

De vakbeweging op een keerpunt

Inleiding 'Goede Tijden (na) Slechte Tijden', 26 november 2018

Paul de Beer

Deze zomer publiceerde de OECD weer zijn jaarlijkse *Employment Outlook*. Niet voor het eerst besteedde de OECD daarin aandacht aan de collectieve arbeidsverhoudingen. Samen met andere internationale organisaties als het IMF en de EC stond de OECD lange tijd niet bepaald bekend als een pleitbezorger van vakbonden en collectieve onderhandelingen. Zoals bij veel economen heerste ook daar de overtuiging dat collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden een belemmering vormen voor de vrije marktwerking en daardoor tot suboptimale uitkomsten leiden. Vermindering van loonconcurrentie door cao-afspraken op sectorniveau hindert de marktwerking en daarmee de noodzakelijke dynamiek en innovatie. Te sterke vakbonden vormen een machtsblok dat vernieuwing in de weg staat, de bedrijfsrendementen onder druk zet en de belangen van insiders boven die van outsiders stelt.

Wat schetst mijn verbazing toen ik in de *Employment Outlook 2018* het hoofdstuk 'The role of collective bargaining systems for good labour market performance' las. Dat hoofdstuk bleek niet minder dan een lofzang op het systeem van collectieve onderhandelingen zoals we dat in Nederland, maar ook in Duitsland, Oostenrijk en de Scandinavische landen kennen. Dat systeem, dat de OECD overigens weinig aansprekend aanduidt als het 'georganiseerde gedecentraliseerde en gecoördineerde systeem', zou bijdragen aan een hogere werkgelegenheid, minder loonongelijkheid, een meer inclusieve arbeidsmarkt en een hogere productiviteit.

In alle landen die tot dit systeem behoren, hebben de vakbonden een sterke institutionele positie, hoezeer deze tussen die landen overigens uiteenloopt. Zo hebben de vakbonden in Denemarken en Zweden een veel hogere organisatiegraad dan die in Nederland, Duitsland en Oostenrijk. (België hoort volgens de OECD, samen met Finland, tot het 'gecentraliseerde en gecoördineerde systeem', dat vergelijkbaar scoort als het eerder genoemde systeem.)

Zo bezien staat de vakbeweging er in corporatistische landen als Nederland goed voor. Van een afstandje bezien geldt dat ook als je je speciaal op Nederland richt. Zo zou een buitenlandse observator constateren dat het huidige kabinet zijn sociaaleconomisch beleid in nauwe samenwerking met de sociale partners wil vormgeven. In het regeerakkoord van Rutte III worden zij maar liefst 20 maal genoemd. Opmerkelijk is verder het geduld dat de voornaamste bewindspersoon op dit terrein, Wouter Koolmees van SZW, betracht. Hij zit al een jaar te wachten op een gezamenlijk advies van de sociale partners over de hervorming van het pensioenstelsel en hij lijkt vooralsnog geen aanstalten te maken om dan maar zelf de knoop door te hakken.

Ook als die buitenlandse observator naar de decentrale onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden, op bedrijfstak- of ondernemingsniveau, zou kijken, zou zij constateren dat de vakbeweging er goed voorstaat. Zo'n driekwart van de werknemers valt in Nederland onder een cao en dat is de afgelopen decennia weinig veranderd. Bijna al die cao's worden afgesloten met een of meer van de 'gevestigde' vakbonden aangesloten bij de FNV, CNV of VCP.

Als de observator echter zou inzoomen en meer 'onder de oppervlakte', wordt het beeld minder rooskleurig. Ietwat gechargeerd uitgedrukt is de ogenschijnlijk sterke en stabiele positie van de vakbeweging in Nederland vooral te danken aan de welwillendheid van de meeste werkgevers en van de overheid om de vakbeweging die rol te gunnen en steeds minder aan de eigen kracht van de

vakbeweging. De prijs die de vakbeweging daarvoor betaalt, is dat ze in het overleg en de onderhandelingen vaak veel van haar wensen moet inslikken en akkoord moet gaan met een compromis dat zij maar moeilijk aan haar achterban kan verkopen. Het alternatief is veelal dat zij de onderhandelingsstafel vroegtijdig verlaat of het resultaat niet ondertekent en met lege handen komt te staan. Vakbonden zijn in veel gevallen eenvoudigweg niet sterk genoeg om hun wil op te leggen aan de andere partij(en). De machtsbalans die lange tijd kenmerkend was voor het poldermodel, is veranderd in een machtsoverwicht van de werkgevers of, nauwkeuriger uitgedrukt, van de factor kapitaal. Dat de overheid in de afgelopen decennia ook eerder verzwakt dan versterkt is, biedt daarvoor geen compensatie. Integendeel, uiteindelijk werkt ook dat in het nadeel van de vakbeweging uit, omdat de overheid haar steeds minder steun kan bieden als tegenmacht tegen het ontketende kapitaal. Een illustratie daarvan vormen de weinig succesvolle pogingen van minister Asscher om de vakbeweging ter wille te zijn, bijvoorbeeld via de Wet Werk en Zekerheid.

Wat verklaart die verschuiving in de machtsbalans? M.i. moet ze vooral worden toegeschreven aan twee elkaar wederzijds versterkende ontwikkelingen: ten eerste de veranderingen in de aard van het werk en ten tweede het verlies aan organisatiekracht van de vakbeweging. De veranderingen in de aard van het werk hebben bijgedragen aan het ledenverlies van de vakbeweging en het ledenverlies heeft de vakbeweging zodanig verzwakt dat ze de veranderingen in de aard en organisatie van het werk niet kon tegenhouden.

De machtsbasis van de vakbeweging, vooral in de periode tussen WO II en de jaren tachtig, werd van ouds gevormd door de standaardwerknemer in een standaardbaan in een standaardorganisatie. Concreet ging het om de autochtone mannelijke kostwinner met een vaste voltijd baan in een (middel)grote organisatie,¹ zoals een fabriek of kantoor. In de jaren zestig en zeventig behoorde ruwweg zo'n tweederde van de werknemers tot de categorie standaardwerknemers in een standaardbaan. Deze groep was relatief gemakkelijk te organiseren omdat hij tamelijk homogeen was, waardoor de werknemers elkaar herkenden als bondgenoten in het realiseren van een fatsoenlijk inkomen voor hun gezin; omdat zij een relatief goed beschermde arbeidspositie hadden en dus niet bang hoefden te zijn hun werk kwijt te raken als zij in actie kwamen/hun stem verheven; en omdat werknemers in grotere bedrijven relatief gemakkelijk te bereiken zijn, bijvoorbeeld via een bijeenkomst in de kantine. Vanaf de jaren tachtig verliest deze groep steeds meer zijn dominante positie. In de economische crises van de jaren zeventig en tachtig gaan veel standaardbanen voor standaardwerknemers verloren, terwijl de nieuwe banen die er, vooral vanaf het midden van de jaren tachtig, massaal bij komen, afwijken van deze standaard. Het gaat veelal om deeltijd banen, die worden bezet door vrouwen, vooral in de commerciële dienstensector waar meer kleine bedrijven zijn (bv. in de horeca en detailhandel). Daarnaast begint in de jaren tachtig ook het aandeel flexibele banen te groeien, al krijgt dat dan nog weinig aandacht.

De verzwakking van de vakbeweging vertaalt zich aanvankelijk nog niet in ledenverlies, maar vooral in het ontbreken van ledenaanwas. Het aantal vakbondsleden blijft redelijk op peil, en groeit zelfs nog tot rond de eeuwwisseling, maar de organisatiegraad daalt gestaag doordat de meeste nieuwe werknemers geen vakbondslid worden. Het betekent ook dat de vakbeweging vooral verzwakt in die sectoren waar de werkgelegenheid het sterkst groeit (m.u.v. de publieke sector, hoewel de vakbeweging daar het zwakst is in de snelst groeiende subsector, de zorg). Zo wordt ook de samenstelling van de vakbeweging steeds eenzijdiger. Deze weerspiegelt nog in belangrijke mate de beroepsbevolking van de jaren zeventig en tachtig – zij het inmiddels wel dertig jaar ouder – terwijl

¹ De organisatiegraad in grote bedrijven (meer dan 100 werknemers) is ongeveer twee maal zo hoog als in de kleinste bedrijven (minder dan 10 werknemers). Bron: CBS (Statline) (cijfers voor 2006).

de nieuwe groepen – jongeren, vrouwen, deeltijders, flexwerkers, werknemers in de commerciële dienstensector, migranten – ondervertegenwoordigd zijn.

Door de relatief zwakke positie van de vakbeweging in de groeiende sectoren, is zij ook niet in staat greep te krijgen op de veranderingen in de aard van de werkgelegenheid die zich daar concentreert. De vakbonden staan voor de keuze om zich ofwel – waarschijnlijk tevergeefs – te verzetten tegen het gebruik van atypische dienstverbanden, ofwel deze zo goed mogelijk te reguleren door er met de werkgevers en de overheid afspraken over te maken. Passend in de Nederlandse poldertraditie kiest de Nederlandse vakbeweging voor de laatste optie. Dat pakt goed uit als het gaat om deeltijdwerk, dat in Nederland een geheel geaccepteerde en volwaardige – want goed geregelde – vorm van niet-standaardwerk is. Het pakt uiteindelijk minder goed uit bij flexwerk. De Nederlandse vakbeweging is er vroeg bij om afspraken te maken met uitzendbureaus over de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten. De goede ervaringen daarmee [?] zijn mede reden om in 1996 een breder flexakkoord ('flexibiliteit en zekerheid') te sluiten met de werkgevers, dat de basis vormt voor de flexwet van 1999. Bedoeld om flexibilisering in goede banen te leiden en het verschil in rechten tussen flexcontracten en vast werk zo klein mogelijk te maken, vormt de wet echter – net als eerder bij deeltijdwerk het geval was – ook een legitimatie voor werkgevers om ongebreideld gebruik te maken van flexibele arbeid. Zo wordt het geleidelijk niet meer een uitzondering, die nadere argumentatie behoeft, maar de regel dat werkgevers nieuwe medewerkers op een tijdelijk contract aanstellen.

Daarnaast doet zich in de jaren tachtig en negentig ook een verandering voor in de tijdgeest – hoe vaag die term ook mag zijn. Het dominante 'linkse' denken uit de jaren zestig en zeventig, maakt geleidelijk plaats voor een 'rechtse' of 'neoliberale' kijk op de samenleving. Daarmee bedoel ik vooral dat de oorzaak van maatschappelijke problemen – zoals werkloosheid, armoede, achterstand – steeds minder wordt gezocht in maatschappelijke structuren en instituties en steeds meer in individuele tekortkomingen en gebreken. In deze nieuwe tijdgeest is een prominente rol van de vakbeweging veel minder vanzelfsprekend. Om een concreet voorbeeld te geven: in de jaren tachtig gold arbeidstijdverkorting als het belangrijkste instrument om werkloosheid te bestrijden. Dat werkt alleen als hierover collectieve afspraken worden gemaakt. De vakbeweging was de organisatie bij uitstek die dit gedachtengoed uitdroeg. Tegenwoordig wordt werkloosheid vooral gezien als een individueel probleem van gebrek aan 'employability' of (duurzame) inzetbaarheid. Hoewel de vakbeweging een rol kan spelen bij het ondersteunen van individuen, is haar rol hierbij veel minder vanzelfsprekend dan bij arbeidstijdverkorting. Steeds minder werkenden lijken er dan ook van overtuigd dat zij een vakbond nodig hebben om voor hun belangen op te komen. Daar komt bij dat, door de opmars van niet-standaard werk, het steeds minder evident is dat alle werkenden overeenkomstige belangen hebben. Sterker nog, steeds vaker wordt betoogd dat er grote belangentegenstellingen bestaan tussen werkenden onderling, bv. tussen goed beschermde werknemers met een vast contract (de *insiders*) en de werknemers met een flexibel contract (de *outsiders*). Het wordt steeds lastiger voor de vakbeweging om overtuigend over het voetlicht te brengen dat zij opkomt voor de belangen van *alle* werkenden.

Zo verliest het vakbondslidmaatschap aan aantrekkingskracht onder de nieuwe groep werkenden en is de vakbeweging, mede door dit ledenverlies, steeds minder in staat de neergang van de standaardbaan en de opmars van atypisch werk een halt toe te roepen.

De gevolgen van de verschuiving van de machtsbalans tussen vakbonden en werkgevers manifesteren zich op verschillende terreinen:

- Een contractloonontwikkeling die al decennialang niet of nauwelijks boven de inflatie uitkomt.
- Gestage groei van flexibel werk en de inzet van zzp'ers.
- Ontwijking van cao-afspraken via payrolling, uitbesteding, inhuur van zzp'ers e.d.
- Afwenteling van risico's van werkgevers op werknemers (i.h.b. bij pensioenen).
- Moeizame uitwerking van de afspraken uit het Sociaal Akkoord 2013 (m.n. derde WW-jaar en regie over het arbeidsmarktbeleid).

De vakbeweging is hiermee in een neerwaartse spiraal terecht gekomen. Dat zij zich niettemin nog weet te handhaven komt vooral door de bereidheid van de werkgevers om cao's met de vakbonden te blijven afsluiten en de bereidheid van de overheid om de vakbeweging (met de werkgevers) te blijven betrekken bij de vormgeving van het sociaaleconomisch beleid. Overleggen en onderhandelen met een verzwakte vakbeweging is voor hen aantrekkelijker dan de vakbonden geheel ter zijde te schuiven omdat en voor zo lang ze hen maatschappelijk draagvlak en vermindering van transactiekosten en loonconcurrentie opleveren.

Twee toekomstscenario's

Als we de dalende trend in de organisatiegraad van de afgelopen dertig jaar naar de toekomst doortrekken, is het niet moeilijk te voorspellen dat de vakbeweging over een jaar of dertig verdwenen zal zijn. Toch wil ik hier niet dit pessimistische toekomstscenario schetsen, omdat ik denk dat voortzetting van deze trends niet onvermijdelijk is en er ook in de 21^e eeuw nog wel degelijk een rol voor de vakbeweging is weggelegd. Evenmin wil ik een heel rooskleurig scenario schetsen waarin de vakbeweging, als bij wonder, er op eigen kracht in slaagt de dalende trend in de organisatiegraad om te buigen in een stijgende trend en het machtsverwicht met de werkgevers weet te herstellen. Ik zie namelijk geen enkele aanwijzing voor een ontwikkeling in deze richting. Ik zal wel twee alternatieve toekomstscenario's presenteren, waarvan de eerste mij een redelijk plausible ontwikkeling lijkt en de tweede alleen denkbaar is als de vakbeweging voor een geheel ander organisatie- en verdienmodel zou durven kiezen.

Het eerste scenario is losjes geïnspireerd door het huidige Duitse systeem van arbeidsverhoudingen en het tweede door het Franse systeem.

1. Een duaal systeem van arbeidsverhoudingen

In het eerste scenario concentreert de vakbeweging zich op die sectoren waar zij het sterkst is. Aangezien het heel moeilijk is in sectoren waar je zwak staat en waar je nauwelijks 'aanwezig' bent, je positie te versterken, richt de vakbeweging zich in dit scenario op die sectoren waar zij (nog) relatief sterk is, zoals de industrie, bouw, transport en publieke sector. Daar richt zij zich geheel op de thema's die in de betreffende sector het sterkst leven en profileert zich als beroepsbond, waarin vakmanschap een centrale plaats inneemt. Daarbij past ook dat er in cao's specifieke voordelen voor leden worden afgesproken. Iedere sector ontwikkelt zijn eigen beleid; de centrale coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid verliest aan betekenis. In de overige sectoren, m.n. de commerciële dienstverlening, sluiten de gevestigde vakbonden alleen nog cao's af als die daadwerkelijk verbetering opleveren. Het gevolg is dat in steeds meer branches de handtekening van de grote bonden onder cao's ontbreekt of dat de werkgevers in het geheel geen cao meer afsluiten met een vakbond, maar met de OR een AVR overeenkomen. Als gevolg hiervan daalt de dekkinggraad van cao's geleidelijk naar rond de 50%. Op landelijk niveau volgt de vakbeweging dezelfde koers: ze ondertekent alleen nog akkoorden die ze echt als winst ziet. Maar beter geen akkoord dan een zwak

compromis waarin de meeste leden zich niet herkennen. Ook al betekent dat, dat de vakbeweging bij sommige beleidsdossiers buiten spel komt te staan. Omgekeerd heeft dit wel tot gevolg dat de vakbeweging door de politiek steeds minder wordt gezien als de legitieme woordvoerder van de belangen van alle werknemers (laat staan alle werkenden) en steeds vaker wordt gepasseerd bij belangrijke sociaaleconomische hervormingen. In de sectoren waar zij sterk is, probeert de vakbeweging haar onwelgevallige hervormingen te compenseren door hierover met de werkgevers afspraken te maken. Zo worden bijvoorbeeld bezuinigingen op de sociale zekerheid in deze sectoren grotendeels gerepareerd via cao-afspraken. De verschillen in arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid tussen de sectoren, worden hierdoor steeds groter.

Een lastig punt in dit scenario is of de vakbeweging steeds meer een belangenbehartiger van de insiders wordt, of dat zij er, in de sectoren waar zij sterk is, in slaagt om ook de belangen van flexwerkers en zzp'ers te behartigen.

Een ander lastig punt is of de avv in dit scenario stand zal houden. Als dat niet het geval is – omdat de vakbeweging niet meer als representant van alle werknemersbelangen wordt gezien – zouden ook de cao's in de sectoren met een sterke vakbeweging onder druk kunnen komen te staan door concurrentie van ongeorganiseerde bedrijven. Denkbaar is dat de avv wordt gekoppeld aan het ledental van de vakbeweging (bv. minimaal 20% van de werknemers in een sector), waardoor zij in de sectoren met een sterke vakbond wel in stand blijft.

De uitkomst van dit scenario is een duaal systeem van arbeidsverhoudingen, resulterend in een tweedeling van de arbeidsmarkt. Aan de ene kant zijn er 'georganiseerde' (*unionized*) sectoren met een sterke vakbond, een hoge cao-dekking en goede arbeidsvoorwaarden en aan de andere kant de 'ongeorganiseerde' (*non-unionized*) sectoren waarin de vakbonden grotendeels afwezig zijn, er nauwelijks cao's zijn en de arbeidsvoorwaarden veel slechter zijn. Dit zou op zichzelf een stabiel model kunnen zijn. Het grootste risico schuilt in de mogelijkheid dat de werkgelegenheid in de ongeorganiseerde sectoren sterker groeit dan in de georganiseerde sectoren, waardoor de vakbeweging geleidelijk toch steeds meer terrein verliest.

2. Een politiek systeem van arbeidsverhoudingen

In het tweede scenario erkent de vakbeweging dat het haar niet op eigen kracht zal lukken om de neergaande trend in de organisatiegraad tot staan te brengen, laat staan deze om te buigen naar een stijgende trend. Daarom wordt besloten afstand te doen van het traditionele ledenmodel en over te stappen op een kiezersmodel. D.w.z. dat de vakbeweging haar legitimiteit als vertegenwoordiger van de werkenden niet langer ontleent aan het ledental, maar aan de steun die zij krijgt in verkiezingen, net als in het model van de parlementaire democratie. Als alle werknemers mogen kiezen wie hen vertegenwoordigt bij de cao-onderhandelingen, is de legitimiteit van de cao-onderhandelaars geen issue meer.

Dit model roept echter twee andere problemen voor de vakbeweging op, namelijk een financieringsprobleem en een mobilisatieprobleem. Bij een verkiezingsmodel hoort ook een ander verdienmodel, doordat het *free rider* probleem erdoor wordt vergroot. Een oplossing die ik eerder heb gesuggereerd, is om een cao-heffing in te voeren: iedere werknemer die onder een cao valt, draagt verplicht een klein percentage van haar/zijn salaris af als bijdrage aan de kosten van de vakbond. Eventueel kan hieraan ook een gratis basislidmaatschap worden verbonden. Een niet onbelangrijke vraag is of dit systeem bij wet moet worden geregeld of door de sociale partners zelf (bv. via een afspraak in de Stichting van de Arbeid). Het laatste heeft m.i. het voordeel dat er minder risico is op politieke manipulatie en wispelturigheid.

Het mobilisatieprobleem is misschien lastiger op te lossen. Het is cruciaal, omdat een groot ledental wel legitimiteit verschaft, maar nog niet vanzelf tegenkracht tegen de werkgevers. Niettemin, als een gratis basislidmaatschap wordt ingevoerd, wordt in principe de *pool* waaruit actieve (kader)leden kunnen worden geworven veel groter. Zelfs als het gemiddelde lid passiever wordt, zouden er toch meer actieve leden kunnen komen (die kunnen kiezen voor een uitgebreider lidmaatschap, inclusief individuele dienstverlening, maar ook de mogelijkheid van een uitkering uit de stakingskas). De grotere legitimiteit van de vakbeweging zou het ook gemakkelijker kunnen maken om mensen te mobiliseren voor demonstraties e.d. (vgl. het Franse model). Als de vakbond erin slaagt mensen massaal op de been te krijgen, kan hij de druk op werkgevers flink opvoeren, zelfs als er zelden of nooit wordt gestaakt.

In dit tweede scenario kan ook de rol van de vakbeweging op centraal niveau sterker worden, doordat de legitimiteit op landelijk niveau groter wordt. Als vakbonden die compromissen sluiten bij de volgende verkiezingen worden afgestraft, kan dat echter wel een reden zijn om minder compromisbereidheid te tonen. Dat zou het landelijke overleg toch weer kunnen bemoeilijken.

Conclusie

Dat de vakbeweging aan het eind van de 21^e eeuw nog zal bestaan, is allerminst vanzelfsprekend. Hoewel het ledental of de organisatiegraad in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen formeel geen rol speelt, zou het gevaarlijk zijn te menen dat een verdere daling van de organisatiegraad geen vergaande consequenties zal hebben voor het functioneren van het Nederlandse systeem. Simpelweg uitspreken dat de vakbond ervoor zal zorgen dat er weer leden bijkomen, zoals alle voorzitters van de FNV bij hun aantreden doen, lijkt me feitelijk niet veel anders dan de kop in het zand steken. Daarom zou de leiding van de vakbeweging de vraag naar de toekomstige positie en strategie van de vakbeweging expliciet aan de orde moeten stellen. Daarbij dienen ook meer of minder radicale alternatieven voor het huidige vakbondsmodel onderwerp van discussie te zijn. Zelfs als de conclusie hiervan zou luiden dat we niet een geheel nieuwe weg moeten inslaan, is het beter om die keuze te baseren op een gedegen afweging van de alternatieven dan van het simpelweg voortgaan op de weg die we al zo lang volgen.