

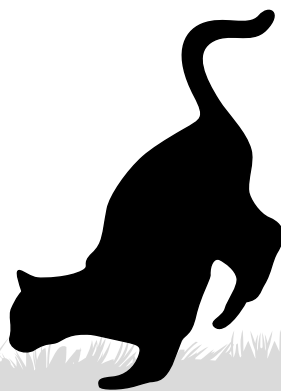
Het poldermodel - een kat met negen levens

HET POLDERMODEL

EEN KAT MET NEGEN

LEVENS

Onder redactie van Marc van der Meer,
Evert Smit en Laurens Harteveld



Redactie: Marc van der Meer, Evert Smit en Laurens Harteveld

Tekstredactie: Aldo Dikker

Vormgeving: Richard van Zijll de Jong, Pino Design

Druk: Zalsman

© 2020 Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen (NvA)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
In de beschutte publieke ruimte <i>Marc van der Meer</i>	15
Terug naar evenwicht in de arbeidsverhoudingen <i>Evert Smit</i>	29
Arbeidsverhoudingen en HRM in historisch perspectief <i>Jan Kees Looise</i>	41
Technologisering in goede banen leiden <i>Frank Pot</i>	53
Verschuivende actievormen door de eeuwen heen <i>Sjaak van der Velden</i>	65
De houdbaarheidsdatum van ons poldersysteem is verlopen <i>Hans van der Steen</i>	77
De vakbond: ledenorganisatie of kiezen voor algemeen belang <i>Saskia Boumans</i>	81

Architectenbranche heeft eerste cao in Nederland <i>Huub de Graaff en Esther Koot-van der Putte</i>	93
Flexwerk is niet jong en fris, maar onzeker en goedkoop <i>Erik Pentenga</i>	99
Het poldermodel na de recessie <i>Laurens Hartevelde</i>	107
Cao is nog altijd hoeksteen in stelsel van arbeidsverhoudingen <i>Grietus Wiggers</i>	119
Evaluatie van experimenten in de medezeggenschap <i>Evert Smit, Frank Tros, Simone van Houten-Pilkes en Robbert van het Kaar</i>	129
Sociale dialoog in België en Nederland <i>Valeria Pulignano, Frank Hendrickx en Marc van der Meer</i>	141
De dreiging van digitalisering, globalisering en vergrijzing <i>Aart Jan de Geus</i>	155
Slotbeschouwing: De vele levens van het sociaal overleg <i>Paul de Beer en Marc van der Meer</i>	161
Auteurs	173
Bestuur NvA	176

Voorwoord

Deze publicatie bevat een actueel overzicht van ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen in Nederland. De meeste bijdragen zijn oorspronkelijk gepresenteerd bij de viering van het 50-jarig jubileum van de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen in 2018. Op 18 april van dat jaar werd een seminar gehouden in De Burcht in Amsterdam onder de titel ‘Een terugblik, om vooruit te kijken’, en op 12 oktober 2018 volgde een congres over ‘De toekomst van de arbeidsverhoudingen’ met inbreng van prominente sprekers en van jongerenorganisaties, waarbij met ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als gastheer optrad. De bijdragen van de sprekers zijn bijgewerkt en geactualiseerd, tevens zijn enkele artikelen aan de verzameling toegevoegd. Ook is er een overzicht van de activiteiten van de NvA op basis van archiefonderzoek.

En toen brak in het voorjaar van 2020 de coronacrisis uit, waardoor de hele wereld en dus ook de arbeidsverhoudingen in een ander daglicht zijn komen te staan. Uiteraard hebben de stukken in deze bundel hier niet op kunnen anticiperen. Wel bevatten zowel de terugblik als de vooruitblik nuttige inzichten voor reflectie op de arbeidsverhoudingen van ná de coronacrisis.

Zoals Evert Smit in zijn bijdrage in deze bundel constateert, vinden grote institutionele wijzigingen vaak plaats na diepgaande maatschappelijke crises. Zo leidde het einde van de Eerste Wereldoorlog en de Russische revolutie tot grote toegevingen

van de toenmalige ‘bibberbourgeoisie’ aan de werkende bevolking, waaronder het algemeen kiesrecht en de cao-wetgeving. Na de Tweede Wereldoorlog vormde de wil tot wederopbouw en de beginnende Koude Oorlog de basis voor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen, dat als façade nog grotendeels in tact is, maar waarachter een machtsverschuiving van arbeid naar kapitaal heeft plaats gevonden. De wereldwijde kredietcrisis van 2008 markeerde de groeiende kritiek op het neoliberale denkmodel van marktwerking en korte termijn eigenbelang, maar leidde terugkijkend niet tot een wijziging van het systeem. Velen hopen dat de huidige coronacrisis wél de aanzet zal geven tot een ‘reset’ van het systeem.

Volgens Hans van der Steen is er voor wat betreft het huis van de arbeidsverhoudingen alle aanleiding voor zo’n verbouwing. Hij stelt vast dat de haalbaarheidsdatum van het poldermodel is verlopen en pleit voor een nieuw ontwerp, dat vooral nodig is om de uitdagingen van de mondialisering en de grote veranderingen op de arbeidsmarkt te kunnen tackelen. Laurens Harteveld is wat minder zwaar op de hand en stelt dat het poldermodel weliswaar onder druk staat, maar feitelijk nog steeds functioneert. Daarbij verwijst hij naar het loonakkoord van 2009, het Sociaal Akkoord van 2013 en het weliswaar moeizaam tot stand gekomen pensioenakkoord van 2019, alsmede naar het op decentraal niveau voortgaande cao-overleg. De cijfers van Grietus Wiggers bevestigen dit laatste. Er is een grote mate van continuïteit in het aantal ondernemings- en bedrijfstak-cao’s, de algemeen verbindend verklaringen en het aantal werknemers dat door een cao wordt gedekt. Op centraal niveau lijkt het glas dus half leeg, op het cao-niveau eerder half vol.

Kijkend naar het ondernemingsniveau verbaast Jan-Kees Looise zich over de gescheiden werelden van HRM en arbeidsver-

houdingen vanaf de jaren '80, waar deze complementair aan elkaar zouden moeten zijn. In zijn optiek zal het personeelsbeleid van bedrijven (HRM) zich moeten aanpassen aan een sterk gedifferentieerde arbeidsmarkt, met verschillende typen arbeidsrelaties. HRM zou in plaats van 'HR business partner' de rol kunnen opnemen als 'human resources integrator', waarmee HRM en arbeidsverhoudingen weer met elkaar in samenhang zouden worden gebracht. Frank Pot is wat minder optimistisch. Hij beschrijft hoe sociale partners en de SER decennialang inspanningen hebben geleverd om het menselijke aspect bij de introductie en ontwikkeling van nieuwe technologie een rol te laten spelen, maar stelt vast dat sociale innovatie vrijwel van de agenda is verdwenen, terwijl de groeiende digitalisering en 'the internet of things' bij uitstek om betrokkenheid van medewerkers en draagvlak vragen. De medezeggenschap, die deze betrokkenheid moet vormgeven, heeft het niet makkelijk, maar doet heldhaftige pogingen om zich te vernieuwen, zo blijkt uit recent onderzoek van Evert Smit en collega's.

Saskia Boumans gaat in op de belangrijkste dilemma's waar de vakbeweging voor staat: dalende ledentallen en teruglopende organisatiegraad bij een versplintering van de arbeidsmarkt. In de strategiediscussie die binnen de vakbeweging gevoerd wordt, lijkt zij vooral op de nadelen van 'organizing' en de 'marktoriëntatie' van het Angelsaksische business unionism te wijzen. De Nederlandse vakbeweging met haar verbinding met de samenleving heeft het meest te winnen bij zijn rol als sociale partner. Zij pleit voor een terugkeer naar het Rijnlandse model, maar dan wellicht met een vleugje 'klassenoriëntatie' uit de syndicalistische vakbondstraditie. Daarbij vindt zij Sjaak van der Velden aan haar zijde die zegt dat werkstakingen van alle tijden zijn. Dat illustreert ook Erik Pentenga met zijn stelling: 'sociale dialoog

kan niet zonder sociale actie'. Hij gaat in op de systematische pogingen van de vakbeweging om de flexibele arbeidsmarkt te temmen door werkende mensen zelf hun verhaal te laten doen en daarmee het politieke discours te kantelen. Na het polderakkoord over flexibiliteit en zekerheid uit de jaren '90 bleek de vakbeweging een constante strijd te moeten voeren om de uitwassen van flexibilisering te bestrijden, met platformarbeid waar werkenden als zzp'er worden ingehuurd als meest recente uitdaging. Een creatieve constructie in dit verband wordt beschreven in de bijdrage van Huub de Graaff en Esther Koot-van der Putte: de 'collectieve arbeids- en opdrachtovereenkomst' (caoo) voor de architectenbureaus waar naast de arbeidsvoorwaarden voor werknemers ook minimumtarieven voor zzp'ers zijn geregeld. Na langdurig politiek verzet gebaseerd op het internationale mededingingsrecht is deze caoo in november 2019 algemeen verbindend verklaard.

Valeria Pulignano en collega's constateren dat het 'naoorlogse sociale compromis' in veel Europese landen aan draagvlak heeft verloren. Mondialisering, 'financialisering' van de economie en de terugtrekkende overheid zijn hiervoor de belangrijkste drijfveren. In hun bijdrage over België en Nederland constateren zij niettemin dat het overleg doorgang vindt met de nodige resultaten. Hier is de uitdaging een 'rechtvaardige transitie' te bevorderen naar een digitale en groene economie, die een stabiel investeringsklimaat en een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt veronderstellen. In aansluiting op de aanbevelingen van de ILO pleiten zij daarom voor werknemersparticipatie en sociale dialoog op alle niveaus. De titel van de keynotelezing van Aart Jan de Geus tijdens de bijeenkomst van oktober 2018, 'Het gaat goed, maar hoe lang nog', was al enigszins onheilspellend, maar niemand kon toen uiteraard vermoeden dat

er een grote coronacrisis zou uitbreken. Net als Pulignano et al. bepleit hij ingrijpende hervorming van de sociale zekerheid, arbeidsmarkt en onderwijs om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die digitalisering, globalisering en vergrijzing bieden, wat nogal wat eist van de bestuurlijke elites. In het slot-hoofdstuk concluderen Paul de Beer en Marc van der Meer dat de lonen achter zijn gebleven en de flexibilisering van de arbeid sterk is doorgezet. Dit gebeurt binnen een context van een teruggang van de machtspositie van sociale partners (dalend vakbondslidmaatschap en verdeeldheid van werkgevers), versplintering van de politiek en de internationalisering van de financieel-economische besluitvorming. Ze putten echter hoop uit de observatie dat het poldermodel als een kat met negen levens is en bij iedere crisis zijn waarde bewijst en herrijst als een feniks uit zijn as.

Arbeidsverhoudingen na de coronacrisis

De coronacrisis is in de eerste plaats een gezondheidscrisis, maar tevens een economische en een maatschappelijke crisis van de grootste orde, waar we op moment van schrijven de reikwijdte bij lange na niet kunnen overzien. Wel kunnen we er enkele vragen over stellen en een denkrichting weergeven. Welke veranderingen zullen optreden en zal het leiden tot een fundamentele institutionele herschikking, een ‘reset’ van de arbeidsverhoudingen?

Een eerste direct in het oog springend effect is de herwaardering van beroepen in het publieke domein, die bovenaan de lijst van ‘cruciale beroepen’ tijdens de covid-19-uitbraak staan: mensen in de zorg, ambulance en brandweer, afvaldiensten, leraren et cetera. Zoals door velen is geconstateerd zijn het deze beroepsgroepen die de rekening moesten betalen van de vorige grote crisis, toen de banken gered moesten worden.

Ten tweede is de enorme kwetsbaarheid van de flexibele arbeid zeer scherp zichtbaar geworden, nu de zzp'ers, uitzendkrachten en 0-urencontractanten geen werk- en inkomenszekerheid meer bezitten. Vadertje staat moest bijspringen en de bijstand openstellen voor zzp'ers. Het lijkt toch zeer aannemelijk, of is in ieder geval te hopen, dat in de nasleep van de coronacrisis de regels van de arbeidsmarkt drastisch herzien gaan worden. Indien dat het geval is, zal dat ook gevolgen hebben voor de arbeidsverhoudingen. Nu is bijvoorbeeld de goedkope zzp-constructie een bedreiging voor het draagvlak van de cao en de collectieve pensioenen.

In de derde plaats is het nadeel duidelijk geworden van de grote omvang van de migrantenarbeid in Nederland: in de metaalindustrie komen de Zuid- en Oost-Europese onderaannemers niet meer opdagen en de aspergetelers komen handen te kort voor de oogst. In de flexibele Europese arbeidsmarkt zullen meer stabiliteit en sociale randvoorwaarden moeten worden ingebouwd.

Een vierde element dat in het oog springt, is de kwetsbaarheid van mondiale productieketens. In directe zin gaat het om de wereldwijde problemen met levering en beschikbaarheid van mondkapjes, beademingsapparatuur, tests en medicijnen. Daarnaast komen schrijnend duidelijk de risico's naar voren van het feit dat de geneesmiddelenfabricage in de wereld vrijwel volledig geconcentreerd is in India en China. Daarnaast is er wereldwijd sprake van 'disruptie van supply chains': tal van bedrijven zijn stilgevallen, omdat toeleveranciers en andere landen of continenten niet meer konden leveren. Het besef van deze risico's kan een groot effect hebben op het beleid van ondernemingen op het gebied van 'just-in-time' fabricage, outsourcing en offshoring en daarmee op de arbeidsmarkten en arbeidsverhoudingen.

Tot slot, maar zeker niet als minst belangrijke, is de rol van de overheid in het algemeen in een heel ander daglicht komen te staan. Waar die rol in het neoliberale discours wordt geminimaliseerd, blijkt die nu cruciaal, in de directe bestrijding van de coronacrisis, het nemen van maatregelen, coördinatie van de zorg, aanvoer van zorgmaterialen, tests en geneesmiddelen et cetera. Daarnaast is de overheid essentieel in het bieden van sociale zekerheid aan zzp'ers en de financiële ondersteuning van bedrijven in moeilijkheden.

Naarmate de crisis langer duurt, worden de gevolgen daarvan ook op andere terreinen duidelijk. Zo kunnen we vaststellen dat de internationale regelgeving die bij het uitbreken van de coronacrisis werd aangekondigd op gespannen voet staat met enkele fundamentele grondrechten in het arbeidsbestel, zoals het recht op samenkomst. Hoe deze spanning wordt opgelost is onzeker, zeker nu de openbare financiën in heel zwaar weer gaan komen waarbij zich nieuwe dilemma's voordoen. Moeten de lonen centraal worden aangepast om de werkgelegenheid te beschermen, moeten in datzelfde licht de arbeids-, rust- en vakantieregelingen worden herzien, en welke vormen van bedrijvigheid verdienen ondersteuning? De regering heeft aangekondigd er alles aan te doen om de zwaar getroffen KLM te redden, en de Duitse regering heeft verklaard dat ze niet zal toestaan dat Duitse bedrijven door de coronacrisis in buitenlandse handen zullen vallen.

Welke effecten de crisis gaat hebben op de samenleving, de economie en de arbeidsverhoudingen? Wie gaat de rekening betalen van de economische crisis? Komt er een einde aan de dominantie van het neoliberale economische paradigma, met zijn aversie tegen de staat en zijn heilig geloof in marktconcurrentie, individualisme en eigenbelang? Worden duurzaamheid,

onderlinge hulp, solidariteit weer kernwaarden die bijdragen aan de inrichtingen van collectieve sociale arrangementen? Komt er een keerpunt in de decennialange trend van mondialisering en gaan we lokale productie en consumptie bevorderen? Kunnen we de arbeidsproductiviteit een gezonde impuls geven? Op dit moment is het nog koffiedik kijken. Bij de kredietcrisis van 2008 werd gezegd: ‘never waste a good crisis’, maar dit heeft niet tot systeemwijziging geleid. Wellicht dat de coronacrisis de wal is die het schip keert.

Evert Smit, Marc van der Meer, Laurens Hartevelt, mei 2020

In de beschutte publieke ruimte

Marc van der Meer

De Nederlandse Vereniging van Arbeidsverhoudingen is in 1968 opgericht. De archieven zijn altijd bewaard gebleven. Op basis van het doorspitten van ruim 25 stevige mappen met vergaderstukken en artikelen wordt de geschiedenis van de NvA behandeld in het licht van de ontwikkelingen van de maatschappelijke- en arbeidsverhoudingen in Nederland en daarbuiten.

Op 6 februari 1968 wordt de Nederlandse Vereniging voor het onderzoek van Arbeidsverhoudingen (toen N.V.A.) opgericht om te komen tot een bredere wetenschappelijke visie op arbeidsvraagstukken, loonpolitiek, arbeidsmarktbeleid en medezeggenschap. Het idee is een platform in te richten voor verdere ontwikkeling van de opleiding, de studie en het onderzoek op deze gebieden naar analogie van de in het buitenland bestaande *industrial relations associations*.

Bestuurlijke verwickelingen en onderzoeksmethoden

Vanaf het eerste moment brengt de oprichter van de N.V.A., professor Wil Albeda, een coherente groep deskundigen bij el-

kaar met expertise op diverse wetenschappelijke terreinen om studie van de arbeidsverhoudingen te maken. Na zijn aftreden in 1978 blijft Albeda actief binnen de vereniging en schrijft nog een preadvies in het 25-jarig jubileumboekje. Geleidelijk treedt een verbreding op van de thematiek met aandacht voor een bedrijfstechnisch, sociaal en politiek perspectief van de arbeid.

In deze periode doen de eerste universitaire bezuinigingen zich gelden. Bestuursleden als Joop Ramondt maken zich in een brief aan de nieuwe voorzitter Reynaerts zorgen over de studie der arbeidsverhoudingen. Wetenschappers als De Galan, Albeda, Peper (die eerder ook N.V.A.-voorzitter was), Leijnse en Van Vliet, voorheen de dragers van het vakgebied, hebben een andere werkkring betrokken en hun positie wordt niet opgevuld. Door bezuinigingen en herstructurering blijkt het onderzoek kleinschalig en ook het onderwijsprogramma is sterk gefragmenteerd.

Behalve wetenschappers krijgen praktijkmensen steeds vaker inbreng. Met de latere hoogleraar arbeidsverhoudingen Piet Vos doet in 1979 het eerste bestuurslid uit de vakbeweging zijn intrede. Ook is er aansluiting vanuit de werkgevers, het ministerie SZW en de journalistiek. Na het vroegtijdige overlijden van Reynaerts wordt de Rotterdamse en Tilburgse hoogleraar Willem van Voorden voorzitter van de N.V.A. In 2000 wordt hij opgevolgd door de Nijmeegse hoogleraar Willem de Nijs, met zijn leerstoel gericht op arbeidsvraagstukken en HRM. Later neemt Nicolette van Gestel de voorzittershamer over, die zich met name bezighoudt met hervormingsbeleid van de verzorgingsstaat en arbeidsmarkt, waarin de sociale partners een cruciale rol spelen. Een lijn die wordt voortgezet door de huidige voorzitter die daarnaast ook aandacht vraagt voor beroepsonderwijs en regionale dynamiek.

Voor het analyseren van deze vraagstukken moet een adequate methodiek worden ontwikkeld om verder te komen. Daartoe worden vanaf het begin twee methodes van werken geïntroduceerd. Allereerst wordt een projectmatige benadering voorgesteld. Er worden zogenoemde projectgroepen samengesteld die toewerken naar symposiums. Per concreet onderwerp wordt een groep gevormd die dit onderwerp uitwerkt tijdens een symposium, doorgaans met medewerking van de vakbeweging en universiteiten. De tweede benadering kenmerkt zich door de wetenschappelijke beschouwing van een bepaald vraagstuk, waarbij beroep wordt gedaan op externe deskundigen met verstand van zaken bij een bepaald themagebied. Hiermee wordt vervolgens een bredere, wetenschappelijke visie op arbeidsvraagstukken geleverd ten dienste van het maatschappelijke debat. Mettertijd heeft deze tweede benadering de bovenhand gekregen.

Activiteiten in het licht van de doelstellingen

In 1969 houdt de Amerikaanse hoogleraar John P. Windmuller van Cornell University in New York, een voordracht naar aanleiding van zijn boek 'Industrial relations in the Netherlands'. De hoogleraar ontvangt de gouden erepenning van het Minister Roolvink van Sociale Zaken en Volksgezondheid. In zijn boek waarschuwt Windmuller voor de voor een democratisch land wel heel sterk gecentraliseerde arbeidsverhoudingen. De internationale invloeden zullen hun weerslag krijgen op het ideologisch driestromenland, met zijn socialistische, christelijk-sociale en liberale pijlers.

Dat blijkt in de jaren '70 als volgens Bram Peper het harmonie-model van de arbeidsverhoudingen verandert in een samenspel van coalitie en conflict. De overheid krijgt de rol van 'oplettende toeschouwer' in de loononderhandelingen van werkgevers en

werknemers en is in zijn ogen het ‘derde wiel aan een gammele fiets’.¹

Na de eerste en tweede oliecrisis, volgt in de jaren '80 en '90 een periode van economische groei, internationalisering, flexibilisering en automatisering, waardoor de dynamiek op de arbeidsmarkt sterk verandert. De dominante analyse luidt dat de invloed van internationale concurrentie een negatief effect heeft op de vrije ondernemingsgewijze productie en de arbeidsverhoudingen hierdoor niet langer strak geregeld kunnen blijven door de overheid.

Geleidelijk verschuift de aandacht naar het decentrale en bedrijfsniveau, waarvoor het Akkoord van Wassenaar in 1982 de basis vormt. De term ‘poldermodel’ komt op en wordt internationaal gehanteerd na de toekenning van de Bertelsmann-prijs aan de Stichting van de Arbeid in 1997.² De nieuwe belangstelling voor arbeidsverhoudingen resulteert in groei van het ledenbestand van de vereniging uit ambtelijke hoek als ook van de zijde van de sociale partners.

Eind jaren '90 komt er geduchte concurrentie voor de analyse van de collectieve arbeidsverhoudingen. Dit hangt samen met een toenemend belang van personeelsbeleid, omdat de collectieve afspraken van steeds minder betekenis worden in deze periode.³ Er moet nieuw leven worden geblazen in de activiteiten van de vereniging die overweegt samen te gaan met de Vereniging voor Arbeidsrecht. Dit idee reikt echter niet verder dan een gezamenlijke studiebijeenkomst over ‘Conflictbeheersing door interventie’.

Wel wordt de naam van de vereniging veranderd. In een bestuursvergadering in januari 2000 luidt het dilemma: ‘Zijn we er voor onderzoek of voor het beleid?’ Het voorstel is de praktijk dichterbij te brengen door bijeenkomsten te organiseren bij be-

drijven. De website moet tevens verder worden uitgebreid, gemoderniseerd en professioneler worden aangepakt. Een nieuwe naam is het resultaat: Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen (vanaf dan: NvA).

Ook groeit vanaf 2000 allengs de samenwerking met het ministerie van SZW, de SER en verenigingen van werkgevers en werknemers. Zo worden organisatorische krachten gebundeld en wordt een breder publiek bereikt, hetgeen altijd al een doelstelling van de vereniging is geweest. In deze periode heeft de Rijksoverheid ook nog subsidies ter ondersteuning van sommige activiteiten van de vereniging.

In de jaren daarna wordt de NvA hervormd tot een breder platform dat zich openstelt voor alle geïnteresseerden in het onderwerp van arbeidsverhoudingen en beperkt zich niet langer tot de wetenschappelijke hoek. De thema's zijn actueel en toegankelijk voor het brede publiek. De vereniging besteedt bijvoorbeeld speciaal aandacht aan de grote vakbondsmanifestatie bij het Museumplein op 2 oktober 2004, waarbij de vakorganisaties zich massaal opstellen tegen het hervormingsbeleid van het kabinet Balkenende II. Duidelijk is dat de hervorming van de sociale zekerheid en van het arbeidsmarktbeleid centrale thema's zijn geworden voor het landelijk overleg, en daarmee van de NvA.

Dat blijkt ook uit de thematiek van de afgelopen tien jaar: jaarlijks wordt de stand van het cao-overleg besproken. Sociale partners treffen elkaar met hun analyse van de agenda en ontwikkeling van de loonvorming, de betekening van een gezamenlijke looneis en de resultaten in bedrijfstakken en instellingen. Vast onderdeel is het behandelen van in het oog springende casuïstiek: het arbeidsomstandighedenvraagstuk van de schoonmaak, de herstructurering van de grafimedia, de herschikking van de cao

van de bouwnijverheid en de positie van zelfstandige arbeid in de cao van de architecten zijn maar enkele recente voorbeelden. Andere thema's die bij bijeenkomsten aan bod komen zijn doorgaans heel praktisch van aard: de regionalisering van het arbeidsmarktbestuur, het thema sociale innovatie, de impact van de overheidsbezuinigingen en de moeizame herziening van een duurzame pensioenregeling. Daarnaast wordt de flexibilisering van de arbeid en groei van zelfstandige arbeid veelvuldig geagendeerd, bijvoorbeeld bij het 45-jarig bestaan van de NvA met beschouwingen van de SER-voorzitter Wiebe Draijer en de hoogleraren Frank Vandenbroucke en Saskia Klosse, in combinatie met de Landelijke Arbeidsmarktdag. De resultaten worden gepubliceerd in een themanummer van Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

Een ander thema dat steeds meer aan bod komt is HRM. Begin jaren '80 was het personeelsmanagement nog voornamelijk uitvoerder van deze collectieve regelingen, maar langzaam vindt er een verschuiving plaats. Door decentralisatie en flexibilisering ontstaat er steeds meer behoefte aan sturing op organisatieniveau. Het aantal ondernemings-cao's groeit en er is meer decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg. Het maatwerk dat daaruit voort komt doet afbreuk aan de uniforme werking van collectieve regels, waardoor de ruimte voor personeelsmanagement toeneemt. Deze feitelijke verschuiving leidt tot een dilemma bij de vakbonden, die hun onderhandelingsrecht niet willen verliezen en nieuwe verhoudingen moeten vinden met het personeelsafdelingen en ondernemingsraden. In het recente symposium over dit thema van de NvA met het SOMZ-netwerk (Stichting Onderzoek Medezeggenschap) komt andermaal het machtsvraagstuk op tafel. In de scherpe discussie met de Utrechtse hoogleraar Paul Boselie is het de vraag waarom de afhankelijkheid en machtsverhouding in de arbeidsrelatie in de

HRM-literatuur niet wordt geëxpliciteerd. Ook aan dit onderwerp wordt via een special issue aandacht geschonken in het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

De internationale arbeidsverhoudingen

Vanaf de oprichting is de vereniging aangesloten bij de International Industrial Relations Association in Genève, zodat het thema internationaal onderscheidingsvermogen krijgt. In 1970 komt het tot de eerste samenwerking met de Belgische zustervereniging, nadat Albeda en Blanpain contact hebben gelegd. In 1971 wordt een conferentie van de I.L.R.A. voor het eerst bijgewoond in Israël door Van Zuthem, De Galan en Albeda. De I.L.R.A. heeft als doelstelling om een Internationale Encyclopedie voor arbeidsrecht en arbeidsverhoudingen samen te stellen. Deze bestaat uit nationale monografieën van diverse landen wereldwijd, voor de samenstelling van deze encyclopedie levert de N.V.A. een bijdrage.

Daarnaast organiseert de I.L.R.A. verschillende conferenties en symposia waar de leden van de N.V.A. aan deelnemen. Aldus komen thema's als gelijkheid op de werkvloer, flexibiliteit, automatisering, medezeggenschap en emancipatie terug in comparatieve studies. Vanaf de jaren '90 worden ook regionale Industrial Relations in Europe (IREC) conferenties georganiseerd, met bijvoorbeeld in september 2018 een discussie met Belgische en Nederlandse sociale partners in Leuven. Van belang voor het Europese debat zijn ook het European Journal of Industrial Relations en de activiteiten van Europese organisaties als de Observatoire Social Européen en Eurofound (Dublin-stichting) en de onderzoeksafdelingen van de Europese vakbeweging en subsidietrajecten van de Europese Commissie.

Deze organisaties bestuderen de sociale gevolgen van de Europese interne markt, die na het witboek van 1992 verder wordt

geïntroduceerd. De Europese Commissie presenteert in deze periode het belang van een sociale agenda als aanhangwagen van economische samenwerking, het centrale thema van de Top van Amsterdam in 1997.⁴ In het jaar 2000 wordt de beslissing genomen om te komen tot een gezamenlijke muntunie om de economie verder te stimuleren. Van 2004-2013 breidt de Europese Unie in stappen uit tot 28 lidstaten.

Naarmate de grenzen van de arbeids- en productmarkten verder opengaan worden de internationale verbindingen meer van belang. De Europese eenwording (en de mondialisering van de economie) leiden tot internationale fusies, overnames en strategische allianties, maar ook toenemende concurrentie en private equity-overnames van bedrijven. De besluitvorming van ondernemingen verschuift steeds meer naar een internationaal niveau. Dat heeft ook gevolgen voor de vakbeweging, die in ieder land een uiteenlopende organisatiestructuur kent, wat de mogelijkheden voor collectieve actie en afspraken met andere maatschappelijke en politieke actoren tot een sterk nationale aangelegenheid maakt.

De internationale vakbeweging komt bij bijeenkomsten van de NvA slechts af en toe om de hoek kijken, wat ook verklaard kan worden uit de sporadische publicaties over dit thema. Wel bespreekt Hans Slomp bij interne besprekingen diverse Europese modellen van arbeidsverhoudingen en schetst Jelle Visser in het jaarboek bij het 35-jarige jubileum van de NvA het Nederlandse model binnen de internationale dimensies van marktwerking en politieke verhoudingen.⁵

De resultaten van al deze ontwikkelingen blijken tijdens de ILERA-conferentie van 2013, die met steun van de NvA in 2013 in Amsterdam wordt georganiseerd door de Amsterdamse hoog-

leraar Maarten Keune.⁶ Tijdens de conferentie presenteren de aanvoerders van de Nederlandse sociale partners zich in een paneldebat in een volle zaal met wetenschappers uit de hele wereld over de resultaten en uitdagingen van het Nederlandse model in de wereldeconomie. De conclusies op basis van de mondiale ontwikkelingen zijn helder: niet alleen werknemers maar ook werkgevers zullen zich altijd willen organiseren tegen de onzekerheden die flexibilisering van arbeid en kapitaal met zich meebrengen (Guillermo Meardi), en het thema HRM kan niet ontwikkeld worden zonder het bredere perspectief van de arbeidsverhoudingen (Peter Boxall)

De NvA heeft in haar internationale activiteiten een stille bondgenoot in professor Paul van de Heijden die jaarlijks een ILO-vergadering in Genève leidt en aandacht vraagt voor de internationale erosie van arbeidsstandaarden. Bij een bezoek van het NvA-bestuur aan een volgende ILERA-conferentie in Zuid-Afrika in 2015 blijkt dat de kwaliteit van de arbeidsverhoudingen wereldwijd sterk onder druk staan en niet zelden gepaard gaan met brute en gewelddadige stakingsconflicten.

In het najaar van 2017 organiseert de NvA met de Universiteit van Amsterdam een debat over migratie en grensarbeid in Europa, en moeten de aanwezige inleiders uit wetenschap en beleid constateren dat we de aard van de ontwikkelingen maar nauwelijks doorgronden, veel empirische onderbouwing missen en geen goed antwoord hebben op de door de vakbonden geschetste stromen van migrantenarbeid.

Een jaar later, in het panel over de ontwikkelingen van de arbeidsverhoudingen in Nederland en België bij de IREC-conferentie in september 2018 schetst FNV-bestuurder Erik Pentenga het beeld van veranderende internationale productieketens die leiden tot herschikking van de relaties tussen werkgevers en

werknemers. Volgens Marc Leemans, voorzitter van de Vlaamse ACV, is er in België al bijna dertig jaar sprake van crisis, maar zijn ook steeds nieuwe oplossingen gevonden.

De huidige positie van de NvA

De NvA is de enige vereniging in Nederland die zich exclusief focust op het domein van de arbeidsverhoudingen. Weliswaar ontplooiën het SISWO (voorheen), de Vereniging van Arbeidsrecht, het Nederlands Instituut voor de Sociale Zekerheid, het SOMZ-netwerk en diverse personeelsverenigingen op dit terrein ook initiatieven, vooralsnog is het alleen gekomen tot gezamenlijke activiteiten, maar nog niet tot een verdergaande strategische alliantie. Aan het eind van het eerste decennium van deze eeuw houdt het bestuur een enquête onder de leden met de vraag wat te doen staat. Ook dan blijkt een voorkeur voor een brede bestuursamenstelling en dito activiteitenprogramma. Tijdens bestuursvergaderingen wordt gesproken over de wenselijkheid bestuursleden uit het internationale HR-veld en uit het bedrijfsleven (MKB) aan te trekken. Samenwerking met de pers, vaktijdschriften en aanpalende verenigingen is altijd een essentieel onderdeel geweest om de activiteiten van de vereniging verder onder de aandacht te brengen. Er zijn enkele bedrijfslidmaatschappen en gedurende lange tijd levert de personeelsafdeling van Unilever een bestuurslid, net zoals Het Financieel Dagblad. Het platform breidt zich uit, maar de vaststelling is ook dat het bestuur tot op heden, ondanks diverse aansporingen, er niet in is geslaagd de oude ambitie voluit te realiseren. Laten we daarom tot slot nog kijken naar de fragmentatie van belangen in de overlegeconomie, en daarmee van het bestuur van de NvA.

Vanaf de jaren '70 bestaan er substantiële verschillen van inzicht tussen de betrokken politieke partijen over de inrichting

van onze sociaaleconomische orde. In de jaren '90 is dit accent versterkt door het beroep op het primaat van de politiek, zeker in liberale kring. De laatste jaren is de pluriformiteit van de politieke verhoudingen sterk toegenomen, denk aan de grote verschuivingen die zich voordoen bij parlementsverkiezingen en de wankele continuïteit van regeringscoalities sinds het jaar 2000. Opvallend is dat in 2006 de AWWN, FME en de marktorganisaties van FNV en CNV elkaar wisten te vinden in een gedeelde agenda voor sociale innovatie. In 2011 was er nog een akkoord tussen AWWN en FNV Bondgenoten over de koers van de economie, maar de laatste jaren zoeken vakorganisaties en werkgevers zelf ook naar een nieuw evenwicht.

Zelfs bestuursleden van de NvA, zoals Evert Smit en Paul de Beer, spreken in hun eigen publicaties over de 'erosie van het poldermodel'.⁷ Duidelijks is dat er verschillend wordt gedacht over de mogelijkheden van transformatie van het sociaal overleg, zeker nu de economie voor belangrijke duurzaamheidsdoelstellingen staat. SER-voorzitter Mariëtte Hamer wees bij een NvA-bijeenkomst in oktober 2016 bijvoorbeeld hoopvol op de mogelijkheden van een klimaatakkoord, afspraken over leven lang ontwikkelen en de kwaliteitscodes die in sommige sectoren worden afgesproken. Zij zou er nu het pensioenakkoord van 2019 aan hebben toegevoegd, maar niet iedereen deelt dit optimisme.

De laatste jaren zijn het bestuur en de werkwijze van de NvA verder vernieuwd. De binding met universiteit, de vakcentrales FNV en CNV, de werkgeversvereniging AWWN en het ministerie van SZW is gebleven. Voor het eerst zijn bestuursleden getreden met een academische graad, die werken als zelfstandige of in de organisatieadvieswereld. Ook heeft het bestuur van de NvA geïnvesteerd in een online faciliteit. Met het 'platform

arbeidsverhoudingen' en de aanpalende LinkedIn-groep kan direct met de leden worden gecommuniceerd en bestaan mogelijkheden voor uitwisseling van documenten. Tot nu toe worden in het platform vooral documenten gepost, maar is er nauwelijks sprake van nieuwe vormen van uitwisseling en communicatie. We kunnen vaststellen dat online niet een nieuw inhoudelijk debat ontstaat. De concurrentie op het terrein van sociale media (met alle tweets en bijbehorende twisten) legt het kennelijk af tegen de traditioneel beproefde en meer doorwrochte praktische en wetenschappelijke discussie. De NvA heeft zijn bijeenkomsten doorgezet zoals voorheen, met deskundigen en met de partijen van werkgevers en werknemers, de overheid, bedrijven en instellingen. Een grote handicap is dat het enige tijdschrift dat zich specifiek richtte op arbeidsverhoudingen, Zeggenschap, is opgehouden te bestaan.

De arbeidsverhoudingen in Nederland zijn onmiskenbaar van groot maatschappelijk gewicht. Wat er gebeurt binnen de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad is maar een deel van de thematiek van de collectieve arbeidsverhoudingen. Mocht het debat daar stokken, dan zijn er nog collectieve verhoudingen in de loonvorming op bedrijfstak- en ondernemingsniveau. Bovendien krijgen zeggenschapsverhoudingen nieuwe vormen bij bedrijven en instellingen. Om deze reden is een breed discussieplatform maatschappelijk van belang. Partijen moeten in de 'beschutte' publieke ruimte in vrijheid met elkaar en met buitenstaanders kunnen spreken en ideeën kunnen uitwisselen. Dat debat is een essentieel onderdeel in de democratie. Bij verdere fragmentatie en individualisering van arbeidsverhoudingen bestaat het gevaar dat partijen elkaar niet meer zien of begrijpen. Kleinschalige gezamenlijke activiteiten, bedrijfsbezoeken, conferenties, uitwisselingen, onderlinge verkenningen

en gastcolleges zijn daartoe bevorderlijk, zonder dat potentieel worden de arbeidsverhoudingen schraler en meer kwetsbaar. Waar dat toe kan leiden is gebleken in Angelsaksische landen waar nog maar nauwelijks sprake is van collectieve arbeidsverhoudingen, of aan de randen van Europa waar collectieve arbeidsverhoudingen alleen bestaan in de publieke sector en bij voormalige overheidsbedrijven. Dat is in de geest van Albeda die in zijn proefschrift over 'De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij' (1957) al een pleidooi hield voor het 'pluralistisch' maatschappelijk systeem in Europa, waar de verschillende partijen en de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers door samenwerking en overleg voor stabiliteit zorgen. Het is niet voor niets dat binnen de ILO wordt gewaarschuwd voor de afbrokkeling van arbeidsstandaarden, en in de literatuur wordt gewaarschuwd voor de ongewisse organisatievormen die dat met zich meebrengt.

In Nederland bezinnen werkgevers zich inmiddels op de versterking van het sociaal overleg, op nationaal en regionaal niveau, terwijl de vakbeweging zich beraadt op zijn koers en positie. De NvA op haar beurt zal in afstemming met zijn leden en aangesloten bedrijven zich verder moeten innoveren en de verdieping van het debat over de Nederlandse arbeidsverhoudingen vanuit verschillende invalshoeken moeten stimuleren, om de relevantie van de arbeidsverhoudingen en de kwaliteit van de arbeid te blijven onderstrepen.

Het archief van de NvA zal worden ondergebracht bij het Nederlands Instituut voor Sociale Geschiedenis. Een uittreksel van het archief zal online worden gepubliceerd.

Met dank aan Dominique ten Berge, student-assistent bij Tilburg Law School.

Noten

- 1 Utrechts nieuwsblad, *Centraal akkoord zal niet van lange duur zijn*, J.P. van den Broek, 23 januari 1973. Peper, A., (1980).
- 2 Zie ook Visser en Hemerijck (1997), die dit begrip alleen in het slotwoord van hun boek 'A Dutch miracle' gebruiken.
- 3 Nauta, A., P. Oeij, M.J. Huiskamp & A. Goudswaard (2007), *Loven en bieden over werk. Naar dialoog en maatwerk in de arbeidsrelatie*, Assen: Van Gorcum.
- 4 Zie A.C. Hemerijck, *Social policy as a productive factor*. Publicatie van Min SZW, 1998.
- 5 J. Visser (2003). *Arbeidsverhoudingen na de kanteling*. In W. de Nijs en A. Nagelkerke. *Sturen in het laagland: continuïteit en verandering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*. Pp.15-52 Alphen aan de Rijn: Samson.
- 6 ILERA: International Labour and Employment Relations Association, de wereldwijde vereniging in ILO- verband.
- 7 Zie E. Smit, *De erosie van het poldermodel*, in Zeggenschap 1-2018. P.T. de Beer en M. Keune, *De erosie van het poldermodel*, in Mens en Maatschappij, 2018.

Terug naar evenwicht in de arbeids- verhoudingen

Evert Smit

In 2018 bestond de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen 50 jaar. In 1968, het jaar van oprichting, stond het overlegmodel zoals dat na de oorlog in Nederland tot stand was gekomen als een huis. Een halve eeuw later wordt er ernstig getwijfeld aan het systeem van arbeidsverhoudingen, dat sinds de jaren '90 van de vorige eeuw als poldermodel door het leven gaat.

De grondtrekken van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen zijn in twee fases tot stand gekomen. De eerste fase was het interbellum, waarin het algemeen kiesrecht ingevoerd (voor mannen in 1917, voor vrouwen in 1919), de eerste sociale wetgeving en de eerste cao's tot stand kwamen. In 1927 kwam de Wet op de cao tot stand en in 1937 de Wet op de Algemeen Verbindend Verklaring van cao's. Beide wetten zijn heden ten dage nog steeds van kracht. De eerste is erop gericht onderbieding van de cao door ongeorganiseerde werknemers te voorko-

men en was een alternatief voor het Britse *closed-shop*-systeem. De tweede beoogt onderbieding door werkgevers tegen te gaan. Niet onbelangrijk is te vermelden dat deze grote maatschappelijke veranderingen plaats vonden tegen de achtergrond van de revolutionaire opstanden in Duitsland en de bolsjewistische revolutie in Rusland. Het waren de tijden van de ‘bibberbourgeoisie’ die uit vrees voor opstand en revolutie grote concessies deed.

De optuiging van het arbeidsverhoudingenstelsel

Onmiddellijk volgend op de Tweede Wereldoorlog werd het tweede deel van het systeem opgetuigd. In 1945 werd de Stichting van de Arbeid opgericht en werd het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen van kracht, op basis waarvan de regering een dirigerende rol kreeg met de ‘centraal geleide loonpolitiek’. In 1950 werd de Sociaal Economische Raad opgericht en werd Wet op de ondernemingsraden van kracht. De basis van het bouwwerk werd gevormd door wat ik zou willen noemen ‘de grote ruil’. Windmuller formuleert het als volgt: ‘De meest fundamentele concessie kwam van de kant van de werknemers, die, in ieder geval voorlopig, officieel afzagen van enige aanspraak op een actieve rol van werknemers in het bedrijfsbeheer, in ruil voor een ruime vertegenwoordiging in officiële lichamen ter advisering van de regering.’¹ Dit is een belangrijke oorzaak van de geringe worteling van de vakbeweging in de bedrijven, tot op de dag van vandaag.

Omdat ze toezegde geen bedrijvenwerk uit te voeren kreeg de vakbeweging een ‘ruime vertegenwoordiging in het hoogste economische college dat de Regering ter zijde zal staan’, de SER dus. Daarnaast kreeg de vakbeweging samen met de werkgevers, via de Stichting van de Arbeid, een positie als overleg-

partner van het kabinet. Dit in tegenstelling tot de zogenoemde 'niet-erkende' Eenheidsvakcentrale (EVC) die zich niet aan 'de regels van het spel' wilden conformeren en buitengesloten werd van het centrale overleg en ook niet mocht aanschuiven bij het cao-overleg. De EVC genoot in 1944 in het reeds bevrijde zuiden van het land en kort na de bevrijding in sectoren als de havens veel aanhang, maar stond onder invloed van de Communistische Partij Nederland en gold als 'onverantwoordelijk'. Ook in deze periode is er onmiskenbaar een zeer belangrijke politieke context bij de sociaal-maatschappelijke inrichting van Nederland: de vrees voor de uitbreiding van de communistische invloedssfeer in Europa.

Het aldus opgebouwde systeem was sterk centralistisch van karakter en gericht op samenwerking en overleg, op nationaal niveau in de SER en Stichting van de Arbeid. De loonontwikkeling in cao's, voornamelijk bestaande uit bedrijfstak-cao's, werd bepaald door de geleide loonpolitiek. De OR, met de werkgever als voorzitter, was het samenwerkingswerkingsorgaan op ondernemingsniveau. Dit vormen nog altijd de grondtrekken van het poldermodel.

Dit systeem voldeed in belangrijke mate aan het 'pluralistisch model' model dat bepleit werd door Wil Albeda, in 1968 oprichter van de NvA. Albeda (1925-2014) was vakbondsbestuurder bij het CNV geweest, daarna ARP- en CDA-politicus en minister van Sociale Zaken tussen 1977 en 1981. Hij had economie gestudeerd in Rotterdam en promoveerde in 1957 bij de Vrije Universiteit in Amsterdam op het proefschrift 'De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij'. Hierin hield hij een pleidooi voor het 'pluralistisch' maatschappelijk systeem in Europa, waar de verschillende partijen en de vertegenwoordigers van werkne-

mers en werkgevers door samenwerking en overleg voor stabiliteit zorgen. Dit plaatste hij tegenover de totalitaire systemen van communisme en nationaalsocialisme en het brute kapitalistische systeem van de VS. In zijn model waren de werknemers via hun vakverenigingen en politieke partijen 'toegetroten tot de maatschappelijke elite'. Een sociaaleconomische uitwerking zou je kunnen zeggen van de politieke en ideologische verzuiling die het Nederlandse bestuurlijk model kenmerkte, waarbij er nauwe banden waren tussen politiek en vakbeweging. Waar bij Albeda deze ordening van het sociaaleconomische terrein een positieve connotatie had, werd de 'ingroei' van de vakbeweging in het kapitalistisch bestel de jaren '70 kritischer benaderd als een 'grote beheersingscoalitie'. Achteraf gezien kunnen we Albeda's model beschouwen als een vroege formulering van het Rijnlandse tegenover het Angelsaksische model van sociaaleconomische ordening.

Van conflictmodel naar poldermodel

In de loop van de jaren '60 was de centraal geleide loonpolitiek al niet meer houdbaar gebleken, wat onder meer tot uitdrukking kwam in de 'loonexplosie' van 1963. De Loonwet van 1970 maakte vrije loononderhandelingen mogelijk. In de jaren '70 was in het kielzog van het nieuwe politieke klimaat in Europa sprake van een toename van de strijdvaardigheid en het zelfvertrouwen van de vakbeweging. De Industriebond van de NVV deed onder de bezielende leiding van Arie Groenevelt een manhaftige poging om de zwakke worteling van de vakbeweging in de bedrijven te herstellen, door de introductie van het bedrijvenwerk. Hoewel de vakbeweging er niet in slaagde het effect van 'de grote ruil' te repareren, is tot op de dag van vandaag de industrie de sector waar er nog het meest sprake is van vakbonds aanwezigheid op de werkvloer. In de geest van de tijd

werd de WOR aangepast: de ondernemingsraad werd een zelfstandig werknemersorgaan en kreeg meer bevoegdheden.

De jaren '70 waren het toneel van loonstakingen en vakbondsacties, zodat er zelfs gesproken werd over een 'conflictmodel'. Onder druk van de oplopende inflatie en sterk stijgende werkloosheid greep de minister van Sociale Zaken (onder wie Albeda in zijn ministeriële periode) in de periode 1974-1982 herhaaldelijk in met loonmaatregelen, op grond van de door het kabinet Den Uyl ingevoerde Machtigingswet.

Het historische 'akkoord van Wassenaar' van 1982 bracht rust en stabiliteit en luidde een nieuwe succesperiode van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen in, dat twee decennia zou voortduren en een internationale reputatie zou verwerven onder de term 'poldermodel'. De kern van het akkoord betrof loonmatiging in ruil voor de invoering van werkgelegenheidsbevorderende maatregelen als arbeidstijdverkorting en vut. Het akkoord betekende ook een keerpunt naar verdere decentralisatie. Er kwam een eind aan het overheidsingrijpen en centrale akkoorden werden globaal van karakter, zodat de cao-onderhandelingen het voornaamste speelveld in de arbeidsverhoudingen werden.

De jaren '90, politiek vooral vormgegeven door de paarse regeringen Kok (1994-2002), vormden de hoogtijdagen van het poldermodel. Kenmerkend was het akkoord tussen de vakcentrales en de centrale werkgeversorganisaties in de Stichting van de Arbeid in 1993 met de titel 'Een nieuwe koers'. Hierin werd door sociale partners op nationaal niveau vastgesteld dat, 'gezien de verslechterende economische omstandigheden en de stijgende werkloosheid' de ruimte voor loonstijgingen 'uiterst beperkt of soms nul' zou zijn. Tegelijk werd cao-par-

tijen opgeroepen om te komen tot meer differentiatie en maatwerk in de arbeidsvoorwaarden. Vanaf die periode komt ook de benaming ‘poldermodel’ in zwang. Kenmerkend zijn het overleg op centraal niveau, in de SER, de Stichting van de Arbeid en het voor- en najaarsoverleg van sociale partners met het kabinet. Er komen tal van akkoorden aan aanbevelingen tot stand over een steeds breder scala van onderwerpen, waaronder het ‘flexakkoord’ van 1996. De centrale afspraken over sociaal beleid vonden ‘doorwerking’ in het cao-overleg. Hoewel de organisatiegraad een dalende trend vertoonde, bleef de dekkingsgraad van de cao met ruim 85% op een hoog niveau². Dit alles ging gepaard met een in internationaal perspectief gezien zeer lage stakingsactiviteit. Het hoogtepunt werd bereikt in 1997, toen de Stichting van de Arbeid de prestigieuze Carl Bertelsmann-prijs won. Op politiek-ideologisch vlak had de verzuiling plaats gemaakt voor een nieuw historisch compromis, dit keer tussen de sociaaldemocratie en de vrije markt van de liberalen.

Kentering in de nieuwe eeuw

Na ‘paars’ trad een kentering op. Er werden nog wel nationale akkoorden overeengekomen, maar die kwamen veel moeizamer tot stand. Bovendien klonken er bij de uitvoering verwijten van niet naleving ervan. Het ging niet meer primair om de loonontwikkeling, maar om ‘goede doelen’ en de herstructurering van de verzorgingsstaat. De maatregelen van het kabinet Balkenende II die de vut en prepensioenregelingen onmogelijk zouden maken leidden tot grootscheepse acties van de vakbeweging in het najaar van 2004. Het Museumpleinakkoord van dat jaar matigde die maatregelen enigszins, achteraf gezien ging het slechts om vertraging. Verhoging van de AOW-leeftijd en de problemen bij de pensioenfondsen ten gevolge van de we-

reldwijde financiële crisis die in 2008 uitbrak, leidde na lang en moeizaam onderhandelen tot een pensioenakkoord in 2011, dat geen steun kreeg bij de achterban van de FNV. Na jarenlange en zeer moeizame onderhandelingen werd in 2019 alsnog het pensioenakkoord afgesloten, waarbij nog veel onderdelen verder moeten worden uitgewerkt. Was dit een laatste stuiptrekking of een aankondiging voor een heropleving van het poldermodel?

Het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw werd ook gekenmerkt door een crisis in de FNV. Het pensioenakkoord van 2011 had de grootste vakcentrale ernstig verdeeld. De grootste bonden, AbvaKabo en FNV Bondgenoten, waren tegen, maar hadden, ondanks het feit dat ze 60% van de leden vertegenwoordigden, geen meerderheid in de federatieraad van de vakcentrale. Het daarop volgende bemiddelingstraject leidde tot een fusieplan van de vakcentrale met de grootste bonden, dat in 2015 daadwerkelijk gestalte kreeg. Het organisatieprobleem was daarmee weliswaar opgelost, maar de ideologische meningsverschillen bleven. Een deel van de achterban wil het tij van dalende ledentallen keren door een activistische koers met actievormen als organizing. De voorstanders van deze stroming zien geen heil in centraal overleg, als er geen machtsbasis in de bedrijven is. De andere lijn wil de institutionele positie niet in gevaar brengen ('je weet wat je hebt, maar weet niet wat je krijgt') en deze blijven benutten om het wetgevingsproces te beïnvloeden. De voortgaande discussie veroorzaakt een chronisch gebrek aan richting van de vakbeweging, iets waarover ook werkgevers hun nood klagen.

Niet alleen het nationale overleg verloopt moeizaam de laatste jaren. De erosie van het poldermodel is ook zichtbaar in het cao-overleg. Typerend hiervoor zijn moeizame onderhandelin-

gen en langdurige stakingen in de metaalindustrie in 2018 en de acties in sectoren als het onderwijs en de zorg in 2019. Uit de CBS-gegevens blijkt dat er zowel sprake is van een toename van het aantal arbeidsconflicten als van het stakingsvolume. Belangrijker nog is dat er de laatste jaren in toenemende mate cao's worden afgesloten waar de FNV geen partij is. Eind jaren '90 was het aantal cao's dat door bondjes als de LBV als 'luizen in de pels' werd afgesloten nog zeer beperkt. De laatste jaren komt het bij grote cao's vaker voor, zoals die voor de detailhandel voor mode en sport (InRetail), die door nieuwkomer Alternatief voor Vakbond (AVV) met een zeer gering leden-tal werd afgesloten, en de cao voor de supermarkten, die van werknemerszijde alleen door het CNV is afgesloten. In cao-loze sectoren zoals de zakelijke dienstverlening was het niet ongebruikelijk dat werkgevers arbeidsvoorwaardenoverleg met de OR voeren, maar recentelijk wendden werkgevers zich ook in andere sectoren (Jumbo, Action en Gall & Gall) herhaaldelijk tot de ondernemingsraad voor een 'arbeidsvoorwaardenregeling'. Dat deze de neiging hebben daarop in te gaan, is tekenend voor de groeiende afstand tussen ondernemingsraad en vakbeweging. Dergelijke ondernemingsraden nemen daarmee de rol op zich van 'gele' bedrijfsbond. De bonden en de FNV in het bijzonder zijn voor werkgevers blijkbaar geen vanzelfsprekende overlegpartij meer, terwijl dit toch altijd de hoeksteen van het poldermodel was en de wetgeving rond collectieve arbeidsvoorwaarden en de WOR hier wel op gebaseerd is.

Afbrokkelende legitimiteit van de polder

Er worden veel oorzaken voor de afbrokkelende legitimiteit van het poldermodel aangedragen. Ik wil er enkele benadrukken. In de eerste plaats betreft het een van oorsprong nationaal systeem van arbeidsverhoudingen, dat te maken kreeg met ongekende

mondialisering, een direct gevolg van de neoliberale ideologie van vrijhandel, marktwerking en deregulering. Dit heeft op elk van de drie partijen in het nationale overleg grote effecten gehad. De uitbreiding en het economische beleid van de EU en de komst van de euro hadden tot gevolg dat de Nederlandse regering nog nauwelijks over instrumenten beschikt om deals met sociale partners te sluiten of te faciliteren. Illustratief in dit verband is het rentebeleid van de ECB dat de Nederlandse pensioenfondsen in grote problemen brengt en mede oorzaak is van het buitengewoon moeizame pensioenoverleg. Mondialisering heeft er ook toe bijgedragen dat de werkgeversorganisaties veel diverser van samenstelling en minder representatief zijn geworden. Waar voorheen de Nederlandse multinationals de toon zetten, zien die hun werkgelegenheid in ons land sterk krimpen, terwijl talloze middelgrote ondernemingen in buitenlandse handen zijn terechtgekomen. Bovendien hebben deregulering en bevordering van marktwerking geleid tot nieuwe geprivatiseerde publieke en semipublieke bedrijven. De dalende organisatiegraad van de vakbeweging, die thans ruim 15% bedraagt, wordt terecht vaak aangewezen als oorzaak van de afbrokkende legitimiteit. Een belangrijke oorzaak hiervan is de verschuiving van een industriële economie naar een diensteneconomie, waarbij ook binnen de industrie de fabricage grotendeels uit Nederland verdween richting 'lagelonenlanden' in Azië en in Oost-Europa.

Ten tweede heeft de enorme flexibilisering van de arbeidsmarkt wezenlijke invloed gehad. De explosieve groei van het aantal zzp'ers zet de wortel aan de bijl van de cao, omdat het een reserveleger van goedkope(re) arbeidskrachten buiten de cao heeft gecreëerd. Daarmee wordt de doelstelling van de Wet op de cao om onderbieding door werknemers tegen te gaan ondermijnd.

De Nederlandsche Bank (DNB) kwam tot de conclusie dat de dalende arbeidsinkomensquote in hoofdzaak is toe te schrijven aan de zwakkere onderhandelingspositie van werknemers ten gevolge van de flexibilisering van de arbeidsmarkt.³ Hoopgevend is in dit verband de algemeen verbindend verklaring van de cao voor de architectenbranche, waarin afspraken over minimumtarieven voor zzp'ers zijn opgenomen (zie ook de bijdrage van De Graaf en Koot-van der Putte in deze bundel).

Niet in de laatste plaats speelt de val van de muur en het desmasqué van het communisme een belangrijke rol. Er is geen 'bibberbourgeoisie' of vrees voor revolutie meer en het financierskapitaal bevindt zich ongrijpbaar op de Kaaimaneilanden. Het 'puur kapitalistisch systeem' zoals Albeda het noemde, het Angelsaksische neoliberale model, is wereldwijd dominant geworden. Het Rijnlands model, waar het Nederlands systeem van arbeidsverhoudingen deel van uitmaakt, staat onder druk. In die context is het niet verwonderlijk dat een deel van de vakbeweging de 'grote ruil' ter discussie stelt.

Hoewel er sprake is van erosie, zijn de grondtrekken van het systeem van arbeidsverhoudingen – de cao-wetgeving, de nationale instituties en het centrale overleg, de hoge dekkingsgraad van de cao en ondernemingsraad – tot nu toe intact gebleven. De erosie heeft voornamelijk de factor arbeid verzwakt. Bij een systeem van arbeidsverhoudingen in evenwicht mag er van uitgegaan worden dat de loonontwikkeling grosso modo een reflectie is van de economische groei en de inflatie. Dat is niet het geval, zoals blijkt uit de dalende arbeidsinkomensquote en het feit dat ook in de huidige tijden van hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt de loonontwikkeling achterblijft bij de inflatie. Deze machtsverschuiving van arbeid naar kapitaal bin-

nen het systeem is op den duur onhoudbaar. De erosie zal dan leiden tot implosie van het systeem van arbeidsverhoudingen, met ongewisse uitkomst. In het licht van de grote uitdagingen waar we voor staan, in het bijzonder de klimaatcrisis en energietransitie is een evenwichtig systeem van arbeidsverhoudingen van cruciaal belang.

Deze bijdrage is een bewerking van ‘Erosie van het poldermodel’, dat is verschenen in Zeggenschap 1-2018.

Noten

- 1 J.P. Windmuller, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht/Antwerpen, 1983 (vierde herziene druk), p.96.
- 2 K. Schilstra en E. Smit, *Voeten op de Vloer*, 2005.
- 3 DNB, *DNB Bulletin*, 1 februari 2018.

Arbeidsverhoudingen en HRM in historisch perspectief

Jan Kees Looise

HRM en arbeidsverhoudingen hebben een moeizame relatie. In een historische analyse worden de achtergronden en oorzaken van de verwijdering tussen HRM en arbeidsverhoudingen nader verkend en – in het verlengde daarvan – nagegaan of het mogelijk is ze in de toekomst weer dichterbij elkaar te brengen.

Arbeidsverhoudingen en HRM hebben betrekking op hetzelfde onderwerp, namelijk het organiseren en managen van de arbeidsrelatie tussen een werkgever en zijn/haar werknemers. Bij HRM gaat het om de arbeidsrelatie op organisatieniveau en bij arbeidsverhoudingen om die op maatschappelijk niveau. Beide niveaus zijn in principe complementair. Aanpakken die op organisatieniveau ontstaan worden soms omgezet in algemene regelingen op maatschappelijk niveau – bijvoorbeeld via cao's en wetgeving – en omgekeerd werken algemene maatregelen die op maatschappelijk niveau tot stand komen door op orga-

nisatieniveau. Een voorbeeld hiervan zijn beloning en arbeidsvoorwaarden in meer ruime zin die voor de meeste werknemers deels op organisatieniveau worden bepaald, maar deels ook in cao's en wetgeving (minimumloon, gelijk loon mannen en vrouwen) zijn geregeld. Arbeidsverhoudingen en HRM lopen hier naadloos in elkaar over, evenals bij arbeidscontracten, ontslag, medezeggenschap en arbeidsomstandigheden, waarvoor ook uitgebreide wettelijke en collectieve regelingen bestaan. Maar zelfs bij onderwerpen met minder wettelijke en collectieve regelingen, zoals opleiding, scholing en loopbaanontwikkeling is er een duidelijke wisselwerking tussen het organisatie- en maatschappelijke niveau (bijvoorbeeld via de Wet gelijke behandeling of anti-discriminatiebepalingen). Inhoudelijk zijn arbeidsverhoudingen en HRM dus nauw met elkaar verbonden.

Gezien die complementariteit is het merkwaardig dat in de praktijk de werelden van HRM en arbeidsverhoudingen sterk gescheiden zijn en nauwelijks oog voor elkaar lijken te hebben. Op zichzelf is het is logisch dat bij HRM het organisatieniveau centraal staat en bij de arbeidsverhoudingen het maatschappelijk niveau. Maar het lijkt erop dat beide werelden de laatste decennia zo sterk op zichzelf zijn georiënteerd dat het bestaan van de ander nauwelijks meer wordt waargenomen. Op grond van zijn onderzoek naar de relatie tussen cao en HRM constateerde Van den Toren al in 2003 een toenemende afstand tussen 'de wereld van de cao' en 'de wereld van HRM'. Een gevolg hiervan is volgens hem dat veel regelingen in vooral bedrijfstak-cao's nauwelijks effectieve doorwerking vinden binnen de onderneming: 'Veel cao-afspraken zijn een papieren aangelegenheid terwijl ondernemingen hun eigen plan trekken.' HR-managers die hij interviewde beaamden dit ook: 'Gelukkig stelt de cao niet

veel voor, anders hadden we er maar last van', aldus één van hen. Het lijkt er dan ook op dat HR-managers vooral nog oog hebben voor de vraag hoe medewerkers op organisatieniveau zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden gemanaged, terwijl degenen die in 'de polder' actief zijn vooral gericht zijn op de interactie tussen werkgevers, werknemers en overheid op centraal niveau en de daaruit voortvloeiende veranderingen in wetten en regels. Over en weer lijkt er weinig besef meer van de onderlinge afhankelijkheid en samenhang en dat valt in meerdere opzichten te betreuren.

De meeste verhandelingen over veranderingen van arbeidsverhoudingen hebben alleen betrekking op recente ontwikkelingen en lopen daarmee het gevaar van 'kortademigheid'. Een meer historische benadering biedt de mogelijkheid langere ontwikkelingslijnen in beeld te brengen en daardoor wellicht beter te begrijpen waar we nu staan en naar op weg zijn. In de tijdspanne vanaf 1900 kunnen ruwweg drie subperiodes worden onderscheiden, namelijk de periode van het ontstaan en gezamenlijk optrekken van HRM en arbeidsverhoudingen (tot WO II), de periode van de dominantie van de arbeidsverhoudingen (vanaf WO II tot ongeveer 1980) en die van de dominantie van HRM (vanaf 1980 tot heden).

Ontstaan arbeidsverhoudingen en HRM (1900-1940)

De start van meer systematische en geïnstitutionaliseerde arbeidsverhoudingen en HRM moet aan het begin van de 20^{ste} eeuw worden gesitueerd en dan met name in de Verenigde Staten. Kaufman (2008, 9-10) schetst het verschil in HRM eind 19^{de} eeuw en begin 20^{ste} eeuw. Had eind 19^{de} eeuw nog geen van de bedrijven een gespecialiseerde personeelsfunctie (ofschoon som-

mige bedrijven meer dan 1000 mensen in dienst hadden), in 1931 was dit bij vrijwel alle grotere bedrijven het geval. En beschikte in 1890 vrijwel geen van de bedrijven over uitgewerkte personeelspraktijken, in 1931 werd een 'remarkable expansion in breadth, depth and technical sophistication of labor management practices' aangetroffen. Aanvankelijk werden voor die personeelsactiviteiten verschillende benamingen door en naast elkaar gebruikt, zoals labor management, labor relations en employment management. Geleidelijk ontstond echter een onderscheid in activiteiten en benamingen: enerzijds employment of personnel management gericht op het (interne) management van de medewerkers en anderzijds labor of industrial relations gericht op de (externe) omgang met vakbonden en overheden. Overigens heeft dit onderscheid pas na WO II echt institutioneel gestalte gekregen.

De ontwikkeling van arbeidsverhoudingen en HRM in Europa en Nederland is minder goed gedocumenteerd dan die in de VS, maar behalve veel overeenkomsten waren er ook belangrijke verschillen. Zo was er door de gemiddeld kleinere bedrijfsomvang en de betere scholing van de werknemers de behoefte aan systematisch HRM in Europa minder dringend dan in de VS, al vonden de ideeën van Taylor en de latere industriële psychologen ook in Europa snel ingang. Daarentegen was de betekenis van bedrijfsexterne factoren als vakbonden, overheden en wetgeving in Europa groter dan in de VS. Mede door de meer gematigde opstelling van 'moderne' vakbonden stonden werkgevers daar hier ook minder vijandig tegenover dan in de VS en was men eerder bereid hiermee overleg aan te gaan. Hetzelfde geldt voor de opstelling tegenover de rol van de overheid en wetgeving in arbeidszaken, iets waar met name de Amerikaanse werkgevers niets van moesten hebben.

In 1920 werd in ons land al de Hoge Raad van Arbeid ingesteld, die als voorloper van de naoorlogse SER kan worden beschouwd. Eén van de belangrijkste wetten waarover de Raad adviseerde was de Wet op de cao van 1927, in 1937 aangevuld met de Wet op het verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's.

Dominantie arbeidsverhoudingen (1945-1975)

Door de economische crisis van de jaren '30, de noodzaak tot wederopbouw na WO II en de opkomst van de verzorgingsstaat in de jaren '60 werd de rol van de arbeidsverhoudingen op nationaal niveau steeds dominanter. Dat gold met name voor ons land dat in de periode 1945-1963 een geleide loonpolitiek kende, waarbij de overheid een sterke greep had op de bepaling van de loonstijging. Pas vanaf 1963 kregen werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid meer ruimte voor vrije loonbepaling, maar ook toen bleef de overheid er streng op toezien dat dit niet uit de hand liep. Internationaal gezien vormde de geleide loonpolitiek van Nederland een uitzondering, maar ook in andere landen speelden de nationale arbeidsverhoudingen in deze periode een centrale rol. Kaufman (2001) spreekt over de periode 1945-1960 als de 'Golden Age' van de arbeidsverhoudingen. Dit kwam ook tot uiting in de naoorlogse opkomst van Industrial Relations als academisch vakgebied in de Angelsaksische landen, in de jaren '60 in Nederland gevolgd met de instelling van de eerste leerstoel op het gebied van arbeidsverhoudingen in Rotterdam en de oprichting van de NvA in 1968.

Voor het HRM op bedrijfsniveau betekende de naoorlogse periode en vooral de geleide loonpolitiek het uitvoeren van de centraal vastgestelde afspraken en regelingen. Uit deze tijd stamt ook de bekende karakterisering van de personeelsmanager met

in zijn ene achterzak de cao en in de andere de wet, die bij vragen van werknemers geraadpleegd konden worden. Van een eigen beleid en een eigen positie op het gebied van HRM was nauwelijks sprake. Dit beeld wordt door diverse publicaties en onderzoeken uit en over die tijd ondersteund. Zo stelde Van der Does (1976, 44) dat het personeelsbeleid uit die jaren 'bijzonder bloedeloos en schriel afsteekt' tegen de eerdere initiatieven op dit punt van 19^{de}-eeuwse ondernemers als Van Marken en Stork. 'Niet alleen door gebrek aan elementaire visie, maar ook door gebrek aan vitale verbindingen met het bedrijfsbeleid en met de wereld van de politiek.' Hij constateerde dan ook dat het klassieke personeelsbeleid opereerde in een sociaal-politiek en bedrijfs-politiek isolement waardoor het te kampen had met problemen van geloofwaardigheid. Volgens Vos (1982, 101-106) was in de jaren '70 sprake van een verdere voortzetting van de centraliseringstendens, onder meer tot uiting komend in de presentatie van verschillende overheidsinitiatieven op dit gebied. Hij wijst daarbij met name op de SER-adviesaanvraag inzake het sociaal beleid in ondernemingen van 1974. Als gevolg hiervan zal volgens hem 'de interne manoeuvreerruimte op ondernemingsniveau ten aanzien het interne sociaal beleid steeds verder worden ingeperkt; voor zover niet in detail wordt geregeld hoe te handelen.'

Dominantie HRM op organisatieniveau (1975-2010)

Op het moment dat in de jaren '70 en '80 in Nederland de belangstelling voor arbeidsverhoudingen haar hoogtepunt bereikte, was internationaal gezien de teruggang al in gang gezet. Voorafgegaan door de culturele revolutie van eind jaren '60 werd vanaf de jaren '70 het bureaucratisch-industriële regime geleidelijk vervangen door wat misschien het best kan worden aangeduid als het 'flexibele netwerk regime'. Kenmerken van dit laatste regime zijn bijvoorbeeld een meer centrale rol voor aandeelhouders,

outsourcing naar goedkope productielanden, ketenvorming met toeleveranciers en afnemers, sterke digitalisering, en decentralisatie en flexibilisering van de arbeid. Inmiddels zijn ook de gevolgen voor de arbeidsverhoudingen duidelijk, al zijn die pas na enige tijd zichtbaar geworden. Speelden in de jaren '80 de arbeidsverhoudingen nog een cruciale rol bij de totstandkoming van het Akkoord van Wassenaar en bij de aanpassing van bestaande regelgeving en de uitwerking van nieuwe, vanaf de jaren '90 was sprake van geleidelijke uitholling van het poldermodel, terugtrekking van de overheid, verzwakking van de positie van de vakbeweging, rolverandering van de werkgeversorganisaties en verminderde betekenis van de cao (zie de bijdrage van Smit in deze bundel).

Tegelijk met de teruggang van de arbeidsverhoudingen zien we de opkomst van (het denken over) 'strategisch HRM'. Door de decentralisatie en flexibilisering ontstond nieuwe interesse in het management van de personele factor – de human resources, het menselijk kapitaal – op organisatieniveau. Het idee daarbij is dat door het zo goed mogelijk managen van het menselijk kapitaal de performance van de organisatie kan worden vergroot en personeels- en organisatiebelang meer samenvallen. Daarom hoeft er minder aandacht te worden besteed aan tegenstellingen tussen personeel en organisatie en dus ook aan arbeidsverhoudingen op maatschappelijk niveau. De HR-afdeling wordt steeds vaker gepositioneerd als 'strategic partner' van het topmanagement, die zich niet langer met arbeidsverhoudingen hoeft bezig te houden. Dit komt ook tot uiting in de HRM-publicaties uit die tijd en in de vele HRM-opleidingen die vanaf de jaren '80 zijn ontstaan waarin het managementperspectief centraal staat en weinig aandacht meer is voor arbeidsverhoudingen.

Het is overigens de vraag in hoeverre HR-managers echt betrokken werden bij de strategische beslissingen in de organisatie. 'Despite the brave new rhetoric, HR remained a relatively low-status function' (Jacobi, 2004, 217). Het is daarom de vraag of de HRM-euforie nog zal aanhouden. Nadat HRM een belangrijke rol heeft gespeeld bij het doorvoeren van de organisatorische veranderingen (inclusief de nodige ontslagen) bereikten deze ontwikkelingen in de jaren '90 ook de HR-functie zelf, met als gevolg dat ook hier bezuinigingen, outsourcing, digitalisering, decentralisatie en flexibilisering hun tol eisten. Eén van de kernpunten van strategisch HRM is ook 'HR in de lijn'. Dat betekent dat de lijnmanager de centrale rol speelt in het HR-beleid en niet de HR-functionaris, die grotendeels vanaf de zijlijn opereert. En inmiddels wordt ook die zijlijn steeds vaker bedreigd door verschuiving van HR-taken naar andere afdelingen (zoals werving van flexibel personeel naar de inkoopafdeling en de digitalisering van HR-activiteiten naar ICT) of naar externe consultants en uitvoerders.

HRM en arbeidsverhoudingen in de toekomst

Bepalend voor het antwoord op de vraag welke rol arbeidsverhoudingen en HRM in de toekomst zullen spelen en hoe ze zich daarbij onderling zullen verhouden, is meer duidelijkheid over de kenmerken van arbeid en organisatie in de toekomst. Terugkijkend vanuit het verleden kunnen we vaststellen dat het pré-industriële regime uit de 19^{de} eeuw is opgevolgd door het bureaucratisch-industriële regime van de 20^{ste} eeuw en dat het er naar uitziet dat dit wordt opgevolgd door een flexibel-netwerk regime. De geschiedenis leert ons echter ook dat zulke overgangen geleidelijk verlopen en dat elementen uit een voorgaand regime nog lang kunnen blijven voortbestaan. Ook is soms sprake van overgangssituaties waarin meerdere regimes gedurende lange

tijd naast elkaar bestaan. HRM en arbeidsverhoudingen zullen in hun huidige vorm dus nog wel even blijven bestaan, maar gaandeweg zullen zich ook nieuwe instituties manifesteren.

Een andere les van de geschiedenis is dat (voorspellingen over) veranderingen in arbeidsrelaties en HRM vaak deterministisch worden gekoppeld aan economische of technologische ontwikkelingen, maar dat juist sociaal-culturele en bestuurlijke ontwikkelingen meestal doorslaggevend zijn als het gaat om de feitelijke totstandkoming van veranderingen.

Kern van de arbeidsrelatie in de toekomst – en daarmee indirect van HRM en arbeidsverhoudingen – is daarom de maatschappelijke visie op en omgang met arbeid. Sommige auteurs, zoals Beck (2000) spreken de verwachting uit dat in de toekomst meer sprake zal zijn van integratie van werk en leven. Grootschaligheid en werken op vaste tijden buiten de deur zijn al gaandeweg aan het verdwijnen waardoor werkwereld en de leefwereld meer met elkaar verbonden worden. Of daarmee ook het commodity-karakter van arbeid vermindert, zoals soms ook wordt voorspeld, is echter zeer de vraag. De huidige ontwikkelingen rond flexibele arbeid wijzen niet in deze richting. Eerder in de richting van een versterking van differentiatie op de arbeidsmarkt, zoals die zich in het verleden ook heeft voorgedaan. Historisch gezien zijn er vrijwel altijd grote verschillen in de positie van werkenden geweest en er is weinig reden om aan te nemen dat dit in de toekomst anders zal zijn.

Dat vormt dan ook een bestaansgrond voor toekomstige arbeidsverhoudingen en HRM en hun onderlinge relatie. In feite dus terug naar de kern! Voor HRM ligt er de opdracht meer aandacht te schenken aan de verschillende typen arbeidsrelaties en de daarmee verbonden categorieën personeel en zich

ook meer te richten op een integrale benadering van alle werknemers die betrokken zijn bij de organisatie. Door zich te profileren als ‘human resource integrator’ in plaats van ‘strategic business partner’ kan HRM de onderlinge samenhang en samenwerking tussen de verschillende categorieën van werknemers binnen de organisatie verbeteren en daarmee een bijdrage blijven leveren aan het functioneren van de flexibele netwerkorganisatie. Vanuit de arbeidsverhoudingen kan eveneens zo’n combinatie van een gedifferentieerde en gemeenschappelijk benadering worden gevolgd. Enerzijds een gerichte aanpak voor de verschillende typen organisaties en categorieën werknemers (vast, half vast, flexibel, zzp, etc.), waarbij sociale partners – in een aangepaste samenstelling – het voortouw kunnen nemen. En anderzijds een overkoepelende benadering gericht op de samenhang tussen groepen werknemers waarbij de rol van de overheid meer op de voorgrond staat. De huidige rol van werkgevers- en werknemersorganisaties is sterk verbonden met het industriële regime en het is dan ook onvermijdelijk dat zij zich beraden op een andere positie en rol in een flexibel netwerkregime. Dat kan door zich in ‘nieuwe arrangementen’ (Van den Toren, 2003) te verbinden met de nieuwe rol van HRM waardoor ook de onderlinge relatie en samenhang opnieuw tot stand kan worden gebracht.

Deze bijdrage is een verkorte versie van een eerder gepubliceerd artikel in Tijdschrift voor HRM 2018(4), 73-95.

Literatuur

- Beck, U. (2000), *The brave new world of work*. Oxford: Polity Press.
- Does de Willebois, J.L.J.M. van der (1976), De ondernemer en de veranderende arbeidsverhoudingen op ondernemingsniveau. In: J.J. Ramondt (red.), *Personeelbeleid in opspraak door inspraak. Enige studies over personeelbeleid in veranderende arbeidsverhoudingen*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom, blz. 42-95.

- Jacobi, S. (2004), *Employing bureaucracy. Managers, unions, and the transformation of work in the 20th century*. Mahwah/London, Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Kaufman, B.E. (2008), *Managing the human factor. The early years of human resource management in American industry*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Toren, J.P. van den (2003), CAO en HRM: op zoek naar nieuwe arrangementen. In: A.G. Nagelkerke en W.F. de Nijs (red.), *Sturen in het laagland. Over continuïteit en verandering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, p. 53-70. Delft: Eburon.
- Vos, C.J. (1982), *Arbeidsbeleid en arbeidsverhoudingen. Centralisering en fragmentering in het arbeidsbeleid*. Van Loghum Slaterus.

Technologisering in goede banen leiden

Frank Pot

Het is niet zo dat robotisering en digitalisering ons overkomen. Winnaars en verliezers zijn niet zozeer het gevolg van technologische ontwikkelingen als wel van hoe belanghebbenden arbeid en arbeidsmarkt organiseren. Dat vraagt om overleg op de afdeling, met de OR en aan de cao-tafel. Sociale partners en overheid kunnen daarvoor de kaders afspreken. Daarbij kunnen ze leren van eerdere ervaringen, zoals blijkt uit onderstaand historisch overzicht.

Automatisering, werkstructurering en werkoverleg: 1945-1975

In de corporatieve sfeer van de naoorlogse arbeidsverhoudingen richtten werkgeversorganisaties en vakbeweging in de SER de Contactgroep (later Commissie) Opvoering Productiviteit (COP) op. Begin jaren '50 vonden er studiereizen naar het VK en de VS plaats waaraan ook onderzoekers van het Nederlands Instituut voor Praeventieve Geneeskunde (vanaf 1966 NIPG TNO) deelnamen en werden er projecten geëntameerd in bedrijven. Voor die activiteiten werd Marshall-hulp aangewend. Het eer-

ste project betrof het ontwikkelen van methoden 'ter bevordering van de productieve coöperatie in de bedrijven'. Het tweede project beoogde een studie van 'arbeids-contractstructuren, in verband met een optimum van effectiviteit der organisatie en plezier in het werk' (Bijl, 1954, p. 102).

Eind jaren '50 adviseerde de SER hoe de vakopleidingen kunnen worden aangepast aan de automatisering (SER, 1958).

Een cruciaal aspect van de invoering van nieuwe technologieën is wanneer en hoe de medewerkers daarbij worden betrokken. De Sociaal-Economische Raad (SER) concludeert: 'Uit de hearings is gebleken dat in de meeste gevallen de voorlichting op het moment van de beslissing of later geschiedde en dat slechts enkele bedrijven reeds overleg hebben gepleegd over de automatisering, voordat een bepaalde beslissing daarover was gevallen. Het personeel werd op deze wijze ingeschakeld, waardoor meedenken over de technische vernieuwingen en de wijze van realisatie daarvan wordt bevorderd. De Raad ziet in principe deze wijze van overleg als de meest juiste.' Dat was 1968, in de Appendix over Automatisering bij het Advies over het arbeidsmarktbeleid (p. 75).

Ook in 1968 verscheen bij de COP een rapport over een socio-technisch veldexperiment werkstructurering bij de Post-, Cheque- en Girodienst. De gerealiseerde veranderingen werden aangeduid als: van simpele individuele taken naar complexe groepstaken, van complexe organisatie naar simpele organisatie, van controlerende chefs naar coördinerende chefs (Van Beinum, van Gils, & Verhagen, 1968). Dit was één van de resultaten van experimenten werkstructurering en werkoverleg die door het ministerie van Sociale Zaken werden gesubsidieerd en waarbij het NIPG en het Tavistock Institute of Human Relations te Londen optraden als adviseurs. De COP-SER vormde de begeleidingscommissie. Doel van de experimenten was om de

productiviteit en flexibiliteit van de organisatie en de arbeidsvoldoening van de werknemers te vergroten. De eensgezindheid van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers weerspiegelt wellicht het positieve klimaat van arbeidsverhoudingen waarin datzelfde jaar de Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen (NvA) werd opgericht. De vakbonden bepleitten 'horizontale en verticale taakverruiming en autonome werkgroepen' (NVV, 1966). De Najaars-Efficiëncydagen van de Nederlandse Vereniging voor Management NIVE in 1969 gingen over 'Samenwerking in de 70-er jaren'.

In dat positieve klimaat vormde NIVE in 1970 een landelijke Studiegroep Werkoverleg van werkgevers, vakbonden en onderzoekers. Dr. T. Herrema, directeur Bedrijf Kleefsewaard, ENKA N.V. te Arnhem, werd voorzitter: 'De onderneming ervaart, dat wij leven in een samenleving en een tijd waarin het geven van meer werk-inhoud, werkstructurering, een noodzaak is; waarin men werknemers de kans geeft en moet geven mede te bepalen wat deze werk-inhoud zal zijn en onder welke omstandigheden dit werk zal moeten worden uitgevoerd. Wij groeien naar duidelijke, horizontale structuren, waarin meer gelegenheid wordt geboden op alle niveaus een stem te laten horen' (Herrema, 1972, pp. 7-8). Poppe, hoofd van de afdeling Onderzoek en Voorbereiding van de Industriebedrijfsbond NVV, presenteerde 'een eigen vakbondsoptiek op het werkoverleg': 'autonomie voor afzonderlijke werkgroepen' en '(indirecte) zeggenschap van de werkers op hogere niveaus' (Poppe, 1972, p. 67).

Ook buiten de COP om kwamen socio-technische experimenten werkstructurering tot stand, bijvoorbeeld bij Philips. De bonden stelden zich echter steeds afstandelijker op omdat ze hadden ervaren dat in de experimenteerbedrijven vakbonden en werknemers niet of nauwelijks werden betrokken (Looise, 1976). Ramondt gaf zijn evaluatie-onderzoek zelfs als titel 'Be-

drijfsdemocratisering zonder arbeiders'. Die geringe betrokkenheid is volgens hem een van de redenen geweest waarom de experimenten werkstructurering en werkoverleg vaak niet beklifden en een beperkte verspreiding kregen.

Deze eerste dertig jaar na de Tweede Wereldoorlog laten interessante ervaringen met co-creatie op ondernemingsniveau zien. Binnen het bestaande systeem van arbeidsverhoudingen konden die echter niet tot volle wasdom komen. De vakbonden waren hierop niet voorbereid, omdat ze na de oorlog afzagen van enige aanspraak op een actieve rol van de werknemers in het bedrijfsbeheer in ruil voor een ruime vertegenwoordiging in officiële economische lichamen ter advisering van de regering. Werkgevers pakten de experimenten te kleinschalig en te geïsoleerd aan op individueel en afdelingsniveau zonder herontwerp van het 'organisational design' – De Sitter zou dat later de productie- en besturingsstructuur noemen – en zonder analyse van het sociale systeem (taken, rollen, machtsverhoudingen).

De rol van de vakbeweging veranderde begin jaren '70 toen het bedrijvenwerk werd opgebouwd. Dat ging echter gepaard met een radicale maatschappijvisie, althans bij de belangrijke speler Industriebond NVV die werkgevers kopschuw maakte en de polarisatie versterkte. Voorzitter Arie Groenevelt wilde 'geen kilo verantwoordelijkheid voor een ons medezeggenschap.' Het harmoniemodel werd verruild voor het conflictmodel. De meest spectaculaire voorbeelden daarvan waren bedrijfsbezettingen, ook bij de ENKA in Breda in 1972.

Micro-elektronica, robotisering en nieuwe vormen van werkorganisatie: 1975-2000

Eind jaren '70 gaan de chips de discussie beheersen. De automatisering kreeg een impuls door de toepassing van micro-elek-

tronica en informatietechnologie. Robots deden hun intrede in de serieproductie evenals workflowmanagementsystemen. Automatisering werd flexibel programmeerbaar. In de procesindustrie (chemie, voeding) werden analoge besturingssystemen vervangen door digitale. Van de 'chiptechnologie' werd verwacht dat veel mensen die niet zouden kunnen bijbenen en dat die de arbeidsmarkt zou verstoren. In een rapport van de Commissie van Economische Deskundigen vroeg de SER in 1978 aandacht voor 'een toenemende psychische druk op met name oudere werknemers als gevolg van de voortgaande technologische vernieuwing' (SER, 1978, p. 15). Er werd voor gewaarschuwd dat nu ook denkwerk opgedeeld en geautomatiseerd kon worden. Ging het honderd jaar geleden om de 'ont-scholing' van de vakman (Van der Waerden, 1911), nu om de 'ont-scholing' van de kenniswerker.

In 1980 nam de regering een standpunt in ten aanzien van de aanbevelingen van de 'Adviesgroep maatschappelijke gevolgen van de micro-elektronica', de zogenaamde Commissie Rathenau. Zij wilde onder meer de 'deklassering van functies' zo goed mogelijk opvangen en beleidsonderbouwend onderzoek instellen naar de gevolgen van de micro-elektronica. Er kwamen een Subsidieregeling Micro-elektronica (om adviezen in te winnen), een Subsidieregeling Arbeidsplaatsenverbetering en een meer specifieke Regeling Functieverbetering. Terugdringen van kort-cyclisch werk was een expliciete doelstelling. Het was het begin van een inhaalslag, want de kwaliteit van de arbeid was een onderontwikkeld beleidsfacet (Pot & Vreeman, 1982). Bestaand, door de overheid gefinancierd onderzoek naar de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid werd voortgezet en uitgebreid met onderzoeksprojecten op de gebieden 'kort-cyclisch werk' en 'werken met beeldschermen'. De sociale partners in de SER-Commissie Ontwikkelingsproblematiek Be-

drijven (COB), de opvolger van de COP, lieten onderzoek doen naar nieuwe vormen van werkorganisatie en naar technologisering, bijvoorbeeld digitalisering van stuur- en regeltaken in controlekamers.

In 1981 publiceerde Ulbo de Sitter zijn boek 'Naar nieuwe fabrieken en kantoren', een voorstudie voor het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over vernieuwingen in het arbeidsbestel. De Sitter overtuigde vrijwel iedereen van de noodzaak van een integrale benadering van het technologische en het sociale systeem. Ook het 'total quality management' van Deming kreeg brede navolging.

In de jaren daarna is de gedachte van een integrale theorie en aanpak terug te vinden in het discussieproject 'Anders Werken' (1981-1985) van de werkgeversorganisatie NCW en in het FME-project Management en Arbeid Nieuwe Stijl (MANS, 1984-1988). In hun brochure verzochten de opstellers: 'Taylor heeft ons opgezadeld met de erfenis van zijn scientific management waarbij arbeid degradeerde tot niets anders dan het opvolgen van nauwkeurige instructies. Hierdoor werden arbeiders 'domme' uitvoerders van de instructies en moesten zij tevens gecontroleerd worden' (Bloemen, 1988, p. 12). Volgens Deming en MANS moest juist de kennis van de werknemers worden benut. Die zien de fouten, die zien de zwakke plekken, die zien alles. Ook het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam verspreidde die gedachten en overslagbedrijven gingen socio-technische experimenten aan. Dat was mede een antwoord op het door de Vervoersbond FNV geëiste technologie-overleg (Smit, 2013). De vakbeweging kwam met beleidsnota's ('Technologie en Vakbeweging', 'Automatisering en werkgelegenheid', 'Automatisering de baas'), een Steunpunt Technologie voor ondernemingsraden, cursussen en voorlichtingsboekjes

over bijvoorbeeld ‘Sociaal inventief automatiseren’, waarin hetzelfde gedachtegoed is terug te vinden. Gepleit werd voor arbeidstijdverkorting om het overblijvende werk eerlijk te verdelen en voor taakverrijking en het tegengaan van taakverarming. De SER publiceerde in 1982 een ‘Rapport werkgelegenheidseffecten micro-elektronica, met commentaar’. Daarin zijn sociale partners het veelvuldig niet eens ondanks alle hierboven beschreven aandacht voor nieuwe technologie en nieuwe organisatievormen. ‘Een deel van de Raad is van mening dat...’ en ‘Een ander deel van de Raad is van mening dat...’. Het vakbondsdeel bepleit bijvoorbeeld technologie-overeenkomsten op basis van voorbeelden in Scandinavische landen en Duitsland. De werkgevers zien daar niets in (al kwamen er later wel enkele van die overeenkomsten). Vertegenwoordigers van FNV en CNV pleiten voor een breed werkgelegenheidsbeleid. Werkgeversvertegenwoordigers vinden dat niet nodig. Ook over de verwachte positieve en negatieve effecten voor de kwaliteit van de arbeid wordt men het niet eens. Wél volgt de Raad als geheel de Stichting van de Arbeid ‘over de wenselijkheid om voorlichting te geven over technische ontwikkelingen, taakroulering, werkstructurering, her-, om- en bijscholing en het inhoud geven aan de medezeggenschapsregelingen in de onderneming’. Uit verschillende onderzoeken in deze periode blijkt dat er van die medezeggenschap over arbeid en technologie weinig terecht komt (Pot, 2019).

Het internet der dingen en sociale innovatie: de 21^{ste} eeuw

Aan het begin van deze eeuw weten sociale partners elkaar weer wat makkelijker te vinden. De mondialisering heeft de concurrentie vergroot waardoor de noodzaak van innovatie is toegenomen. Er is het perspectief van een kleiner wordende beroepsbe-

volking waardoor de arbeidsproductiviteit omhoog zal moeten. Ook zijn de lessen van de integrale benadering nog niet vergeten. Werkgevers- en werknemersorganisaties vinden elkaar in het Platform Slimmer Werken (2004), later in het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (2006-2012), waaraan ook kennisinstellingen deelnemen en dat voor een deel projectmatige steun krijgt van de overheid. AAVN speelt in deze ontwikkeling een hoofdrol. Co-creatie wordt een belangrijk begrip. De overheid heeft enkele stimuleringsregelingen, zoals 'Leren Excelleren' en 'Sociale Innovatie' (met ESF-geld). In 2006 publiceert de SER het document 'Welvaartsgroei voor en door iedereen. Thema Sociale Innovatie' (60 pagina's), waarin sociale partners (stimulering, cao's), overheid (stimulering, verspreiding kennis, onderzoek) en ondernemingsraden worden aangespoord sociale innovatie te bevorderen. De SER verwacht veel van het NCSI. Inspiratie wordt onder andere gevonden in stimuleringsprogramma's en nationale initiatieven in landen zoals Duitsland, Finland, Ierland, UK, Noorwegen, Denemarken en Vlaanderen. In het beleid van de Europese Unie wordt de term 'workplace innovation' gebruikt. Sociale innovatie is een aanvulling op de eenzijdige aandacht voor technologische innovatie. Het begrip sociale innovatie heeft betrekking op het participatief en in onderlinge samenhang vernieuwen van arbeid, organisatie en personeelsbeleid om het functioneren van mensen te verbeteren teneinde zowel de organisatieprestaties, de kwaliteit van de arbeid als de arbeidsrelaties op een hoger niveau te brengen. Dit zal uiteraard bijna altijd ook in samenhang met technologische innovatie gebeuren. Die organisatieprestaties zijn vooral de arbeidsproductiviteit en het innovatief vermogen van de organisatie. De kwaliteit van de arbeid betreft vooral taakverrijking en werkoverleg met als gevolg competentie-ontwikkeling en reductie van stressrisico's.

Rond 2012 wordt de aandacht voor sociale innovatie verdrongen door ‘duurzame inzetbaarheid’ als gevolg van de beslissing om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. De co-creatie loopt een deuk op omdat de nieuwe actievorm ‘organizing’ de werkgevers in het verkeerde keelgat schiet.

Met de hernieuwde aandacht voor digitalisering en robotisering is de aandacht voor sociale innovatie aan het eind van het eerste decennium echter weer terug, maar anders dan in het verleden is die aandacht niet programmatisch, werken sociale partners nauwelijks samen en houdt de overheid zich op afstand. Bij het programma ‘Smart Industry’ wordt de vakbeweging niet betrokken en sociale innovatie krijgt er geen structurele plek, ondanks verschillende pogingen om dat te bewerkstelligen. Dat heeft allerlei achtergronden: een neoliberale ideologie, arbeidsverhoudingen die verhard zijn, een nieuw FNV-bestuur dat zijn draai nog moet vinden. In zijn verkenning en werkagenda digitalisering ‘Mens en technologie: samen aan het werk’ van eind 2016 benadrukt de SER herhaaldelijk het belang van sociale innovatie. Dat past dus in een traditie vanaf begin jaren ’50. Mede vanwege de genoemde achtergronden eindigt het rapport slechts met algemene aandachtspunten, die in 2019 nog eens worden geactualiseerd in een ‘kennisdocument’ (SER, 2019). De tijd was kennelijk nog niet rijp voor duidelijke aanbevelingen en een nieuw initiatief. Maar de tijd dringt wél! Inmiddels hebben twee instanties aanbevelingen voor de regering opgesteld: De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (‘Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht’) en de Commissie Regulering van Werk (‘In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk’). Misschien dat die twee rapporten helpen om niet alleen de regering, maar ook de sociale partners opnieuw gezamenlijk in beweging te krijgen.

Goed georganiseerde programma's

Het recept voor het in goede banen leiden van nieuwe technologieën is al lang bekend. Om het nog eens in de woorden van vijftig jaar geleden te zeggen: 'Ten einde een voor alle partijen bevredigende gang van zaken te verkrijgen bij de verdere voortgang van de mechanisering [tegenwoordig 'robotisering'] en de automatisering [tegenwoordig 'digitalisering'] is het noodzakelijk dat hierover tussen werkgevers en werknemers en hun organisaties voldoende overleg wordt gepleegd. Daarbij wordt dan gedacht aan overleg op het niveau van het bedrijf, de bedrijfstak en op landelijk niveau. Wat de bedrijven zelf betreft wordt, behoudens hetgeen hierboven is gezegd over de voorlichting, gedacht aan het werkoverleg en vooral het overleg binnen [tegenwoordig 'met'] de ondernemingsraad. De wijze waarop de technische vernieuwingen worden gerealiseerd en de gevolgen daarvan voor het personeel moeten tijdig worden besproken, zodat voorstellen kunnen worden gedaan voor een zo soepel mogelijk verloop. Op het niveau van de bedrijfstak kan overleg gepleegd worden over het verrichten van studies en het verstrekken van informatie op de wijze zoals hierboven is aangegeven, zodat een onderlinge afstemming van de diverse werkzaamheden op dit terrein gewaarborgd is' (SER, 1968, p. 77).

Welke effecten dit soort adviezen heeft is moeilijk na te gaan. Ze lijken mij belangrijk omdat ze een aansporing en een legitimatie bevatten. Toch is de verbreiding van sociale innovatie, nieuw organiseren, anders werken of hoe het ook genoemd wordt nog beperkt evenals de betrokkenheid van medewerkers. Een positieve uitzondering was de samenwerking van sociale partners op sectorniveau in het NCSI. De les die van deze ervaringen kan worden geleerd is dat adviezen en aansporingen niet genoeg zijn. Ze moeten worden gevolgd door goed georganiseerde programma's. De WRR adviseert een programmatische aanpak

voor goed werk binnen bedrijven en instellingen en versterking van de positie van werkenden binnen arbeidsorganisaties. Het mooiste actuele voorbeeld vind ik de ‘Allianz für Wirtschaft und Arbeit 4.0’ van de ‘Landesregierung’, de werkgeversorganisaties, de vakbonden en wetenschappelijke instellingen in Nordrhein-Westfalen (NRW). Inmiddels (eind 2019) doen zeventig bedrijven mee. De financiering van de adviseurs en onderzoekers komt van de ‘Landesregierung’ en het Europees Sociaal Fonds. Onze overheid kan een voorbeeld nemen aan andere landen zoals Finland en met name Duitsland, waar high tech programma’s gepaard gaan met onderzoek naar en stimulering van ‘Gute Arbeit im digitalen Zeitalter’ (2014) en ‘Innovationen für die Arbeit von morgen’ (2016).

Literatuur

- Bijl, J.P. (1954) *Een kwart eeuw Nederlands Instituut voor Praeventieve Geneeskunde*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bloemen, E.S.A. (1988). *Scientific management in Nederland 1900-1930*. Amsterdam: Neha.
- De Sitter, L.U. (1981). *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer: Kluwer.
- Herrema, T. (1972). Motivering. In: Herrema, T., Stevens, F. Th. M., Neeteson, J.G., & Eweg, C. (red.). *Werkoverleg*. Rapport van de Studiegroep Werkoverleg (pp. 5-9). Den Haag: NIVE Nederlandse Vereniging voor Management.
- Looise, J.C. (1976). *De proef op de som. Een evaluatie van experimenten met medezeggenschap in Nederland*. Utrecht: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Vakcentrales (SWOV).
- NVV (1966). *Arbeidsorganisatie en arbeidsvoldoening*. Amsterdam: NVV (Voorlichtingsbrochure nummer 6 op het gebied van bedrijfsorganisatie en beloningstechniek).
- Poppe, C. (1972). Vakbeweging en werkoverleg. In: Herrema, T., Stevens, F. Th. M., Neeteson, J.G., & Eweg, C. (red.). *Werkoverleg*. Rapport van de Stuurgroep Werkoverleg (pp. 65-73). Den Haag: NIVE Nederlandse Vereniging voor Management.
- Pot, F. (2019). Zeggenschap over arbeid en technologie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3), 236-254.
- Pot, F.D. & Vreeman, R.L. (1982). De kwaliteit van de arbeid: een onderontwikkeld beleidsfacet. *Economisch-Statistische Berichten* 7 / 14-4-1982, 371-375.

- SER (1958). *Advies over de aanpassing van de vakopleiding aan de automatisering*. Den Haag: SER.
- SER (1968). *Appendix over Automatisering bij het Advies over het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: SER.
- SER (1978). *Rapport van de Commissie Economische Deskundigen*. Den Haag: SER.
- SER (1982). *Rapport werkgelegenheidseffecten micro-elektronica, met commentaar*. Den Haag: SER.
- SER (2006). *Welvaartsgroei voor en door iedereen. Thema Sociale Innovatie*. Den Haag: SER.
- SER (2016). *Mens en technologie. Samen aan het werk*. Den Haag: SER.
- SER (2019). *Effecten technologisering op de arbeidsmarkt, een kennisdocument*. Den Haag: SER, Commissie Robotisering en Arbeidsmarkt.
- Smit, E.J. (2013). *De syndicale onderstroom: Stakingen in de Rotterdamse havens, 1889-2010*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Van Beinum, H.J.J., van Gils, M.R., & Verhagen, E.J. (1968) *Taakontwerp en Werkorganisatie, een Socio-technisch Veldexperiment*. Den Haag: C.O.P./S.E.R.
- Van der Waerden, Th. (1911). *Geschooldheid en techniek: Onderzoek naar den invloed van arbeidssplitsing en machinerie op de mate van vereischte oefening en bekwaamheid der arbeiders*. Amsterdam: Van Rossen.

Verschuivende actievormen door de eeuwen heen

Sjaak van der Velden

De eerste staking vond ruim drieduizend jaar geleden plaats. Met de opkomst van de industrialisatie werd er steeds vaker naar dit middel gegrepen, maar behoudens een oprisping in de jaren '70 lijkt het erop dat een groeiende economie tot minder stakingen leidt. Toch zal dit actiemiddel nooit helemaal verdwijnen. Want waar scheve machtsverhoudingen zijn, is onvrede en protest.

Een onderdeel van arbeidsverhoudingen is het gegeven dat de actoren in een conflict verwickeld kunnen raken. Vrijwel dagelijks zijn we daar via de media getuige van, waarbij vooral de grote sociale conflicten de aandacht trekken. Dat er zo nu en dan een conflict ontstaat in een relatie tussen gelijkwaardige partners lijkt al bijna onvermijdelijk. Dat conflicten uitbreken in een relatie waar de macht duidelijk ongelijk is verdeeld, mag helemaal geen verbazing wekken. De verhouding tussen werknemers en werkgevers is per definitie ongelijk, dus conflicten

liggen voortdurend op de loer. Zal dat ooit veranderen? Een blik op het verleden geeft misschien een aanwijzing voor een antwoord.

De eerste stakingen

Arbeidsconflicten zijn er in vele soorten en maten, maar ik zal me hier vooral beperken tot de bekendste, de werkstaking, met een enkele uitstap naar andere collectieve vormen van protest. Arbeidsconflicten dus die zich afspelen tussen één of meer werkgevers aan de ene en minimaal twee werknemers aan de andere kant. De oudst bekende staking, een conflict waarbij werknemers het werk neerleggen met het doel weer aan het werk te gaan als hun eisen zijn ingewilligd, vond voor zover we weten al plaats in het Egypte van de farao's. Ruim drieduizend jaar geleden weigerden de bouwers van graftomben in pA-dmi (nu bekend als Deir-al Medina) verder te werken omdat hun loon telkens te laat werd betaald. Ze waren dus geen slaven zoals velen vaak denken, maar mensen die tegen een afgesproken vergoeding en in een situatie van ondergeschiktheid werk verrichtten. Ze gingen bij de ingang van de bouwplaats zitten en klaagden: 'We hebben honger, want er zijn deze maand al achttien dagen verstreken. [...] Stuur een bericht hierover naar farao, onze goede Heer, en vraag de vizier, onze meerdere, dat we worden voorzien van levensmiddelen'. Na een volle week kregen deze eerste stakers uit de geschiedenis van de mensheid hun zin en gingen ze weer aan het werk.

In Nederland duurde het nog lange tijd voor we dit soort acties tegenkomen, al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat het historisch bronnenmateriaal beperkt is en dit dus niet met zekerheid valt te zeggen. Algemeen wordt echter aangenomen dat de eerste staking in ons land plaatsvond in 1372. In de toenmalige

industriestad Leiden stopten textielarbeiders met werken uit onvrede over het loon. Omdat zomaar het werk neerleggen bij gemeentelijke keur was verboden en er strenge straffen op stonden, verlieten de stakers hun stad. Dat is de reden dat het woord 'staking' in die tijd niet werd gebruikt, maar men sprak van een 'uitgang'. Hoe deze oudste staking eindigde is niet bekend, maar wel weten we dat na afloop van het conflict vijf van de stakers uit de stad werden verbannen.

Acties zoals deze 'uitgang' kwamen vaker voor en de arbeiders waren zich dat ook bewust. Dat blijkt uit het feit dat toen er in 1478 weer een plaatsvond, de stakers schreven dat ze een 'uitgang' zoals 'onse voirvaders gedaen hebben' organiseerden. Ze vertrokken naar Gouda, maar de zeventien arbeiders mochten na twee maanden naar huis zonder dat hun een straf werd opgelegd. En zo waren er in deze eeuwen diverse acties, die wij nu een staking zouden noemen, maar toen met verschillende termen werden aangeduid. De 'uitgang' dus, maar ook komen we termen tegen als 'uutloopinge', 'ruminge' en 'vuilverklaring'. In Friesland sprak men over 'bollejeie'. In de meeste gevallen ging het conflict over de hoogte van het loon, zoals de Amsterdamse steenhouwersknechts die in 1670 het werk neerlegden, zeiden: 'Mannen, wij connen voor soo wijnich loon niet arbijden'.

Van wilde stakingen naar institutioneel overleg

Al treffen we in bronnen uit de 14^{de} tot en met de 18^{de} eeuw dus stakingen aan die in Nederland voorkwamen, van een echte opbloei van dit soort arbeidsconflicten is pas sprake vanaf het begin van de 19^{de} eeuw. Nederland maakte voorzichtig aanstalten om het moderne kapitalisme binnen de landsgrenzen toe te laten nadat het zijn voorsprong uit de Gouden Eeuw reeds lang was kwijtgeraakt. De regering, aangevoerd door koning Willem I, zag in dat een van voorwaarden daarvoor was om het land te

voorzien van een betere infrastructuur. Zandwegen en meanderende riviertjes moesten plaatsmaken voor rechte kanalen en harde bestrating. Dat soort werk ging in die tijd allemaal nog met de hand en daarvoor waren vele handen nodig. Duizenden mannen trokken vanuit heel Europa naar het Koninkrijk en vonden emplooi in de aanleg van onze nieuwe tijd. Kennismaking met de Nederlandse aannemers die laag inschreven op projecten en de winst probeerden te vergroten door het laag houden of zelfs verlagen van de lonen leidde weldra tot conflicten. Zoals in 1823 bij het graven van het Noord-Hollands Kanaal. De arbeiders waren de vernederingen en lage lonen zat en trokken op naar de keet van aannemer Huyskens. Dat ontaardde al snel in een stevig handgemeen waarbij Huyskens twee arbeiders doodschoot en de collega's van de slachtoffers hem op hun beurt aan een gewelddadig einde hielpen. Zo ging het in die tijd wel vaker, staken was een activiteit waarbij vuisten, messen en vuurwapens een grote rol speelden. Ook de overheid liet zich niet onbetuigd en liet meestal al soldaten aanrukken bij het minste vermoeden van een staking, want deze zou zomaar uit de hand kunnen lopen. Bovendien was staken, of het in gemeenschap vragen van een loonsverhoging, inmiddels bij landelijke wet verboden. Dit verbod was in 1811 door de Franse bezetter ingevoerd, waarna de Nederlandse overheid deze bepaling gelukkig ongemoeid liet. Toch bleek dit verbod voor veel polderjongens, dijkwerkers, veenarbeiders en landarbeiders geen belemmering om het toch te doen. Blijkbaar steeg het water deze ongeschoolde arbeiders vaak naar de lippen en namen ze het risico op een pak slaag of een gevangenisstraf op de koop toe. Het verschil tussen de 18^{de} en 19^{de} eeuw kunnen we aardig laten zien aan het aantal stakingen dat in de hele eerste van de twee eeuwen plaatsvond (vijf) en het aantal voor de eerste vijftig jaar van de volgende eeuw: 86. Het was gedaan met de rust.

De ongeschoolde groepen arbeiders die aan het begin van de 19^{de} eeuw het vaakste staakten, organiseerden zich tijdens die conflicten tijdelijk in tamelijk losse verbanden. Aan het oprichten van blijvende organisaties zoals vakbonden kwamen ze echter niet toe. Daarvoor waren hun werk en leven te ongeregeld. Ze trokken van bouwput naar bouwput, hadden vaak geen vaste woonplaats en bovendien hing altijd nog die dreiging uit het wetboek boven hun hoofd. Deze hiervoor genoemde wet, ook bekend als het coalitieverbod, gold uiteraard ook vakbonden, organisaties die zich nou juist bij voorkeur bezighouden met het in gemeenschappelijkheid vragen van loonsverhoging (en arbeidstijdverkorting). In de praktijk vormden werkenden wel al een soort vakbonden, maar die hielden zich vooral bezig met gezelligheid, praten over het vak en het onderling verzekeren tegen de geldelijke gevolgen van ziekte en de dood. Ze stelden nog maar mondjesmaat looneisen. Toen ze dat uiteindelijk wel gingen doen, zo ongeveer vanaf het midden van de eeuw, hadden ze de wind mee want in de politiek raakte men er steeds meer van overtuigd dat het coalitieverbod inging tegen de liberale principes die de Nederlandse politiek in hun greep kregen. In 1872 werd het verbod dan ook afgeschaft, terwijl tegelijk het aantal stakingen toenam en telkens meer groepen arbeiders vakbonden oprichtten. Bij dat laatste ging het vooral om geschoolde arbeiders zoals typografen, timmerlieden en diamantbewerkers. De oudste vakbond van ons land was dan ook die van de boekdrukkers en letterzetteren die in 1866 de Algemeene Nederlandsche Typografen Bond in het leven riepen. Daarna ging het hard. Steeds meer vakbonden zagen het levenslicht en ook riepen deze vaker stakingen uit voor geschoolde werklieden. Ondertussen gingen de ongeschoolde arbeiders ook door met het met kracht bijzetten van hun eisen door middel van stakingen. En met succes. Het wapen

van de staking bleek een goed middel om de levens van vele duizenden arbeiders te verbeteren, zeker in tijden van economische groei als de werkgevers toch al sneller bereid waren de buidel te trekken. Werknemers en vakbonden ontdekten in deze periode ook steeds vaker dat het niet onverstandig is om het actierepertoire zo nu en dan uit te breiden met andere acties dan stakingen. Ook al kwamen ze vroeger ook af en toe voor, nu namen de actievoerders voor het eerst op grote schaal geregeld hun toevlucht tot een consumentenboycot, langzaamaanactie, stiptheidsactie of de blokkade van een bedrijf. Nog weer later kwamen daar bedrijfsbezettingen bij. Al naar gelang de omstandigheden toonden de activisten hun creativiteit. En dat ging zo door tot de Tweede Wereldoorlog.

Aanvankelijk wilden veel ondernemers nauwelijks iets te maken hebben met vakbonden en stakingen waren hen uiteraard helemaal een doorn in het oog. Toch begonnen ze vanaf ongeveer 1900 in te zien dat geregeld overleg met een betrouwbare partner beter werkt dan het tegenover een massa werknemers zonder leiding staan. Zeker toen de vakbeweging in meerderheid de keus maakte om zich vooral in te zetten voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en het dromen van een gewelddadige revolutie, waaraan sommige bonden zich nog wel eens schuldig maakten, achterwege werd gelaten. Met organisaties die hun doel liever bereikten met overleg dan door middel van het op de spits drijven van conflicten was het voor de meeste ondernemers en dus ook de overheid veel prettiger zaken doen. Dat wil overigens niet zeggen dat er niet hard onderhandeld werd en in de ogen van sommige werkgevers onwillige arbeiders niet massaal konden worden uitgesloten, dus van het werk verwijderd tot ze aan de ondernemerseisen toegaven. Ook overheidsdienaren sloegen er nog geregeld op los als vak-

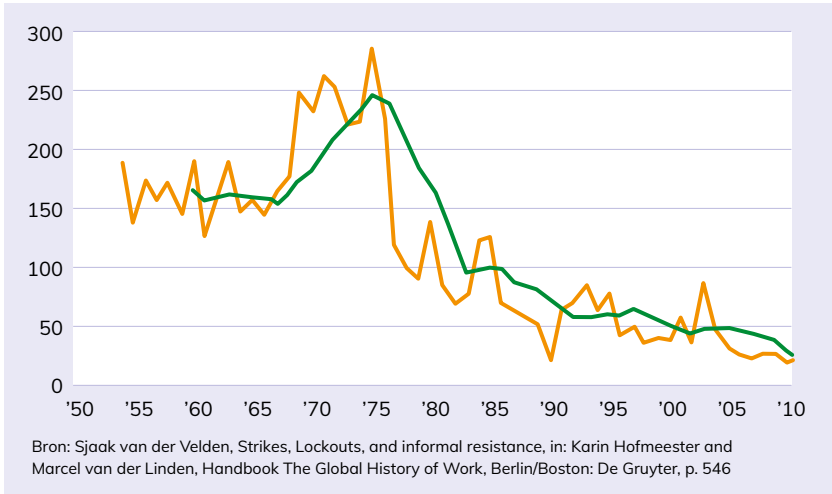
bonden het waagden te staken. Maar er was een kentering aan de gang. Zeker aan het eind van de Tweede Wereldoorlog was vrijwel iedereen ervan overtuigd dat goed georganiseerd overleg te verkiezen viel boven het met hete koppen tegenover elkaar staan, zoals na de Eerste Wereldoorlog nog op grote schaal was gebeurd.

De eerste vijftien jaar na 1945 zag vrijwel de complete Nederlandse vakbeweging volledig af van het ultieme actiemiddel van werknemers, de staking. Het cao-overleg en de gesprekken in SER en StvdA zagen de bestuurders, maar ook veel leden, als voldoende om de werknemers hun terechte plek in het overleg te doen toekomen. En dat was niet alleen in Nederland het geval. Internationaal gingen er zelfs stemmen op dat de staking als middel had afgedaan en langzaam zou uitsterven. Maar dat was buiten de waard gerekend. Nadat de economie was wederopgebouwd en zelfs ongekend begon te groeien, wilden veel arbeiders extra meedelen in de groeiende welvaart. Een door velen niet meer verwachte stakingsgolf brak uit en hield langer dan een decennium aan. Het hoogtepunt werd bereikt toen in Frankrijk meer dan tien miljoen arbeiders een maand staakten en de regering bijna ten val brachten. In ons land werd dat in 1970 dunnetjes overgedaan met wekenlang durende stakingen van havenarbeiders, het personeel van scheepswerven, tienduizenden fabrieksarbeiders en aan het eind van het jaar een de vakbeweging opgedrongen algemene staking. De staking als maatschappelijk verschijnsel was nog helemaal niet weg.

Het verband tussen staken en economie

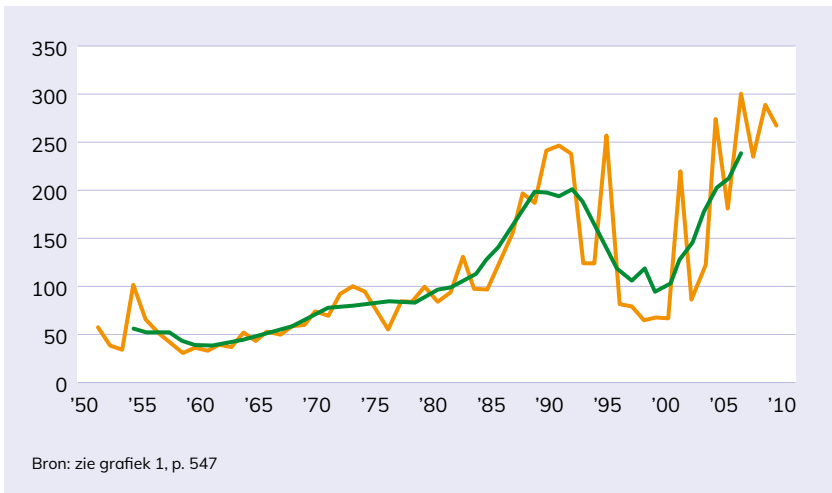
Vanaf begin jaren '70 was het gedaan met de bijna ongeremde economische groei en verhuisden veel bedrijven naar landen waar de lonen lager lagen en sloten hier hun poorten. Vele tientallen keren reageerden werknemers met een bezetting van het

bedrijf om sluiting te voorkomen. In enkele gevallen lukte dat zoals bij de Enka in Breda, maar vaker vingen de actievoerders bot. Ook veel stakingen uit deze periode behaalden niet het door de werknemers gehoopte resultaat, wat niet vreemd is in een tijd van economische achteruitgang en stijgende werkloosheid. Deze nederlagen veroorzaakten een fatalistische houding bij veel werknemers, terwijl ook de vakbeweging die pas sinds korte tijd het stakingswapen weer uit het vet had gehaald weer terug in haar schulp kroop. Angst voor nog verder oplopende werkloosheid en de voortdurende ingrepen van de overheid in de loonontwikkeling brachten de vakbondsbestuurders ertoe een akkoord te sluiten waarin ze beloofden de loonstijging te matigen in ruil voor een inspanningsverplichting van de werkgevers om banen te scheppen. De jaren na dit Akkoord van Wassenaar uit 1982 waren een tijdperk waarin de bonden spraken over een verantwoorde loonontwikkeling en het aandeel van de lonen in het nationaal inkomen daalde. Daarmee samen hing een daling van de stakingsactiviteit tot een peil zoals nog nooit bereikt in een eeuw geschiedenis, als we de oorlogsjaren niet meetellen. Deze afname was trouwens geen typisch Nederlands verschijnsel, maar deed zich voor in vrijwel alle westerse landen zoals te zien is in grafiek 1, waar de stakingsactiviteit wordt weergegeven tussen 1953 en 2013. Dit is vooral zo de moeite waard om te memoreren omdat het aangeeft dat deze ontwikkeling niet alleen kan worden verklaard uit de specifieke omstandigheden van de Nederlandse economische, politieke en institutionele verwickelingen. Ze overstijgt nationale grenzen en geldt voor het hele Westen. In al die landen is de stakingsactiviteit gedaald en ligt de vakbeweging onder vuur, met uitzondering van de landen waar vakbonden nog een rol spelen in de uitvoering van de sociale zekerheid zoals België.



Grafiek 1. Stakingsactiviteit in OECD-landen, 1953-2013¹

In tegenstelling tot het rijke Westen lijken de cijfers erop te wijzen dat in de overige landen, meer in het bijzonder de ontwikkelingslanden, de stakingsactiviteit nog wel stijgende is, zoals grafiek 2 laat zien.



Grafiek 2. Stakingsactiviteit ontwikkelingslanden, 1951-2010

De tegenstelling tussen de ontwikkeling in beide grafieken zou erop kunnen duiden dat theorieën die het gebruik van het stakingswapen direct koppelen aan de economische ontwikkeling het gelijk aan hun kant hebben. Dus de staking als typisch verschijnsel van de industriële ontwikkeling, waarna ze kan verdwijnen als de economie volwassen is. Of zit er waarheid in de gedachte dat de stakingsactiviteit meebeweegt met de een halve eeuw durende lange golf in de economie, anders gezegd de Kondratiev golf?² Er zijn en worden boekenkasten vol geschreven in de zoektocht naar een antwoord op deze vragen, maar voornamelijk is deze zoektocht niet erg succesvol, zoals ook de vraag waarom de vakbeweging het vrijwel overal zo zwaar heeft nog niet is beantwoord.

Zal de staking verdwijnen?

De ontwikkeling zoals die naar voren komt in grafiek 1 zou erop kunnen duiden dat de staking echt voor eens en altijd aan het verdwijnen is in het Westen. En dan zullen de ontwikkelingslanden op termijn waarschijnlijk volgen. Toch durf ik de stelling aan dat dit nog geen gelopen race is. We mogen niet vergeten dat de grootste neergang heeft plaatsgevonden in een tijdperk van bijna aanhoudende economische crisis (met gelukkig enkele opeenvolgende oplevingen) waarin de economische groei en de groei van de bedrijfsinvesteringen aanmerkelijk lager waren dan in de decennia voor 1970. Ook geven de statistieken zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die samenstelt over de stakingen en uitsluitingen slechts een deel van de werkelijkheid weer. Iedereen herinnert zich waarschijnlijk nog wel de ongekend grote demonstraties uit 2004 toen de vakbeweging zich verzette tegen een door de regering voorgenomen aanpassing van de sociale zekerheid. In Rotterdam demonstreerden 65.000 mensen en een paar weken later in Am-

sterdam nog eens 300.000, maar in de reeksen van het CBS zult u deze tevergeefs zoeken. In de historische tijdreeks van deze instelling telt 2004 slechts twaalf stakingen, het laagste aantal sinds 1995. Weliswaar geven het aantal deelnemers en het aantal gestaakte dagen aan dat er in 2004 iets bijzonders aan de hand was, maar heel duidelijk wordt dat niet. Als we kijken naar het aantal deelnemers aan stakingen en aan andere acties van werknemers, dan blijkt dat dit laatste aantal voor de periode 2004-2015 in de helft van de jaren groter was dan het aantal stakers. Die wetenschap verandert het beeld aanmerkelijk.

Hoe het met de vakbeweging zit durf ik niet te zeggen. De vorm zoals die rond 1900 is gekozen van een top-down organisatie met betaalde bestuurders voor wie de gewone leden al te vaak als een soort voetvolk moesten en mochten optreden, maakt deze misschien tot een instelling die erg gebonden is aan de huidige vorm van kapitalisme. Als ik me echter beperk tot de staking, of mooi klassiek gesproken de werknederlegging, dan durf ik de voorspelling aan dat we de laatste nog niet hebben gezien. Enkel en alleen het feit dat er ruim drieduizend jaar geleden al werd gestaakt is voor deze historicus genoeg reden om te veronderstellen dat zolang er arbeid wordt verricht door mensen in een ondergeschikte positie er altijd ondergeschikten zullen zijn die vanuit die positie opstaan en het werk neerleggen of een andere uiting van protest zoeken. Het gebruik ervan kan van vorm verschuiven maar verdwijnen lijkt onwaarschijnlijk, zo simpel is dat.

De voorbeelden van stakingen die hier worden gegeven, komen uit Sjaak van der Velden, Het Groot Stakers Boek, Zwolle: WBooks 2019.

Noten

- 1 De stakingsactiviteit is berekend als samengestelde index van het aantal stakingen, het aantal stakers en het aantal gestaakte dagen (de drie meest gebruikte indicatoren van stakingsactiviteit), gerelateerd aan de omvang van de beroepsbevolking. Een nadere uitleg hiervan is te vinden in Sjaak van der Velden (ed.), *Striking Numbers. New Approaches to Strike Research*, Amsterdam: IISH, 2012, p. 168.
- 2 J. Kelly, 'Long waves in industrial relations: mobilization and counter-mobilization in historical perspective', *Historical Studies in Industrial Relations*, no. 4, 1997, pp. 3-35.

De houdbaarheidsdatum van ons poldersysteem is verlopen

Hans van der Steen

De wereld verandert snel, ook binnen de arbeidsverhoudingen. Er wordt meer decentraal geregeld, flexwerkers bestormen de werkvloer en maatschappelijk verantwoord ondernemen neemt aan belang toe. Maar de instituties die dit alles vorm moeten geven zijn nooit mee veranderd. Een grondige renovatie is daarom hard nodig.

Bijna veertig jaar ben ik bij de AWWN bezig geweest met arbeidsverhoudingen. Met name de laatste vijftien jaar is er veel gebeurd, waardoor het poldermodel onder druk is komen te staan. Ik onderscheid drie belangrijke trends die grote invloed hebben gehad.

1. Verhouding centraal-decentraal is gewijzigd

De interactie tussen het centrale niveau en het decentrale niveau is ingrijpend veranderd. Vroeger werd werkgeversbeleid

centraal in Den Haag gemaakt. Werkgevers vonden dat normaal en prima, en conformeerden zich moeiteloos. In de cao deed iedereen ongeveer hetzelfde en o wee als je als werkgever van de norm afweek. Ik herinner me nog goed dat de werkgever die zonder reden de toeslag voor werken in de drieploegendienst met 0,5% verhoogde, vast kon rekenen op veel kritiek van collega's. In het interne AWWN coördinatieproces werden die incidenten als een zonde gezien. Eenheidsworst dus. Rond de eeuwwisseling komt er verandering in de gewoonte om centraal beleid zonder morren te volgen. Bijvoorbeeld over de in 2013 op centraal niveau gemaakte afspraak om de aanvulling bij ziekte te beperken tot 170% over twee jaar. Die afspraak was nog niet gemaakt of diverse (vaak grote) bedrijven vonden het toch niet zo'n goede afspraak.

Maar nog belangrijker: in werkgeversland speelde, parallel aan de discussie bij de vakbonden over op welk niveau ze het beste afspraken kunnen maken, een soortgelijke stille revolutie; centraal beleid was, volgend de eindverantwoordelijke HR-directeuren, steeds moeilijker te implementeren in de bedrijfspraktijk. In de Malietoren kwam, zeker vanaf 2013 met het beroemde centraal akkoord, een proces op gang om centraal en decentraal veel beter op elkaar af te stemmen. Beleid en implementatie moeten in lijn zijn, anders werkt het niet. Opvallend, in positieve zin, is dat VNO-NCW niet alleen betrokken is bij het beleid rond participatie, maar ook de verantwoordelijkheid neemt voor implementatie (banenplan).

Naast de verschuiving centraal-decentraal zien we de laatste tijd ook een verschuiving nationaal-regionaal. De regio wordt steeds belangrijker. Dat biedt ook kansen voor een regionale cao, waarin bedrijven, gemeenten en maatschappelijke organisaties werken aan projecten in de driehoek arbeidsmarkt-economie-samenleving.

2. Arbeidsmarkt verandert

Er ontstaat een nieuwe relatie tussen bedrijven en werkenden. Vroeger bestonden er alleen werkgevers en werknemers. Dat was overzichtelijk. Nu zijn er ook zzp'ers en mensen van facilitaire dienstverleners op de bedrijfsvloer. Er wordt een steeds groter beroep gedaan op eigen initiatief van werkenden. Dat betekent dat de focus komt te liggen op wat we duurzame inzetbaarheid noemen. Daarbij moeten werkenden de regie over hun eigen loopbaan nemen, ondersteund en gefaciliteerd door het bedrijf. Een goed voorbeeld is Enexis. Bedrijf en werkenden kijken samen in een vroeg stadium naar ontwikkelingen die het werk kunnen bedreigen en investeren fors in kansen binnen én buiten de onderneming. Een ander voorbeeld is Tiptrack, een initiatief van AWWN. Dat heeft dezelfde achterliggende gedachte; stimuleer en facilitair werkenden optimaal om zelf aan het roer te kunnen staan. Kortom, de tijd van pampieren van werknemers is voorbij. Eigen initiatief van werkenden wordt steeds belangrijker, en de onderneming krijgt daarin een zeer belangrijke nieuwe rol. Het zou goed zijn als ook de overheid hierbij zou helpen met een 'volksverzekering-nieuwe-stijl' tegen kennisveroudering, een voorziening voor iedereen die wil of kan werken.

3. Maatschappelijke waarde toevoegen

Bedrijven die geen of onvoldoende maatschappelijke waarde toevoegen, hebben op langere termijn geen bestaansrecht meer. Bedrijven kennen 'de waarde van winst', maar moeten 'de winst van waarde' vaak nog ontdekken. En bedrijven die dat al wel ontdekt hebben, bewijzen dat maatschappelijke waarde toevoegen ook simpelweg bedrijfseconomisch lonend is. Zoals bij de ADG-dienstengroep, dat pas nog in het nieuws was met een project om buddy's in te schakelen om werkne-

mers te helpen die in de schuldsanering zitten. Dat dient een maatschappelijk doel, maar ook een bedrijfsdoel want werknemers met schuldproblemen presteren minder en verzuimen meer.

Vernieuw de polderinstituties

De hierboven beschreven trends leiden ertoe dat ik moet constateren dat de houdbaarheidsdatum van ons poldersysteem is verlopen. Dan doel ik op instituties en spelers als SER, StvdA, vakbonden, werkgeversorganisaties, het politieke bedrijf, maar ook systemen rond sociale zekerheid, arbeidsmarkt en de cao. Alles staat in een turbulente tijd onder druk, als gevolg van grote vaak mondiale veranderingen en verschuivingen. We proberen problemen van nu op te lossen met de instrumenten van gisteren. Noodverbandjes en pleisters helpen slechts heel even, want de systemen kraken. We zijn toe aan nieuw design, bijvoorbeeld een nieuw systeem voor sociale zekerheid voor alle werkenden. Waarom vinden we dat zo moeilijk? Omdat de systemen die nu onder druk staan ons veel goeds gebracht hebben. Ze hebben Nederland groot en onze arbeidsverhoudingen tot over de grenzen beroemd gemaakt. We mogen er terecht trots op zijn. Maar die trots weerhoudt ons ervan nieuwe wegen te verkennen en te omarmen. Zijn de SER, StvdA, bonden en werkgevers dan waardeloos? Integendeel, maar een verbouwing is wel nodig. Laat de voorgevels (de instituties) intact, maar zorg voor een flitsende renovatie achter de voordeur. Innovatie op inhoud en proces is de allerbelangrijkste randvoorwaarde voor het poldersysteem om nog heel lang een belangrijke rol te kunnen vervullen.

Deze bijdrage is eerder verschenen in Zeggenschap 2-2018.

De vakbond: leden-organisatie of kiezen voor algemeen belang

Saskia Boumans

De vakbeweging staat voor twee centrale dilemma's. Het eerste is het teruglopend ledenaantal en de dalende organisatiegraad, die de tegenmacht en legitimiteit van vakbonden vermindert. Het tweede is de versplintering van de arbeidsmarkt. Deze dilemma's leiden tot keuzes die de vakbeweging kan maken en hebben gevolgen voor het soort organisatie dat wordt opgebouwd.

De Engelse hoogleraar Richard Hyman definieert in zijn boek 'Understanding European Trade Unionism' (2001) drie archeïtische vakbonden in de geïndustrialiseerde wereld. In Engeland en de VS ziet Hyman vakbonden die zich vooral kenmerken als marktgeoriënteerde organisaties. Het belang van leden staat voorop en het optimaliseren van hun arbeidsvoorwaarden is de belangrijkste doelstelling, het zogenaamde *business unionism*.

Een tweede archetype vind je met name terug in Zuid-Europa. Het gaat om vakbonden die zichzelf identificeren als klassenorganisatie. De vakbeweging is een strijdmiddel voor een andere maatschappij waarin de sociale verhoudingen tussen arbeid en kapitaal zijn gherdefinieerd ten faveure van arbeid. In Nederland noemen we dit syndicalisme.

Het derde archetype vakbeweging organiseert zich rond haar rol in de samenleving. Zij ziet zichzelf als sociale partner en medevormgever van de samenleving. De Duitse vakbeweging is hier het meest typische voorbeeld van.

De drie archetypen zijn gecentreerd rond markt, klasse of samenleving. De bonden in Nederland worden binnen dit model geplaatst als vakbewegingen die neigen naar oriëntering op de samenleving. Denk aan het poldermodel met haar overleginstituten en sociaal akkoorden, de sterke landelijke invloed en de zwakke aanwezigheid van vakbonden in bedrijven, de decennia van loonmatiging voor het algemeen belang en het streven naar het vermenschelijken van het kapitalisme binnen haar grenzen.

Eerste dilemma: dalende organisatiegraad

Laten we nu naar de dilemma's kijken. Het eerste dilemma is de dalende organisatiegraad die de tegenmacht en legitimiteit vermindert. In 1960 was nog meer dan 40% van de werknemers lid van een vakbond, nu minder dan 17%. Een gevolg is dat de onderhandelingsmacht vermindert. Plat gezegd: de hoeveelheid (economische) hinder die vakbonden kunnen mobiliseren en veroorzaken is verminderd. Werkgevers kunnen daardoor makkelijker hun agenda doorduwen. Bijvoorbeeld door geen cao met de vakbond af te sluiten, zoals Jumbo en Action hebben gedaan. Of door het aantal vakantiedagen en toelagen te verminderen, de werkweek uit te breiden met

de zaterdag en de werkdag op te rekken naar tien of elf uur per dag. We zien het in tientallen, zo niet honderden cao's gebeuren.

Ook staat de legitimiteit van de vakbeweging onder druk door het afnemende ledental. Meestal wordt hiermee bedoeld dat de hoeveelheid inspraak die bonden hebben over de inrichting van de economie en de vormgeving van arbeidsvoorwaarden niet meer in verhouding staat tot het aantal leden. Deze ledenterugloop wordt opgelost door te trachten méér leden te werven. Dit gebeurt door twee tegenstrijdige strategieën: het vergroten en het verminderen van de waarde van het vakbondslidmaatschap.

Het vergroten van de waarde van het lidmaatschap gebeurt op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door alleen-voor-ledenafspraken te maken in cao's. Dit gebeurt niet vaak, maar de druk wordt groter. Ook het aanbieden van individuele dienstverlening (werk-naar-werk, scholing etc.) en kortingen zijn manieren om dit in te vullen. Vooral het CNV en De Unie profileren zich als individuele belangenbehartiger. Een derde manier, die vooral bij de FNV zichtbaar is, is de wens om ' dicht bij de werkvloer' te zijn. Door middel van organizing wil de FNV actieve leden meer zeggenschap geven over de inzet van vakbondswerk door 'diepgevoelde en breed gedragen issues' te identificeren als centrale actiepunten. Een vierde manier om de waarde van het lidmaatschap te vergroten is door in de communicatie meer nadruk te leggen op 'de wil van de leden'. Voorbeelden zijn de nieuwe ledenreferenda bij de FNV en de communicatie rond het pensioenakkoord en over cao's. Niet het algemeen belang of het belang van werknemers wordt dan genoemd, maar dat van 'onze leden'.

De nadruk op de waarde van het lidmaatschap en de individuele wensen van leden komt sterk overeen met het archetypen dat in de VS en Engeland dominant is: de vakbond als marktpartij waar de behoeften van leden centraal staan. Een vakbond die zich primair als ledenorganisatie opstelt en zich op basis van zijn kracht en macht een positie verwerft op de onderhandelingsmarkt is sterk afhankelijk van zijn organisatiegraad en mobilisatiemogelijkheden. Er wordt dan, zoals bij organisatie en het bedrijvenwerk uit de jaren '70/'80, gebouwd aan zogenaamde *pockets of resistance*. Dat zijn groepen leden die in een sector of bedrijf proberen om de machtsbalans te veranderen en steun te krijgen van een meerderheid of aanzienlijke minderheid. Een vakbond heeft bij deze werkwijze een duidelijk profiel nodig en het is arbeidsintensief.

Een dergelijke strategie staat haaks op het naoorlogse model waarin de Nederlandse vakbeweging zich committeerde aan het dienen van het algemeen belang. Op basis van haar rol als sociale partner heeft ze decennia een prominente plek gehad in de landelijke stuurkamer. De laatste jaren staat de positie van de sociale partners evenwel onder druk. Enerzijds omdat ze er onderling niet goed uitkomen, maar ook vanwege een toenemend aantal stemmen in de Tweede Kamer, die het sociaal partnerschap als medevormgevers van Nederland wil terugdringen.

De keuze om terug te keren naar leden als machtsbasis komt dus niet uit de lucht vallen. Maar het is wel een risicovolle strategie om te gebruiken in een periode dat er juist veel ledenverlies is. Het vermindert de aanspraak die de vakbond kan doen op zijn rol als sociale partner, omdat het algemeen belang wordt ingeruild voor het ledenbelang. Het verwijt dat vakbonden enkel insiders op de arbeidsmarkt vertegenwoordigen, krijgt bij een dergelijke strategie meer tractie. Een flanke-

rende doelgroepenaanpak is daarom in ieder geval nodig om de eenzijdige samenstelling van het ledenbestand op te heffen.

De tweede strategie is om de waarde van het vakbondslidmaatschap te verminderen. Enerzijds zien we voorstellen om vertegenwoordiging van werknemers niet meer via vakbonden te laten lopen of om zeggenschap over arbeidsvoorwaarden niet meer te koppelen aan het vakbondslidmaatschap.

In het SER-rapport 'Vergroting van draagvlak voor cao's' (2013) hebben alle drie de vakorganisaties zich gecommitteerd aan het consulteren van alle werknemers, dus niet alleen leden, over een cao-onderhandelingsresultaat als middel om draagvlak te vergroten. Met name De Unie en CNV dragen dit actief uit. De kleine organisatie Alternatief voor Vakbond gebruikt dit advies voor het aan de man brengen van haar draagvlakmodel waarbij 'iedereen mag stemmen over zijn of haar eigen cao'. Ook vanuit werkgeverszijde wordt er over alternatieve werknemersvertegenwoordiging nagedacht. Op haar jaarcongres 2018 doet werkgeversorganisatie AWWN een voorstel voor 'directere werknemersvertegenwoordiging bij cao-onderhandelingen, om zo de betrokkenheid van werknemers bij collectieve afspraken over arbeidsvoorwaarden te vergroten en het draagvlak ervoor te verbeteren.'

Deze geluiden komen niet uit de lucht vallen, maar zijn het resultaat van het problematiseren van de cao en de rol van vakbonden. Het meest recente voorbeeld is de discussie die tussen 2013 en 2016 plaatsvond in de Tweede Kamer over het cao-stelsel en modernisering van het algemeen verbindend verklaren, aangezwengeld door toenmalig minister Kamp en de Kamerleden Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga. Het gevolg van het verminderen van het belang van lidmaatschap is dat het de rol van vakbonden verandert. Een vakbond

zit nu als een vereniging van werknemers aan de onderhandelingsstafel, maar zal dan meer een rol krijgen als consultancy firma die alle wensen van alle werknemers zo goed mogelijk vertaalt. Dit vermindert de (ideologische) ruimte voor op waarden gebaseerde vakbonden zoals we dat nu kennen. De identiteit van CNV, FNV en De Unie verschillen en deze verschillen legitimeren het bestaan van drie vakcentrales. Door het lidmaatschap geven leden uitdrukking aan hun voorkeur voor een soort vakbond, en in meest vergaande vorm, ook aan het soort arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen die zij willen.

Een ander nadeel van deze strategie is dat het het free-ridersprobleem vergroot. Niet-leden hebben niet alleen baat bij de cao die tot stand komt door het werk van een vereniging waar ze geen lid van zijn, ze mogen óók over inhoud en geldigheid bepalen. In dit scenario blijft alleen de individuele belangenbehartiging over als *members-only* voordeel. Hiermee begeeft de vakbond zich op een volle juridische markt.

Een ander indirect gevolg betreft de financiering van het cao-stelsel. Vakbonden zijn ledenorganisaties die grotendeels draaien op hun contributies. In een flink aantal sectoren is er daarnaast een afspraak met werkgevers dat vakbonden voor het afsluiten van een cao een financiële vergoeding krijgen. Als het cao-stelsel op zo'n manier wordt aangepast dat er minder noodzaak is voor werknemers om lid te worden, dan dalen de inkomsten. Het is niet gezegd dat vakbonden voldoende financiële middelen kunnen genereren om hun collectieve werk te financieren met hun werk als juridische marktpartij. Daarmee wordt de afhankelijk van 'werkgeversgeld' groter. Als we dit combineren met de wettelijke mogelijkheid van werkgevers om met niet-representatieve vakbonden cao's af te sluiten, is het de vraag of de werknemersbelangen goed gediend blijven.

Tweede dilemma: versplintering arbeidsmarkt

Het tweede dilemma is de versplintering van de arbeidsmarkt waardoor de collectieve basis onder werk vermindert. De versplintering zien we terug in de organisatie van arbeid waardoor de inrichting van de arbeidsmarkt en de samenstelling van de actieven op de arbeidsmarkt (zzp'ers, arbeidsmigranten, jongeren-in-opleiding) mede is veranderd. De verschillen tussen werknemers worden ook steeds groter. In 2019 kende Nederland 1,2 miljoen werknemers zonder vaste arbeidstijden en meer dan een half miljoen werknemers die meerdere banen hebben of bijvoorbeeld ook zzp'er zijn. Hun binding met de werkplek, collega's en de werkgever is anders dan die van werknemers in vaste dienst.

De sterk versplinterde arbeidsmarkt stelt de vakbeweging voor een aantal keuzes. Om er maar één te noemen: wie vertegenwoordigt ze? Werknemers (klasse), alle potentiële werkenden (samenleving) of alleen leden dan wel een nauw gedefinieerde beroepsgroep binnen een sector (markt)?

FNV en CNV hebben deze vraag formeel beantwoord door alle werkenden te willen organiseren, ook flex'ers, zzp'ers en jongeren, en de FNV ook arbeidsmigranten. In de praktijk levert dit spanningen op: is een werknemer de norm en zou een zzp'er eigenlijk ook werknemer moeten worden? Zo niet, waar ligt de grens van het ondernemerschap? Bij vrije tariefvorming? Zo ja, wordt de sociale zekerheid dan opengesteld voor zzp'ers? Ook bij het organiseren van jongeren dringen zich vragen op: de meeste jongeren die werken doen dat naast school of studie en 'verdringen' vanwege hun opleidingsniveau en behoefte aan flexibiliteit jongeren die klaar zijn met school en werken voor de kost. Beide groepen hebben andere belangen. Voor arbeidsmigranten gelden gelijkaardige vragen die zich situeren tussen solidariteit en concurrentie.

Ook voor dit dilemma zijn er meerdere strategieën die vakbonden kunnen volgen. Volgens FNV-bestuurder Roel Berghuis in Zeggenschap (4-2016) hebben de bonden de omslag van overleg naar onderhandelen niet onderkend. Vakbonden worden niet meer gezien als ‘overlegpartner, maar als marktpartij’. Snoeihard onderhandelen op bedrijfsniveau is de enige optie om nog iets binnen te halen. Berghuis stelt in feite een breuk voor met de ‘grote ruil’ van na de WO II toen vakbonden een actieve rol van werknemers in het bedrijfsbeheer hebben opgegeven voor grote aanwezigheid in het landelijk overleg. Hij wil weg uit ‘Den Haag’ en de bedrijven in. Het bedrijvenwerk uit de jaren ’70 en ’80 is het voorbeeld van het soort vakbondswerk dat dichtbij de leden op de werkvloer moet plaatsvinden. Een groot verschil met de situatie toen is echter dat de werkvloer nu een stuk minder eenduidig is. Er gelden meerdere cao’s, vaak zijn er meerdere werkgevers actief, de werkenden hebben een veelheid aan (arbeids)contracten. Op de meeste werkplekken is er nog steeds een meerderheid te vinden; het vakbondswerk zou zich op hen kunnen concentreren. Een beperking is dat je je als vakbond dan erg identificeert met de insiders. Een andere mogelijkheid is om in te zetten op bedrijfs-cao’s of kop-cao’s waarbinnen zoveel mogelijk werknemers en werkenden een plek krijgen. Een dergelijke decentralisering van arbeidsvoorwaardenvorming past goed binnen het overheidsbeleid en SER-afspraken van begin jaren ’90, maar botst op de intentie van de vakbeweging om het aantal cao’s te beperken.

Een andere invulling van deze strategie is om, naast de cao, vakbondswerk gerelateerd aan de werkplek te ontwikkelen. Denk dan aan arbeidsomstandigheden, roosters, stijl van leidinggeven, conflicten – vaak onderwerpen waar de ondernemingsraad over gaat. Als vakbond zal je dan een onderschei-

dende positie naast de ondernemingsraad moeten verwerven. Omdat de vakbond zich concentreert op het bedrijfsniveau – en eventueel op sectorniveau – is het nodig om meer leden te werven, omdat het aantal leden de hefboom is voor een marktpartij. Wat dat betreft correspondeert deze strategie sterk met die van het vergroten van de waarde van het lidmaatschap. Beide kennen vergelijkbare voor- en nadelen.

Tegenover deze lijn staan de mensen die vinden dat de samenleving zich ontwikkelt als een race naar beneden. Met het FNV-actieprogramma ‘Het Offensief’, ondertussen omgedoopt tot het gematigdere ‘Socialer Nederland’, willen ze de samenleving een andere kant op sturen. Ook zij stellen dat de macht van de multinationals zo groot is dat de onderhandelingsruimte is verminderd. Ook zien ze dat elke poging om de positie van werkenden te versterken wordt gecounterd door een nieuwe manier om loonkosten te verlagen.

Zij hebben het verhaal dat deze race naar beneden niet alleen slecht is voor werkenden, maar evengoed voor werkgevers omdat ook zij worden meegetrokken in de steeds-goedkoperwedloop. Het antwoord is daarom om te pogen – om samen met werkgevers – de marktwerking terug te dringen in de aansturing van de economie. Enkel door méér beschermende maatregelen kan er een ‘gelijk speelveld’ ontstaan waar op kwaliteit en niet op kosten geconcurrereerd wordt.

Een voorbeeld hiervan is de brandbrief ‘Stop de race naar beneden’ die door de drie vakcentrales in november 2016 aan werkgeversvoorman Hans de Boer en SER-voorzitter Mariëtte Hamer is overhandigd. Hierin worden werkgevers en overheid opgeroepen om ‘samen met ons aan de slag te gaan om tot voorstellen te komen hoe deze trend te keren’ zodat ‘werkenden én ondernemers niet door moordende concurrentie tegen

elkaar worden uitgespeeld, maar samen kunnen bouwen aan nieuwe perspectieven voor Nederland.'

Het algemeen belang – dus het opbouwen van een samenleving waarin plek is voor iedereen en waaraan iedereen bijdraagt – is de rechtvaardiging van de vakbondseisen in deze aanpak. We zien dat ook terug in de drie thema's van Het Offensief/Sociale Nederland: het verhogen van het sociaal minimum, eerlijke pensioenen en echte banen. Alle drie de thema's gaan verder dan het realiseren van verbeteringen voor de eigen leden (markt), tasten niet de machts- en bezitsverhouding aan (klasse) en zijn gericht op het verbeteren van de positie van werknemers en niet-werkenden (maatschappij).

De vakbeweging heeft een hoge inzet met deze strategie: een fundamentele verandering die terugleidt naar het Rijnlandse model van moreel werkgeverschap waarbij er samen gezocht wordt naar oplossingen en gelijktijdig het herstellen van de machtsverhouding door het opnieuw opbouwen van de vakbeweging. Een mogelijk knelpunt van deze strategie is dat werkgevers (en overheid) geen interesse hebben in het herstellen van het sociaal partnerschap. De analyse dat óók werkgevers last hebben van de race naar beneden zal op individueel niveau voor een aantal werkgevers kloppen, maar niet op macroniveau. Werkgevers zijn als groep de afgelopen decennia bijzonder succesvol geweest in het naar zich toe halen van kapitaal en in het aangepast krijgen van wetgeving. Er is weinig reden om aan te nemen dat werkgeversorganisaties de aangeboden hand zullen aannemen.

Nadenken over oplossingen

De drie archetypen van vakbonden die Hyman schetst in zijn boek, zijn mooie handvatten om de discussies en dilemma's waar de Nederlandse vakbeweging mee worstelt te begrijpen.

De Nederlandse vakbeweging kent diepe wortels in het archetypische ‘samenleving’, waarbij de vakbeweging onderdeel is van sociaal partnerschap en een kapitalisme met een menselijk gezicht nastreeft. Bij het oplossen van de dilemma’s zien we dat terug op velerlei manieren, maar niet toevallig vindt een deel van de oplossingen waarnaar gekeken wordt haar oorsprong in de Angelsaksische vakbondswereld. De arbeidsmarkt functioneert steeds vaker als een handelsmarkt, dus dat die praktijken terug te vinden zijn in de tegenstrategieën is niet gek. Bovendien is al decennia het neoliberalisme met haar marktdenken het dominante discours.

Wat we niet of nauwelijks terugzien in de discussies is de vakbond als klassenorganisatie. Heel vreemd is dat niet: de vakbonden die vandaag actief zijn in Nederland hebben in tegenstelling tot bonden in België of Frankrijk geen historische banden met vakbonden met een syndicalistische praktijk. Het zou de moeite waard zijn om ook uit deze traditie te putten in het nadenken over oplossingen, al was het maar om onze mogelijkheden niet op voorhand te beperken.

Architectenbranche heeft eerste caoo in Nederland

Huub de Graaff en Esther Koot-van der Putte

In 2019 is voor het eerst een caoo – collectieve arbeids- en opdrachtovereenkomst – gerealiseerd in de architectenbranche. Gericht op werkenden, werknemers én opdrachtnemers, vertaald in gelijke betaling voor gelijksoortige werkzaamheden. Nu is het zaak te onderzoeken of meer branches kunnen volgen.

In de vijf jaar waarin we ons verhaal over de collectieve arbeids- en opdrachtovereenkomst in kranten (Trouw, Het Financieele Dagblad¹) en vakbladen (Zeggenschap) vertelden en ook hebben toegelicht in het circuit van bestuurders, politici, wetenschappers, beleidsambtenaren en -adviseurs, ontmoetten we veel begrip, maar tegelijkertijd uitleg waarom het toch *niet* kon. (Europees) Mededingingsrecht, politieke tegenwind, overige regelgeving, het was veel. Het was ook fijn om te merken dat er medestanders waren, die ieder op hun eigen manier in eigen circuits de tijd rijper maakten.

Veranderen was ons doel, inclusief accepteren dat er onderweg hobbels zijn die opgelost moeten worden. Keuzes zijn vatbaar voor verbetering en verandering, begin in een bepaalde branche of beroepsgroep, maak het overzichtelijk, wees aanspreekbaar. Met een nieuwe rol voor sociale partners. Vallen en opstaan, maar wel naar voren.

Nieuwe mededingingsregels maken cao mogelijk

Het arbeidsspoor is overbelast, voor nieuwe en andere oplossingen is nauwelijks ruimte tenzij de infrastructuur totaal op de schop gaat. Daar wilden we niet op wachten, het doel bleef: de cao als opening voor grotere veranderingen. Met in ons achterhoofd de bepaling in de Wet cao uit december 1927, die het al mogelijk maakte om collectieve afspraken te maken met zelfstandige opdrachtnemers. ‘Zij kan ook betreffen aannemingen van werk en overeenkomsten van opdracht. Hetgeen in deze wet omtrent arbeidsovereenkomsten, werkgevers en werknemers is bepaald, vindt dan overeenkomstige toepassing.’

Maar de Mededingingswet verhinderde de toepasbaarheid hiervan. Zzp’ers werden als ondernemers gezien en dus gold het kartelverbod en mochten er geen collectieve tariefafspraken worden gemaakt. In 2019 kwam echter het verlossende woord. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft de interpretatie van de ‘leidraad tariefafspraken met zzp’ers’ verruimd met onder meer het ‘zij-aan-zij-criterium’. Zzp’ers die feitelijk ‘zij-aan-zij’ werken met werknemers in loondienst, zijn voor die activiteiten geen ‘ondernemingen’ in de betekenis van de Mededingingswet. Zij mogen afspraken maken over tarieven of andere voorwaarden. Zij mogen ook collectief onderhandelen en afspraken maken met opdrachtgevers, al dan niet in het kader van een cao.

Hiermee werd het mogelijk om afspraken te maken over zelfstandigen in een cao. In 2015 liep de eerste cao-poging vast

in het moeras van de mededingingsregels en schijnzelfstandigheid, een ongemakkelijk begrip waarin de veranderde maatschappelijke werkelijkheid botste met fiscale regels en het arbeids- en mededingingsrecht. De sociale partners in de architectenbranche durfden het in 2019 opnieuw aan toen de onderhandelingen over de loonstijging vastliepen. FNV ging akkoord met het introduceren van de caoo; in hun terminologie een spiegelbepaling (zie het kader op pagina 96) ter compensatie voor een kleinere loonstijging en als proef voor andere sectoren. In breder vakbondsperspectief hadden we al eerder positieve reacties ontvangen.

De essentie van de caoo: duidelijke rechtsbescherming voor opdrachtnemers, vergelijkbaar met werknemers, en indexatie van tarieven zodat ze gelijk opgaan met cao-verhogingen, uiteraard als minimumbedragen, het mag altijd hoger of meer, net zoals dat voor werknemers geldt. De architectenbranche leent zich uitstekend voor deze benadering; het is een kleine sector met een specifiek soort werk.

Opdrachtnemers zijn of voelen zich doorgaans niet vertegenwoordigd. Vakbonden hebben overigens ook zzp-secties, maar vaak niet aan een branche gekoppeld. Wie vertegenwoordigt hen dan in een specifieke cao? Voor de Architecten-cao was dat geen probleem omdat de werkgevers tegelijkertijd de opdrachtgevers zijn, het architectenbureau. Dat is ook als zodanig in de cao opgenomen. De FNV wilde de spiegelbepaling graag opgenomen zien, omdat zij er dan in andere branches mee verder konden, ook via hun sectie FNV Zelfstandigen. De bepaling is ook in goed overleg met die sectie besproken en afgestemd. Sociale partners met de Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus als vertegenwoordiger van werk- en opdrachtgevers en bonden FNV, CNV en De Unie waren het er snel over eens: doen.

De spiegelbepaling

Artikel 18 cao

De opdrachtovereenkomst (standaardbepaling)

Lid 1. Architectenbureaus (werkgevers) zijn met betrekking tot opdracht-overeenkomsten te beschouwen als opdrachtgever.

Lid 2. Architectenbureaus hanteren voor overeenkomsten van opdracht de algemene opdrachtovereenkomst/geen werkgeversgezag voor architectenbureaus zoals goedgekeurd door de belastingdienst.

Lid 3. Er is ook sprake van een opdrachtovereenkomst indien opdrachtnemer, als natuurlijk persoon een uurtarief in rekening brengt van tenminste 150% van het bruto uurloon dat geldt voor werknemers voor vergelijkbare werkzaamheden in vergelijkbare omstandigheden. Indien minder wordt betaald ontstaat een vermoeden van werknemerschap. In zo'n geval wordt daar melding van gedaan bij de geschillencommissie. Die behandelt deze melding conform de reguliere geschillenprocedure zoals opgenomen in bijlage 6.

Naar een Wetboek van Werk

Met de cao wordt het ondernemersbegrip 'zuiver' gemaakt. Dit betekent dat een ondernemer ook echt als zodanig behandeld kan worden. In onze benadering staat de *eigen verantwoordelijkheid van zelfstandigen* centraal. Dus wel: gelijke beloning voor gelijksoortige werkzaamheden, maar niet: verdrichten met belastingmaatregelen als gevolg van uit de hand gelopen bestaande regelgeving. De recente discussie over het afschaffen danwel afbouwen van de zelfstandigenaftrek wordt daarmee overbodig. De ondernemer kan deze fiscale facilitering wegens zijn ondernemersrisico behouden. Bovendien vervalt de noodzaak een verplichte arbeidsongeschiktheids-

verzekering op te leggen (zoals overeengekomen in het Pensioenakkoord 2019). Door de 'opslag' in de cao met een onderbouwd percentage wordt de ondernemer in staat gesteld passende AOV in te kopen in een vorm die hem past. Daarbij kan de ondernemer ook – op basis van eigen verantwoordelijkheid – investeren in een zelf gekozen oudedagsvoorziening. De cao heeft de verbinding met het collectieve concreet gemaakt. Werkenden zijn in 2019 bij elkaar gebracht op een gelijk speelveld in de betekenis van nieuwe solidariteit. Werkenden in verschillende arbeidsrelaties. Daarmee wordt het gat tussen individu en collectiviteit gedicht. Het kan een opmaat zijn voor collectieve regelingen voor werkenden, ongeacht de juridische vorm van de arbeidsrelatie

Op 19 november 2019 is de algemeen verbindend verklaring van de Architecten-cao gepubliceerd in de Staatscourant. Tien dagen later, tijdens het jubileumcongres van het CNV, spraken we kort met minister Koolmees, die de 'cao-knoop' persoonlijk had doorgehakt. Hij lachte, uiteraard, maar zei er duidelijk bij dat hij er lang over nagedacht had. Wij interpreteren zijn 'ja' als een stimulans voor meer concrete verkenningen in andere branches.

We hebben wel eens gezegd dat tijdens de *greenfield*-periode de pijlen op Europa kunnen worden gericht om het Europese mededingingsrecht aan te passen aan de nieuwe maatschappelijke werkelijkheid. Is dat nu nog nodig? Met het 'zij-aan-zij-criterium' heeft de ACM een ruime interpretatie gegeven van de Europese Mededingingsjurisprudentie. We zijn opnieuw in gesprek met beleidsmakers, stakeholders, wetenschappers, ministeries en ACM en verkennen het optimaliseren van de cao.

Onze volgende exercitie is gericht op het helder krijgen van een passend pakket aan regels en faciliteiten. We hebben het graag over werkenden. De opdrachtnemer als natuurlijk persoon draagt zelf het risico op verlies van werk, maakt geen deel uit van de arbeidsorganisatie. Het traditionele ondernemersbegrip past hier niet meer in.

Er zijn ondernemende werkenden, maar dat hoeft niet per sé, dat is ook niet de werkelijkheid en evenmin de ambitie van iedereen. Maak mogelijk dat een werkende kan kiezen voor werknemerschap of ondernemerschap, omdat het bijbehorende pakket hem inhoudelijk aanspreekt. Ondernemerschap in de huidige arbeidsrechtelijke connotatie voelt in deze ontwikkeling als onduidelijk dan wel als een blokkade. De commissie Borstlap bijvoorbeeld sluit ondernemingen uit, maar spreekt zich wel uit voor het stimuleren van ondernemende werknemers. Dat vinden wij ingewikkeld.

Er zijn branches die bereid zijn als proeftuin te fungeren: verleen vrijstellingen en ontheffingen waar nodig of gewenst. Onderzoek met het oog op morgen. Streven naar een collectieve basis waardoor het aantrekken van werknemers een inhoudelijke afweging wordt voor werkgevers en niet meer beladen is met zorg, risico en angst. Omgekeerd kunnen opdrachtnemers (zzp'ers) opdrachtgevers verrijken met nieuwe kennis en vaardigheden. Het kan ook wisselen in de tijd, werknemer wordt opdrachtnemer en omgekeerd. Een Wetboek van Werk² past daar bij, regels voor werkenden. Het zou mooi zijn als dat binnen tien jaar is gerealiseerd. Om dat te halen moeten we snel aan de slag.

Noten

- 1 Zie voor een overzicht: www.caocoaches.nl en www.cao-recht.nl/coaches.
- 2 https://www.va-an-arbeidsrecht.nl/images/Wetboek_van_werk_concept_design_june_2019.pdf?style=original&1561053747

Flexwerk is niet jong en fris, maar onzeker en goedkoop

Erik Pentenga

De opkomst van flexwerk startte in de jaren '90 met het uitzendwerk. Inmiddels zijn er vele varianten, die gemeen hebben dat de kosten voor werkgevers dalen en de werkenden veel onzekerheid kennen en weinig verdienen. Het lukt de overheid en sociale partners maar moeilijk deze uitwas via wetgeving in te dammen. De FNV blijft zich daar echter hard voor maken.

De arbeidsmarkt in Nederland lijkt anno 2019, als we het vergelijken op de werkloosheidcijfers, geheel hersteld van de klap van de financiële crisis in 2008. Het aantal vacatures dat open staat is inmiddels hoger dan ooit en de werkloosheid zelfs lager dan vlak voor de crisis. Vanuit de positie van werknemers bekeken staat de arbeidsmarkt er echter slechter voor dan toen. In Nederland heeft nog maar 60% van de werkenden de zekerheid van een vast contract. De flexibele schil is gegroeid naar 40%, waarbinnen vooral het aantal zzp'ers explosief is gegroeid. Ook

het aandeel oproep- en 0-urencontracten neemt behoorlijk toe. Eigenlijk is alleen het aandeel uitzendkrachten nauwelijks gegroeid. En dat is wel vreemd als je kijkt naar de intenties van het sociaal akkoord eind jaren '90 dat tot de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (1999) heeft geleid.

Opkomst uitzendwerk resulteert in Flexwet

Het herstel van de arbeidsmarkt na de werkgelegenheids crisis in de jaren '80, begin jaren '90 ging gepaard met de opkomst van uitzendwerk. Kende dat in 1992 nog een aandeel van 1,8% van het totaal aantal arbeidsuren per jaar, in 1996 was dat al opgelopen naar 2,5%. Daarnaast werd detacheren op de arbeidsmarkt geïntroduceerd en zagen we de eerste pay-roll service. In een FNV-brochure getiteld 'Een gewone baan bij het uitzendbureau; FNV-opvattingen over uitzendarbeit en detachering' (januari 1996), citeert voorzitter Johan Stekelenburg in het voorwoord de dan gangbare opvatting: 'Flexibele arbeidsrelaties zijn goed voor de arbeidsmarkt. De moderne mens wil zelf flexibel werken en de moderne economie kan niet zonder. Het is alleen lastig dat de vakbeweging alsmaar tegenstribbelt.' De brochure verhaalt over een congresdag van Kluwer Opleidingen. 'Paniek in het Hilton! Ruim honderd dames en heren hebben zich opgegeven voor een congresdag over het onderwerp detacheren. Detacheren levert grote financiële voordelen op, maar brengt ook risico's met zich mee', zo luidde het in de wervingsfolder. En om de ernst van de situatie te benadrukken was als illustratie een krantenknipsel afgedrukt onder de kop: 'FNV wil wet over detachering'.

De brochure gaat verder: 'Waarom is inlenen zo voordelig? Omdat uitzendkrachten geen pensioen opbouwden, geen recht op VUT hadden, dus daarvoor geen premies betaald hoefden te worden. Net zo min als afdrachten aan scholingsfondsen of

andere ‘goede doelen’ in de bedrijfstak. De toen nog dreigende afschaffing van de Ziektewet, waarbij een werkgever een eigen risico loopt van zes tot twaalf weken loon doorbetalen bij ziekte, geldt niet voor uitzendkrachten. Uitzendkrachten krijgen na een wachttijd van twee of drie dagen gewoon een uitkering van de bedrijfsvereniging (zoals het UWV toen nog heette - EP). En het allerbelangrijkste: de inlener hoeft uitzendwerk alleen te betalen zolang er werk is.’

Toenmalig minister van SZW Ad Melkert, van het paarse PvdA-VVD-D66 kabinet, kwam met een nota ‘Flexibiliteit en Zekerheid’, die een eind moest maken aan de heersende onduidelijkheid en rechtsongelijkheid op het gehele terrein van flexibele arbeid. Een politiek compromis binnen het kabinet, dat naar het oordeel van de FNV onvoldoende was om de precare balans tussen ‘flexibiliteit en zekerheid’ en ‘dynamiek en sociale bescherming’ te brengen. Een adviesaanvraag bij de Stichting van de Arbeid volgde. Dat advies verscheen 3 april 1996 als ‘Nota Flexibiliteit en Zekerheid’, na onderhandelingen aan de keukentafel bij toenmalig cao-coördinator Lodewijk de Waal thuis tussen de hoofdrolspelers van werkgevers- en werknemerszijde.¹ Per 1 januari 1999 is vervolgens de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (WF&Z) van kracht geworden.

Het idee achter die wet was dat een beperkte flexibiliteit in bedrijven voor het opvangen van ‘ziek en piek’ noodzakelijk is. De arbeidsvoorwaarden voor deze flexibele werknemers zouden dan wel geborgd moeten worden, zoals we dat als sociale partners gewend waren: in een cao. De uitzend-cao zou meer zekerheid moeten geven naarmate je langer in een flexibele werkrelatie zit. Dat leidde tot een fasen-systeem waarin in de eerste anderhalf jaar de flexibiliteit het grootst is en feitelijk alleen de gewerkte uren betaald werden. Vervolgens kwam er

een periode waarin meer zekerheid gegeven werd door tijdelijke contracten voor beperkte tijd te geven (twee jaar, acht contracten). Daarna was het idee dat je of bij de inlener in dienst trad of bij het uitzendbureau. De wet en de cao spraken over werken op basis van het 'uitzendbeding' (in de eerste anderhalf jaar) en detacheren (tijdelijk contracten). Om ook meer zekerheid in de eerste fase te kunnen geven kon ook die fase al met tijdelijk/detacheringscontracten gewerkt worden. Had je bijvoorbeeld toch een 3-maandencontract bij een zwangerschapsvervangings, wat toch meer zekerheid gaf dan het uitzendbeding waarbij je elk moment weggestuurd kon worden. En 0-urencontracten werden als zeer ongewenst gekwalificeerd, en zeker in het begin ook door werkgevers adviserende arbeidsjuristen als 'niet meer kunnen' neergezet. Destijds waren politiek en sociale partners het erover eens dat 12% van de werkenden zonder vast contract toch niet de bedoeling kon zijn van de opgebouwde welvaartstaat Nederland.

Flexwerk explodeert na crisis in 2008

In de jaren na de eeuwwisseling tot aan de crisis van 2008 ontwikkelde de arbeidsmarkt zich naar tekorten in verschillende functies en een lage werkloosheid. De door het kabinet ingestelde commissie-Bakker voorzag structurele tekorten op de arbeidsmarkt door de lagere geboortecijfers, oplopende aantallen te vroeg gepensioneerden en de stugge werking van de arbeidsmarkt. Langer doorwerken, meer flexibiliteit, meer arbeidsmigranten adviseerde de commissie dan ook. En toen kwam de financiële crisis van 2008.

De werkelijkheid op de arbeidsmarkt ontwikkelde zich vervolgens heel anders, gestimuleerd door beleidskeuzes ingezet vanuit het denken van de commissie-Bakker. De arbeidskosten gingen omhoog door naast loon toenemende kosten voor aller-

hande regelingen in cao's (veelal op aandringen van de politiek) en reparatie van verslechterde wettelijke sociale regelingen. Het werd voor werkgevers daardoor meer en meer aantrekkelijk om niet alleen de eigen cao te ontlopen, maar ook de uitzend-cao. De afgesproken 'hoofdweg' voor flexibel werk bleef qua omvang ongeveer even groot, terwijl andere vormen van 'geen vast contract' groeiden.

De evaluatie van Flexwet uit 1999 liet zien dat de beoogde opbouw naar meer zekerheid niet doorgezet werd. De onderbrekingstermijn van drie maanden werd niet de beoogde stimulans om de uitzendkracht in dienst te nemen. Niet bij de inleners en niet bij de uitzendbureaus. De verdeling over de verschillende fasen in het uitzendwerk is grosso modo hetzelfde gebleven: 80% komt niet verder dan de 1e (A) fase, 18% komt in de fase van de tijdelijke contracten (B) en slecht 2% komt in vaste dienst bij het uitzendbureau (C).

Het verhaal aan de uitzendkrachten werd: je voldoet goed, we willen ook graag dat je terugkomt, want het werk is er wel, maar we moeten je nu van de vakbeweging drie maanden naar huis sturen. De werkgever bedoelde natuurlijk: je voldoet goed, het werk is er, maar ik vertik het je een vast contract te geven.

Er was opnieuw een kabinet PvdA-VVD (Rutte II) voor nodig om via de sociale dialoog in het heroplevende poldermodel, dat bijna afgeschreven was tijdens de kabinetten Balkenende, een nieuw groot sociaal akkoord te krijgen in april 2013. Het akkoord legde de basis voor de Wet Werk en Zekerheid (WWZ), de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) en de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (DBA).

Het sociaal akkoord is er niet zo maar gekomen. Daarvoor is binnen de vakbeweging opnieuw een herbezinning op de manier van werken noodzakelijk geweest. De discussies over zichtbaar-

heid van de bond op de werkplek en contact met werknemers, niet alleen afspraken maken maar ze ook naleven en handhaven, zijn intensief gevoerd. Met als resultaat het zichtbaar maken, in de publiek opinie en vooral ook in de politieke arena, van wat de dagelijkse werkomstandigheden en onzekerheden van werknemers zijn. Verteld door gewone werknemers uit sectoren als het wegvervoer, distributiecentra, vleesindustrie, schoonmaak, aanbesteed openbaar vervoer, thuiszorg, supermarkt, en post- en pakketbezorging. En ook het zichtbaar maken welke schijnconstructies gebruikt worden om niet de reguliere cao te hoeven betalen en geen vast contract te geven.

De WWZ heeft nog nauwelijks effect kunnen tonen of staat al weer ter discussie. De handhaving van de wet DBA die duidelijkheid moet brengen wanneer werk met een arbeidsovereenkomst door een werknemer gedaan wordt en of door een ondernemer/zzp'er, werd 'on hold' gezet nog door het kabinet Rutte II en staat dat tot op de dag vandaag.

Maar de politieke discussie gaat nu wel over wat de FNV zichtbaar heeft gemaakt door de cao te gaan naleven en handhaven, met vakbondswerk in bedrijven (organizing). De FNV is er in geslaagd het positieve frame dat rond flexibiliteit hing te doorbreken. Flexibiliteit geframed als modern, jong, fris en meest gewenste levensstijl, is terug bij wat het werkelijk is: onzeker en goedkoop. 'Zuurpruim' FNV heeft inmiddels steun vanuit arbeidsmarktinstituties als TNO, CBS, CPB en WRR. De WRR gebruikt in haar toekomstverkenning 'Voor de Zekerheid' (2017) ook onze beoordeling dat het niet meer om 'flexibiliteit' gaat maar om 'zo goedkoop mogelijk' en de grote onzekerheid die dat met zich meebrengt voor werkenden.

Het lukt ons dan nu ook beter, ook bij Rutte III, om erkenning te krijgen voor wat wij noemen de 'verdienmodellen' die achter

de schijnconstructies zitten. Het verdienmodel achter pay-roll (uitzendregime voor permanent, vast werk), contracting (aanneming van werk op minimumloonniveau), detacheren vanuit het buitenland met A1 (afdracht van inkomensbelasting en sociale premies in het zendland), het uitzenden van arbeidsmigranten en zelf huisvesten in combinatie met fiscale voorzieningen als de ET-regeling (maakt werken onder het minimumloon mogelijk), 0-uur en oproepcontracten (geen enkele zekerheid over het aantal uren dat je per week kan werken, en dus over je inkomen), mogelijkheden voor ontlopen van hoge sectorpremies (premieshoppen om brutolasten te verlagen), en schijnopdrachtgeverschap bij zzp.

Als nieuwste loot aan de stam vraagt de platformeconomie onze aandacht. Het voortdurende handhavingsmoratorium van de wet DBA geeft de platforms carte blanche om zich aan de verplichtingen van het werkgeverschap te onttrekken. Functies die evident alleen als werknemer met een (uitzend)arbeidsovereenkomst kunnen worden uitgevoerd op basis van het juridische criterium 'onder leiding en toezicht' worden op basis van zzp-schap uitgevoerd en geheel buiten het arbeidsrecht geplaatst. Geen sociale verzekeringen, geen pensioenopbouw, geen scholingsfondsen. Wel een iets hoger uurtarief, maar daar moet je verzekeringen die werknemers via collectieve regelingen krijgen individueel (dus duurder) op de verzekeringsmarkt mee inkopen. De meesten doen dat niet, want vaak verdienen ze niet genoeg om zelfs nog maar een minimumloon over te houden. De armoedemonitor bestaat niet voor niets in meerderheid uit zzp'ers.

Opnieuw maken we het verdienmodel zichtbaar door de riders van Deliveroo, de chauffeurs van Uber, de schoonmakers van Helpling, de afwassers en obers die via Temper werken op te zoeken, met ze in gesprek te komen en ze hun verhaal in de

publieke opinie en in de politieke arena te laten vertellen. In combinatie met juridische procedures. Het kabinet heeft de SER inmiddels om een verkenning gevraagd met betrekking tot platformwerk. De sociale dialoog kan niet zonder sociale actie.

Noot

- 1 *Terug naar de keukentafel*, Daphné Dupont-Nivet en Emiel Woutersen, Groene Amsterdammer 38, 19 september 2018.

Het poldermodel na de recessie

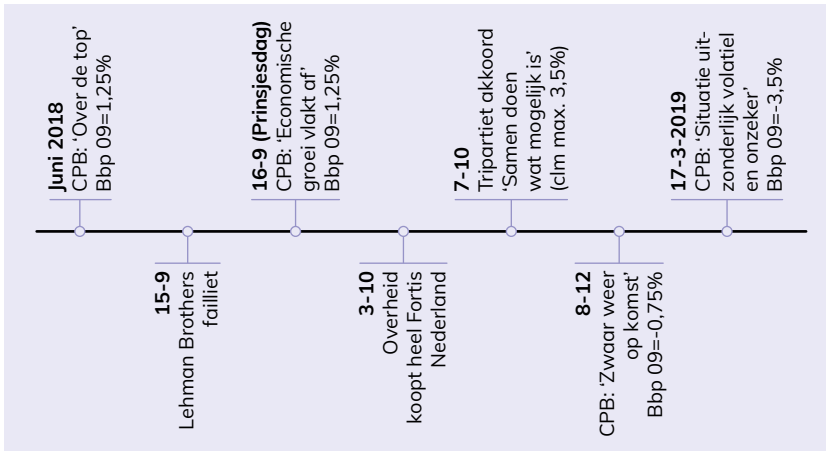
Laurens Hartevelt

Hoewel er de laatste zes jaar geen sociaal akkoord is afgesloten, functioneert het Nederlandse poldermodel nog steeds. Op centraal niveau zijn de tripartite partijen er in geslaagd om overeenstemming te bereiken over pensioenhervormingen, en op decentraal sluiten sociale partners onverminderd cao's af. Tegelijkertijd staat de toekomst van het Nederlandse poldermodel op verschillende manieren onder druk.

Werkgeversvereniging AWWN speelt bij circa 500 van de 800 cao's een rol in de onderhandelingen (hetzij aan tafel, hetzij in de voorbereiding). Om dit goed te kunnen doen, volgt AWWN nauwgezet de inzet, het verloop en de uitkomsten van de cao-onderhandelingen en het centrale overleg.

Met het uitbreken van de financiële crisis in de herfst van 2008 moest het economisch beeld ongekend snel en heftig neerwaarts bijgesteld worden (zie figuur 1). De economische groeiraming voor 2009 (1,25%) uit de zomer 2008 veranderde een half jaar later in een geraamde krimp (-0,75%). Een paar maanden ver-

der (maart 2009) raamde het Centraal Planbureau (CPB) een nog grotere krimp: -3,5%. Achteraf blijkt de economie zelfs met 3,7% te zijn gekrompen.



Figuur 1. Tijdbalk 2e helft 2008: Economische krimp ongekend snel en groot

Sociale partners en de overheid reageerden met een sociaal akkoord in maart 2009. Met dit akkoord werd een eerder sociaal akkoord, afgesloten in najaar 2008, opengebroken. In het Najaarsakkoord¹ was afgesproken dat de contractlonen maximaal met 3,5% mochten stijgen in 2009, een fractie hoger dande inflatieraming op dat moment (3,25%). Kort daarna brak de recessie uit en was deze afspraak in de dramatisch verslechterde economische situatie niet meer houdbaar. De nieuwe afspraak luidde dat de contractlonen niet harder dan de nieuwe inflatieraming van het CPB (1%) zouden mogen stijgen.²

De loonafpraak was succesvol: binnen zes maanden na het Voorjaarsakkoord kwam de contractloonstijging in nieuwe cao-akkoorden uit rond de 1%. Zonder dit akkoord zou de loondiscussie aan de cao-tafels veel feller en langer hebben

gewoed en zou er in de meeste gevallen een hogere contractloonstijging zijn afgesproken. Anders gezegd: sociale partners en het kabinet hebben snel, adequaat en effectief op de dreigingen van de economische crisis gereageerd.

Als werkgevers zelfs in tijden met een economische krimp van 3,5% bereid zijn om afspraken te maken over een contractloonstijging, dan zou je verwachten dat werkgevers massaal werknemers gaan ontslaan om zich te kunnen aanpassen aan de nieuwe economische realiteit. In werkelijkheid was hiervan geen sprake. Individuele werkgevers zetten meestal in op *labour hoarding*: bedrijven probeerden ontslagen zoveel mogelijk te voorkomen in 2009, met het idee om direct te kunnen profiteren van het economische herstel in de nabije toekomst. De regeling deeltijd-WW hielp daar (enigszins) bij. Veel werkgevers hadden nog de voorspellingen van arbeidsmarktkrapte op het netvlies.³

Helaas kwam er op korte termijn geen economisch herstel. In plaats daarvan kwam er een tweede recessie in 2012 en kromp de economie opnieuw, dit keer met 1%. En er volgde nog een jaar van economische krimp (-0,1%) in 2013. De combinatie van slechte bedrijfsresultaten, hogere contractlonen en *labour hoarding* was niet houdbaar en leidde in 2013 tot een record aantal faillissementen.

Op centraal niveau kwam na 2009 een einde aan een lange periode van vertrouwen en coöperatie. In 2011 ontstond in de FNV, de grootste vakcentrale, een grote interne crisis nadat FNV Bondgenoten en AbvaKabo het pensioenakkoord verwierpen, terwijl alle andere FNV-bonden hebben ingestemd.

In 2013 kwam er weliswaar een nieuw sociaal akkoord met beleidsplannen voor de korte en langere termijn om uit de crisis

te komen ('Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020'), maar zowel de achterban van de vakbonden als die van de werkgeverskoeplets waren achteraf ontevreden met de implementatie van dit akkoord. Daarmee werd het draagvlak voor een nieuw sociaal akkoord in de nabije toekomst sterk uitgehold. Dat was de belangrijkste reden dat er jarenlang geen sociaal akkoord meer tot stand kwam, ondanks de vele pogingen om op centraal niveau weer eensgezind naar buiten te kunnen komen met een gedeelde visie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

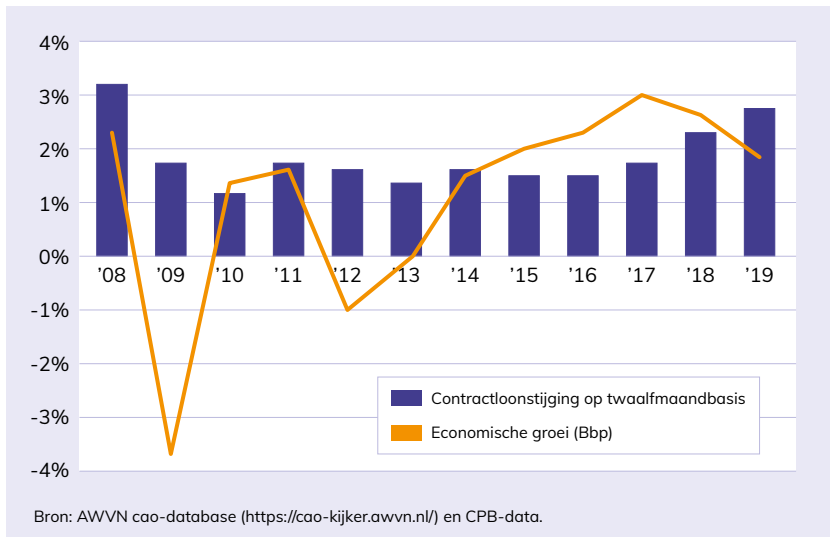
Discussie over verhoging lonen verdient nuance

Na 2013 trekt de economie langzaam aan. In 2017 en 2018 is zelfs sprake van een bovengemiddelde economische groei. In deze context is een steeds luidere roep hoorbaar om de contractlonen meer te verhogen. De lonen zouden de economische ontwikkelingen onvoldoende volgen. Vakbonden wijzen op de hoge winsten die bedrijven maken. Zelfs premier Rutte en De Nederlandsche Bank (DNB) roepen op tot hogere lonen. Volgens werkgeversvereniging AWWN is de realiteit minder eendimensionaal dan vakbonden beweren, om zes redenen.

1. Compensatie

Ten eerste bestaat er een ongeschreven regel: contractlonen kunnen alleen stijgen (of gelijk blijven), maar afspraken over lagere lonen zijn nog nooit voorgekomen. Een tweede ongeschreven regel luidt: afspraak is afspraak. Het komt zelden voor dat een lopende cao wordt opgebroken om een eerder overeengekomen contractloonstijging uit te stellen. Sinds 2000 is dit eenmaal gebeurd: bij het inmiddels ter ziele gegane V&D. Zelfs als de economie krimpt met 3,7%, stijgen de contractlonen met 1,7%

(figuur 2). Na een contractloonstijging van 1,1% in 2010 volgt een periode met een jaarlijkse contractloonstijging tussen de 1,4% en 1,7% tot en met 2017.



Figuur 2. Contractloonstijging (blauwe balken) en economische groei (oranje lijn), 2008-2019

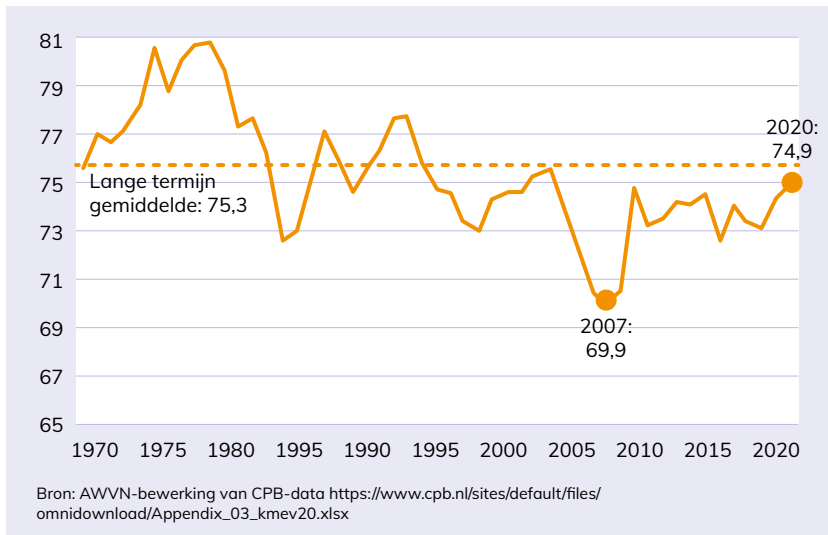
Om te compenseren voor de drie jaren van economische krimp in combinatie met hogere contractlonen (2009, 2012 en 2013), moeten de contractlonen in de jaren na de crisis (2014-2017) minder hard stijgen dan normaal gesproken.

Bovendien, als we kijken naar de contractloonontwikkeling gedurende een langere periode, dan is de conclusie niet alleen dat contractlonen nooit dalen, maar ook dat de jaarlijkse fluctuatie in contractlonen minder extreem zijn dan de fluctuatie in economische groei en dat de contractlonen de economische ontwikkeling min of meer volgen, met een vertraging van ruim anderhalf jaar. Die vertraging hangt samen met de gemiddelde looptijd van een cao van 20 maanden.

2. AIQ terug op lange termijn gemiddelde

Ten tweede zien we geen structurele daling van het aandeel van de factor arbeid in de Nederlandse economie (figuur 3). Gedurende de crisis is de arbeidsinkomensquote (AIQ) inderdaad gedaald, maar dat was slechts tijdelijk. Sinds 2010 beweegt de AIQ weer richting het lange termijn gemiddelde. Recent onderzoek laat de statistische complexiteit van de AIQ zien en de tekortkomingen ervan in het loondebat.⁴

Overigens blijft de stijging in de arbeidsproductiviteit al jaren ondergemiddeld.



Figuur 3. Arbeidsinkomensquote (AIQ), 1970-2020

3. Lastenverzwaring

Ten derde zijn de brutolonen de laatste jaren wel degelijk gestegen, maar hielden de huishoudens minder koopkrachtstijging aan over dankzij de jarenlange lastenverzwaring van het kabinet. De collectieve lasten stegen van circa 35% aan het begin van deze eeuw tot meer dan 39% in 2019⁵.

4. Winsten

Ten vierde vraagt het beeld van stijgende winsten om nuance. Inderdaad, op macroniveau maken bedrijven volgens CBS-statistieken hogere winsten. Maar dat betekent niet dat alle bedrijven (hoge) winsten maken. Er zijn aanwijzingen dat de hoge winsten beperkt blijven tot een aantal (grote) bedrijven. Sommige bedrijven maken hoge winsten dankzij investeringen uit het verleden gedaan in het buitenland. Of, in de woorden van het CBS: 'De operationele winst en de winst van buitenlandse dochters vormen het grootste deel van de brutowinst voor belasting'.⁶ En sommige bedrijven (zoals Google, Microsoft, Facebook en Amazon) maken hoge winsten vanwege hun (mondiale) monopolie-macht.

Zelfs tijdens de afgelopen periode van een aantrekkelijke economie zijn er veel bedrijven die helemaal geen winst maken. Zo ervaren bedrijven in de detailhandel steeds felle concurrentie van internetwinkels (open 24/7) en digitale verkoopplatforms (zoals Alibaba).

Wat niet helpt, is dat in sommige cao-akkoorden de laatste jaren de winstafhankelijke uitkering is verdwenen, op verzoek van vakbonden. In de jaren na de crisis bedroeg de winstafhankelijke uitkering herhaaldelijk nul euro vanwege de slechte bedrijfsresultaten. Als reactie hierop wilden vakbonden de winstafhankelijke uitkering omzetten in een structurele uitkering op een lager niveau. Maar de prijs van zekerheid is in de jaren van hogere winsten dat werknemers niet mee kunnen profiteren.

5. Meer dan contractlonen alleen

Ten vijfde gaat de maatschappelijke discussie over achterblijvende lonen helaas voorbij aan de trend van steeds meer cao-afspraken bovenop de cao-lonen. Uit de evaluatie van het cao-jaar 2019 blijkt dat er heel veel andere afspraken zijn

gemaakt die structureel geld kosten, bovenop de contractloonsstijging. Voorbeelden zijn het Welzijnsverlof van vijf betaalde aaneengesloten weken per vijf jaar bij Royal Philips (naast een contractloonsstijging van 3,4%) en de afspraken bij de ING Bank (met een contractloonsstijging van 3%) over een collectieve maatschappelijke uitkering, mantelzorg, werkgeluk en sociaal innovatiebudget die bij elkaar circa 1,75% van de loonsom bedragen. Waar in de vorige eeuw de cao-onderhandelingen vooral over contractlonen gingen, werd de discussie aan de onderhandelingsstafel na het Akkoord van Wassenaar verbreed naar meer vrije tijd. In de loop van deze eeuw verbreedden deze onderhandelingen verder, naar onderwerpen als duurzame inzetbaarheid, persoonlijk ontwikkelbudget (met steeds bredere bestedingsmogelijkheden en meer autonomie voor de medewerker) en verlof.

6. Deelbelangen

Ten zesde wordt het loondebat vertroebeld door allerlei verschillende belangen en definities. Gaat de discussie over loonkosten, bruto- of nettolonen, reële of nominale lonen, collectieve of incidentele loonontwikkelingen?

De oproep van Rutte om de lonen te verhogen kan gezien worden als een poging om de in het regeerakkoord toegezegde koopkrachtstijging te realiseren (terwijl hetzelfde kabinet de lasten verzwaarde). En de oproep van de DNB-directeur kan geplaatst worden als een poging om de inflatie richting het (door de ECB) gewenste niveau van 2% te krijgen (terwijl diezelfde ECB met haar expansieve monetaire beleid bijdraagt aan de al jaren lage inflatie).

AWVN adviseert haar leden (werkgevers) al jaren om een gebalanceerde contractloonsstijging af te spreken. Als de collectieve

loonstijging te laag is, zal de werkgever problemen ervaren op de arbeidsmarkt omdat het lastig zal worden om nieuwe medewerkers aan te trekken en de huidige werknemers te binden. Als de contractloonstijging te hoog is, zal de werkgever problemen ervaren op de afzetmarkt omdat de productiekosten sneller stijgen dan bij de concurrentie.

Het huidige gat tussen de centrale loonseis van de FNV (minimaal 5% in 2019) en het loonbod van individuele werkgevers is groot.⁷ Hierdoor verlopen cao-onderhandelingen stroever en gaat veel energie (en budget) verloren aan de loonparagraaf en blijft er minder energie (en budget) over voor nieuwe investeringen in het op peil houden (of liefst vergroten) van de arbeidsmarktwaarde van werknemers. Uiteindelijk zijn in het cao-jaar meer dan 325 cao-akkoorden tot stand gekomen en hebben bijna drie miljoen werknemers een nieuwe cao gekregen.

Toekomst van de polder

De sociale dialoog bestaat nog steeds en sociale partners zijn als vanouds met elkaar, en met het kabinet, achter de schermen in gesprek. Het kabinet heeft belang bij de sociale dialoog om draagvlak te vergaren voor nieuw beleid, en de sociale partners hebben er belang bij om onderwerpen direct op de agenda van het kabinet te krijgen. Het systeem van wederzijdse consultatie werkt nog steeds, maar de implementatiekracht staat op allerlei manieren onder druk.⁸

Vakbonden worstelen, net als politieke partijen en andere ledenorganisaties, met afnemende ledenaantallen en met vergrijzing van het ledenbestand. Individualisering speelt hier een grote rol. En, benadrukken vakbonden zelf, er is geen prikkel ingebouwd in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen

om lid te worden van een vakbond. Als er een nieuwe cao is afgesproken, gelden de cao-afspraken zowel voor vakbondsleden als voor niet-vakbondsleden.⁹

Met afnemende ledenaantallen wordt het voor vakbonden lastiger om via stakingen de werkgever te dwingen een nieuwe cao af te sluiten. Overigens, zolang vakbonden zich blijven inzetten voor de belangen van alle werknemers en niet alleen van specifieke groepen werknemers (lees: oudere werknemers oftewel vakbondsleden), hoeft een dalende organisatiegraad geen echt probleem te zijn.

Ook werkgeverskoepels boeten in aan betekenis. Naast individualisering speelt vooral de internationalisering een grote rol. De meest recente cijfers laten zien dat in 2017 bijna één op de drie werknemers in de industrie werkt voor een bedrijf in buitenlandse handen.¹⁰ Deze Nederlandse bedrijven in buitenlandse handen moeten zich veelal schikken naar de Excel-sheets van het buitenlandse moederbedrijf dat vaak onbekend is met of onverschillig staat tegenover de Nederlandse mores.

De internationale concurrentiestrijd is groot, niet alleen tussen mondiale concerns, maar ook binnen mondiale concerns. In deze mondiale strijd vinden standaardisatieprocessen plaats op HR-gebied, bijvoorbeeld op de terreinen van beloning, scholing en opleiding. In die gevallen maakt het Nederlandse doorwerkingsmodel plaats voor het mondiale doorwerkingsmodel van de buitenlands concerns.

Aan het begin van deze eeuw werd een productievervestiging gesloten als er verlies werd gedraaid. Maar tegenwoordig dreigt het buitenlandse moederbedrijf al met sluiting (of om in de toekomst elders te investeren) van de Nederlandse productievervestiging als de winsten achterblijven bij de concernverwachtingen en/of winsten van productievervestigingen elders in de wereld.

Kabinetten hebben sinds de eeuwwisseling steeds minder maatschappelijke steun. In 2012 trad het zesde (!) kabinet aan, Rutte II. Dit kabinet was geen wonder van stabiliteit, maar slaagde er met hangen en wurgen in vier jaar te blijven zitten. Het huidige kabinet Rutte III is evenmin stabiel te noemen. Los van een sterk divergerende achterban (de Nederlandse burgers) heeft het kabinet te maken met een belangrijker wordende bovenban: de Europese Unie. Steeds meer wetgeving komt uit Brussel, waardoor het kabinet minder handelingsruimte overhoudt.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat het proces van doorwerking onder druk staat. Individuele leden van vakbonden en werkgeversorganisaties worden steeds mondiger. Centraal gemaakte afspraken worden steeds kritischer bekeken en partijen op de werkvloer kiezen steeds vaker voor hun eigen belang boven het algemene belang.

Ook al zijn de drie hoofdrolspelers verzwakt en daarmee het proces van doorwerking, zolang er geen alternatief is voor meer draagvlak voor het kabinet en voor invloed op de kabinetsagenda door sociale partners, blijft polderen interessant voor alle betrokken partijen. De sociale partners blijven voor het kabinet met name interessant omdat ze niet alleen op centraal niveau afspraken kunnen maken, maar deze afspraken ook kunnen implementeren in nieuwe cao-akkoorden. Doorvertaling naar de cao geschiedt idealiter zowel door onderhandelaars aan werkgeverskant als door de onderhandelaars aan werknemerskant. En als één van beide kanten van de onderhandelingstafel dit dreigt te vergeten, zal de andere kant hier op wijzen. Andere overlegpartners van het kabinet ontberen deze implementatiekracht.

Terwijl op decentraal niveau het cao-overleg verder gaat, is ook weer op centraal niveau resultaat geboekt. Op 5 juni 2019 hebben de tripartite partijen overeenstemming bereikt over nieuwe pensioenhervormingen. Om dit akkoord op de juiste merites te kunnen beoordelen, moeten we wachten op de verdere uitwerking ervan.

Noten

- 1 *Samen doen wat mogelijk is*, Stichting van de Arbeid, 2008. 'Enerzijds zal het kabinet deze kabinetsperiode de btw niet verhogen, verlaagt het in 2009 de ww-premie voor werkgevers en brengt de ww-premie voor werknemers terug tot nul, anderzijds bepalen vakbonden dat, met het oog op een 'verantwoorde loon(kosten) ontwikkeling', de looninzet in het komend cao-jaar zich oriënteert op het niveau van de looninzet voor dit jaar. Uitgangspunt is dat dit geldt voor alle in de arbeidsorganisatie werkzame personen. Op deze wijze dragen partijen bij aan een evenwichtig koopkrachtbeeld en aan het voorkomen van een loon-prijsspiraal, waarmee negatieve effecten op concurrentiepositie, economische ontwikkeling, werkgelegenheid en participatiemogelijkheden vermeden kunnen worden.'
- 2 Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009: 'In sectoren en bedrijven zullen werkgelegenheidsafspraken worden gemaakt op een breed terrein, waaronder scholing, en zal de uitkomst van de loononderhandeling rond inflatieniveau liggen, mits er geen lastenverzwarende maatregelen worden getroffen, ook op lokaal niveau, waardoor de koopkracht verslechtert. Waar meer ruimte beschikbaar is wordt deze besteed aan werk, scholing, (stage)plaatsen voor jongeren of voor mensen die omscholen naar tekortsectoren of aan pensioen.'
- 3 Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) bracht op 16 juni een rapport uit: '*Naar een toekomst die werkt*'. Voor 2015 verwachtte Commissie Bakker een tekort op de arbeidsmarkt van 375.000 mensen, oplopend tot 700.000 in 2040. Het kabinet had deze commissie ingesteld nadat bleek dat in het kabinet een onoverbrugbare verdeeldheid heerste over een voorstel van minister Donner (SZW) over de herziening van het ontslagrecht.
- 4 <http://www.seo.nl/pagina/article/de-aiq-in-nederland-een-overzicht/>
- 5 CPB, Verzamelde bijlagen MEV 2020 met lange tijdreeksen (bijlage 1).
- 6 CBS d.d. 24-12-2019.
- 7 Zie de eindevaluatie van het cao-jaar 2019 van AWWN.
- 8 Artikel gepubliceerd in *Zeggenschap* december 2018 (Laurens Harteveld): '*Model van doorwerking staat onder druk*'.
- 9 De wetgever heeft dit in 1927 zo vorm gegeven om te voorkomen dat de werkgever vakbondsleden ontslaat en vervangt door niet-vakbondsleden.
- 10 CBS Statline: '*Buitenlandse zeggenschap bedrijven in Nederland*' d.d. 16-9-2019.

Cao is nog altijd hoeksteen in stelsel van arbeids- verhoudingen

Grietus Wiggers

De cao neemt in het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen nog altijd een belangrijke plaats in. Eind 2018 vallen er zo'n 5,5 miljoen werknemers onder een reguliere cao. Daarvan worden ruim 800.000 werknemers door avv gebonden. Om de ontwikkelingen op cao-gebied bij te houden wordt ook veel onderzoek gedaan. Vooral AWWN en het ministerie van SZW doen systematisch breed georiënteerd onderzoek naar de ontwikkeling van cao-afspraken.

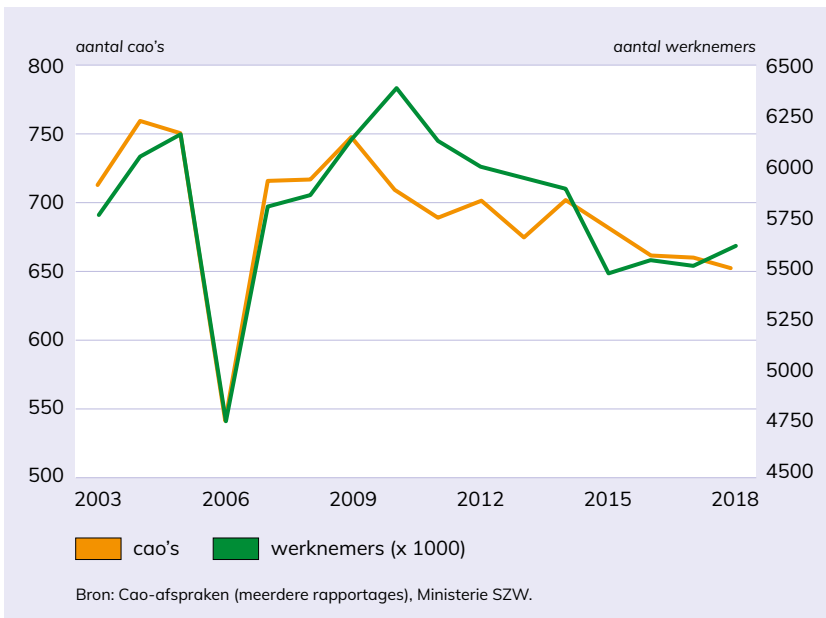
In het stelsel van arbeidsverhoudingen nemen de (reguliere) cao en het algemeen verbindend verklaren (avv) van (een deel van) bedrijfstak-cao's een belangrijke plaats in. Cao en avv dragen bij aan de ordening van de arbeidsmarkt; de werknemer heeft dankzij de cao zekerheid over de arbeidsvoorwaarden en de werkgever is gedurende de looptijd van de cao verzekerd

van arbeidsrust. Brug en Peer stellen in de bundel *Collectief geregeld* (1993): ‘De cao heeft zich de afgelopen honderd jaar zodanig ontwikkeld dat ze niet meer is weg te denken uit onze maatschappij’.¹ Tegelijkertijd wijzen ze ook op opvattingen van economen en politici over de nadelen van het avv’en van bepalingen van cao’s. We kunnen echter constateren dat cao en avv nog steeds bestaan, al is de discussie erover niet verstomd. Enerzijds blijkt uit onderzoek dat zowel werkgevers als werknemers in het algemeen tevreden zijn over het fenomeen cao/avv, anderzijds kan de vraag worden gesteld wat een verminderde organisatiegraad van (met name) werknemersorganisaties en veranderingen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld toename van flexibele arbeid en zzp’ers) betekenen voor het draagvlak van cao/avv. Dit draagvlak wordt ook aangetast als werkgevers besluiten om geen cao meer af te sluiten, maar om met een eigen personeelsvertegenwoordiging een arbeidsvoorwaardenregeling tot stand te brengen. Dit laatste komt overigens incidenteel voor, al kan de publiciteit rond de Jumbo-casus een andere indruk wekken. Omgekeerd (en ook incidenteel) als gevolg van de invoering van de WNRA per 1 januari 2020 zijn er ook veel overheids-cao’s tot stand gekomen.

Kwantitatieve aspecten van cao’s

In figuur 1 is te zien hoe het aantal reguliere cao’s en het aantal werknemers daaronder zich in de periode 2003-2018 heeft ontwikkeld. Het aantal cao’s ligt in 2006 ruim beneden het aantal in andere jaren. Onzekerheid over de precieze invulling van stelselwijzigingen op het terrein van de ziektekostenverzekeringen, arbeidsongeschiktheidsregelingen en vervroegde uittreding hebben bij cao-partijen geleid tot terughoudendheid in het afsluiten van een nieuwe cao. Dit geldt in zekere mate ook voor de jaren 2009-2010, 2010-2011 en 2011-2012

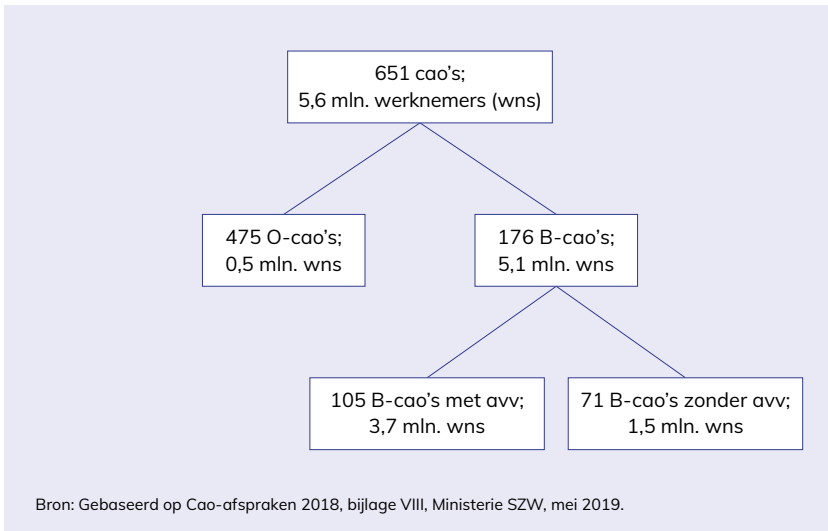
waarin als gevolg van de economische crisis en onderhandelingen over het pensioenstelsel de cao-onderhandelingen langer hebben geduurd. In 2017 ligt het aantal cao's en het aantal werknemers waarop een cao van toepassing is onder het aantal in de periode 2007-2009. In 2018 is het totale aantal cao's lager dan in het voorafgaande jaar, maar het aantal werknemers onder cao is circa 100.000 hoger. De aantrekkende werkgelegenheid zou hier een rol kunnen spelen.



Figuur 1. Aantal cao's en werknemers, 2003-2018

De reguliere cao's zijn te onderscheiden in ondernemings- en bedrijfstak-cao's (respectievelijk O-cao's en B-cao's). Figuur 2 laat de verdeling ultimo 2018 van cao's over beide type cao's zien (zowel naar aantal cao's als naar aantal werknemers). Er zijn meer ondernemings-cao's dan bedrijfstak-cao's, maar veel meer werknemers vallen onder de laatste groep. In verhou-

ding: ruim een kwart van de cao's is een bedrijfstak-cao, en ruim 90% van de werknemers waarop een cao van toepassing is, valt onder dit type cao. Bijna twee derde van de werknemers waarop een cao van toepassing is, valt onder een avv'de bedrijfstak-cao.



Figuur 2. Aantal reguliere cao's ultimo 2018

In tabel 1 staat de verdeling van het aantal cao's naar economische sectoren. Het blijkt dat de meeste cao's in de sector industrie voorkomen. In de landbouw en de bouwnijverheid komen cao's het minst vaak voor. Naar werknemersaantallen bezien springen de overige dienstverlening en de handel & horeca eruit, met ruim meer dan 1 miljoen werknemers onder een cao. De landbouwsector is het kleinst met iets meer dan 100.000 werknemers. Ondernemings-cao's komen vooral voor in de sectoren industrie, vervoer & communicatie en zakelijke dienstverlening. Bedrijfstak-cao's zijn dominant in de sectoren overige dienstverlening, bouwnijverheid en landbouw.

Economische sector	O-cao's		B-cao's zonder avv		B-cao's met avv		Totaal	
	cao's	wns	cao's	wns	cao's	wns	cao's	wns
	Landbouw	4	1.400	6	8.500	4	108.300	14
Industrie	225	101.000	16	150.000	24	476.700	265	727.700
Bouwnijverheid	4	4.500	5	5.100	6	260.200	15	269.800
Handel & horeca	38	47.800	9	218.500	29	1.022.800	76	1.289.100
Vervoer & communicatie	80	120.900	4	9.500	9	224.300	93	354.700
Zakelijke dienstverlening	81	156.400	11	124.800	11	428.300	103	709.500
Overige dienstverlening	44	49.800	34	950.700	14	1.146.000	92	2.146.500
Totaal	475	481.800	71	1.467.100	105	3.666.600	651	5.615.500

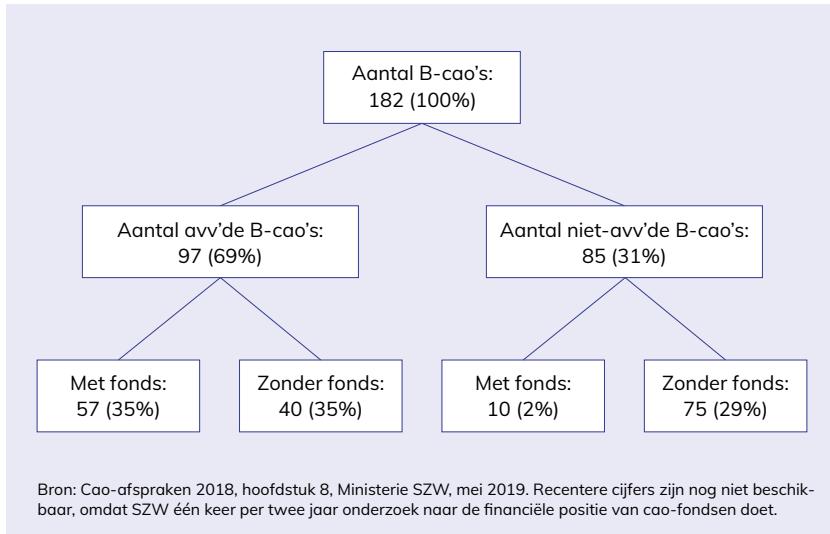
Bron: Gebaseerd op Cao-afspraken 2018, bijlage VIII, Ministerie SZW, mei 2019.

Tabel 1. Cao's en werknemers onder cao naar economische sectoren, ultimo 2018

Naast de reguliere cao's, die (onder meer) de arbeidsvoorwaarden tussen werkgever en werknemer regelen, zijn er de fonds-cao's die op bedrijfstakniveau activiteiten met een bedrijfs overstijgend belang regelen. Te denken valt aan de opleiding en ontwikkeling van werknemers, werkgelegenhedenprojecten die bij kunnen dragen aan de instroom van potentiële werknemers, handhavingsactiviteiten en voorlichting.²

Figuur 3 laat voor 2017 de verdeling van avv'de fondsen zien over al dan niet avv'de bedrijfstak-cao's.³ Het blijkt dat een minderheid van de bedrijfstak-cao's een avv'de fonds-cao kent (in totaal 67 van de 182 bedrijfstak-cao's). Deze fonds-cao's zijn van toepassing op ruim een derde van de werknemers onder een bedrijfstak-cao. Dit is wellicht lager dan verwacht, maar kan deels worden verklaard doordat niet aan alle avv'de bedrijfstak-cao's een fonds is verbonden.

den, en deels doordat ook niet alle bedrijfstak-cao's worden avv'd en aan de meeste van deze cao's evenmin een fonds is verbonden.



Figuur 3. Verdeling van cao-fondsen over bedrijfstak-cao's, aantal fondsen en percentage werknemers, 2017.

Onderzoek naar ontwikkeling arbeidsvoorwaarden

De cao is de resultante van overleg tussen werknemersorganisatie(s) en werkgevers (organisaties), en bevat voor werkgevers en werknemers die onder de cao vallen de voorwaarden die aan het verrichten van arbeid zijn verbonden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan lonen, toeslagen, arbeidstijden, scholingsmogelijkheden en verlof.

In wetgeving is al veel op het terrein van arbeidsvoorwaarden geregeld. Bijvoorbeeld het minimumloon, diverse verlofvormen in het kader van arbeid en zorg, en loondoorbetaling bij ziekte. Dat neemt niet weg dat het vaak om minimumbepalingen gaat. Cao-partijen zijn vrij om een eigen verdere invulling aan de arbeidsvoorwaarden te geven. Aansluitend bij de voorbeel-

den hierboven: in de meeste cao's zijn er loonschalen die boven het wettelijk minimumloon uitkomen, het aantal vakantiedagen ligt in de meeste cao's boven het minimumaantal dat in de wet is bepaald, en de loondoorbetaling bij ziekte ligt in de meeste cao's eveneens boven hetgeen wettelijk is geregeld.

Naast de onderwerpen waarvoor al wettelijk (minimum)normen zijn vastgelegd, zijn er ook onderwerpen die niet wettelijk zijn geregeld, maar waarvan cao-partijen het wel belangrijk vinden dat daarover afspraken in cao's worden vastgelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan duurzame inzetbaarheid (waaronder scholing en het generatiepact), flexibele beloningsvormen, en flexibele inzet van werknemers (eigen werknemers of tijdelijk ingehuurd werknemers).

In arbeidsvoorwaardennota's leggen centrale werkgevers- en werknemersorganisaties vast wat zij voor een komend cao-seizoen belangrijke thema's vinden. Maar in welke mate vindt dit ook zijn weerslag in cao's? Het ministerie van SZW is geïnteresseerd in de weerslag van wetswijzigingen in cao's. Maar ook in de mate waarin cao-partijen afspraken hebben gemaakt over niet-wettelijk geregelde onderwerpen. Is het voldoende of is aanvullend beleid nodig?

Bovenstaande vragen nodigen uit tot onderzoek om de stand van zaken en de ontwikkelingen met betrekking tot bepaalde thema's in cao's in beeld te brengen. Deels gebeurt dat op incidentele basis, bijvoorbeeld in het kader van een promotieonderzoek. Structureel zijn er echter een paar organisaties die aandacht aan de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden in cao's besteden.

De Nederlandse Vereniging voor Arbeidsverhoudingen (NvA) doet weliswaar geen eigen onderzoek, maar organiseert jaarlijks tegen de zomer een bijeenkomst waarin vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties hun visie geven op

de (voorlopige stand van zaken met betrekking tot de) realisatie van hun relevante thema's. Uiteraard zal hier (eigen) onderzoek aan ten grondslag liggen. Daarnaast heeft de NvA een website waarop onder meer onderzoek op het terrein van de arbeidsverhoudingen kan worden gepubliceerd.⁴

Het CBS richt zich wat onderzoek naar de arbeidsvoorwaarden in cao's betreft op de ontwikkeling van de contractlonen en publiceert daarover maandelijks op Statline.⁵

Van de sociale partners is het vooral de AWWN die periodiek informatie over de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden in cao's publiceert⁶. Resultaten zijn onder andere te vinden in de zogenoemde cao-kijker.⁷ Deze cao-kijker brengt de stand van zaken van het cao-seizoen in beeld, biedt inzicht in een aantal macro-economische cijfers (contractlonen, loonkosten, inflatie en koopkracht), en geeft ook inzicht in de afspraken in afzonderlijke cao's en in diverse economische sectoren. Hierbij wordt bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt in welke mate in de nieuw afgesloten cao's aandacht wordt besteed aan kwalitatieve speerpunten zoals inzetbaarheid, mobiliteit en flexibiliteit.

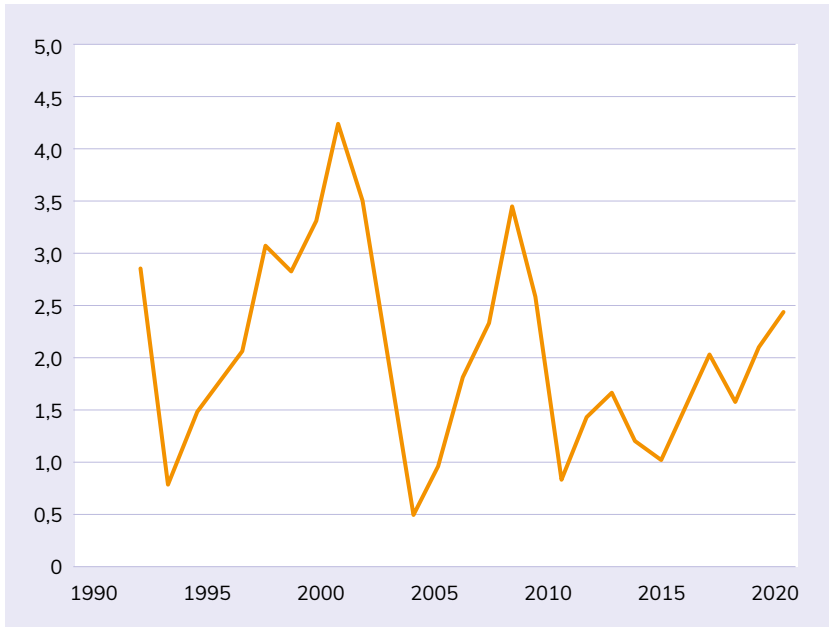
Tot slot voert ook het ministerie van SZW diverse cao-onderzoeken uit, die aansluiten bij thema's die voor SZW beleidsmatig relevant zijn. SZW heeft een afzonderlijke onderzoeksafdeling die deze onderzoeken uitvoert. De onderzoeksresultaten worden deels één keer per jaar gebundeld gepresenteerd in de 'rapportage Cao-afspraken'.⁸ Deze rapportage bevat de stand van zaken en ontwikkelingen met betrekking tot diverse thema's, zoals de contractloonontwikkeling, bovenwettelijke aanvullingen, laagste loonchalen en oudere werknemers. Daarnaast voert SZW ook thematisch onderzoek uit, al dan niet in de vorm van een monitor die gedurende meerdere jaren wordt uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de onderzoeken Arbeid en zorg, Preventie en (ziekte)verzuimaanpak, Leren en ontwikkelen (voorheen duurzame inzetbaarheid), en in-

terne/externe flexibiliteit. Rapporten worden ook op het platform arbeidsverhoudingen geplaatst, en de databestanden zijn terug te vinden op het open dataportaal van de Rijksoverheid.⁹

Eén van de belangrijkste thema's in cao-onderhandelingen is de contractloonontwikkeling. AWWN, CBS en SZW publiceren op gezette tijden hierover. De drie organisaties hanteren hierbij een eigen methodiek, die elk hun eigen waarde hebben. Maar door methodische verschillen zijn de cijfers die de ze publiceren niet goed vergelijkbaar. De methoden verschillen bijvoorbeeld in aantallen cao's die worden onderzocht, in het al dan niet wegen van de resultaten van de verschillende cao's met het bijbehorende aantal werknemers of de loonsom, en in het al dan niet meenemen van eenmalige uitkeringen en afspraken uit een vorig contract. Daarnaast is een belangrijk verschil dat het CBS terugkijkt (wat is de contractloonontwikkeling ten opzichte van een jaar geleden), de AWWN vooruitkijkt (wat is de trend in de akkoorden die de afgelopen maanden zijn afgesloten), en dat SZW rapporteert over de stand van zaken ultimo een kalenderjaar (wat is de contractloonontwikkeling in een kalenderjaar). Om dit kort toe te lichten:

- Het CBS publiceert de contractloonontwikkeling per 1 juli 2019 ten opzichte van 1 juli 2018 en houdt dus nog geen rekening met de contractloonafspraken die al voor een later moment in het jaar zijn gemaakt.
- De AWWN kijkt naar de loonontwikkeling in de nieuw afgesloten cao's, gecorrigeerd voor de looptijd van de cao's (het zogenoemde 12-maandsgemiddelde), waarbij afspraken uit eerdere cao's buiten beschouwing blijven.
- SZW geeft de ontwikkeling van de contractlonen weer op 31 december van een kalenderjaar ten opzichte van 31 december van het voorafgaande jaar, en neemt hierbij ook de afspraken mee die in vorige cao's zijn gemaakt, en die doorwerken in het betreffende kalenderjaar.

Figuur 4 laat het verloop van de jaarlijkse contractloonmutatie in de periode 1993-2019 volgens de SZW-methodiek zien.



Figuur 4. Contractloonmutatie 1993-2019

Noten

- 1 Zie *Collectief geregeld, uit de geschiedenis van de cao*, redactie Luuk Brug en Harry Peer, Amsterdam 1993, p. 11.
- 2 Hier is nog geen rekening gehouden met de opkomst van regelingen en fondsen die de verkorting van de duur van het 3e WW-jaar regelen.
- 3 Voor 2003 is eenzelfde analyse gemaakt. Uit die analyse blijkt eenzelfde verdeling als die voor 2017.
- 4 www.platformarbeidsverhoudingen.nl
- 5 www.opendata.cbs.nl/statline
- 6 De FNV heeft voor intern gebruik een eigen cao-databank, publicaties over eigen onderzoek zijn op de website van de FNV niet gevonden.
- 7 <https://cao-kijker.awvn.nl/>
- 8 Deze rapportages zijn terug te vinden op <https://www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/>
- 9 <https://data.overheid.nl/>

Evaluatie van experimenten in de medezeggenschap

Evert Smit, Frank Tros, Simone van Houten-Pilkes en Robbert van het Kaar

Vernieuwing van de medezeggenschap is er vooral op gericht om de participatie van de werkvloer te vergroten, zo blijkt uit recent onderzoek. Het betrekken van flexwerkers bij de medezeggenschap en meer invloed verwerven op de strategische besluitvorming van de organisatie spelen nauwelijks een rol bij alle experimenten.

In de medezeggenschap is er de laatste jaren veel belangstelling voor vernieuwing. Enerzijds worden regelmatig zorgen geuit over de stand van zaken in de medezeggenschap. Het gaat dan vaak om zaken als het gebrek aan deskundigheid en invloed van de ondernemingsraad, werkbelasting van OR-leden, de moeite die ondernemingsraden hebben om vacatures te vervullen, en communicatie met de achterban. Ook leeft de vraag in hoeverre de medezeggenschap de sterk groeiende flexibele schil in bedrijven en instellingen vertegenwoordigt. Anderzijds wordt volop

geëxperimenteerd met andere structuren en werkwijzen, die een antwoord moeten vormen op de gesignaleerde knelpunten. Met financiële steun van Instituut Gak hebben het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam en Basis & Beleid Organisatieadviseurs een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar deze ‘experimenten’ in medezeggenschapsvernieuwing.¹

In het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de experimenten in de medezeggenschap bij hebben gedragen aan:

- Verhoging van de betrokkenheid van de werkvloer bij de medezeggenschap.
- Inclusie van flexibel werkenden (uitzendkrachten, tijdelijke werknemers en zzp'ers) en jongeren.
- Meer invloed en betere interactie tussen bestuurder (of management) en OR.

Deze evaluatiecriteria hebben we verbonden aan de drie terreinen waarop de medezeggenschap inhoudelijk actief is, namelijk organisatieontwikkeling, belangenbehartiging en strategische besluitvorming.

Er is in eerste instantie een verkennende enquête uitgevoerd, waaraan 56 organisaties uit uiteenlopende sectoren hebben deelgenomen. Hieruit kwam het beeld naar voren dat er veel veranderingstrajecten van de medezeggenschap plaats vinden in de zorg, maar dat die ook in veel andere sectoren voorkomen. Op basis daarvan is een selectie gemaakt van dertien organisaties verdeeld over tien sectoren (waarvan drie in de zorg en twee in de gemeentelijke overheid), waar casestudies zijn uitgevoerd. Op 1 oktober 2019 (de dag dat de boeren hun medezeggenschap in het landbouwbeleid met tractoren en al kwamen opeisen op het Malieveld) zijn de resultaten gepresenteerd in het SER-gebouw in Den Haag.

Inzet van participanten bij organisatieontwikkeling

Het grootste aantal projecten (negen van de dertien) was inhoudelijk in hoofdzaak gericht op organisatieontwikkeling, doorgaans opgewekt door de trend van decentralisatie van organisatiestructuren. De vernieuwing van de medezeggenschap bestaat daarbij in vrijwel alle gevallen uit een vermindering van het aantal zetels in de ondernemingsraad, met een gelijktijdige toevoeging van niet in de OR gekozen medewerkers in de activiteiten van de medezeggenschap. Dit laatste in tal van uiteenlopende vormen en benamingen: van ‘participanten’ bij ABN AMRO, de ‘flexibele schil’ bij de Gemeente Hengelo, de ‘klankbordgroep’ bij Pantein tot de ‘locatiecommissies’ bij zaadveredelingsbedrijf RijkZwaan. Hoewel voor bestuurders besparing op medezeggenschapskosten soms wel bijkomend motief is bij het streven naar vernieuwing van de medezeggenschap, vinden dergelijke projecten doorgaans plaats met de afspraak van budgetneutraliteit. In meerdere cases is expliciet de afspraak gemaakt dat het veranderingstraject geen bezuinigingsoperatie betreft. Als het aantal zetels in de medezeggenschap wordt verminderd, gaat dat gepaard met extra faciliteiten voor tijdelijke participanten in OR-projecten.

Bedrijf	Branche	Werknemers	Typering/vernieuwing
ABN Amro	financiële dienstverlening	16.300	participantenmodel
Gemeente Haarlem	overheid	1.400	themagroepen
Gemeente Hengelo	overheid	730	flexibele schil van medewerkers voor de OR
Ikea	detailhandel	5.700	centralisatie medezeggenschap, versterking lokale medezeggenschap
Pantein	zorg	3.500	klankbordgroep
RijkZwaan	agrarisch	1.300	locatiecommissies, contactpersonen
Organisatie	zakelijke dienstverlening	100	sociocratische medezeggenschap
Zienn	welzijn	547	OR als regisseur van directe participatie
ZorgAccent	zorg	2.300	zelfsturing

De aanleiding om te komen tot vernieuwing was enerzijds ontevredenheid van de ondernemingsraden over het functioneren van de medezeggenschap, vaak aangeduid als 'te bureaucratisch' en de moeite die het kost om voldoende kandidaten te vinden voor de medezeggenschapsorganen. Door mensen op projectbasis te betrekken wordt er naar gestreefd een dynamischer werkwijze te ontwikkelen en wordt gehoopt de drempel voor deelname te verlagen en meer expertise uit de organisatie aan te boren. Dit kunnen we zien als de *pull-factor* voor medezeggenschapsvernieuwing. Anderzijds blijkt de aanleiding vaak de verandering van de organisatie zelf te zijn, een *push-factor* dus. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is ZorgAccent. Deze zorginstelling had het roer radicaal omgegooid door het concept van zelfsturing te omarmen. Er werden zelfsturende teams geïntroduceerd en de organisatie besloot een middenlaag te schrappen. De OR ondersteunde dit veranderingsproces van harte en besloot ook zelf als zelfsturend team te gaan opereren. Meer in het algemeen is dit de bevestiging van een veel gedane constatering, dat de medezeggenschap een afspiegeling is van de onderneming waar het deel van uitmaakt.

In de meeste gevallen is er daadwerkelijk sprake van een grote betrokkenheid van de werkvloer. Maar er komt ook een aantal dilemma's naar voren. Het eerste is dat van directe vertegenwoordiging van een deelbelang versus het algemeen belang van de organisatie. Dit treedt vooral op als de participanten in een projectgroep een bepaalde afdeling vertegenwoordigen. De OR dient een inhoudelijke afweging te maken; dat kan in alle redelijkheid niet van een projectgroep worden verlangd. Een tweede dilemma, dat hiermee sterk samenhangt, is dat tussen regie op inhoud en regie op proces. Een participatieve werkwijze ontslaat de OR niet van zijn taak om ook op in-

houd regie te voeren. Het risico is dat er wel veel ‘meegepraat’ wordt, maar dat er geen sprake is van ‘meebeslissen’, wat toch het doel is van de medezeggenschap. Een derde dilemma is dat tussen vernieuwing en continuïteit. Veel van de gekozen modellen vergen veel energie van de deelnemers en vergen voortdurend onderhoud, terwijl het aantal OR-leden is verminderd. Dit is uiteraard geen oplossing voor het knelpunt van overbelasting. De vernieuwingsprojecten zijn vaak afhankelijk van enkele kartrekkers, die bij vernieuwing van de samenstelling van de OR (wat eigen is aan het instituut) ineens weg kunnen zijn. Hetzelfde geldt over de wisseling van bestuurder, die van grote invloed kan zijn op het overleg. Er zal met andere woorden een bepaalde mate van structuur en stabiliteit moeten worden ingebouwd. Tot slot is het van groot belang gebleken om goede afspraken te maken over de rechten en bevoegdheden van de participanten, variërend van beschikbaarheid van uren (en compensatie van de betrokken afdeling), tot geheimhouding en rechtsbescherming. Niet-gekozen OR-leden zijn immers vaak niet goed op de hoogte van de rol en positie van de OR in de onderneming en dienen bij aanvang van deelname goed ‘gebrieft’ te worden.

Vernieuwing van medezeggenschap en belangenbehartiging

Bij twee casestudies was de belangenbehartiging van medewerkers het belangrijkste inhoudelijke terrein waar de medezeggenschap zich mee bezighield. IBM CIC kent een zeer jong hoogopgeleid personeelsbestand, met veel werknemers met een dienstverband voor bepaalde tijd en een groot verloop. De OR heeft zich, net als de werkwijze van de onderneming zelf, sterk projectmatige georganiseerd met een participantennetwerk. Om de vele medewerkers met een kort dienstverband een stem

te geven zijn in het reglement de termijnen voor actief en passief kiesrecht korter gemaakt dan de regels van de WOR voorschrijven. Er bleek bij de medewerkers veel interesse om te participeren in projecten rond arbeidsvoorwaarden (waaronder een benchmarkstudie), met name door de afwezigheid van een cao en een pensioenregeling.

De belangrijkste vernieuwing van de medezeggenschap bij de (anonieme) organisatie in de publieke sector betreft de deelname van de zeer grote groep zzp'ers aan de medezeggenschap. Dit heeft geleid tot actief kiesrecht voor zzp'ers bij de OR-verkiezingen in 2017 en een streven naar passief kiesrecht in 2020. De zzp'ers gaat het vooral om betere contractvoorwaarden en tarieven.

Bedrijf	Branche	Werk-	
		nemers	Typering/vernieuwing
IBM CIC	ict	275	netwerkende OR, verkorting toegangs-termijnen OR
Organisatie	publieke sector	600	inclusie van zzp'ers in de medezeggenschap

Het belangrijkste dilemma betreft de beperkte positie van de OR op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De OR van IBM CIC kan op basis van een benchmark voorstellen doen voor arbeidsvoorwaarden, maar kan op basis van de WOR niet echt over salarissen onderhandelen. De bestuurder van de organisatie in de publieke sector staat open voor deelname van zzp'ers, maar ziet als risico dat er een onderhandelingsplatform bijkomt. Hij wil de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden aan één tafel doen, de cao-tafel met de vakbonden. Het enthousiasme dat opgewekt is door deze vernieuwingsprojecten van de medezeggenschap kan zo dus een domper krijgen door gefnuikte verwachtingen.²

Vernieuwing van medezeggenschap en strategische besluitvorming

Een aantal jaren geleden was er veel belangstelling voor ‘proactieve medezeggenschap’, dat met name gericht was op vroegtijdige inschakeling van de OR bij organisatieverandering, opdat die meer invloed kan uitoefenen. In dit onderzoek kwamen projecten die tot doel hadden om de invloed van de OR op strategische besluitvorming te versterken nauwelijks voor. De OR van Scalda vond dat hij te weinig contact en overleg had met Raad van Toezicht over de strategie. Hierdoor werd terugvallen op formele regels en procedures, zonder inhoudelijke dialoog. Na nieuwe afspraken over de rol van de OR bij benoeming van leden van de Raad van Toezicht en personele wisselingen is de dialoog sterk verbeterd. Bij Heijmans was de directe aanleiding voor de vernieuwing van de medezeggenschap het feit dat de besluitvorming aan de kant van de bestuurder van de divisies centraliseerde naar de Raad van Bestuur. De ondernemingsraden van de divisies werden opgeheven; de COR werd een OR, met ondersteuning van vaste en tijdelijke projectgroepen met deelname van participanten.

Bedrijf	Branche	Werknemers	Typering/vernieuwing
ROC Scalda	onderwijs	900	nauwe samenwerking OR, CvB en RvT
Heijmans	bouw	4.550	centralisatie van medezeggenschap

Ook bij deze vernieuwingsprojecten komen dilemma's naar voren. In de eerste plaats vergt het veel van de kennis en competenties van de OR-leden. We zien dan ook wel dat er bij het rekruteringsproces kwalitatieve eisen aan de kandidaten worden gesteld. Dat kan leiden (zoals in het geval van Heijmans) tot oververtegenwoordiging van hoog opgeleid (kantoor)per-

soneel in de OR. Tegelijkertijd is de OR een democratisch orgaan dat een representatieve afspiegeling moet zijn van het personeelsbestand. Ten tweede is uiteraard ook bij strategische besluitvorming het verschil tussen meepraten en meebeslissen van belang. Kan de OR voldoende distantie creëren en kritisch genoeg blijven als tegenwicht tegenover het bestuur van de onderneming? Tot slot dreigt het gevaar dat de OR 'los' raakt van de werkvloer en de rol van belangenbehartiger ondersneeuwt.

Speerpunten van vernieuwing

Als we de speerpunten van ons onderzoek langslopen, zien we dat de belangrijkste veranderingen in de dertien cases gericht waren op het vergroten van de betrokkenheid van de achterban en van de werkvloer. Daarmee werden in veel gevallen nieuwe mensen actief in de medezeggenschap, zij het in een andere, veel lossere vorm. Onder de nieuwe deelnemers vielen ook veel jongere werknemers, hoewel dit vrijwel nergens als expliciet doel van de ingezette vernieuwingen was gesteld. In hoofdlijnen ging het om de volgende elementen:

- Deelname van niet-OR-leden in het medezeggenschapsproces, door middel van zogenoemde 'participanten', die participeren in tijdelijke projectgroepen van de OR.
- Hantering van een veel meer projectmatige werkwijze, waarbij bijvoorbeeld instemmings- en adviesaanvragen niet in plenaire OR-vergadering worden besproken, maar door projectgroepen of tijdelijke commissies worden behandeld (en feitelijk als preadvies worden ingebracht in de OR).
- Vergrote aandacht van de OR voor *directe* participatie, waarbij de OR optreedt als procesbewaker en soms als regisseur voor het betrekken van medewerkers door het management bij de beleidsuitvoering.

- Intensievere communicatie met de achterban, zowel als bijkomend effect van de hierboven vermelde elementen, als rechtstreeks, bijvoorbeeld door de instelling van ‘locatiecommissies’ of het regelmatig uitvoeren van digitale ‘panels’.

Inclusie van flexkrachten – ons tweede speerpunt – speelde vrijwel geen rol. Het referentiekader van de meeste ondernemingsraden is primair dat van werknemers in vaste dienst van de onderneming. In slechts twee cases speelde het wél een expliciete rol. Namelijk bij de organisatie in de publieke sector, waar de enorme groep zzp’ers zich een positie probeert te verwerven in de medezeggenschap. En bij IBM CIC, waar het de omvangrijke groep werknemers met een contract voor bepaalde tijd betreft.

Effectievere invloed op de strategische besluitvorming van de onderneming – het derde speerpunt van het onderzoek – heeft in de meeste vernieuwingsprojecten nauwelijks een rol gespeeld. Het werd doorgaans niet als zodanig in de doelstellingen van veranderingstrajecten vermeld. Wel was er in veel van de vernieuwingsprojecten een accentverschuiving van procedure naar proces. De oude (‘klassieke’) werkwijze werd daarbij vaak aangeduid als ‘te formeel’, of ‘bureaucratisch’. De projectmatige werkwijze van toegevoegde (deskundige) participanten met een OR van kleinere omvang wordt als dynamischer en efficiënter ervaren. De inhoudelijke dialoog kan daardoor worden verbeterd.

Betekenis voor de medezeggenschap en de arbeidsverhoudingen

De cases laten interessante voorbeelden van verbetering van medezeggenschap zien. Voor velen is de vernieuwing een bron van inspiratie, met al zijn enthousiasme, resultaten en tekort-

komingen. Duidelijk is dat er geen blauwdrukken bestaan voor passende medezeggenschap; dat verschilt per organisatie. Er zit duidelijk beweging in de medezeggenschap. Ondernemingsraden proberen – soms samen met bestuurders – wat aan knelpunten te doen. En niet zelden met succes: er lijkt sprake van groter draagvlak en enthousiasme bij de betrokken organisaties. Tegelijk moet de omvang van de veranderingen ook niet worden overdreven; het zijn vaak niet zo heel schokkende dingen die worden bedacht, maar vooral praktische verbeteringen om knelpunten op te lossen.

Een van de speerpunten van de SER is vergroting van de betrokkenheid van flexwerkers bij de medezeggenschap³. Tot op heden blijkt echter het betrekken van flexkrachten, die in veel organisaties een steeds groter aandeel van ‘de werkzame personen binnen de onderneming’ uitmaken nog steeds een brug te ver. Een belangrijk bijeffect is dat dit in sterke mate doorwerkt op de betrokkenheid van jongeren, die bovengemiddeld vaak een flexibel contract hebben. Er is een reëel risico dat de reikwijdte van vernieuwingsprojecten beperkt blijft tot ‘de klassieke werknemer’, en dat de ‘outsiders’ buiten beeld blijven. De OR stelt zich in veel gevallen nog steeds op als een vertegenwoordiger van de ‘insiders’ op de arbeidsmarkt en niet als een hoeder van de ‘bedrijfsgemeenschap’.

Kleinere ondernemingsraden kunnen slagvaardiger en effectiever werken, zeker in combinatie met een projectmatige werkwijze en het betrekken van niet in de OR gekozen participanten. Deze ‘verdunning’ van de medezeggenschap (minder medezeggenschapsorganen en minder leden in die organen) draagt echter niet bij aan de oplossing van het knelpunt van overbelasting van de OR. Bovendien vragen de nieuw ingevoerde werkgroe-

pen, commissies en projectgroepen om regisserende capaciteit van de OR. Aan het instituut OR is eigen dat er personele wisselingen zijn, met risico's voor de continuïteit. De nieuwe projectgewijze structuren met niet-verkozen medezeggenschapsparticipanten brengen per definitie het risico van discontinuïteit met zich mee. Daarnaast zal er voor moeten worden gezorgd dat de faciliteiten en rechten van de participanten goed geborgd zijn.

Er zit nog een tweede probleem bij de geconstateerde 'trade-off' tussen vertegenwoordigende medezeggenschap van de OR enerzijds en de deelname van niet-verkozen, tijdelijke participanten in de medezeggenschap anderzijds. Minder gekozen OR-leden betekent een vermindering van de democratische legitimatie van de medezeggenschap. Risico is dat OR zich 'loszingt' van het bedrijf en in een isolement terechtkomt. In het geval van Heijmans (4.500 werknemers) is er alleen een OR op concernniveau, zonder medezeggenschapsorganen in de divisies, vestigingen of werkmaatschappijen. Bovendien is er de representativiteitsvraag: zijn de verschillende groepen van de in de onderneming werkzame personen nog wel vertegenwoordigd op het niveau waar de belangrijke (strategische) beslissingen worden genomen?

Hoewel er in sommige gevallen wel eens gerept werd over het feit dat de WOR 'te bureaucratisch' zou zijn, bleek de wet nauwelijks een knelpunt. Met uitzondering van de organisatie waar een sociocratisch model wordt gehanteerd vonden de vernieuwingen allemaal plaats binnen het kader van de WOR, zonder dat deze als beklemmend keurslijf werd ervaren. Bij ZorgAccent werd de verplichting tot het kiezen van een voorzitter genoemd, maar kwam tegelijk uit de eigen evaluatie naar voren dat het ontbreken van een voorzitter in het zelfsturende OR-team de

besluitvaardigheid niet ten goede kwam. Kortom, over het geheel genomen blijkt de WOR voldoende flexibel om op allerlei vlakken te experimenteren en te vernieuwen.

Tot slot een laatste constatering, over de vrijwel volledige afwezigheid van de vakbonden. Deze hebben in verreweg de meeste van de geanalyseerde vernieuwingsprojecten geen rol gespeeld, noch in positieve zin, noch in negatieve zin. Het is een illustratie van de steeds verdere verwijdering tussen medezeggenschap en vakbeweging en van de steeds zwakkere positie van de bonden op de werkvloer. Nog steeds zijn er veel vakbondsleden actief in de ondernemingsraden, maar die lijken daar vooral met de ‘OR-pet’ op te opereren. De kracht van de medezeggenschap is vaak afhankelijk van de ‘schaduw’ van de positie van de vakbeweging in een bedrijf of sector. Voor een evenwichtig systeem van arbeidsverhoudingen op alle niveaus zou het wenselijk zijn dat er op het niveau van de onderneming nauwe(re) relaties zijn tussen de natuurlijke bondgenoten OR en vakbond.

Noten

- 1 Frank Tros, Evert Smit, Simone van Houten-Pilkes en Robbert van het Kaar, *Experimenteren in medezeggenschap*, Amsterdam, 2019. Dit rapport is samen met een daaraan gerelateerde internettool te downloaden op de website van het GAK, www.instituutgak.nl.
- 2 Cases waarbij arbeidsvoorwaardenregelingen (avr) door de OR zijn afgesloten, hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat het geen initiatieven zijn om de medezeggenschap in de bedrijven te verbeteren.
- 3 *Visie CBM op het thema flexwerkers en medezeggenschap*, maart 2017.

Sociale dialoog in België en Nederland

Valeria Pulignano, Frank Hendrickx en
Marc van der Meer

Het Belgische en Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen zijn redelijk vergelijkbaar. Hoewel in Nederland meer dan in België het aloude loonvraagstuk relatief naar de achtergrond is verdrongen, eisen in beide landen de herziening van de sociale zekerheid (inclusief de pensioenen), de flexibilisering van de arbeid en het klimaatvraagstuk de aandacht op.

De arbeidsverhoudingen in de buurlanden Nederland en België zijn sterk vergelijkbaar, op een klein maar belangrijk verschil na, zo stelde Albert Mok in het openingsartikel van het nieuwe Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken in 1983. In België hebben de vakbonden door hun deelname in het Gentse systeem van de sociale verzekeringen een sterke organisatiegraad en daardoor een stevige voet aan de grond gekregen op de werkvloer van bedrijven en instellingen. In Nederland ontbreekt die positie als gevolg van het historisch compromis van de vakbonden en werkgevers met de overheid; er is voor de vakbonden wél een

rol op nationaal niveau maar de bedrijfsorganisatie is primair het domein van de werkgever.

Op nationaal niveau hebben de sociale partners in beide landen een relatief sterke positie. Bij een recente uitwisseling (op de Katholieke Universiteit Leuven in september 2018) van de top van de Belgische en Nederlandse Verenigingen van Arbeidsverhoudingen stelden de aanwezige Vlaamse en Nederlandse vertegenwoordigers dat het in de overlegeconomie al decennia lang hard werken is om problemen op te lossen en ook om een gezamenlijk antwoord te vinden op nieuwe uitdagingen.

Sociale dialoog in de naoorlogse periode

In België en Nederland hebben de nationale overheden in de naoorlogse periode vaak hun toevlucht genomen tot tripartite overeenkomsten met sociale partners, die doorgaans ook doorwerking kregen in sectoren en bedrijven. In België startte het 'project gericht op solidariteit' met sociaal overleg in de de tripartite Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (opgericht in 1948) en de bipartite Nationale Arbeidsraad (1952). Het resultaat van dit overleg krijgt door de structuur van collectieve loonvorming zijn vertakking naar alle sectoren van de economie en toepassingen in de diverse regio's. Nederland kent een vergelijkbare ontwikkeling met de oprichting van de bipartite Stichting van de Arbeid (1945) en de tripartite Sociaal-Economische Raad in 1950. In beide landen is de basisstructuur en de onderliggende wetgeving van het overleg niet gewijzigd. In België wordt 98% van de werkenden in loondienst gedekt door de cao, in Nederland is dat ongeveer 80%, een percentage dat al relatief lange tijd stabiel is.

Deze vorm van overleg heeft andere kenmerken dan een politiek stelsel van unilaterale overheidssturing of een maatschappelijk

systeem van volledige en open marktconcurrentie. Het overlegmodel in de lage landen is eerder te zien als een vorm van geïnstitutionaliseerde dialoog en uitwisseling tussen overheid en maatschappelijke organisaties die vruchtbaar was in de wederopbouw in de naoorlogse periode en hielp de sociale zekerheid eerst te besturen en later te hervormen toen de economische structuur daarom vroeg.

Natuurlijk was het evenwicht soms instabiel. Het gaat immers om een sociaal compromis dat een weerspiegeling vormt van een historisch gegroeid evenwicht tussen klassenverhoudingen, waarbij de overheid een deel van de publieke ruimte deelt met maatschappelijke actoren. In dit compromis strijden de positie van de nationale vakbeweging, de centrale werkgeverskoepels en de nationale overheden om voorrang bij het bepalen van het sociale en economische beleid. In de eerste naoorlogse decennia was deze vorm van overleg een institutioneel antwoord op enerzijds het vrije Amerikaanse productiesysteem en anderzijds een alternatief voor het sociaaleconomisch model in Oost-Europa dat – hoe geperverteerd en repressief ook – de Westerse kapitalistische productiewijze steeds uitdaagde. Het is niet voor niets dat Roger Blanpain en Wil Albeda elkaar met regelmaat wisten te vinden in hun visie op de sociaaleconomische besturing van België respectievelijk Nederland.

Erosie van de institutionele voorwaarden van het sociaal overleg nu

De sociale dialoog kan alleen functioneren als de betrokken organisaties voldoende gezag hebben en de afspraken als legitiem worden beschouwd. De afgelopen periode zijn de voorwaarden die het naoorlogse sociale compromis in stand hielden geleidelijk aan veranderd. Dat geldt voor zowel werkgevers als werknemers die een antwoord moeten vinden op de mondialisering van

de economie met internationaal opererende ondernemingen en handelsnetwerken die veel verder reiken dan de landsgrenzen, en ook die van de Europese eenheidsmarkt. Nationale bedrijfsbeslissingen worden niet zelden genomen in de hoofdkwartieren van internationale concerns, waar andere belangen tellen dan die in het nationale midden- en kleinbedrijf. Deze mondialisering heeft vele gezichten en kenmerken. In de basis gaat het erom dat internationale goederenstromen, zoals ruwe materialen, nijverheidsproducten, maar ook de arbeidsmarkt, in dynamiek ingehaald zijn door een sterk verweven internationaal opererende kapitaalmarkt. De liberalisering van de financiële markten heeft een reeks financiële producten voortgebracht – zoals hedge funds, private equity, leveraged buyouts, kredietderivaten – waardoor sommige bedrijven geldelijk gewin kunnen genereren zonder goederen te produceren in de traditionele zin. Andere bedrijven worden zelf getransformeerd in handelswaar of goederen die steeds vaker gekocht en verkocht worden. Deze nieuwe waardebron brengt nieuwe vormen van onzekerheid met zich mee: voor steeds meer werknemers (en hun vakbonden) in bedrijven is het soms niet langer duidelijk wie eigenlijk de werkgever is. Dit fenomeen doet ook opgeld in de opkomst van een platformeconomie, waarin transacties via online platforms worden afgehandeld en waarin individuele microaanbieders – en niet langer multinationals – een cruciale rol spelen bij het bedienen van klanten over de hele wereld (Lehdonvirta et al., 2018).

De positie van de actoren is daardoor sterk veranderd. Werkgevers moeten niet zelden gehoorzamen aan internationale opdrachtgevers, bedrijfseigenaren of hoofdkwartieren, waarbij de overheid de scherven moet opvegen als het mis gaat. Een goed voorbeeld is het bankroet van Fortis na de val van Lehman Brothers in 2008. Een jaar eerder nog kocht Fortis met Royal Bank of Scotland en Banco Santander de Nederlandse ABN AMRO

Bank. In 2008 moest de overheid ingrijpen en werden de Belgische en Nederlandse bankdelen weer uit elkaar gehaald en genationaliseerd.

Deze veranderende economische omgeving heeft veel gevolgen voor de vakbeweging die een antwoord moet vinden op de sterke diversiteit op de arbeidsmarkt, met verschil naar opleidingsniveau en contractvorm. Daarbij kan worden vastgesteld dat de vakbonden in België sterker georganiseerd zijn dan in Nederland (52% om 18%) met als resultaat dat de flexibilisering van de arbeid, ook in de ogen van de bonden zelf, meer gereguleerd is in België dan in Nederland, de werktijden doorgaans wat korter zijn en de lonen in België meestal iets hoger zijn dan in Nederland. Er wordt wel gesteld dat het Belgische arbeidsrecht heel rigide is, maar zo rechtlijnig is dat niet. Kenmerkend voor België is de hoge mate aan interne flexibiliteit. In het raam van de arbeidstijdenregelingen worden heel wat flexibele regelingen toegelaten, zoals het berekenen van het gemiddelde arbeidsrecht over een lange periode, zelfs een volledig jaar. Minder evident is het sleutelen aan de externe flexibiliteit. Zo is het in België moeilijk om aan het ontslagrecht te raken. Het Eenheidsstatuut van 26 december 2013 bracht niet echt een fundamenteel andere visie op het ontslagrecht, behalve dat de motivering en kennelijke onredelijkheidstoets van het ontslag werd ingevoerd.¹ Weliswaar zijn de opzeggingstermijnen met het eenheidsstatuut sterk teruggebracht. Externe flexibiliteit wordt verder ook aangesproken via tijdelijke arbeid, hoewel de wetgeving inzake uitzendarbeid niet erg soepel is en vrij complex.

In België speelt bovendien een ander vraagstuk, namelijk de vraag hoe 'blauwe' en 'witte boorden'-arbeid onder één wettelijke noemer te brengen. In het Eenheidsstatuut werd een

belangrijke stap gezet in de richting van het opheffen van het onderscheid tussen arbeiders en bedienden. De wet is het resultaat van intense onderhandelingen met de sociale partners en is gebaseerd op een door de (toenmalige) minister van Werk uitgewerkt compromisvoorstel. De Wet Eenheidsstatuut heeft grotendeels de bedoeling om de Arbeidsovereenkomstenwet te wijzigen in haar bepalingen betreffende de opzeggingstermijnen en de carenzdag (de eerste dag van ziekte werd niet betaald aan een arbeider).

Het parcours dat werd afgelegd om tot deze Eenheidswet te komen was lang en hobbelig, nadat eerder al ettelijke pogingen waren gedaan om de ongrondwettigheid van het onderscheid op te heffen. Op 7 juli 2011 gaf het Grondwettelijk Hof aan de wetgever een strakke deadline. Het Hof bevestigde zijn standpunt dat de wetgever, door het onderscheid tussen arbeiders en bedienden te doen steunen op de voornamelijk manuele dan wel intellectuele aard van het werk, verschillen in behandeling heeft ingevoerd op grond van een criterium dat de invoering ervan in 1993 bezwaarlijk objectief en redelijk had kunnen verantwoorden. Die vaststelling gaat volgens het Hof tevens in 2011 op, met name voor de verschillen in behandeling op het vlak van de duur van de opzegging en de carenzdag. Deze verschillen zijn bijgevolg in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.² Het rechtszekerheidsbeginsel bewoog het Grondwettelijk Hof er evenwel toe om de wetgever nog een laatste termijn te gunnen om wetgevend op te treden. Tijdens een overgangsfase die uiterlijk een einde nam op 8 juli 2013 zouden de gevolgen van de ongrondwettige wetsbepalingen gehandhaafd blijven.

De Wet Eenheidsstatuut trad pas in werking op 1 januari 2014, en aldus was de wetgever te laat in het licht van de opgelegde deadline van het Grondwettelijk Hof. Bovendien behoudt de wet in de overgangsbepalingen het onderscheid tussen arbeiders

en bedienden voor wat de bepaling van de opzeggingstermijnen betreft. Ook is nog een aantal onderscheiden gehandhaafd, bijvoorbeeld aangaande de collectieve vertegenwoordiging van werknemers in de onderneming via overlegorganen.

In beide landen is ook sprake van een herconfiguratie van de rol van de overheid, met in België de bijzondere uitdaging van het verbinden van het Franse en Vlaamse taalgebied met zijn eigen bestuurscultuur. De laatste federale verkiezingsuitslagen toonden opnieuw grote regionale verschillen. Gebaseerd op deze verschillen suggereren sommige politici dat het federale beleid geen enkele regio van België op zijn wensen en noden bedient en daarom dat op het Belgische federale niveau een kleine – geografisch afgebakende – minderheid van de bevolking volstaat om nieuw beleid tegen te houden. Het resultaat is beleidsimmobilisme op federaal vlak (zie Jennes 2019).

Onderliggend aan deze ingegraven posities is het denken over de positie van de overheid in het arbeidsbestel. In het naoorlogse compromis schiep de wetgeving een web van individuele arbeidsrechten, die bovendien de vertegenwoordiging van werknemersbelangen door vakbonden en ondernemingsraden bevorderde. De redenering startte en eindigde bij de overheid. Het op Keynesiaanse schoen geleeste macro-economische beleid leidde tot bijna volledige werkgelegenheid (meer voor mannen dan voor vrouwen). Overheden werden zelf de belangrijkste werkgevers, die zich in de regel inspannen voor goede arbeidsomstandigheden. In de laatste decennia nemen overheden binnen het beleidsdomein van de EU steeds vaker hun toevlucht tot een unilaterale beleidsopstelling, gericht op het ruimte bieden aan marktwerking ('rolling back the state') en het beperken van de sociale bescherming alleen ten dienste van het versterken van de arbeidsproductiviteit en de concurrentiepositie. In meer

of mindere mate hebben alle nationale overheden in Europa hun financiële begrotingen aangepast en een beleid van begrotingsconsolidatie doorgevoerd, met een beperking van de sociale uitgaven en publieke werkgelegenheid (Vaughan-Whitehead, 2013). Deze verschuiving vond bovendien in een relatief kort tijdsbestek plaats, onder druk van de internationale financiële markten en instellingen in de naweeën van de internationale kredietcrisis.

De sociale dialoog na de kredietcrisis

Alles overziend is als gevolg van een gebrek aan middelen en een strakke hervormingsplanning de mogelijkheid op een vruchtbare sociale dialoog en politieke uitwisseling afgenomen, tenzij de overheid niet sterk genoeg is zelfstandig beleid te voeren en maatschappelijke partijen nodig heeft om resultaten te boeken. En precies dat laatste geldt ook voor de lage landen. Er is geen twijfel dat de internationale kredietcrisis het centraal overleg van België en Nederland sterk op de proef heeft gesteld. De traditionele routines van overleg zijn allemaal aan revisie onderhevig geweest. Nochtans is de structuur van het overleg gehandhaafd en zijn er resultaten behaald die zich internationaal gezien positief laten evalueren.

Wat opvalt in België is dat de laatste tien jaar de inzet voor loon en productiviteitsafspraken doorgang heeft gekregen, terwijl in Nederland alleen in 2008 en 2009 nog centrale afspraken over de loonvorming zijn bereikt toen als gevolg van de internationale kredietcrisis de export en de arbeidsproductiviteit terugliepen. Deze vorm van looncoördinatie heeft in Nederland nadien geen navolging meer heeft gekregen; sterker nog de loonnorm van de vakbeweging en de werkgevers zijn steeds sterker uit elkaar gaan lopen (Hemerijck en van der Meer, 2019; Harteveld deze bundel).

In België is nog immer sprake van geleide loonpolitiek om te voorkomen dat bedrijven zich internationaal uit de markt prijzen. In de periode van 1976 tot 1986 waren er geen akkoorden, daarna is de centrale coördinatie hersteld, met uitzondering van 1996 en 2005 toen geen overeenstemming kon worden bereikt. De vrije loonvorming van de sociale partners dient met een aantal grenzen rekening te houden. Op grond van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ bestaat er een mechanisme waarbij elke twee jaar een (maximale) marge voor de ontwikkeling van de loonkosten in het land wordt vastgelegd, rekening houdend met de evolutie van de loonkosten in de buurlanden (Duitsland, Frankrijk, Nederland). De sociale partners leggen in principe de ‘loonnorm’ over de loonstijging en productiviteitsontwikkeling vast, maar zij doen dit binnen de procedures en marges van de wet. De zogenoemde groep van tien (vakbonden en werkgevers in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) sluit deze ‘programmatie- of kaderakkoorden’ over de loonstijging, lastenvermindering en sociale uitkeringen af, meestal voor een periode van twee jaar. De bekrachtiging daarvan in een ministerieel besluit maakt de afspraken afdwingbaar. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1997-1998, toen de sociale partners geen akkoord wisten te bereiken en de regering de geadviseerde norm overnam. Deze akkoorden moeten steeds een ‘vertaling’ (Nederland: ‘doorwerking’) krijgen in de cao’s op bedrijfstak- en ondernemingsniveau.

Net als in Nederland leidde de kredietcrisis van 2008 tot een uitzonderingssituatie. Op 22 oktober 2008 werd een Interprofessioneel Akkoord afgesloten voor de periode 2009-2010, bedoeld om het vertrouwen te herstellen. Dit is analoog aan de Nederlandse loonakkoorden van najaar 2008 en voorjaar 2009

en ook het Mondriaan-akkoord van april 2013, die werden gesloten om de politieke verhoudingen te stabiliseren. In België is de overheid sinds 2015 meer gaan interveniëren in het loonoverleg, bijvoorbeeld door een maximale marge van loonkostenontwikkeling vast te leggen. In 2015 werd de loongroei op 0% vastgesteld en in 2016 op 0,5% van de 'brutoloonmassa'. In 2017-2018 bedroeg de maximale marge 1,1%.³ Voor het jaar 2019-2020 liepen de besprekingen over een nationaal akkoord vast en werd de loonnorm via een Koninklijk Besluit vastgelegd op 1,1%.

Afgezien van de centrale loonstijging heeft het overleg betrekking op een grote variatie aan thema's: ontwikkeling van de werkgelegenheid, de arbeidsomstandigheden, werkdruk, vrouwenarbeid, internationalisering van de economie. In december 2005 werd een 'generatiepact' afgesproken, gericht op het terugdringen van het brugpensioen (vroegpensioen in het Nederlands) en een versterking van de investeringen in permanente educatie (de totale opleidingsinspanningen dienen 1,9% te bedragen van de gezamenlijke 'loonmassa' van alle ondernemingen).

De pensioenen zijn al lang voorwerp van debat in België. Onder meer in het licht van de vergrijzing, de lage participatiegraad van ouderen, en het feit dat België werkt met een repartitiesysteem (huidige werknemers betalen voor de huidige gepensioneerden) is het verhogen van de pensioenleeftijd op de agenda gekomen. Men besliste tot het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar tot 67 jaar in 2030 (dus in een langzamer ritme dan in Nederland). Tegelijkertijd wordt het zogenaamde brugpensioen (vervroegde uittreding in het kader van een herstructurering) afgebouwd. Inmiddels is er heel wat discussie over de modaliteiten. Zo geraakt men het niet eens over zware beroepen, waarmee men de pensioenleeftijdsverhoging zou afzwakken voor een aantal beroepen omdat men een factor zou kunnen laten meewegen in

de pensioenberekening. Tegelijkertijd komt er slechts moeizaam een debat tot stand over werkbare loopbanen.

Ook in Nederland speelt deze discussie, met heel vergelijkbare positiebepalingen van de overheid en de sociale partners, ondersteund door experts uit de arbeidsmarkt, de fiscaliteit en het krediet- en bankwezen. Het kabinet Balkenende IV wilde immers na het uitbreken van de kredietcrisis de AOW-leeftijd al verhogen en de systematiek van bedrijfstakpensioenen grondig wijzigingen. Na de val van dat kabinet kwam het tot een akkoord in 2010, dat de FNV-leiding zou doen breken. Na het aftreden van FNV-voorzitter Agnes Jongerius legde de politiek zelf de pensioenveranderingen op, totdat in 2019 het Pensioenpact werd beslecht waarin afspraken zijn gemaakt over de dubbele hervorming van zowel de AOW als de bedrijfstakpensioenfondsen, met daarbij compensatiemaatregelen voor groepen werkenden die bijna toe zijn aan hun pensionering, voor zware beroepen en investeringen in opleiding en scholing.

Een bredere sociale dialoog in de toekomst?

Het centraal overleg in de lage landen is springlevend, al zijn besprekingen doorgaans complex en moeten partijen over en weer over een lange adem beschikken, en dan nog zijn vaak deadlines en compromissen nodig om afspraken te bereiken. Het grote voordeel van de sociale dialoog is dat deze maatschappelijk geborgd is en de mogelijkheden biedt voor regulier overleg en hervormingen op langere termijn. Het is van belang om ervaringen systematisch te delen. Immers, alle EU-landen staan voor de noodzaak een antwoord te vinden op de urgentie van een digitale en groene economie. Daartoe behoren ingrijpende industriële veranderingen, de ontwikkeling van nieuwe energiepatronen en technologische verschuivingen, de opkomst van nieuwe bedrijfsmodellen en meer circulariteit in productie

en consumptie. In de lage landen zijn daartoe aanzetten gedaan, in Nederland meer dan in België, gezien de ondertekening van het Techniekpact in 2013, het Energieakkoord in 2013 en het Klimaatakkoord in 2019. Deze akkoorden laten een hele nieuwe werkwijze zien, omdat er veel meer sectorale en regionale actoren bij zijn betrokken dan de traditionele sociale partners, en omdat op hoofdlijnen landelijke afspraken worden gemaakt met een sterke nadruk op het ontwikkelen van een regionale uitvoeringsagenda. Ook in België worden nieuwe regionale oplossingen gezocht, mede ingegeven door de politieke impasse op nationaal niveau.

Er staat ook wat op het spel, gezien de noodzaak de werkomstandigheden en het leefklimaat te verbeteren. Dat vraagt om knowhow, sociale innovatie en technologische mogelijkheden. Voor dit economisch potentieel is een stabiel beleid en ruimhartig investeringsklimaat voorwaardelijk. Vanuit het oogpunt van de werknemer betekent de transformatie een fundamentele hervorming van de arbeidsmarkt die zowel nieuwe risico's als nieuwe kansen met zich meebrengt: nieuwe arbeidsplaatsen, maar in sommige gevallen ook het verdwijnen van arbeidsplaatsen (en bedrijven), het vervangen van bestaande beroepen door nieuwe, naast een nood nieuwe competenties en vaardigheden te ontwikkelen. Sommige sectoren en regio's kunnen daar meer negatieve invloed van ondervinden dan andere. Het anticiperen op deze tendensen en hun impact op werknemers en bedrijven is de drijvende kracht achter de activiteiten van vakbonden en werkgeversorganisaties. Kennis van de werkvloer is noodzakelijk om te komen tot sociaal-innovatieve oplossingen, dat geeft de grootste kans op behoud en creatie van kwaliteitsjobs in alle sectoren. In internationale verdragen wordt de deelname van vakbonden en werkgevers om te komen tot een 'rechtvaardige transi-

tie' van de beroepsbevolking van bijzonder belang gevonden. De preambule van het Verdrag van Parijs inzake klimaatverandering nodigt partijen uit om 'rekening te houden met de verplichting tot een rechtvaardige transitie van de beroepsbevolking', waarvoor werknemersparticipatie een vanzelfsprekende voorwaarde is. De richtlijnen van de ILO 'voor een rechtvaardige transitie richting ecologisch duurzame en digitale economieën en samenlevingen voor iedereen' bevelen over het algemeen overleg en samenwerking aan tussen werkgevers- en vakbondsorganisaties bij de uitwerking en invoering van beleidsmaatregelen op 'alle mogelijke niveaus en tijdpunten'. Dit onderstreept het belang van de rol van de sociale partners en de sociale dialoog.

Dit artikel is een bewerking van een themanummer over België en Nederland in het 'Employment relations in the 21st century' in het Bulletin for comparative labour relations (2019).

Noten

- 1 BS 31 december 2013.
- 2 GwH 7 juli 2011, nr. 125/2011, overw. B.3.1.
- 3 Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 119 tot vaststelling van de maximale marge voor loonkostenontwikkeling voor de periode 2017-2018 (KB van 13 mei 2017, BS van 24 mei 2017).

Literatuur

- Hemerijck A.C. en M. van der Meer. *Polderen in de 21^{ste} eeuw- publiek rekening gevraagd*. In: essaybundel ministerie SZW, 'Visies op de polder', p.7-28.
- Jennes G. (2019) *Confederalisme? Federalisme is beter Deel II: Naar een echte decentralisatie van België*, VIVES Beleidspaper, KU Leuven
- Lehdonvirta, V, O. Kässi, I. Hjorth, M. Graham (2019) *The global platform economy: A new offshoring institution enabling emerging-economy microproviders*, *Journal of Management*, 45(2): 567-599
- Vaughan-Whitehead D. (2013) *Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment*, In D. Vaughan-Whitehead (ed.) *Public Sector Shock*, London: Edward Elgar: pp 1-42

De dreiging van digitalisering, globalisering en vergrijzing

Aart Jan de Geus

Veel mensen voelen zich bedreigd door digitalisering en globalisering. Dat uit zich vaak in de opkomst van het populisme, wat onze democratie in gevaar kan brengen. Het is dan ook zaak belangrijke hervormingen door te voeren. Daarbij kunnen landen ook leren van elkaar.

Het is 2018 en het gaat goed in Nederland, beter dan ooit. De hoeveelheid werk staat op recordhoogte. In Nederland werken 8,7 miljoen mensen – dat was tien jaar geleden 5% minder. In Duitsland groeide dit getal nog harder, met 10%, van 40 naar 44 miljoen. Ook het landelijk opleidingsniveau kent een stijgende lijn. Een significant cijfer in de statistieken van het CBS: momenteel volgen 340.000 leerlingen van de derde klas en hoger VWO/Havo, dat was vijftien jaar geleden 260.000. Een toename met ongeveer een derde. Het aantal vrouwen is hierbij

opmerkelijk en veelbelovend. En het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking staat nu op € 32.000. Dat hadden we 25 jaar geleden, toen ik nog bij het CNV werkte, nooit geloofd. Wij maken het mee, we zijn dus rijk.

Maar de huidige records zijn gemiddelden. Wat goed is voor ons allen, is nog niet goed voor iedereen. Meer dan 120.000 mensen zijn langdurig werkloos. Dit getal daalt gelukkig, maar zij behoren met andere niet-werkenden met een laag inkomen tot de achterblijvers. Daarnaast ontstaat er volgens het SCP een nieuwe klasse kwetsbare mensen, de ‘onzekere werkenden’. Bij elkaar vormen deze twee groepen zo’n 15% van de bevolking.

Op de arbeidsmarkt wordt het aandeel MBO-banen kleiner – dat daalde in de OESO landen tussen 1995-2015 met 10% –, terwijl het aandeel banen voor hoger opgeleiden met 8% steeg en voor laag opgeleiden met 2%. Met andere woorden, de middenklasse wordt uitgehold. Dit proces gaat langzaam maar gestaag door. De verschillen dreigen groter te worden. Voor de armste 10% is het heel moeilijk om de stap te maken naar de middenklasse, dat duurt in Nederland vier generaties.

Oorzaken voor opkomst populisme

In het brede beeld is een ruime meerderheid van Nederlanders tevreden met de eigen situatie, maar bezorgd over wat er om ons heen gebeurt. Dat vindt plaats in de hele westerse wereld. Velen begrijpen de veranderingen om hun heen niet en/of deze gaan zo snel dat ze moeite hebben om ze bij te houden. Dit zijn niet alleen ouderen, maar ook mensen die met hun eigen situatie wel tevreden zijn. Dat uit zich in opkomend populisme. Opvallend zijn de oorzaken die voor dat populisme worden gegeven: in Duitsland zeggen ze dat het te maken heeft met de migratie, in Spanje (veel migratie) wijten ze het aan de werkloosheid, in Engeland (weinig werkloosheid) zeggen ze dat het komt door

Brussel, en in Amerika (waar geen Europa is) zeggen ze dat het ontbreken van de sociale verzorgingsstaat de oorzaak is.

Er moeten in de westerse wereld achterliggende oorzaken en factoren zijn. Hoewel de context per land verschillend is, zijn er drie bepalende grote trends waar te nemen.

1. Digitalisering

Bij de angst voor digitalisering speelt informatie-asymmetrie een rol: we zien wel de grote ontslagrondes, maar niet de start-ups. Er verdwijnt dus niet alleen werk, maar er komen ook nieuwe banen bij. Het 'Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung' constateert in Duitsland in de periode 1995-2016 een stijging van banen door digitalisering van +0,2% per jaar, voor 2016-2021 wordt zelfs +0,4% verwacht. Uit onderzoek blijkt het aantal banen dat verdwijnt bij nauwkeurige meting ook reuze mee te vallen: het gaat niet om 47% (zoals in 2013 door Oxford-economen Osborne en Frey voorspeld werd), maar om minder dan 5% van alle banen. Wel zal in 60% van de banen een aantal taken geautomatiseerd kunnen worden. Dat zal in hoge mate bepaald worden door de kosten en opbrengsten voor de individuele onderneming. Wij beleven digitalisering veelal in beelden. Wij zien zelfrijdende auto's die vrachtwagen- en buschauffeurs werkloos maken. Dat is niet nieuw in de geschiedenis. Eind 19^{de} eeuw kwam de automobiel, koetsiers en paardenverzorgers werden werkloos. Maar nieuwe banen ontstonden, bijvoorbeeld in garages. Zo ontstaan er in de huidige digitale samenleving ook banen op alle opleidingsniveaus, van pizzabezorger tot social media agent. Daarnaast bestaat het beeld dat door de opkomst van de platformeconomie (Uber, Deliveroo, et cetera) de werknemer met de vaste baan verdrongen wordt door de werkende met weinig rechten. Maar de omvang van deze economie is nog zeer klein

(in de VS 1% van alle werkers) en volgens de OESO stijgt het aantal full-time werkenden nog steeds.

2. Globalisering

Globalisering betekent een toename van mobiliteit van goederen, van kennis en tegenwoordig ook van arbeid. Dit heeft een positief effect gehad in alle landen, en zeker ook in Nederland. Volgens het Globalisation Report van de Bertelsmann Stiftung (2018) hoort Nederland in de top tien van de winnaars. Het gemiddelde jaarinkomen is vergeleken met 1990 met een derde gegroeid tot €32.000. Daarvan komt 10% rechtstreeks voor rekening van globalisering. Na Ierland is er geen ander land dat zo vervlochten is met de economische buitenwereld. De effecten zijn echter een gemiddelde – de winsten van globalisering worden niet automatisch gelijk verdeeld in de samenleving.

3. Vergrijzing

Demografische verandering betreft vooral vergrijzing. Onze levensverwachting groeit spectaculair. Maar ons geboortecijfer niet, dus stijgt het aantal ouderen ten opzichte van het aantal werkenden. In demografie-plaatjes zien we een paddenstoel in plaats van een kerstboom. De *dependancy ratio* (het aantal 65-plussers ten opzicht van 20-64-jarigen) is in Nederland tussen 2000 en 2015 toegenomen van 22% naar 30% (0,5% per jaar). In 2050 zal dit getal 53% zijn.

Hervormingen zijn gewenst

Deze drie trends kunnen tot problemen leiden. Om er een paar te noemen:

- een enorme mismatch van gevraagde en aangeboden vaardigheden op de arbeidsmarkt;
- stijging van achterblijvers;

- toename van winner-takes-all effecten. Inkomen uit kapitaal groeit, inkomen uit arbeid stagneert;
- pensioenen en zorg worden onbetaalbaar.

Er moet dus wat gebeuren. Allereerst moeten we onderwijs en opleiding grondig herdefiniëren. Welke vaardigheden zijn nodig, hoe blijven we ‘work-fit’? Hoe ga je ernaar toe dat je de mensen zo beschermt dat ze de skills hebben om aan het werk te blijven en in de economie kunnen functioneren? Bij alles wat je vrijwillig aanbiedt zie je het Mattheüs-effect, dat wil zeggen dat degenen die dit het meest nodig hebben, de laaggeschoolden, er het minst gebruik van zullen maken. Het gaat dan ook om de vraag hoe je de eigen dan wel collectieve verantwoordelijkheid voor levenslang leren vormgeeft. Dat vraagt om een duidelijke rolverdeling van werkgevers en overheid, waarbij de eerste verantwoordelijk is voor de vervolgopleiding en de tweede voor omscholing.

De tweede grote opgave is de aanpassing van sociale zekerheid aan de toenemende diversiteit van arbeidsverhoudingen. Idealiter worden de rechten en de premies ontkoppeld van het type werk, van het traditionele arbeidscontract. We zijn in Nederland al heel ver, zie AOW, zorgverzekering, kinderbijslag en kinderopvangtoeslag. Hoe moet het met ziekte, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit? En hoe kunnen we loonderving bij leren mogelijk maken? De levensloopregeling was mede daarvoor bedoeld, maar werd vooral gebruikt om de afschaffing van VUT en prepensioen te compenseren.

Een derde agendapunt betreft de aanpassing van het soort arbeidscontract. We kennen nu het arbeidscontract en de overeenkomst van opdracht. De Franse president Macron stelt terecht: ‘Bescherm de werkers, niet het contract’. Misschien moet er een tussenvorm komen, een werkovereenkomst, waarin wel arbeid en beloning, maar niet de zeggenschap geregeld wordt.

De digitalisering, globalisering en vergrijzing die tegelijkertijd op ons afkomen leggen een grote druk op het aanpassingsvermogen van de politiek, de economie, de arbeidsmarkt en de liberale democratie. Beleidsmakers zullen dan ook enkele ingrijpende hervormingen door moeten voeren. Sociale systemen hebben per land hun eigen wortels en kenmerken, maar we kunnen zeker van elkaar leren als het gaat om hervormingsprocessen. Dat moet ook, want we hebben te weinig tijd om alleen van onze eigen fouten te leren.

In ons boek 'Europe Reforms Labour Markets' uit 2016 hebben mijn collega's Thode, Weidenfeld en ik twaalf regeringsleiders (onder wie Balkenende, Blair, Fillon, Monti, Rasmussen en Schröder) gevraagd naar de succesfactoren voor arbeidsmarkthervormingen sinds 2000. Daarbij keken we niet zozeer naar de inhoud van de hervormingen, maar vooral naar het proces. We vonden vier belangrijke ingrediënten die tot succes kunnen leiden.

- Legitimiteit van de hervorming , een harde 'case for change', die ook electoraal geankerd is.
- Implementatie of uitvoeringscapaciteit (daarop strandde bijvoorbeeld het Sociaal Akkoord 2013 in Nederland).
- Betrokkenheid en aan boord houden van stakeholders (niet alleen, maar óók de sociale partners), maar niet tot elke prijs (in Oostenrijk werd aan het eind van onderhandelingen over de pensioenleeftijd teveel water in de wijn gedaan, net als bij de Nederlandse levensloopregeling).
- Duidelijke communicatie (In Frankrijk had Fillon het moeilijk met Sarkozy, die een ander verhaal hield). Vertel hetzelfde verhaal.

De vele levens van het sociaal overleg

Paul de Beer en Marc van der Meer

Het sociaal overleg in Nederland vervult enkele belangrijke functies, toch is er vaak gedoe over. In de slotbeschouwing van deze bundel wordt de balans opgemaakt van hoe het overlegmodel er nu voor staat en wat de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst zijn.

Als we de laatste vijftig jaar van de collectieve arbeidsverhoudingen in Nederland overzien, kunnen we vaststellen dat sprake is van een overlegmodel dat zich positief onderscheidt van het stelsel van arbeidsverhoudingen in veel andere Westerse landen. De Amerikaanse hoogleraar John Windmuller waarschuwde in 1969 voor halfslachtige (*mediocre*) oplossingen, maar tot op heden is het steeds mogelijk gebleken om over beleidsvoornemens met de sociale partners van gedachten te wisselen en als het nodig is snel te acteren. Dat bleek in de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, ten tijde van het akkoord van Wassenaar, bij het uitbreken van de kredietcrisis en ook nu in de coronaperiode lijkt het erop dat het overleg tot een breed gedragen overheidsinterventie heeft geleid.

Toch laat om de zoveel jaar de discussie over het bestaansrecht en de toekomst van het Nederlandse overlegmodel weer op. Op zichzelf is dat niet verwonderlijk, want op het eerste gezicht is dit model niet-democratisch, weinig slagvaardig en inefficiënt. Er is met terugkeer kritiek op het gebrek aan legitimiteit en representativiteit van de collectieve actoren (vooral de vakbonden, maar sinds enkele jaren ook het georganiseerde bedrijfsleven), het gebrek aan daadkracht (omdat er altijd compromissen worden gesloten) en de traagheid en stroperigheid van de besluitvorming (omdat er vaak langdurig wordt overlegd en onderhandeld). Maar net als een kat lijkt ook het poldermodel negen levens te hebben. Bij iedere sociaaleconomische crisis herrijst het weer als een feniks uit zijn as.

Behalve de nadelen van ons overlegmodel, die vaak breed worden uitgemeten, heeft het model ook belangrijke voordelen. Zo blijkt het model behulpzaam om een breed maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren. Hoewel compromissen soms in complexe onderhandelingen onder tijdsdruk tot stand komen en rekening houden met overgangssituaties en bijzondere bepalingen, is het wel de beste manier om in een land waarin de opvattingen uiteenlopen – en in welk land is dat niet het geval? – besluiten te nemen waarin met alle deelbelangen rekening wordt gehouden. En dat het soms lang kan duren voordat in de polder een knoop wordt doorgemaakt, behoedt ons ook voor al te snelle en ondoordachte beslissingen, waarvan we weer snel spijt zouden krijgen. Door experts in te zetten en beleidsopties te bezien wordt er onderling geleerd, en als er dan een besluit is, is het weliswaar hard werken om dit in concrete uitkomsten te vertalen, maar is er draagvlak voor verdere ontwikkeling.

Een meer afgewogen oordeel over het Nederlandse model van (collectieve) arbeidsverhoudingen zal dan ook altijd genuanceerd zijn. Het is een verre van perfect model, maar vergeleken

met de prestaties van veel alternatieve modellen in andere landen is er alle reden om er toch zuinig op te zijn. Door de dialoog worden verschillende partijen gehoord en kan worden gewerkt aan een meer op de langere termijn gerichte agenda. En uiteindelijk beslist natuurlijk het parlement. Zeker de laatste jaren is de rol van het parlement veranderd, nu er geen sprake meer is van regeringen met een breed mandaat, maar van de facto minderheidskabinetten (in de Eerste Kamer) die afhankelijk zijn van de steun van de constructieve oppositiepartijen.

Institutionele stabiliteit van de polder

Wie de geschiedenis van de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de afgelopen halve eeuw overziet, kan zowel constateren dat er sprake is van een grote mate van continuïteit en stabiliteit als dat zich ingrijpende veranderingen hebben voorgedaan. Sommigen spreken van ‘erosie’ van het poldermodel, anderen van de ‘precaire polder’ en de ‘post-polder’, terwijl ook wordt gewezen op de ‘transformatie’ van het overleg (De Beer en Keune 2018; Hemerijck en Van der Meer, 2019).

Om met het eerste te beginnen: de formele institutionele setting van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is op hoofdlijnen al meer dan een halve eeuw bijna ongewijzigd. Het wettelijk kader hiervoor is grotendeels al voor de Tweede Wereldoorlog geschapen met (onder meer) de Wet op de cao (1927) en de Wet op de algemeen verbindend verklaring (1937). Direct na de bevrijding werd het fundament gelegd van het model zoals dit nog steeds bestaat, in de vorm van een ‘historisch compromis’: de vakbonden werden erkend als belangrijke gespreks- en onderhandelingspartner van de werkgevers en van de overheid op sectoraal en nationaal niveau. Zij accepteerden in ruil daarvoor dat zij hoegenaamd geen rol zouden spelen binnen de muren van bedrijven en instellingen, op de werkvloer. Dat

bleef het domein van de werkgever, die daarover overleg diende te plegen met de ondernemingsraad (OR).

Op hoofdlijnen functioneert dit model ook driekwart eeuw later nog steeds zo. Dit gaat zeker niet zonder strubbelingen. Zo proberen vakbonden zo nu en dan – bijvoorbeeld in de jaren '70 en '80 met het zogenoemde bedrijvenwerk en recent met organizing-activiteiten – toch een voet aan de grond te krijgen op de werkvloer. En er zijn periodes geweest dat er op centraal niveau minder intensief met elkaar werd gesproken, laat staan dat er nationale akkoorden werden afgesloten. Toch worden de basisprincipes van het historisch compromis nog altijd door alle partijen onderschreven. De duidelijkste indicator voor de stabiliteit van de formele instituties in Nederland is de dekking van cao's: die ligt al zeker een halve eeuw tussen de 70% en 90% van de werknemers. Bovendien gaat het daarbij, alle geluiden over decentralisatie ten spijt, nog steeds voor negen op de tien werknemers om een bedrijfstak-cao.

Verschuivende machtsverhoudingen

Achter deze grote institutionele stabiliteit gaan niettemin belangrijke veranderingen schuil. Die komen vooral tot uitdrukking in de uitkomsten van de collectieve arbeidsverhoudingen. Vele daarvan kunnen worden geïnterpreteerd als het resultaat van een geleidelijke verschuiving in de machtsverhouding tussen vakbonden en werkgevers – of tussen arbeid en kapitaal om het in marxistische of Piketty-termen uit te drukken (De Beer en Keune 2018). De belangrijkste indicator hiervoor is de contractuele loonontwikkeling. Na correctie voor prijsstijgingen zijn de cao-lonen in Nederland al vier decennia lang niet meer gestegen. Dit gold zelfs in een periode van hoogconjunctuur, zoals we recent doormaakten. Zo meldde het CBS begin 2020 dat de cao-lonen in 2019 de sterkste stijging lieten zien in tien jaar tijd

(+2,5%), maar voegde daar direct aan toe dat de prijsstijging nog net iets hoger was (+2,6%), waardoor de reële cao-lonen feitelijk licht waren gedaald.¹ Hoewel loonstijging zeker niet het enige, en misschien zelfs niet het belangrijkste doel is dat vakbonden nastreven (zie ook hierna), is het feit dat zij in veertig jaar tijd geen reële loonstijging hebben weten te realiseren een sterke aanwijzing dat de vakbonden aan macht hebben ingeboeten opzichte van de werkgevers.

Een andere indicator voor deze verschuiving in de machtsbalans is de explosieve groei van niet-standaard of atypische arbeidsrelaties in Nederland. Enigszins gechargeerd gesteld was een halve eeuw geleden de vaste voltijd baan in loondienst de standaard arbeidsrelatie, terwijl nu nog maar een op de drie werkenden een dergelijke arbeidsrelatie heeft. Daarnaast is er een breed scala aan 'niet-standaard' arbeidsrelaties ontstaan: deeltijdwerk, tijdelijke contracten, oproepwerk, uitzendwerk, payroll-werk, zzp'ers, de groei van platformwerk, en we kunnen ook aan arbeidsmigranten en grensarbeid denken. In twee opzichten duidt deze ontwikkeling op een verzwakking van de positie van de vakbeweging. Aan de ene kant is voor de meeste vakbonden de standaard arbeidsrelatie nog steeds de geprefereerde arbeidsrelatie, aangezien deze de meeste werk- en inkomenszekerheid biedt. Aan de andere kant vormen (en vormen) de werknemers op een standaard arbeidsrelatie de kern van de achterban en daarmee tevens de machtsbasis voor de vakbeweging. De krimp van het aandeel standaard arbeidsrelaties is dan ook samen gegaan met verlies aan leden en aan macht van de vakbonden.

De vakbonden hebben in Nederland op de terugtocht van de standaard arbeidsrelatie aanvankelijk niet primair gereageerd door zich ertegen te verzetten, maar vooral door te proberen de niet-standaard arbeidsrelaties in overleg met de werkgevers en de overheid goed te reguleren. Bij deeltijdwerk is deze stra-

tegie geslaagd voor zover het de kwaliteit van deeltijdwerk betreft. Veel werknemers willen vaak alleen deeltijd werken, met name vrouwen in de zorg, onderwijs en publieke sector, en met schoolgaande kinderen en/of mantelzorgtaken. Hoewel deeltijdwerk hierdoor voor werkgevers niet noodzakelijk goedkoper is dan voltijdwerk – feitelijk zelfs duurder, omdat zij voor minder uren dezelfde vaste kosten maken – heeft dit hen er niet van weerhouden om steeds meer deeltijdwerk te creëren. Nederland kent hierdoor tegenwoordig praktisch evenveel deeltijd- als voltijdbanen.

Bij andere vormen van niet-standaardwerk is het tot nog toe niet gelukt om een gelijke mate van werk- en inkomenszekerheid te creëren. Doordat het aandeel van deze niet-standaard arbeidsrelaties sterk is gegroeid, is er een diepe kloof ontstaan tussen de goed beschermde werknemers met een vaste baan en de groeiende groep flexwerkers en zzp'ers die veel minder bescherming genieten. De vakbonden proberen hier de beeldvorming te kantelen, dat is de achtergrond van de interne strijd over de te volgen koers (zie de bijdragen van Saskia Bouwmans, Erik Pentenga en als het gaat over stakingsconflicten ook Sjaak van der Velden in deze bundel). Een goed voorbeeld is de campagne in de schoonmaaksector waarin de vakbonden uiteindelijk werkgevers aan hun kant hebben gekregen om te pleiten voor volwaardige kwaliteit van het werk. Dit wordt door werkgevers ook herkend, gezien de sterke gegroeide heterogeniteit van het bedrijfsleven, waar (inter)nationale en lokale bedrijven verschillend denken over zaken als de doorbetaling bij ziekte of de betekenis van het ontslagrecht (zie de bijdragen van Laurens Harteveld en Hans van der Steen).

De laatste jaren heeft de scheve kansenverdeling op werk steeds meer maatschappelijke onrust teweeg gebracht. Begin 2020

heeft de Commissie Borstlap over de Regulering van werk haar advies uitgebracht waarin ze de flexibilisering van de arbeid hield als de hedendaagse 'sociale kwestie'. Het ontwikkelingspad is helder: er is een complexe waaier aan contracttypen ontstaan, het is daarom nodig flexibele en vaste contracten meer onder een noemer te brengen en ook sterk te investeren in scholing en ontwikkeling. Nu in de coronacrisis tijdelijk werkenden en jongeren als eerste hun baan hebben verloren, zal de komende periode in een 'brede maatschappelijke alliantie' extra intensief gesproken moeten worden over de vormgeving van verschillende soorten arbeidsrelaties.

Op nationaal niveau is de verschuiving in de machtsbalans tussen vakbonden en werkgevers minder zichtbaar. Dit komt mede omdat de overheid een belangrijke rol speelt in zijn rol als wetgever, als werkgever en als beleidsmaker, waarop de sociale partners doorgaans in samenhang reageren. Werkgevers realiseren zich doorgaans dat de duur van kabinetten korter is dan de tijdshorizon van samenwerking met de vakbonden. Dat betekent ook dat bewindslieden die de vakbonden van nature gunstig gezind zijn, zoals Lodewijk Asscher in het kabinet Rutte II, en zij die niet 'van nature' de kant van de vakbeweging kiezen, zoals Wouter Koolmees in het kabinet Rutte III, lange tijd blijven zoeken naar een compromis waar zowel de werkgevers als de vakbonden zich in kunnen vinden. In 2013 leidden de naweën van de grote internationale kredietcrisis en de dubbele dip in de Nederlandse economie tot het met de sociale partners stabiliseren van de politieke verhoudingen en de sanering van de Rijksfinanciën. Het recente voorbeeld van het pensioenakkoord dat in juni 2019 werd afgesloten na zo'n tien jaar onderhandelen laat zien dat de besprekingen niet alleen om overheidsuitgaven gaan (de AOW), maar ook om de systematiek

van de bedrijfstakfondsen, dus over de besparingen (en daarmee uitgesteld loon) van werkgevers en werknemers.

Niettemin kunnen we ook bij het polderoverleg op nationaal niveau constateren dat de vakbonden vaak in het defensief zijn – de pensioenen zijn daar eveneens een goed voorbeeld van omdat er langer gewerkt moet worden en de uitkeringsniveaus gekort zijn. In algemene zin is er sprake van een omslag die zich in de jaren '80 van de vorige eeuw heeft voorgedaan van een Keynesiaans naar een neoliberaal beleid, waarin zaken als sanering van overheidsfinanciën, marktwerking (aangevuld met stringent markttoezicht), privatisering, bezuinigingen op sociale zekerheid en deregulering een belangrijke plaats innemen. Dit zijn alle doelen die op gespannen voet staan met de vakbondsagenda, behalve het toezicht op markten, maar dat schiet in hun ogen vaak tekort (zie ook de bijdrage over de cao van Esther Koot-van der Putte en Huub de Graaff). Het belangrijkste doel van de vakbonden bij deelname aan de nationale sociale dialoog is dan ook vaak 'om erger te voorkomen' (*Concession bargaining* in het Engels). Hoewel de vakbonden daarin vaak succesvol zijn – omdat de andere partijen toch graag een breed gedragen compromis hebben – levert het meestal geen gemakkelijk te communiceren boodschap voor hun achterban op: het tegenhouden van dreigende verslechtingen is heel wat minder gemakkelijk te verkopen dan het binnenhalen van een echte verbetering. Ook dit lijkt te hebben bijgedragen aan de daling van de organisatiegraad van vakbonden.

Nieuwe thema's komen op de agenda

Een andere belangrijke verandering die zich in de afgelopen decennia in de collectieve arbeidsverhoudingen heeft voorgedaan is dat er geheel nieuwe thema's op de agenda zijn gekomen. Dit

geldt zowel voor de cao-onderhandelingen als voor het landelijke overleg. Op cao-niveau gaat er onder meer steeds meer aandacht uit naar thema's als arbeid en zorg, en duurzame inzetbaarheid (technologie, scholing en ontwikkeling) en naar aspecten die op bedrijfsniveau worden geregeld (zie de bijdragen van Aart Jan de Geus en Jan-Kees Looise). Dit heeft de cao-onderhandelingen enerzijds complexer gemaakt, maar anderzijds ook meer mogelijkheden gecreëerd om zaken tegen elkaar uit te ruilen. Hoewel het lastig is een sluitend beeld te krijgen van de ontwikkeling in de afspraken over deze thema's, is het denkbaar dat de stagnatie in de reële loonontwikkeling deels is gecompenseerd door aanvullende rechten van werknemers op deze terreinen, al geldt dat veel minder voor flexibele arbeidskrachten.

Op nationaal niveau zien we dat de laatste jaren met name de agenda van de Sociaal-Economische Raad is verbreed. Naast de 'klassieke' thema's met betrekking tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, heeft de SER zich het afgelopen decennium ook gebogen over thema's als de zorg, de energievoorziening en het klimaat, duurzame economische ontwikkeling, de positie van jongeren en de werking van de Europese binnenmarkt. Sommigen zien dit als een poging van de SER om zijn bestaansrecht te bewijzen in een tijd dat het steeds lastiger wordt overeenstemming te bereiken over die klassieke thema's. Het kan echter ook worden gezien als een wenselijke of zelfs onvermijdelijke verbreding van de agenda, omdat ontwikkelingen rond werk en inkomen niet los gezien kunnen worden van bredere sociale en economische ontwikkelingen. Interessant is bovendien dat de SER jongeren heeft opgenomen in de Raad en bij de voorbereiding van adviezen steeds vaker ook andere maatschappelijke organisaties (zoals NGO's) betreft. Dit kan men beschouwen als een reactie op het (vermeende) gebrek aan representativiteit

van de traditionele polderpartijen, al roept het onvermijdelijk ook nieuwe vragen op over de legitimiteit en representativiteit van die nieuwe partijen.

Doorwerking centrale afspraken op decentraal niveau

Het overleg op centraal niveau is uiteraard vooral betekenisvol als de afspraken ook doorwerking hebben op lagere niveaus. Daarvoor zijn de collectieve loonvorming en de pensioenen het belangrijkste mechanisme. Richtinggevende landelijke afspraken over arbeidsvoorwaarden en ‘goede doelen’ kunnen op die manier immers via de cao vertaald worden in de individuele arbeidsrelaties. Deze bundel leert dat thema’s als lonen steeds minder onderdeel zijn van het centraal overleg (Harteveld), terwijl op het terrein van de arbeidsmarktflexibilisering bedrijven ook hun eigen keuzen maken (Pentenga). Verontrustend is dat de partijen elkaar maar nauwelijks nog vinden in een gedragen gezamenlijke agenda voor sociale innovatie en kwaliteit van de arbeid (Frank Pot).

Het tweede mechanisme van doorwerking is nieuw en moet zich nog nader bewijzen. Sinds 2015 is sprake van een versterkte decentralisatie van het sociaal beleid naar de gemeente en de regio. Op lokaal niveau ontstaan nieuwe coalities tussen de kerngemeenten, het lokale bedrijfsleven en het beroepsonderwijs. Het kabinet investeert stevig in deze vormen van samenwerking, die mede worden gezien als bron voor de hoge notering van Nederland op de internationale concurrentie-indexen. Het is ook de filosofie van het Techniepact en het landelijke Actie-leer-netwerk in de zorg om te komen tot lokale verbeterprogramma’s. Dit roept voor de landelijke sociale partners de vraag op hoe deze ontwikkelingen te beoordelen en daarin een rol te spelen, vooral voor de vakbeweging is het daarin een structurele positie opeisen een grote opgave.

Vanuit de landelijke koepelorganisaties zullen zij waarnemen dat in de arbeidsverhoudingen feitelijk sprake is van verschillende deelmarkten met eigen ontwikkelingen. In de grotere en vaak internationaal opererende ondernemingen zijn middelen beschikbaar voor een modern HR-beleid gericht op individualisering van de arbeidsverhoudingen. In de overheidssectoren en marktsectoren met gedragen cao's is sprake van de uniformerende werking van de bedrijfstak-cao en pensioenregelingen, daarnaast zijn er steeds meer bedrijven met eigen vormen van personeelsinzet. Uit de studie naar medezeggenschap in deze bundel (Smit e.a.) volgt op geen enkele wijze dat in de verschillende bedrijfsomgevingen door de vakbonden een vuist gemaakt wordt om te komen tot omkering van deze verhoudingen.

Samengevat wordt door de teruggang in de machtspositie aan de zijde van de sociale partners (dalend lidmaatschap van de vakbonden plus de verdeeldheid aan werkgeverszijde), de versplintering van de politieke vertegenwoordiging in de Eerste en Tweede Kamer, en de internationalisering van de financieel-economische besluitvorming steeds minder voldaan aan de condities voor het sociaal overleg op nationaal niveau. In de open economie van Nederland (en overigens ook in België – Pulignano, Hendrickx en Van der Meer) met zijn vergrijzende beroepsbevolking en sterke technologische ontwikkelingen zijn nieuwe impulsen nodig om de arbeidsmarkt te herordenen.

De toegevoegde waarde van het publiek debat

Deze ontwikkelingen roepen ook de vraag op hoe het publieke debat over de arbeidsverhoudingen zich zal ontwikkelen. De afgelopen decennia is de wetenschappelijke studie naar de collectieve arbeidsverhoudingen op de terugtocht, omdat het ontbreekt aan financiële middelen en stevig geneste onderzoeksformatie. Ook in politiek Den Haag is er maar in geringe

mate een cultuur van grondige evaluatie en publiek rekenschap. Tegelijkertijd bloeien de personeels- en organisatiewetenschappen, waarin echter nauwelijks aandacht bestaat voor collectieve arbeidsverhoudingen, sociale innovatie en de flexibele inzet van werkenden. Op de hogescholen is er iets meer aandacht gekomen voor de vraagstukken die in deze bundel worden besproken, dat komt ongetwijfeld door de groei van het aantal lectoraten en het belang van regionale economische dynamiek. We kunnen ook constateren dat de vormen veranderen waarin het publieke debat gevoerd wordt. De opmars van sociale media en de teruggang van geschreven artikelen brengen het publieke debat in een nieuwe dimensie. De NvA heeft de afgelopen vijftig jaar een platform geboden waarin partijen met elkaar spreken, maar er is meer nodig voor een grondige analyse van wat gaande is en het bevorderen van een duurzaam perspectief op de toekomst.

Noot

- 1 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/01/in-2019-grootste-cao-loonstijging-in-10-jaar>. Overigens was de stijging in het eerste kwartaal van 2020 nog iets hoger.

Literatuur

- Beer, P. de, & Keune, M.J. (2018). *De erosie van het poldermodel*. *Mens & Maatschappij*, 93(3), 231-260.
- Hemerijck, Anton en Marc van der Meer (2019), *Polderen in de 21^e eeuw: publiek rekenschap gevraagd*, Den Haag: Min SZW, pp. 7-28.

Auteurs

Paul de Beer is bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen (Henri Polak-leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan AIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging ‘De Burcht’.

Saskia Boumans is promovenda aan het AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam en werkzaam als beleidsadviseur bij de FNV.

Aart Jan de Geus was van 2012 tot 2019 bestuursvoorzitter van de Bertelsmann Stiftung en sinds 1 januari 2020 voorzitter van de Goldschmeding Foundation voor Mens, Werk en Economie.

Huib de Graaff is directeur van het Sociaal Fonds Architectenbureaus en oprichter en partner van Exchains.

Laurens Hartevelde is senior beleidsadviseur werkgeversvereniging AWWN.

Frank Hendrickx is hoogleraar arbeidsrecht aan de Katholieke Universiteit Leuven en voorzitter van de Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen.

Simone van Houten-Pilkes is organisatieadviseur en onderzoeker bij Basis & Beleid Organizationaladviseurs.

Robbert van het Kaar is als onderzoeker verbonden aan AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.

Esther Koot-van der Putte is oprichter en eigenaar van CAO-recht advies & opleiding.

Jan Kees Looise is emeritus hoogleraar HRM, Universiteit van Twente.

Marc van der Meer is bijzonder hoogleraar onderwijsarbeidsmarkt aan Tilburg University en onafhankelijk wetenschappelijk adviseur voor de mbo-sector.

Erik Pentenga is sectorbestuurder FNV Naleving & Flex.

Frank Pot is emeritus hoogleraar sociale innovatie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Valeria Pulignano is hoogleraar sociologie aan de Katholieke Universiteit Leuven en als geassocieerd fellow verbonden aan de Industrial Relations Research Unit van Warwick University (UK)

Evert Smit is organisatieadviseur en onderzoeker bij Basis & Beleid Organisationsadviseurs.

Hans van der Steen was tot zijn pensioen in 2017 Directeur Arbeidsvoorwaardenbeleid bij werkgeversvereniging AWWN.

Frank Tros is als onderzoeker verbonden aan AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.

Sjaak van der Velden is zelfstandig gevestigd historicus en in deeltijd verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG).

Grietus Wiggers is verbonden aan de directie Arbeidsverhoudingen bij het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bestuursleden NvA

- Marc van der Meer (voorzitter), Tilburg Law School, Tilburg University
- Evert Smit (penningmeester), Basis en Beleid Organisatieadviseurs
- Laurens Harteveld (secretaris), AWWN
- Paul de Beer, Henri Polak Instituut & AIAS, Universiteit van Amsterdam
- Jan-Pieter Daems, CNV
- Annette de Groot/Pim Paulusma, FNV
- Esther Koot-Van de Putte, CAO-recht
- Grietus Wiggers, Ministerie SZW