



*Bondsbestuur Algemene Nederlandse Metaalbewerkerbond, anno 1927  
foto van Bernard Jacobs*

## **Besturing van de vakbeweging**

De vakbeweging in Nederland bestaat anno 2016 uit drie vakcentrales, waarbij de verschillen in bestuurlijke zin tussen enerzijds de FNV en anderzijds CNV en de VCP opvallen. Sinds kort bestaat de FNV uit een reeks sectoren en een aantal (kleinere) bonden, terwijl CNV en VCP bestaan uit enkele grote en enkele kleine vakorganisaties. Een andere organisatorische opzet heeft gevolgen voor de manier waarop die organisaties worden bestuurd. In het deze bijdrage over de besturing van de vakbeweging gaat het niet om de het heden of de toekomst van die besturing, maar om de vraag hoe de vakbeweging in de loop van de tijd werd bestuurd en waarom er veranderingen in de besturing optraden.

De Nederlandse vakbeweging ontstaat aan het einde van de 19e eeuw vooral op lokaal niveau. Werknemers richten belangenverenigingen op om hun positie te verbeteren vanuit de gedachte dat arbeiders samen sterk staan tegenover de werkgevers. Vaak ontstaan die belangenverenigingen uit al bestaande sociaal-culturele organisaties of zijn de lokale bonden in de eerste jaren van hun bestaan vooral gericht op het instandhouden van ouderlingen solidariteitsfondsen, zoals begrafenisfondsen. Bij de oprichting van lokale verenigingen spelen maatschappij opvattingen een belangrijke rol. In de praktijk ontstaat een drie-stromenland: een socialistische vakbeweging (het NVV in 1905), een protestants-christelijke (het CNV in 1909) en een rooms-katholieke organisatie (het RK vakbureau in 1912).

### **Lokale verenigingen**

Gemeenschappelijk kenmerk is dat al die lokale initiatieven vorm krijgen in verenigingen. Een vereniging is een organisatie die leden kent en bepaalde doelen nastreeft. Leden betalen contributie en kiezen zelf een bestuur. Het hoogste orgaan van een vereniging is op grond van het Nederlands recht de Algemene Ledenvergadering. In de eerste, lokale verenigingen zijn de bestuursleden vrijwilligers en zij zijn

onbetaald. Bij het groeien van een vereniging ontstaat vaak de behoefte aan mensen die voldoende tijd hebben om de bestuurstaken uit te voeren. Die behoefte leidt tot het aanstellen van zogenaamde vrijgestelden, bestuurders die een salaris ontvangen voor hun werk als bestuurder.

Omdat het doel van de vakbeweging het verbeteren van de posities van arbeiders is moet er globaal gesproken een aantal taken worden uitgevoerd: de vereniging moet worden vertegenwoordigd in overleg met werkgevers en met het openbaar bestuur, moet worden vertegenwoordigd in het contact met andere organisaties en de vereniging moet om zijn doelen te realiseren streven naar zoveel mogelijk leden. Kenmerkend voor een vereniging is dat leden contributie betalen en veelal wordt – om de leden te informeren en te binden – een tijdschrift uitgegeven. In de praktijk blijkt dat de veelheid aan taken het beste kan worden uitgevoerd door mensen die over de kennis en de kunde beschikken en onafhankelijk zijn van een bepaalde werkgever.



*Henri Polak aan zijn bureau, circa 1900*

### **Henri Polak**

Het is met name Henri Polak, de voorzitter van de Algemene Diamantbewerkerbond (ANDB), die impulsen geeft aan de manier waarop de vakbeweging wordt georganiseerd. Maar ook op andere plaatsen – bijvoorbeeld in Twente – besluiten de textielarbeiders al voor het einde van de 19e eeuw dat een bezoldigde bestuurder de voorkeur verdient boven een bestuur dat uit louter vrijwilligers bestaat.

De eerste praktijk is dat een vrijwilligersbestuur veelal uit hun midden een bezoldigde voorzitter of algemeen secretaris aanwijst. Als de vereniging groeit en over meer middelen gaat beschikken, worden er meer bezoldigden benoemd. In de praktijk blijft een gemengd model, waarin naast vrijwilligers vrijgestelden actief zijn, heel lang bestaan, maar tussen 1915 en 1925 komt het accent te liggen op de rol van de bezoldigde bestuurders. Een doorslaggevende oorzaak voor deze accentverschuiving ligt in het feit dat de vakbeweging met name na 1914 sterk groeit. Die groei wordt

o.a. veroorzaakt door het feit dat de Eerste Wereldoorlog leidt tot aanzienlijke werkloosheid en dat vakbondsleden praktisch een hogere uitkering ontvangen dan niet-leden.

De vakbeweging kent eigen werkloosheidsfondsen, die niet bestand blijken tegen de explosieve groei van de werkloosheid in de maanden na het begin van de wereldoorlog in augustus 1914. De overheid besluit de vakbondsfondsen financieel te steunen en de overheid erkent daarmee feitelijk de rol van vakbonden in het maatschappelijk verkeer. Wel stelt de overheid bepaalde voorwaarden aan de financiële bijdragen en die voorwaarden worden binnen vakbonden vertaald in het aanwijzen van bezoldigde bestuurders.

Er is een tweede oorzaak voor de groei van het aantal vrijgestelden: het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Op zich is dat een traag en moeizaam proces, maar in sommige bedrijven en bedrijfstakken, slaagt de vakbeweging er in collectieve afspraken te maken. Feitelijk streeft de vakbeweging ernaar loonconcurrentie op de arbeidsmarkt te reduceren. Dat betekent dat arbeiders voor gelijk werk een gelijk loon krijgen onafhankelijk van het bedrijf waar zij werken. Ook die ontwikkeling draagt bij aan de groei van bezoldigden, want een niet aan een bepaald bedrijf gebonden

vakbondsbestuurder staat vrijer in zijn opstelling naar de werkgever dan een vakbondsbestuurder die als werknemer ondergeschikt is aan de werkgever waarmee hij onderhandelt.

Er is nog een derde argument om de groei van het bezoldigde kader te verklaren. Veelal ontstaan bonden lokaal, maar de wens om boven-lokaal op te treden – bijvoorbeeld bij het financieren van collectieve acties zoals stakingen – neemt snel toe. Rond de eeuwwisseling begint een lang proces waarbij lokale en regionale bonden zich aaneensluiten tot nationale bonden. Een proces dat verder versterkt wordt door de vorming van vakcentrales.

### **Bondsraad**

Zo lang een bond bestaat uit lokale leden is het toezicht op het bestuur betrekkelijk eenvoudig. De algemene ledenvergadering kent de bestuurders veelal in persoon en in lokale vakbondsbijeenkomsten kan het bestuur zich betrekkelijk eenvoudig verantwoorden voor het gevoerde beleid. Op het moment dat er landelijke organisaties ontstaan, wordt de persoonlijke band tussen bestuurders en bestuurd onoverzichtelijker. Het bijeen brengen van een algemene ledenvergadering wordt – ook door het groeiend aantal leden – moeilijker. Als gevolg van deze ontwikkeling ontstaat een nieuw fenomeen dat veel namen kent, maar bekend is als de bondsraad. De leden wijzen uit hun midden mensen aan die met een zekere regelmaat bijeenkomen om toezicht uit te oefenen op het werk van bezoldigde bestuurders. Omgekeerd vormt de bondsraad een belangrijk orgaan voor de bestuurders, want op die manier kunnen deze bestuurders kennis nemen van de dingen die onder de leden leven.



*Bondsraad Industrie- en Voedingsbond CNV, circa 1973 (foto Ad Kon)*

Overigens kent het fenomeen bondsraad verschillende vormen, maar in de kern is de taak van deze bijzondere leden min of meer hetzelfde: het uitoefenen van toezicht namens de leden. Daarnaast vervullen bondsraden vaak ook min of meer parlementaire functies zoals het goedkeuren van contributieverhogingen en een begroting en het vaststellen van jaarverslagen en jaarrekeningen. Algemene Vergaderingen worden meer en meer manifestaties van de bond waar het accent eerder

ligt op de inhoud van het beleid dan op de gang van zaken in de vereniging. Wel blijft in de meeste gevallen het kiezen van bondsbestuurders – veelal op voordracht van de bondsraad – een taak van de Algemene Vergadering.

Dit geschetste beeld heeft een algemeen karakter omdat het de manier van besturen van de vakbeweging wil duiden. In de praktijk zijn er – binnen en tussen vakcentrales – verschillen. Als bonden groter worden neemt de behoefte aan deskundige menskracht toe. In veel gevallen leidde dit tot het aantrekken van medewerkers voor bepaalde taken, zoals het voeren van de administratie en het secretariael ondersteunen van bestuurders. Zo kregen verenigingen werkorganisaties. Werkorganisaties die in de loop van de tijd groeiden omdat er telkens andere specialisten werden aangetrokken. Scholingsmedewerkers, communicatiemedewerkers en (vaak) academische geschoolde beleidsmedewerkers. Een bondsbestuur bestuurd niet alleen de vereniging, maar trad ook op als werkgever voor de werkorganisatie.

Op den duur gingen ook bestuurders, die cao-onderhandelingen deden, tot de werkorganisatie behoren. Worden in de eerste decennia van het bestaan van de vakbeweging alle bestuurders nog gekozen door de leden, in de loop van de tijd ging dat veranderen. Dat was o.a. het gevolg van de gegroeide emancipatie van de werknemers. Een klassieke vakbondscarriere was dat actieve (kader) leden werden aangesteld als bondsbestuurder belast met een bepaalde cao of een bepaalde sector. Veelal volgden deze bestuurder een interne kaderopleiding van hun vakorganisatie. Sommigen traden na verloop van tijd toe tot het bondsbestuur, terwijl een enkeling het bracht tot bestuurder van de vakcentrale. Het ging om mensen die hun opleiding in de praktijk kregen – formeel vaak niet al te hooggeschoold, maar door ervaring, interne scholing en zelfstudie hun kennis op niveau brachten. In de loop van de eeuw nemen de eisen, die aan vakbondsbestuurders worden gesteld toe. De wereld waarin de vakbeweging werkt professionaliseert en dat heeft tot gevolg dat de vakbeweging zelf ook moet beschikken over professionele krachten. Cao-trajecten worden steeds complexer bijvoorbeeld omdat bedrijven internationaal opereren. Dat heeft gevolgen voor de deskundigheidseisen waaraan bestuurders moeten voldoen. Met name in de tweede helft van de vorige eeuw groeit het aantal bestuurders met een hbo- of universitaire opleiding. Bestuurders komen niet langer uit de eigen bondsgelederen, maar worden van buiten aangetrokken. Zij worden niet langer gekozen door de leden, maar geworven via sollicitatiesprocedures. Deze medewerkers worden nog vaak bestuurder genoemd, maar verenigingsrechtelijk zijn zij dat niet meer. Overigens moet worden opgemerkt dat deze ontwikkeling naar een professionele organisatie niet voor alle bonden geldt. Zo bestaat binnen het CNV de CNV Kustersbond met ca 650 leden. Deze bond heeft geen werkorganisatie en wordt nog volledig door vrijwilligers bestuurd.

### **Raad van Vakcentralen**

Tot de Tweede Wereldoorlog ligt in vakbondsland de nadruk op de ideologische verschillen tussen de bonden. Veel ruimte in de bondsbladen wordt gebruikt om de werkgevers te bestrijden, maar ook om de leden uit te leggen waarom andere bonden het bij het verkeerde eind hebben. Dat verandert tijdens de oorlog en de drie vakcentrales – NVV, KAB en CNV – gaan samen werken in de Raad van Vakcentralen. Deze samenwerking krijgt vorm op landelijk niveau, maar ook de bonden zoeken vormen van samenwerking. De noodzaak om de Nederlandse economie weer op te bouwen, weegt zwaarder dan de onderlinge (ideologische) competitie. In 1954 komt een eind aan die samenwerking, maar een paar jaar later – in 1958 – besluiten de vakcentrales opnieuw tot samenwerking in het zogenoemde Overlegorgaan.



*Presentatie Aktie program van het Overlegorgaan van de Vakcentrales, v.l.n.r. Jan Mertens (NKV), André Kloos (NVV) en Jan van Eibergen (CNV), 1967, fotograaf Erik Koch*

In het midden van de jaren '60 ontstaat binnen het Overlegorgaan de wens om na te gaan op welke wijze de drie vakcentrales – en daarmee hun bonden – intensiever kunnen gaan samenwerken. Zonder hier op die geschiedenis in te gaan, kan worden opgemerkt dat een van de gevolgen van dit voornemen is dat bonden binnen een vakcentrale ook gaan nadenken over de vraag of zij onderling niet kunnen samenwerken. De samenwerking tussen de drie vakcentrales mislukt begin 1974, NVV en NKV gaan samen verder en vormen in 2 stappen in 1981 de FNV. Die beweging leidt tot fusies tussen bonden binnen het NVV – zo ontstaat bijvoorbeeld – de Industriebond NVV, maar ook tot fusies tussen NVV en

NKV-bonden. Er is bijna sprake van een fusiegolf in vakbondsland overigens een ontwikkeling die zich ook in het bedrijfsleven afspeelt en die daarmee een stimulans vormt tot fusies tussen bonden. De werkerreinen van bonden beginnen elkaar steeds meer te overlappen.

In feite is sprake van een complex proces dat ook gevolgen heeft voor de besturing van bonden al ware het maar dat telkens uit twee besturen een nieuw bestuur moet worden gevormd.

Er speelt in de discussies over het intensivering van samenwerking tussen bonden binnen een vakcentrale nog een ander element. Tot in de jaren '50 zijn bedrijfstakken herkenbaar en zijn de scheidslijnen min of meer helder in kaart te brengen. Als gevolg van de sociaal-economische ontwikkeling van ons land en de beginnende globalisering vervlakken die herkenbare lijnen. Binnen de vakcentrales ontstaan bewegingen – in samenhang met de discussies in het Overlegorgaan – om alle bonden samen te voegen tot een vereniging. Binnen het NVV bestaat het Plan-Kloos (naar de toenmalige NVV-voorzitter Andre Kloos), terwijl binnen het CNV een gedeelte van een organisatie-advies van Bureau Berenschot over zo'n samenvoeging gaat. Het komt er niet van, maar de ontwikkeling leidt tot hernieuwde belangstelling voor de manier waarop de vakbeweging wordt bestuurd. Hier ligt in historisch perspectief overigens het begin van de manier waarop de huidige FNV in belangrijke mate vorm krijgt: een vereniging voor alle werknemers met daarbinnen sectorale organen.

De discussie om tot een vereniging te komen, draagt zonder twijfel bij aan een proces dat leidt tot verdere fusies tussen bonden. Een proces dat ook gestimuleerd wordt vanuit bedrijfseconomische overwegingen. Weliswaar groeit ook na de jaren '60 het aantal vakbondsleden, maar de organisatiegraad begint structureel te dalen. Dat dwingt bonden om zich telkens te bezinnen op hun uitgavenpatroon. Bepaalde taken, die niet tot de kerntaken van de vakbeweging worden gerekend, worden af gestoten of er wordt door middel van fusies geprobeerd die kosten te reduceren. Ook die beweging heeft gevolgen voor het aantal bezoldigde bondsbestuurders: het neemt structureel af.

Een van de gevolgen van die ontwikkeling is dat bondsbestuurders zich bezinnen op hun eigen kerntaken. Tot begin jaren '90 vervullen die bestuurders naast hun taken als verenigingsbestuurder ook managementtaken binnen hun werkorganisaties. Dat wordt het afnemend aantal bestuurder te veel van het goede en er wordt besloten tot een scheiding tussen de vereniging en de werkorganisatie. De werkorganisaties krijgen professionele leiding en worden niet langer op dagelijkse basis bestuurd door bondsbestuurders, maar er worden tussen het bondsbestuur en de directie van de werkorganisatie afspraken gemaakt over de activiteiten van die werkorganisaties en hun ondersteuning van de vereniging.

### Overleg en actie



*De top in het Rijnlandse model bijeen, overleg tussen Kabinet en Stichting van de Arbeid, links de vakbondsvertegenwoordigers, rechts de werkgeversvertegenwoordigers en aan het hoofd leden van het kabinet, mei 1968, foto Ron Kroon*

Alhoewel de drie vakcentrales in dit land ideologisch verschillen, worden zij – zeker in internationaal perspectief – toch gekenmerkt door de gedachte dat veranderingen bij voorkeur in overleg tot stand worden gebracht. De Nederlandse vakbeweging hanteert vanouds een strategische combinatie van

overleg en actie. Weliswaar verschilt in de loop van de tijd het accent op het ene of het andere

instrument tussen de vakcentrales, maar modelmatig vormt de Nederlandse vakbeweging een onderdeel van het zogenoemde Rijnlandse model.

Feitelijk kennen we vanuit politiek-bestuurlijk perspectief twee organisatie modellen: het Rijnlandse en het Angelsaksische model. In het Rijnlandse model gaat het om begrippen als overleg, onderling vertrouwen, een maatschappelijk betrokken overheid. In het Angelsaksische model ligt het accent meer op de werking van de vrije markt, een afrekencultuur en een overheid die niet of nauwelijks intervenueert. Het neoliberalisme, dat de laatste decennia de boventoon voert, is een vorm van dat Angelsaksisch denken. Een van de kenmerken van het Rijnlandse model is dat onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van de bestuurder c.q. het bestuur en de rol van de toezichthouder, terwijl in het Angelsaksische model bestuur en toezicht veel meer met elkaar zijn verweven. Om andere termen te gebruiken: in het Rijnlandse model is eerder sprake van een stakeholders benadering, terwijl in het Angelsaksische denken het accent ligt op de shareholder value. Een ander verschil is dat in het Rijnlandse model traditioneel meer rekening wordt gehouden met lange termijn ontwikkelingen, terwijl – als gevolg van de afrekencultuur – in het Angelsaksische model de ontwikkelingen op korte termijn domineren. Het feit dat de Nederlandse vakbeweging grosso modo past in het Rijnlandse model blijkt ook uit de manier waarop de vakbeweging zijn eigen besturing vorm heeft gegeven. De macht van de bezoldigde bestuurders met hun kennis en hun deskundige ondersteuning door een werkorganisatie wordt gecontroleerd door een Algemene Vergadering dan wel door een door die AV aangewezen orgaan. Een bestuur stuurt, althans moet sturen, maar dient zich telkens te verantwoorden tegenover de leden over de gemaakte keuzes, waarbij leden als ultimum remedium met hun voeten stemmen en hun lidmaatschap kunnen beëindigen.

In het Rijnlandse model speelt – zoals gezegd – de afweging van korte tegen lange termijn belangen een rol. Die rol kan er toe leiden dat een vakbondsbestuur besluiten neemt, die op korte termijn wellicht ongewenste gevolgen hebben vanuit de gedachte dat zulks de lange termijn ten goede komt. Dat kan spanning oproepen met leden. Een spanning die eisen stelt aan de toezichthouder, die vaak met minder informatie en kennis dan de bezoldigden, moet oordelen over het gevoerde beleid. In het Rijnlandse model kan dat op grond van het vertrouwen van leden in het gekozen bestuur, in een sterk door Angelsaksische denken gedomineerde vereniging zal dit telkens tot problemen leiden. Trouwens: om de keuze voor het Rijnlandse model te accentueren is in deze bijdrage gekozen om het woord governance, dat past bij de Angelsaksische manier van denken, nergens te gebruiken, maar telkens over besturing te praten.

### **Grotere afstand tussen bestuur en leden**

Wie de kleine lokale verenigingen, die aan het eind van de 19e eeuw ontstonden en die werden bestuurd door vrijwilligers, vergelijkt met de verenigingen van nu, kan vaststellen dat de band binnen de oorspronkelijke verenigingen tussen bestuur en leden, ingrijpend is veranderd. De afstand tussen leden en besturen is groter geworden. Vanuit die ontwikkeling worstelt de vakbeweging dan ook telkens met de vraag wat de optimale bestuursvorm is, waarbij leden zich voelen aangesproken en zich herkennen in het gevoerde beleid. Anders: hoe wordt vakbondsdemocratie vorm gegeven. Die spanning is niet nieuw. Ook in de jaren '60 van de vorige eeuw, werd die spanning geconstateerd en zocht men de oplossing in de vorming van bedrijfsledengroepen, die voorzover het vakbondsactiviteiten binnen het eigen bedrijf betraf, een rol gingen spelen o.a. rond de medezeggenschap in bedrijven.

Piet Hazenbosch

Oktober 2016