

A.W.M. Teulings

Neocorporatieve tendenties in de Nederlandse arbeidsverhoudingen

Nederland, na de tweede wereldoorlog vele jaren lang gekenmerkt als het lage-loonkostenland van Europa, prijkt nu al weer enkele jaren aan de top van de wereldranglijst (1). Natuurlijk is op die rangordening, toen en nu, wel wat af te dingen. Zo ontstaan belangrijke vertekeningen door het feit dat de bijdrage van de loontrekkenden aan de sociale voorzieningen, die in het brutoloon is opgenomen, in Nederland het hoogst is van alle Westeuropese landen. Tevens is van invloed dat het aandeel vrouwen in de Nederlandse beroepsbevolking aanzienlijk kleiner is dan in andere geïndustrialiseerde landen. Omdat vrouwen overwegend in de laagste loonklassen worden aangetroffen heeft ook dit een flink opwaarts effect op de gemiddelde loonkosten.

Maar merkwaardig blijft het. Zonder dat daarvoor ingrijpende veranderingen in het systeem van loonvorming, of ruimer, in het systeem van industriële verhoudingen werden aangewezen en verantwoordelijk gesteld, is de effectiviteit van dat systeem, vanuit het gezichtspunt van de vakbeweging ingrijpend toegenomen. Als de vakbeweging uit ideologische overwegingen zo nu en dan bedenkingen uit over corporatieve, centralistische, legalistische of bureaucratische tendenties in het systeem van industriële verhoudingen zou zij zich met het oog op deze in de jaren zeventig gerealiseerde harde resultaten wel twee keer moeten bedenken. Voor de pragmatisch ingestelde vakbondsbestuurder en voor een groot deel van de achterban gaat het immers niet zozeer om de kwaliteit van het spel, maar om de knikkers.

Hoewel, ook met zo'n uitspraak moet men voorzichtig zijn. *Inhoudelijk* is er bij alle veranderingen van een aanzienlijke continuïteit van vakbondsdoelstellingen geweest. Loonmatiging is vaker het formele doel van vakbondsbeleid dan zo veel mogelijk loonstijging. Andere vakbondsdoelstellingen, zoals de uitbreiding van de werkgelegenheid, versnelde industrialisatie, de opbouw van een uitgebreid pakket van sociale voorzieningen, zijn meermalen aanleiding geweest om loonmatiging te bepleiten: in de jaren vijftig, zowel als in de jaren zestig en zeventig (2). *Procedureel*, in de wijze van institutionalisering van de arbeidsverhoudingen, is er in de loop van die jaren evenmin sprake van ingrijpende verandering. Het naoorlogse systeem vertoonde sterk corporatieve trekken. Het was deze corporatieve tendentie die algemeen als voorwaarde en als oorzaak van de matigingspolitiek is beschouwd: de anticiperende onderschikking van vakbonds- aan overheidsdoelstellingen, en de in de perceptie van de vakbeweging vaak samenvallende belangen van overheid en werknemers.

Hoe is het mogelijk dat ditzelfde systeem in de jaren zeventig een verbetering van de loon- en arbeidsvoorwaarden produceert, die het resultaat van een veel autonomer en militanter vakbondspolitiek in andere landen in de schaduw stelt? Moet de radicale

vakbondstheorie worden verworpen dat alleen door klassenstrijd, loonstrijd en politieke strijd een opwaartse druk op de lonen kan worden uitgeoefend? Of pleit de Nederlandse ontwikkeling ten gunste van de 'overlegeconomie' die op de langere termijn méér succes zou weten te boeken? Of heeft het Nederlandse arbeidsbestel ondanks de continuïteit van zijn doelstellingen toch onderhuids zijn corporatieve trekken verloren, zoals de radicaliseringsthesen en -tendenties aan het begin van de jaren zeventig het wilden? Heeft de vakbeweging geleerd de instrumenten van loonbeheersing tegen zijn vroegere meesters aan te wenden?

De these van een opkomend neo-corporatisme

De these van het neo-corporatisme lijkt te zijn geïntroduceerd om de verwarrende tegenstrijdigheden in en de onvoorziene uitkomsten van de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de *tweede helft* van de jaren zeventig te kunnen plaatsen. De these is een anti-these: een reactie op de radicaliseringsthesen uit *het begin* van de jaren zeventig. Men treft de vertolkers ervan dan ook voornamelijk onder de maatschappijkritische en marxistisch georiënteerde vakbondssociologen (3).

Deze reactie komt voort uit twee — al dan niet expliciet gemaakte — waarnemingen (die men overigens niet bij voorbaat moet accepteren):

1. de onmacht van de linkse partijen om langs parlementaire weg meer controle te krijgen op de private kapitaalvorming, het proces van kapitaal- en eigendomsconcentratie en de werkgelegenheidsontwikkeling (in Nederland geïllustreerd in de verwatering van voorstellen zoals de vermogensaanwasdeling, de Wet Investeringsrekening, de Arbeidsplaatsenovereenkomst, de industriële herstructureringsorganen);
2. de onmacht van de georganiseerde arbeidersbeweging, in casu de vakbonden en hun federaties, om rechtstreeks meer zeggenschap te verwerven over de organisatie van het arbeidsproces binnen de onderneming (in Nederland afgemeten aan de ontwikkeling van de wetgeving en de praktijk van de ondernemingsraden, maar vooral van het bedrijvenwerk).

Het is dus niet de in de inleiding besproken ontwikkeling in de loonvorming zélf die de behoefte aan herinschatting van de plaats van de vakbeweging in het bestel doet ontstaan. Het gaat in de eerste plaats om de verhouding tot, althans zeker in Nederland, nieuwe 'institutionaliseringsoBJECTEN' — zoals van Vliet dit bijna uitdagend noemt (4) —: de zeggenschap over de werkgelegenheidsontwikkeling en de zeggenschap over de organisatie en de kwaliteit van het werk. In wezen gaat het daarbij om vragen van machtsverdeling, in het bijzonder van externe en interne *economische democratie*. En dat thema staat ook in de corporatisme-discussie centraal.

Het bewustzijn van onmacht en van de ondoeltreffendheid van de ontwikkelde controle-instrumenten wordt weliswaar aangescherpt door de economische crisis, meer bepaald door de ongunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid. De als gevolg van de crisis afnemende beloningsmacht van de politieke partijen (afname van de welvaartsstijging) of de afnemende onderhandelingsmacht van de bonden (afname van de algemene schaarste op de arbeidsmarkt) dienen echter niet als verklaring voor de hier genoemde verschijnselen. *In de neo-corporatistische benadering blijkt deze verklaring vooral gezocht te worden in een overwicht van middelen over doelstellingen, van gevestigde structuren over ontwikkelde strategieën, van recalcitrante organisaties over voluntaristische bewegingen.* De beweging aan het arbeidsfront, de actiep partij en het actieprogram, zij worden gesmoord op de lange weg door de instituties naar de uitvoering in de praktijk. Dit leidt naar een *afnemende* controle van democratische organen, bij een bovendien nog *toenemende* macht van de grote ondernemingen en het

staatsapparaat. De these van het neo-corporatisme voorziet immers een sluipend proces van ontmachtiging van de parlementaire democratie. De neo-corporatieve staat vestigt zich niet als produkt van een sociale beweging die het corporatisme als ideologie in haar vaandel meevoert: dat is het *oude corporatisme*. *Het nieuwe corporatisme is incrementeel*, realiseert zich achter de ruggen van de partijen om (5). Als er ontmacht wordt, wie wordt er dan in deze opvatting bemachtigd? Het neo-corporatisme impliceert niet de opheffing van het kapitalisme. Het is een weliswaar zelfstandig identificeerbare bestuursvorm, maar binnen en van een kapitalistische maatschappij. Een bestuursvorm bemachtigd en gecontroleerd door georganiseerde professionele elites, of volgens sommigen ook de *professional-managerial class* in het staatsapparaat en de grootindustrie (6). Eerder was deze laag ook wel aangeduid als de technocratie, en het lijkt er veel op dat de these van het neo-corporatisme ten slotte niet veel meer is dan de technocratie-theorie in een nieuw gewaad. De these postuleert de mogelijkheid van een langdurig voortbestaan van de kapitalistische orde zonder *effectieve* klassenstrijd.

Het lijkt erop dat de teleurstelling over het uitblijven van resultaten van radicale stromingen in vakbeweging en politieke partijen op deze wijze theoretisch wordt verwerkt.

Bij herhaling wordt het neo-corporatisme ook aangereikt als een soort van 'derde weg' tussen de gemengde economie en de centraal geleide plan-economie (7). Toegespitst op het terrein van de industriële verhoudingen is er de neiging om de these om te zetten in een apart 'model' van arbeidsverhoudingen, tussen een pluralistisch systeem (een groot aantal groepen nemen deel aan het arbeidspolitieke spel) en een 'marxistisch' (vaak begrepen als tweeklassenmodel van kapitaal en arbeid) (8). Tegenover het pluralisme stelt men de toenemende concentratie van macht in de grote concerns, van waaruit een vorm van maatschappelijke *planning* wordt gerealiseerd vanuit ongewijzigde private kapitaal-belangen. Tegenover het 'marxisme' wordt gewezen op de kwalitatieve 'sprong' in het technologisch niveau van *sociale beheersmiddelen*, waarmee staat en industrie zijn toegerust, en waarop tegenkrachten snel minder vat krijgen. De radicaliseringsthese zou — in deze tweede visie — moeten worden begraven omdat de toegenomen arbeidsconflicten uit het begin van de jaren zeventig, evenals het optreden van actiegroepen in het politieke krachtenveld, juist de aanzet vormden voor de ontwikkeling van meer geavanceerde vormen van manipulatie en repressie. De pluralistische visie, die de duurzame institutionalisering van de klassenstrijd voorziet, miskent dat deze institutionalisering zelf de basis vormt van een uitdijende monofitische sociale technostructuur, die het pluralisme van een veelheid van pressiegroepen overwoekert.

Wat de aanhangers van de these van het neo-corporatisme in elk geval bewerken is een hernieuwde discussie over de verhouding van de vakbeweging (en de democratisch-socialistische partijen) tot het staatsapparaat en tot de grote multinationale ondernemingen, een discussie waarin het vraagstuk van de economische democratie centraal staat. Want het probleem van de economische democratie blijkt zowel voor de vakbewegingen als voor de daarmee verwante politieke partijen, door de ontwikkelingen van de jaren zeventig tot een kernvraagstuk te zijn uitgegroeid. De geijkte en de nieuw gekozen middelen lijken onvoldoende aansluiting bij dat probleem te kunnen vinden.

Corporatisme en vakbeweging, de politieke connectie

Het lijkt minder vruchtbaar de these van het neo-corporatisme in de jaren zeventig alleen te onderzoeken voor het terrein van de industriële verhoudingen, en dit dan te

onderscheiden van de politieke verhoudingen, van het politieke systeem. Er is, ook vanuit de ideeëngeschiedenis van het corporatisme als bestuursvorm, integendeel veel te zeggen voor een benadering die het ontstaan van corporatieve structuren en tendenties juist verklaart uit een bepaalde interactie tussen het industriële en het politieke systeem.

Corporatieve ideeën zijn nauwer met de geschiedenis van de vakbeweging verbonden dan men in eerste instantie zou verwachten. In de opvatting van Hegel, die graag als grondlegger van de corporatieve staatsidee wordt aangewezen, vormen de standsorganisaties (waartoe ook de voorlopers van de vakbeweging worden gerekend) een noodzakelijk intermediair niveau tussen staat en maatschappij. Tussen de uitdrukking van het algemeen belang (de staat) en de menigvuldigheid van particuliere belangen vormen de categorale of standsorganisaties de uitdrukking van een beperkt aantal groepsbelangen. Een voorstel bij de eerste zitting van het Duitse parlement in 1848 (dat werd gezien als de vertolker van deze particuliere belangen) werkte dit uit in een tweekamersysteem. Naast het parlement, de politieke kamer, zou een sociaal-economische kamer moeten worden gevormd, verkozen uit vertegenwoordigers van stand- en beroepsorganisaties. Het effect daarvan zou zijn dat *de macht van het getal* niet zou kunnen doorwerken in de beslechting van sociaal-economische tegenstellingen. Vanaf het eerste begin lijkt de idee van de corporatieve geleidingen-vertegenwoordiging in de politieke partijen verbonden te worden aan een gevoelde noodzaak tot een ventiefunctie. In het Duitsland van 1848 vindt het voorstel onvoldoende steun. Het wordt pas gedeeltelijk gerealiseerd in de republiek van Weimar. In het Duitsland van Bismarck weten de standen zich te goed te nestelen in de politieke partij-organisaties om aan een afzonderlijke kamervorming nog behoefte te hebben. In de Weimarrepubliek is de situatie veranderd. De georganiseerde elites zien twee potentiële bedreigingen voor hun gevestigde positie op zich afkomen. De eerste is het algemeen kiesrecht, die de massa der georganiseerde arbeiders een overwicht zou kunnen verschaffen in het parlement. Het parlementaire systeem verliest zijn aantrekkingskracht voor een deel van de burgerlijke elite — de Westeuropese politieke geschiedenis laat daarvan verschillende voorbeelden zien — zodra een sociaal-democratische of 'progressieve' meerderheidsstrategie lijkt te kunnen worden doorgezet (9).

De tweede bedreiging is de plotseling vrij sterke groei van de *moderne vakorganisatie* die rond 1900 toegankelijk is gemaakt voor de snel in aantal toenemende categorie van ongeschoolde en geoeffende arbeiders. Onder andere de onthouding of beperking van het kiesrecht maakt dat onder deze 'nieuwe arbeidersklasse' een syndicalistische stroming gemakkelijk voedingsbodem vindt. Daarin wordt een strategie aangereikt die het parlement terzijde stelt om rechtstreeks, via organisatie van de handarbeiders in de bedrijven, een vorm van economische democratie te bereiken.

Hier zien we dus in de strategie van de burgerij een *omgekeerde beweging*; de toegang tot de burgerrechten dient syndicalistische tendenties en mogelijkheden af te zwakken. De integratie van een belangrijk deel van de vakbondsleiding in de politieke partijorganisatie (in Nederland meer dan in enig ander land wellicht vergemakkelijkt door de verzuijing), maakt dat aan deze gevoelde bedreiging snel een einde komt. 'Politieke' stakingen en 'politieke' loononderhandelingen, zoals in Duitsland aan het eind van de twintiger jaren veelvuldig plaatsvinden, leiden van nu af echter gemakkelijk tot corporatieve reacties. De vlucht vooruit in corporatieve structuren blijft dan ook niet meer beperkt tot delen van de burgerlijke elite, maar strekt zich ook uit tot delen van de inmiddels politiek geïntegreerde vakbondsleiding.

Vanaf dat ogenblik kan ook een belangrijke tegenstelling worden geconstateerd in de

ontwikkeling van de corporatieve idee. *Binnen* de vakbeweging wordt zij verbonden met parlementarisme en anti-syndicalisme. *Daarbuiten* vindt men juist een anti-parlementaristische voedingsbodem. De beide stromingen vinden elkaar in de idee van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie, de buitenparlementaire wettelijke regeling van arbeidsverhoudingen.

In de geschiedenis van de Engelse arbeidsverhoudingen is dezelfde tegenstelling aanwezig, zonder dat zij in het corporatieve compromis wordt verzoend. Tegelijk met de innige verbinding van de 'moderne' Engelse vakbeweging met de Labour Party ontstaat de Shop Steward-organisatie, en de twee blijven min of meer autonoom naast elkaar voortbestaan. Dat wil niet zeggen dat er geen corporatieve stroming in de Engelse vakbondsleiding aanwezig is. Typische vertolkers daarvan zijn de Fabians. In zijn *Socialism in England* stippelt Sydney Webb een strategie uit voor de vakbeweging die noch in de richting van 'collectivisme', noch in de richting van 'laissez-faire' moet gaan. Het corporatisme is voor Webb het beste compromis tussen Marx en Mill.

De doelstellingen daarvan moeten zijn: *wettelijk* geregelde collectieve arbeidsovereenkomsten, *wettelijk* verplichte arbitrage bij arbeidsconflicten, een *wettelijk* bepaald minimumloon. De vakbonden die de macht van de ondernemers zouden willen beantwoorden met directe tegenmacht en zelfstandige overeenkomsten op ondernemingsniveau bedrijven een 'laissez faire unionisme'.

In de TUC zijn de meningen daarover nogal verdeeld. De voorzitter van de TUC, op het jaarcongres van 1891, formuleert dat scherp: "De belangrijkste scheidingslijn onder ons betreft de eigenlijke functie van de staat: *self help* eerder dan staatsdwang." De opmerking wordt gemaakt tegen de achtergrond van de algemene strijd voor werktijdverkorting, de invoering van de achturedag. De tegenstellingen komen opnieuw op de voorgrond rondom de vraag of de geldigheid van CAO's al dan niet wettelijk afgedwongen moet worden. De discussie wordt aanvankelijk besloten, niet door interne, maar door externe ontwikkelingen. De Britse industrie werd geconfronteerd met een verscherpte internationale concurrentie door de Duitse en Amerikaanse machine-industrie. Nieuwe metaalbewerkingsmachines werden maar al te graag geïmporteerd door Engelse ondernemers omdat zij de introductie van ongeschoolde en dus goedkope arbeid op grote schaal mogelijk maakten. Het grote metaalconflict van 1898 leidde tot een overeenkomst waarin de ondernemers in ruil voor de erkenning van het recht van de vakbeweging als collectief loononderhandelaar, de bonden ertoe verplichten de bedrijfsleiding te erkennen in het onverminderde recht om 'binnen de poort' hun eigen zaken te regelen, met name het recht op zeggenschap over de organisatie van het arbeidsproces. De bedreiging van de werkgelegenheid door de buitenlandse concurrentie, de oproep om door gezamenlijke inspanning aan de Engelse industrie zijn plaats terug te geven als werkplaats van Europa, vormde het belangrijkste argument tegen syndicalistische tendenties.

De industrieel-politieke transactie

Deze historische excursie biedt de mogelijkheid tot een meer precieze omschrijving van het begrip 'corporatieve tendenties'. In de twintigste eeuw komen daarin twee perspectieven op één noemer. Vanuit de vakbeweging gezien is het niet de *verstatelijking* en *institutionalisering* van de arbeidsverhoudingen als dusdanig, die wordt aangemerkt als een corporatieve ontwikkeling, maar deze verstatelijking en *institutionalisering*, *voorzover* zij een afwijzing of afwending inhoudt van alle vormen van *self-help* — van buiten-parlementaire actie, van directe confrontatie met de afzonderlijke ondernemers.

Tegelijk is duidelijk dat de tendens tot corporatisme niet alleen, of zelfs niet in de eerste

plaats, vanuit het vakbondsperspectief mag worden gedefinieerd. Van ondernemerszijde (als deel van de burgerlijke elite) overweegt de beduchtheid voor de 'massa-democratie', de macht van het getal, voor een progressieve parlementaire meerderheid. Daaruit vloeit de tendentie voort om controle- of zeggenschapseisen die een politiek gewicht dreigen te krijgen, af te buigen naar overleg of onderhandeling in categoriaal samengestelde organen, waar de eigenlijke vakbondsvertegenwoordiging een categorische minderheid vormt.

De twee strategieën gaan in elkaar grijpen als de betrokken partijen in staat zijn tot een omvangrijke *maatschappelijke transactie* — als deze organen op aandringen van de vakbewegingen worden toegerust met wettelijke bevoegdheden, en als deze wettelijke bevoegdheden worden onttrokken aan de verantwoordelijkheid van het parlement. Op basis van deze minderheidspositie verwerft de vakbondsleiding invloed en medeverantwoordelijkheid in de besluitvorming. Deze zijn echter altijd oplosmakelijk verbonden met de categorische minderheidspositie. Overwicht van de vakbondsfractie behoort niet tot de spelregels en beëindigt zelfs het spel. Het is in feite, een getrukeerd pluralisme. Het *pluralistische model* van de industriële verhoudingen kan dus vanuit dit gezichtspunt wel beschouwd worden als een hanteerbaar analyse-instrument voor het functioneren van een geïnstitutionaliseerd probleem van arbeidsverhoudingen met corporatieve trekken. *Het pluralisme is dan echter geen objectief gegeven maar een politieke voorwaarde voor de functionering en legitimering van het systeem.* De onderhandelingsprocessen doen inderdaad een omvattend, desnoods verschuivend vlechtwerk van regels ontstaan, waarmee de wederzijdse minimale voorspel- en beheersbaarheid van het gedrag tot stand komt. Maar de omvang, de inhoud en de duurzaamheid daarvan zijn niet door het technocratische, maar door het politieke en maatschappelijke krachtenveld bepaald.

Grenzen aan het corporatieve systeem in de Nederlandse politieke verhoudingen

Het transactionele karakter van de corporatieve vervlechting maakt het mogelijk enkele begrenzingsen aan te geven waarbinnen corporatieve tendenties van links of van rechts zich in de regel zullen bewegen. Vooropgesteld zij dat de vakorganisaties, willen zij hun primaire functie als arbeidsmarktpartij vervullen, een zekere medeverantwoordelijkheid, binnen welk systeem dan ook niet uit de weg kunnen gaan. Medeverantwoordelijkheid en een zekere mate van incorporatie staan echter niet noodzakelijk in de weg van een redelijk militantisme en van een vorming van vakbonds- tot klassebewustzijn (10). Het andere uiterste, corporatisme met fascistische ordeningen, is evenmin het onvermijdelijke of zelfs waarschijnlijke eindpunt van corporatieve tendenties. Een bepaalde graad van incorporatie van de vakorganisaties in het staatsapparaat via hun bestuurders zal in de regel de ondernemers (als deel van de burgerlijke elite) tot de conclusie brengen dat de klassenstrijd duurzaam institutionaliseerbaar is, en daarmee het vrije ondernemerschap veiliggesteld. Het motief voor opbouw van een 'full-fledged' corporatisme, gepaard gaande met de afbraak van parlementaire instellingen en burgerrechten vervalft.

Illustratief is in Nederland het lot van de bedrijfs- en produktieschappen uit de Wet op de Bedrijfsorganisatie in de zestiger jaren. Alleen de 'technocraten' in het bestel bleken nog te ijveren voor de instelling en uitbouw van deze organen; de politieke basis ervan was echter, bijna gelijktijdig met de invoering van de Wet — die als teken aan de wand voor de ondernemers al voldoende zeggingskracht had — komen te vervallen. En daarmee was het pleit beslecht.

Het volledig corporatisme als bestuursvorm ontstaat niet uit een geleidelijke

ontwikkeling, als produkt van kleinere verschuivingen in het politieke krachtenveld, maar uit een situatie waarin een snelle politieke machtsovername door rechts als noodzakelijk wordt beschouwd. De politieke verhoudingen in Nederland dwingen echter veel meer tot accommodatie. De ondernemersvrijheid was en is nooit wezenlijk bedreigd, noch langs parlementaire, noch langs syndicale weg. Onder die omstandigheden is er alleen ruimte voor een semi-corporatisme dat een sterk opportunistisch karakter draagt (11).

Corporatief gestructureerde organen, zoals de SER, hebben een beperkte bufferfunctie, zowel naar het parlement toe als naar de vakbeweging. Die functie wordt door de ondernemers alleen benut als vanuit het parlement een wezenlijke aantasting van de ondernemersvrijheid te voorzien valt, de ondernemersorganisaties ontwikkelen dan een tijdelijke voorkeur voor buitenparlementaire overeenkomsten met de leiding van de vakbeweging.

Als zich momenten voordoen in de ontwikkeling van de vakbeweging die kunnen worden begrepen als een versterking van de syndicalistische tendenties, het teruggrijpen naar vormen van 'self-help' door directe actie, een verzelfstandiging van 'shop steward-achtige' organisaties, dan wordt dit door de ondernemers eerder tegemoetgetreden met parlementarisme en legalisme en met parlementair-democratische disciplinerende dan met corporatieve instrumenten. En de vakbeweging is voor die 'oplossing' bij voortduring zeer gevoelig! Een tegemoetkoming aan 'syndicale' actie binnen corporatief gestructureerde organen zou een relatie tot stand brengen tussen vakbondsvertegenwoordiging en achterban, tussen middel en doel, die nu juist door de ondernemers niet wordt gezocht omdat zij de vakbondspositie alleen maar zou kunnen versterken. Een tegemoetkoming op parlementair niveau biedt meer mogelijkheden de lokale of sectoriële vakbondseisen te neutraliseren.

De vakbondsstrategie binnen een semi-corporatief arbeidsbestel is in de regel eveneens dualistisch en opportunistisch. Als en voorzover langs parlementaire weg verbeteringen in de positie van de werknemers mogelijk lijken (in lonen, werkzekerheid, sociale zekerheid) is er een geringe interesse in regelingen van corporatief gestructureerde organen. Een versterking van syndicalistische tendenties in de vakbeweging, op welke gronden dan ook, doet de vakbeweging *niet* op haar beurt neigen tot corporatistische oplossingen. Zo symmetrisch is de transactionele verhouding met de ondernemers niet. Maar wel worden dan de openingen benut die ontstaan door concessies van ondernemerszijde op parlementair niveau. De speelruimte van de vakbeweging ligt in het semi-corporatieve bestel tussen enerzijds concessies verkregen door het aanvaarden van 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' en anderzijds concessies verkregen door het aanvaarden van de 'eigen verantwoordelijkheid van de vrije ondernemer'.

Aanvaarding houdt echter niet noodzakelijkerwijs *erkenning* in. Hoewel dat pas aan het eind van de jaren zestig is ontdekt, laat het jongste verleden zien dat militantisme en politiserende actie mogelijk blijven, zelfs noodzakelijk zijn om het eisenpakket te verbreden. Maar zij zijn tegelijk — gegeven het politieke krachtenveld — beperkt in hun reikwijdte. Zij kunnen niet 'stapje voor stapje' leiden tot vormen van economische democratie. Deze politieke conjunctuur kenmerkt het Nederlandse arbeidsbestel, ook in de jaren zeventig. Ondanks de opkomst van nieuwe vormen van industriële actie, ondanks nieuwe politiserende tendenties, en ondanks een opvallende radicalisering in de vakbondsideologie blijft de vakbondspraktijk gebonden aan de politiek bepaalde grenzen van het semi-corporatief bestel.

De opbouw van een verzorgingsstructuur in de afwezigheid van de vakbeweging

Het was gebruikelijk en voor de hand liggend de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de jaren na de tweede wereldoorlog, althans in Nederland, te periodiseren volgens waargenomen wijzigingen in het systeem van loonbeheersing (12). De arbeidsverhoudingen werden, ook door de sociale wetenschappen, beschouwd vanuit het perspectief van de overheid, en in dat licht was het loonbeleid een van de instrumenten van conjuncturele, eventueel anti-cyclische bijsturing. Het vakbondsperspectief werd daaraan ondergeschikt gemaakt, als het al als een afzonderlijk perspectief werd onderkend. Dat lag in de lijn der onmiddellijke naoorlogse positiebepaling van de vakbeweging. In het grote 'sociale contract', dat destijds uit naam van de wederopbouw werd gesloten tussen drie nogal gehavend uit de oorlogstijd tevoorschijn tredende 'partijen' in het maatschappelijke krachtenveld (de ondernemers, de vakbonden en het ambtelijk apparaat van de overheid), was een parlementair geregeld compromis mogelijk waarin deze drie partijen *aan elkaar* een zekere maatschappelijke legitimering ontleenden. De vakbonden gaven op wat zij aan invloed en organisatie hadden opgebouwd binnen de poort van het bedrijf, in ruil voor een 'gelijkwaardige positie van kapitaal en arbeid' via de politieke partij op het niveau van de centrale planning. Aanvankelijk betrof dit — in de conceptie van de Partij van de Arbeid — zowel de investerings- als de loonplanning, die als onmiddellijk aan elkaar gekoppeld werden gezien. Maar de Partij van de Arbeid ruilde invloed op de investeringen door de overheid in tegen de mogelijkheid tot het dragen van regeringsverantwoordelijkheid en de totstandkoming van een 'industriepolitiek'. Onderdeel van het 'historisch compromis' onmiddellijk na de oorlog was ook de scheiding die tot stand werd gebracht tussen de twee 'armen' van de arbeidersbeweging, de politieke partij en de vakbeweging. De politieke partij kreeg de nadrukkelijke taak de opbouw van het systeem van sociale voorzieningen en de sociale verzekeringen voor haar rekening te nemen. De vakbonden werden daardoor ook van een functie-ontwikkeling op deze terreinen afgesloten, hoewel vele vakbondsbestuurders ten persoonlijke titel wél een plaats kregen in voorbereidende en uitvoerende organen op dit terrein. Het initiatief werd echter voorbehouden aan de politiek, en daarmee ook de controle op het proces van besluitvorming. De scheiding en taakdifferentiatie binnen de arbeidersbeweging betekenden eveneens een breuk met het verleden, en tot ver in de zestiger jaren speelde de vakbeweging in de totstandkoming van het systeem van sociale voorzieningen geen enkele rol. Dat lijkt in tegenspraak met het feit dat de vakbeweging toch door de nodige bestuurders van de landelijke bonden of van de centrales in de parlementaire fractie van de politieke partijen, of in de curatoria van het verzorgingsapparaat waren opgenomen. Maar omdat de vakbeweging geen politiek programma ontwikkelde op dit terrein — dat was de taak van de politiek, d.w.z. de 'verwante' partijen — was de invloed van een personele aard, en was de verantwoordelijkheid een persoonlijke, bestuurlijke verantwoordelijkheid, die nauwelijks door een eigen achterban werd getoetst. De opbouw van het stelsel kwam derhalve geheel tot stand door *weggeving*, al dan niet via publiekrechtelijke organen, en niet door uitbreiding van de werkingsfeer van het collectieve arbeidscontract of door uitbouw van directe rechten op het niveau van de afzonderlijke onderneming. Die laatste ontwikkeling, die er voor de oorlog wél was geweest, zij het misschien in bescheiden mate, kwam geheel tot stilstand. Het 'politiek programma' van de vakbonden ten aanzien van de sociale voorzieningen kwam pas weer aan de orde in de jaren zeventig, in de periode voorafgaande en tijdens de totstandkoming van het kabinet den Uyl. De beperking van de betrokkenheid van de vakbeweging tot een bestuurlijke, personele verantwoordelijkheid leidde er ook toe

dat de 'massa' van de vakbondsleden niet werd gemobiliseerd voor het bevechten van verbeteringen op dit terrein. De daarvoor aangewezen weg was die van de mobilisatie van het kiezersvolk. Zo voltrok zich de verstatelijking van de verzorgingsarrangementen die het perspectief kreeg van de verzorgingsstaat. Het bij uitstek ondemocratische karakter van deze verzorgingsstructuur, alleen van bovenaf democratisch-parlementair gelegitimeerd en gecontroleerd, maar geheel ontoegankelijk voor een directe controle door de gebruikers, zowel als door de uitvoerende ambtenaren, was daarmee al in de kiem aanwezig. Pas aan het eind van de jaren zeventig komt daarin enige beweging, beginnend bij een verwondering over de leden van het kabinet den Uyl, over de recalcitrantie van de 'vierde' en 'vijfde' macht, tot aan een zekere verwoording door 'buiten-parlementaire' actiegroepen van gebruikers en de snel groeiende ambtenarenbonden, in het bijzonder de ABVA. Het is juist het legaat van deze autocratische organisatie-ontwikkeling, die de aanwas van nieuwe ABVA-leden aanbrengt. En het is typerend dat deze aanwas overwegend groepsgewijs, gebaseerd op prille overwegingen van zelforganisatie, maar in elk geval van onderaf totstandkomt. Men kan zeggen, tot verbazing van de bestuurders, die door deze ontwikkeling aanvankelijk geheel worden overrompeld. De mobilisering van de vakbeweging op het terrein van de sociale voorzieningen die in de jaren vijftig en zestig zo voortreffelijk leek te zijn afgestopt, komt langs een uit het oog verloren achterdeur weer binnen.

Men kan daarbij wel vaststellen dat de directe 'producenten' van verzorgingsarrangementen zich in toenemende mate organiseren, en dat zij hun eisen ten aanzien van grotere 'professionele autonomie' tegenover de autocratische bestuursorganen soms verbinden met de controle-eisen van de opkomende gebruikersgroepen (van patiënten-collectief tot actiegroep kinder-recht). Maar daarmee is de relatie tussen 'de' vakbeweging, de vakbondsleden in de industrie, en het terrein van de sociale voorzieningen nog niet hersteld. Van directe, georganiseerde controle door de potentiële gebruikers, tevens in belangrijke mate de financiers van het systeem, *door middel van* hun vakbond, is geen sprake. Hoewel een steeds groter deel van het brutoloon opgaat aan het systeem van sociale voorzieningen, levert dat geen grotere controle op. Als aan het eind van de jaren zeventig door de vakorganisaties massaal de strijd aangebonden wordt om het behoud van het niveau van *sociale voorzieningen* (en van de netto-netto-koppeling) is dit een actie die wel kan worden aangeduid als een heropleving van het politiek bewustzijn van de organisatie, een element in de formulering van een alternatief politiek programma, maar het is tegelijk een programma dat men langs parlementaire weg gerealiseerd wil zien. Het doel is de handhaving van eerder verworven rechten en uitgangspunten van een regeringsbeleid. Dat wil zeggen: de vakorganisaties opereren als een politieke pressiegroep, buiten-parlementair, bij verstek van een effectieve politieke oppositie onder het kabinet van Agt. De acties zijn geheel gestroomlijnd in de klassieke bedding van het arbeidsvoorwaardenpakket: er liggen geen eisen op tafel die in de richting gaan van *zeggenschap op het terrein van de sociale voorzieningen* door de (potentiële) gebruikers. Niet alleen de *verstatelijking* van de verzorgingsstructuur, ook de op sommige terreinen (bijvoorbeeld de pensioenfondsen) ver doorgevoerde privatisering lijken nog steeds een natuurlijke en vanzelfsprekende zaak in het vakbonddenken, en daarmee ook in het denken van de met de vakbeweging verwante politieke partijen.

Autonomie en identiteit

Tot aan de jaren zeventig is er dus alle aanleiding de rol van de vakbeweging in eerste instantie te typeren in relatie tot de loonvorming, het systeem van loonbeheersing (13).

En omdat deze loonbeheersing in hoge mate object was van overheidsbeleid is achteraf gezien de conclusie gewettigd dat althans de vakcentrales in tendentie degraderen tot uitvoeringsorganen van dit deel van het overheidsbeleid. De rol van de aangesloten bonden is uiterst schraal van inhoud — de bondsbestuurders hebben weinig onderhandelingsbevoegdheid of -ruimte — ongeacht de variatie die er enigszins lijkt te bestaan in perioden die niet als 'geleide' maar als 'gedifferentieerde' of 'vrijere' loonvorming worden aangemerkt. De districtbestuurders krijgen de merkwaardige opdracht zich bezig te houden met ledenwerving en ledenbinding en omdat de motivatie tot het lidmaatschap niet uit loonstrijd of uit de politieke strijd kan worden afgeleid ligt de keuze tussen de 'voordeel-actie' van de 'bondswinkel' en de 'sociale ANWB'.

Hoewel er zich in de periode van 1945-1970 wel stakingen en arbeidsconflicten aandienen, is het stakingswapen diep begraven. In de jaarverslagen van de ANWB, de metaalbond binnen het NVV, die toch geldt als de grootste en meest progressieve vakbond uit die jaren, komt vòòr 1970 het woord 'staking' niet eenmaal voor (tenzij een enkele keer in afwijzende zin). Niet alleen is de ontwikkeling in de bedrijven geen factor in de bepaling van een vakbondsbeleid, althans niet via de officiële kanalen, op die ontwikkeling *ontbreekt ook elk zicht*. Het ondernemingsland is voor de bestuurder een witte plek op de kaart.

Niet alleen de loonvorming ondergaat daarvan de invloed. Op het gebied van de zeggenschapsverhoudingen binnen de ondernemingen is het niet veel anders. Directe vertegenwoordiging van de bond in het bedrijf was bij afspraak, zoals eerder gesteld, uitgesloten. Wat resteerde was de verdere uitbouw naar beneden van de Publiek-rechtelijke Bedrijfsorganisatie, in het kader waarvan, tenminste in de bedoelingen van de wetgever, de eerste Wet op de Ondernemingsraden tot stand kwam. Het instituut van de OR wordt niet op de ondernemers bevochten, in een taaie strijd van de leden en hun organisatie. Het is een in de partijpolitiek parlementair gelegitimeerd compromis dat de bonden en vakcentrales met meer of minder succes wordt aangepraat. Pas de tweede Wet, die in 1971 van kracht wordt, zet op een kier de deur open voor bescheiden vormen van directe belangenbehartiging en voor een beperkte vakbondsinvloed op de formatie, niet op het functioneren van dit orgaan. Ook op dit terrein is het de vakbeweging die in en niet aan de teugels zit.

Aan het eind van de jaren zestig zijn er binnen de vakbeweging in toenemende mate tekenen van onbehagen over deze positie. In het najaar van 1968 gaat dit kennelijk zo ver dat André Kloos, de toenmalige voorzitter van het NVV op een hoofdbesturenvergadering kan uitspreken: "Op dit moment zien wij dat de mensen het treden van de vakbeweging in allerlei overlegstructuren ervaren als een stuk betrokken zijn bij de maatschappij, zonder dat duidelijk wordt dat de vakbeweging erop uit is het gezicht van die maatschappij te veranderen. Als we het aan de mensen duidelijk willen maken, dan moeten we ook kunnen beschikken over de machtsmiddelen om die verandering te bewerkstelligen. Twee belangrijke machtsmiddelen bezitten wij op dit moment niet: het stakingsrecht en de vrijheid om contracten te sluiten" (14).

Het is voor het eerst dat hier de verhouding tot de staat — de geleide loonpolitiek — en de verhouding tot de onderneming — de geleide medezeggenschapspolitiek — ter discussie wordt gesteld. De uitgangspunten voor de vakbondspolitiek sinds 1946 zijn aan de orde. De uitspraak lijkt echter ingrijpender dan zij is. Op de erkenning dat de vakbeweging van haar essentiële machtsmiddelen is beroofd, of althans daarvan afstand heeft gedaan, volgt de conclusie dat deze rechten opnieuw *door de overheid* moeten worden verschaft. Daarmee stelt men zich toch weer in de afhankelijke positie, als ware de overheid een feodale heer die bij wijze van privilege stadsrechten verleent. De vakcentrale ziet het nog niet als legitiem het recht te (her-)nemen. De uitspraak

betekent nog niet dat de vakbonden weer gebruik willen gaan maken van het stakingswapen in directe onderhandelingen met de ondernemers. Het stakings- en onderhandelingswapen is nog niet gericht op de onderneming, maar op de beïnvloeding van het centraal overleg — en daarmee toch op het overheidsbeleid. Het is niet ontleend aan een behoefte in te spelen op wijzigingen in de ondernemersstrategie of in het arbeidsproces, welke van invloed zijn op de posities van de leden — al is het opkomen van deze gedachten binnen de vakbeweging, op een voor de leiding kennelijk nog niet inzichtelijke wijze, er wel door bepaald.

Corporatisme: de gevolgen voor de vakbondspolitiek

Er is vaak gesteld, dit ter verdediging van de vakbondspolitiek in de eerste twee decennia na de oorlog, dat de corporatieve tendentie in de vakbeweging heeft bijgedragen tot een sterke economische groei, een periode van vrij volledige werkgelegenheid, een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen, een gestage stijging van het minimuminkomen en, kortom, een grote mate van deugdelijk verankerde sociale zekerheid. En zeker is dat door veel bestuurders van de vakbonden en vakcentrales daaraan een bijdrage is geleverd. Maar is dit nu tot stand gebracht ondanks, of dank zij de corporatieve verhouding uit die jaren? Andere hooggeïndustrialiseerde landen hebben in diezelfde periode *zonder* dit systeem, of met een veel minder verregaande variant ervan, dezelfde resultaten of soms ook betere weten te bereiken.

Het corporatieve model, zoals dat in de Nederlandse verhoudingen heeft gefunctioneerd, moet dan ook meer beoordeeld worden naar zijn oorspronkelijke functie — de *demobilisering* en de *depolitisering* van de arbeidersbeweging, van de leden van de vakbeweging — dan naar de effectiviteit van de belangenvertegenwoordiging. De opkomst van de verzorgingsstaat heeft zich vooral voltrokken op het terrein van de parlementaire politiek. Dat het die kant is uitgegaan is weliswaar het gevolg van de beschreven vakbondopstelling, maar de inhoud van de verzorgingsarrangementen is niet het produkt van vakbondspolitiek. Anderzijds is het de vraag of de Nederlandse vakorganisaties, gegeven het politieke krachtenveld, nu zoveel meer of anders zouden hebben bereikt indien zij buiten de aangeboden structuren om aan het werk zouden zijn gegaan.

Als de gevolgen in de genoemde periode wellicht niet zo groot zijn geweest in termen van bereikbare resultaten, de gevolgen zijn natuurlijk wel zeer ingrijpend geweest voor de vakbondspraktijk en het daarin vervatte vakbonddenken in de daaropvolgende jaren zeventig. Als historische bepaaldheid blijven corporatieve tendenties en elementen voortdurend aanwezig, zowel onder de bestuurders als onder de leden, ook al wordt in de ideologie van de vakbeweging aan het begin van de jaren zeventig een radicale breuk gemaakt. Het bloed kruipt waar het niet gaan kan, en er is een lange periode nodig geweest om althans iets van het besef daarvan in het vakbondsbewustzijn te laten doordringen.

Twee conclusies over de effecten van de vakbondspolitiek tot het begin van de jaren zeventig zijn daarnaast ook getrokken:

1. De langdurige steun van de vakcentrales aan de geleide loonpolitiek, die de corporatieve tendentie zo enorm heeft versterkt, is direct van invloed geweest voor een situatie, waarin Nederland bijna twintig jaar lang het laagste loonkostenland van industrieel Europa was. De invloed daarvan op de keuze van het produktmarktpakket van de Nederlandse ondernemers moet, hoewel dit weinig is onderzocht, niet gering worden geacht; evenals de invloed, die gemakkelijk is vast te stellen, op het patroon

van breedte- in plaats van diepte-investeringen.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat de instrumentering van de geleide loonpolitiek, waarin de vakbeweging ten dele als uitvoeringsorgaan een rol speelde, een groot contrast vormt met de ongecontroleerde opbouw van een complexe verzorgingsstructuur, waarin de vakbeweging als geheel niet is betrokken.

2. De afstand van het recht op organisatie op het niveau van de werkplek, welke de vakcentrales in 1946 deden ten gunste van een participatie in het loonoverleg maakte mogelijk zowel de uitbouw vanuit het politieke systeem van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie, als de ongecontroleerde opbouw van een systeem van 'sociaal management' door de personeelsafdeling binnen de onderneming. De organisatie van het arbeidsproces werd daardoor voor vele jaren 'gepatroniseerd', dat wil zeggen in sterkere mate beroofd van mogelijkheden voor autonomie en zeggenschap in het werk dan in andere landen het geval lijkt te zijn geweest. Het patronagekarakter van het 'sociaal management' zoals dat zich in de Nederlandse verhoudingen ontwikkelde draagt daarvan de sporen. Het bewerkingspakket van de personeelsafdelingen ontwikkelde zich meer in de breedte dan in de diepte, zodat bijvoorbeeld in de jaren zeventig een ondernemingsbeleid gericht op de 'industriële verhoudingen' op het ondernemingsniveau nog nauwelijks wordt aangetroffen. De taak van de personeelschef is in de praktijk in Nederland nog steeds zeer verschillend van die van zijn collega in b.v. Engeland of Frankrijk. Het corporatieve karakter van de arbeidsverhoudingen in de vijftiger en zestiger jaren heeft ertoe geleid dat het vraagstuk van de verdeling van de zeggenschap over het arbeidsproces werd verdrongen naar het gebied van de — zoals dat in die tijd werd aangeduid — informele organisatie en de niet-erkende categorale vakorganisatie. Wellicht vormt dit mede een verklaring voor de *dalende* organisatiegraad tot 1970 bij elk van de drie erkende vakcentrales, terwijl deze bij de niet-erkende en categorale bonden juist een stijgende lijn vertoont (15).

Tendenties tot decentralisatie in de loonvorming

Het zijn vooral de grootste ondernemingen geweest die het meest van de mogelijkheden tot verdergaande *privatisering van de zeggenschapsverhoudingen* en de *verstatelijking van de verzorgingsstructuur* hebben geprofiteerd. De organisatiegraad van de vakbeweging blijft hier ver onder het gemiddelde, de verzorgingsgraad (pensioenfondsen en andere personeelsvoorzieningen) ligt bij deze ondernemingen (Unilever, Philips, Shell, AKZO) zeer hoog. De lage lonen zijn vooral in het voordeel van de export-afhankelijke bedrijven en de arbeidsintensieve sectoren. Voor een belangrijk deel overlappen deze elkaar. Daardoor versterkt het loonsysteem de differentiatie, de *ongelijke economische ontwikkeling* binnen de industrie, ondanks het feit dat onder de formele doelstellingen van de loonbeheersing, met name voor de vakorganisaties, een meer gelijk opgaan van de loonontwikkeling in sterke en zwakke sectoren voorop staat.

Toch zijn het de grote en exportgeoriënteerde ondernemingen die de geleide loonpolitiek het eerst willen verlaten. In *De Onderneming*, het orgaan van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen, wordt herhaaldelijk gewezen op de toenemende noodzaak tot differentiatie van de loonvorming in de industrie. In de grotere export-georiënteerde bedrijven zet de groei zich door, in de kleinere en op de nationale markt georiënteerde bedrijven stagneert deze. De belangentegenstellingen tussen deze sectoren manifesteren zich op de arbeidsmarkt, waar tegelijkertijd grote tekorten en grote overschotten van werknemers ontstaan. Als het lage loonniveau via de omweg van de arbeidsmarkt verlamd dreigt te gaan werken op de verdere expansie van de

grote concerns, wordt snel de weg gevonden naar *eigen bedrijfs-CAO's*, of in sommige gevallen naar CAO's voor de afzonderlijke bedrijfstak. Deze ontwikkeling is door sommige auteurs begrepen als een vorm van *decentralisatie* in het loon- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Een aanduiding die op zijn minst verwarrend moet worden genoemd.

De Jong heeft geprobeerd de decentralisatietendens empirisch vast te stellen aan de hand van een berekening van de toename van bedrijfstak- of ondernemings-CAO's in de jaren 1970 en 1971. Dit is gerechtvaardigd, volgens de opvattingen over decentralisatie bij Windmuller, Peper en ook Albeda. Op basis van deze cijfers is echter, althans voor de genoemde periode, geen belangrijke toe- of afname van het aantal bedrijfs-CAO's te ontdekken. Dat is eigenlijk ook niet zo verwonderlijk. Ook in de jaren van de geleide loonpolitiek werden collectieve arbeidscontracten ondertekend die *naar hun vorm* als ondernemings-CAO moesten worden aangemerkt, maar inhoudelijk een copie waren van de overeenkomsten die op hoger niveau waren vastgesteld. De mate van centralisatie of decentralisatie zou eerder moeten worden bepaald door de vraag of a) bepaalde bedrijven of bedrijfstakken die daartoe zelf het initiatief nemen ook de kans krijgen uit de pas te lopen, 1. tegenover de centrale organisaties van ondernemers en bonden; en 2. tegenover de richtlijnen of uitgesproken wensen van het overheidsapparaat of de politiek van de verantwoordelijke minister; en omgekeerd, of b) de opstelling van de centrale organisaties en de overheid wordt bijgesteld onder invloed van afwijkende (beleids-)opvattingen op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak, opnieuw zowel vanuit werkgevers- als werknemerskringen.

In elk geval is deze laatste ontwikkeling na 1968 in toenemende mate waarneembaar: er is meer *decentralisatie* in het proces van normvinding ten aanzien van de loonvorming door *druk van onderaf*. De gang van zaken bij het loonakkoord van 1970 mag dit illustreren. Het akkoord o.a. over de vierhonderd gulden uitkering kwam weliswaar tot stand in het centraal overleg en werd vervolgens gelijkkluidend in alle CAO's opgenomen. Maar het essentiële verschil met de voorafgaande jaren is, dat de werf- en havenstaking in het Rotterdamse Rijnmondgebied daarvoor de basis legde, en dat de werkgeversvertegenwoordigers van de grote concerns tegen de verlangens van andere ondernemers in dit akkoord doorzetten. En aan vakbondszijde waren naast de vertegenwoordigers van de centrales, voor het eerst ook de bestuurders van de grote bonden direct bij deze onderhandelingen betrokken.

De politisering halverwege de jaren zeventig

Hoe complex de nieuwe ontwikkeling echter is, en hoe slecht de term decentralisatie deze dekt blijkt wanneer de inhoud van de in de jaren zeventig vastgestelde akkoorden naast die van de jaren zestig gelegd wordt. Zo is de nieuwe indexeringsclausule waarin vanaf 1969 wordt vastgelegd dat de loonontwikkeling niet meer in eerste instantie aan het produktiviteitscijfer, maar aan het prijsniveau zal worden gekoppeld van eminent belang. Het is immers de produktiviteitsontwikkeling, die zulke grote verschillen gaat vertonen — tussen de bedrijfstakken en tussen de grote ondernemingen en de kleinere. Het is duidelijk dat de ondernemers daar graag van af willen en pas halverwege de jaren zeventig komt men vervolgens tot de ontdekking dat de koppeling aan het prijsindexcijfer een veel ingrijpender stap is geweest dan destijds werd verondersteld. De verwachting was dat daarmee de eenheid van beleid op landelijk niveau kon worden gehandhaafd, dat het *technocratische beheersingsmodel* van de jaren zestig zonder veel moeite in de jaren zeventig kon worden voortgezet. Maar als het inflatiecijfer hoger gaat uitkomen dan de groei van het volume van de omzet, ook in de

grote ondernemingen, is Leiden in last. Dan immers blijkt dat de produktiviteitsstijging in de bedrijven voor de georganiseerde werknemers altijd een abstractie is gebleven, maar dat dit niet geldt voor het prijsindexcijfer. Dat krijgt als de 'strijd om het behoud van de koopkracht' snel een heel reële maatschappelijke betekenis, waar de vakbondsleden niet zonder slag of stoot afstand van doen. Het is ook deze eis die in de jaren zeventig tot de grootste manifestaties van vakbondsmacht en van onderlinge solidariteit tussen de bonden zal leiden. *Het is ook deze verschuiving die in hoge mate verantwoordelijk is voor het merkwaardige feit, dat Nederland opschuift naar de top van de rangorde voor het loonkostenpeil in de industrielanden.*

De functionarissen van de planorganen en de overheidsdiensten lijken, met de loondeskundigen van de werkgevers- en werknemersorganisaties het slachtoffer te zijn geworden van de listen en lagen van de rede, welke het behoud van centralistische en corporatieve elementen in de loonvorming leek te vragen. De dreiging van conflicten werd niet klinisch weggesneden door de overgang naar de prijsindexering, maar op een veel breder front binnengehaald. En de angst voor ontregeling van het systeem door massale arbeidsonrust dreef de lonen sneller omhoog dan onder het oude regiem ooit voor mogelijk was gehouden. Twee andere effecten van deze maatregel zijn te onderscheiden die in hun lange-termijneffect minstens even belangrijk kunnen worden geacht. De strijd om het behoud van de koopkracht vormde al snel een op zichzelf staand gezichtspunt, naast de eigenlijke loononderhandelingen, die betrekking kregen op het percentage van de loonstijging *boven de nul-lijn*. Eén deel van de loonstijging, gedefinieerd als 'behoud van de koopkracht' werd eigenlijk in de sfeer van de 'non-negotiable issues' gebracht. Aantasting daarvan betekende dat de ondernemers of de overheid aankoersten op een regelrechte *confrontatie* — immers het ging hier niet meer om een kwestie van meer of minder, maar om een *verworven recht*. Een ander deel van de percentage-stijging daar bovenop vormde het terrein van de eigenlijke loononderhandelingen. Voor de bepaling daarvan moesten nieuwe normen gevonden worden, onafhankelijk van de prijsindex, en één van de criteria welke zich daarvoor al spoedig aandienende was de stijging van de winsten, per bedrijf of bedrijfstak. Daarmee werd niet alleen de mogelijkheid tot differentiatie weer binnengehaald, maar ook een element in de discussie betrokken dat voor de vakbondsleden een grotere aanspreekbaarheid heeft — het vormt een in eigen bedrijf toetsbaar gegeven: als de zaken goed gaan is dat niet voor het personeel verborgen te houden. Beide genoemde elementen hebben een *politiserend effect* gehad op de verhouding tussen vakbonden en ondernemers, en een grotere betrokkenheid van de leden bij de loonvorming (zo niet in het besluitvormingsproces, dan toch in de bepaling van het krachtenveld). Tekenend voor deze situatie is ook de verwarring onder economen, die steeds sterker gedwongen worden 'institutionele' elementen in hun beschouwingen over de economische ontwikkeling op te nemen. Gezien de econometristisch georiënteerde traditie in Nederland is dit geen geringe ommezwaai.

Deze politisering gaat zich nu, en dat is het derde element, ook uitstrekken tot *de rol van de overheid*. Anders dan bij de koppeling van de lonen aan het produktiviteitscijfer, raakt bij de bepaling van het prijsindexcijfer ook het overheidsbeleid onder vuur. Een toenemend deel van het prijsniveau wordt immers vastgelegd door politieke keuzen in de sfeer van het overheidsbeleid (de gas- en elektriciteitsstarieven, de huren, de sociale verzekeringen, de gezondheidszorg, de accijnzen, het openbaar vervoer). Allerlei elementen die eerder buiten het gezichtsveld van het arbeidsvoorwaardenbeleid vielen, raken daar nu in verstrikt. Het is vooral de overheid die de facto tussentijds CAO-overeenkomsten 'openbreekt' door maatregelen die direct de kosten van levensonderhoud doen stijgen, zonder dat dit tegelijk in de lopende CAO's kan worden doorberekend. De overheid gaat er zelfs toe over dit soort maatregelen zoveel mogelijk

bekend te maken *onmiddellijk na afsluiting* van de grootste, leidinggevende CAO's, zodat de vakbonden zich bij de neus voelen genomen, en met hen een groot deel van de leden. De overheid die in de jaren zestig nog kon gelden als een stabiliserend element in het tripartitebouwsel wordt in de jaren zeventig herhaaldelijk een steen des aanstoots als *destabiliserend element in het loonsysteem*.

Ten slotte ontstaat onder het nieuwe regiem een nieuwe situatie in de verhouding tussen overheid en ondernemers. Elke verhoging van de overheidsuitgaven die doorwerkt in de kosten van levensonderhoud wordt afgewenteld op de ondernemers. En als de overheidsuitgaven sneller stijgen dan de winsten in het bedrijfsleven, zoals in de jaren zeventig het geval is begint de roep om beknotting van de overheidsuitgaven uit de kringen van ondernemers steeds sterker te worden. Ook deze verhouding 'politiseert'.

Dit gehele complex van gevolgen werd aan het eind van de jaren zestig zeker niet voorzien. Het eindresultaat daarvan is dat — geheel in strijd met de grondgedachte van het corporatieve denken — het systeem van industriële verhoudingen en het politieke systeem elkaar zeer dicht naderen, en dat elk arbeidsconflict kan overslaan in een politiek conflict en omgekeerd. Het is precies dat wat we in de jaren zeventig op grote schaal zien gebeuren. Het 'Actie-program 1971-75' en sterker nog de daaropvolgende actie-programma's van de vakcentrales laten zich lezen als de beleidsvoornemens van een schaduwkabinet. De *vakcentrales* die aanvankelijk een gevoelig functieverlies leken te gaan oplopen door het stellige voornemen tot differentiatie en decentralisatie van het loonoverleg ten gunste van de aangesloten bonden, bleken als politieke spreekbuis en pressiegroep langs een andere weg aan gewicht te winnen. Eenzelfde beweging deed zich voor op het werkgeversfront. De *metaalstakingen van 1972 en 1973, de laatste zelfs de grootste naoorlogse staking in Nederland, banen de weg naar de formatie van het eerste progressieve kabinet in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Daarna volgende momenten van mobilisatie van de leden in gecoördineerde vormen van industriële actie dragen alle een in hoge mate politiek karakter.*

Neo-corporatisme en politieke stabilisering

De these van het neo-corporatisme lijkt te zijn opgekomen bij een teleurstelling over de beperkte gevolgen van radicaliseringstendenties aan het begin van de jaren zeventig. Desondanks is de inhoud van het begrip vooral gerelateerd aan de verschuiving van doeleinden naar middelen die ontstaat als de lange weg door de instituties gekozen wordt, aan de absorberende en conserverende capaciteiten van de ontwikkelde 'technostructuur' (inclusief de 'sociale' technostructuur) tegenover nieuwe sociale bewegingen of nieuwe vormen van industriële actie.

De hier aangeboden beschouwingen over enkele ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen in Nederland in de jaren zeventig willen aantonen dat niet de sociale technostructuur zelf — de kenmerken daarvan, of de dragers van dat systeem — een verklaring bieden voor het ontkrachten van de radicaliseringsbeweging zoals in een deel van de neo-corporatistmetheorie wordt verondersteld. Evenmin is de verklaring noodzakelijkerwijs te vinden in een reformisme dat inherent is aan emancipatie-ideologieën, of in het subjectieve karakter van de radicale stromingen in de jaren zeventig dat in tegenstelling zou staan tot een objectieve praktijk van marginale verbeteringen. Die verschijnselen zijn weliswaar waarneembaar, maar niet doorslaggevend. Dat deze verklaringen tekortschieten blijkt uit de constatering dat de sociale technostructuur in de Nederlandse arbeidsverhoudingen óók heeft opgeleverd, tegen de bedoelingen van althans de overheid en de ondernemers en tegen de verwachtingen

van de vakbeweging in, dat het niveau van beloning en arbeidsvoorwaarden tot de hoogste ter wereld kon stijgen.

Onder de in Nederland heersende politieke krachtverhoudingen lijken corporatieve tendenties en structuren juist te worden versterkt door radicaliseringsbewegingen, *ofwel* binnen de vakbeweging, *ofwel* binnen de socialistische beweging in het politieke veld, dan wel van beide in combinatie — onder bepaalde politieke krachtsverhoudingen evenwel.

De radicaliseringstendentie is nader omschreven als een beweging in de richting van vormen van economische democratie, van verschuivingen in de zeggenschapsverhoudingen op het terrein van de economische macht. Het politieke bestel, het reëel existierende systeem van parlementaire democratie en het systeem van industriële verhoudingen, kan echter worden beschouwd als een geheel van instituties dat zijn bestaan en voortbestaan juist dankt aan de voorkoming van economische democratisering, aan de succesvolle scheiding van politieke en economische macht. Als deze scheiding onder druk wordt gezet, of als de maatschappelijke ontwikkelingen op dit punt als bedreigend worden ervaren (en dat is dan uiteraard in de eerste plaats bedreigend voor groeperingen waar deze economische macht is geconcentreerd) lijkt de 'natuurlijke overlaat' van corporatief opgebouwde instellingen gemakkelijk verder open te worden gezet. Als karakteristiek kenmerk van corporatieve organen moet dan ook worden beschouwd dat (a) de bestuurders van socialistisch georiënteerde vakbonden of politieke partijen gedeelde en partiële zeggenschap kunnen verwerven op terreinen die wel nauw met het vraagstuk van de economische zeggenschap verbonden kunnen zijn, maar dit niet rechtstreeks raken; (b) deze vorm van medezeggenschap altijd gevat is binnen een formeel, dit is schijnbaar, pluralistisch systeem waarin de radicale tendentie een minderheidspositie inneemt (het pluralisme is een politieke voorwaarde); (c) de deelname aan de macht wordt verkregen onder afriul van de beperking of opheffing van de mobilisatie van de achterban, die juist voor deze deelname door actie de weg heeft vrijgemaakt.

Versterking van corporatieve tendenties lijkt zich vooral voor te doen op bepaalde momenten in de ontwikkeling van het *politieke* krachtenveld. Het corporatisme heeft in de historische vorm waarin het op een bepaald moment weer sterker tevoorschijn treedt altijd een dubbele inhoud. Enerzijds weerspiegelt het een hernieuwde maatschappelijke beweging, in partij en vakbond georganiseerd, op weg naar vormen van economische democratie; anderzijds drukt het tegelijkertijd de capaciteit uit van de heersende partijen dit in de praktijk te verhinderen. Daaruit ontstaat gemakkelijk een 'fuiksyndroom' bij de dragers van de radicale beweging en een crisis in de radicale ideologie. Ook is een splitsing tussen de pragmatici die kunnen verwijzen naar de behaalde en te behalen resultaten in de medezeggenschapsstructuren en de strategen van het anti-kapitalisme te voorzien.

De condities waaronder corporatieve tendenties te voorschijn komen zijn dan te formuleren als:

- de nadering van de mogelijkheid tot vorming van een 'linkse' parlementaire meerderheid, zonder dat deze in korte tijd of abrupt binnen het bereik kan worden gebracht;
- de nadering van de mogelijkheid tot vorming van een directe 'syndicale' organisatie van de vakbeweging binnen de afzonderlijke ondernemingen, zonder dat deze door zwak ondernemerschap of 'absentee ownership' wordt uitgelokt;
- men zou daar nog aan toe kunnen voegen: de ontwikkeling van vormen van interne democratie in het staatsapparaat, zonder dat sprake is van een belangrijke verzwakking van het centrale gezag. Een omstandigheid die zich in Nederland, behalve in de periode onmiddellijk na 1945, niet heeft voorgedaan.

Deze karakteristiek van het politieke krachtenveld is eigenlijk alleen aanwezig, wanneer op de achtergrond sprake is van een min of meer stabiele ontwikkeling van de concentratie van economische macht. Dat het corporatieve model in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog juist in Nederland zo sterk tot ontwikkeling kwam zou zijn oorzaak wel eens kunnen hebben in de omstandigheid dat de oorlog hier weinig desorganisatie van de economische macht had teweeggebracht, terwijl zij tegelijkertijd wel zoals elders in Europa een sterke zij het kortstondige, radicaliserings-tendens in de arbeidersbeweging had opgeroepen.

In de jaren zeventig is er opnieuw sprake van een zeker evenwicht. De groei van de progressieve partijen en de radicalisering van de vakbondsaanhang, althans van een (actief) deel ervan, ontmoet een sterkere centralisatie en concentratie van economische macht (16). Tussen het parlementair-politieke systeem en het systeem van industriële verhoudingen vindt regelmatig een afruil plaats die het evenwicht in stand houdt (17). Het is niet alleen zo dat vakbondsactie, bedoeld om het stagnerend overleg met de ondernemersorganisaties weer op gang te brengen, regelmatig wordt 'afgeleid' naar het parlementair-politieke systeem — eventueel leidend tot wetgevende maatregelen. Ook omgekeerde afbuigingen doen zich voor. De dreiging dat in het parlement een meerderheid gevonden zal kunnen worden voor overheidsinterventie in het bedrijfsleven of in het centraal overleg ten aanzien van het loonbeleid inspireert de ondernemers tot concessies binnen het systeem van industriële verhoudingen.

Het is daarbij niet zo dat de overheid in staat is een functionele differentiatie aan te brengen tussen haar positie in het parlementair-politieke systeem, tegenover de politieke partijen, en anderzijds haar positie als 'overlegpartner' in het tripartitegeheel van de industriële verhoudingen (18). Dat verlies aan autonomie is echter altijd al een kenmerk van corporatieve verhoudingen geweest. De mate van vermenging van deze overheidsfuncties is een goede graadmeter voor de sterkte van corporatieve tendenties in het bestel, en registreert adequater en sneller de ontwikkelingen daarvan dan de feitelijke uitbouw of afbouw van corporatieve structuren.

Het gevolg van deze dubbelspel-beweging over langere tijd is dat zowel de wetgeving rond arbeid en arbeidsvoorwaarden als de inhoudelijke bepalingen van het CAO-pakket nog al eens een ad-hockarakter dragen. Zo moet men om een beeld te krijgen van de formele mogelijkheden tot medezeggenschap in de Nederlandse arbeidsverhoudingen een lappendeken van wetten, publiekrechtelijke bevoegdheden en CAO-verworvenheden naast elkaar leggen (19).

Juist de ongecontroleerde incassering van korte-termijnvoordelen door de vakbeweging, nu eens verkregen langs het directe CAO-overleg, dan weer door SER-uitspraken, maar ook door 'veroveringen' die langs partijpolitieke en parlementaire weg tot stand zijn gekomen leidt tot het *incrementalisme* waarin elke strategie verloren gaat. Zij levert de sociaal-democratie (ook als zij de ideologie van het democratisch socialisme in haar vaandel voert), én de vakbeweging (ook als deze een anti-kapitalistische ideologie formuleert) desondanks over aan corporatieve ontwikkelingen, des te sterker naarmate de economische macht van het kapitaal onaangestast blijft. De *weg waarlangs* verbeteringen tot stand komen is van meer belang dan in de jaren zeventig in het algemeen is onderkend (20). Het *incrementalisme*, dat op zichzelf niet verwerpelijk is, leidt tot pragmatisme en depolitisering, als het niet getoetst wordt aan een strategie die concreet genoeg is om te kunnen besluiten bepaalde voordelen *niet* te incasseren, omdat zij tezeer de mogelijkheden voor mobilisatie en politisering beperken. Als dit strategisch besef ontbreekt, wordt de relatie tussen doel en middel verbroken. Een industriële actie die tot een nieuwe wet of overheidsinterventie leidt, en niet *eerst* en vooral tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de bedrijfsleden-groepen tegenover de ondernemingsleiding, of tot een verbreding van het CAO-

eisenpakket, heeft voor de betrokkenen vaak zijn doel gemist (21). De weg van de maatschappelijke hervormingen gaat weliswaar met kleine stappen, maar niet alle kleine stappen leiden tot deze verandering of houden de weg daarheen open.

Noten

- (1) Men leze *De Verhouding Nederland, een vooronderzoek*, Deventer 1979, 80.
- (2) J. WINDMULLER, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1970; J. DE JONG, *Het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen*, Rotterdam, 1974.
- (3) R.E. PAHL en J.T. WINKLER, 'The coming corporatism', in *New Society*, 10.10.1974, 72-76; K. BROWN, 'From Donovan to where? Interpretations of industrial relations in Britain since 1968', in *British Journal of Sociology*, 29 (4) 1978, 439-61; C. CROUGH, *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis*, London, 1977; A. FOX, 'Corporatism and Industrial Democracy. The social origins of present forms and methods in Britain and Germany', in Social Science Research Council, *Industrial Democracy International Views*, Warwick, 1978, 1-54; J.T. WINKLER, 'The Corporate Economy, Theory and Administration', in R. CHASE (Ed.), *Industrial Society, Class Cleavage and Control*, London, 1977, 43-58; R. CURRIE, *Industrial Politics*, Oxford, 1979; C. CROUCH, *The politics of Industrial Relations*, London, 1979, 180 e.v.; S. JEFFEREYS, 'Striking into the 80ies - Modern British Trade Unionism, its Limits and Potential', in *International Socialism*, 5, 1979; H.J.G. VERHALLEN, R. FEINHAUT en P.E. VISSER (red.), *Corporatisme in Nederland, Belangengroepen als democratie*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1980; A. PIZZORNO, 'Entre l'action de classe et le corporatisme, A propos de la représentation des travailleurs dans les pays capitalistes avancés', in *Sociologie du Travail* (20), 1978, 129-152; W. MULLER-JENTSCH, *Vom Gewerkschaftlichen Doppelcharakter und seine theoretische Auflösung in Neokorporatismus*, (paper nog niet gepubliceerd), Frankfurt am Main, 1981; H. KASTENDIEK, 'Neokorporatisme?', in *Prokla-Zeitschrift für politische Ökonomie und Sozialistische Politik*, 38 (10) 1980, 81-106; W. STREECK, 'Organizational Consequences of Corporatist Cooperation in West German Labor Unions', discussion paper, *International Institute of Management*, Berlin (West), 1978.
- (4) G. VAN VLIET, (red.), *Vakbond en bedrijf*, Rotterdam, 1976 en *Bedrijvenwerk als vorm van belangbehartiging*, Alphen aan den Rijn, 1979; P. SCHMITTER en E. LEHMBRUCH (Eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London, 1979; L. PANITCH, 'Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry', in *The British Journal of Sociology*, XXXI (2) 1980, 159-187.
- (5) A. WASSENBERG, 'De "georiënteerde markteconomie": een aanvulling op de smalle marges van de economische orde?', in A.W.M. TEULINGS, *Herstructurering van de industrie. Praktijk, beleid en perspectief*, Alphen aan den Rijn, 1978.
- (6) B.v. P. WALKER (Ed.), *Between Labour and Capital*, Brighton, 1979.
- (7) O.a. bij WASSENBERG, PAHL & WINKLER, CROUCH, DE WOLFF e.a.
- (8) BROWN, o.c.
- (9) F. FISCHER, *Bundnis der Eliten, Zur Kontinuität der Machtstrukturen in Deutschland, 1871-1945*, Düsseldorf, 1979.
- (10) R. HYMAN, *Theory in Industrial Relations, towards a materialist analysis*, unpublished paper, University of Warwick, 1979.
- (11) G. SCHOLTEN, *Funcitiewaardering met mate, Een analyse van functiewaardering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Alphen aan den Rijn/Brussel, 1979, 20.
- (12) Dit is ook de conclusie van Scholten: "In de commentaren op de ontwikkelingen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen worden vrijwel altijd de loononderhandelingen als indicator gehanteerd", o.c., 22-23.
- (13) Zie ook: K. VAN DOORN, e.a., *De beheerste vakbeweging, Het NVV tussen loonpolitiek en loonstrijd*, Amsterdam, 1976.
- (14) Geciteerd in VAN DOORN, o.c., 282.
- (15) Zie G.J.M. CONEN, 'Ontwikkeling en samenstelling ledental vakorganisaties', in T. AKKERMANS, (red.), *Facetten van vakbondsbeleid*, Alphen, 1977, 24 e.v.

- (16) A.W.M. TEULINGS, 'Herstructurering, internationalisatie en herordening van de industrie', in idem, (red.), *Herstructurering van de industrie*, Alphen aan den Rijn, 1978, 17-43.
- (17) Ook in de opvatting van Ter Heide is niet consensus, maar machtsevenwicht de werkelijke basis van het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen. Zie: H. TER HEIDE, 'De verhoudingen tussen de partners in het centrale overleg', in *Overleg, medezeggenschap, sociale evolutie*, NCW, Den Haag, 1975.
- (18) Deze opvatting wijkt af van de visie van Peper, die — tenminste in de aanvang van de jaren zeventig — een coalitiemodel meent te zien functioneren, waarbij sprake zou zijn van een strikte scheiding van verantwoordelijkheden. In mijn opvatting is er weliswaar wisseling, maar ook sterke vermenging van verantwoordelijkheden, met name bij de overheid. Zie Bram PEPPER (red.), *De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verantwoording*, Rotterdam, 1973.
- (19) Zie b.v. H.J. VAN ZUTHEM, 'Sociologische aspecten van de medezeggenschap van werknemers', in P.A. CORNELIS (red.), *Medezeggenschap in de onderneming*, Nijkerk, 1978, 41-58.
- (20) Zie J.J. RAMONDT, *Elites in gesprek*, Alphen aan den Rijn, 1979, 8; J. BUITER, *Partijen en strategieën in het arbeidspolitieke spel*, Rotterdam, 1966.
- (21) Zie ook F. LEYNSE, 'Vakbeweging en arbeidersacties', in G. VAN VLIET, o.c., 1976, 53-72.

Dit is een opnieuw bewerkte versie van een artikel dat verscheen in *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 25 (1), 1980, 3-32. Met dank aan B. Peper (Erasmus Universiteit), C.J. Lammers (Universiteit van Leiden), J. Berting (Erasmus Universiteit) en L. Huysse (Katholieke Universiteit Leuven) voor kritische kanttekeningen en commentaren.