

# Voorkom escalatie van cao-conflicten

Op 22 april 2010 kwam er een eind aan de langste staking sinds 1933; die in de schoonmaaksector. Cao-partijen besloten daarvoor gebruik te maken van een nieuwe methode van cao-conflictoplossing, die eind 2009 door Henk Strating en Keimpe Schilstra ontwikkeld en beschreven is.<sup>1</sup> Ruim één week later was de nieuwe Cao Schoonmaak een feit en werd de staking, die negen weken had geduurd, beëindigd. Hoe kon een zo hardnekkig en langdurig cao-conflict in zo korte tijd worden opgelost? Kan het conflict over de Cao Schoonmaak en de wijze waarop het werd opgelost een voorbeeld zijn voor andere cao-conflicten? Wat zijn de kenmerken van een cao-conflict in meer algemene zin? En welke vorm van conflictoplossing past daarbij?

Door Henk Strating

## Escalatieladder van Glasl

Om te begrijpen hoe cao-onderhandelingen tot stakingen kunnen leiden, is een analyse van het gedrag van cao-onderhandelaars in onderhandelingen die tot conflicten leiden verhelderend. Conflictgedrag in cao-onderhandelingen kan met de escalatieladder van Glasl (1998) beschreven worden (zie o.a. *Handboek Mediation*). Glasl beschrijft het gedrag van partijen die vanuit een onderhandelings situatie met elkaar in conflict raken in drie opeenvolgende fasen, die elk drie treden van de escalatieladder omvatten. In de eerste fase zijn partijen uit op een win-win-resultaat. Via de negen treden van de escalatieladder bereiken ze de fase waarin ze nog slechts lose-lose-resultaten bereiken. Elke trede brengt partijen verder met elkaar in conflict en maakt het moeilijker een oplossing voor het conflict te vinden. Voordat het conflict escaleert zijn de onderhandelende partijen met elkaar in dialoog. Er is bereidheid om er samen uit te komen. Partijen zijn in de eerste fase gericht op een win-win-resultaat, zodat beide partijen in redelijkheid hun belangen kunnen realiseren. Als dat niet lukt treedt verharding van standpunten op. Partijen gaan zich vooral op het realiseren van hun eigen belangen richten. Zij vervangen de dialoog door debat en polemieken en daarmee samenhangende tactische zetten en manipulatie. Overlegpartners gaan elkaar als tegenstanders zien en behandelen. Het gaat in deze tweede fase niet meer om samen iets te bereiken, maar om het conflict te winnen of in elk geval niet te verliezen: win-lose. Partijen creëren negatieve beelden van elkaar. Men speelt niet meer op de bal, maar op de man/vrouw. Partijen vallen elkaar steeds openlijker aan en uiten over en weer bedreigingen. Vakbonden gebruiken deze fase om de eigen achterban op acties voor te bereiden en ervoor te motiveren.

Dat luidt de derde fase in waarin partijen er vooral op gericht zijn schade aan de andere partij toe te brengen. Het doel heiligt de middelen. Men raakt de controle kwijt en raakt verstrikt in een actie-reactie-spiraal. Partijen bedreigen elkaar met sabotage, juridische acties of het inschakelen van de media. Beide partijen lopen de kans verliezer te worden: *lose-lose*.<sup>2</sup>

## Angst om te verliezen

Misschien levert de angst om het conflict te verliezen uiteindelijk wel de sterkste motivatie op om toch naar oplossingen voor het conflict te gaan zoeken. Tijdens de staking in de schoonmaak namen partijen de beslissing om een derde partij in te schakelen op het moment dat de vakbonden het conflict leken te gaan winnen. De acties werden steeds grimmiger en zorgden voor steeds meer overlast, vooral op Schiphol en op een aantal spoorwegstations. Maar de media en de publieke opinie bleven op de hand van de schoonmakers. Toen ook grote bedrijven als Schiphol en NS openlijk druk uitoefenden op de schoonmaakkwerkgevers om aan de eisen van de vakbonden tegemoet te komen, leek het inwilligen van de vakbondseisen slechts een kwestie van tijd. Maar zolang de werkgevers niet overstap gingen, dreigde ook voor de vakbonden verlies. Verlies van media-aandacht (die langzaam maar zeker in de richting van de komende verkiezingen ging), verlies van steun en sympathie van de media en publieke opinie en – als gevolg daarvan – verlies van motivatie onder de eigen achterban. Die dreiging zou door een weigering om aan inschakeling van derden mee te werken nog groter worden. Dat zal er mede toe geleid hebben dat vakbonden – hoewel in de winning mood – toch met het inschakelen van een derde partij instemden.

### Materiële en immateriële belangen

Het conflict over de Cao Schoonmaak was complex. Het ging over materiële eisen, zoals een hoger loon, een reiskostenvergoeding en taallessen. Maar het ging ook om de immateriële behoefte van schoonmakers aan respect voor hun werk van werkgevers en opdrachtgevers. En ten slotte wilden schoonmakers met steun van hun vakbonden laten zien dat zij in staat waren voor hun eigen belangen op te komen. Ook voor de werkgevers speelden materiële en immateriële belangen een rol. Zij hadden in de laatste cao-onderhandelingen ruimhartig geïnvesteerd in zowel beloning als opleiding en scholing en voelden er niets voor nu weer diep in de buidel te moeten tasten. Bovendien was de voorlaatste Cao Schoonmaak door het NCSI<sup>3</sup> genomineerd als een sociaalinnovatieve cao en vonden de werkgevers het onterecht dat zij vanwege de stakingsacties door de media en de publieke opinie als slechte werkgevers werden gezien. Daarbij gaf de economische crisis werkgevers geen ruimte voor een forse loonkostenstijging die ook naar andere sectoren zou kunnen doorwerken. Er moest een oplossing worden gevonden die door de vakbonden als overwinning gevierd kon worden, zonder dat de werkgevers als de grote verliezers uit de strijd zouden komen. Dat was de opdracht waarvoor de bemiddelaars zich geplaatst zagen. Dat konden ze alleen bereiken met een oplossing die aan de wensen

van de vakbonden tegemoet kwam, zonder de uiterste grenzen van het mandaat van de werkgevers te overschrijden. De bemiddelaars vonden de oplossing uiteindelijk in een combinatie van de uiterste marges binnen de mandaten van beide partijen, hun gezamenlijke belangen bij taalonderwijs voor allochtone werknemers en bij een dialoog met opdrachtgevers over aanbesteding van opdrachten. Cao-partijen zijn na het bereiken van het cao-akkoord samen gesprekken gestart met belangrijke opdrachtgevers over hoe zij andere factoren dan alleen de prijs bij schoonmaakopdrachten kunnen betrekken, bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden van schoonmakers. Door de reeds door cao-partijen bereikte overeenstemming over een reiskostenvergoeding (die nog veel open einden vertoonde) uit te stellen, konden partijen ten slotte de daarvoor vrijvallende financiële ruimte gebruiken voor het overbruggen van de laatste financiële verschillen.

### Overlappende consensus en radiostilte

De methode van cao-conflictoplossing die in de schoonmaak is toegepast wordt door twee bemiddelaars uitgevoerd die ieder aan de kant van één van de conflicterende partijen gaan staan. Zoals politieagenten bij een aanrijding ieder één van betrokken partijen apart nemen om hen hun verhaal te laten doen. Zij verbinden zich ieder nadrukkelijk met één van de twee

Bert Spiertz/HH



cao-partijen en zoeken samen naar overlappende consensus. Daarbij komen uitsluitend oplossingen in aanmerking die de instemming van beide partijen hebben, en kan bij een mislukking de ene partij dat later niet gemakkelijk aan de andere partij verwijten. Beide bemiddelaars zijn als het ware de tijdelijke voorposten van de conflicterende cao-partijen. Doordat zij het vertrouwen van 'hun' partij genieten én elkaar vertrouwen, wordt de vertrouwensrelatie en het inlevingsvermogen van en tussen de conflicterende partijen (in ieder geval voor de duur van hun inzet) hersteld. Eén van de cao-partijen verwoordde de kern van de methode na de totstandkoming

'Beide bemiddelaars lieten mogelijkheden zien waarvan we als partijen dachten dat die voor de andere partij niet meer bespreekbaar waren'

van de Cao Schoonmaak treffend in de media: 'de beide bemiddelaars lieten ons mogelijkheden zien waarvan we als partijen dachten dat die voor de andere partij niet meer bespreekbaar waren'. Wat ongetwijfeld ook aan de oplossing van het cao-conflict heeft bijgedragen is de absolute radiostilte die tijdens de bemiddeling in acht werd genomen. Hoewel beide bemiddelaars in de media met naam en toenaam waren genoemd en de media er alles aan deden met hen in contact te komen, zagen zij kans ieder contact met media uit te weg te gaan, waardoor de belangstelling van de media gedurende hun werkzaamheden afnam en zij in alle rust hun werk konden doen. Daardoor konden cao-partijen het uiteindelijke resultaat mede op hun eigen conto schrijven, wat ongetwijfeld heeft bijgedragen aan de uiteindelijke acceptatie van het resultaat door cao-partijen.

### **Verschil met traditionele bemiddeling**

De methode van cao-conflictoplossing die in de schoonmaak is toegepast onderscheidt zich op een aantal punten van traditionele bemiddeling. In de eerste plaats gaan twee bemiddelaars aan de slag, terwijl traditioneel meestal één bemiddelaar wordt gezocht. In de tweede plaats 'voegt' elk van de twee bemiddelaars zich als het ware bij één van de conflicterende partijen en zoekt mét die partij naar overlappende consensus, terwijl de traditionele bemiddelaar tussen beide partijen in gaat staan, hen hoort en hun vervolgens 'zijn' bemiddelingsvoorstel voorlegt. De partij die dat bemiddelingsvoorstel verwerpt, kan later gemakkelijk de Zwarte Piet voor de mislukking krijgen. Dat is bij de methode die in de schoonmaak is toegepast niet mogelijk. Of beide partijen vinden samen met de bemiddelaars overlappende consensus of ze vinden die gezamenlijk niet. Mede om die reden werd in de schoonmaak niet van 'bemiddeling' gesproken, maar van het 'verkennen' van mogelijke oplossingen, enigszins vergelijkbaar met de informatiefase voorafgaand aan de tot-

standkoming van een nieuw kabinet. Cao-partijen blijven daardoor zelf verantwoordelijk voor de finishing touch. Ten slotte werd de verkenning in de schoonmaak, zoals gezegd, in absolute radiostilte uitgevoerd. Ook daarin onderscheidt ze zich van traditionele bemiddeling, waarbij de bemiddelaar – niet zelden een Bekende Nederlander die zijn of haar sporen maatschappelijk en/of politiek heeft verdiend en vaak onvermijdelijk juist het middelpunt van veel publiciteit wordt. De tijd zal leren of deze verschillen ertoe leiden dat de drempel om een derde partij in te schakelen bij het oplossen van cao-conflicten lager is dan bij traditionele cao-conflictbemiddeling.

### **Escalatie voorkomen**

De oplossing van het cao-conflict in de schoonmaaksector toont aan dat het mogelijk is om een langdurig en hardnekkig conflict tussen cao-partijen snel en adequaat op te lossen. De methode die daarvoor is gebruikt lijkt ook geschikt om eerder in het onderhandelingsproces te worden ingezet. Op het moment dat cao-partijen constateren dat verschillen van mening dreigen te escaleren, kan met deze methode gezocht worden naar overbrugging van de geschilpunten en doorbreking van de impasse. Daardoor kan escalatie en een daaruit voortvloeiende staking wellicht worden voorkomen. Waarom schakelen cao-partijen in conflicterende cao-onderhandelingen niet vaker en eerder een derde partij in om hun verschillen van mening op te lossen en stakingen te voorkomen? Dat kan te maken hebben met angst om de regie aan een derde partij uit handen te geven, met weerzin tegen de publiciteit die vaak met bemiddeling gepaard gaat of zelfs met de intrinsieke waarde die vakbonden soms aan het voeren van collectieve acties toekennen. De methode die in de schoonmaaksector is gebruikt met de inzet van twee verkenners of bemiddelaars die ieder aan de kant van één van de cao-partijen opereren, kan de eerste twee bezwaren ondervangen. Als één of beide cao-partijen er bewust voor kiezen het cao-conflict te laten escaleren en een staking dreigt, zou de rechter, indien die door de andere partij wordt gevraagd de staking te verbieden, inschakeling van een derde partij kunnen overwegen voordat uitspraak wordt gedaan over de rechtmatigheid van de staking. Dat mag de vakbeweging het stakingsrecht dat hen rechtens toekomt niet ontnemen, maar maakt dat het stakingsmiddel uitsluitend als ultimum remedium ingezet wordt, nadat alle andere middelen, waaronder bemiddeling hebben gefaald.

### **Tegenstanders én partners**

Is het cao-conflict in de schoonmaaksector exemplarisch voor andere cao-conflicten? Zoals gezegd ontwikkelen veel cao-

conflicten zich volgens de escalatieladder van Glasl. Men begint de onderhandelingen als onderhandelingspartners die samen op zoek gaan naar oplossingen die de belangen van beide partners realiseren. Maar als partijen daar niet in slagen, beklimmen zij gaandeweg de escalatieladder. De combinatie van materiële en immateriële belangen, die in het conflict over de Cao Schoonmaak een belangrijke rol speelde, kenmerkt veel cao-conflicten. Denk aan de cao-conflicten bij de gemeenten dit jaar en – in 2008 – bij de politie, waar naast looneisen ook de behoefte aan respect en maatschappelijke waardering een belangrijke rol speelde. Bij die cao-conflicten verschilden cao-partijen sterk van mening over de materiële onderwerpen, maar was er gelijktijdig een grote mate van overeenstemming over de immateriële onderwerpen. Dat komt overeen met het cao-conflict in de schoonmaaksector, waar cao-partijen niet zozeer van mening verschilden over onderwerpen als aanbesteding door opdrachtgevers en respect en waardering voor schoonmakers en hun werk. Eigenlijk zijn conflicteren cao-partijen vrijwel altijd elkaars tegenstanders én partners. Dat komt doordat de leden van de vakbonden tevens werknemers zijn van de bij de cao betrokken werkgevers. Daardoor hebben zij niet alleen een belang bij de vakbondsvoorstellen in de cao-onderhandelingen, maar vaak – direct of indirect – ook bij die van de werkgevers. De afgelopen jaren werd dat in vrijwel elke cao-sector duidelijk, doordat vanwege de economische crisis op zichzelf gerechtvaardigde vakbondswensen grote risico's voor de werkgelegenheid in bedrijven en bedrijfstakken met zich meebrachten. Dat dilemma is voor een deel opgelost met het sociaal akkoord van 2009, op basis waarvan looneisen gematigd werden in ruil voor behoud van werkgelegenheid.

winst van de ene partij is vaak gelijk aan het verlies van de ander. Coöperatieve cao-onderhandelingen kenmerken zich door de wil om samen oplossingen te zoeken voor gezamenlijk vastgestelde belangen. Cao-partijen zien en behandelen elkaar als onderhandelingspartners. De onderhandelingen vertonen kenmerken van samen puzzelen, waarbij ieder stukje dat op zijn plaats wordt gelegd het eindresultaat voor beide partijen dichterbij brengt (Strating, 2009). In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bepleitten wetenschappers van Harvard University de coöperatieve manier van onderhandelen (Fisher e.a., 1997).<sup>4</sup> In Nederland is in het kader van de Albeda-leerstoel Arbeidsverhoudingen bij de overheid aan de Universiteit van Leiden met medewerking van vakbonden onderzoek gedaan naar minder vechterige cao-onderhandelingsstrategieën (Brenninkmeijer e.a., 2006). Ook de AWWN, die als grootste werkgeversorganisatie in Nederland bij honderden cao-onderhandelingen betrokken is, staat deze manier van onderhandelen voor. De winst voor beide cao-partijen kan optimaal zijn als cao-partijen de 'koek' vergroten in plaats van die uitsluitend te verdelen.

#### Inzetbrieven afschaffen

Een oorzaak van vechterig gedrag in cao-onderhandelingen ligt besloten in de gewoonte om cao-onderhandelingen te starten met het uitwisselen van cao-inzetbrieven. Daarin beschrijven beide cao-partijen hun voorstellen voor de komende cao-onderhandelingen. De inzetbrieven zijn veelal besproken met en goedgekeurd door het bestuur respectievelijk de achterban van cao-partijen. Daardoor bevatten de inzetbrieven, naast voor de andere partij relevante informatie over de wensen voor de cao-onderhandelingen, vaak ook 'tromgeroffel' dat vooral

## Bewust werd in de schoonmaak niet van 'bemiddeling' gesproken, maar van het 'verkennen' van mogelijke oplossingen

#### Touwtrekken of puzzelen

De vraag kan gesteld worden of de wijze waarop partijen cao-onderhandelingen voeren er mede de oorzaak van is dat cao-onderhandelingen, ondanks gezamenlijke belangen, toch tot conflicten kunnen escaleren. Anders gezegd: kan de wijze waarop cao-onderhandelingen worden gevoerd zodanig worden aangepast dat de kans op escalatie van cao-conflicten kleiner wordt? Cao-onderhandelingen kunnen coöperatief of 'vechterig' (ontleend aan Mastenbroek, 2006) gevoerd worden. Vechterige cao-onderhandelingen kenmerken zich door de wil om de onderhandelingen te winnen. Cao-partijen gedragen zich als deelnemers aan een wedstrijd touwtrekken. Ze zien en behandelen elkaar als tegenstanders. Een compromis is denkbaar, maar moet meer winst dan verlies bevatten. Maar de

bedoeld is om de eigen achterban te laten zien dat de beoogde onderhandelingsinzet klip en klaar aan de andere partij duidelijk is gemaakt. Vaak ook bevatten inzetbrieven veel voorstellen die meer bedoeld zijn als wisselgeld dan als voorstel voor cao-afspraken. Zulke inzetbrieven houden positiebepalingen in waarvan minder duidelijk is welke belangen er achter schuil gaan. Ze dragen er ook sterk toe bij dat de verwachtingen van de achterbannen van beide cao-partijen tot grote hoogte stijgen. Zulke cao-inzetbrieven werken op de andere partij als de spreekwoordelijke rode lap. Na het lezen van zo'n inzetbrief slijpen vakbonden al op voorhand hun messen en beginnen de rekenmachines van werkgevers te ratelen. In de cao-onderhandelingen die er op volgen moeten beide partijen vaak alle zeilen bijzetten om de eigen inzetbrief te relativiseren

en misverstanden bij de andere partij weg te nemen. Maar ondertussen is de kans op coöperatieve cao-onderhandelingen eerder kleiner dan groter geworden. Tijdens een masterclass over visie en leiderschap in onderhandelen voor cao-onderhandelaars van werkgevers(organisaties) en vakbonden werd onlangs geopperd om cao-inzetbrieven voorafgaand aan cao-onderhandelingen achterwege te laten. In plaats daarvan kunnen cao-partijen beter samen een evenwichtige agenda voor de komende cao-onderhandelingen opstellen, die de opstap naar coöperatieve cao-onderhandelingen kan zijn. Traditionele inzetbrieven zijn in de praktijk vaak een vorm van forceergedrag dat meer past bij vechterig onderhandelen. In de sector van de energiebedrijven wordt al geruime tijd naar tevredenheid van beide cao-partijen onderhandeld zonder gebruik te maken van inzetbrieven.

### Rol van cao-procesbegeleider

Cao-partijen kunnen coöperatieve cao-onderhandelingen ook bevorderen en vechterig gedrag afremmen door de cao-onderhandelingen als een gezamenlijk project te zien. Daarbij kan een onpartijdige cao-procesbegeleider een rol spelen die vergelijkbaar is met die van een projectmanager bij grote projecten. De cao-procesbegeleider is in opdracht van beide cao-partijen verantwoordelijk voor de zorg voor het onderhandelingsproces. Dat kan veel meer omvatten dan de secretariële ondersteuning die bij veel cao's door paritaire secretariaten wordt geleverd. Die beperkt zich vaak tot het opstellen van de agenda, het maken van het verslag en het regelen van de vergaderdata en -locaties. De cao-procesbegeleider kan het proces van onderhandelen veel actiever begeleiden en ondersteunen. Bij de start van de onderhandelingen kan dat betrekking hebben op het opstellen van een evenwichtige agenda. Tijdens de cao-onderhandelingen kan dat betrekking hebben op het (doen) verrichten van onderzoek naar of het (laten) maken van berekeningen van de (financiële) gevolgen van beoogde cao-afspraken. Daarnaast kan de cao-procesbegeleider attent zijn op verstoringen van het onderhandelingsproces en vroegtijdig het ontstaan van de escalatieladder van Glasl signaleren en met cao-partijen bespreken. De rol van onafhankelijk cao-procesbegeleider kan desgewenst gecombineerd worden met die van technisch voorzitter van de cao-onderhandelingen.

### Gebruik van moderne technologie

Cao-partijen kunnen in aanvulling op paritaire secretariaten stappen zetten om de huidige secretariële ondersteuning van cao-onderhandelingen uit te breiden naar een meer omvattende cao-procesondersteuning. Daarbij kan men ook gebruikmaken van moderne technologie. Naast geavanceerde rekenprogramma's, waarmee cao-partijen complexe simulaties van mogelijke cao-afspraken kunnen uitvoeren, wordt geëxperi-

menteerd met software waarmee cao-partijen de optimale mix van hun wensen kunnen bepalen binnen gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden. De toepassing ervan vereist dat cao-partijen bereid en in staat zijn hun eigen voorstellen én die van de andere partij te waarderen, zodat het programma een uitruil van gelijkwaardige voorstellen kan berekenen. Dat vergt een open houding, waarin men over en weer bereid is zich kwetsbaar op te stellen. In de praktijk van cao-onderhandelingen bepalen cao-partijen de waarde van cao-voorstellen over en weer nu nog vaak sterk intuïtief en op basis van emoties. Dat maakt het moeilijker om tot een uitruil te komen die beide partijen als een faire deal ervaren. Als dat wordt verbeterd wordt een belangrijke bron van escalatie van cao-conflicten weggenomen. Zo kan professionele procesbegeleiding, ondersteund met moderne technologie, in de toekomst meer en meer bijdragen aan het voorkomen van escalatie van cao-conflicten, het vroegtijdig onderkennen van het ontstaan ervan en het oplossen van cao-conflicten.

### Literatuur

- Brenninkmeijer, A.F.M., Sprengers, L.C.J., De Roo, A.J., Jagtenberg R.W. (2006), 'Effective resolution of collective labour disputes in the public and private sector', in: *Effective resolution of collective labour disputes*, Groningen: Europa Law Publishing.
- Brenninkmeijer, A.F.M. e.a. (2009), *Handboek Mediation*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Glasl, Friedrich (1998), *Help! conflicten. Heb ik een conflict of heeft het conflict mij*, Zeist: Christofoor.
- Joose, Dirk (2007), *Onderhandelen in duurzame relaties*, hoofdstuk 9, Den Haag: AWWN.
- Mastenbroek, Willem (2006), *Vaardiger Onderhandelen*, *Holland Business Publications*, 6e druk.
- Strating, Henk (2010), *Touwtrekken of puzzelen*, Tilburg: Wissenraet Van Spaendock, p. 35-40.
- Strating, Henk en Schilstra, Keimpe, 'Cao-conflicten zijn oplosbaar', *Tijdschrift Zeggenschap*, 20e jaargang december 2009, p. 36-37.
- Strating, Henk (2009), *De Polder Spreekt, tien visies op heden, verleden en toekomst van het Nederlands overlegmodel*, Wissenraet Van Spaendock, p. 35-40.

### Noten

1. Strating en Schilstra, 2009.
2. Voor deze alinea is onder meer gebruikgemaakt van Dirk Joose, *Onderhandelen in duurzame relaties*, hoofdstuk 9, dat met medewerking van professor Glasl tot stand is gekomen.
3. Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie, opgericht door werkgeversorganisaties en vakbonden.
4. Hierover is eerder gepubliceerd en dit is ook terug te vinden in het *Handboek Mediation*, 2009.



### Over de auteur

Henk Strating (1954) werkte als cao-onderhandelaar voor vakbonden en werkgevers. Hij adviseert en ondersteunt vanuit HS Arbeidsvoorwaarden ([www.hsarbeidsvoorwaarden.nl](http://www.hsarbeidsvoorwaarden.nl)) bedrijven, branches en cao-partijen bij cao-strategieontwikkeling, onderhandelingen, training en coaching. Eind 2009 ontwikkelde hij met een partner X-stra©, een nieuwe methode voor cao-conflictoplossing die met succes werd toegepast in de schoonmaak