

Vakbondskracht en vakbondsinvloed in Nederland en België

Meer dan invloed van werkgeversorganisaties is invloed van de vakbeweging een onderzoeksthema in de sociale wetenschappen. Als onderdeel van studie van de welvaartsstaat, dan wel als uiting van de vrees voor een 'vakbondsstaat'. In nogal wat publikaties geldt daarbij de organisatiegraad als een redelijke indicator van vakbondsinvloed.

Dit artikel bevat enkele resultaten van een exploratief onderzoek dat de vakbondsinvloed in Nederland en België sinds 1960 vergelijkt. Omdat aan het gebruik van organisatiegraad als indicator van vakbondsinvloed bezwaren kleven, volgt eerst een korte bespreking van de waarde ervan, alsmede van mogelijke aanvullingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen vakbondskracht, waarvoor wij organisatiegraad als indicator beschouwen, en vakbondsinvloed, hier gezien als een gevolg van toepassing van die kracht. Gezien de geringe verklarende werking van vakbondskracht voor vakbondsinvloed in ons onderzoek volgt na de eigenlijke vergelijking een discussie met een tweetal meer algemene interpretaties van de bevindingen.

Vakbondskracht en vakbondsinvloed

Vakbondskracht

De organisatiegraad geeft de relatieve, numerieke sterkte van de vakbeweging aan, drukt dus de vakbondskracht uit. Hij geeft evenwel geen onmiddellijke aanwijzing voor de invloed van de vakbeweging. Invloed duidt op de mate waarin personen, groepen of naties zich aanpassen aan de voorkeuren van degene die invloed uitoefent. Derhalve is invloed van de vakbeweging te meten door te bezien of, en in welke mate, de vakbeweging iets gedaan krijgt van degenen met wie zij in contact staat: ondernemers, werkgeversorganisatie en overheid.

* *Drs. A. Geul was als juniormedewerker verbonden aan het Politicologisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen, waar hij publiceerde over het Nederlands centraal overleg. Sedert kort is hij docent aan de Thorbecke-academie te Leeuwarden.*

Dr. H. Slomp is hoofddocent arbeidsverhoudingen aan het Politicologisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij schreef onder meer over arbeidsverhoudingen in België.

Dr. L.B. van Snippenburg werkt momenteel bij het onderzoeksproject 'Sociaal Culturele Ontwikkelingen in Nederland' van de Subfaculteit Maatschappijwetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Eerder publiceerde hij over sociaal beleid, vakbonden, internationale handel en economische groei in onder meer Acta Politica en de Sociologische Gids.

De organisatiegraad mag dan een redelijke indicator zijn van vakbondskracht, er zijn meer aspecten aan die kracht. Niet enkel de leden tellen, andere aspecten evenzeer. Een meer complete maat voor vakbondskracht zou ook rekening moeten houden met o.m. de volgende drie aspecten:

- a. numerieke sterkte,
- b. mate van cohesie,
- c. organisatorische sterkte.

Elk van de drie weer onder te verdelen in een aantal specifieke kenmerken, waarvan de mogelijk belangrijkste zijn opgenomen in figuur 1.

Ad a. De organisatiegraad is een formele indicatie van de numerieke sterkte van de vakbeweging. In een operationele definitie van vakbondskracht zou echter ook het mobiliserend vermogen niet mogen ontbreken, de mate waarin leden (en niet-leden) geactiveerd kunnen worden voor vakbondsacties. Deelname van leden en niet-leden aan wilde stakingen lijkt eerder een contra-indicatie voor vakbewegingskracht, ook al ondersteunen dergelijke acties soms de vakbeweging.

Ad b. De mate van cohesie betreft de eenheid tussen en binnen vakverbonden. De verdeeldheid tussen vakverbonden lijkt sterker naarmate de verbonden meer concurreren om leden. Aldus be-

Figuur 1. Vakbondskracht

<i>Aspect van vakbondskracht</i>	<i>Specifieke kenmerken</i>
<i>a. Numerieke sterkte</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Organisatiegraad — Deelname aan vakbondsocties door georganiseerden — Deelname aan vakbondsocties door niet-georganiseerden
<i>b. Mate van cohesie</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Mate van competitie om leden tussen verschillende vakverbonden en/of bonden — Mate van samenwerking tussen vakverbonden en/of bonden
<i>c. Organisatorische sterkte</i>	<ul style="list-style-type: none"> — Spreiding van activiteiten over diverse niveaus (centraal, sectoraal, onderneming, werkvloer) — Mate van centralisatie van besluitvorming en conformering van leden aan de besluitvorming (eventueel ook onder mate van cohesie te rangschikken)

zien is de cohesie van bijv. de vakbeweging in Frankrijk geringer dan in Nederland en België, waar godsdienstige banden lange tijd de concurrentie beperkt hebben gehouden. De cohesie in West-Duitsland zou dan groter zijn in dit opzicht. Cohesie betreft ook de verhoudingen binnen vakverbonden. Bestaat het vakverbond bijv. uit een grote bond te midden van een reeks kleine organisaties, dan zou de cohesie relatief gering kunnen zijn, als het verbond en de kleine organisaties zich gedragen als 'counter-vailing powers' jegens de grote bond. Voorts is van belang de verdeling van leden over bonden uit de markt en uit de publieke sector. De eerste staan in contact met particuliere werkgevers, de laatste hebben met de overheid van doen. Het is niet vanzelfsprekend dat zij elkaar in acties steun (kunnen) verlenen.

Ad c. Organisatorische sterkte dient te worden gezien in samenhang met de mate van activiteiten aan de 'basis' van de vakbeweging. Zonder deze activiteiten dicht bij de leden houdt geen organisatie het lange tijd vol. Ze zouden echter ook afbreuk doen aan de vakbondskracht voorzover ze centralisatie van besluitvorming en conformering van de leden tegenaan. Met andere woorden, als ze tot versnippering leiden.

Het betrekken van deze verschillende facetten bij een operationalisering van vakbondskracht is helaas gemakkelijker gezegd dan gedaan. Sommige ervan zijn amper te meten, andere zijn zelfs amper te omschrijven. Het is daarom niet verwonderlijk dat vrijwel alle vergelijkend onderzoek de organisatiegraad als enige indicator van vakbondskracht gebruikt. Toch verdienen de onderscheiden aspecten enige aandacht in onderzoek omdat ze vakbondskracht, omschreven in termen van organisatiegraad, enigszins kwalificeren.

De organisatiegraad verschilt sterk tussen Nederland en België. In het eerste land heeft hij de veertig procent nooit bereikt, in het tweede overstijgt hij de zeventig procent. De mate van deelname van werknemers aan erkende stakingen is voor beide landen vergelijkbaar. De vooral in Wallonië voorkomende acties doen althans daaraan weinig afbreuk. Wat betreft de mate van cohesie: beide landen kennen twee of meer vakbondsfederaties. In Nederland heeft de vorming van de FNV in 1976 echter de verdeeldheid verminderd en daarmee de vakbondspositie tegenover werknemers en overheid versterkt. De Belgische vakbeweging is, afgezien van de kleine liberale vakbeweging, meer gelijkelijk over twee federaties verdeeld, bijgevolg is de cohesie geringer. In interne samenhang van de vakverbonden verschillen beide landen niet veel. De industriebonden zijn het merendeel van de naoorlogse periode het grootst geweest, zonder echter een monopoliepositie te ontwikkelen (zoals die van IG-Metall in de West-Duitse vakbeweging). Vooral door het bestaan van twee ongeveer even grote vakbondsfederaties scoort België lager op het punt van de cohesie.

In organisatorische sterkte verschillen Nederland en België aanzienlijk. De vakbeweging is in Nederland sterker gecentraliseerd, maar ze mist een krachtige basis in de bedrijven, een niveau dat in België wel ontwikkeld is. Tegenover de Belgische vakbondsafvaardiging kan Nederland alleen het bedrijvenwerk stellen, maar dat begon veel later en heeft zich ook niet in die mate ontwikkeld. Deze zwakte geeft het centrale vakbondsapparaat in Nederland een groter overwicht dan in België, waar de 'basis' sterker ontwikkeld is.

Een vrij algemene en voorzichtige samenvatting kan zijn dat de Nederlandse vakbeweging zwak is op het punt van de organisatiegraad, maar dat de vrij sterke mate van cohesie op federatief niveau haar positie enigszins versterkt. De Belgische vakbeweging staat sterker op het punt van de organi-

satiegraad, maar haar positie wordt enigszins ondergraven door de grotere verdeeldheid op federatief niveau; nog afgezien van de Waalse wilde acties. Daarentegen heeft de Belgische vakbeweging een veel sterkere basis op het niveau van de onderneming en de bedrijfsafdeling. In beide landen dient de organisatiegraad zowel met sterke punten vermeerderd, als met zwakke punten verminderd te worden. Per saldo is daarom de organisatiegraad in dit geval als een redelijke algemene indicator van vakbondskracht te beschouwen.

Vakbondsinvloed

Vakbondskracht is te zien als een belangrijke determinant van vakbondsinvloed. Vakbondskracht verschaft geloofwaardigheid aan de vuist die werkgevers en overheid wordt voorgehouden. Maar indicaties voor vakbondskracht zeggen lang niet alles over het werkelijk effect op werkgevers en overheid. Er zijn meer factoren in het spel. Niet in het laatst de posities van de andere partijen in de invloedsrelaties. Deze blijven buiten het bestek van dit artikel. Een tweetal andere determinanten van vakbondsinvloed lijkt hier van belang, een economische en een politieke. Deze worden wel in het onderzoek betrokken. Bij economische determinanten valt vooral te denken aan economische groei en aan werkloosheid, met een overigens tegengesteld effect op vakbondsinvloed. In het algemeen geldt dat economische groei – hier uitgelegd als toename van het nationaal inkomen – vakbondsinvloed ten goede komt, terwijl werkloosheid aan die invloed afbreuk doet. Aan mogelijke effecten van economische omstandigheden op vakbondskracht en met name op de organisatiegraad, gaan we hier voorbij. Een belangrijke politieke determinant is de samenstelling van de regering. Veel onderzoek ziet de aanwezigheid van sociaal-democraten in een regering als gunstig voor vakbondsinvloed. Daar is wellicht tegen in te brengen dat die aanwezigheid ook tot terughoudendheid dwingt. Voorlopig gaan we van de meer algemeen aanvaarde stelling uit dat de aanwezigheid van sociaal-democraten invloed bevordert.

Meting van de feitelijke vakbondsinvloed geschiedt aan de hand van hetgeen de vakbeweging op materieel gebied bereikt in haar relaties met werkgevers en overheid. We nemen aan dat die materiële resultaten zijn af te lezen uit het werknemersaandeel van het nationaal inkomen; immateriële verbeteringen blijven buiten beschouwing. De meting is aanvechtbaar – terughoudendheid wijst nog niet per se op gebrek aan invloed – maar binnen deze exploratieve opzet aanvaard-

baar. Zowel vakbondskracht als economische groei, werkloosheid en regeringssamenstelling zijn determinanten van vakbondsinvloed, en daarmee van het werknemersaandeel in het nationaal inkomen.

Volgens het *United Nations Yearbook*, dat als bron voor de economische variabelen is gebruikt, omvat het werknemersaandeel in het nationaal inkomen niet alleen lonen en salarissen, maar ook het werkgeversaandeel in publieke en particuliere regelingen van sociale zekerheid (UN, 1982, XV). Vanwege de bronnen houdt het onderzoek op in 1980.

De onderzoeksvraag luidt: *Leidt groter vakbondskracht, vooral gemeten aan organisatiegraad, tot groter vakbondsinvloed, gemeten aan verandering in de verdeling van het nationaal inkomen en in hoeverre zijn hier economische (economische groei en werkloosheid) en politieke factoren (regeringssamenstelling) in het spel?*

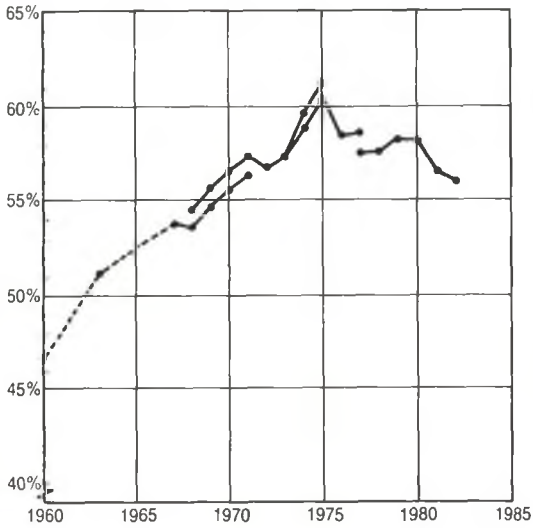
Analyse

De figuren 2 en 3 bevatten een grafische weergave van groei of afname van het werknemersaandeel in het nationaal inkomen en veranderingen in vakbondskracht, regeringssamenstelling, werkloosheid en economische groei. Ze dienen als grondslag voor het onderzoek naar mogelijke samenhangen in de veranderingen van deze variabelen. De analyse gaat uit van een tijdsverloop van een jaar tussen ontwikkelingen in vakbondskracht en economische omstandigheden enerzijds en ontwikkelingen in het werknemersaandeel anderzijds. Het spel van 'loven en bieden' tussen vakbonden, werkgevers en soms ook de overheid, vindt over het algemeen plaats tussen november en maart. De deelnemers treden het strijdperk binnen met kennis van de belangrijkste sociale en economische gegevens per ultimo 1 november. Hun besluiten gaan echter in vanaf maart en zullen dus pas in de gegevens van dat jaar tot uitdrukking komen. In het geval van regeringssamenstelling is zo'n tijdsverloop niet noodzakelijk aanwezig. Hier is de kleur van de regering tijdens het verloop van de onderhandelingen van belang. De analyse is dan ook gebaseerd op de kabinetsamenstelling per 1 januari van hetzelfde jaar als waarover het werknemersaandeel is berekend.

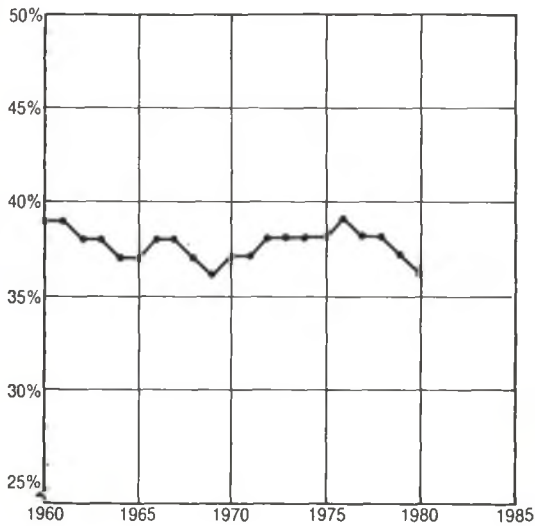
Nederland

De Nederlandse organisatiegraad beweegt zich tot ongeveer 1980 tamelijk stabiel rond de 38% (figuur 3b). Deze stabiliteit vormt een groot contrast met de jaarlijkse ontwikkelingen in het werknemersaandeel (zie figuur 2a). Het werknemers-

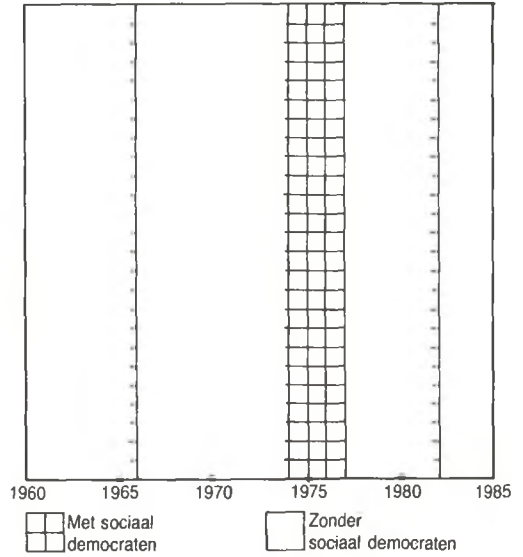
Figuur 2a. Nederland, ontwikkeling van werknemersaandeel van het nationaal inkomen, 1960-1982



Figuur 2b. Nederland, organisatiegraad 1960-1980



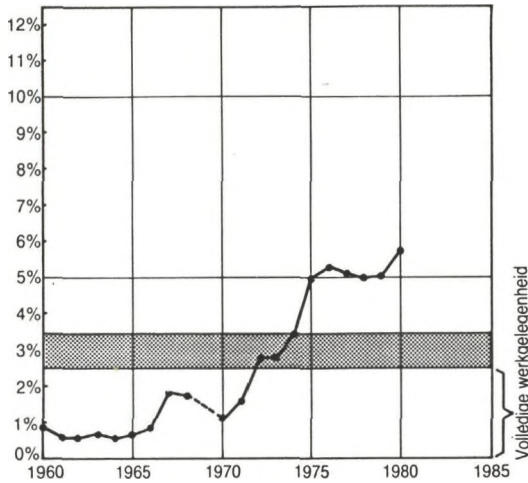
Figuur 2c. Nederland, kabinetssamenstelling, 1960-1985



Figuur 2d. Nederland, economische groei, 1961-1981



Figuur 2e. Nederland, werkloosheidspercentage, 1960-1980



aandeel stijgt gestaag tijdens het grootste deel van de periode, en meer in het bijzonder tot 1975, maar kent ook enkele intervals van achteruitgang, vooral op het eind van de periode. De twee lijken dan ook zonder onderling verband, hetgeen tot de gevolgtrekking leidt dat de mate van vakbondsinvloed geen verklaring vindt in een soortgelijke verandering van vakbondskracht.

Gedurende het grootste deel van dit tijdvak hebben centrum-rechtse coalities geregeerd. Sociaal-democraten namen alleen aan de regering deel in de jaren 1965-6, 1973-7 en 1981-2 (figuur 2c). Het werknemersaandeel vertoonde de sterkste toename onder centrum-rechtse kabinetten, in 1960-3 en 1968-71, maar ook onder een centrum-linkse coalitie, in 1973-5. De sterkste afname deed zich eveneens onder beide kabinetskleuren voor, in 1980-1, resp. in 1975-6. Het werknemersaandeel lijkt dus onafhankelijk van de regeringssamenstelling.

Het gemiddelde jaarlijkse groeicijfer van de economie is gedaald van ongeveer 5% in de jaren voor de oliecrisis van 1973-4 tot ongeveer 2% in de jaren erna (figuur 2d). In de eerdere jaren van snelle groei gaat ook het werknemersaandeel gestaag vooruit, om in de tweede helft van de jaren zeventig weer te dalen. In het algemeen is de reactie van het werknemersaandeel op ontwikkelingen in de economische groei dus conform de verwachting. Strikt gesproken zijn er drie uitzonderingen, te weten de drie perioden van toename in 1971-2, 1973-4 en 1976-7, alle drie volgend op een vermindering van de economische groei. De uitzonderingen lijken echter van gering gewicht,

gedeeltelijk te verklaren uit eenmalige omstandigheden die de (olie)crisis oproep.

De figuren 2e en 2a lijken de verwachting van een relatie tussen ontwikkelingen in werkloosheid en het werknemersaandeel niet te bevestigen. Eerder lijkt het tegendeel het geval, want het heeft er alle schijn van dat de werkloosheid ontwikkelingen in het werknemersaandeel volgt in plaats van andersom. (Een mogelijk effect van verandering in het werknemersaandeel op werkloosheid blijft hier buiten beschouwing.) De stijging van dat aandeel tot 1975 wordt schijnbaar gevolgd door een toename van de werkloosheid en de afname in de jaren na 1975 door een stabilisering van de werkloosheid. Maar, het beeld verandert wanneer men het algemene werkloosheidsniveau erbij betreft. Tot 1973 was dat 3% of minder, d.w.z. op een peil dat algemeen als volledige werkgelegenheid werd aangeduid. In 1974-5 steeg het naar 5% en is daar min of meer stabiel blijven hangen tot rond 1980. Een nadere bestudering laat dan zien dat het werknemersaandeel sterk reageert op dit algemene niveau van werkloosheid. Bij volledige werkgelegenheid stijgt het, bij minder dan volledige werkgelegenheid daalt het. Het keerpunt bevindt zich precies daar waar men het zou verwachten, namelijk in 1975-6, een jaar nadat het werkloosheidscijfer de 3% had verlaten. De jaren 1973-4 lijken een grensgeval.

Deze bevindingen wijzen dus alleen economische groei en werkloosheid aan als determinanten van het werknemersaandeel. Mate van organisatie en regeringssamenstelling hebben amper of geen invloed.

België

De organisatiegraad (figuur 3b) lijkt in België wel parallel te lopen met het werknemersaandeel (figuur 3a). Er zijn echter enkele uitzonderingen, zowel in de richting als in de mate waarin ze parallel lopen van paralleliteit. De toename van de organisatiegraad in 1966-8 ging vooraf aan afname van het werknemersaandeel in de jaren erna. De omvang van de toename van het aandeel in de jaren 1976-9 is nogal gering in vergelijking met de toename van de organisatiegraad, zeker in vergelijking met de vijf jaren die eraan voorafgingen. Deze uitzonderingen maken organisatiegraad tot een zwakke determinant van het werknemersaandeel.

Regeringssamenstelling lijkt veelbelovender in haar gevolgen (figuur 3c). Onder centrum-linkse regeringen ging het werknemersaandeel niet zo maar omhoog, maar steeg het bepaald fors, met 1968-9, 1976-7 en 1977-8 als nogal marginale

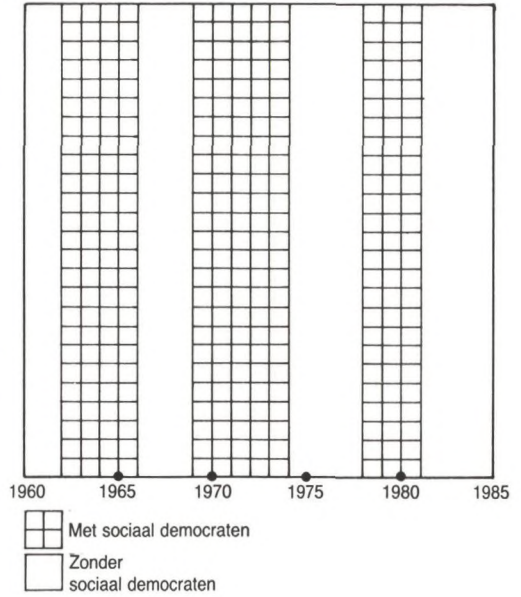
Figuur 3a. België, ontwikkeling werknemersaandeel van het nationale inkomen, 1960-1982



Figuur 3b. België, organisatiegraad, 1960-1980



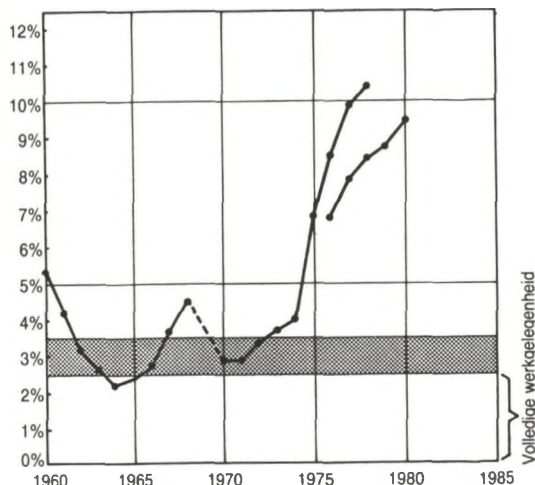
Figuur 3c. België, kabinetssamenstelling, 1960-1985



Figuur 3d. België, economische groei, 1960-1981



Figuur 3e. België, werkloosheidspercentage, 1960-1980



uitzonderingen. Tijdens de tussenliggende jaren met een centrum-rechtse regering bleef het aandeel stabiel of daalde het, met alleen 1975 en 1976 als belangrijke uitzonderingen. Afgezien van deze twee jaar verklaart de kleur van het kabinet bijna volledig de ontwikkeling van het werknemersaandeel. Een sterke determinant dus.

De relatie tussen werkloosheid en werknemersaandeel lijkt op het eerste gezicht een omgekeerde. In plaats van er een jaar aan vooraf te gaan, lijkt ook hier werkloosheid wijzigingen in het werknemersaandeel te volgen, althans sinds 1963 (zie figuur 3a en 3e). Werkloosheid zou dan als determinant afvallen. In tegenstelling tot wat er bij Nederland gebeurde, verandert dit beeld niet als het algemene werkloosheidspeil erbij wordt betrokken. Zelfs nadat de werkloosheid boven de 5% was gestegen, in 1975, bleef het werknemersaandeel toenemen. Economische groei verklaart de wijzigingen in het werknemersaandeel al evenmin (figuur 3d). De groei neemt af na 1974 en het werknemersaandeel reageert nauwelijks.

Bij vergelijking van beide landen blijkt dus dat verschillende (samenhangen van) factoren het werknemersaandeel bepalen. Vooral economische factoren in Nederland en politieke in België. In geen van beide landen is vakbondskracht een determinant van vakbondsinvloed. Het is daarom maar de vraag of organisatiegraad zoveel zegt over de plaats van de vakbeweging in de maatschappij als wel wordt aangenomen.

Twee interpretaties

De voor beide landen uiteenlopende bevindingen suggereren twee verschillende patronen van vakbondsinvloed. Mede vanuit bestaande literatuur over arbeidsverhoudingen in België en Nederland (Windmuller, De Galan en Van Zweeden, 1983; Slomp en Van Mierlo, 1983) dringen zich bovendien alternatieve interpretaties op wat betreft de betekenis van vakbondskracht. Een waarin de vakbondskracht inderdaad niet belangrijk is en een waarin de kracht wel een rol speelt, zij het meer als algemene factor op de achtergrond.

De eerste interpretatie

In de beschouwde periode zijn de Nederlandse arbeidsverhoudingen in hoge mate gecentraliseerd. Federaties van werkgeversorganisaties en vakbonden besluiten over de arbeidsvoorwaarden, veelal in contact met de overheid. In de jaren zeventig volgen collectieve onderhandelingen op sectoraal niveau de eerdere geleide loonpolitiek, maar de hoogste echelons binnen de federaties van werkgevers- en werknemersorganisaties bleven deze coördineren. De overheid bewaakte de resultaten van de bedrijfstakonderhandelingen, om in te grijpen als de loonontwikkeling de nationale economie in gevaar dreigde te brengen. Veranderingen in het werknemersaandeel lijken in Nederland afhankelijk van veranderingen in economische groei en het algemene werkloosheidsniveau. Dit suggereert dat resultaten van collectieve onderhandelingen in de eerste plaats afhankelijk zijn van economische determinanten. Of, beter gezegd, dat alle betrokkenen – regering, werknemers en werkgevers – zich laten leiden door economische ontwikkelingen. Hieruit spreekt mogelijk de grote betekenis van overheidsinstellingen die over de economie rapporteren. Hun bevindingen en aanbevelingen hebben de kracht van 'objectief' richtsnoer voor zowel de regering, ongeacht haar samenstelling, als de onderhandelaars van werkgevers en werknemers. Dat de regering zich voor haar bemoeningen beroept op 'vaststaande economische feiten', heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de positie die een coalitiekabinet in de verzuielde Nederlandse samenleving inneemt. Het heeft geleerd dat technocratische instrumenten en procedures een probaat middel zijn ingeval maatschappelijke verdeeldheid tot politieke problemen leidt. Technocratie verschaft de regering de basis om op te treden als onafhankelijke en onpartijdige instantie. Dat ook de 'sociale partners' zich richten naar de analyses en prognoses van 'freischwebende' technocraten, heeft waarschijnlijk twee redenen.

Eenzijds het grote prestige van de economische wetenschap en haar beoefenaren. Anderzijds de eerbied voor de regering als legitieme vertegenwoordiger van het algemeen landsbelang in de overigens verzuilde maatschappij.

De Belgische situatie staat in contrast met die in Nederland, ook al vertonen de twee landen verder veel overeenkomsten. De relatieve geprononceerdheid in België van de twee grootste zuilen, de katholieke en de socialistische, heeft polarisatie voortgebracht binnen de verzuiling: polarisatie tussen katholieken en socialisten, minder beïnvloed door liberalen dan de katholiek-socialistische verhouding in Nederland door protestanten en liberalen. Vanwege de grotere mogelijkheid van conflicten bemoeiden Belgische regeringen zich tot 1975 dan ook alleen met de collectieve onderhandelingen als zij daartoe een verzoek ontvingen. Regeringsoptreden was niet technocratisch, maar in zekere zin pragmatisch geïnspireerd. Regeringen hielden minder rekening met economische condities dan met relatieve posities van vakbonden en werkgevers en met hun eigen voorkeuren. In dit 'gepolariseerde kader' gebruikten de vakbonden alle kracht die zij konden inbrengen om voordelen te behalen, waartoe ook behoorde de inschakeling van eventuele bondgenoten in de regering. Niet economische, maar politieke condities zijn in België belangrijk voor onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Dit in tegenstelling tot de min of meer gedepoliteerde, technocratisch gemodelleerde loononderhandelingen in Nederland tijdens de beschouwde periode.

In de kwalificatie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen als 'economisch gemodelleerd', en van de Belgische als 'politiek gemodelleerd', schuilt een paradox. Immers, in Nederland is de betrokkenheid van de overheid groot geweest, in België daarentegen beperkt, zeker tot 1975. Echter, Nederlandse kabinetten namen bij hun bemoeienis vooral de economische situatie in overweging: de economie 'heerste' middels min of meer onpartijdig overheidsingrijpen. In België daarentegen stonden de kabinetten meer aan de kant van een van beide partijen op de arbeidsmarkt. Zonder zich direct met de onderhandelingen te bemoeien, gaven zij een van de onderhandelingspartners als het ware een steuntje in de rug.

De tweede interpretatie

De voorgaande interpretatie beschouwt vakbondskracht als een minder relevante grondslag van

vakbondsinvloed. Alleen voor België kent ze een, en dan nog gering, belang toe aan vakbondskracht, hoewel daar de kabinetssamenstelling (wel of geen socialisten in de regering) als de belangrijkste factor geldt. Maar dit is niet de enig mogelijke interpretatie. We zouden er ook van uit kunnen gaan dat niet de ontwikkeling maar het structurele niveau van de organisatiegraad de invloed van de vakbeweging bepaalt. Dit uitgangspunt leidt tot een nadere verklaring van de uiteenlopende rol die regeringen in beide landen hebben gespeeld.

De algemeen lage organisatiegraad in Nederland maakt het de overheid mogelijk een scherp onderscheid te maken tussen de doelstellingen van vakbonden en de belangen van werknemers. Het laat ruimte aan de overheid deze belangen zelf te definiëren. Kabinetten kunnen zich in Nederland daarom actief bemoeien met de besluitvorming over arbeidsvoorwaarden en proberen de doelstellingen van werkgevers- en werknemersorganisaties dichter bij elkaar te brengen. Bovendien, indien de situatie op de arbeidsmarkt de ene groep aanzienlijk bevoordeelt, kan de overheid de gevolgen voor de zwakste partij van het moment enigszins compenseren.

In België is sinds de Tweede Wereldoorlog de aanhang van de vakbeweging veel groter dan in Nederland. Het onderscheid tussen vakbondsleden en werknemers heeft dienovereenkomstig minder politieke relevantie. De ruimte voor autonoom overheidsbeleid ter zake van arbeidsvoorwaarden is kleiner. Inderdaad zagen Belgische kabinetten tot 1975 af van ingrepen in de collectieve onderhandelingen. Zij mengden zich slechts actief in de strijd wanneer beide partijen daartoe gemeenschappelijk verzochten. Daarbij was het van belang of de katholieke en socialistische vakbonden één front maakten. Was dit niet het geval dan neigden kabinetten er toe de katholieke bonden te steunen — katholieken waren immers in iedere coalitie vertegenwoordigd —, eventueel tegen werkgevers en tegen socialistische bonden in. Maakten de vakbonden evenwel één front, dan hadden kabinetten slechts keuze uit twee opties: de vakbonden steunen of de werkgevers. De keuze hing af van de samenstelling van de coalitie. Samenvattend kunnen we stellen dat in deze tweede interpretatie het structurele niveau van vakbondskracht (organisatiegraad) mede van belang is. In Nederland laat het lage niveau toe dat elke overheid in haar sociaal-economisch beleid in hoge mate technocratisch kan optreden. Het hoge niveau in België daarentegen geeft de regering minder gelegenheid tot autonoom beleid. In

de gevallen dat zij ingreep, koos zij partij voor de onderhandelingspartner waarmee zij politiek het meest verwant was.

Conclusies

Uit de beschreven bevindingen en de twee interpretaties hiervan komt naar voren dat zowel in Nederland als in België de mate van vakbondsinvloed (voor zover tot uiting komend in veranderingen van werknemersaandeel in het nationaal inkomen) niet direct is af te leiden uit vakbondskracht (geoperationaliseerd door organisatiegraad). In Nederland zijn vooral economische, in België politieke factoren van belang voor veranderingen van werknemersaandeel in het nationaal inkomen. Dit verschil tussen beide landen lijkt in de eerste plaats een gevolg van de maatschappelijke situatie: een verzuild systeem in Nederland, eveneens verzuild maar meer nog, een gepolariseerd systeem in België. Op de tweede plaats lijkt het een gevolg van een structureel verschil in de niveaus van organisatie van werknemers in de twee landen. Een laag niveau in Nederland, een hoog niveau in België. In de constellatie van verzuiling en een lage organisatiegraad in Nederland kunnen regeringen zich technocratisch opstellen: economische condities hangen derhalve samen met de grootte van het werknemersaandeel in het nationaal inkomen. In gepolariseerde situatie en bij de hoge organisatiegraad in België kunnen regeringen 'slechts' politiek reageren; de aard van hun reactie volgt uit de ideologische samenstelling van aan de macht zijnde coalities: politieke condities hangen derhalve samen met de grootte van het werknemersaandeel.

Vakbondskracht is in deze tweede interpretatie wel van belang voor vakbondsinvloed. Hierbij is echter geen sprake van een directe, enkelvoudige samenhang. Het structurele niveau van vakbonds-

kracht speelt een rol te midden van een complex geheel van maatschappelijke en politieke factoren. Voor onderzoek van dit complex geheel is het, zoals uit deze studie moge blijken, van belang onderscheid te maken tussen vakbondskracht en vakbondsinvloed. Door beide begrippen uit elkaar te halen is meer inzicht te verkrijgen in het complexe samenspel van factoren, waarbinnen vakbonden invloed kunnen uitoefenen. □

Literatuur

- Geul, A., P. Nobelen en H. Slomp, 'The Future of Tripartism in the Low Countries'. In: M. ten Hove (red.), *The Institutions of a Changing Welfare State*, Maastricht 1986.
- Kjellberg, A., *Facklig organisering i tolv länder*, Lund 1983.
- Korpi, W., *The Democratic Class Struggle*, Londen 1983.
- OECD, *Economic Outlook*, 1970, 1985.
- Schmidt, M., *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, Frankfurt a.M. 1982.
- Slomp, H. en Tj. van Mierlo, *Arbeidsverhoudingen in België*, Utrecht 1983.
- Slomp, H., 'Politiek en centraal overleg', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 1, 1985, nr. 2, blz. 30-34.
- United Nations, *Statistical Yearbook*, 1969, 1979/1980, 1981, 1985.
- United Nations, *Yearbook of National Account Statistics*, 1976, 1982.
- Visser, J., 'Vakbondsgroei en vakbondsmacht in West-Europa', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 1, 1985, nr. 1, blz. 18-38.
- Windmuller, J., C. de Galan en A. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht 1984.

Een eerdere versie van dit artikel is gepresenteerd op de conferentie over 'The role of trade unions in the coming decade' in Maastricht, 20-22 november 1985.