

DE VERMAATSCHAPPELIJING VAN DE VAKBONDEN

door Prof. Dr. C. de Galan

Inleiding

Vermaatschappelijking is het aanpassen van een organisatie aan de eisen, verwachtingen en waarden van de omgeving. Het is een *proces*, dat verschillende stadia kent, waarin zich dus graden van vermaatschappelijking laten onderscheiden. Dit proces loopt van het uitsluitende primaat van het private, particuliere of groepsbelang, waarbij micro-overwegingen volstrekt domineren, tot het volledig opgaan in het algemeen of maatschappelijk belang op basis van macro-overwegingen. De verschillende tussenstadia kunnen worden aangeduid als:

- aandacht hebben voor de omgeving, voor de samenleving als geheel;
- rekening houden met de eisen vanuit de omgeving en met de effecten van eigen handelen;
- opnemen van maatschappelijke waarden en doelstellingen, incalculeren van externe effecten in het eigen optreden;
- uitgaan van en zich onderwerpen aan doeleinden en wensen van de maatschappij.

Deze fasen in het proces houden een geleidelijke overgang in van eigen belang naar algemeen belang, of althans naar hetgeen als zodanig wordt ervaren. Naarmate het proces voortschrijdt vervaagt de eigen identiteit en afgrenzing ten opzichte van de buitenwereld. Aan het einde van de vermaatschappelijking is de organisatie als te onderscheiden eenheid met aparte doeleinden geheel verdwenen en opgegaan in een groter geheel.

Vakbeweging en maatschappij

Vakbonden zijn doelorganisaties die *groepsbelangen* nastreven. Ze kunnen dus meer of minder vermaatschappelijkt zijn en de genoemde fasen in het proces van vermaatschappelijking mogen er op worden toegepast. De bedoelde groepsbelangen kunnen ruim zijn of nauwer, dat wil zeggen vakbonden kunnen het belang van de leden voorop plaatsen of meer de organisatie zelf, c.q. het belang van de leiding primair stellen. In de literatuur bestaat een bekende controverse over de vraag welke van deze beide mogelijkheden dominerend is. Aan deze controverse zijn de namen van de onderzoekers DUNLOP en ROSS verbonden voor de richtingen van resp. het sociaal-economische belang van de leden en het politieke belang van de organisatie (MULVEY 1978, blz. 17 e.v.; DE GALAN 1958, hst. 2). Een en ander hangt samen met de mate van interne democratisering. Maar in beide gevallen gaat het om een groepsbelang, om organisaties die meer of minder maatschappelijke overwegingen en doeleinden in hun beleid kunnen betrekken.

Een vakvereniging kan dus, zo goed als een onderneming, sterk of minder sterk inspelen op normen, wensen en eisen vanuit de samenleving. Ze kan haar bewustzijn verruimen, haar eisen aanpassen, haar doelstellingen wijzigen, anderen in haar besluitvorming betrekken, enz. Er doen zich echter wel verschillende pro-

blemen voor met betrekking tot de analyse van ver- en ontmaatschappelijking van vakbonden.

Ten eerste staat niet vast wat het algemeen belang eigenlijk is en hoe dat algemeen belang het beste wordt gediend. Matiging van looneisen door de vakbeweging bijvoorbeeld kan een maatschappelijk belang zijn met het oog op werkgelegenheid, inflatie en betalingsbalans. Deze matiging kan echter ook ongunstig uitwerken, in zoverre zij koopkracht en afzet kan beperken en de mechanisering kan afremmen.

Het is dus niet altijd duidelijk welke aanpassing van de vakbondseisen duidt op vermaatschappelijking, temeer niet omdat de samenleving haar eigen algemene wensen niet helder etaleert. Dit wordt nog pregnanter indien het terrein van de zogenaamde *immateriële eisen* wordt betreden. Het gaat hier ondermeer om medezeggenschap van werknemers, inkomensverdeling, vermogensaanwasdeling, vakbondswerk binnen de onderneming en faciliteiten daarvoor en om arbeidsplaatsenovereenkomsten. Onmiskenbaar is in Nederland de laatste jaren de betekenis van deze immateriële zaken voor de arbeidsverhoudingen gegroeid (WINDMULLER en DE GALAN, 1977, hst. XI). Het is echter bijzonder moeilijk om precies aan te geven wat op deze punten overeenkomt met maatschappelijke normen, waarden en doeleinden. Er ontbreken, met andere woorden, duidelijke criteria voor de mate van vermaatschappelijking, voor de mate dus waarin groeps- en wijder belang samenvallen. Zeker is niet vanzelfsprekend het optreden op immaterieel terrein maatschappelijker dan op het materiële vlak; vergelijk bijvoorbeeld extreme eisen ten aanzien van vakbondsfaciliteiten met het eisen van de nullijn voor de reële loonontwikkeling. Wel is op immaterieel gebied de afbakening van het groepsbelang nog moeilijker dan rond de arbeidsvoorwaarden in engere zin.

Daar komt nog iets bij. De vakbeweging vormt een omvangrijke, sterk in de samenleving geïntegreerde en door die samenleving erkende organisatie. Ze beïnvloedt dan ook de meningsvorming, ze participeert in de maatschappelijke discussie. Daardoor worden opvattingen en doelstellingen van de vakbeweging door de omgeving gedeeld of overgenomen. Er is dus in het proces van vermaatschappelijking geen sprake van eenrichtingsverkeer, het is een *wederzijdse* ontwikkeling en aanpassing. Doeleinden als sociale zekerheid en volledige werkgelegenheid zijn in de loop der jaren algemeen aanvaarde politieke doelstellingen geworden. Sommigen gaan zelfs zover vakbondsbelang en werknemersbelang aan elkaar gelijk te stellen en het laatste vervolgens identiek te achten aan het algemeen belang. Ook zonder deze mening te delen moet worden erkend dat de verwevenheid van werknemersorganisaties en maatschappij een realiteit is.

De vakbeweging vervult ook belangrijke maatschappelijke functies, waarvan vooral regulering en ordening op de arbeidsmarkt in het oog springt. De Engelse vakbondsdeskundige FLANDERS die hierop met nadruk heeft gewezen, spreekt van „joint regulation” van de arbeidsvoorwaarden in plaats van „collective bargaining” en duidt de vakbeweging aan als „regelbrenger” in een anders chaotische markt (FLANDERS, 1968).

Al met al is sprake van een diffuus complex van belangen, waarden en doelstellingen. Met enige goede wil is wel na te gaan wanneer het groepsbelang domineert. De vakbonden zelf geven dat in woord en geschrift ook wel aan, al zullen zij moeite doen de publieke opinie gunstig te stemmen. We kunnen echter niet

verder komen dan het onderscheiden van tendenties en richtingen; de mate waarin ver- en ontmaatschappelijking optreden is niet nauwkeurig vast te stellen. Zeker in ons land overlappen en beïnvloeden vakbeweging en samenleving elkaar.

Voorwaarden en omstandigheden

Van grote betekenis voor de vermaatschappelijking van vakbonden zijn hun organisatiepatronen en het krachtenveld waarin zij opereren. Voorwaarden en omstandigheden kunnen al of niet gunstig werken. Enkele van de belangrijkste aspecten in dit opzicht zijn de volgende (vgl. WINDMULLER en DE GALAN voor de feitelijke ontwikkelingen in Nederland).

a. De mate van *centralisatie* (of concentratie). Naarmate de vakbeweging gecentraliseerder is, opereert zij op grotere schaal, is haar organisatie omvangrijker en is de onderlinge verdeeldheid geringer. Een centrale kan beter de gevolgen van eigen handelen overzien en zal met effecten die ook ten dele terugslaan op de eigen aanhang meer rekening houden. Een kleine, lokale vakbond bijvoorbeeld behoeft met zijn invloed op prijsniveau en betalingsbalans nauwelijks rekening te houden en kan die invloed ook vaak niet nagaan. Een grote, gecentraliseerde werknemersorganisatie kan en moet dat wel.

De Nederlandse vakbeweging is vanouds sterk gecentraliseerd; de huidige bekende centrales stammen al van het begin van de 20ste eeuw. De laatste jaren is enerzijds de centralisatie nog gegroeid, in de vorm van federatievorming (FNV) en fusering van bonden, maar is anderzijds sprake van decentralisatie: machtiger bonden ten opzichte van de centrales, groeiend categoralisme.

b. De *interne organisatie*. De positie en wijze van verkiezing van de leiding, de omvang van de staf en de deskundigheid ervan. De invloed van de leden, de regionale of bedrijfsgewijze structuur, het zijn allemaal factoren die bepalen in hoeverre groepsbelangen domineren of niet. Ook de organisatiegraad, dus de relatieve omvang van georganiseerdheid van de werknemers, speelt een rol en ook de mate waarin concurrerende bonden hetzelfde veld bestrijken. In Nederland zijn de vakbonden, althans die bij een centrale zijn aangesloten, professioneel geleide organisaties met een grotendeels via coöptatie gecontinueerde leiding, met een omvangrijk aantal vrijgestelden in dienst. De laatste tijd neemt de invloed van de leden toe en wordt „de achterban” veelvuldig geraadpleegd. Globaal genomen maakt de wijze van organiseren het voor de Nederlandse vakbeweging mogelijk met maatschappelijke waarden en doeleinden rekening te houden.

c. De *informatie*. Van belang voor het optreden van vakbonden is of zij beschikken over en geloven in statistische en andere gegevens inzake de sociaal-economische ontwikkeling. In Nederland is de statistische informatie betrouwbaar en redelijk omvangrijk. Het geloof in wetenschappelijke economische analyses en in modelberekeningen is de laatste jaren wel afgenomen, maar toch nog stevig verankerd. Door dit alles is het mogelijk de consequenties van het eigen beleid tot op grote hoogte te overzien. Wel is het juist in een open economie als de Nederlandse zo, dat de invloed van het eigen optreden vaak lastig van andere invloeden kan worden afgezonderd. Het is moeilijk verantwoordelijkheden precies aan te geven en nog moeilijker om ze te aanvaarden, resp. er van af te zien, als de ontwikkelingen ongunstig, resp. gunstig zijn. Bij wijze van voorbeeld: wie of wat ver-

oorzaakte de inflatie en de terugdringing daarvan in het recente verleden?

d. De *tegenpartij* is niet zonder betekenis. Een strijd- en orderingsorganisatie als de vakbeweging is in haar optreden en ten aanzien van haar vermaatschappelijking afhankelijk van wat de werkgevers(organisaties) toelaten en hoe zij zich opstellen. Als werkgevers elkaar in lonen overbieden, kan een vakbond moeilijk matigend optreden. Toen de werkgevers in Nederland aan het eind van de jaren vijftig de geleide loonpolitiek ondergroeven en als systeem verwierpen, moest de vakbeweging wel mee. En zo zijn meer voorbeelden te noemen. Tot op zekere hoogte zijn de onderhandelende partijen terzake van vermaatschappelijking aan elkaar verbonden en bepalen zij hoever de ander kan gaan. Dat geldt ook voor het optreden als „countervailing power”: tegengestelde krachten kunnen elkaar in meerdere of mindere mate opheffen, waardoor groepsbelangen minder tot gelding komen.

e. De *overheid*. Op het gedrag van de vakbeweging heeft de overheid grote invloed. De overheid kan werknemersorganisaties erkennen, monopolie-macht geven (bijvoorbeeld door verbindendverklaring van c.a.o.'s), een adviserende of medebesturende rol toekennen, onder dwang en wetgeving plaatsen, enz. Ook kan de overheid al of niet ernstig rekening houden met wensen en opvattingen van de vakbeweging. Omgekeerd kan de vakbeweging zich neerleggen bij of zich verzetten tegen de overheid en zich daarmee al of niet qua ideologie verwant voelen. In Nederland zijn er vanouds organisatorische en persoonlijke bindingen tussen vakorganisaties en politieke partijen, al zijn deze de laatste decennia duidelijker geworden. De samenstelling van de regering is, vooral na 1945, van grote invloed geweest op de opstelling van de vakbeweging, waarbij van een wederzijdse aantrekking of afstoting sprake was. Het zijn bijna steeds kabinetten waarin de PvdA was opgenomen geweest, die een vorm van geleide loonpolitiek hebben toegepast, maar die op het immateriële terrein veelal met de vakbeweging meegingen. De belangenharmonie van de eerste vijftien naoorlogse jaren lijkt definitief verdwenen, maar zij komt toch in wisselende intensiteit nog in gematigder vorm voor. Van grote betekenis is ook dat de overheid mede het „klimaat” schept waarbinnen de vakbonden opereren. De overheid bepaalt de secundaire arbeidsvoorwaarden, probeert volledige werkgelegenheid te bereiken, stelt het minimumloon vast, en zo is er nog meer te noemen. De vakbeweging profiteert zodoende van een voor haar gunstige werkomgeving.

f. Tenslotte zijn ook de *sociaal-economische omstandigheden* essentieel. De omstandigheden bakenen de mogelijkheden af en bepalen de noodzaak om met de konsekwenties van het eigen handelen rekening te houden. In perioden met omvangrijke werkloosheid of vrees daarvoor, in tijden van geringe groei of zwakke internationale positie, kan de vakbeweging zich minder uitleven dan onder andere omstandigheden. Het is niet per definitie waar dat de vakbeweging in slechte perioden vermaatschappelijkt en het groepsbelang secundair stelt; de alom in de literatuur geconstateerde starheid van de lonen in benedenwaartse richting vormt één van de aanwijzingen hiertoe. Het is wel zo dat de sociaal-economische omstandigheden mede bepalend zijn voor de mogelijkheid het groepsbelang te laten gelden. De in de literatuur van de afgelopen 20 jaar zeer druk geanalyseerde Phillips-relatie tussen werkloosheid als verklarende en loonstijging als verklaarde variabele wijst ook in die richting (PHILLIPS, 1958). In Nederland waren de naoorlogse omstandigheden mede reden voor de vermaatschappelijking van de vak-

beweging tussen 1945 en 1959. De huidige situatie met grote werkloosheid en geringe materiële welvaarts groei plaatst de vakbeweging opnieuw in een structureel moeilijke positie, althans ten aanzien van de materiële arbeidsvoorwaarden.

De genoemde voorwaarden en omstandigheden, die elkaar over en weer beïnvloeden, zijn beslissend voor het vakbondsgedrag. Ze wijzen echter niet op een eenduidige ontwikkeling. Er is in tegendeel sprake van beweging en tegenbeweging. Zo zijn waarneembaar centralisatie en decentralisatie, wisselende verhoudingen ten opzichte van regering en werkgevers, uiteenlopende omstandigheden en veranderende interne organisatiestructuren. Er kan mijns inziens niet worden gesproken van een duidelijke vermaatschappelijking van de vakbonden, noch van een dominerende tegenbeweging. Zo kan ook geen toekomstverwachting worden uitgesproken, anders dan dat opnieuw van ver- en ontmaatschappelijking sprake zal zijn. Zeker is, dat allerlei condities en omstandigheden een centrale rol blijven vervullen; aangezien deze bepalende factoren zelf wisselen, is dat ook met hun effect het geval.

Daar komt nog bij, dat juist de Nederlandse vakbeweging niet op één terrein opereert. Vanouds stelt de vakbeweging zich een breed scala van doeleinden, tracht zij op allerlei gebied iets te bereiken. Zij kan daardoor op het ene vlak meer in overeenstemming met eisen en verwachtingen van de omgeving gaan opereren (bijv. de lonen) en op een ander gebied juist niet (bijv. arbeidsmarktbeleid of medezeggenschap) en omgekeerd. Dit voert ons naar het terrein van de pressie.

Pressiegroep

Vakbonden kennen een breed arbeidsveld. Ten dele bewerken ze dat veld op directe wijze, treden ze dus actief zelf op. Dit geldt ondermeer voor onderhandelingen en het afsluiten van contracten, voor individuele-belangenbehartiging van de leden, voor bedrijvenwerk en voor scholing. Op andere punten opereert de vakbeweging meer indirect, oefent zij druk uit op met name de overheid om bepaalde doeleinden te bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor sociale zekerheid, volledige en volwaardige werkgelegenheid, consumentenaangelegenheden en de omvang van de publieke sector. In feite bemoeit de Nederlandse vakbeweging zich met het gehele sociaal-economische beleid en dat wordt ook van haar verwacht. De overheid vraagt immers om adviezen, hetzij rechtstreeks, hetzij via organen als de SER en de Stichting van de arbeid. De Amerikaanse onderzoeker BARBASH (1972) spreekt in dit verband van „*economic policy unionism*”.

Juist op het terrein waar de min of meer officiële en geïnstitutionaliseerde druk van de vakbeweging bestaat, is bijzonder moeilijk uit te maken waar botsing of overeenstemming met waarden, wensen en verwachtingen van de samenleving optreedt. De vakbeweging bestuurt en stuurt mee. Zodoende ontstaat een zeer ondoorzichtige situatie, waarbij niet duidelijk is wie wat veroorzaakt en waardoor de mate van vermaatschappelijking niet meer is na te gaan. Er kan worden gezegd, dat in ons land de vakbeweging institutioneel gezien volledig is vermaatschappelijkt, maar zij kan daardoor juist groepsbelangen tot gelding brengen.

De macht van de werknemersorganisaties is nog groter dan alleen uit hun medebewind blijkt. Zo volgt de overheid zowel in haar salarisbeleid als in de stijging

van de sociale uitkeringen de loonindex die in vrije onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) wordt bereikt. Hier is dus het groepsbelang en de uitkomst van particulier onderhandelen tot maatschappelijke norm gekozen. Anderzijds wordt door dit alles op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de vakbeweging uiteraard een zwaar beroep gedaan.

Het geheel van pressie, institutionalisering en beïnvloeding over en weer is kenmerkend voor de „overleg-maatschappij”. Als, zoals op de arbeidsmarkt het geval is, het prijsmechanisme zeer gebrekkig funktioneert en als de overheid niet zonder meer dwang wil toepassen, moet via de consultatie en zo mogelijk afspraken toch enige coördinatie worden verkregen. Overigens blijkt uit het niet bereiken van centrale afspraken over de verdeling van de ruimte en de verdeeldheid van de adviezen van de „sociale partners” afdoende, dat van belangenharmonie en van de wil tot compromissen te komen lang niet altijd sprake is. Groepsbelangen domineren, maar ze zijn nauwelijks van algemene af te bakenen en hun invloed is moeilijk te traceren.

Het zou onjuist zijn uit het voorgaande af te leiden dat de Nederlandse vakbeweging zou zijn opgegaan of zelfs ondergegaan in de samenleving of de overheid. In tegendeel, vakbonden leggen juist grote nadruk op zelfstandigheid en eigen identiteit. In concreto leidt dit er onder andere toe, dat de vakbeweging tegenstander is van geleide loonpolitiek, dat zij - althans wat de FNV betreft - huiverig staat tegenover uitbreiding van de bevoegdheden van ondernemingsraden, dat zij het beheer van VAD-gelden wil monopoliseren en zich soms uit overlegorganen terugtrekt. Zoals elke organisatie (KUN 1979) willen vakbonden zelfstandig voortbestaan, groeien, beter funktions dan concurrenten en waardering oogsten van althans de leden. Dit laat nogmaals zien dat het groepsbelang voorop staat.

Wel leiden de ingroei in het maatschappelijk geheel tezamen met de eerder genoemde omstandigheden ertoe, dat diezelfde vakbonden hun eisen veelal matigen, op de hoogte zijn van externe effecten van hun handelen, participeren in discussies en meningsvorming, in ruime openbaarheid opereren, tot op zekere hoogte verantwoording afleggen, doelstellingen aanpassen bij de omstandigheden en vele wegen bewandelen om hun doelen te bereiken. Ze zien, met andere woorden, het belang van de leden of van de werknemers in het algemeen zeer breed, ze beperken zich niet tot enkele aspecten zoals de primaire arbeidsvoorwaarden. Ook dit maakt het moeilijk hun invloed en mate van vermaatschappelijking af te bakenen.

Conclusie

Onze hoofdkonklusie zal na het voorgaande duidelijk zijn. Hoewel vakbonden primair groepsbelangen nastreven en hun eigen identiteit willen bewaren en hoe wel dus in theorie van al of niet vermaatschappelijken kan worden gesproken, is door allerlei oorzaken in de praktijk nauwelijks uit te maken in hoeverre de vakbeweging vermaatschappelijkt. Doordat een toetsing en evaluatie van het vakbondshandelen moeilijk is, de vakbeweging niet alleen direkt maar ook via pressie opereert, er wederzijdse beïnvloeding en aanpassing van vakbeweging en samenleving bestaat, allerlei factoren het vakbondshandelen mede bepalen en er geïn-

stitutionaliseerde overlegmechanismen zijn gegroeid, treedt een uiterst complex patroon op van beweging en tegenbeweging, van over en weer aanpassing, van veelzijdige beïnvloeding. De uitdrukking „vermaatschappelijking van de vakbonden” levert in de algemene zin geen operationele conceptie op, zij wijst niet naar een bruikbaar analytisch instrumentarium. Alleen een gedetailleerde concretisering naar tijd en deelonderwerp kan leiden tot onderzoekbare ontwikkelingen en tot eenduidige gevolgtrekkingen.

Literatuur

- J. BARBASH, „Trade Unions and National Economic Policy”, Baltimore/Londen 1972.
- A. FLANDERS, „Bargaining Theory: the Classical Model Reconsidered”, in „Industrial Relations; Contemporary Issues” (ed. B. C. ROBERTS), Londen etc. 1968.
- C. DE GALAN, „De invloed van de vakbeweging op loonhoogte en werkgelegenheid”, Leiden 1958.
- P. KUIN, „Vermaatschappelijking van organisaties”, in Maatschappij Belangen 1979 no. 1.
- C. MULVEY, „The Economic Analysis of Trade Unions”, Oxford 1978.
- A. W. PHILLIPS, „The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957”, in *Economica* 1958.
- J. P. WINDMULLER en C. DE GALAN, „Arbeidsverhoudingen in Nederland” (2 dln), Utrecht 1977.