

## De ijzeren wet van de privatisering

*De arbeidsverhoudingen in Centraal en Oost Europa na het instorten van de centraal geleide planeconomie*

JAN CREMERS<sup>1</sup>

*Privatisering heeft nergens op zo fundamentele wijze plaatsgevonden als in Centraal en Oost Europa. Centraal geleide planeconomieën zijn daar na de val van de muur in korte tijd omgevormd tot vrije markt economieën. Wat bedoeld was als een les in de zegeningen van het liberalisme voor het voormalige Warschaupact, kan inmiddels beschouwd worden als een les in risico's van ongebreideld kapitalisme voor het Westen. In deze bijdrage gaat de auteur nader in op de arbeidsverhoudingen en sociale relaties zoals die zich in Centraal en Oost Europa hebben ontwikkeld. Hij laat zien dat privatisering heeft geleid tot afzwakking van werknemersposities, uitholling van sociale voorzieningen en een economisch primaat, en betoogt dat deze gevolgen – de ijzeren wetmatigheden van privatisering – zich mogelijk ook in het Westen zullen voordoen. De ontwikkelingen in Centraal en Oost Europa zijn geen herhaling van ons verleden, maar zouden heel goed onze toekomst kunnen worden.*

De afgelopen jaren zijn tal van studies verschenen over de ontwikkeling van de sociaal-economische situatie in de landen van het voormalige Warschaupact. Mede afhankelijk van de politieke visie van de auteurs werd nu eens de nadruk gelegd op (het uitblijven van) de groei van het BNP, dan weer op de *amerikanisering* van de arbeidsverhoudingen in de landen van Centraal en Oost Europa en op de gevolgen van de liberalisering voor het Europees sociaal model.

Daarnaast stonden de studies die vanaf 1998 werden verricht door of in opdracht van de Europese Commissie voornamelijk in het teken van de onderhandelingen die zouden moeten leiden tot de opname in de Europese Unie. Dit leidde tot rapporten die toegespitst werden op economische en monetaire vraagstukken en die ingingen op de introductie van de principes die leiden tot de “vrijmaking” van de markt.

In verschillende workshops, studies en publicaties hebben wij met een groep onderzoekers steeds gepleit voor een nadere analyse van het proces dat in gang is gezet met het instorten van de centraal geleide planeconomie en de daarop volgende vrijmaking van de markten in deze landen.<sup>2</sup>

Een dergelijke analyse kan niet volstaan met een macrostudie die uitgaat van officiële statistieken en staatscommuniqués, maar dient in te gaan op de gevolgen van deze ontwikkeling voor de sociale relaties en de arbeidsverhoudingen.

In dit artikel wil ik trachten mede op basis van het CLR-onderzoekswerk te beschrijven welke invloed het openbreken van de markten in Centraal en Oost Europa heeft gehad op de werkgeverwerknemer relaties in de sectoren en ondernemingen.

### **De Europese vrijmaking bij wijze van opmaat**

In de tachtiger jaren werden binnen de toenmalige Europese Gemeenschap verregaande gedachten ontwikkeld over de vrijmaking van de nationale markten in Europa. Enkele *captains of industry* gaven de aanzet tot het zogenaamd *binnenmarktprogramma*; een project dat mede door Jacques Delors, de energieke voorzitter van de Europese Commissie, stevig op de rails werd gezet. Dit programma, dat uitging van de principes van vrij verkeer (van kapitaal, van diensten, van mensen, van producten en van werknemers), stond sterk in het teken van de liberalisering van de markt. Grote, internationaal opererende bedrijven stuitten steeds vaker op nationale barrières, werden mede daardoor in de groei belemmerd en hadden behoefte aan een grotere thuismarkt. Het slechten van wat toen nog de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap heette moest het mogelijk maken voortaan de thuismarkt niet langer in nationale termen maar in Europese termen (Noord West Europa, het Middellandse zeegebied enzovoorts) te definiëren. Het zogenaamde Cecchini-bericht, genoemd naar de Italiaanse voorzitter van een Europese projectgroep die in die jaren de basis legde voor het interne markt programma, beloofde voor Europa alleen nog maar rozengeur en maneschijn als deze vrijmaking voortvarend ter hand werd genomen.

Niet alleen zou de economische groei voor de toekomst verzekerd zijn, Europa zou de concurrentiestrijd met Amerika en Japan beter kunnen aangaan en opgewassen worden tegen economische crises<sup>3</sup>. In dat stramien pasten vervolgstudies over de concurrentiekracht van de Europese industrie, over employability en flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Europa stond niet alleen in dit beleid, verschillende internationale instellingen als de Wereldbank en het IMF, en de Verenigde Staten voerden de neoliberale principes hoog in het zadel.

Opmerkelijk in Europa was dat dit neoliberale concept in eerste instantie opgepakt en ten uitvoer gebracht werd door politici van christen-democratische en sociaal-democratische huize. Overigens waren deze politici nog enigermate aanspreekbaar op de sociale dimensie van het nieuwe Europa en kwam mede daardoor vanaf begin negentiger jaren een *flankerend* sociaal beleid (aanzelend) op gang.

In het kielzog van het programma dat gericht was op de verbetering van de 'marktwerking' door het slechten van de grenzen zagen critici van de groei van de collectieve sector, belangrijke delen van het bedrijfsleven die met argusogen de ontwikkeling van de overheidsdiensten volgden en liberale politici en marktdenkers, kans de liberalisering van de Europese binnenmarkt te koppelen aan de privatisering van belangrijke delen van het publieke leven.<sup>4</sup>

In de afgelopen jaren leidde dat er toe dat belangrijke basisbehoeften in de samenleving (energie, post, water, gezondheidszorg, openbaar vervoer) werden geprivatiseerd, zogezegd *onder druk van Brussel*.

Over deze verregaande privatisering, die in de praktijk meestal er toe leidde dat een staatsmonopolie werd omgezet in een kartel van enkele grote, internationale ondernemingen, werd eigenlijk nauwelijks politieke discussie gevoerd in de nationale parlemen-

ten. De vraag welke basisbehoeften in onze welvaartsmaatschappij kunnen en moeten worden gegarandeerd en geregeld door de staat, en dus op zijn minst onder politieke controle moeten worden uitgevoerd, werd weggewuifd onder verwijzing naar de vermoldde bureaucratie en de niet-functionerende, want niet marktconforme, overheidsinstellingen. Minder geslaagde voorbeelden van uitgevoerde privatisering, de chaos bij het geprivatiseerde Britse spoor, de onbereikbaarheid van het Franse platteland na de privatisering van het streekvervoer of gestegen consumentenprijzen bij de vrije watervoorziening, werden verklaard door onvoldoende vrijmaking of gezien als een logisch gevolg van onvoldoende rentabiliteit of slechte bedrijfsvoering in het verleden. Dat dergelijke basisvoorzieningen ook een maatschappelijk nut (kunnen) hebben en je dus politiek kunt kiezen voor een samenleving waarin deze voorzieningen worden gevrijwaard van rigide marktdenken, speelde in het Europese debat nauwelijks een rol. Mede door het gebrek aan oppositie in de nationale en Europese politieke instellingen werd het beleid van de liberalisering van de economie steeds meer een beleid van privatisering (en van deregulering).

In Nederland is eigenlijk pas zeer recent, na enkele tot de verbeelding sprekende voorbeelden van mislukte privatisering elders, een politieke discussie hierover op gang gekomen.

### **De instorting van de centraal geleide planeconomie**

In de periode dat in West Europa de kiem gelegd werd voor de interne markt, sterven de landen in het Oostblok af op een economische ineenstorting; een proces dat na de relatief rustige periode van naoorlogse opbouw in de vijftiger en zestiger zelfs voor de grootste aanhangers van de communistische heilstaat niet langer viel te ontkennen.

De ontwikkeling van de centraal geleide planeconomie in de landen van het voormalige Warschaupact was na de tweede wereldoorlog niet langer los te zien van de ontwikkeling van de wereldhandel.

Dit is niet de plaats om hier lang bij stil te staan, maar vanaf het eind van de zestiger jaren werden de landen in Oost Europa in toenemende mate afhankelijk van de import van hoogwaardige investerings- en consumptiegoederen om aan de groeiende behoefte van de bevolking te voldoen.<sup>5</sup>

De politieke prijs die de regimes bereid waren aan de bevolking te betalen teneinde een zekere economische stabiliteit overeind te houden was overigens niet gering. Werkloosheid bestond officieel niet, er waren ambitieuze woningbouwprogramma's, tal van basisvoorzieningen waren gratis en geld was in voldoende mate in omloop. De productie werd vooral, ook nadat dit niet meer strikt noodzakelijk was, ingericht op het lenigen van de eerste levensbehoeften en met uitzondering van de Praagse lente werden diverse volksofstanden in die tijd afgekocht met loonsverbeteringen, lage huren, aanpassing van de pensioenen en verbeteringen van het materiële en culturele leven.

Begin tachtiger jaren waren enkele landen in het Oostblok economisch bankroet. Steeds vaker moesten kredieten worden opgenomen bij westerse banken om oude schulden te kunnen lenigen en de import van moderne machines, nieuwe technologie en andere productiegoederen te financieren. De schuldenlast was groot en noopte tot een ander

economisch beleid. Prijsverhogingen om de consumptie te temperen en investeringen mogelijk te maken liepen echter stuk op de angst voor de eigen bevolking en het besef dat het regime hiermee het eigen falen zou moeten toegeven.

In theorie heette het dat de ondernemingen het bezit waren van de werknemers. In de praktijk vervulde het politiebureau van de communistische eenheidspartijen de leidende rol binnen het staatsapparaat. De partij vormde of controleerde zowel de regering, als de planningsautoriteit voor de totale economie. In die zin vormde de staat de enige werkgever.

De leidinggevende echelons van grote staatsondernemingen en sectoren waren integraal onderdeel van de staatsinstellingen en/of de zogenaamde planningscommissies binnen de ministeries. Binnen deze commissies werden de productienormen en de economische streefcijfers bepaald, besluiten aangaande investeringen genomen en de marges voor de arbeidsvoorwaarden gesteld.

Op ondernemingsniveau (de productie-units) opereerden productiemangers die door de staat waren benoemd. Deze productie-units waren regionaal of landelijk gekoppeld aan de centrale planningsautoriteit of het respectieve ministerie in een samenwerkingsverband dat verantwoordelijk was voor de distributie van de middelen en mensen en voor het vastleggen van opbrengsten en resultaten.

Binnen dit geheel vervulden de vakbonden een tweeledige rol:

- als vertegenwoordigers van de aanwezige werknemers vertegenwoordigden zij in theorie de eigenaars van de onderneming, in de praktijk waren de vakorganisaties een verlengstuk van de heersende partij en werden daardoor natuurlijk in belangrijke mate gestuurd. Veelal vervulden de organisaties dan ook de rol van doorgeefluik van de centraal genomen beslissingen aangaande productie en planning.
- anderzijds werden de organisaties geacht als belangenorganisatie op te treden, arbeidsvoorwaarden vast te stellen en werkvloer gerelateerde zaken op te pakken. Dit laatste gebeurde nog het meest via het systeem van op ondernemingsniveau actieve vertrouwenspersonen. Dit gaf enige manoeuvreerruimte op ondernemingsniveau.

Algemeen kan echter worden gesteld dat de vakbonden vanaf centraal niveau gedicteerd kregen hoe de nationale plannen en streefdoelen moesten worden omgezet en hoe daarvoor alle capaciteit van de werkende populatie moest worden aangeboord.<sup>6</sup> Autonoom vakbondswerk in de onderneming, anders dan de propaganda en de afgeleide van de besluiten van het centraal comité, kwam weinig voor en werd vooral geassocieerd met het verdelen van goedkope vakantie-accomodaties, met andere vrije tijd besteding en sociaal-culturele voorzieningen en met veiligheid en gezondheidsvraagstukken. Het leninistische model aangaande de organisatie van de arbeid ging uit van het primaat van de politiek.<sup>7</sup>

De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden, zowel op sector- als op ondernemingsniveau, leidden meestal tot gedetailleerde afschriften van de centraal vastgestelde normen.

In feite werkten het systeem der arbeidsverhoudingen en de daarin te onderscheiden actoren (vakbonden en productieleiding) van hoog naar laag in overeenstemming met de centrale sturing.

Op enkele belangrijke terreinen van sectorbeleid waren daarbij intermediaire staatsstructuren in het leven geroepen, bijvoorbeeld met betrekking tot de vakopleiding, de regulering van de arbeidsmarkt of de mobiliteit. Ondanks de directieven van bovenaf werden op dat niveau vaak belangrijke voorzieningen vormgegeven.

Dit hele gebouw kwam op de tocht te staan met het instorten van de centraal geleide planeconomie.

### **Medezeggenschap en sociaal overleg in de zes onderzochte landen<sup>8</sup>**

De situatie in de ondernemingen in Midden en Oost Europa vertoont niet of nauwelijks gelijkenis met de arbeidsverhoudingen in Noord West Europa. Zoals we gezien hebben kwamen zelfstandige en autonome werknemersorganisaties of ondernemingsraden in de vroegere situatie niet voor. Onderhandelingen werden vooraf onmogelijk gemaakt door een dictaat van de heersende partij. De keren dat er sprake was van autonoom verzet van de kant van de werknemers, bijvoorbeeld tegen de opgelegde productienormen, zoals in Oost Duitsland bij het bouwvakkeroproer in juni 1953 en in de zestiger, zeventiger en tachtiger jaren in Polen en Tsjechië, vond een sterke repressie plaats of kocht het regime het verzet af met tegemoetkomingen.

Bijgevolg kwamen de oude structuren sterk in diskrediet te staan na 1989. De vakbeweging die in veel landen opereerde als een verlengstuk van de heersende communistische partij verloor snel terrein. De traditionele vertrouwenspersonen in de onderneming, die in de oude situatie vaak tegen de officiële lijn in zinnig werk verrichtten, verdwenen.

De nieuwe arbeidsverhoudingen ontstonden bijgevolg deels in een vacuüm. Er waren en zijn (te) weinig fundamenteën voor nieuwe vormen van werknemersvertegenwoordiging of van sociaal overleg.

De eigendomsverhoudingen waren lange tijd onduidelijk. De oude nomenclatuur kwam deels in de leiding van geprivatiseerde bedrijven terecht. In sommige landen bestonden tot voor kort geen of zwak opererende werkgeversorganisaties; daarnaast was mede onder invloed van Westerse sponsororganisaties sprake van grote rivaliteit onder de weinig krachtige vakbonden.

Samengevat kan de situatie als volgt worden weergegeven.

De enige vorm van werknemersvertegenwoordiging die overal voorkomt is *de vakbeweging*. De kracht of zwakte van de bonden varieert van een zieltogend bestaan in bijvoorbeeld Estland, tot een met het westen vergelijkbare situatie in Slowakije. Polen en Hongarije zitten, ondanks nationale wetgeving die ogenschijnlijk het vakbondswerk in de onderneming steunt, dicht bij de situatie in Estland. De situatie in Bulgarije en Roemenië kan worden gekenschetst als een middenpositie.

Kenmerkend is dat de nadruk in de nationale arbeidswetgeving ligt op het opzetten van *bedrijfsbonden*. Mede onder invloed van het Poolse Solidarnosc is in enkele landen wetgeving ontstaan waardoor deze bedrijfsbonden gemakkelijk kunnen worden opgezet, bedrijfsoverstijgende activiteiten komen moeilijk of niet van de grond. Uit de CLR-studie blijkt dat deze bedrijfsbonden volkomen gefragmenteerd opereren als een verdeelde personeelsvereniging. De verbinding tussen het bedrijfsniveau en het overstijgende sectorniveau ontbreekt volledig en er bestaat grote onderlinge rivaliteit tussen verschillende bonden. Gevolg is: nauwelijks voorzieningen in de sector of bedrijfstak, geen bedrijfsoverstijgende afspraken en een lage organisatiegraad.

Aan werkgeverszijde functioneren geen of nauwelijks representatieve organisaties en wordt weinig waarde gehecht aan bedrijfsoverstijgende afspraken.

In het verleden werden op enkele terreinen van staatswege bedrijfstakeigen regelingen en intermediaire structuren geschapen. Met het verdwijnen van de centraal geleide planeconomie en het inzetten van een liberaliseringkoers en verregaande privatisering verdwijnen deze structuren als sneeuw voor de zon.

*Ondernemingsraden* in de vorm zoals wij die kennen komen nergens voor. In enkele landen bestaan wel als gevolg van de Europese wetgeving, die in verband met de toetreding moet worden nageleefd, *werknemerscommissies voor veiligheid en gezondheid*. Deze hebben een adviserende bevoegdheid.

### **Het ontbreken van een sociaal vangnet**

Het beeld dat ik hier schets is uiteraard een uitvergroting van het proces dat heeft plaatsgevonden.

Vrij snel na de val van de muur van Berlijn zetten enkele landen koers naar een vrijmaking van hun markt via een shocktherapie. Dit is met name het geval in Polen en Hongarije. In hoog tempo worden grote staatsbedrijven ontmanteld en verkocht. Dit leidt er onder meer toe dat bijvoorbeeld in de grondstoffenindustrie de koek verdeeld wordt onder Westerse investeerders. Hetzelfde lot ondergaan de utiliteitsbedrijven (energie en water) en de financiële instellingen. De rationalisering van deze bedrijven leidt tot de introductie van een massawerkloosheid van ongekende hoogte, tot het verdwijnen van de vrouwen op de werkplek en tot een volledige fragmentering van de productie.<sup>9</sup>

In onze studie zijn we voorbeelden tegengekomen van het verdwijnen van belangrijke knowhow als gevolg van de fragmentering van de productie en van binnenlandse bedrijven die door de kleinschaligheid en de slechte financiële uitgangspositie absoluut niet zijn opgewassen tegen de westerse concurrentie.

Het starten van de onderhandelingen met de Europese Unie over aansluiting bij de Unie direct na het ineensinken van de centraal geleide planeconomie, en de eisen die daarbij gesteld worden aangaande vrijmaking van de markt leidt in de landen in Centraal en Oost Europa tot een liberalisering zonder enig sociaal vangnet. Het verschil met West Europa is wat dit betreft enorm. Weliswaar was, bij de start van het slechten van de grenzen in het midden der tachtiger jaren, ook in de toenmalige Europese Gemeenschap geen gemeenschappelijk sociaal beleid ontwikkeld. Nationaal bestonden echter

voorzieningen en traden belangenorganisaties op met relatief sterke posities waardoor het niveau van sociale bescherming, de belangen van werknemers en dergelijke redelijk konden worden gewaarborgd of op zijn minst werden verdedigd.

In Centraal en Oost Europa wordt de vrijmaking van de markt ingezet op een moment dat de centrale planning instort met medeneming van de in diskrediet geraakte organisaties en instellingen die normaliter een taak hadden in het verdelen van sociale voorzieningen.

Er bestaan geen volwassen organisaties die de verantwoordelijkheid op diverse onderdelen van het maatschappelijk leven kunnen nemen.

Op het terrein van de arbeidsverhoudingen geldt dit vooral voor de vakorganisaties die niet in staat blijken duidelijk aan de (potentiële) leden te tonen wat de betekenis is van gezamenlijk optrekken. Maar ook voor voorzieningen in de bedrijfstakken die in het verleden vanuit de staat waren opgezet voor bijvoorbeeld de vakopleiding of de regulering van de arbeidsmarkt.

De bestaande 'hervormde' vakbeweging en de nieuwe werknemersorganisaties en vakbondsinitiatieven moesten gaan opereren in een maatschappelijk krachtenveld zonder monopolie, zonder bescherming van een heersende partij en in een situatie van een vrije markt in de hoogste versnelling. Op de nieuwe agenda kwamen massaontslagen met sociale plannen, overnames door transnationale ondernemingen, posities verwerpen in bedrijf en branche. En dit in een situatie waarbij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd niet langer de regel waren, de werkzekerheid verdween en collectieve arbeidsovereenkomsten aan betekenis verloren.

Veel sterker dan in West Europa ging deze liberalisering zoals gezegd gepaard met verregaande privatisering van het openbare leven.<sup>10</sup> Naast massaontslagen waren de gevolgen het verdwijnen van de aantrekkelijke delen van de economie in Westerse handen en de volledige versplintering van de economie. Tegelijkertijd met deze totale herstructurering van het economische leven liepen de overheidsinvesteringen snel terug. De terugloop van de overheidsinvesteringen leidde overal tot een verdere versnelling van de werkloosheidscijfers.<sup>11</sup>

Veel Westerse waarnemers zien in het ontstaan van een ware melkweg van kleine ondernemingen en zelfstandig opererende werknemers een teken van dynamiek van de nieuwe democratieën in Centraal en Oost Europa. Het is echter in alle opzichten eerder een zwaktebod en pure noodzaak.

De werkloosheid is dermate omvangrijk en de in diskrediet geraakte vakbonden zijn zodanig verzwakt dat de druk op werknemers om zich vooral niet te organiseren bij voorbaat slaagt.

De maatschappelijke druk (en economische ratio) om arbeidsvoorwaarden collectief te regelen is niet aanwezig en alle voorzieningen die op solidariteit zijn gebaseerd krijgen nauwelijks een kans.

In zo'n situatie is het in de relatie werkgever-werknemer relatief eenvoudig om je *werknemers als zelfstandige te laten werken*, waardoor een deel van het bedrijfsrisico op de individuele werknemer kan worden afgewenteld.<sup>12</sup>

De nieuwe ondernemingen en het grote aantal zelfstandige werknemers hebben weinig armslag en geen traditie in het opzetten van gezamenlijk voorzieningen of fondsen. Dit heeft zowel repercussies voor de sociale voorzieningen en pensioenen als voor de (vaak anticyclische) regelingen die de continuïteit, de concurrentiekracht en de productiviteit in een bedrijfstak kunnen waarborgen.

We hebben in onze studie slechts enkele voorbeelden kunnen aantreffen van boven het individuele bedrijf uitstijgende voorzieningen of bedrijfstakeigen regelingen inzake arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid of sociale bescherming. En ook op het ondernemingsniveau neemt de betekenis van ondernemingsovereenkomsten eerder af dan toe. In tal van opzichten is bijvoorbeeld wat dit betreft de Poolse markt 'angelsaksischer' dan de Amerikaanse.<sup>13</sup>

### **De ijzeren wet van de privatisering**

Lange tijd is na het verdwijnen van het ijzeren gordijn gedacht dat de landen van het voormalige Oostblok op het terrein van de industriële relaties een weg zouden gaan en moeten afleggen, die vergelijkbaar is met de weg die West Europa heeft afgelegd na de Tweede Wereldoorlog.

Inmiddels is duidelijk dat dit een volstrekt verkeerd beeld is van de werkelijkheid.

Wat in Centraal en Oost Europa gebeurt is niet een herhaling van ons verleden; het kan echter heel goed onze toekomst worden.

Ik heb dit artikel de klinkende naam "de ijzeren wet van de privatisering" meegegeven.

Met een samenvattende overzicht van onze bevindingen wil ik deze titel nader onderbouwen en mijn artikel eindigen.

Vanuit het perspectief van de vertegenwoordiging en de belangenbehartiging van werknemers heeft het proces van privatisering, dat in Oost Europa is ingezet in een situatie zonder maatschappelijk vangnet, grote gevolgen. De consequenties van deze ontwikkeling reiken echter veel verder.<sup>14</sup>

De gevolgen van de privatisering zijn als volgt samen te vatten:

- Snelle privatisering in een situatie waarin geen sprake is van volwassen industriële relaties leidt tot een verzwakking van de positie van de vakbeweging (en de werkgeversorganisaties) op centraal en vooral ook op sectorniveau. <sup>15</sup> Dit leidt tot het teruglopen van de organisatiegraad, een uitholling van het mandaat, een vermindering van de kracht afspraken om te zetten en in enkele gevallen het compleet verdwijnen van de vakbeweging.
- Collectieve arbeidsovereenkomsten, paritaire voorzieningen en regelingen gebaseerd op solidariteit of omslagstelsels komen onder druk te staan of worden afgeschaft. In veel Centraal en Oost Europese landen zijn CAO's niet langer algemeen verbindend of CAO's zijn compleet verdwenen.

- Privatisering in de vorm van een buitenlandse overname leidt in veel gevallen tot een verdere afname van de sectorale, bedrijfsoverstijgende coördinatie van de arbeidsvoorwaarden en leidt tot nu toe niet tot een versterking van de binnenlandse “sociale dialoog” boven het niveau van de individuele onderneming.
- Bijgevolg verslechtert het perspectief van het toch al zwak ontwikkelde institutionele stelsel der arbeidsverhoudingen in de landen van het voormalige Oostblok. De individuele arbeidsovereenkomst in de vorm van een dictaat van de werkgever wordt de dominante arbeidsverhouding.
- De arbeidsverhoudingen worden daarmee in toenemende mate gekenmerkt door een structurele scheefgroei van de machtsbalans. De centrale organisaties zijn niet bij machte invloed uit te oefenen op dit individuele niveau en hebben geen positie op bedrijfsniveau.
- De bedrijfsbonden, de vorm van vertegenwoordiging die vooral door toedoen en in navolging van Solidarnosc in veel landen wettelijk verankerd is, ageren niet boven het niveau van de individuele onderneming en fungeren veelal als veredelde personeelsverenigingen. Uiteindelijk betekent het ontbreken van een samenhangende taakverdeling tussen de organisaties op centraal, sectoraal en ondernemingsniveau een verzwakking van het totale bouwwerk der arbeidsverhoudingen.<sup>16</sup> Mede daardoor lopen de bedrijfsbonden inmiddels zowel in omvang als in betekenis terug.<sup>17</sup>

De privatisering en ontmanteling van de grote staatsbedrijven heeft een einde gemaakt aan de automatische procedures en de papieren organisatiegraad van 100% van vroeger. Daar hoeft niemand om te treuren.

Er is een ‘overlegpartner’ aan andere zijde ontstaan die niet zoals vroeger is ingebed in een centraal geleid en gestuurd systeem. Daarbij is echter geen gezamenlijk instrumentarium ontwikkeld.

Wat we zien is dat de nieuwe sociale partners op centraal niveau hun heil zoeken bij de overheid en bij de staat als wetgever. Dit gebeurt niet vanuit de eigen autonomie en kracht maar wordt ingegeven vanuit de zwakte en het gebrek aan een eigen agenda en een eigen instrumentarium.

In die zin lijken de verhoudingen ondanks alles nog steeds in sterke mate op een hang naar de vroegere situatie van centrale sturing. Het behartigen van de belangen van werknemers in een markteconomie vergt echter andere vaardigheden en nieuwe vormen van samenwerking, overleg en confrontatie.

Het geloof in het heil van de vrije markt en de daardoor mede in gang gezette verdere afbraak van collectieve sociale voorzieningen en regelingen leveren weinig positieve bijdragen aan een gefundeerd stelsel van arbeidsverhoudingen. De zwakte (en steeds verder afkalvende betekenis) van de in het verleden in diskrediet geraakte belangenorganisaties maar ook van de zogenaamde nieuwe werknemersorganisaties werpt de vraag op, op welke fundamente in de onderzochte landen een dergelijk systeem ontwikkeld kan worden.

Ik ben mijn artikel begonnen met een schets van de vrijmaking van de Europese markt en heb mede op basis van onze studie aangegeven welke gevolgen deze vrijmaking (als onderdeel van de aan de toetredende landen opgelegde *acquis communautaire*) heeft voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in Oost Europa. De ijzeren wetmatigheid die ik daarvoor in Oost Europa heb geformuleerd (afzwakking van werknemersposities, uitholling van sociale voorzieningen, economisch primaat) doet zich uiteraard ook in West Europa gelden. Zo is de vakbeweging in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk er nooit in geslaagd de machtige positie die voorheen gold in staatsbedrijven ook maar enigermate overeind te houden nadat deze bedrijven geprivatiseerd werden. Ook in andere Europese landen geldt dat de organisatiegraad in de publieke sector meestal beduidend hoger ligt dan in het particuliere bedrijfsleven. Toch heeft dit niet geleid tot een afbraak van ons sociale vangnet.

Wel wordt in toenemende mate in Nederland en de ons omringende landen de vraag opgeworpen of algemeen verbindend verklaarde CAO's of andere collectieve voorzieningen nog "van deze tijd" zijn.

Het nut van het maatschappelijk middenveld, van bedrijfstekeigene regelingen, van een hoog niveau van sociale bescherming, van goede sociale voorzieningen en sociale zekerheid wordt regelmatig betwist vanuit neoliberale hoek. Op deze terreinen is in toenemende mate sprake van een verharding van het politieke debat waarbij een nieuwe flinksheid de toon zet.

Het gemak waarmee het West Europese sociaal model (if any) of ons "poldermodel"<sup>18</sup> bij de vuilnis worden gezet geeft wat dit betreft te denken en getuigt van een gebrek aan historisch besef.

## Noten

---

<sup>1</sup> Jan Cremers is werkzaam als directeur van het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden en coördinator van het Europees Instituut Onderzoek Arbeidsverhoudingen Bouw (CLR), een netwerk van onderzoekers en deskundigen op het terrein van de arbeidsverhoudingen. CLR heeft een lijvige studie opgesteld over de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in 6 uitgezochte landen van Midden en Oost Europa. In de pilotstudy, met de bouwsector als voorbeeld, zijn de werkgeverwerknemer relaties in deze landen onderzocht, met de nadruk op het sociaal overleg in de onderneming en in de bedrijfstakken. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de sociale samenhang in veel landen sterk is afgenomen. Het in diskrediet raken en, na de instorting van de centraal geleide planeconomie, vervolgens verdwijnen van de verschillende voorzieningen en instellingen die werden verzorgd door de staat heeft geleid tot een grote fragmentatie van de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen. In de meeste Oost-Europese landen zijn weinig fundamentele in het arbeidsbestel aanwezig die zouden kunnen leiden tot arbeidsverhoudingen, vergelijkbaar met de verhoudingen in Noordwest Europa. De werkgeverwerknemer relatie is sterk geïndividualiseerd, met onder invloed van de enorme werkloosheid een grote machtsongelijkheid. Collectieve voorzieningen in bedrijfstakken en branches ontbreken. Op tal van terreinen bestaat geen sociaal vangnet (meer). Zo noemen de onderzoekers de situatie van mensen die afhankelijk zijn van een staatspensioen een tijdbom. Westerse sponsors kan verwe-

---

ten worden dat ze te veel met hun eigen referentiekader als “missionarissen” rondlopen, en te weinig oog hebben voor de feitelijke situatie. De auteurs bepleiten een zorgvuldige analyse alvorens met ondersteuningsprogramma’s aan de slag te gaan.

De studie **EU enlargement, construction labour relations as a pilot** is verschenen bij Reed Business Information (in een nieuwe Engelstalige reeks CLR-Studies, ISBN 90-5901-234-8).

<sup>2</sup> Regelmatig is hierover gepubliceerd in het kwartaalblad CLR-News.

<sup>3</sup> Nog bij de evaluatie van het interne markt programma eind jaren negentig, in een periode waarin Europa profiteerde van een opleving van de wereldeconomie, wist de Europese Commissie met veel bravoure te melden dat dit volledig te danken was aan de ingezette liberalisering. Het gegeven dat tal van interne markt maatregelen in de lidstaten nog niet waren omgezet in nationaal recht werd gemakshalve over het hoofd gezien.

<sup>4</sup> Uit eigen ervaring weet ik dat de belangrijkste zogenaamde onafhankelijke(!) adviescolleges van de Europese Commissie op dit gebied bestonden uit vertegenwoordigers van belanghebbende bedrijven, wetenschappers en oud-politici van neoliberale snit (vaak als lobbyist ingezet door het bedrijfsleven).

<sup>5</sup> De retoriek die daarbij gebruikt werd kon niet langer verhullen dat de productiviteit daalde, investeringen uitbleven en de infrastructuur in verval raakte (zie bijvoorbeeld voor de DDR: Hertle, verschillende publicaties, 1989-2000). Rusland kon mede door tegenvallende economische resultaten in eigen land vanaf midden zeventiger jaren niet meer de olie en de kredieten verstrekken die de andere landen nodig hadden.

<sup>6</sup> Er zijn enkele interessante studies verschenen over de ‘beperkte autonomie’ die gold bij de omzetting van de nationale plannen en de speelruimte die dit zo nu en dan bood aan landelijke vakbondsfunctionarissen. Het beeld was dus niet zo eenduidig als hier samengevat; het zou echter te ver voeren hier in detail op in te gaan.

<sup>7</sup> Opmerkelijk is in dit verband dat de in het Westen bekendste oppositionele Poolse vakbond Solidarnosc tot op heden in de eigen praktijk nooit afscheid heeft genomen van het leidend beginsel en primaat van de politiek (en dus van het leninistisch model). Het dualisme tussen politieke partij en zelfstandig opererende vakbond, actief in politiek vijandig en politiek vriendelijk klimaat, is bij Solidarnosc nooit echt doorgevoerd. De organisatie kent nauwelijks activiteiten in de branches en richt alle aandacht op de arbeidswetgeving en op het ondersteunen van de (conservatieve) politieke beweging. In de periode dat Solidarnosc deel uitmaakte van de coalitieregering volgde de bond slaafs het conservatieve beleid waarbij de leider van de politieke beweging tevens de leiding van de vakbond in handen hield. In onze studie is nog eens gebleken dat de betekenis van deze koers van Solidarnosc ver over de Poolse grenzen heen reikt. In Hongarije en, in mindere mate in Bulgarije, kopieerden de nieuwe vakbondsorganisaties zeker in de beginjaren de ogenschijnlijk succesvolle Solidarnosc-aanpak.

<sup>8</sup> CLR onderzocht het sociaal overleg in de onderneming en de bedrijfstakken in 6 Oost Europese landen: Slowakije, Hongarije, Polen, Roemenië, Estland en Bulgarije.

<sup>9</sup> Overigens speelde een zelfde ontwikkeling ten tijde van de Duitse hereniging. Het overheidsorgaan dat de regering Kohl had opgezet om de privatisering, de eventuele voortzetting en de verkoop van de (verouderde) Oost-Duitse industrie te begeleiden (de zogenaamde Treuhandinstelling) was samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbende West-Duitse onder-

---

nemingen, met één uitzondering: de Belgische industrieel Andre Leysen van Agfa-Gevaert, een bedrijf dat alle belang had bij een goede afloop van de ontmanteling van de foto- en filmindustrie. De haast waarmee de grondstofindustrie werd geprivatiseerd (en verdeeld onder Westerse concurrenten), waarmee bedrijven onrendabel werden verklaard en de snelle ontmanteling die met Duitse degelijkheid volgde maakten de ontwikkeling van ondernemingen producerend voor een eigen lokale of regionale markt vrijwel onmogelijk. De overcapaciteit van het West-Duitse bedrijfsleven zorgde ervoor dat de 16 miljoen consumenten uit de vroegere DDR gemakkelijk te bedienen vielen. De werkloosheid nam echter mede daardoor in de “nieuwe bondsstaten” een hoge vlucht. De Duitse historicus H.H. Hertle voorspelde reeds kort na de Duitse hereniging dat voor de ex-DDR slechts “een afvalberg en wat toerisme” zou overblijven.

<sup>10</sup> Om even een voorbeeld aan te halen buiten de sfeer van de arbeidsverhoudingen: het is niet voor niets dat in de onderhandelingen met de EU door tal van landen overgangperiodes zijn bedongen inzake de aankoop van onroerende goederen en grondstukken.

<sup>11</sup> In de Poolse bouw een verlies aan werkgelegenheid tussen 1989 en 1992 van 25% en tot 2000 nog eens 25%, in Roemenië, Bulgarije en Slowakije met percentages boven de 50% in tien jaar tijd.

<sup>12</sup> Citaat uit gesprekken met individuele werkgevers tijdens het veldwerk.

<sup>13</sup> Guglielmo Meardi spreekt in dit verband over “Het Trojaans paard voor de amerikanisering van Europa”, in *European Journal of Industrial Relations*, 8.1, 2002,

<sup>14</sup> Recentelijk zijn enkele studies verschenen die aantonen dat het welzijn van de bevolking en de economische prestaties in een samenleving in belangrijke mate samenhangen met de kwaliteit van het sociaal-economisch overleg en de kracht van de vakbeweging en de ontwikkelde collectieve instrumenten. Zelfs de *Financial Times* heeft dit mogen ontdekken; in dit kader ga ik hier niet verder op in.

<sup>15</sup> In onze pilotstudie hebben we kunnen aantonen dat afhankelijk van het tempo waarmee de privatisering wordt ingezet deze ontwikkeling al dan niet versneld plaatsvindt. In Polen en Hongarije (en in mindere mate in de Baltische landen) is door de toegepaste shocktherapie de betekenis van de werknemersvertegenwoordiging en de vakbeweging voor het overleg in de onderneming of de branches volkomen uitgehold. Polen, Hongarije en Estland kennen geen nationale collectieve onderhandelingen (meer) op het niveau van de bouwsector; in andere sectoren lijken de perspectieven evenmin positief. In de landen die later met het privatiseringsproces zijn begonnen, in dit geval Bulgarije en Roemenië, is het nog niet zo ver maar is de verwachting gewettigd dat dit eveneens zal gebeuren met het voortschrijden van de privatisering. Vandaar de “ijzeren wet”.

<sup>16</sup> In een eerdere publicatie heb ik het door CLR in de studie gehanteerde analytisch kader voor een stelsel van arbeidsverhoudingen als volgt gekenschetst (*CLR-News*, 1/2001, Brussel):

Preconditions for a system of industrial relations:

1. *Defined partners*
2. *Mutual recognition of the partners*
3. *Balance of power, freedom of negotiation*
4. *Internal discipline and/or external (mandatory rules)*
5. *Institutionalised procedures and working methods*

6. Relationship composed of cooperation and confrontation

7. Joint interest

8. Recognised in society and by political institutions.

Framework for systems of industrial relations

<b>LEVEL</b>	<b>ACTORS</b>	<b>PLAYING FIELD</b>	<b>INSTRUMENT</b>
National economy	-Central organisations of employers and employees	- Labour legislation - Socio-Economic policy - Overall policy for collective bargaining	- (Tripartite) National advisory committees - Social Dialogue - Framework agreements, social pacts
Sectoral level or branches	-Unions and employers; -Organisations in the branches	- Specific labour legislation - Sectoral socio-economic policy - Industry policy - Collective bargaining	- Ad hoc or permanent advisory bodies - Social Dialogue - Sectoral agreements - Collective agreements
Company level	-Management -Workers representatives -(Local) Unions	- Company strategy and HRM policy - Working conditions - General policy	- Co decision, information and consultation - Company agreements - Codes of conduct

In dit framework ontbreken het regionale (territoriale) niveau en het individuele niveau. In het geval dat de afspraken tussen individuele werkgever en werknemer de dominante arbeidsovereenkomst vormen kan men zich afvragen of nog langer sprake is van een systeem. In ons onderzoek blijkt dit in de onderzochte landen, met uitzondering van Slowakije en Roemenië, inmiddels wel de dominante vorm.

<sup>17</sup> Regan Scott, voormalig Brits vakbondsman, ontvouwt in zijn recensie van onze studie ( in CLR-News 2/2003) enige ideeën over een mogelijk te bewandelen weg, bijvoorbeeld de ondersteuning van een "jaarlijks" parlement van bedrijfsbonden.

<sup>18</sup> Aangaande het unieke karakter van dit poldermodel heb ik van meet af aan een sterke relativering betracht.

In de 50-er en 60-er jaren gold het Duitse Wirtschaftswunder als het na te streven model voor maatschappelijke vooruitgang, later kregen we het Zweedse model en sedert het begin der negentiger jaren werden de verhoudingen in Nederland als voorbeeld gesteld.

Deze modellen hadden in ieder geval gemeen dat er sprake was van een stevig in de maatschappij verankerd sociaal vangnet, van een zekere politieke consensus en van voorzieningen met een anticyclisch karakter.