

CAO als verdienmodel slaat arbeidsverhoudingen uit het lood

De arbeidsvoorwaarden van heel veel werknemers staan onder druk doordat vakbonden onderling concurreren om het vele geld dat te verdienen is met het afsluiten van cao's, aangevuurd door werkgevers op zoek naar nog lagere arbeidskosten. Een collectief vakbondfonds en een duidelijkere wettelijke definitie van een vakbond kunnen helpen de arbeidsverhoudingen te herstellen.

IN HET KORT

- Het afsluiten van cao's is een verdienmodel geworden, waarbij de beste arbeidsvoorwaarden niet meer het hoofddoel zijn.
- Het instellen van een collectief vakbondfonds kan de concurrentie om cao-gelden voorkomen.
- Een eenduidige wettelijke definitie van een vakbond kan ook helpen om 'mini-vakbonden' te voorkomen.

SASKIA BOUMANS

Promovenda aan de Universiteit van Amsterdam en beleidsadviseur en onderzoeker bij de FNV

Stabiliteit en eerlijke uitkomsten zijn twee kenmerken waarvoor het poldermodel vaak geroemd wordt. Wederzijdse erkenning van elkaars behoeften en een gezamenlijk begrip van het algemeen belang zouden de ouderwetse, antagonistische verhouding tussen georganiseerde werkgevers en werknemers duurzaam hebben gepacificeerd.

Recente veranderingen in de verhoudingen tussen werknemers en werkgevers bedreigen echter de stabiliteit van het poldermodel. Beide groepen staan scherper tegenover elkaar en concurreren onderling sterker, waarbij het werkgevers steeds beter lukt om cao's af te zwakken of zelfs helemaal te ontlopen. Bovendien kan het afsluiten van een cao een lucratieve bezigheid zijn voor een vakbond, waardoor de rechten van arbeiders niet altijd meer de hoofd-focus zijn van de onderhandelingen.

Het tegengaan van de perverse prikkels in de collectieve onderhandelingen kan er voor zorgen dat vakbonden weer primair handelen in het belang van hun leden. Zo kan het poldermodel, dat uitgaat van een balans tussen werkgevers en werknemers, gestabiliseerd worden. In dit artikel zet ik uiteen hoe deze stabilisering bereikt kan worden door middel van een centraal vakbondfonds en een duidelijkere definitie van een vakbond.

Veranderende arbeidsverhoudingen

Werkgevers zijn in de loop der jaren steeds meer bereid gebleken om met alternatieve 'mini-vakbonden' cao's af te sluiten. In de jaren negentig noemt VNO-NCW het sluiten van cao's met mini-vakbonden nog de "Antillen-route van de arbeidsverhoudingen" (Herderschee, 1998) – in analogie met het in de jaren negentig oprukkende ontduiken van Nederlandse belastingwetgeving door bedrijven. 'Helemaal netjes is het niet, maar je krijgt als werkgever wel wat je wil', was de gedachte. Voorbeelden zijn de cao's die de afgesplitste werkgeversclubs NBBU (uitzendwezen) en het Nederlands Horeca Gilde afsluiten met respectievelijk LBV en de Algemene Bond van Gemeente Personeel.

Anno 2015 is het niet meer het gedrag van buitenbeentjes, maar schrijven de drie landelijke werkgeversorganisaties – VNO-NCW, AWWN en MKB-Nederland – in hun jaarlijkse arbeidsvoorwaardennota waarbij ze de regels van het cao-overleg willen veranderen: "De cao is voor werkgevers een middel, geen doel. Daar waar het niet mogelijk blijkt om met vakbonden het arbeidsvoorwaardenpakket te vernieuwen, is de kans groot dat de werkgever – zonder de vakbonden, buiten de cao om – verder gaat met vernieuwing." (VNO-NCW et al., 2015). Het is voor het eerst sinds het Akkoord van Wassenaar in 1982 dat georganiseerde werkgevers zich zo duidelijk uitspreken over hun intentie om de regels van het spel te veranderen, en het geeft goed de sfeer weer die er de laatste jaren rond de cao's is gaan hangen in werkgeverskringen: handig als het zo uitkomt, maar iets anders is ook prima.

In hun zoektocht naar een continue verlaging van arbeidskosten zijn er steeds meer werkgevers gaan experimenteren met alternatieven voor de cao. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afsluiten van een arbeidsvoorwaardenregeling (blijkens een interne nota van de AWWN), het uitbesteden van werk zodat de cao niet meer van toepassing is op het uitbestede werk (Zwemmer, 2015; Pot, 2016), het inzetten van (schijn)zelfstandigen voor kerntaken, bijvoorbeeld via payrollbedrijven (Van der Aa et al., 2015; Brekelmans et al., 2021), het aantrekken van stagiaires voor het uitvoeren van volledige takenpakketten (Van Vulpen en Van den Berg, 2016), het organiseren van de arbeidsrelatie via platformen of apps (Van Slooten, 2017; Houwerzijl, 2018), en de premieshopping in het buitenland zodat arbeidsmigranten goedkoper dan Nederlandse

ingezetenen aangenomen kunnen worden (Cremers, 2017; Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022).

Ook vakbonden zijn zich anders gaan gedragen. De FNV is activistischer geworden en heeft bijvoorbeeld haar loonmatigingsbeleid in 2015 afgeschaft (Boumans, 2022). De andere twee vakbonden, vertegenwoordigd in de SER, het CNV en de VCP, zijn juist gematigder geworden. Beide federaties profileren zich ook meer als een individuele zaakwaarnemer, die werkenden bijstaat bij hun loopbaanontwikkeling, scholing en arbeidsgeschillen.

Het gevolg van deze uiteenlopende insteek is dat de drie federaties vaker tegenover elkaar staan, en minder de samenwerking opzoeken. Een tekenend voorbeeld was dat de vakbonden niet gezamenlijk optrokken in een campagne tegen de sterke stijging van de prijzen in de zomer en het najaar van 2022. Een activistischere FNV staat ook steeds vaker tegenover mini-vakbonden als LBV en AVV in het cao-overleg én in de rechtszaal.

Van de stabiliteit – zeg maar gerust ‘saaiheid’ van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen – is er niet veel meer over. Het gevolg is dat de arbeidsvoorwaarden van honderdduizenden werknemers onder druk staan.

Cao als verdienmodel

De onstuitbare drang van werkgevers om arbeidskosten te drukken en de verhoogde concurrentie tussen vakbonden leiden tot een onverwachte strijd om de cao. Er zijn namelijk miljoenen te verdienen met het afsluiten van cao's.

De miljoenen die op cao's gepaard gaan, komen voort uit een afspraak tussen de werkgeversvereniging AWWN en vakbonden in de jaren zestig. Vakbonden wilden indertijd een financiële oplossing voor de situatie waarin vakbondsliden vakbondswerk financieren – waardoor hun maandelijks inkomen daalt – terwijl niet-leden ook profiteren van de vruchten van vakbondswerk, zonder dat ze dit in hun portemonnee voelen. Werkgevers verzetten zich tegen een individuele financiële tegemoetkoming voor vakbondsliden, maar waren mede onder druk van het groeiende vakbondsactivisme in die jaren wel te porren om “het bestaan van een goed georganiseerd overleg” (AWVN) financieel te ondersteunen (Hazenbosch, 2016). En zo wordt het ‘vakbondstientje’ geboren – een regeling waarbij de werkgever bij het afsluiten van een cao een bijdrage betaalt aan de deelnemende vakbonden voor elke werknemer die onder die cao valt. De tien gulden uit 1966 is in 2022 inmiddels 22,06 euro geworden.

Daarbij komt dat niet alle vakbonden kunnen meedoen met het vakbondstientje: de regeling is op dit moment nog niet opengesteld. Daarom zijn er ook vakbonden die buiten dit systeem om werken en direct geld ontvangen van werkgevers voor het afsluiten van cao's. Dit zijn doorgaans de vakbonden die geen toegang hebben tot het vakbondstientje en zich daarom financieren met bijdrages van de werkgevers. Deze financiële afhankelijkheid schept een prikkel voor deze vakbonden om de werkgevers te behagen, teneinde de financiële vergoeding succesvol binnen te slepen.

Hoeveel euro werkgevers in totaal jaarlijks betalen aan vakbonden is niet openbaar. Maar we weten wel dat in 2021 er 5.679.400 werknemers onder een cao vielen, en dat

AWVN claimt bij een meerderheid van de cao's betrokken te zijn. Het gaat dus om tientallen miljoenen euro's.

Steeds vaker klinkt het geluid dat een cao ‘gekocht’ is door werkgevers van vakbonden die te weinig leden hebben om hun werkzaamheden uit contributies te kunnen bekostigen (Steenbergen, 2021). Toen in 2015, bij het afsluiten van de grootste cao voor de detailhandel, er 2,5 miljoen euro verdeeld kon worden tussen de ondertekenende vakbonden werden er Kamervragen gesteld. Andere vaak genoemde voorbeelden zijn Qlix, de bond voor KPN-personeel waarvoor KPN zelf reclame maakt op zijn website, het Alternatief voor Vakbond (AVV), de LBV, eind jaren zestig opgericht in de Rotterdamse haven als radicaal-links alternatief voor de gevestigde vakbonden, WIM bij Ikea, en de Unie bij het afsluiten van de schilders-cao met OnderhoudNL.

Afkalving voorwaarden en productiviteit

Dat het afsluiten van een cao een verdienmodel is geworden is problematisch. Cao's regelen voor meer dan zeventig procent van alle werknemers – zo'n 5,5 miljoen mensen – het loon en de andere arbeidsvoorwaarden. Zonder cao's vallen alle werknemers terug op de wet en hun eigen onderhandelingskracht voor het vaststellen van vakantiedagen, arbeidstijden, loon en dergelijke. Cao's zijn dus, samen met het algemeen verbindend verklaren van de cao, de kurk waarop het Nederlandse arbeidsbestel drijft.

De manier waarop vakbonden nu voor een deel worden gefinancierd door werkgevers om de cao's voor alle werknemers af te sluiten, zorgt voor een aantal problemen. Het eerste probleem is dat het ten koste gaat van de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Er valt immers geld te verdienen als de onderhandelaar aan werknemerszijde akkoord gaat met de wensen van werkgevers.

Het tweede probleem is dat het cao-stelsel wordt uitgehouden. Bijzonder hoogleraar Paul de Beer zegt in *Trouw* van 4 maart 2020: “Vroeger waren werkgevers bang voor stakingen als ze de grote bonden terzijde schoven. Maar nu het de FNV en andere bonden niet lukt om die sectoren plat te leggen, ben ik bang dat werkgevers vaker op zoek gaan naar een bond die voor de goedkoopste cao tekent. Dat ondergraaft het hele cao-stelsel.”

Het derde probleem is dat door het voortdurend najaar van lagere arbeidskosten er concurrentie op de arbeidsvoorwaarden ontstaat, met als gevolg een stagnering van arbeidsproductiviteit en een lagere groei van het nationaal inkomen als resultaat (De Ridder, 2022). Individuele werkgevers mogen dan baat hebben bij het vergroten van de mogelijkheden tot arbeidskostenconcurrentie, de collectieve groep werkgevers heeft dat niet – omdat de kwaliteit van arbeid en de productiviteit eronder lijdt. Ondanks dat het niet altijd zo lijkt, zijn werkgeversorganisaties zich hier wel degelijk van bewust. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat AWWN het algemeen verbindend verklaren van cao's blijft verdedigen, tegen de terugkerende kritiek vanuit de Tweede Kamer (Boumans et al., 2017).

Van vakbondstientje naar vakbondsfonds

Een aantal van de bijdragende processen – zoals de sterk afnemende organisatiegraad van werkgevers – is niet snel te

keren. Maar er zijn knoppen waar we wél aan kunnen draaien om het arbeidsbestel ‘terug te stabiliseren’. Ik doe hier twee voorstellen. Het eerste voorstel is om de regeling uit 1966 open te stellen voor alle vakbonden die cao’s afsluiten en het geld dan jaarlijks naar rato te verdelen over het ledental. Door de regeling open te stellen voor alle vakbonden wordt er recht gedaan aan de zelforganisatie van werknemers, en wordt de financiële prikkel tot het afsluiten van werkgeversvriendelijke cao’s uit het systeem gehaald. De vakbond met de meeste steun onder werknemers krijgt zo het meeste geld. Dat is een eerlijke regeling die erkent dat een vakbond geen cao-verkoper is, die op basis van een vragenlijst of een *online quiztool* de behoeften van werknemers peilt, maar een ‘zelforganisatie van werknemers’ met een bepaalde visie op de inrichting van de arbeidsmarkt.

Het tweede voorstel is dat de wetgever een vakbond eenduidig definieert. Nu vinden we in de wetgeving op zeker vijf verschillende plekken een net weer andere definitie van waar een vakbond aan moet voldoen, zoals: ‘aanwezigheid in de sector’, ‘juridische ondersteuning kunnen bieden’, ‘hebben van een stakingskas’ et cetera. Bovendien blijkt het in de praktijk voldoende dat deze een volledig rechtsbevoegde vereniging is, met drie bestuursleden en statuten waarin staat dat de vereniging het afsluiten van cao’s als doel heeft. Deze minimale opvatting van wat een vakbond is, zien we terug in de organisatie van de minivakbonden die de laatste jaren steeds vaker cao’s tekenen. Ze hanteren een veel lagere contributie dan de traditionele vakbonden, kunnen daardoor geen stakingskas financieren (waardoor ze geen middel hebben om druk uit te oefenen), bieden geen of weinig juridische dienstverlening, en hebben geen studiedienst die kennis heeft over de economische situatie van de sectoren en bedrijven waarin hun leden werkzaam zijn. De wettelijke onduidelijkheid over wat een vakbond is, maakt dus een praktijk mogelijk waarin de cao een verdienmodel is geworden voor zowel vakbonden als werkgevers, die zo een goedkope manier hebben om de arbeidsvoorwaarden naar hun wensen aan te passen.

In de bestaande wetten zijn al de elementen aanwezig voor een eenduidige definitie van vakbonden, die zowel recht doen aan het ook door Nederland geratificeerde ILO-verdrag 98, waarin de onafhankelijkheid van vakbonden centraal staat, als aan het SER-advies uit 1975 waarin de kwalitatieve uitgangspunten voor het bepalen van de representativiteit van werkgevers- en werknemersorganisaties zijn geformuleerd. Zo zou een vakbond personen onder haar leden moeten tellen die in de onderneming of bedrijfstak waar een cao wordt afgesloten werkzaam zijn, de vereniging moet werkzaam zijn in de desbetreffende sector, de statuten moeten ten doel hebben de belangen van haar leden als werknemers te behartigen, en de vereniging moet ten minste twee jaar in het bezit zijn van volledige rechtsbevoegdheid

Door deze elementen algemeen toe te passen, is het niet langer mogelijk dat een vereniging zonder belanghebbende leden een cao afsluit, zo zichzelf financieel bedruipt en de verdenking op zich laadt de werkgever te faciliteren in diens wensen. En tegelijkertijd blijft het recht op vereniging van werknemers gewaarborgd. Een recht dat de wetgever ondubbelzinnig hoort te ondersteunen.

Literatuur

- Aa, R. van der, D. van Buren en T. Viertelhuizen (2015) Motieven van werkgevers en werknemers voor flexibele contractvormen. In: K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (red.), *De dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering*. Den Haag: CBS, hoofdstuk 6.
- Brekelmans, F., G.J.J. Heerma van Voss en W. Lindeboom (2021) *Flexibele arbeidsrelaties in het onderwijs: preadvies*. Den Haag: Sdu.
- Cremers, J. (2017) De zoektocht naar goedkope arbeid ondergraaft het arbeidsbestel. *ESB*, 102(4754S), 61–65.
- Hazenbosch, P. (2016) *Freeriders of het Vakbondstientje? Vijftig jaar geleden is werkgeversbijdrage aan werk vakbeweging tot stand gekomen*. Artikel op vakbondshistorie.nl, juni.
- Herderschee, G. (1998) Vakbond voor al uw CAO’s. *De Volkskrant*, 25 juli.
- Houwerzijl, M. (2018) Juridische vraagstukken rond arbeid in de klusseneconomie. *Beleid en Maatschappij: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 45(2), 208–216.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2022) *Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020–2021*. Publicatienummer 22403681.
- Pot, F. (2016) Gazelle: is dit wat we willen? *Zeggenschap*, 27(1), 8–11.
- Ridder, P. de (2022) Lage productiviteitsgroei gevolg van gedaalde kapitaal- en loonkosten. *ESB*, 108(4818), te verschijnen.
- Slooten, J.M. van (2017) Ter visie: Platformarbeid nog een reden tot rethinking van het arbeidsrecht. *Tijdschrift voor Arbeid & Onderneming*, 2017(2), 51–52.
- Steenbergen, R. (2021) Geen cao zonder onafhankelijke vakbond: Het belang van onafhankelijke vakbonden en hoe dat te waarborgen; naar het voorbeeld van Duitsland. *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk*, 2021(3), 22–28.
- Stege, A. (2011) Dispensatie op grond van het Toetsingskader AVV. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2011(3), 16–19.
- VNO-NCW, AWWN en MKB-Nederland (2015) *Focus op vernieuwing: Samenvatting gezamenlijke arbeidsvoorwaardennota 2015*. Te vinden op www.vno-ncw.nl.
- Vulpen, B. van, en M. van den Berg (2016) De stage als precarisering van arbeid: Ervaringen van afgestudeerde stagiairs in Nederland. *Tijdschrift Sociologie*, 12(2), 149–168.
- Zwemmer, J.P.H. (2015) Contracting en arbeidsrecht: over schijnconstructies, juridisch houdbare varianten en de gevolgen van de WAS en de WWZ. *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk*, 8(3), 13–19.