

ARBEIDSPLAATSENOVEREENKOMSTEN: AARD, OPZET EN GEVOLGEN

door Prof. Dr. C. de Galan

1. Omschrijving en achtergronden

In 1977 is door de FNV het totstandkomen van arbeidsplaatsenovereenkomsten (apo's) tot een centraal aktiepunt gemaakt en sindsdien staan deze kontrakten sterk in de belangstelling. Wat zijn apo's en waar komt het FNV-initiatief vandaan?

Een apo is een overeenkomst tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgevers(organisaties) betreffende de omvang en de hoedanigheid van de arbeidsplaatsen in een onderneming of bedrijfstak over één of enkele jaren. In zo'n kontrakt zijn drie elementen te onderscheiden: informatie, overleg en afspraken, steeds dus omtrent de ontwikkelingen inzake kwantiteit en kwaliteit van de geboden werkgelegenheid. In dit verband is de term drietrapsraket gebruikt¹⁾. Niet alle elementen behoeven aanvankelijk steeds voor te komen, maar de uiteindelijke bedoeling is wel dat er komplette overeenkomsten worden gesloten. Als eindfase kan worden gezien het samenstellen van een arbeidsplaatsenontwikkelingsplan door werkgevers- en werknemers-(vertegenwoordigers) tezamen.

De term apo is erg nieuw, maar de achterliggende denkbeelden hebben een vrij lang rijpingsproces gekend en ze wortelen in de tradities van de Nederlandse vakbeweging. De belangrijkste factoren die op de achtergrond een rol hebben gespeeld zijn de volgende.

a) De vakbeweging heeft vanouds veel aandacht gehad voor de werkgelegenheid. In de jaren dertig is deze aandacht geïntensiveerd. Na 1945 vormde hij één van de belangrijkste redenen voor het aanvaarden van de geleide loonpolitiek (9, hst. III en IX)²⁾. Daarna is onder invloed van de krappe arbeidsmarkt de zorg voor de werkgelegenheid verflauwd, maar hij is de laatste jaren met de werkloosheid weer toegenomen. Aanvankelijk uitte dit zich in aandringen op werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid van de overheid, in welk beleid bij de vakbeweging zowel als bij anderen een groot vertrouwen bestond. Naarmate duidelijker werd dat overheidsmaatregelen, althans op korte termijn, niet leidden tot vermindering van de werkloosheid, groeide de behoefte aan eigen daadwerkelijk optreden. Dit optreden vindt plaats op het nivo waarop in een gedecentraliseerde, op ondernemingsgewijze produktie gebaseerde, economische orde beslissingen worden genomen: dat van bedrijfstak en onderneming. Uiteraard staat het ondernemingshandelen met betrekking tot de arbeidsplaatsen onder invloed van afnemers, concurrenten, de overheid, het buitenland enz. Maar vanuit de vakbonden gezien is het toch in hoge mate autonoom en bovendien onbekend. Wil de

¹⁾ Door de voorzitter van FNV en NVV, W. Kok, in een interview in NRC Handelsblad van 5 april 1978.

²⁾ De getallen tussen () verwijzen naar de literatuurlijst aan het slot.

vakbeweging er vat op krijgen, dan moet ze proberen de informatie, de overleg-procedures en de beslissingen zelf in contracten vast te leggen.

b) De laatste jaren is in de vakbondseisen een verschuiving merkbaar van arbeidsvoorwaarden (lonen) naar „immateriële” zaken, zoals medezeggenschap, bedrijvenwerk, inkomensverdeling, v.a.d. en humanisering van de arbeid (9, hst. XI). Ook in dit verband is trouwens sprake van een lange traditie in die zin, dat de programma's van de vakcentrales altijd al een zeer breed veld hebben bestreken. Er kan echter wel van een recentelijk versterkte aandacht worden gesproken en deze hangt onder meer samen met een hernieuwde belangstelling voor de maatschappelijke orde. Van grote betekenis is in dit verband tevens dat de ruimte voor loonstijgingen de laatste jaren gering is geworden en het ziet er naar uit dat dit voorlopig zo zal blijven. Voorzover de vakbeweging zelf de nullijn voor de reële loonontwikkeling voorstaat - en zeker ook indien ze die door overheidsingrijpen krijgt opgelegd - wil ze op andere terreinen resultaten behalen, iets bevechten en aan de leden aanbieden.

c) Hiermee hangt samen dat loonmatiging een doel moet hebben; deze doelstelling is naast veilig stellen van collectieve uitgaven bevordering van de werkgelegenheid. Rendementsverbetering is onder de huidige omstandigheden voor de vakbeweging aanvaardbaar, mits de werknemers delen in de bestemming ervan en de zeggenschap erover. De relatie tussen winst en werk is in Nederland al enkele jaren aan de orde, zowel in theorie als praktijk. In het „Haagse akkoord” na de stakingsakties van begin 1977 is overeengekomen deze relatie in studie te nemen, maar dat heeft tot weinig geleid. De FNV heeft vervolgens besloten op dit punt tot rechtstreekse onderhandelingen te komen.

Zo gezien is de apo een complement van de cao. Beperking van looneisen - zelfs aanvaarding van enige reële loondaling is aangeboden - dient te leiden tot of kan volgen op beperking van de werkloosheid(sgroei). De vakbeweging doorbreekt zo handelend de scheiding tussen loonmarkt en allocatiemarkt, die in de arbeidseconomische literatuur een belangrijke plaats inneemt.

2. Inhoud en opzet

Een apo houdt niet per se een garantie van werkgelegenheid in en zeker is dat niet het enige onderwerp. Aanvankelijk heeft die gedachte wel geleefd, maar zij is al snel als onrealistisch verworpen. Veeleer gaat het om informatie en overleg over en beïnvloeding van verwachtingen en plannen op het gebied van de arbeid en van intenties, doelstellingen en beleid van de ondernemingen. Meer in concreto kunnen de apo's zich bewegen op de volgende - en daarmee verwante - terreinen:

- planning van het aantal arbeidsplaatsen en van de investeringen;
- herstrukturering, reorganisaties en dergelijke;
- aanstellings- en ontslagbeleid, zowel in het algemeen als ten aanzien van bepaalde groepen als jongeren, vrouwen en gehandicapten;
- verplichte vakaturemelding bij arbeidsbureau's;
- (beperking van) het aannemen van uitzendkrachten;
- ploegendiensten en dergelijke;
- verdeling van arbeid, part time arbeid;
- vervroegde en anderszins veranderde pensionering;

- arbeidsplaatsenverbeteringen, humanisering van de arbeid;
- personeelsopleidingen en her- en bijscholing;
- promotiebeleid, personeelsopbouw en dergelijke.

Uit deze opsomming blijkt, dat eigenlijk het gehele sociale en/of personeelbeleid van de onderneming aan de orde kan zijn, met uitzondering van de via cao's geregelde arbeidsvoorwaarden (ook de financiering van de verschillende plannen kan in de apo aan de orde komen). Aangezien dit soort beleid een integrerend bestanddeel vormt van het gehele ondernemingsbeleid, wordt in feite geëist dat dit laatste ter tafel komt. Er laat zich over de kwantitatieve en kwalitatieve manpower- en arbeidsplaatsenplanning van een onderneming niet zinvol onderhandelen zonder dat onder meer het innovatie-, investerings- en commerciële beleid ook worden bestreken. Dit laatste is ook van ondernemerszijde opgemerkt en het vormt - naast beduchtheid voor iets nieuws in het algemeen en voor verstarring van het personeelbestand - een verklaring voor de weerstand tegen de apo's in werkgeverskringen.

Overigens is het niet de bedoeling van de FNV dat in alle apo's het hele scala van onderwerpen ter sprake komt, laat staan wordt vastgelegd. „Veelzijdigheid en beweeglijkheid zullen karakteristiek zijn voor de arbeidsplaatsenovereenkomst” (3, blz. 7). De eisen zullen worden aangepast aan de omstandigheden in de ondernemingen en de sectoren. Dit zal in het bijzonder ook (moeten) gelden voor de kwantitatieve werkgelegenheid. Sommige bedrijfstakken krimpen in, andere groeien of blijven stabiel, al naar gelang de ontwikkeling van afzet, arbeidsproductiviteit en buitenlandse concurrentie. Daarmee dient rekening te worden gehouden, juist ook ter wille van de werkgelegenheid in totaliteit.

Hier is sprake van wringing in de apo's, enerzijds tussen verstarrende contracten en noodzakelijke dynamiek, anderzijds tussen micro- en macronivo. Door Van Zweeden is in dit verband gesproken van tweeslachtigheid (10). De FNV stelt weliswaar dat van absolute werkgelegenheidsgaranties geen sprake hoeft te zijn en dat de onderhandelaars verder moeten kijken dan hun eigen onderneming (3, blz. 9), maar de praktijk kan makkelijk afwijken van de leer. Ik kom op deze punten nog terug.

De vermelde inhoud van de apo's wijst er op dat de onderwerpen vooral liggen op het terrein van de afzonderlijke ondernemingen. Daar wordt immers het sociale beleid gemaakt. Niettemin kunnen apo's wel bedrijfstaksgewijze worden afgesloten en ook kan er over de concrete punten wel bedrijfstaksgewijs worden overlegd.

Wat de overeenkomst zelf betreft, in de praktijk blijkt dat waar een bedrijfstak.c.a.o. bestaat ook de apo's op hetzelfde nivo aanhangig worden gemaakt. Dat is ook logisch, niet alleen omdat het om dezelfde onderhandelaars gaat, maar ook omdat cao en apo in elkaars verlengde liggen. De onderwerpen van beide contracten overlappen elkaar en, zoals gezegd, ze beïnvloeden elkaar ook. Het is de vraag of het wel een gelukkig idee is geweest de apo als afzonderlijk element te laten ontstaan en waarom niet aanstonds de hele zaak gewoon in de cao is opgenomen. Een integratie van de tweede is zeker te verwachten en thans in feite al aanwezig.³⁾

³⁾ Formeel is dit in de metaalindustrie het geval, waar de term apo ontbreekt.

Een interessante vraag is ook nog of bij de apo's evenals bij cao's van al of niet verbindendverklaring door de overheid sprake kan zijn. Naarmate de apo een minder kwantitatieve en controleerbare inhoudt heeft, lijkt dat moeilijker te realiseren. Dit wijst trouwens op een algemeen probleem. Naarmate meer kwalitatieve afspraken in vage formuleringen in de apo worden opgenomen (zoals „zal streven naar” en „zoveel mogelijk”), wordt de betekenis en de afdwingbaarheid geringer.

Wat betreft informatie, overleg en beleid is, ook in geval van een bedrijfstak apo, vooral de afzonderlijke onderneming in het geding. Nog sterker dan bij salarissystematiek en loonstruur het geval is, loopt het sociale beleid per onderneming uiteen. Bovendien ontbreekt op bedrijfstakniveau vaak het institutionele kader om inhoudelijk overleg te voeren. Het blijkt dan ook dat soms aparte overlegkommissies worden gevormd en met name het CNV pleit de laatste jaren voor bedrijfstaksgewijze overlegorganen om over investeringen en dergelijke te kunnen praten, maar deze organen bestaan nog lang niet overal en het is de vraag in hoeverre ze details kunnen bestrijken en ondernemingen kunnen binden. Apo's behoeven niet te leiden tot een herleving van de P.B.O.

Dat het concrete overleg zich binnen de ondernemingen afspeelt, zal waarschijnlijk de tendens versterken die al langer bestaat in de richting van relatieve groei van het aantal ondernemings-cao's (7 en 9 hst. XI).

Omdat een apo een kontrakt is, wordt hij door twee partijen gesloten: één of meer werknemersorganisaties enerzijds en één of meer werkgevers (organisaties) anderzijds. Gebruikelijk is dat in een overeenkomst beide partijen verplichtingen kennen, dus dat baten staan tegenover offers. De apo's zijn echter tot op grote hoogte eenzijdige kontrakten, waarbij de werkgevers veel meer inleveren dan terug ontvangen; hierop wijst ook Van Voorden (8, blz. 820). Dat vloeit voort uit de bestaande eenzijdige machtsverhouding op het vlak van het arbeidsbeleid en is niet vreemd waar de ene partij zeggenschap verovert op de andere. Bovendien moet hier weer de parallelliteit van apo en cao in de gaten worden gehouden; de vakbeweging kan moeten „inleveren” op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

De bekwaamheid van de onderhandelaars, waarop gezien de ingewikkeldheid van de materie toch al een zwaar beroep zal worden gedaan, speelt hierbij een rol. Koppeling van apo en cao lijkt in dit opzicht vooral een werkgeversbelang.

3. Stand van zaken

Alvorens op enkele aspecten van de apo in te gaan lijkt het nuttig de stand van zaken per eind mei 1978 iets nader te bezien. Hoe staat het met de realisatie van de apo's in de verschillende bedrijfstakken en ondernemingen waarvoor een cao is afgesloten? Een volledig overzicht kan ik niet bieden, maar wel een indicatie van de afspraken die in een twintigtal bedrijfstakken en tiental ondernemingen zijn gemaakt.

In alle gevallen is de werkgelegenheid en/of het sociale beleid ter sprake gekomen. Het resultaat van de onderhandelingen loopt echter uiteen.

Het verst is men in de grafische sektor, maar daar bestaat dan ook al sinds 1974 een soort „apo avant la lettre”. Dit is in overeenstemming met de pioniersrol die

deze sektor als vanouds speelt op het vlak van overleg en sociaal beleid. Het is ook de enige bedrijfstak in Nederland met een verplicht vakbondslidmaatschap. In de grafische industrie bestaat een paritaire commissie waaraan investerings- en andere voor de werkgelegenheid belangrijke plannen moeten worden gemeld en waarin deze worden besproken. Er is een apart Bureau Werkgelegenheid, waaraan vakatures gemeld moeten worden en waarbij werkloze grafici zich moeten laten inschrijven. Weliswaar is er nog geen volledig medebeslissingsrecht voor de werknemers, maar wel wordt er over sociaal beleid al intensief overlegd.

In enkele andere overeenkomsten die voor 1978 zijn gesloten is ook sprake van een min of meer volledige apo en het lijkt niet toevallig dat dit meestal kontrakten per onderneming zijn. Vooral twee kleinere ondernemingen zijn ver gegaan (papierfabriek De Hoop en bouwonderneming Thunnissen), inclusief werkgelegenheidsgaranties, maar ook bij V en D, Ahold en in mindere mate Akzo, Heineken, Philips en Hoogovens zijn afspraken gemaakt die verder gaan dan de elementen informatie en overleg. In het bijzonder zijn intenties op het terrein van personeelbeleid verwoord, zoals omtrent beperking van gedwongen (collectief) ontslag, voorkeur voor sollicitaties van eigen personeel, werkgelegenheid voor gehandicapten en jongeren, beperking van uitzendarbeid. Bij Akzo en Heineken kan inkrimpen van personeel pas ingaan zes maanden na inlichten van vakbonden en ondernemingsraad. Bij Hoogovens is gedwongen ontslag, behoudens calamiteiten, gedurende de kontraktperiode uitgesloten.

Op bedrijfstakniveau heeft de vakbeweging, afgezien van de grafische en zeefdrukindustrie, minder bereikt. Alleen bij de woningcorporaties en - na aanvankelijk grote weerstand van de werkgevers - in de metaalnijverheid zijn afspraken gemaakt ten aanzien van gedwongen ontslag, vakaturemelding, uitzendkrachten en voorrang voor eigen personeel; ook in het bakkersbedrijf en de confectie industrie is afgesproken dat in principe geen gedwongen ontslagen zullen vallen. Wel hebben de vakbonden vrijwel overal gedaan gekregen dat er op het nivo van bedrijfstak en/of ondernemingen minstens twee maal per jaar wordt overlegd over de werkgelegenheidssituatie, waartoe ook de nodige informatie zal worden verstrekt⁴⁾. Opvallend is ook dat in de meeste gevallen een regeling of bestudering of experimenten omtrent vervroegde uittreding is overeen gekomen.

Al met al heeft de vakbeweging dus in „het jaar van de apo” vrij veel bereikt. De elementen informatie en overleg - zowel op het nivo van bedrijfstak als onderneming - zijn bijna overal kontraktueel vastgelegd en met beïnvloeding van aantal en kwaliteit van de arbeidsplaatsen is hier en daar - en in wisselende mate - een begin gemaakt. Kommentatoren van binnen en buiten de vakbeweging die spreken van „magere” of „teleurstellende” resultaten, getuigen voornamelijk van hun eigen te overspannen verwachtingen. En wie de resultaten alleen meet aan de bereikte werkgelegenheidsgaranties heeft een onjuist beeld van de intenties van de vakbonden en van de micro-economische problematiek. Dat juist de on derdelen informatie en overleg snel bereikbaar waren, is uiteraard mede een gevolg van het feit dat in vele ondernemingen al uitvoerig met ondernemingsraden wordt overlegd en dat de informatieverstrekking, ook los hiervan, de laatste jaren al sterk is gegroeid.

⁴⁾ In enkele bedrijfstakken zijn hiertoe voor kleinere ondernemingen speciale overlegorganen geschapen.

4. Enkele gevolgen

In de nu volgende bespreking van enkele gevolgen van de apo's ga ik uit van de volledige kontrakten zoals boven aangeduid. Zulke complete apo's bestaan nog nauwelijks en dus draagt de behandeling van de konsekwenties een enigszins hypothetisch en theoretisch karakter. Terwille van de overzichtelijkheid splits ik de stof in vier aspecten, die echter in de praktijk niet los staan van elkaar.

a) De arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt werkt zeer imperfect. Kenmerkend voor deze markt zijn ondoorzichtigheid, trage reacties, immobiliteit, een complex van deelmarkten, langdurige discrepanties tussen vraag en aanbod, een scheiding tussen loon- en werkgelegenheidsmarkt. De apo's zullen geen geheel nieuwe verschijnselen in deze markt oproepen; eerder zullen ze sommige aspecten versterken of verzwakken.

Kwantitatief gezien zullen apo's de werkgelegenheid op macronivo weinig beïnvloeden. Deze werkgelegenheid wordt globaal genomen bepaald door afzet, technologie en kostenverhoudingen tussen produktiefactoren en deze factoren kunnen, zeker in een open economie als de Nederlandse, binnen onderneming en bedrijfstak slechts marginaal worden beïnvloed. De belangrijkste werkgelegenheidsbevorderende werking zal uitgaan van loonmatiging, voor zover deze wordt overeengekomen. In een andere belichting kan worden gezegd dat aan de verschillende oorzaken en vormen van werkloosheid (conjunctuur, frictie, seizoen, structuur van de arbeidsmarkt, structureel tekort) weinig zal veranderen. De meeste ondernemingen hebben wel enige marge in het bepalen van hun arbeidsbestand. Te vrezen valt echter dat enerzijds in geval er stringente apo's bestaan ondernemingen voorzichtiger zullen worden met uitbreidingen en anderzijds dat handhaving van het aantal arbeidsplaatsen in een onderneming ten koste gaat van de werkgelegenheid elders: bij toeleveranciers, concurrenten (ook nieuwe, voor zover vervangende activiteiten worden gezocht) en vervaardigers van investeringsgoederen. Het meeste lijkt te verwachten van herverdeling van werk, dus verkorting van arbeidstijd in welke vorm dan ook, mits dit niet de arbeidskosten van de produktie doet toenemen.

Te verwachten is dat werkgevers op grond van een apo hun personeelsbeleid zorgvuldiger zullen overwegen en plannen. Kwantitatieve en kwalitatieve manpower-planning zijn in vele ondernemingen en sectoren zwak ontwikkeld; verbeteringen zijn dan ook welkom. Door vergrote informatie en verplichte vakaturemelding kan bovendien de doorzichtigheid van de markt toenemen. Daar staat tegenover dat de beweeglijkheid op die markt kan verminderen. Werkgevers kunnen voorzichtiger worden met het aannemen van personeel, indien ontslagverlening nog moeilijker wordt; ook nu is ontslag overigens in Nederland al aan wettelijke en andere beperkingen onderhevig en bovendien kostbaar en werkgevers gaan er niet graag toe over. Belangrijker lijkt, dat de al aanwezige opdeling in vrij gesloten, interne deelmarkten kan worden versterkt. Elke onderneming van enige omvang vormt als het ware een eigen kompartiment van de arbeidsmarkt, met eigen regels en beperkte uitwisseling met de externe markt. Vakbeweging en/of ondernemingsraad zullen geneigd zijn aan natuurlijk verloop en bevoordeling van eigen mensen - ondermeer bij vakatures - de voorkeur te geven boven ontslag en het aanstellen van nieuwkomers. Weliswaar stellen de vakbonden dat zij ook buiten de eigen onderneming willen kijken en dat zij zwakke groe-

pen op de arbeidsmarkt niet willen benadelen, maar zeker in moeilijke omstandigheden zal het hemd nader zijn dan de rok. De weerzin tegen uitzendarbeid is eveneens een vorm van beperking van de beweeglijkheid. Al met al kan vooral de arbeidsmarktpositie van jongeren en gehuwde vrouwen worden bemoeilijkt.

Deze eigenlijk te beknopte beschouwing leidt tot de gevolgtrekking dat de interne markt door de apo's kan worden gestroomlijnd en zorgvuldiger gepland, maar dat op de externe arbeidsmarkt de verstarring - zij het wellicht ook de doorzichtigheid - kan worden vergroot. De konklusie van Admiraal dat ten gevolge van de verstarring en de daarop volgende reacties de apo niet past in het marktstelsel (1) gaat mij veel te ver. Naar mijn mening overschat Admiraal zowel de soepelheid van de bestaande markt als de betekenis van de apo's (past ook de cao niet in het marktstelsel? en wat is trouwens dat stelsel losgekoppeld van de marktpartijen?).

Dat de werking van marktmechanismen wordt ingeperkt is echter wel waarschijnlijk. De totale werkgelegenheid lijkt door apo's niet te worden bevorderd, behalve eventueel via extra loonkostenmatiging en arbeidstijdverkorting. Er kan een tegenstelling ontstaan tussen micro- en macro-effecten.

b) Onderneming/werkgever

Naast de besproken arbeidsmarkteffecten, zijn er voor onderneming en management nog andere gevolgen van de apo. Opnieuw gaat het meer om versterking van al bestaande verhoudingen en tendenties dan om geheel nieuwe.

De apo stelt de onderneming, c.q. werkgever, voor de noodzaak

- meer aandacht te geven aan aantal en aard van de arbeidsplaatsen en meer planmatig handelen op dit terrein;
- meer informatie te geven aan en overleg te voeren met de werknemers (vertegenwoordigers) over een breed front;
- de plaats van het personeelbeleid op te waarderen en dit beleid nevensgeschikt te maken aan en te integreren in ander beleid (technisch; commercieel, enz.);
- verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de geboden werkgelegenheid en humanisering van de arbeid. Voldoende en volwaardige arbeid bieden wordt tot nevendoeel van het ondernemen en dat sluit aan bij de continuïteit als doelstelling. Continuïteit betekent toch in de eerste plaats die van de onderneming als bron van inkomen en werk?

Dit alles kan als winst worden gezien, maar het is een eenzijdige winst met zekere gevaren. Ten eerste is de vraag wat er voor de ondernemingsleiding tegenover staat. Men dient daarvoor te zoeken in de richting van verbeterde sfeer, verhoogde inzet en arbeidsproductiviteit, het meedenken van anderen en eventueel gedeelde verantwoordelijkheid. Het is de vraag of deze mogelijke effecten opwegen tegen beperking van flexibiliteit en van eigen speelruimte en macht. De bedrijfsleiding ziet vaak de arbeid nog te weinig als centraal element in de onderneming, stelt zich daartegenover op, denkt te rendementsgericht en koestert de vrije beleidsruimte. Overigens is de macht van de onderneming uiteraard al beperkt door allerlei marktfactoren en door de overheid en dient te worden bedacht dat ook een apo dit machtsbereik als zodanig niet vergroot; dit is één van de redenen waarom de effecten van apo's niet moeten worden overschat.

Dit wijst gelijk naar een gevaar in maatschappelijke zin. Het is zeker niet denkbeeldig, dat werkgevers en werknemers in ondernemingen en bedrijfstakken nog

meer dan nu een gesloten front gaan vormen tegenover anderen: afnemers, kapitaalverschaffers, concurrenten, de overheid. Voorzover de onderneming macht heeft, kan haar maatschappelijke functie botsen met haar private doel en dit kan bij werknemersparticipatie nog worden verergerd. Doelstellingen van de werknemers zullen zijn werkgelegenheid, inkomen en plezier in het werk en niet primair voorzien van behoeftebevredigingsmiddelen, lage prijzen, schoon milieu, bijdragen aan collectieve voorzieningen, enz. Opnieuw kan worden gewezen op de interne „markt” (in ruime zin) versus de externe.

Op dat interne terrein gaat het niet alleen om arbeidsplaatsen en personeelsbeleid, maar zal, zoals gezegd, door de verbondenheid met andere aspecten het hele management-territorium in het geding zijn. Juist dat roept verzet op, maar dit zal mede afhankelijk zijn van de vraag met wie precies informatie moet worden uitgewisseld en overleg moet worden gevoerd. En ook van de mate waarin ander verantwoordelijkheid toeneemt. Dit wijst naar een volgend aspect.

c) Werknemers

Voor de werknemers zijn uiteraard de al genoemde gevolgen van de apo's van grote betekenis; wat de arbeidsmarktaspekten betreft gaat die betekenis zelfs verder dan de direkt betrokkenen en strekt zij zich uit over alle participanten op de markt. In het bijzonder kan als positief punt voor de werknemers worden gewezen op de (vergroete aandacht voor) de humanisering van de arbeid. Afzonderlijke aandacht vraagt nog het aspect van de medezeggenschap.

Apo's worden aan werknemerszijde afgesloten door de vakbonden. Het voornaamste onderwerp is echter informatie over, beleid van en overleg binnen de onderneming. Het ligt dan ook voor de hand dat de werknemers op één of andere wijze bij de toepassing van de apo worden ingeschakeld.

Ook om andere redenen is dat logisch. Ten eerste zijn apo's in hun uitvoering zeer bewerkelijk. Het lijkt uitgesloten dat vakbondsbestuurders al het noodzakelijke studie- en overlegwerk kunnen verrichten. Ten tweede vereist dit werk, het overleg over en het beïnvloeden van het sociale en daarmee het totale ondernemingsbeleid, een grote mate van specifieke deskundigheid, waarover alleen de werknemers lijken te beschikken. (Vgl. 8, blz. 819.) En ten derde is er het feit dat slechts 40% van de Nederlandse werknemers zijn georganiseerd - waarvan 32% in CNV en FNV - en ook de ongeorganiseerden moeten bij het apo-werk worden betrokken.

Dit alles wijst in de richting van de ondernemingsraden (or) als de organen waar informatie wordt uitgewisseld, overleg wordt gevoerd en afspraken worden gemaakt. Dit sluit ook aan bij de positie en de taken die de or al hebben; er wordt in vele or al uitvoerig over beleidsaspecten van ondernemingen overlegd. Ook de FNV ziet een belangrijke rol voor de or (3, blz. 23), maar lijkt toch weinig uit handen te willen geven en schuift ook de eigen leden naar voren (idem, blz. 7). De juiste taakverdeling tussen bestuurders, vakbondsleden (bedrijvenwerk) en or is een belangrijk punt, waarover nog weinig is nagedacht. Ik zelf meen dat de or centraal zal dienen en komen te staan. Het lijkt dan ook een logisch uitvloeisel van de apo's als geleidelijk de wettelijke bevoegdheden van or worden vergroot.

Apo's kunnen zo gezien een instrument zijn op de weg naar arbeiderszelfbestuur. De vakbonden - en parallel daarmee ook de werkgeversorganisaties - komen dan meer in de coördinerende en begeleidende rol die bij zo'n stelsel past.

Zover is het echter nog lang niet. Vooralsnog zal de vakbeweging de onderhandelingen over de apo's zelf voeren en dus mede bepalen wat in die kontrakten komt te staan. Bovendien is de vakbeweging belangrijk om het eerder gesignaleerde gevaar voor „interne akkoorden” en afsluiting tegenover de buitenwereld in te perken en om althans bedrijfstaksgewijs tot onderlinge afstemming te komen.

Belangrijk is nog de vraag of tegenover meer bevoegdheden voor vakbonden en or ook meer verantwoordelijkheid komt te staan. Dit is een logische consequentie. De werknemersvertegenwoordigers zullen, als zij het beleid beïnvloeden, deze verantwoordelijkheid moeten aanvaarden. Vooral als het slecht gaat in een onderneming, als afvloeiingsregelingen moeten worden getroffen, enz., zou een apo voor de werkgever wel eens gunstige kanten kunnen hebben. De FNV ziet dit gevaar waarschijnlijk wel en schrijft: „De uitvoering van die maatregelen is op de eerste plaats de taak van de ondernemingsleiding. Wel moeten de vakbonden hierbij een bepaalde rol kunnen spelen, maar dat kan niet betekenen dat de vakbonden daarmee automatisch de volledige verantwoordelijkheid voor die plannen op zich nemen” (3, blz. 16). Gedeelde verantwoordelijkheid ontstaat echter zeker; wie een overeenkomst sluit neemt mede de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de afwikkeling. Dit vermindert het eenzijdige belang bij de apo van één der beide partijen.

d) De samenleving

De apo's hebben niet alleen betekenis voor de direkt betrokken werknemers en werkgevers, maar ook voor anderen: afnemers, financiers, werkzoekenden, inactieven. Ook is het denkbaar dat de werkgelegenheid in het buitenland wordt geschaad: het eng-Nederlandse belang zal wel voorop staan. De overheid, als tegenwoordigster van de maatschappij, dient dus over de apo's mee te denken en te voorkomen dat een al te eng groepsbelang overheerst. Trouwens, zij wordt er qua wetgeving en beleid ook bij betrokken in verband met de al genoemde eventuele verbindend verklaring en bevoegdheden van ondernemingsraden.

Kan of moet de overheid ook bijdragen in de kosten? Van vakbondszijde is gesteld, dat de maatschappelijke opbrengsten van apo's overheidssteun rechtvaardigen. Die maatschappelijke baten betreffen dan de vermindering van werkloosheid. Het argument is in het bijzonder concreet naar voren gebracht door de Industriebonden FNV in het kader van de overgang van vier naar vijf ploegendiensten. De redenering is eenvoudig: indien een werkloze aan werk wordt geholpen kost dat maatschappelijk gezien slechts een schaduwprijs die gelijk is aan het bruto loon minus de eerder genoten uitkering; bovendien gaat de nu werkende ook nog (meer) belasting en sociale premies betalen of worden deze voor hem door de werkgever betaald. Zo kom je tot „terugverdieneffekten” van 80 à 90% van de loonkosten en dit rechtvaardigt ruime subsidiëring.

Dit soort berekeningen, gemaakt door de Industriebond NVV (6) berust op de veronderstellingen dat

1e evenredig met de arbeidstijdverkorting nieuwe arbeidsplaatsen worden geschapen en bezet, hetgeen in verband met de bestaande „excess labour” en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt twijfelachtig is (dit zegt ook de Industriebond zelf (6, blz.8));

- 2e de werkloosheid permanent is en dus ook de maatschappelijke baten blijvend zijn; anders dient de subsidie geleidelijk te worden afgebouwd;
- 3e er geen maatschappelijke kosten aan het werken zijn verbonden (vervoer, infrastructuur, enz.).

Onder die veronderstellingen is de maatschappelijke netto opbrengst van arbeidsplaatsencreatie inderdaad groot. Of de overheid daarom voor een groot percentage moet subsidiëren is een vraag die pas kan worden beantwoord na afweging tegen andere uitgaven en wensen. Niet alles wat maatschappelijke baten heeft wordt door de overheid gefinancierd. Het gevaar bestaat dat op grond van deze redenering de overheid alsmear meer arbeidsplaatsen moet financieren, zij het dat daartegenover een aantal sociale premies en uitkeringen kan dalen. Overigens zal dit gevaar natuurlijk wel vrij beperkt blijven, aangezien de kwantitatieve effecten van apo's niet moeten worden overschat.

5. Samenvatting

Arbeidsplaatsenovereenkomsten worden gesloten tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) en ze betreffen de omvang en de aard van de arbeidsplaatsen in een onderneming of bedrijfstak. Het begrip is nieuw, maar de apo's passen in de ontwikkelingen die in Nederland plaatsvinden in de arbeidsverhoudingen en op de arbeidsmarkt.

De inhoud van de apo's kan verschillen naar gelang van de omstandigheden, maar ze omvatten in beginsel de elementen informatie, overleg en afspraken. Ze hebben betrekking op vrijwel het gehele sociale en/of personeelbeleid en strekken zich daardoor ook uit over andere terreinen van het ondernemingsbeleid die de omvang of de aard van het werk bepalen. Ze sluiten nauw aan bij de collectieve arbeidsovereenkomsten en vormen daar in feite één geheel mee.

De intussen afgesloten contracten - al of niet onder de naam apo - omvatten vrijwel overal afspraken omtrent informatie en overleg en tonen een uiteenlopende diepgang met betrekking tot het arbeidsplaatsenbeleid zelf.

De gevolgen van de apo's strekken zich over een breed terrein uit, maar ze zijn onzeker en accentueren eerder al bestaande verschijnselen en tendenties dan dat zij belangrijke vernieuwingen inhouden. Voor de arbeidsmarkt liggen een grotere verstarring en doorzichtigheid in de verwachting, alsmede een betere planning op micro-nivo. Voor de werkgevers wordt de noodzaak van planmatig handelen, informatie geven, overleg voeren en verantwoordelijkheid aanvaarden voor de werkgelegenheid vergroot, waartegenover de „baten” van verhoogde inzet en participatie kunnen staan. De werknemers zullen zich bij de uitvoering van de apo's vooral door de ondernemingsraden (moeten) laten vertegenwoordigen.

Als een soort eindfase kan men dan ook een door ondernemingsleiding en ondernemingsraad gezamenlijk opgesteld arbeidsplaatsenontwikkelingsplan zien. Een verdere scheiding tussen interne en externe „machten”, dus een afsluiting van de direkt bij de onderneming betrokkenen tegenover de buitenwereld en de overheid is een niet denkbeeldig gevaar. Ook anderszins zal de overheid bij de apo's worden betrokken, eventueel ook - op grond van maatschappelijke baten in financieel opzicht.

De totale werkgelegenheid zal door de apo's niet sterk worden beïnvloed, zij het dat zij wel enigszins anders kan worden verdeeld.

Al met al zullen de gevolgen van de apo's buiten de sfeer van de interne arbeidsmarkt en de medezeggenschap niet groot zijn. Veel principieel nieuws brengen zij ook niet. Indien de apo's niet met veel publiciteit afzonderlijk aan de orde zouden zijn gesteld, maar per onderdeel geleidelijk in de cao's zouden zijn opgenomen, hadden ze waarschijnlijk weinig aandacht gekregen.

Literatuur

1. P. H. Admiraal: „Past de apo in een marktsysteem?“, Economisch-Statistische Berichten, 15 maart 1978.
2. F.N.V.: „Vier jaar voor kwaliteit“, 1977.
3. F.N.V.: „Wat willen we met de APO“, 1978.
4. B. Goudzwaard: „Apo en overlegniveau“, Economisch-Statistische Berichten, 24 mei 1978.
5. Industriebond F.N.V.: „Vijf jaar voor kwaliteit“, 1977.
6. Industriebond N.V.V.: „De externe of maatschappelijke terugverdieneffecten van arbeidsplaatsenovereenkomsten“, 1978.
7. J. de Jong: „Het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen“, Rotterdam, 1974.
8. W. van Voorden: „De arbeidsplaatsenovereenkomst in spiegel en beeld“, Economisch-Statistische Berichten, 24 augustus 1977.
9. J. P. Windmuller en C. de Galan: „Arbeidsverhoudingen in Nederland“, Utrecht 1977.
10. A. F. van Zweeden: „Tweeslachtigheid van de APO's“, Economisch-Statistische Berichten, 22 februari 1978.