

**Dat de vakbeweging snel verandert is genoegzaam bekend. Maar wat ligt ten grondslag aan de herstructurering van de vakbeweging? De auteurs grijpen daarvoor terug op ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar. Vervolgens schetsen zij een aantal toekomstscenario's.**

*Veranderingen van de Nederlandse vakbeweging*

# Turen in de verte

## ► Ad Nagelkerke en Peter Koijen

De vakbeweging wordt als grote maatschappelijke belangenorganisatie geconfronteerd met ontwikkelingen in haar omgeving, die raken aan haar machtspositie en die aanleiding geven tot bezinning op haar taken en structuur. Eerder leidde dit tot voorstellen als het plan-Kloos of het plan FNV 2000. Opvallend aan de nieuwste initiatieven tot inhoudelijke en structurele veranderingen is het feit dat zij afkomstig zijn van het bondsniveau. Ondanks hun hoge ambitieniveau is het realiteitsgehalte van de jongste plannen daarmee aanzienlijk groter. Immers, hoewel buitenstaanders de verhouding tussen vakcentrale en vakbond vaak typeren als die tussen moeder- en dochterbedrijf, ligt feitelijk het zwaartepunt in de machtsverhouding bij de bonden.

### Veranderde omgeving

Vier groepen ontwikkelingen zijn bepalend voor de veranderde omgeving van de Nederlandse vakbeweging: technologische, economische, politieke en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.

### Technologische ontwikkelingen

Micro-elektronische expansie heeft geleid tot geheel nieuwe combinaties van activiteiten en de bestaande bedrijvigheid ingrijpend gewijzigd. Flexibele productie is op grote schaal ingevoerd. Voorbeelden in de industrie zijn robots en CNC-machines, terwijl de dienstverlening zich bedient van girobetaalautomaten en computersystemen die nauwe banden creëren met klanten en afnemers.

Voor arbeid en werknemers is flexibele productie een cruciale ontwikkeling. De standaardisatie van producten en productieprocessen, het centrale concept van de twintigste-eeuwse industriële expansie, verliest snel aan betekenis. Andere concepten van organisatie en arbeid doen hun intrede, zoals "lean and mean"-productie, kwaliteitsmanagement, taakgroepen en (andere) ideeën uit de wereld van human resource management (HRM). Arbeid is in de HRM-visie een "asset" voor het bedrijf die niet moet worden versnipperd en stukgeregeld, maar creatief benut door taakverbreding, taakin-tegratie, taakroulatie, functieverrijking en continue kennisontwikkeling.

Naast flexibilisering van productie, organisatie en arbeid hebben de technologische ontwikkelingen ook geleid tot drie andere ontwikkelingen. Allereerst is er de groei van werknemers in de dienstensector. Weliswaar is veel werk weggeautomatiseerd, maar daartegenover staat een nieuwe vraag naar werknemers met kennis van informatie- en communicatietechnologie. Verder heeft de technologie geleid tot grotere vrijheid in fysieke locatie van personen en/of organisaties (denk aan het fenomeen telewerk). Ook de toegenomen internationalisering van het bedrijfsleven is mogelijk gemaakt door technologische ontwikkelingen. Ten derde wordt steeds duidelijker dat sectoren, ondernemingen, beroepen en functies veranderen. Het bedrijfstakpatroon van tegenwoordig verschilt sterk van dat in de jaren vijftig. In de grafische sector bijvoorbeeld vervagen grenzen tussen beroepen als grafici en redacteuren en tussen grafische functies

**Auteurs zijn verbonden respectievelijk verbonden geweest aan de vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant.**

onderling. Bovendien gaan uitgevers steeds vaker verbindingen aan met andere media (kabel, tv-stations, betaaltelevisie) en/of met elektrotechnische ondernemingen, telecombedrijven of amusementsbedrijven. Ook dit heeft grote gevolgen voor de factor arbeid.

#### Economische ontwikkelingen

De laatste tien jaar zijn de intensiteit, reikwijdte en aard van de concurrentie veranderd. Vooral door de versterkte internationalisering ondervinden steeds meer producten en markten de concurrentiedruk. Het kapitaalverkeer is zodanig geëxplodeerd dat nog maar weinig landen een effectief monetair en financieel-economisch beleid kunnen voeren. Concurrentie is steeds minder een kostenvraagstuk, maar steeds meer zoeken naar fijnzinnige combinaties van prijs en kwaliteit. Met internationalisering hangt multinationalisering samen. Steeds meer ondernemingen investeren over de grens of zetten er, al of niet in samenwerking, productieactiviteiten op. Internationaal is volop gefuseerd, overgenomen en gereorganiseerd met de nodige sluitingen van productielocaties. Bovendien zijn multinationale ondernemingen niet aan landen gebonden en kunnen zij tot op zekere hoogte nationale regelgeving en nationale instituties ontlopen.

Samen genomen leiden de technologische en economische ontwikkelingen voor de vakbeweging met name naar aandacht voor:

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

#### Politieke ontwikkelingen

Sinds de kabinetten-Lubbers heeft de politiek hernieuwde aandacht voor de markt. Deregulering is het beleidscredo, al hakt

men op het gebied van de arbeidsverhoudingen pas de laatste jaren daadwerkelijk knopen door. In eigen huis heeft de overheid de markt toegelaten door middel van privatisering, decentralisatie en verzelfstandiging. Bovendien "normaliseren" de arbeidsverhoudingen binnen de overheidssector zich en worden de arbeidsvoorwaarden meer decentraal bepaald.

Deregulering ontstond als een reactie op de problemen die werden veroorzaakt door een opeenstapeling van overheidsinterventies. Daar is later de motivatie om de EMU-norm te halen bijgekomen. Rond arbeid zijn regels afgeschaft, maar belangrijker zijn de inhoudelijke aanpassingen. In de grond gaat het om een vermindering van het collectivistische gehalte van wetgeving en beleid (vergelijk de wettelijke veranderingen in de sociale zekerheid, de Arbeidstijdenwet en de discussies over het algemeen verbindend verklaren van cao's). De nadruk op de markt heeft geleid tot krachtig verzet tegen de zogenoemde "belangendemocratie", de structuren die belangenorganisaties grote politieke en maatschappelijke invloed geven. Het "primaat van de politiek" moest hersteld worden. Belangenorganisaties moeten zich met hun eigen werkerterrein bezighouden, op het meest geëigende niveau. Gevolg is dat de publieke betrokkenheid van werkgevers- en werknemersorganisaties op verscheidene terreinen sterk is verminderd.

Onmiskenbaar groeit de betekenis van de Europese Unie en de daarbij behorende regelgeving. Het Verdrag van Maastricht kent een aparte sociale paragraaf (voor alle lidstaten uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk). Dit sociale protocol leidde in september 1994 tot de richtlijn voor een Europese ondernemingsraad. Aannemelijk is dat Brussel meer actie zal ontplooien op het gebied van de arbeidsverhoudingen.

Van een Europees stelsel van arbeidsverhoudingen is vooralsnog geen sprake. Een Europees arbeidsrechtelijk kader van betekenis is er nog niet, het institutionele overleg heeft nog weinig inhoud, terwijl een praktijk van collectief onderhandelen nog verre toekomstmuziek lijkt. Duidelijk is echter dat afzonderlijke landen niet alleen financieel-economisch en monetair, maar ook sociaal-economisch steeds minder kunnen uitrichten. Voor werknemers en vakbeweging wordt de beschermende, institutionele koepel kleiner, al heeft die in het open Nederland toch al flink aan kracht ingeboet.

Europeanisering van sociaal-economisch beleid leidt dus aan de ene kant tot een verkleining van de mogelijkheid zekerheden te verkrijgen voor de leden en maakt aan de andere kant, of juist hierdoor, het noodzakelijk voor de vakbeweging om zich op Europees niveau te profileren en te versterken.

**Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen**  
Sinds het begin van de jaren tachtig is er een herwaardering gekomen van de mens als zelfstandig individu. Er is een groeiende nadruk gekomen op eigen, persoonlijke verantwoordelijkheid, op minder dwingende bindingen en op prestatie en performance. Individuen profileren zich steeds minder als lid van een huishouden of zuil en de vanzelfsprekende solidariteit aan kerk, familie en buurt brokkelt af. Individuen wensen op hun eigen merites te worden beoordeeld.

De overheid heeft de individualisering van relaties en de fragmentering van belangen aangemoedigd en samen laten lopen met individualisering in beleid. Een en ander heeft geleid tot een samenleving die, gezien vanuit de overheid en de belangenorganisaties, veel minder kenbaar en stuurbaar is. In de arbeidsrelaties komt de individualisering tot uiting in een verlangen

naar grotere autonomie in het werk en naar mogelijkheden om op constructieve wijze invloed uit te oefenen op het ondernemingsbeleid. Decentralisatie en differentiatie van de loonvorming, evenals de opkomst van een "nieuwe" werknemer die geen boodschap heeft aan "ouderwetse" vakbonden, passen in dit plaatje.

Samengevat zijn bij de politieke en sociaal-maatschappelijke veranderingen voor de vakbeweging met name drie ontwikkelingen van belang:

- verminderd collectivisme in belangenbehartiging;
- afname van politieke en maatschappelijke invloed;
- internationalisering.

#### **Vier toekomstperspectieven**

De technologisch-economische en de sociale en politieke factoren werken relatief dringend naar de vakbeweging toe. De vakbeweging kan niet om ontwikkelingen als flexibilisering, differentiatie, individualisering, decentralisatie en internationalisering heen. Echter, ontwikkelingen zijn nooit eenduidig; er is sprake van dilemma's. Zo kunnen een sterke flexibilisering en differentiatie in taken de cohesie binnen een ondernemingscultuur verminderen.

Ook concurrentie kent grenzen, met name wanneer individuele aspiraties en verwachtingen worden vermalen in het grote geweld van business- en kapitaalontwikkelingen. En wat te denken van grote maatschappelijke conflicten als de mate van sociale ongelijkheid te ver is voortgeschreden? Bovendien kunnen onvoorziene ontwikkelingen mooie perspectieven flink in de war schoppen. Ten slotte is het van belang vast te stellen dat de vakbeweging ook eigen keuzen kan maken. Niet alleen de dilemma's zetten daartoe aan, maar vooral ook de wensen en voorkeuren van de vakbondsleden.

De mix van ontwikkelingen, dilemma's en keuzen maakt het lastig om de toekomstige plaats en strategie van de vakbeweging te duiden. Wij beschrijven op hoofdlijnen vier toekomstperspectieven en baseren ons daarbij op een denkschema dat aan de ene kant decentralisatie/centralisatie van belangenbehartiging (het regelniveau) en aan de andere kant de tegenstelling individualisme/collectivisme (regelinhoud) onderscheidt. Daarbij zijn keuzen ingebouwd. Het gaat hier om stelingen van de vakbeweging waarin enigszins vrij kenmerken omtrent doelstellingen, structuur, cultuur, strategie en middelen zijn verweven. Bovendien zijn andere scenario's of tussenvormen zeer wel denkbaar; ook daarin liggen keuzemogelijkheden.

#### **Het marktperspectief**

In dit scenario is het regelniveau voornamelijk decentraal en de regelinhoud voornamelijk individualistisch van karakter. De vakbeweging heeft nauwelijks meer politieke invloed. Landelijke overlegorganen verdwijnen of worden sterk in hun functies beperkt. Beschermende wetgeving wordt ingeperkt, de algemeen-verbindend-verklaring, artikel 14 Wet cao en het minimumloon worden afgeschaft. Binnen ondernemingen zet de differentiatie sterk door en nogal wat bedrijven gaan in een multinationaal verband werken. Zij minimaliseren hun kosten sterk en zetten personeel in hoge mate numeriek flexibel in. Doorgeredeneerd is een gefragmenteerde vakbeweging denkbaar met een veelheid van kleine autonome bonden zonder coördinatie en met als belangrijkste doelstelling een zo hoog mogelijk loon in een omgeving waar alleen ondernemings-cao's worden afgesloten. Individuele dienstverlening is slechts voor enkele bonden weggelegd. De vakbondsstructuur van veel kleine autonome bonden is zeer gevarieerd en afhankelijk van de omgeving waarbinnen men werkt of van de specifieke

ke capaciteiten van groepen werknemers. Soms zijn bonden bedrijfsbonden en/of vallen zij samen met interne markten. Het gebrek aan coördinatie, de wisselende afhankelijkheid van werkgevers en bijgevolg de grote verschillen in arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van werknemers maken dit scenario tot een versplinterd perspectief.

#### **Het lokale perspectief**

Ook hier is de belangenbehartiging sterk gedecentraliseerd. Flexibilisering en differentiatie van werknemersposities zetten sterk door. De samenleving heeft echter behoefte aan een zekere solidaire basis. Inefficiënte werknemersbescherming wordt afgeschaft, maar een groot aantal grondrechten wordt goed bewaakt. De belangenbehartiging verschuift naar lokaal niveau. Een belangrijke variant ligt op ondernemingsniveau. De cultuur van bedrijfsbonden is er een van verbondenheid met de onderneming; de interne bedrijfsontwikkelingen zijn maatgevend voor belangenbehartiging. Loonoffers worden gemakkelijk aanvaard als dit de werkgelegenheid dient.

Denkbaar is ook een regionale/lokale bundeling van werknemers. Deze lokaal-geografische vakbeweging is meer onafhankelijk dan de bedrijfsbond. Vakbonden richten zich op groepen ondernemingen, sectoraal of gebaseerd op intersectorale of regionale relaties. De doelstellingen zijn gericht op loon- en werkgelegenheidsaspecten, terwijl ook individuele dienstverlening wordt verleend; collectieve en individuele belangen van werknemers worden op lokaal vlak afgewogen. Verbinding met nationale en internationale organisaties is een optie om de positie van vakbonden te versterken. Zeker als binnen een lokaliteit het hart van de werkgelegenheid wordt gevormd door een multinationale onderneming, lijkt dit noodzaak.

### Het groeps- of duale perspectief

Het regelniveau behoudt een aantal relatief centrale trekken, terwijl de regelinhoud individualistisch van aard is. Evenals in het marktperspectief zijn de institutionele invloed van vakorganisaties en het niveau van wettelijke werknemersbescherming tot een minimum teruggebracht. De overheid bemoeit zich niet met cao-afspraken en heeft behalve de algemeen-verbindendverklaring ook artikel 14 Wet cao en het minimumloon afgeschaft. De vakbeweging kan echter zekerheden beter verschaffen dan in het zuivere marktmodel, omdat er meer werknemersintegratie binnen en tussen ondernemingen bestaat.

Gegeven de omgevingsfactoren kan men denken aan een groepsgerichte vakbeweging. Er ontstaat dan mogelijk een duale vakbeweging met veel kleine, specifieke en enkele grote, algemene vakbonden, die qua organisatiekenmerken uiteenlopen. Kleine bonden zijn vooral organisaties van werknemers met een "sterke" arbeidsmarktpositie, gericht op materiële en beroepsmatige of bedrijfsinterne zaken. De grote bonden zijn gericht op materiële zaken en in staat specifieke producten aan te bieden zoals scholing, bemiddeling en begeleiding. Er is meer coördinatie dan in de gefragmenteerde marktvariant en voor de taakuitoefening is een product- of divisiestructuur denkbaar naar bijvoorbeeld drie centrale activiteiten: cao-onderhandelingen, arbeidsmarktdiensten en individuele dienstverlening.

### Het pluriforme perspectief

Het regelniveau kent een zekere beleidscoördinatie, terwijl de regelinhoud "relatief" collectivistisch is. De omgeving van dit model lijkt het meest op ons huidig sociaal-economische en politieke bestel, hoewel minder werknemersrechten wettelijk zijn vastgelegd. Het avv-instrument is geclausuleerd, artikel 14 Wet cao is ge-

handhaafd om de betekenis van de cao niet te ondermijnen en het minimumloon is op het niveau van het sociaal minimum gesteld. Het overlegstelsel is gerenoveerd of gerevitaliseerd: met soepeler procedures, kortere lijnen en minder maar snellere adviezen.

De vakbeweging combineert materiële belangenbehartiging, het weerbaar maken van werknemers op de arbeidsmarkt en bijstand bij problemen in de arbeidssituatie. Tegen de achtergrond van decentralisering maken deze taakstellingen de vakbeweging meer dan ooit tot een pluriforme arbeidsmarktorganisatie. Bij deze vakbeweging is een structuur denkbaar van een aantal middelgrote en veel kleine bonden binnen enkele megabonden. De megabonden kennen een productiestructuur met vijf à zes soorten activiteiten. De cao-activiteiten vinden gedecentraliseerd plaats op ondernemingsniveau of per subsector of bij een kleine groep regionale werkgevers. Voor de andere activiteiten, sociale zekerheid, persoonlijke dienstverlening, arbeidsmarktdiensten, vertegenwoordigende en lobby-activiteiten, is de faciliterende en ondersteunende functie van bond en megabond belangrijker. Prominent figureert individuele dienstverlening, ook binnen de onderneming, waarmee juist ook jongeren, vrouwen, deeltijders en andere flexibele werknemers kunnen worden bereikt. De vakbond in dit scenario is dus een arbeidsmarktorganisatie in brede zin. Een gevaar voor deze vakbeweging schuilt in een verscherping van belangentegengestellingen tussen werknemers. Bonden kunnen uiteenvallen als de heterogeniteit van arbeid gepaard gaat met concurrerende aanspraken op de loonsom. Er ontstaan dan sterke en zwakke bonden.

Meer dan in de andere perspectieven is deze vakbeweging in staat tot sterke internationale organisaties te komen. Daarvoor is immers coördinatiekracht nodig die

verder reikt dan de lokale niveaus, evenals acceptatie dat een aantal gemeenschappelijke werknemersbelangen om een integratief kader vraagt.

### Besluit

De gegeven perspectieven zijn slechts schetsen. Waarschijnlijk zal in de praktijk een combinatie van modellen tot stand komen. Door de ontwikkelingen van de laatste vijftien jaar koerst de vakbeweging inmiddels naar inhoudelijke en structurele veranderingen. Afgezien van de keuze voor een nieuwe structuur en organisatie met bijbehorende activiteiten, zal de vakbeweging een aantal principes in het achterhoofd moeten houden. In een wereld van "ieder voor zich en God voor ons allen" heeft de vakbeweging geen bestaansrecht meer. Daarom zal zij bij alle verzakelijking ook naar de behoefte aan sociale zingeving moeten kijken. De Nederlandse vakbeweging moet in onze ogen decentraliseren, differentiëren en, om een belangrijke sociale beweging te blijven, internationaliseren. Het is een omslag met allerlei dilemma's die in onze ogen het best tot zijn recht komt in het vierde perspectief, de vakbeweging als pluriforme arbeidsmarktorganisatie. ◀

- \* Meer uitgebreid en voorzien van een analysekader is dit onderwerp uitgewerkt in Nagelkerke, Ad en Jan van der Velden (red.), *Erop of eronder? Strategie van de postmoderne vakbeweging*. Amsterdam, Welboom 1996. Te bestellen bij Infolio, tel. (070)381 99 00. Deze bundel is uitgegeven ter gelegenheid van het AVC-congres op 9 december 1996.