

Hervorming of ondergang van de vakbeweging?

HANS BAUMANN, JAN CREMERS, JOERN JANSSEN¹

Bij de organisatie van werknemersvertegenwoordiging kunnen verschillende principes als uitgangspunt worden genomen. Vakbonden kunnen beroeps- of bedrijfsgericht, regionaal, volgens levensbeschouwelijke overtuiging of op basis van "blue versus white collar" worden ingesteld. In deze bijdrage schetsen de auteurs enkele trends in het organisatievraagstuk van de Europese vakbeweging. Zij plaatsen vraagtekens bij een sectorgewijze opdeling van vakbonden, aangezien dit niveau in Europees verband het minst ontwikkeld is. Ook constateren zij dat, tegen de achtergrond van een voortgaande mondialisering, nationale regeringen steeds meer geneigd zijn om verantwoordelijkheden naar lagere niveaus te delegeren of juist over te dragen aan supranationale organen. Dit maakt dat het voor vakbonden steeds moeilijker wordt om op nationaal niveau goede onderhandelingen te voeren. Wil de vakbeweging in de huidige, verander(en)de maatschappelijke constellatie enige rol van betekenis blijven spelen, zal zij een dubbele beweging moeten maken, zo menen de auteurs. Aan de ene kant zullen zij hun invloed op de hogere niveaus moeten trachten te vergroten, aan de andere kant zullen zij hun netwerken op ondernemingsniveau moeten versterken. Ook pleiten zij voor hechtere samenwerkingsrelaties met andere vormen van werknemersvertegenwoordiging.

Enkele dimensies van de huidige structuur van de vakbeweging

De geschiedenis van de vakbeweging in Europa heeft vele gezichten. De vakorganisatie kent overal een verschillende historische oorsprong en is daarom sterk gebonden aan de nationale context. De structuren die ontwikkeld zijn, zijn in veel gevallen door de economische ontwikkelingen ingehaald en hebben hun effectiviteit verloren. Het was niet altijd eenvoudig deze structuren weer kwijt te raken. In sommige landen was het bijvoorbeeld pas na de Tweede Wereldoorlog mogelijk om nieuwe structuren te creëren, nadat de oude door de oorlog verwoest waren. In andere landen was een enorm ledenverlies of een andere bedreiging nodig voordat aan inefficiënte, overgeërfde tradities een eind gemaakt kon worden. En in de Midden- en Oost-Europese staten heeft pas het ineenstorten van de planeconomie er toe geleid dat de vakbeweging als 'overbrengingsmechanisme' van de partij ter discussie kwam te staan.

Ondanks de nationale verschillen zijn er toch kenmerkende dimensies van vakbewegingsstructuren te onderscheiden. In het algemeen ontstond de eerste vakorganisatie in de private sector. Organisaties voor werknemers in de publieke sector werden aanvankelijk in de weg gezeten door het ontbreken van wetgeving of soms door een duidelijk verbod. In heel Europa heeft dit proces ervoor gezorgd dat in de vakbeweging nog

steeds een deling bestaat tussen de private en de publieke sector. Pas sinds kort is deze barrière in sommige landen overwonnen (bijvoorbeeld in de fusiebonden Unison in Groot Brittannië en Ver.di in Duitsland).

Een andere dichotomie, die in West-Europa aan belang heeft ingeboet, maar die met name in de bouwsector nog steeds een belangrijke deling bewerkstelligt - zelfs binnen bonden -, is die tussen een regionale oriëntatie en een bedrijfsoriëntatie. Vooral in landen waar de sociale zekerheid tot in de jaren zeventig een vakbondszaak was, waren voor werknemers in de bouw vakbondscollega's in het eigen dorp of de eigen gemeente belangrijker dan vertegenwoordigers op de werkplek. Dit in tegenstelling tot andere industrietakken, waar tijdelijkheid en mobiliteit van werkplekken minder vanzelfsprekend is.

Maatschappelijke veranderingen (toenemende mobiliteit en concentratie en schaalvergroting van ondernemingen) hebben ertoe geleid dat bedrijfsgebonden arbeid steeds belangrijker geworden is. De betekenis van de plaatselijke en regionale organisatie is daarom in West-Europa gestaag teruggelopen; plaatselijke organisatiestructuren werden personeel steeds zwakker ingevuld, en werden afhankelijk van oudere en gepensioneerde leden (ook als er wat betreft de uitvoering van de sociale zekerheid nog taken op plaatselijk niveau zijn blijven bestaan). In verschillende Centraal- en Oost-Europese landen bestaat deze regionale oriëntatie nog, die in het verleden soms ook effectief is gebleken bij conflicten met de nomenclatura.

Het veruit belangrijkste organisatieprincipe is lange tijd het verenigen van mensen met een overeenkomstig beroep geweest, en niet in eerste instantie werknemers van hetzelfde bedrijf. In meerdere bijdragen aan CLR-nieuws (zie bijvoorbeeld het artikel van Jeroen Sprengers) wordt vanuit een historisch perspectief beschreven hoe deze vakverenigingen zich uiteindelijk tot industrievakbonden ontwikkeld hebben. In enkele landen was de Tweede Wereldoorlog, die ertoe leidde dat men zich van oude structuren kon bevrijden, hiervoor een voorwaarde.

In enkele landen zijn er daarenboven pogingen geweest om hele productieketens te organiseren, of om vakbonden van een en dezelfde vakcentrale volgens deze logica opnieuw in te delen. Dit is echter mislukt, omdat in de tijd waarin deze pogingen plaatsvonden (de tachtiger jaren) als gevolg van internationalisering en differentiatie van markten al bedrijven ontstonden die helemaal niet meer in deze sectorindelingen pasten.

Tegelijk met, of aansluitend op fusies die tot een samengaan van beroepsgroepen binnen een sector leidden, ontwikkelde het nationale niveau zich tot het veruit belangrijkste vakbondspolitieke niveau. Lonen en collectieve arbeidsvoorwaarden werden op dat niveau uitonderhandeld; sectorbrede of alle sectoren dekkende afspraken kwamen op dat niveau tot stand, en ook werd op dit niveau met regeringen overlegd over sociaal beleid en sociale wetgeving. De Europese interne markt en de sociale dimensie die daarin geëist werd door de vakbeweging leidden er vervolgens toe dat in de vakbeweging

gesproken werd over transnationale vakverenigingen. Ondertussen leidde de decentralisatie, en na het instorten van de centraal geleide planeconomie in Oost-Europa, de fragmentering van de economie, tot een nieuwe oriëntatie op samenwerking op het laagste niveau binnen en tussen bedrijven.

Een andere vorm van deling ontwikkelde zich al in een vroeg stadium in met name België, Luxemburg, Nederland, Italië, Zwitserland, en deels in Frankrijk en Spanje. Meerdere koepelorganisaties met verschillende levensbeschouwingen vormden met hun industriebonden eigen richtingsvakbonden. Vooral in kringen van aanhangers van de eenheidsvakbond worden deze richtingsvakbonden gezien als een verzwakking van de beweging. Deze bedenkingen worden niet gedeeld in de meeste West-Europese landen, waar de richtingsvakbonden binnen de gevestigde arbeidsverhoudingen niet hebben geleid tot lagere ledenaantallen, en zelfs bredere delen van de werkende bevolking georganiseerd kunnen worden. In andere landen, waar de vakbeweging een zwakke positie heeft en nauwelijks levensvatbare vakbonden bestaan, leiden deze politieke of levensbeschouwelijke splitsingen slechts tot onderlinge strijd en verzwakking van de gezamenlijke vakbeweging. Eenheid in verscheidenheid bloeit slechts daar waar uiteindelijk de eenheid op de eerste plaats staat en men zich verscheidenheid kan veroorloven.

Een laatste opdeling die lange tijd heeft bestaan en die met name in de bouwsector nog steeds niet overwonnen is, is die tussen arbeiders enerzijds en kantoorpersoneel en middenkader anderzijds. Deze deling heeft in tal van landen tot de oprichting van zelfstandige kaderbonden geleid. Hoewel zich in landen als Denemarken en Zweden al lang een eenheidsvakbewegingsstructuur ontwikkeld had wat betreft industriebonden, hadden deze lange tijd geen afdelingen voor kantoor- of kaderpersoneel. In België bestonden tot voor kort sterke weerstanden tegen nauwere samenwerking tussen arbeiderscentrales en bonden voor kantoor- of kaderpersoneel.

Dit korte overzicht dient eigenlijk af te sluiten met een historische schets van de ontwikkeling en gevolgen van deze principes in de afzonderlijke landen, en in te gaan op de vragen die hierbij naar voren komen. Gaat de interpretatie dat de gecompliceerde vakbondsstructuur in Engeland deels een gevolg is van het feit dat de oude structuren niet door de Tweede Wereldoorlog verwoest zijn te ver? Waarom is de poging om in Frankrijk met de CFDT een grotere eenheid te creëren mislukt? Wat is er overgebleven van de eenheid in de vakbeweging waarover in Italië nu al decennia steeds opnieuw gediscussieerd wordt? Is het zinvol om de nieuwe EU-landen het sjabloon van de industriebonden voor te houden in een tijdperk waarin in veel West-Europese landen steeds meer hiervan afgeweken wordt? Welke logica gaat er schuil achter de laatste transsectorale fusies in Duitsland, Nederland en Zwitserland? Hier is geen plaats om uitgebreid in te gaan op antwoorden op deze vragen, maar we kunnen wel kort ingaan op enkele trends.

Opnieuw het structuurdebat

Hoewel we niet de pretentie hebben om de geschiedenis van het organisatievraagstuk voor de Europese vakbeweging te schrijven, willen we de voorgaande opsomming van organisatieprincipes kort aanvullen met een beschrijving van enkele belangrijke trends.

Zoals gezegd bestaat bijna overal een scheiding tussen vakbonden in de private sector en bonden voor de publieke sector. Hetzelfde geldt in sommige landen voor de scheiding tussen bonden voor kantoor- of kaderpersoneel en voor arbeiders. Naast de voorbeelden die al in het voorgaande genoemd zijn, kan hier het voorbeeld van Nederland genoemd worden, waar na de fusie van twee grote koepels een nieuwe, afgescheiden vakcentrale voor hoger personeel ontstond (de Unie BLHP). En in Zwitserland zien we dat de vakbonden voor de publieke sector tot nu toe slechts zeer terughoudend deelnemen aan het debat dat door SMUV en GBI gevoerd wordt (waarbij het streven is te komen tot een ongedeelde vakcentrale met vakgroepen). Men kan zich afvragen of het zinvol is om op termijn een dergelijke scheiding tussen publieke en private sector overeind te houden, gezien de ontwikkeling naar privatisering en marktconform handelen in de publieke sector. Mede daarom wordt de ontwikkeling in de Duitse vakbeweging, waar de ambtenarenbond (DAG) inmiddels opgenomen is in de grote fusiebond Ver. di en mede daardoor de scheiding tussen publiek en privaat inmiddels verdwenen is, met grote interesse gevolgd. Duitsland blijft met deze ontwikkeling echter eerder uitzondering dan regel.

In het midden van de zeventiger jaren zag het er een tijdlang naar uit dat de richtingsvakbonden hun langste tijd gehad hadden. Inmiddels kunnen we vaststellen dat in de meeste West-Europese landen waar meerdere koepels met verschillende wereldbeschouwingen bestaan, de verdeling in de vakbeweging eerder verdiept is. De vakbonden in Frankrijk zijn er ondanks alles niet in geslaagd om tot nauwere samenwerking te komen, hoewel bijvoorbeeld de oprichting van de CFDT enkele decennia geleden bedoeld was om verschillende denominaties te verenigen. Ook latere pogingen de krachten te bundelen kwamen niet van de grond; integendeel Frankrijk kent 5 vakcentrales en enkele onafhankelijke categorale bonden. In Italië is er met name onder bezoldigden nog steeds geen motivatie te zien om serieus naar eenheid toe te werken. Maar ook in Nederland, België en Zwitserland is er, ondanks ledenverlies en discussies over verdere fusies, nauwelijks uitzicht op een samengaan over de grenzen van wereldbeschouwingen heen. En de oude politieke spanningen tussen de UGT en de Comisiones Obreras (de CC.OO) in Spanje, die deels teruggaan tot de Spaanse burgeroorlog, leiden tot de dag van vandaag steeds weer tot bittere verwijten. Zoals eerder aangegeven hoeft deze opdeling niet altijd contra-productief te zijn, en moeten we toegeven dat de bittere strijd over competentie en zeggenschap die soms in TUC-bonden in Engeland en onder DGB-bonden in Duitsland woedt, weinig onder doet voor de conflicten tussen verschillende levensbeschouwelijke bonden in andere landen.

Voor het onderwerp van deze bijdrage is echter de belangrijkste vraag of de principes van beroep en bedrijf, die hebben geleid tot een opdeling van het vakbondslandschap in grote sectorbonden en het sectorgewijs functioneren als sociale partner in economisch overleg, nog steeds relevant zijn. Historisch gezien is deze opdeling eind jaren tachtig tot een einde gekomen. In het Verenigd Koninkrijk is het ondanks een sterke terugloop van de organisatiegraad niet gelukt om een grote bouw- en houtbond binnen de TUC te vormen, en bleef de samenwerking tussen de TUC-bonden in de afzonderlijke branches een frustrerende aangelegenheid.

In Duitsland waren er fusies waarin geen sprake meer was van sectorlogica. In Scandinavië slaagden afzonderlijke bonden er door hun financiële positie en door hun verbinding met de sociale zekerheid in om het principe van het beroep als basis voor organisatie overeind te houden. Maar ook daar zien we nu een ontwikkeling in de richting van grotere organisaties. Het is tegen deze achtergrond de vraag of, en zo ja hoe, een opdeling van vakbonden naar economische sectoren overeind gehouden kan en moet worden.

Hoe is de situatie in de nieuwe EU-landen? In de socialistische staat waren industriebonden onderafdelingen van de centrale eenheidsorganisaties naar sovjet-voorbeeld, die door de ineenstorting zowel hun functie in de planeconomie als ook hun politieke functie wat betreft het uitvoeren van beslissingen van het politbureau verloren. De federaties van bedrijfsbonden bleven als autonome, veelal grote en losse organisaties bestaan, en hebben in veel gevallen een actieve bijdrage geleverd aan de omwenteling. Uit de resten van de voormalige centrale organisaties zijn hervormingsvakbonden ontstaan, terwijl als tegenhanger daarvoor vaak door het westen ondersteunde, parallelle organisaties zijn opgericht op liberale grondslag. Beide zijn aangewezen op bedrijfsbonden als leden. De sectorale organisaties zijn wat betreft personeel en financiën zo zwak dat ze nauwelijks in staat zijn om regionale kantoren te onderhouden, en al helemaal niet geëquipeerd om de competenties en prestaties op specialistische terreinen als ledenscholing, arbeidsrecht, bedrijfseconomie, loonpolitiek, buitenlandse betrekkingen, beroepsopleiding enzovoort, op een peil te houden dat noodzakelijk is voor een effectieve vertegenwoordiging. Ook in deze landen staat dus het sectorale uitgangspunt onder druk, zij het om andere redenen.

De bouwsector is voorlopig in zekere zin een uitzondering. Hoewel de werkgelegenheid daalt, is het nog steeds in heel Europa mogelijk om een relatief homogene sector te definiëren met 5-10% van alle werknemers en een traditioneel zwaartepunt op personeel dat op bouwterreinen werkt. Zowel werkgevers als werknemers blijven in tegenstelling tot andere sectoren het belang inzien van het uitonderhandelen van regelingen en afspraken voor de sector. Het is de vraag of dit op langere termijn ook zo zal blijven.

Nieuwe uitdagingen: deregulering en mondialisering

Tijdens een workshop van het onderzoeksnetwerk Construction Labour Research in samenwerking met de Zwitserse bond GBI in Zürich is exemplarisch verslag gedaan over de belangrijkste trends in onze arbeidsverhoudingen. De ondertussen bijna klassieke ontwikkelingen op nationaal niveau hebben we al in steekwoorden samengevat. De snel veranderende arbeidsmarkt, het verdwijnen van afzonderlijke sectoren en de verschuivingen in de richting van een dienstverleningsmaatschappij hebben de economische verhoudingen en de daaruit voortvloeiende voorwaarden voor de individuele werknemer, alsook dat waar de vakbonden gemeenschappelijk voor staan, de afgelopen twintig jaar fundamenteel veranderd. Het primaat van de markteconomie dat de kern vormde van het concept van de Europese binnenmarkt, heeft ertoe bijgedragen dat essentiële onderdelen van de verzorgingsstaat onder druk zijn komen te staan, of het nou gaat om de sociale zekerheid, om andere op solidariteit gebaseerde voorzieningen, of om paritair samengestelde of bestuurde bedrijfstakeigen fondsen en instellingen (inzake pensioenen, veiligheid, bestaanszekerheid, vakopleiding) . Er bestaat nog steeds een sociale infrastructuur, een vangnet, maar de afbraak daarvan gaat snel. In de nieuwe EU-landen ontbreekt bovendien de tijd en de benodigde ondersteuning om deze infrastructuur nieuw te vormen en te ontwikkelen.

De crisis van de jaren negentig, het neo-liberale dereguleringsoffensief, de steeds maar groeiende oriëntatie van industrie- en dienstverleningsbedrijven op de wereldmarkt, alsook de flexibilisering en het onzekerder worden van arbeidsverhoudingen, dreigen in alle landen tot een fundamentele verschuiving van de macht tussen kapitaal en arbeid te leiden, en dwingen de vakbonden tot een bezinning op de te volgen koers. Het in de meeste landen dominante model van branche-brede collectieve overeenkomsten staat onder grote druk, vooral omdat de mondiaal georiënteerde bedrijven een decentralisatie van delen van de collectieve afspraken nastreven, of zelfs helemaal willen afzien van collectieve afspraken. De tendens die al een tijd zichtbaar is, om arbeidsvoorwaarden decentraal uit te onderhandelen en raam-CAO's via ondernemingsovereenkomsten om te zetten, heeft met name op plekken waar geen sterke werknemersvertegenwoordiging een uitholling of verloren gaan van rechten tot gevolg. De wetgever draagt aan deze ontwikkeling bij, bijvoorbeeld door de naleving van grondrechten zoals gelijke behandeling over te dragen aan de sociale partners op ondernemingsniveau, zoals onlangs in Nederland gebeurd is. Meerdere studies wijzen uit dat het naleven van rechten in kleine en middenstandsbedrijven, waar vakbonden en ondernemingsraden niet voorkomen, nauwelijks te waarborgen is. Op deze manier wordt met deze decentralisatie tevens de gelijke behandeling van werknemers - een Europees grondrecht - ondergraven.

De druk om te internationaliseren en de toenemende concurrentie op vestigingsplaatsen wordt door werkgevers aangegrepen om vakbonden tegen elkaar uit te spelen, in een poging om het sociale minimum te verlagen en bestaande arbeids- en sociale zekerheidsstructuren te ontmantelen. Wereldhandel, internationale financiële stromen en de internationalisering van bedrijven hebben een zodanige omvang gekregen dat de han-

delingsruimte van nationale staten en van nationale sociale structuren, die in Europa gekenmerkt worden door het model van 'Rijnlands kapitalisme', fundamenteel ter discussie staat. Steeds meer terreinen van sociaal beleid worden afhankelijk van de wereldmarkt of van beslissingen die op supra-nationaal niveau genomen worden - beslissingen waarop nationale staten of sociale partners op nationaal niveau nauwelijks meer zelfstandig invloed kunnen uitoefenen. In de bouwsector werd deze problematiek goed zichtbaar in de kwestie van de mobiliteit die het gevolg was van de liberalisering van de bouwmarkt en het vrije personenverkeer; deze mobiliteit leidde tot een 'sociale dumping' op de bouwlocaties, en er was een Europese richtlijn nodig om dit proces een halt toe te roepen. Ook collectieve onderhandelingen kunnen steeds slechter door afzonderlijke landen gevoerd worden.

Hoewel in de meeste nationale staten de sociale relaties het sterkst zijn op sector- of brancheniveau, en collectieve overeenkomsten (als belangrijke elementen van de sociale verzorgingsstaat) over het algemeen ook op dit niveau afgesloten worden, is dit sectorale niveau in Europees verband het minst ontwikkeld. Aanzetten voor dialogen binnen sectoren bestaan voornamelijk uit gemeenschappelijke stellingnames en relatief vrijblijvende afspraken en intentieverklaringen, wanneer we de gezamenlijke raadpleging inzake sectorspecifieke kwesties even buiten beschouwing laten. Initiatieven in de richting van een Europees loonbeleid staan nog in de kinderschoenen. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat het loon- en branchebeleid van de vakbeweging nog steeds sterk op het nationale niveau geconcentreerd is, en de nationale systemen van arbeidsverhoudingen per land verschillen. Om deze reden bestaan er zelfs binnen West-Europese landen nog grote verschillen in arbeidsvoorwaarden, niet alleen wat betreft de hoogte van de reële lonen, maar ook wat betreft andere, kwalitatieve aspecten, zoals werktijden. Als de tien kandidaat EU-landen ook in beschouwing genomen worden, zijn de verschillen nog groter.

De diversiteit van de sociale zekerheidssystemen en arbeidsverhoudingen in Europa heeft in de verschillende landen geleid tot uiteenlopende strategieën ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld door middel van arbeidstijdverkorting. Een groot deel van de ondernemingen richt zich op dit moment op de wereldmarkt en is niet meer op de nationale markt, respectievelijk een nationale vestigingsplaats aangewezen. Dit geldt ook voor sectoren die zich tot nu toe gericht hebben op de eigen thuismarkt. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de problematiek van de arbeidsvoorwaarden en de hoogte van de arbeidskosten: er is een algemene druk tot nivellering van arbeidsvoorwaarden op transnationaal niveau. Het is voor afzonderlijke landen moeilijker geworden om los van andere grote stappen te zetten in het veranderen van arbeidsvoorwaarden. De toenemende concurrentie binnen West-Europa, in toenemende mate inclusief Midden- en Oost-Europa, zorgt ervoor dat samenwerking wat betreft het arbeidsvoorwaardenbeleid steeds harder nodig is.

Een heel specifiek probleem doet zich voor bij multinationals. Het samengaan van meerdere nationale vakbonden, vaak uit verschillende sectoren, staat op gespannen voet met de mondialiseringsstrategie van deze multinationals. Hoewel het moeilijk is om een eenduidige strategie aan te wijzen, kan wel geconstateerd worden dat er in veel concerns een tendens is tot concentratie op de 'core-business' (dat wil meestal zeggen één, soms complexe, branche), met daaraan verbonden een afslanking van nationale structuren en gelijktijdige verovering van een mondiale markt in liefst veel landen. Bij concerns die deze strategie volgen zouden werknemersorganisaties een gericht, branche- en ondernemings specifiek, maar tegelijkertijd internationaal afgestemd bondsbeleid moeten voeren, om zo daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen en bijvoorbeeld ook de werknemervertegenwoordigers effectief te kunnen adviseren en begeleiden. We zijn echter nog ver verwijderd van een structuur die is afgestemd op dergelijke activiteiten bij multinationals. Hetzelfde geldt voor het grensoverstijgend behartigen van de belangen van de steeds talrijkere legale en illegale gastarbeiders.

Een laatste ontwikkeling die we hier willen noemen is de splitsing tussen management en eigendom van ondernemingen. De laatste decennia is in grote ondernemingen steeds meer sprake van kapitaaleigendom op afstand, en is een nieuwe laag van managers ontstaan met deels eigen belangen. Het klassieke onderscheid tussen kapitaal en arbeid behoort in deze zin al lang tot het verleden. In sommige bedrijven is de financiële deelname zo goed als anoniem. De belangenbehartiging wordt hierdoor ingewikkeld, evenals het vinden van een antwoord op de vraag welke coalities in dergelijke gevallen gesloten moeten worden.

De herstructureringsprocessen die op dit moment in verschillende landen plaatsvinden - met name de fusie tussen branche-vakbonden om te komen tot multiprofessionele organisaties - zijn erop gericht om op een deel van de hier beschreven ontwikkelingen in samenleving en economie een antwoord te formuleren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toename van de dienstensector, het steeds moeilijker worden van ononderbroken beroeps carrières, de toenemende mobiliteit tussen branches en beroepen of ook de sterkere concentratie en dereguleringsmacht aan kapitaalzijde.

Het zou echter getuigen van naïviteit te geloven dat alle belangrijke problemen voortvloeiende uit de mondialisering - zoals de druk tot meer internationale samenwerking en het opbouwen van een internationale tegenmacht- door structuurvernieuwingen vanzelf opgelost zouden worden. Vele zaken behoeven een heroriëntatie en ook een herverdeling van middelen, los van het structuurdebat.

Welke vragen moeten beantwoord worden?

De vakbonden hebben zich, sinds hun ontstaan uit het spontane samenwerken van arbeiders in hun strijd om verbetering van hun arbeidsvoorwaarden, ontwikkeld tot grote, gedifferentieerde dienstverleningsbedrijven, wier taken veranderen met de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen. We hebben al geconstateerd dat deze ontwikkelingen in plaats en tijd zeer uiteenlopend kunnen plaatsvinden. Desondanks kunnen

enkele grote historische lijnen geïdentificeerd worden waarmee alle vakbonden te maken hebben, en waaruit opgaven en handelingsniveaus voor de nabije toekomst zijn af te leiden. Wat onzeker blijft, is welke conflicten tussen werknemers en werkgevers (en overheid) de richting van het vakbondshandelen zullen bepalen.

Als we de opgaven voor de toekomst indelen in (a) organisatie van de arbeidsstrijd en belangenbehartiging in bedrijven, (b) uitbreiden en verdedigen van verworven rechten, (c) onderhandelen over (nieuwe) rechten, en (d) invloed uitoefenen op overheidsbeleid/politiek (met name economie, onderwijs, sociaal beleid enzovoort), dan kunnen we als we over een lange periode kijken een verschuiving zien van concrete kwesties in de arbeidsstrijd naar abstractere kwesties op politiek niveau. Deze verschuiving is eenvoudigweg te beschouwen als het resultaat van een consolidatie van vakbonden als erkende maatschappelijke organisaties.

Als we vervolgens onze blik richten op de verschillende handelingsniveaus van belangenbehartiging van werknemers, onderscheiden we doorgaans (a) bedrijf/onderneming (b) regio, (c) nationale staat, (d) gemeenschap van staten (Europese Unie), (e) wereldorganisatie. Er kan geen twijfel over bestaan dat het zwaartepunt wat betreft het niveau waar beslissingen genomen worden over arbeidsvoorwaarden naar boven verschoven is. Tegelijkertijd lijken de vakbonden geen antwoord te hebben op de druk vanuit werkgevers om decentraal te onderhandelen. Daardoor is de machtsbalans verschoven in de richting van het mondiaal actieve kapitaal. Op het niveau van de gemeenschap van staten en de wereldorganisatie zijn werknemers het zwakst vertegenwoordigd. Omdat op nationaal niveau regeringen als derde partner er steeds meer toe neigen om verantwoordelijkheden te decentraliseren of naar supranationale organen te delegeren, impliceert dit een verdere verzwakking van de vertegenwoordiging op nationaal niveau.

Deze situatie vormt de meest fundamentele uitdaging voor de vakbeweging. Simpel gezegd moeten deze organisaties zich inhoudelijk sterker profileren op politiek terrein, en hun kracht op hogere niveaus vergroten, zodat ze op de lagere niveaus effectief kunnen ingrijpen. Met het oog op deze opgaven zijn kwesties rond structurering naar sectoren, confessie, politieke richting of beroepsstatus veeleer van secundair belang, en leiden de aandacht af naar bijzaken. Anderzijds dwingt decentralisatie de vakbeweging ertoe het netwerk op ondernemingsniveau te versterken. Dat betekent dat kwesties zowel naar hogere als naar lagere niveaus gedelegeerd moeten worden, en daarbij ontbreekt het vaak aan consistentie en duidelijke strategie ten aanzien van de subsidiariteit in de eigen gelederen.

In het maatschappelijke herstructureringsproces van arbeid speelt de vakbeweging een belangrijke rol. Het herstructureringsproces vindt echter niet plaats binnen bestaande kaders en organisatievormen, maar stelt deze juist ter discussie. De discussie over de reproductie van de arbeid - die voor werknemers centraal staat - heeft betrekking op de organisatie van alle maatschappelijke arbeid, alle beroepen, arbeiders en kantoorperso-

neel, mannen en vrouwen, publieke en private sector, werkenden en werklozen, alle regio's en landen enzovoort. Deze discussie heeft dus ook betrekking op de geografische verdeling van arbeid en migratie op mondiaal niveau, en stelt hoge eisen aan de samenwerking tussen vakbonden en de verschillende onderdelen hierin. Hieruit moet niet geconcludeerd worden dat bestaande werkterreinen of vakbonden van vandaag op morgen zouden moeten verdwijnen, maar in eerste instantie dat de beperkingen die voortvloeien uit de traditionele werkverdeling en organisatievormen onder ogen gezien moeten worden, en geen energie verspild moet worden aan zinloze grensgevechten. Het is echter volstrekt duidelijk dat als het bijvoorbeeld gaat om werknemersvertegenwoordiging bij de herziening van pensioenen, de eisen aan onderwijs, ziektekostenverzekering, werkloosheidsuitkeringen enzovoort, de vakbonden moeten samenwerken en niet alleen grenzen van sector, confessionele, politieke enzovoort aard moeten overstijgen, maar ook nationale grenzen.

Het thema sociale zekerheid is een onderdeel van en een kernkwestie in de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen. Van even groot belang is de kwestie van medezeggenschap en de rol van de vakbeweging - die haar eigen grenzen overschrijdt - met betrekking tot algemene werknemersvertegenwoordiging op bedrijfsniveau. Specifieke taken blijven daarentegen het domein van adequate voorzieningen - bijvoorbeeld veiligheid op bouwwerkplaatsen, opleiding van electriciens, arbeidshygiëne bij computerfuncties, loondifferentiatie in het bank- en verzekeringswezen, arbeidstijdregels voor vliegpersoneel, sociale zekerheid bij grensoverstijgende arbeidsmarkten enzovoort. Om te kunnen reageren op nieuwe opgaven, heeft de vakbeweging flexibele structuren nodig die bestaande scheidslijnen overstijgen.

De vakbonden staan er niet alleen voor, en moeten samenwerkingsrelaties onderhouden met andere vormen van werknemersvertegenwoordiging:

- ondernemingsraden zijn weliswaar deels binnen de vakbeweging ontstaan, maar vertegenwoordigen in veel landen als wettelijk orgaan alle werknemers, ongeacht lidmaatschap van een bond. Ondernemingsraadsleden vragen om speciale scholing en ondersteuning vanuit de vakbeweging.

- er bestaan weliswaar nauwe historische verbindingen tussen vakbeweging en politieke partijen, maar deze zijn (afgezien van richtingsvakbonden) niet exclusief. Als democratische organisaties onderhouden vakbonden doorgaans betrekkingen met alle partijen, behalve degene die zich eenzijdig gecommitteerd hebben aan werkgevers of aan het omverwerpen van de democratie.

De verscheidenheid waarmee in onze samenleving de politieke wil tot uitdrukking wordt gebracht, vraagt van de vakbeweging een groeiende openheid wat betreft het aangaan van verbanden naar buiten toe en met groepen binnen eigen gelederen. Initiatieven van burgers met betrekking tot milieubescherming, oorlog, racisme, de uitwassen van globalisering, privatisering van post, telecommunicatie, spoor, ziektekostenverzekering enzovoort, kunnen voor de vakbeweging natuurlijke partners zijn als het gaat om het verbeteren van arbeids- en levensvoorwaarden van werknemers. Ook de

samenwerking met de vrouwenbeweging en delen van de jongerenbeweging moet opnieuw vorm gegeven worden.

Een reorganisatie van de vakbeweging die er uitsluitend op gericht is om de dienstverlening aan leden goedkoper en efficiënter aan te bieden is op den duur gedoemd te mislukken, en zou zelfs het einde kunnen inluiden van de historische taak van de vakbeweging. Natuurlijk blijven loon en arbeidsvoorwaarden de kern van de strijd om de rechten van werknemers. Maar in de lange termijnstrategie gaat het om de maatschappelijke positie van werknemers, en de invloed op de beschikkingsmacht van kapitaal en natuurlijke hulpbronnen die daarmee onlosmakelijk verbonden is. In de structuurprocessen die op dit moment aan de gang zijn en de discussie die daar omheen plaats vindt, moet scherp in het oog gehouden worden dat het er om gaat om deze invloed in de toekomst te kunnen gebruiken en verder uit te bouwen.

Noten

1. Joern Janssen was tot voor kort visiting professor aan de Universiteit van Westminster, Hans Baumann is onder meer CAO coördinator van de Zwitserse fusiebond GBI, Jan Cremers is directeur van het GBIO en leider van het Europees onderzoeksnetwerk CLR. Dit artikel is een vertaling van Reform oder Ende? Uit CLR-News 3-2003 gewijd aan fusies en herstructureringen van de vakbeweging in Europa.