkt sprake van een decentralisatieparadox.

De informatie- en communicatietechnologiesector (ICT-sector) is zeer sterk gericht op individuele keuzemogelijkheden, maar omdat het een ontlukend CAO-gebied is, kan men hier niet goed van decentralisatie spreken. Eerder is sprake van het tegendeel, maar de beweging in de sector is wel richting CAO's, welke in vergelijking met die in de andere sectoren als zeer 'decentraal' kunnen worden aangeduid.

Ook het onder de grafimedia-CAO komen van voorheen CAO-loze (sub)sectoren kan als een belangrijke kanttekening bij de decentralisatieontwikkeling worden gezien. Dat geldt in zekere zin ook voor de sterkere politieke regie in met name de rijksoverheidssectoren sinds het conflict over de politie-CAO begin 2000. Van een 'doordecentralisatie' naar departementen, afzonderlijke gemeenten, provincies, waterschappen, politieregio's, basisscholen of parketten is nog geen sprake, al wordt in het onderwijs daaraan wel gewerkt.

De vaststelling in het eerste hoofdstuk dat de bedrijfstak/sector als knooppunt van arbeidsverhoudingen in betekenis afneemt, moet na lezing van de hoofdstukken van een nuance worden voorzien. Niet zozeer de zojuist gemaakte kanttekeningen geven daartoe aanleiding, maar veeleer de constatering dat de rol van het bedrijfstakoverleg een andere geworden is. Waren lange tijd bedrijfstak-CAO's prescriptief en uniformend, nu bieden ze in toenemende mate procedurele en faciliterende kaders voor gedifferentieerde uitwerking (maatwerk) op lagere niveaus. In een aantal gevallen 'empoweren' ze, aldus Tros, ondernemingsraden en individuele werknemers. In de grafimedia-sector bijvoorbeeld nemen daardoor op bedrijfsniveau de contacten tussen werkgever en werknemers toe en moeten ook de verschillende personeelsgroepen met elkaar tot afspraken komen. Aldus wordt als het ware vanuit de bedrijfstak in toenemende mate een netwerk van onderhandeling en overleg geconstrueerd, waarbij de mate waarin arbeidsvoorwaarden op de verschillende niveaus worden vastgelegd zowel afhankelijk is van de (institutionele) erfenis van de sector als van de gepercipieerde noodzaak bestaande kaders open te breken.

Dit 'moderniseringsproces' is in alle hier onderzochte sectoren aan de gang. Als gevolg daarvan verdwijnt in de 'oudere' sectoren een aantal traditionele, bedrijfstakeigen figuren en collectieve regels. In het oog springen bijvoorbeeld de plaatselijke vakbondsman in de bouw en de collectieve wintersluiting in een deel van de bouw, de 'closed shop' in wat tot voor kort de grafische sector heette en, zoals Moll aangeeft, delen van het collectief arbeidsrecht voor ambtenaren in de publieke sector. In dat moderniseringsproces gaan de regels, overlegvormen en arbeidsverhoudingen in de bedrijfstak, zoals Van der Meer stelt, lijken op wat elders gemeengoed is.

Gezien het proces van decentralisatie en differentiatie lijkt dat paradoxaal, maar men moet daarbij enkele ontwikkelingen in het oog houden. Ten eerste is er de tendens om allerlei regelingen, dus ook bijzondere bedrijfstakregelingen, nader op hun efficiëntie te onder-

zoeken. Er is in die zin een gelijkschakeling tussen regels en structuren aan de gang op grond van wat in het eerste hoofdstuk als de 'economisering van de normen en waarden rond arbeid' is aangeduid. Meer dan vroeger moet sociale regulering eerst en vooral een economische toets passeren. En zo kunnen sommige traditionele collectieve 'goederen' c.q. collectieve regels juist ook blijven bestaan als ze als economische voordelig worden gezien, zoals uit het hoofdstuk over de grafimedia-sector blijkt, of ook nieuwe 'eigen' collectieve instrumenten en bepalingen het licht zien, zoals art. 35b van de bouw-CAO dat twee betaalde scholingsdagen aan 'alle' werknemers toekent. In veel gevallen zijn werkgevers en werknemers zich ervan bewust dat standaardregelingen financieel-economisch aantrekkelijker zijn (vanuit het oogpunt van transactiekosten) dan maatwerkregelingen.

Een tweede oorzaak van de geconstateerde mix van 'eenheid en verscheidenheid' is de verandering die wettelijke collectieve regelingen, zoals die van de sociale zekerheid, hebben doorgemaakt en nog steeds doormaken. Deze veranderingen treffen alle sectoren, een belangrijke reden waarom in bijna alle sectoren tamelijk gelijksoortig wordt gereageerd, zoals bij de reparatie van het zogenoemde WAO-gat het geval was. Toch zou men zich juist ook kunnen voorstellen dat de vermindering of verandering van wettelijke regelgeving ruimte schept om op basis van uiteenlopende omstandigheden geheel eigen regels te ontwerpen. Dat gebeurt dus weinig. Daaruit valt af te leiden dat de geconstateerde overeenkomsten tussen sectoren niet zozeer meer worden opgelegd, laat staan afgedwongen, door centrale afspraken, maar het resultaat zijn van een proces waarin sectoren elkaar in het licht van centrale veranderingen nauwlettend in de gaten houden. Een zekere coördinatie van de eisen voor de collectieve onderhandelingen speelt daarbij nog steeds een rol.

De tegenwoordige diversiteit van regels in (sub)sectoren en ondernemingen is er een gebaseerd op grondgedachten die 'vrij algemeen' vanuit maatschappelijke discussies naar boven komen. Zo bevatten veel CAO's afspraken over de afstemming van werk en privé, arbeidstijdverkorting, employability, enz., die elk overal naargelang de omstandigheden verschillend worden vormgegeven, maar navolging van trendsettende CAO's is hierbij zeker aan orde. Navolging was er vroeger ook, alleen was er toen grotendeels sprake van min of meer automatische 'copy and paste' van de meestal uniforme afspraken en regelgeving. Tegenwoordig gebruikt men uit de voorloplopende CAO's wat men nodig heeft en geeft men dat vervolgens op een eigen manier vorm. Dat zich daarbij gelijksoortige ontwikkelingen voordoen, en dat de differentiatie beperkt blijft, heeft meer te maken met de in-

vloed van ‘best practices’, in economische en sociale zin, dan met centrale regie. En ten slotte kennen ‘gedifferentieerde’ groepen niet-temin een gelijksoortigheid aan problemen, waarbij vooral de urgentie verschillend is – bijvoorbeeld ten aanzien van tijndeling, werkdruk, taaktoedelingen, gezagsrelaties, man-vrouwverhoudingen, de combinatie van arbeid en zorg, scholingsbehoeften, sociale zekerheid, pensioenen, enz.

Al met al stuiten decentralisatie en differentiatie niet alleen op wettelijk en collectief vastgestelde grenzen – zoals het primaat van vakbonden bij onderhandelingen over primaire arbeidsvoorwaarden – maar worden deze ontwikkelingen ook door condities op en door de lagere niveaus van het stelsel van arbeidsverhoudingen zelf begrensd.

8.2 Vakbeweging en werkgevers

Als men de verhoudingen tussen de partijen in de bestudeerde sectoren onder de loep neemt, dan valt op dat de vakbonden zich in de jaren negentig volop hebben ingezet om de decentralisatie en differentiatie, evenals de flexibilisering, te ‘structureren’. Gezien de centralistische traditie van de vakbeweging in de naoorlogse jaren, is dat een duidelijke kentering, een kentering die samenhangt met de sterke verzwakking van de vakbeweging vanaf het begin van de jaren tachtig. Pijnlijk werd toen de vakbeweging, geconditioneerd als ze was door coördinatie van bovenaf en collectivistische afspraken, geconfronteerd met ledenverlies, verslechterend imago en afname van institutionele macht. De decentralisatie bood echter mogelijkheden om een hoeveelheid oude veren af te schudden.

De meeste sectorstudies laten zien dat de vakbonden vanaf het begin van de jaren negentig flexibel inspelen op de mogelijkheden van decentralisatie. In de sterk antivakbondsgezinde ICT-sector krijgen ze eindelijk een voet tussen de deur en groeit het aantal werknemers onder een CAO, terwijl ook recent het aantal CAO's in die sector toeneemt. De sector heeft na een turbulente periode van fusies en overnames kennelijk behoefte aan consolidatie, waarbij regulering via CAO en vakbond toegevoegde waarde heeft en transactiekosten beperkt houdt. De bonden spelen in die sector sterk in op wat werkgevers en werknemers willen: zoveel mogelijk eigen keuzes maken. De wijze waarop de, inmiddels juridisch tot CAO omgedoopte ‘arbeidsvoorwaardengids’ van Origin tot stand is gekomen, is hiervan een treffende illustratie (zie hoofdstuk 3).

Ook in de grafimedia-sector speelt de vakbeweging een goede kaart. De dreiging van het uiteenvallen van de grafische CAO heeft mede door creatief en flexibel opereren van de vakbonden geleid tot een nieuwe CAO-structuur waarin niet alleen veel ruimte is voor onderhandelingen op drie verschillende niveaus, maar ook voor nieuwe partijen die vroeger niet onder de CAO vielen. Ofschoon ook de werkgeversorganisaties volop aan de nieuwe grafimedia-CAO hebben meegewerkt, hebben zij het veel moeilijker gehad. Zij hebben intern veel moeite gehad de gelederen te sluiten, wat ook geldt voor de bouw en de sector zorg en welzijn, waar, zoals Vos, Strating en Plessen schrijven, de grote koepelorganisatie NZF eind jaren negentig volledig in zelfstandige delen uiteenvalt. Hierbij is sprake van een welhaast natuurlijk proces van branchescheiding, nadat de overheid zichzelf op afstand heeft gezet. In de drie beschreven marktsectoren echter worden de interne werkgeversstrubbelingen in belangrijke mate veroorzaakt door de groeiende tegenstelling tussen grote en kleine bedrijven. Kleine bedrijven ondervinden meer concurrentie dan grote bedrijven, zijn vaak minder goed in staat tot technologische vernieuwingen of andere investeringen en zijn voor werk vaak afhankelijk van de grote bedrijven.

In de grafimedia-sector dreigden de kleine ondernemingen een eigen CAO af te sluiten, in de IT is vooral in de vele kleine bedrijven de weerstand tegen vakbonden en CAO's groot (hoewel tanende), terwijl in de bouw de vele kleine bedrijven anders dan het grootbedrijf behoefte blijken te hebben aan collectieve voorziening van zaken als scholing, onderzoek en ontwikkeling, arbeidsrust, enz. Meer dan elders zijn in laatstgenoemde sector de kleine bedrijven sterk afhankelijk van de grote hoofdaannemers, terwijl zij ook toenemende concurrentie ondervinden van de groeiende groep zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers). Bovendien treedt er volgens Van der Meer een waterscheiding op tussen groot en klein met betrekking tot de manier waarop zij hun toegevoegde waarde realiseren. De grote bedrijven coördineren steeds vaker het bouwproces waarbij ze de feitelijke bouwactiviteiten uitbesteden. Om die redenen is bij de hoofdaannemers het aandeel van het uitvoerende, technische en administratieve personeel toegenomen ten opzichte van het bouwplaatspersoneel. Deze ontwikkelingen zullen ongetwijfeld op niet al te lange termijn consequenties hebben voor structuur en inhoud van de grote bouw-CAO.

In de publieke sector speelt de groot-kleinproblematiek niet, of nog niet. Hier bestaan sinds het protocol sectoralisatie (1993) inmiddels twaalf zogenoemde sector-CAO's, waarvan vijf bij het onderwijs. Enkele sectoren zijn qua aantallen werknemers klein, zoals de

rechterlijke macht, de waterschappen, de academische ziekenhuizen en de onderzoekinstellingen, andere daarentegen erg groot, zoals de rijksoverheid, het primaire en secundaire onderwijs en de gemeenten. In die laatste sectoren zou men de groot-kleincontroverse ook kunnen tegenkomen: grote versus kleine gemeenten, grote versus kleine departementen of grote versus kleine scholen. Niettemin hoort men hier niet van. Wellicht is het gebrek aan een selecterende markt hieraan debet; bijna alle middelen komen uiteindelijk direct of indirect uit de overheidskas.

In de sector zorg en welzijn lijkt, als we op hoofdstuk 5 mogen afgaan, het onderscheid naar grootte eveneens niet tot tegenstellingen te leiden. Ook hier speelt de financiering door de overheid mogelijk een rol. Recente maatregelen ter bevordering van meer marktwerking evenals het uiteenvallen van de grote CAO-ziekenhuiswezen, kunnen evenwel de concurrentie binnen de sector doen opvlammen, wat uiteenlopende repercussies kan hebben voor grote en kleine bedrijven.

Meer in het algemeen is te stellen dat de decentralisatie in de jaren negentig bijdraagt aan de verscherping van de tegenstelling tussen grote en kleine bedrijven. Vroeger waren veel bedrijfstak-CAO's zogenoemde standaardakkoorden, dat wil zeggen dat van de afspraken niet of slechts onder condities mocht worden afgeweken. Gevolg daarvan was dat een bedrijfstak-CAO meestal ook een compromis was, bedoeld om de zwakke sectoren en bedrijven te sparen en de sterkere niet te zeer te frustreren op de arbeidsmarkt. Dit karakter gaat langzaam maar zeker verloren. Als dit proces doorgaat, en meer loonelementen op lagere niveaus invulling krijgen, dan kan het ene bedrijf mogelijk het andere niet meer in arbeidsvoorwaarden volgen, zeker als er uit dezelfde, krappere arbeidsmarkt moet worden gerekruteerd. Niet zozeer tussen groot en klein geeft dat problemen, maar vooral binnen de groep kleine bedrijven waar de concurrentie groter is. Het voorbeeld van de tegensputterende kleine grafische bedrijven bij de dreigende invoering van arbeidstijdverkortings spreekt in dit opzicht boekdelen (zie hoofdstuk 2).

Mogelijk stellen de Nederlandse verhoudingen, waarbinnen men traditioneel wars is van grote sociale ongelijkheid, ook in het vooruitzicht van dergelijke ontwikkelingen een grens aan decentralisatie. In dit opzicht kan in de verschillende bijdragen, ofschoon niet altijd expliciet, de noodzaak worden gelezen dat, behoudens voor grote ondernemingen, vanuit de hogere niveaus van de arbeidsverhoudingen duidelijke procedurele kaders moeten worden aangegeven voor het CAO-werk op lagere niveaus. In onze visie past daarbij wellicht

ook een (minimale) vastlegging van de belangrijkste materiële arbeidsvoorwaarde, het loon.

8.3 Veranderingsfactoren

In alle beschreven sectoren is men in de afgelopen jaren bezig geweest, en is men nog steeds bezig, om antwoorden te vinden op veranderende omgevingsfactoren. In de marktsectoren zijn voor de arbeidsverhoudingen vooral technologische en economische ontwikkelingen belangrijk geweest, maar ook sociaal-politieke en culturele factoren die in het bijzonder de twee andere (semi-)publieke sectoren hebben gestuurd, hebben invloed gehad.

De ICT-sector heeft door nieuwe technologieën een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Van Liempt en Van Uffelen hebben zich in hoofdstuk 3 beperkt tot de branches software en diensten, die qua omzet in Nederland ongeveer 44% van de totale ICT-sector uitmaken. In deze jonge tak van de ICT-sector domineren kleine bedrijven, die vaak komen en gaan, is er krapte aan personeel, wat ook blijkt uit een hoge arbeidsmobiliteit, en de technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat bij alle concurrentie samenwerking een grote noodzaak is. Het is een vrijbuiterswereld waarin de relaties tussen werkgever en werknemer directer en minder hiërarchisch zijn, hoge (en snel veranderende) eisen worden gesteld aan het vakmanschap, en bij gevolg, de arbeidsverhoudingen weinig zijn geïnstitutionaliseerd. Ook ziet men de invloed van de economie als in de loop van 2000 de sector in zwaar weer terechtkomt en de arbeidsschaarste terugloopt. Dan begint het aantal ondernemings-CAO's toe te nemen, terwijl ook wordt gesproken over het 'AVV-en' van de enige bedrijfstak-CAO, die in de hardwaresector.

In de vanouds sterk geïnstitutionaliseerde bouwnijverheid gaan de veranderingen in de arbeidsverhoudingen langzamer. Maar ook hier zijn er sterke impulsen van buiten de sector die daarop aansturen. In deze sector worden de veranderingen vooral in gang gezet door een aantal Europese sociaal-economische en politieke ontwikkelingen. De relatief beschutte positie van de bouw in het licht van de internationale concurrentie is door Europese mededingingsregels alsmede sociale richtlijnen (vrije mobiliteit van arbeid, kapitaal, goederen en diensten; detachering) steeds meer geërodeerd. Daarnaast zijn ook technologische ontwikkelingen van belang geweest, evenals economische, zoals de veranderende preferenties van consumenten. Door een groeiende 'prefab'-productie industrialiseert het bouwproces

steeds verder. Bouwprojecten worden tegenwoordig met hoge snelheid in elkaar gemonteerd, waarbij de bouwproducten, op basis van de wensen van opdrachtgevers, minder generiek en meer specifiek van karakter worden. De bouwmarkt is veranderd van een aanbiedersmarkt in een vragersmarkt. Bij dit alles verandert ook het vakmanschap van inhoud en niveau, is vaker sprake van indirecte arbeid, terwijl, aldus Van der Meer, meer eisen worden gesteld aan technische en sociale en communicatieve vaardigheden. Ten slotte, is ook de sterke opkomst van de eerdergenoemde ZZP'ers in deze sector opvallend. ZZP'ers hebben vaak karakteristieken die liggen tussen die van zelfstandig ondernemer en werknemer. Daarmee is ook de invloed merkbaar van (andere) sociaal-culturele en politieke factoren.

In de studie over de sectorale ontwikkelingen in de grafimedia-sector valt de overweldigende invloed van technologische ontwikkelingen op, waaronder in het bijzonder de digitalisering van grafische processen. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot vervaging van de grenzen tussen traditioneel grafische werkzaamheden en tussen grafische sectoren. Daardoor ontstond met name door toetreding van nieuwe niet-grafische bedrijven een scherpe concurrentie voor grafische producten en groeide de noodzaak tot ontwikkeling van andersoortig vakmanschap dan gebruikelijk in de sector. De grafische sector veranderde van een zelfstandige en gesloten branche in een geïntegreerd onderdeel van de media- en informatie-industrie, ontwikkelingen die noodzaakten tot grondige aanpassing van de bestaande CAO en CAO-structuur. Dit is gebeurd door intensief overleg van vele betrokkenen, waarbij door een nieuwe vormgeving van decentralisatie de eenheid in de sector behouden is. Van belang hier is dan ook, zoals Leisink en Leisink constateren, dat de modernisering, uiteindelijk het samenspel is geweest van technologisch-economische ontwikkelingen en de erfenis van goede sociaal-culturele verhoudingen.

Voor de beide collectieve sectoren geldt dat sociaal-politieke en economische factoren en argumenten de doorslag hebben gegeven in de verandering van de arbeidsverhoudingen. Zonder de afschaffing door de overheid van haar exclusieve prerogatieven ten aanzien van de bepaling van de arbeidsvoorwaarden, waren in de publieke sector geen 'normale' arbeidsverhoudingen ontstaan. Maar de geesten waren er rijp voor, ideeën over ordening en over de rol van de overheid evenals over de ambtenarenstatus en de werking van de arbeidsmarkt hebben uiteindelijk geleid tot met de markt vergelijkbare arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Ook in de sector zorg en welzijn gebeurde dat pas toen de over-

heid zich ging beperken tot de vaststelling van de jaarlijkse overheidsbijdrage in de arbeidskosten (OVA) en over de voorzieningen per sector meerjarenafspraken werden gemaakt. Dat daarna in deze sector de decentralisatie versneld inzette, kwam mede door economische factoren, waaronder ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Met name de krapte op de arbeidsmarkt is hier de drijvende kracht geweest.

8.4 De toekomst van de CAO

Per saldo zijn in de afgelopen tien à vijftien jaar in de beschreven sectoren meer werknemers onder een CAO komen te vallen. Dat geldt met name voor de grafische sector en de ICT-sector. In de publieke sector, de sector zorg en welzijn en de bouwnijverheid is de dekingsgraad hoog gebleven. De groei van het aantal werknemers onder een CAO is in drie sectoren gepaard gegaan met een toename van het aantal CAO's, soms nieuwe zoals in de ICT-sector, soms als uitvloeisel van de splitsing van grote CAO's, zoals bij de overheid en in de sector zorg en welzijn. Dat laatste is overigens ook in de banksector het geval geweest, zoals in hoofdstuk 7 wordt aangegeven. De decentralisatie brengt ook met zich mee dat, hoewel langzaam, steeds meer actoren bij de totstandkoming van de CAO betrokken worden. Vroeger sloten vakbonden met werkgeversorganisaties of met een (grote) werkgever een akkoord, dat in geval van een bedrijfstak-CAO algemeen verbindend kon worden verklaard. In toenemende mate zijn tegenwoordig ondernemingsraden en/of andere personeelsvertegenwoordigingen zowel bij de voorbereidingen als bij de inhoudsbeoordeling van CAO's in de ondernemingen betrokken, ook al gaat dat lang niet altijd op soepele wijze.

De toenemende actieve betrokkenheid van andere partijen is overigens nog maar beperkt ingevoerd in de publieke sector, waar het proces van doordecentralisatie nog moet beginnen. Ook in de zorg- en welzijnssector alsmede de bouw staat dit proces nog in de kinderschoenen. De grafimedia-sector ligt duidelijk voorop. De nieuwe structuur biedt op verschillende niveaus onderhandelingsmogelijkheden, waarbij ook niet-vakbondsleden op ondernemingsniveau aan de invulling, en daarmee aan de totstandkoming van de CAO kunnen bijdragen. Anders ligt dit in de met weinig collectieve tradities uitgeruste ICT-sector, waar ondernemingsraden zelf arbeidsvoorwaardenovereenkomsten afsluiten. Hiervan lijkt men, aldus Van Liempt en Van Uffelen, steeds meer terug te komen. In toenemende mate gaan

in die sector ondernemingsraden samen met vakbonden de mogelijkheden van geschikte afspraken met de werkgevers exploreren.

De in sommige economenkringen in het begin van de jaren negentig levende opvatting dat de CAO een versleten, want economisch inefficiënte, institutie is, die steeds meer terrein gaat verliezen in een toenemend flexibel, individualiserend en op markteconomische waarden gericht arbeidsbestel, wordt door de beschreven sectorale ontwikkelingen gelogenstraft. De collectieve arbeidsovereenkomst blijkt springlevend en functioneert nog steeds als een integrerend kader, zoals Leisink en Leisink terecht opmerken. Niettemin ondergaat dat kader een karakterschuiving of, zo men wil, een functieverandering. Sociale bescherming lijkt bij alle welvaart en wet- en regelgeving aan betekenis in te boeten, de combinatie van flexibiliteit en zekerheid wordt belangrijker. Het gaat minder om uniforme afspraken voor grote groepen werknemers, doch juist om gedifferentieerde regels voor ondernemingen, afdelingen of zelfs individuele werknemers. De oude banden binnen bedrijfstakken en werksituaties zijn losser geworden, en daarmee ook het saamhorigheidsgevoel voor die grotere verbanden. Daarvoor in de plaats komt een luidere articulatie van groepsbelangen en individuele belangen die, waar mogelijk, flexibel door de CAO wordt geacommodeerd. In die zin heeft de sociale beschermingsfunctie van de CAO terrein prijsgegeven aan de economisch-instrumentele functie.

Vanuit die optiek kan men zich afvragen of het algemeen verbindend verklaren (en wellicht ook art. 14 Wet CAO) ook in de toekomst een relevante rechtsregel zal blijken. CAO's worden toenemend passend gemaakt voor kleinere groepen werknemers en bieden werkgevers en werknemers meer zekerheid en flexibiliteit dan de vroegere al of niet ge-AVV-de CAO of de methode van individuele onderhandelingen. De op dit punt nog angstvallige vakbonden zouden dan ook duidelijk de voordelen van hun CAO-methode aan leden en niet-leden en aan werkgevers moeten laten zien. En dat betekent niet een omslag naar economische eenzijdigheid, maar het zoeken van een balans tussen looncoördinatie en individuele en bedrijfsmogelijkheden en -wensen; een balans ook tussen maatschappelijke en groeps- en individuele belangen.

Ten slotte, in de hoogtijdagen van de ideologische controverses tussen werkgevers en werknemers, was naast sociale bescherming ook pacificatie door de CAO zeer belangrijk. In de huidige meer zakelijke verhoudingen is het belangrijker geworden dat de CAO faciliteert en zekerheden paart aan flexibiliteit. Beide genoemde functies legitimeerden vroeger de CAO als een onwrikbaar, uniform en

hoofdzakelijk 'loonregels' bevattend boekwerk. Nu daarentegen geeft de CAO op gedifferentieerde wijze vorm aan de samenhang van taken en beloningen en wensen en noodzakelijkheden. Daarmee sluit de CAO ook aan op de nieuwe flexibele arbeids- en productiestructuren in ondernemingen die zijn gebaseerd op ICT, economisch-structurele ontwikkelingen en nieuwe organisatie-sociologische concepten. En, als de economische betekenis van de CAO meer voorop komt te staan, zijn gelijkschakeling en uniformiteit niet langer een positieve waarde.

8.5 Slot

Afsluitend kunnen we stellen dat de sectorstudies en het evaluerende onderzoek naar arbeidstijden in sectoren, voorzover maatgevend, een in groeiende mate geschakeerd beeld laten zien van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. De decentralisatie en flexibilisering nemen nog steeds toe, zij het wellicht in afnemend tempo, en daarmee neemt ook de differentiatie van regelingen en afspraken toe. Tot zo'n vijftien jaar geleden vertoonde het Nederlandse patroon van arbeidsverhoudingen veel gelijkvormige vlakken en tamelijk gelijksoortige kleuren met slechts hier en daar wat kleine, opvallende vormen en uitspringende tinten. Nu gaat, zoals we in het eerste hoofdstuk suggereerden, het patroon van arbeidsverhoudingen inderdaad steeds meer op een mozaïek lijken. Binnen dat mozaïek herkennen we echter nog veel gelijkvormige en deels vertrouwde figuren. Naast verscheidenheid kennen sectoren en sectorale arbeidsverhoudingen nog steeds een behoorlijke mate van eenheid. De verscheidenheid wordt niet alleen op het collectieve en centrale niveau beperkt, maar ook door een proces van weloverwogen of meer feitelijke zelfbegrenzing. Mogelijk levert een beeld van meer sectoren en in het bijzonder van arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau wel meer diversiteit en een meer uitbundig koloriet op. Voor onderzoekers van arbeidsverhoudingen en voor arbeidsjuristen is hier, afzonderlijk, maar hopelijk ook in multidisciplinaire samenwerking, een belangrijke taak weggelegd.

Literatuuropgave

- Akkermans, M.J.W.M., *Gelijk hebben gelijk krijgen; 10 jaar Advies en Arbitragecommissie rijksdienst*, Den Haag, 1994.
- Albeda, W., W.J. Dercksen & F.H. Tros, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samsom 1998.
- Albert, M., *Capitalisme contre Capitalisme*, Paris: Seuil 1991.
- Alen, A., *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisme, deconcentratie, regionalisme, federalisme en confederatie*, Heule, 1975.
- Appelbaum, E. & R. Schettkat, 'The importance of wage-bargaining institutions for employment performance', in: G. Schmidt, J. O'Reilly & K. Schomann, *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham/Brookfield: Edward Elgar 1996.
- Arbeidsvoorziening, *Arbeidsmarktverkenning sector informatie- en communicatietechnologie*, Zoetermeer, 1998.
- ATOS, *Invoering CAO bankbedrijf 1995-1998: enquêteresultaten Unieleiden en Enquêteresultaten ondernemingsraden*, Amsterdam: ATOS 1996.
- AVBB, *Samen werken aan nieuwe arbeidsverhoudingen*, Den Haag, 1996a.
- AVBB, *Wetten en regels in de bouwnijverheid: van heden naar toekomst*, Hoofddorp/Ede: KPMG en SOAB 1996b.
- AVBB, 'Jaarverslagen', Den Haag, verscheidene jaren.
- Baglioni, G., 'Industrial relations in Europe in the 1980s', in: G. Baglioni & C. Crouch (eds.), *European industrial relations: the challenge of flexibility*, London: Sage 1990, p. 1-41.
- Beckhoven, A.P.M. van & J.W.M. Mevissen, *Aan de grenzen van het haalbare: achtergronden van de invloed van ondernemingsraden op de maatschappelijke betrokkenheid van ondernemingen*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vuga 1996.
- Becking, K.M., *Grand Design*, Den Haag, 2001.
- Becking, K.M., 'Arbeidsvoorwaarden en maatwerk bij de overheid', *SMA* 1996, jrg. 51, p. 172.

- Bijlsma, A.G.M. & R.H. van het Kaar, 'Ondernemingsraad en arbeidsvoorwaarden', in: R. Blanpain, *De wereld van het werk in de XXIste eeuw, Arbeid Integraal*, nr. 5, p. 138-145, 1999.
- Bouw- en houtbond FNV, *Bouwkolom in beweging*, Woerden, 1993.
- Bouw- en houtbond FNV, 'Jaarverslagen', Woerden, verscheidene jaren.
- Breedveld, K. & A. van den Broek, 'Geen angst voor de 24-uurs economie', *Economisch Statistische Berichten* 2000, jrg. 85 (4254), p. 379-381.
- Brekel, Caroline van den, Maarten van Klaveren & Kea Tijdens, *The absence of woman in the ICT-sector*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 1999.
- F. Buurmeijer, 'Rapport van de commissie Buurmeijer; Parlementaire enquête, uitvoeringsorganen sociale verzekeringen' Den Haag: *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730, nr. 7-8.
- Calmfors, L. & J. Driffill, 'Bargaining Structure, Corporatism and Macro-economic Performance', *Economic Policy* 1988, Vol. 6 (april), p. 15-61.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *ICT-markt in Nederland 1995-1998*, Heerlen: CBS 1999.
- Centraal Bureau voor de Grafische Bedrijven, *75 jaar grafische CAO*, Amstelveen: Centraal Bureau 1989.
- CGOA, *Protocol voor de proefneming arbeidsvoorwaardenoverleg*, 's-Gravenhage, 1989.
- CGOA, *Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994*, 's-Gravenhage, 1993.
- CGOA, *Protocol arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1995*, 's-Gravenhage, 1994.
- Coenen, H., *De vakbeweging na 2000*, Utrecht, Van Arkel 1995.
- Commissie-Van Rijn, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in de collectieve sector*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken 2001.
- Crouch, C., *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press 1993.
- Dunlop, J. *Industrial relations systems*, New York: Holt & Co (herziene druk 1993, Boston: Harvard Business School Press) 1958.
- EIB, *De bouwarbeidsmarkt 1984-1992*, Amsterdam, 1994.
- EIB, *De Nederlandse bouw internationaal vergeleken*, Amsterdam, 1995.
- EIB, *Uitbesteding door hoofdaannemers*, Amsterdam, 1997a.
- EIB, *Allochtonen in de bouwnijverheid*, Amsterdam, 1997b.

- EIB, *De positie van de bouwnijverheid op de arbeidsmarkt: een bedrijfstakvergelijking*, Amsterdam (1997c).
- EIB, *De zelfstandigen zonder personeel in de bouw*, Amsterdam, 1998.
- EIB, *Bedrijfstakprofiel bouwbedrijf*, Amsterdam, 1999.
- EIB, *De bouwarbeidsmarkt in het najaar van 2000*, Amsterdam, 2000.
- Eichhorst, W., *European social policy between national and supra-national regulation: posted workers in the framework of liberalized service provision*, Köln: Max Planck Institut, Working paper nr. 6, 1998.
- Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press 1990.
- Federatie Nederlandse IT/Heliview, *FENIT-Marktmonitor 1998-1999: cijfers en trends van de Nederlandse informatietechnologiesector*, Woerden, 1999.
- Federatie Nederlandse Vakverenigingen, *Ruimte voor de CAO; jaarboek 2000/2001*, Amsterdam: FNV 2001.
- Ferner, A. & R. Hyman, *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford: Blackwell 1998.
- FNV KIEM, *Bouwwerk FNV KIEM*, Amsterdam: FNV KIEM 1999.
- Fruytier, B., *Werknemersmacht in de arbeidsorganisatie: voorwaarde voor het poldermodel*, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek 1999.
- GEA, *Prepress in beeld*, Amsterdam: GEA Adviesgroep 1991.
- GEA, *Informatietechnologie en de grafische industrie*, Weesp: GEA Adviesgroep 1994.
- Geers, A.J.C.M. (1995), 'Gerommel om de arbeidstijden', *Sociaal Recht* 1995/6, p. 179.
- GOC, *De beroepsamenstelling en opleidingsbehoefte in de Grafische Industrie 1990-1995*, Amsterdam: GOC 1991.
- GOC, *Arbeidsmarktonderzoek Grafische industrie 1998*, Veenendaal: GOC 1998.
- Grafisch Nederland*, een tweewekelijkse uitgave van het Koninklijk Verbond voor Grafische Ondernemingen, jaargangen 1990-1994.
- Hartveld, H., *Bouwen aan arbeidsmarktbeleid; de bijdrage van werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouwnijverheid van 1984 tot en met 1997*, Gouda, 1998.
- Heijden, P.F. van der, 'De verprivaatrechtelijking van het arbeidsrecht', in: Van den Toren & Vos (red.), p. 37-45, 1997.
- Heijden, P.F. van der & F.M. Noordam, *De waarde(n) van het sociaal recht. Over beginselen van sociale rechtsvorming en hun*

- werking*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2001-I, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.
- Heijden, P.F. van der & J. van der Hulst, *De ondernemingsovereenkomst*, Sinzheimer Cahiers 10, Den Haag: Sdu 1995.
- Heijden, P.F. van der, R.H. van het Kaar & A.C.J.M. Wilthagen (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid*, Den Haag: Sdu 1999.
- Hemerijck, A., *The historical contingencies of Dutch corporatism*, Oxford, 1993.
- Hemerijck, A.C., *Report of the Conference; Social Policy as a productive factor*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1997.
- Hendriks, A., 'Bouwen zonder bouwvakarbeiders', in: *De veranderinge bouwopgave*, Weesp: Moussault 1984.
- Hertogh, M. & J. Peet, *Werk aan uitvoering, de geschiedenis van de bedrijfsvereniging voor de bouwnijverheid en het sociaal fonds bouwnijverheid*, Amsterdam: NEHA 1999.
- Hooiveld, J., 'Differentiatie en decentralisatie leveren problemen op', *Zeggenschap* 1998, jrg. 9, (1), p. 18-21.
- Hootegeem, G. van, *De Draaglijke Traagheid van het Management; Tendensen in productie en personeelsbeleid*, Leuven: Acco 2000.
- Huiskamp, M.J., 'De bedrijfstakcao heeft toekomst', *Gids voor Personeelsmanagement* 1996, jrg. 75, (5), p. 50-53.
- Huiskamp, M.J., 'Nieuwe uitdagingen voor de CAO', *SMA* 1998, jrg. 53, (11/12), p. 463-468.
- Huiskamp, R., J. de Leede & J.C. Looise, *Arbeidsrelaties op maat. Naar een derde contract?* Assen: Koninklijke Van Gorcum 2002.
- Hyman, R., 'Changing union identities in Europe', in: Leisink, Van Leemput & Vilroxx (eds.), *The challenges to Trade Unions in Europe; innovation or adaptation*, Cheltenham, p. 53-74, 1996.
- Inja, C., 'De toekomst van de CAO', *Economische Statistische Berichten* 1998, p. 572-576.
- Jong, C. de & R. Niessen, *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?* Preadvies NJV 1982.
- Kaar, R.H. van het, 'De organisaties en de ondernemingsraden', in: R.H. van het Kaar & J.C. Looise, *De volwassen OR*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.
- Katz, H.C., 'The decentralization of collective bargaining: a literature review and comparative analysis', *Industrial and Labor Relations Review* 1993, Vol. 47, (1), p. 3-22.

- Kernnieuws*, een tweewekelijkse uitgave van het Koninklijk Verbond voor Grafische Ondernemingen, jaargangen 1995-1999.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison & C. Myers, *Industrialism and Industrial Man; The Problems of Labor and Management in Economic Growth*, Cambridge (USA) 1960.
- Klandermans, B. & J. Visser (red.), *De vakbeweging na de welvaartsstaat*, Assen 1995.
- Klein Hesselink, D.J. & G.E. Evers, *Maatschappelijke betrokkenheid van ondernemingsraden*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vuga 1994.
- Knegt, R. e.a., *Instituten van de arbeid*, Den Haag: OSA (OSA-studies) 1995.
- Kochan, Th.A., R. McKersie & P. Capelli, 'Strategic choice and industrial relations theory', *Industrial Relations* 1984, Vol. 23, nr. 1, p. 16-39.
- Koolmees, W. & G. Russo, 'Retoriek in cao's', *Economisch Statistische Berichten*, 26 oktober 2001, p. 832-834.
- Korevaar, K., 'De netwerk-CAO', *Tijdschrift voor HRM* 2000, (4), p. 35-53.
- Korevaar, K., *Funderingsherstel*, Amsterdam: Metz 1990.
- Korevaar, K., *Strategische arbeidsvoorwaardenvorming*, Amsterdam: Metz 2000.
- Kouse, E., V. Vrooland & D. Wijnen, *Een broodje beton; werkomstandigheden in de bouwnijverheid*, Nijmegen: Link 1982.
- KVGO, *Kerngegevens Grafische Industrie Nederland*, Amstelveen: KVGO 1999.
- Lane, C., *Management and Labour in Europe; The Industrial Enterprise in Germany, Britain and France*, Aldershot, 1989.
- Leisink, P., *Structurering van arbeidsverhoudingen*, Utrecht: Jan van Arkel 1989.
- Leisink, H., 'Grotere rol werknemers', *Zeggenschap* 1996, jrg. 7, (4), p. 50-52.
- Leisink, P., 'The international restructuring of the media industries', in: P. Leisink (ed.), *Globalization and Labour Relations*, Cheltenham (UK)/Northampton (USA): Edward Elgar 1999.
- Leisink, H. & T. Pietersma, 'Instrument voor moderne arbeidsverhoudingen', *Zeggenschap* 1999, jrg. 10, (4), 50-54.
- Leisink, P. & T. van Dijk, *Grensverleggende activiteiten van uitgeverijen*, Utrecht: Vakgroep ASW Universiteit Utrecht 1994.
- Leisink, P. & H. Leisink (red.), *'t Schild der Solidariteit*, Amsterdam: Druk en Papier FNV/FNV Pers 1994.

- Leisink, P., J. Teunen & J. Boumans, *Organisatiestrategie en personeelsbeleid rond multimedia in de media- en informatieindustrie*, Veenendaal: GOC 2000.
- Loenen, G. van, A. van Rijs & A. Wiltshagen, 'De eigen-aardige ontslagprocedure in het grafisch bedrijf: historie of toekomst?', *SMA* 1996, jrg. 51, (7/8), p. 471-484.
- Lourens, E., 'Prijsniveau bij openbare aanbestedingen veel te laag', *Bouw/werk* 2000, (4), p. 14-16.
- Madsen, J.S., S.K. Andersen & J. Due, *From centralised decentralisation towards multi-level regulation*, Paper IIRA 6th European Congress, Oslo (te verschijnen).
- Marginson, P. & K. Sisson, 'The Structure of Transnational Capital in Europe', in: R. Hyman & A. Ferner, *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Basil Blackwell, p. 15-52 1994.
- Maurice, M., F. Sellier & J.-J. Silvestre, *Politique d'éducation et organisation industrielle*, Paris, 1982.
- Meer, M. van der (1996), 'Belangenbehartiging onder druk; de langste bouwstaking na de Tweede Wereldoorlog', in: J. Visser, *De vakbeweging op de eeuwgrens*, Amsterdam University Press, p. 118-143.
- Meer, M. van der, *Vaklieden en werkzekerheid; kansen en rechten van insiders en outsiders op de arbeidsmarkt in de bouwnijverheid*, Amsterdam: Thela Thesis 1998.
- Meer, M. van der, 'De nieuwe ambachtsschool is het probleem', in: *EIM, De zorgende markt*, Zoetermeer/Den Haag: De Nederlandse Arbeidsmarktdagen, p. 249-262 (1998b).
- Meer, M. van der, 'Labour market reform in the Dutch construction industry: Lessons for Germany?', *Industrielle Beziehungen* 1999, p. 360-384.
- Meer, M. van der, 'De flexibilisering van het quasi-bedrijf in de bouwnijverheid', *Bedrijfskunde* 2000, (3), p. 35-41.
- Meer, M. van der & J.P. van der Toren (red.), *Wat bindt de onderneming?* Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum, Stichting Beheer IISG 1999.
- Meer, M. van der & E. Smit (red.), *Innovatie of imitatie? CAO-vernieuwing op ondernemingsniveau*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie 2000.
- Mevissen, J.W.M., R. Knegt, W.S. Zwinkels e.a., *Arbeidstijden in overleg? Evaluatie van de Arbeidstijdenwet*, Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie 2001.
- Ministerie van Economische Zaken, *Deltawerkers voor de digitale*

- delta: Rapportage TaskForce 'Werken aan ICT'*, 's-Gravenhage: MEZ 1999.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage CAO-afspraken*, Den Haag, 1998.
- Naert, P., *Globalisering, hyperconcurrentie en maatschappij*, Tilburg: FEW/TIAS 1997.
- Nagelkerke, A.G., 'Institutioneel balanceren; decentralisatie in de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de jaren tachtig', *SMA* 1994, jrg. 49, (1), p. 20-30.
- Nagelkerke, A.G., 'Arbeid tegen arbeid; een basis voor verandering', *SMA* 1999, jrg. 54, (6), p. 293-295.
- Nagelkerke, A.G., & W.F. de Nijs, *Regels rond Arbeid; Arbeidsverhoudingen in Nederland en op het niveau van de Europese Unie*, Leiden: Stenfert Kroese 1991.
- Nagelkerke, A. & P. Kojen, 'De postmoderne vakbeweging: tussen gefragmenteerde loonmachine en pluriforme arbeidsmarktorganisatie', in: A. Nagelkerke & J. van der Velden (red.), *Erop of eronder. De strategie van de postmoderne vakbeweging*, Den Haag: Welboom 1996.
- Nagelkerke, A.G. & W.F. de Nijs, 'Institutional Dynamics in European Industrial Relations', *Labour* 1998, Vol. 12, (4), p. 745-772.
- NOW, *Arbeid en de Elektronische Snelweg*, Den Haag, 1999.
- OECD, *Towards a definition of the ICT sector; a Nordic approach*, Parijs, 1998.
- O&O-fonds Bouwnijverheid, *Verleden en perspectief: vijftieng jaar opleidings- en ontwikkelingsfonds voor de bouwnijverheid*, Amsterdam, 1992.
- Peijpe, T. van & J. Riphagen, *Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*, Deventer: Kluwer 1998.
- Peper, B., 'Coöperatie, conflict en coalitie; De Nederlandse arbeidsverhoudingen 1970-1980: veranderingen, constanten en perspectieven', *Economische Statistische Berichten* 1979, 19/26-12-1979.
- Peters, A. & B. Rooijmans, 'Zonder overeenstemming geen besluit! Een eerste evaluatie van de nieuwe CAO in de grafische sector', doctoraalscriptie, Tilburg: Faculteit der Economische Wetenschappen, Katholieke Universiteit Brabant 1999.
- Petrella, R. e.a., *Grenzen aan de concurrentie*, Brussel: VUBPRESS 1994.
- Piore, M. & Ch. Sabel, *The second industrial divide*, New York: Basic Books 1984.

- Plessen, W.G.M., *Collectief onderhandelen in de zorgsector* (diss. KUB), Deventer, 1996.
- Plessen, W.G.M., 'Post post Waggs; G&G-sector gewoon weer trendvolger', *SMA* 1999, jrg. 54, p. 509-511.
- Pontusson, J. & P. Swenson, 'Labor markets, production strategies, and wage bargaining institutions: The Swedish employer offensive in comparative perspective', *Comparative Political Studies* 1996, 29, (2), p. 223-250.
- Popma, J., 'Verprivaatrechtelijking van arbeidsomstandigheden?', in: P.F. van der Heijden, R.H. van het Kaar & A.C.J.M. Wilthagen, *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, p. 149-189.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag: RMO1 2000.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ver weg én dichtbij: over hoe ICT de samenleving kan verbeteren*, Den Haag: Sdu (RMO2) 2000.
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Advies inzake de Ambtelijke Status*, 's-Gravenhage: ROP 1998.
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Rapport inzake Evaluatie Sectorenmodel*, 's-Gravenhage: ROP 1996.
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Rapport inzake Evaluatie Sectorenmodel*, 's-Gravenhage: ROP 1999.
- Raad voor de Volksgezondheid en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Zorgarbeid in de toekomst; Advies over de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de zorg(arbeid)*, Den Haag/Zoetermeer, 1999.
- Rabobank, *Marktstudie Grafimedia-branche*, Eindhoven: Rabobank Nederland 1999.
- Ramondt, J. & G. Scholten, *De stille voorhoede; de grafische bedrijfstak temidden van economische en technische turbulentie*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese 1985.
- RAZW, *Rapportage Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn*, Den Haag: Servicecentrum Uitgevers 2000.
- Reynaerts, W., 'Kantelende posities, arbeidsverhoudingen in een keertijd', in: *Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek. Bepiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, Den Haag, 1985.
- Rogowski, R., 'Autopoietic Industrial Relations and Reflexive Labour Law in the World Society', in: T. Wilthagen (ed.), *Advancing Theory in Labour Law and Industrial Relations in a Global Context*, Amsterdam: North-Holland 1998, p. 67-83.

- Rojer, M., 'De wonderse wereld van de CAO', *Tijdschrift voor HRM* 2000, p. 87-114.
- Rood, M.G., *Collectief Ambtenarenrecht*, Den Haag, 1989.
- Ross, A.M. & P.T. Hartman, *Changing Partners of industrial conflict*, New York: Wiley 1960.
- Rutten, L., 'De bouw als case', in: B. Hövels e.a., *Hoe leerzaam zijn collectieve afspraken over scholing en opleiding?*, Elsevier, p. 37-56.
- SBR, *Samenwerkingsvormen in de bouwnijverheid: karakteristiek van de voor- en nadelen van de meest voorkomende bouwprocesmodellen*, Rotterdam, 1997.
- Scharpf, F.W., 'Coordination in hierarchies and networks', in: Scharpf (ed.), *Games in hierarchies and networks*, Boulder: Campus Verlag 1993.
- Schilstra, K., *Industrial relations and human resource management: a network approach* (diss. EUR), Amsterdam: Thesis Publishers 1998.
- Schilstra, K. & E. Smit, 'Drie scenario's voor de belangenbehartiging van werknemers', *SMA* 1996, jrg. 52, (2), p. 116-128.
- Schmid, G., *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, Berlin: Wissenschafts Zentrum Berlin, Discussion Paper FS I p. 98-206, 1998.
- Schoonhoven, R. van, 'Behouden Beleid; naar decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs' Amsterdam: Elsevier 1999.
- Semenov, R., *Cross-country differences in economic governance; Culture as a major explanatory factor*, Tilburg: CentER 2000.
- Slomp, H., *Labour Relations in Europe. A History of Issues and Developments*, New York, 1990.
- Smit, Evert, Keimpe Schilstra & Jaap Pauwe, *Belangenbehartiging van werknemers: een toekomstverkenning*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 1995.
- Sociaal-Economische Raad, *Advies Arbeidsvoorwaardenvorming in de g&g-sector*, Advies 1992/1, 's-Gravenhage: SER 1992.
- Sociaal-Economische Raad, *Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering*, Den Haag: SER/CED 1996.
- Sorge, A., 'New technologies, organizational change and employment relations.', in: J. van Ruysseveldt, R. Huiskamp & J. van Hoof (eds.), *Comparative Industrial Relations & Employment Relations*, London, 1995, p. 267-293.
- Soskice, D., 'Wage determination: the changing role of institutions

- in advanced industrial countries', *Oxford Review of Economic Policy* 1990, Vol. 6, (4).
- Sprengers, L.C.J., *De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid*, Deventer, 1998.
- Sprengers, L.C.J., 'Het primaat van de politiek in de WOR: een evaluatie na 4 jaar rechtspraak', *SMA* 1999, jrg. 54, p. 404.
- Sprengers, L.C.J., 'De Hoge Raad en het primaat van de politiek; "And now for something completely different"', *SMA* 2000, jrg. 55 (2), p. 119-123.
- Stekelenburg, Mikis, *200 honderd jaar werken bij de overheid*, Den Haag: Sdu 1999.
- Stinchcombe, A., 'Social structure and organizations', in: J. March, *Handbook of organizations*, Chicago: Rand McNally 1965.
- Stout, H.D. & N.J.H. Huls, 'Reflexiviteit, autopoiese en rechtsstatelijkheid', in: N.J.H. Huls & H.D. Stout, (red.), *Reflecties op reflexief recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 219-236.
- Streeck, W., 'The rise and decline of neocorporatism', in: L. Ulman e.a. (eds.), *Labor and an integrated Europe*, Washington D.C.: The Brookings Institutions 1993, p. 80-101.
- Streeck, W., *The Internationalization of Industrial Relations in Europe: prospects and problems*, Keulen: Max Planck-Institute für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 98/2, 1998.
- Stumpel, Jan Willem & Rick van der Linde, *ICT en de Economie; eindrapport*, 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken 1998.
- Stuurgroep Modernisering CAO's, *Eindrapportage Stuurgroep Modernisering CAO's*, Amstelveen, 1995.
- SVB, *Jaarverslagen*, Zoetermeer, verscheidene jaren.
- Tannenbaum, F., *Eine Philosophie der Arbeit*, Nürnberg, 1954.
- Teubner, 'Company Interest: The Public Interest of the Enterprise "in Itself"', in: R. Rogowski & T. Wilthagen, *Reflexive labour Law*, Deventer: Kluwer 1994.
- Teulings, C., *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*, Amsterdam: Welboom 1996.
- Thörnqvist, Chr., 'The Decentralization of Industrial Relations: The Swedish Case in Comparative Perspective', *European Journal of Industrial Relations* 1999, Vol. 5, (1), p. 71-87.
- Tijdens, K., *De 36-urige werkweek bij de banken. Een analyse van verschillen tussen banken*, Research paper nr. 8 van het FMO-onderzoek Zeggenschap over arbeidstijden, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 1997.
- Tijdens, Kea & Carolien van den Brekel, *Werken in de ICT sector:*

- onder welke voorwaarden?*, Amsterdam: Stichting FNV Pers 2000.
- Tilborg, R. van, *Drukker op de informatiesnelweg*, Amsterdam: Druk en Papier, FNV Informatiemakers/FNV Pers 1996a.
- Tilborg, R. van, 'Geen angst voor de toekomst', *Zeggenschap* 1996, jrg. 7, (4), p. 34-35 (1996b).
- Toren, J.P. van den & P. Vos (red.), *Overleeft het Rijnlands model?*, Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum, Stichting Beheer IISG 1997.
- Traxler, F., 'Farewell tot labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations', in: C. Crouch & F. Traxler (eds.), *Organized industrial relations in Europe: what future?*, Aldershot: Avebury 1995, p. 3-19.
- Tros, Frank, *Decentralisering van arbeidsverhoudingen; een onderzoek naar de arbeidsvoorwaardenvorming in de Nederlandse private sector in de periode 1982-2000* (diss. UU), Utrecht, 2000.
- Tros, F., *Schuivende marges: trends in arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2000.
- Tros, F.H., 'Arbeidsverhoudingen: decentralisatie, deconcentratie en empowerment', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2001, 17, (4), p. 304-318.
- Visser, J., *In search of inclusive unionism, a comparative analysis*, Amsterdam, 1987.
- Visser, J., 'Vakbonden en de nieuwe arbeidsverhoudingen', in: J.J. van Hoof & J. van Ruysseveldt (red.), *Arbeidsverhoudingen in Europa*, Heerlen: Open universiteit 1992, p. 221-245.
- Visser, J. & A. Hemerijck, *A Dutch Miracle; Job growth. Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1997.
- VOG, *Loonkostenontwikkeling jeugdhulpverlening 1996-2000*, notitie 25 mei 2000.
- Voorden, W. van, *De CAO als integratiekader in het arbeidsbestel*, Leiden: Stenfert Kroese 1985.
- Voordijk, H., *Naar integrale logistiek in bedrijfsketens; ontwikkelingen in de bouw* (diss. UM), Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 1994.
- Waarden, F. van, 'Breekt Nederland zijn dijken door?', *Economisch Statistische Berichten* 1995, jrg. 80, (3993), p. 52-58.
- Waarden, B.F. van, *Organisatiemacht en belangenverenigingen: de ondernemersorganisaties in de bouw en de bouwverenigingen als voorbeeld*, Amersfoort/Leuven: Acco 1989.

- Wiesenekker, P., 'Afschaffen niet nodig', *Zeggenschap* 1994, (5), p. 62-64.
- Wilthagen, T., *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Berlin: Wissenschafts Zentrum Berlin, Discussion Paper FS I, p. 98-202, 1998.
- Wilthagen, A.C.J.M., 'Najaarsstormen in de polder?', *SMA* 2000, jrg. 55, (1), p. 3-5.
- Windmiller, J.P. e.a., *Collective bargaining in industrialised market economies*, Geneva: International Labour Office 1987.
- Windmuller, J.P., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht: Aula 1970 (latere drukken met respectievelijk De Galan en Van Zweeden).
- Witteloostuyn, A. van, *De anorexiastrategie; over de gevolgen van saneren*, Amsterdam: De Arbeiderspers 1999.
- Zuthem, H.J. van (1979), 'Processen en typen van decentralisatie', in: H.J. van Zuthem e.a., *Decentralisatie: moeilijkheden en mogelijkheden*, Deventer: Kluwer 1979.

Over de auteurs

Herman Leisink is algemeen secretaris van FNV KIEM en was eerste onderhandelaar aan werknemerszijde bij de onderhandelingen over de gemoderniseerde grafimedia CAO in de periode 1993-1999 (h.leisink@fnv-kiem.nl).

Peter Leisink is als universitair hoofddocent werkzaam bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht (p.leisink@usg.uu.nl).

Adriaan van Liempt is onderzoeker aan het Hugo Sinzheimer Instituut te Amsterdam en eigenaar van software ontwikkelingsbureau CyberHappy Software Development (liempt@jur.uva.nl).

Marc van der Meer is werkzaam bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam (mvd-meer@mail.fee.uva.nl).

Chris Moll is werkzaam bij het CAOP, Centrum voor Arbeidsverhoudingen te Den Haag (c.moll@caop.nl) en verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) (moll@fee.uva.nl).

Ad Nagelkerke is werkzaam aan de Faculteit Economische Wetenschappen van de Universiteit van Tilburg en lid van de redactie van *SMA* (a.g.nagelkerke@kub.nl).

Willem Plessen is werkzaam als hoofd sociale zaken Randstad Groep Nederland en is tevens verbonden aan de Faculteit Juridische Wetenschappen aan de Universiteit van Tilburg (w.g.m.plessen@kub.nl).

Henk Strating is werkzaam als plaatsvervangend directeur en hoofd arbeidsverhoudingen van de ondernemersorganisatie voor welzijn,

jeugdhulpverlening en kinderopvang, de Maatschappelijk Ondernemers Groep (strating@vog.nl).

Frank Tros is onderzoeker aan het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam (tros@jur.uva.nl).

Ans van Uffelen is bestuurder van FNV Bondgenoten (ansuffe@bg.fnv.nl).

Frans Vos is werkzaam als algemeen secretaris Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (f.vos@adviesorgaan-rmo.nl).

Ton Wilthagen is werkzaam aan het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam en bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van dezelfde universiteit. Hij is ook lid van de redactie van *SMA* (wilthagen@jur.uva.nl).

Reeks van de Vereniging voor Arbeidsrecht

- 1 Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen en prof. mr. J.J.M. van der Ven, De internationale Arbeidsorganisatie van 1919 tot 1979; opmerkingen over toen en nu.
ISBN 90 14 02854 7
- 2 Prof. mr. M.C. Burkens, prof. dr. W. Driehuis en prof. dr. J. van den Doel, Werkgelegenheid: recht of beleid?
ISBN 90 14 02863 6
- 3 Prof. mr. B. Wachter, Ontwikkelingen op het gebied van de medezeggenschap, mede in Europees verband.
ISBN 90 14 02949 7
- 4 Prof. dr. R. Blanpain, Richtlijnen voor multinationale ondernemingen. De Oeso verklaring van 21 juni 1976.
ISBN 90 14 03031 2
- 5 Mr. L.H. van den Heuvel, Rechten van werknemers bij faillissement.
ISBN 90 14 03103 3
- 6 Mr. A.W. Govers en mevr. mr. A.E. Bosscher, Gelijkheid van vrouw en man in het Europees sociaal recht.
ISBN 90 14 03149 1
- 7 Prof. mr. P. VerLoren van Themaat, Economisch recht, sociaal recht en economische orde, een terreinverkenning.
ISBN 90 14 03178 5
- 8 Mr. H.J. de Bijll Nachenius, Artikel 27, Wet op de ondernemingsraden, enige kritische kanttekeningen.
ISBN 90 14 03352 4
- 9 Mr. B. Madlener, Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het pensioenstelsel.
ISBN 90 14 03439 3

- 10 Drs. A.T.J.M. Jacobs, De rechtstreekse werking van internationale normen en het sociaal recht.
ISBN 90 6092 191 7
- 11 J.H. Sikkes, Medezeggenschap in overheidsdienst; geschiedenis wettelijke voorschriften en praktijk.
ISBN 90 6092 203 4
- 12 Prof. mr. P.F. van der Heijden, Het ontslagrecht op de snijtafel.
ISBN 90 6092 262 X
- 13 Prof. mr. M.G. Rood en mr. M.J. van der Ven, Flexibele arbeidsrelaties.
ISBN 90 6092 308 1
- 14 Drs. A.C.J.M. Wilthagen (red.), Herziening van het ontslagrecht.
ISBN 90 6092 388 X
- 15 Prof. mr. L.J.M. de Leede, De verhouding tussen vakbond en ondernemingsraad op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.
ISBN 90 6092 407 X
- 16 Werkgroep Herziening Ontslagrecht, Commentaar op SER-advies 88/12.
ISBN 90 6092 437 1
- 17 Mr. G.J.J. Heerma van Voss, Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht.
ISBN 90 6092 671 4
- 18 Prof. mr. P.F. van der Heijden (red.), Arbeidsovereenkomst en algemeen vermogensrecht.
ISBN 90 6092 678 1
- 19 Dr. H.G. de Gier en prof. mr. A.J.C.M. Geers, Arbeidsverhoudingen en kwaliteit in ondernemingen.
ISBN 90 6092 772 9
- 20 Prof. dr. M. Rigaux en mr. T. van Peijpe, Knelpunten in Nederlands en Belgisch cao-recht.
ISBN 90 6092 782 6

- 21 M.J.M. Verheul, Sanctiebegrip en sanctie samenloop in de sociale zekerheid.
ISBN 90 6092 826 1
- 22 Dr. S. Klosse, Bevordering van arbeidsparticipatie ofwel: Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk.
ISBN 90 6092 843 1
- 23 Prof. mr. P.F. van der Heijden (red.), Herziening Wet op de arbeidsovereenkomst. Enkele eclectische beschouwingen.
ISBN 90 6092 876 8
- 24 Mrs. R.A.A. Duk, L.C.J. Sprengers, E.M. Veldstra, R.J.G.M. Widdershoven, A.L. Asscher, Kanttekeningen bij de WOR voor de overheid.
ISBN 90 312 1416 2
- 25 Mr. F.J.L. Pennings (red.), Tewerkstelling over de grenzen.
ISBN 90 312 1462 0
- 26 Mr. D.C. Buijs, prof. dr. R. Blanpain, mevr. mr. J.J.M. Lamer, Medezeggenschap op Europees niveau.
ISBN 90 312 1614 3
- 27 Mr. F.J.L. Pennings (red.), Flexibilisering van het sociaal recht in België en Nederland.
ISBN 90 312 1763 8
- 28 Mr. E. Verhulp, Grondrechten in het arbeidsrecht.
ISBN 90 2683 532 9
- 29 Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss, Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht.
ISBN 90 2683 577 9
- 30 Mr. B. Barentsen, mr. A.C. Damsteegt, mr. drs. J. Heinsius (red.), Arbeidsrecht in internationaal perspectief.
ISBN 90 2683 820 4
- 31 Mr. C.G. Scholtens (red.), Ontslagrecht volgens ADO.
ISBN 90 2683 867 0

In de laatste tien à vijftien jaar is het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen in een proces van ingrijpende veranderingen gekomen. CAO-onderhandelingen en -afspraken liggen niet meer in grote lijnen vast door en na centraal overleg. Verschillende sectoren en bedrijven niet zelden al op het vlak van de arbeidsmarktpositie, arbeidsomstandigheden en organisatie van de arbeid, nu gaan zij zich in toenemende mate onderscheiden - en zelfs uitdrukkelijk profileren - op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en andere regelingen. Bovendien doet de invloed van Europese regelgeving en beleidsvorming zich gelden. Door deze ontwikkelingen is inzicht in en begrip van de ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsverhoudingen op basis van algemene, vaak landelijke, ontwikkelingen niet langer mogelijk. Onderzoekers, beleidsmakers, werkgevers en werknemers en hun organisaties hebben behoefte aan sectorstudies om zich op basis daarvan een - dringend gewenst - beeld van de 21^{ste}-eeuwse arbeidsverhoudingen te kunnen vormen.

In deze uitgave *Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling: eenheid en verscheidenheid van sectoren*, een coproductie van de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsrecht en de Nederlandse Vereniging voor het Onderzoek van Arbeidsverhoudingen, zijn studies verzameld waarin de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de grafimediasector, de informatiebranche, de bouw, de zorgsector en de overheidssector wordt belicht. Bovendien is een studie opgenomen waarin de decentralisatie van de arbeidsverhoudingen wordt besproken aan de hand van de regeling van arbeids- en rusttijden.

De redactie van deze uitgave is in handen van dr. A.G. Nagelkerke en dr. A.C.J.M. Wilthagen. Zij verzorgden ook het inleidende hoofdstuk en de slotbeschouwing.