

## DE HOGE RAAD VAN ARBEID, 1919-1940(-1950)<sup>1</sup>

### The Supreme Council of Labour (1920-1950)

*This article assesses the role of the Supreme Council of Labour (1920-1950) in the long term development of the Dutch consultation economy. This first national body for consultation between trade unions and employers' organisations was created by the first Minister of Labour in the Netherlands, the progressive Catholic P.J.M. Aalberse, to decentralise social legislation and to promote industrial peace. This article claims that the results of the consultation within the Council were not as successful as has been asserted in literature. The Council was often passed over by the government, and unions and employers' organisations often met outside the Council. Still, the Council's existence contributed to the rise of a culture of joint decision-making, which has characterised Dutch socio-economic policy since the Second World War.*

Op 14 februari 1920 werd door 's lands eerste minister van Arbeid P.J.M. Aalberse de Hoge Raad van Arbeid ingewijd. De Hoge Raad van Arbeid was het eerste permanente nationale advies- en overlegorgaan van vakbeweging, werkgeversorganisaties en de overheid en de belangrijkste voorloper van de naoorlogse Sociaal-Economische Raad (SER).<sup>2</sup> Met de oprichting van de Raad gaf de overheid te kennen voortaan op geregelde wijze de vakbeweging en werkgeversorganisaties bij het sociaal-economische beleid te willen betrekken. Het idee hierachter was werkgevers en werknemers dichter tot elkaar te brengen en de sociale wetgeving in lijn met het subsidiariteitsbeginsel verregaand te decentraliseren. De Hoge Raad van Arbeid was met deze twee doelen een belangrijke bouwsteen van de Nederlandse overlegeconomie, die na 1945

---

1. De auteur dankt dr. Bert Altena, dr. Doreen Arnoldus, dr. Ferry de Goey en prof. dr. Siep Stuurman voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Het artikel maakt onderdeel uit van een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van de overlegeconomie in Nederland en België tussen 1920 en 1970, uitgevoerd door onderzoekers van de EUR, de VU, de UFSIA en de KU-Leuven.

2. Na de Duitse inval in mei 1940 kwamen de werkzaamheden van de Hoge Raad van Arbeid grotendeels stil te liggen. Na 1945 is de Raad niet meer bij elkaar gekomen. Artikel 148 van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (1950) hief de Hoge Raad van Arbeid definitief op.

tot volle wasdom zou komen en die vanaf het midden van de jaren negentig als poldermodel volop in de (internationale) belangstelling is komen te staan.

Hoewel beschouwingen over de oorsprong van het Nederlandse overlegmodel de laatste jaren niet van de lucht zijn, is het opvallend dat de geschiedenis van de Hoge Raad van Arbeid bij sociale wetenschappers, maar ook bij historici, in de vergetelheid is geraakt. In de moderne literatuur over arbeidsverhoudingen en sociale politiek wordt de Raad nog nauwelijks genoemd.<sup>3</sup> In feite beschikken wij slechts over een viertal artikelen, geschreven door de voormalige secretarissen van de Raad. Deze artikelen schetsen een weinig kritisch beeld.<sup>4</sup> Volgens zowel A.W. Quint als A.C. Josephus Jitta zou de Raad uitstekend hebben gefunctioneerd en ruimschoots aan zijn verwachtingen en doelstellingen hebben voldaan.<sup>5</sup> Dit beeld is overgenomen door veruit de meeste auteurs die de Hoge Raad van Arbeid in hun werk bespreken.

Hiertoe behoren J.P. Windmuller c.s., die in hun bekende werk *Arbeidsverhoudingen in Nederland* vrij uitvoerig op de Hoge Raad van Arbeid ingaan.<sup>6</sup> Windmuller c.s. geven daarbij hoog op van de verdiensten van de Raad. De Raad zou een positieve bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van de sociale wetgeving en daarnaast met betrekking tot de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers een sterk verzoenende werking hebben gehad. Als centrale ontmoetingsplek tussen arbeiders- en werkgeversvertegenwoordigers zouden de beraadslagingen in de Raad bijgedragen hebben aan de groei van harmonieuze verhoudingen tussen beide groepen. 'Hoewel het moeilijk is', aldus Windmuller c.s., 'hun belang nauwkeurig te schatten, is het duidelijk dat deze geregelde bijeenkomsten en de gelegenheid die ze boden voor persoonlijke contacten, ertoe bijdroegen, het klimaat waarin het overleg tussen werkgevers en werknemers plaatsvond, speciaal na het tegenoffensief van werkgevers kort na 1920, te verbeteren, door een nieuwe basis te leggen

3. Slechts in een beperkt aantal (verouderde) studies wordt uitgebreid over de geschiedenis van de Hoge Raad van Arbeid gerapporteerd. Vergelijk bijvoorbeeld C. Beekenkamp, *Bedrijfsorganisatie van antirevolutionair standpunt beschouwd* (Kampen 1932) 83-90 en B. Bölger, *Organisatorische verhoudingen tusschen werkgevers en arbeiders* (Haarlem 1929) 81-86.

4. A.W. Quint, *Twintig jaar Hooge Raad van Arbeid* (Haarlem 1940); A.C. Josephus Jitta, 'De Hooge Raad van Arbeid', in: *Het Departement van Arbeid, handel en Nijverheid onder Minister Aalberse 1918-1925* (Alphen aan de Rijn 1926) 237-259; 'De Hooge Raad van Arbeid', in: A.C. Josephus Jitta en E.H. Bisschop Boele, *Sociale wetgeving* (deel 8 in de serie *Praktische sociologie* onder redactie van J.H.F. Kohlbrugge) (Groningen 1931) en 'De Hoge Raad van Arbeid, 1919-1950', in: *Sociaal Maandblad Arbeid* 7 (1950) 194-198.

5. 'Dat de Hoge Raad van Arbeid zijn doel, het onderlinge overleg bevorderen van de vertegenwoordigers van ondernemers- en arbeidersraadverenigingen en van beide groepen met de overheid, heeft weten te bereiken, is, geloof ik, niet voor betwisting vatbaar.' Josephus Jitta, 'Hooge', 197.

6. J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland* (6e herz. druk Utrecht 1987).

voor wederzijds vertrouwen en door in de praktijk de mogelijkheid aan te tonen van een compromis tussen de verlangens van werkgevers en werknemers ten aanzien van controversiële onderdelen in de sociale wetgeving'.<sup>7</sup> Ook G.H. Scholten, die in de jaren zestig een veel geciteerd boek over de SER schreef, zag de Hoge Raad van Arbeid vooral in dit licht. 'Het geregelde overleg en de frequente contacten bij het adviseren over zaken van regeringsbeleid werkten mede aan het scheppen van een sfeer van onderlinge waardering en vertrouwen, waardoor tijdens de oorlog de samenwerking in het ondergrondse contact en na de oorlog in de Stichting van de Arbeid konden groeien'.<sup>8</sup>

Het is echter opvallend dat noch Windmuller noch Scholten zich bij hun analyses baseerden op primaire bronnen, zoals het (gedeeltelijk bewaard gebleven) archief van de Raad.<sup>9</sup> De auteurs verschaffen nauwelijks inzicht in het feitelijke functioneren van de Raad. Hierdoor is de vraag naar de rol van de Hoge Raad van Arbeid in de lange termijnontwikkeling van de Nederlandse overlegeconomie nog altijd grotendeels onbeantwoord gebleven.

In dit artikel wordt een aanzet gegeven tot een nadere positiebepaling van de Hoge Raad van Arbeid. In hoeverre wordt het door Windmuller c.s. geschetste rooskleurige beeld door het feitelijke functioneren van de Raad gerechtvaardigd? Om deze vraag te beantwoorden is het noodzakelijk de advies- en overlegfunctie van de Raad te evalueren. In hoeverre werd de Hoge Raad van Arbeid op een systematische wijze door de overheid of door eigen initiatief bij de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid betrokken? In hoeverre leidde het overleg in de Raad ertoe dat de betrokken partijen (op centraal niveau) minder vijandig tegenover elkaar kwamen te staan? Voor een adequate plaatsbepaling van de Raad is het allereerst echter nodig de voorlopers van de Raad in kaart te brengen en in te gaan op de totstandkoming, samenstelling en werkwijze van de Raad.

---

7. Windmuller e.a., *Arbeidsverhoudingen*, 67. Door veel auteurs wordt Windmuller hierin gevolgd. Slechts Harmsen en Reinalda hebben vanuit hun marxistische maatschappijvisie kritiek op het functioneren van de Raad geleverd. Volgens hen had de instelling van de Hoge Raad van Arbeid 'weinig om het lijf'. G. Harmsen en R. Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid. Beknopte geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging* (Nijmegen 1975) 126. Hoefnagels bericht in zijn standaardwerk over de vooroorlogse sociale verhoudingen weliswaar over spanningen in de Raad, maar komt niet tot een eindoordeel over het functioneren van de Hoge Raad van Arbeid. H. Hoefnagels, *Een eeuw sociale problematiek. De Nederlandse sociale ontwikkeling van 1850 tot 1940* (3e druk; Alphen aan de Rijn 1974) 160 en 166.

8. G.H. Scholten, *De sociaal-economische raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Mepel 1969) 56. Vergelijk W. Dercksen, P. Fortuyn en T. Jaspers, *Vijfendertig jaar SER-adviezen 1950-1964* (deel 1; Deventer 1982) 90-93.

9. Dit archief bevindt zich in het Nationaal Archief, tweede afdeling (2.15.19). Het archief van de Raad werd na het bombardement op Den Haag in 1945 tijdelijk in een urinoir ondergebracht. Door vocht schade is een groot deel van de bescheiden verloren gegaan. In 1989 werd het archief door A.P. Van Vliet gedeeltelijk gereconstrueerd.

## De Kamers van Arbeid als institutionele voorlopers van de Hoge Raad van Arbeid

Hoewel de Hoge Raad van Arbeid het eerste nationale overleg- en adviesorgaan van werkgevers en werknemers was, betekende dit niet dat vóór 1920 geen ervaring was opgedaan met paritair samengestelde colleges die bij het sociaal-economische beleid betrokken werden. Sinds de wet van 1897 bestonden verspreid over het land plaatselijke Kamers van Arbeid. Deze facultatieve organen werden ingesteld op verzoek van belanghebbenden. Zij hadden als belangrijkste taak het sociale klimaat binnen de aangesloten ondernemingen te verbeteren door het stimuleren van overleg tussen werkgevers en arbeiders bij (dreigende) arbeidsconflicten. Daarnaast waren de Kamers van Arbeid bevoegd de overheid te adviseren op het terrein van sociaal-economische vraagstukken en voerden zij onderzoeken op dit terrein uit. Verder werden de Kamers van Arbeid geacht werkgevers(organisaties) en de vakbeweging te assisteren bij het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. De leden van de Kamers van Arbeid werden rechtstreeks gekozen door de betrokken werkgevers en werknemers. Vakbonden en werkgeversorganisaties waren dus buiten deze samenwerkingsorganen gehouden. De overheid meende dat hun ontwikkeling nog van te weinig betekenis was om hun een plaats binnen de Kamers te geven.<sup>10</sup>

Vooraf vanuit antirevolutionaire kring werd op de wettelijke regeling van Kamers van Arbeid aangedrongen. De Kamers werden gezien als een organisch en dus gewenst middel om de arbeid tot organisatie te bewegen en in overleg te doen treden met het kapitaal. Zij werden beschouwd als alternatief voor de klassenstrijd die door de opkomende socialistische beweging gepropageerd werd.<sup>11</sup> Abraham Kuyper, die onder de indruk was van de toeneemende arbeidsonrust rond 1890, zag de Kamers van Arbeid als eerste aanzet tot de hervorming van de samenleving in een corporatistische richting. Zij zouden de samenhang in de samenleving, die door de Franse en Industriële Revolutie verloren was gegaan, moeten herstellen. De Kamers van Arbeid moesten volgens de denkbeelden van Kuyper de tegenhangers van de al bestaande Kamers van Koophandel gaan vormen en zouden daarom alleen uit arbeiders moeten bestaan. Op dat laatste punt werd Kuyper bekritiseerd door de andere antirevolutionaire voorman uit die dagen, A.F. de Savornin Lohman. Deze was eveneens voorstander van een wettelijke regeling van Kamers van

10. C. Helderma, 'De Kamers van Arbeid 1897-1922. Een mislukte poging tot bedrijfsorganisatie', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 27: 1 (2001) 77-98.

11. Vergelijk H.J. Langeveld, 'Protestantsche Christenen van Nederland, vereenigt u – althans wat de sociale nooden betreft', in: G.J. Schutte, *Een arbeider is zijn loon waardig. Honderd jaar na Rerum Novarum en Christelijk Sociaal Congres 1891, de ontwikkeling van het christelijk-sociaal denken en handelen in Nederland 1891-1914* (Den Haag 1991) 125.

Arbeid, maar oordeelde dat ook werkgevers in de Kamers moesten plaatsnemen. De Savornin Lohman moest bovendien niets hebben van Kamers van Arbeid met publiekrechtelijke bevoegdheden, terwijl Kuyper zich hiervan juist een voorstander toonde.

De strijd tussen Kuyper en Lohman over de samenstelling en bevoegdheden van de Kamers van Arbeid beleefde een hoogtepunt tijdens het Eerste Christelijk-Sociaal Congres, dat in het najaar van 1891 gehouden werd. De instelling van Kamers van Arbeid was één van de belangrijkste discussiepunten.<sup>12</sup> Op dit congres bleef de strijd voorlopig nog onbeslist, maar toen de regering in 1895 na een slepende wetgevingsprocedure uiteindelijk een wetsontwerp bij de Tweede Kamer indiende, koos zij ondubbelzinnig voor de ideeën die door Lohman in het voorbije decennium waren verdedigd: de Kamers van Arbeid zouden uit zowel werkgevers als werknemers bestaan en aan de Kamers werden slechts privaatrechtelijke bevoegdheden toegekend. Tot teleurstelling van Kuyper schaarde de Tweede Kamer zich in 1897 achter dit ontwerp.<sup>13</sup>

De Kamers van Arbeid hebben de verwachtingen niet kunnen waarmaken: de advisering aan de (landelijke) overheid verliep zeer chaotisch en was daardoor van geringe waarde. Hun onderzoeken leverden nauwelijks vruchtbare resultaten op. Belangrijker was echter nog dat de Kamers van Arbeid er niet in slaagden de arbeidsvrede te stimuleren. Een reorganisatiecommissie onder leiding van het vrijzinnig-democratische Tweede Kamerlid H.L. Drucker, ingesteld door de Vereeniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid, becijferde in 1911 dat van de 69 belangrijkste stakingen en uitsluitingen in bedrijven die in Kamers van Arbeid vertegenwoordigd waren en die zich tussen 1901 en 1909 voordeden, slechts vijf door tussenkomst van een Kamer Van Arbeid bekort of voorkomen werden.<sup>14</sup> Desondanks toonde de commissie-Drucker zich in haar eindrapport van 1911 een voorstander van de instandhouding van de Kamers van Arbeid. Wel moest hun organisatie worden veranderd. De verschillende Kamers van Arbeid in een bepaald gebied zouden door een Arbeidsraad overkoepeld moeten worden. Deze arbeidsraden dienden vervolgens weer onder de koepel van 'Oppersten Arbeidsraad' te komen.

---

12. *Proces Verbaal van het Eerste Christelijk Sociaal Congres, gehouden te Amsterdam op 9, 10, 11 en 12 november 1891* (Amsterdam 1892) 485-496. Vergelijk voor een verslag van dit congres het *Sociaal Weekblad* (1891) 433-437.

13. De Wet op de Kamers van Arbeid werd op 14 maart 1897 zonder hoofdelijke stemming aangenomen en verscheen op 2 mei 1897 in het Staatsblad (*Staatsblad* 141). Op 1 februari 1898 trad zij officieel in werking.

14. *Rapport betreffende de werking der Wet op de Kamers van Arbeid en de in deze Wet wenschelijk gebleken wijzigingen, uitgebracht aan de Vereeniging van Voorzitters en Secretarissen van Kamers van Arbeid in Nederland door de Commissie daartoe door deze Vereeniging ingesteld* (Delft 1911).

Van deze voorstellen is niets terechtgekomen. Vanaf de inwerkingtreding van de Wet op het Arbeidscontract met daarin een eerste voorzichtige erkenning van de CAO in 1909, en vooral na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in 1914, nam het aantal CAO's explosief toe.<sup>15</sup> De Kamers van Arbeid verloren hierdoor steeds meer terrein. Toen de Tweede Kamer in 1922 het instituut door middel van een lang verwacht opheffingsbesluit uit zijn lijden verlostte, bestonden de Kamers van Arbeid eigenlijk alleen nog in naam.

### De totstandkoming van de Hoge Raad van Arbeid

Hoewel de Kamers in de praktijk van bijzonder geringe betekenis zijn geweest, was hun wettelijke regeling toch een eerste bescheiden stap op weg naar een corporatistische organisatie van de arbeidsverhoudingen. Ondanks het facultatieve karakter van de wet werd voor het eerst het beginsel erkend dat de overheid de medewerking van werkgevers en werknemers nodig had om een succesvol sociaal-economisch beleid te kunnen voeren. Dat er daarbij gekozen werd voor een constructie die de eigen organisaties van werkgevers en werknemers buitenspel zette, was gezien de ontluikende fase waarin deze organisaties destijds verkeerden, niet zo vreemd. Het falen van de Kamers van Arbeid en de daarbuiten toenemende invloed van werknemers- en werkgeversorganisaties betekende wel dat er moest worden gezocht naar een nieuwe manier om de sociale vrede te bevorderen.<sup>16</sup> De overheid kon daarbij de steeds machtiger wordende organisaties van werkgevers en werknemers niet langer negeren. De instelling van de Hoge Raad van Arbeid in oktober 1919 – nog geen jaar na de mislukte revolutiepoging van de socialistische voorman P.J. Troelstra – past, evenals de wettelijke sanctionering van de CAO, in dit kader.

De instelling van de Hoge Raad van Arbeid werd op 10 december 1918 door minister-president C.J.M. Ruys de Beerenbrouck aangekondigd in een rede voor de Tweede Kamer, waarin hij het sociale programma van zijn kabinet wereldkundig maakte. Als eerste punt meldde de premier de instelling van de Hoge Raad van Arbeid. 'Ik zet dit voorop', aldus Ruys, 'omdat het al het andere feitelijk en logisch voorafgaat, en ook omdat ik het van de meest verre strekking acht'.<sup>17</sup>

Met dit voorstel ging een lang gekoesterd verlangen van de minister van Arbeid, de vooruitstrevende katholieke P.J.M. Aalberse, in vervulling. Aalberse

15. Vergelijk voor een overzicht van de ontwikkeling van de CAO Harmsen en Reinalda, *Voor de bevrijding van de Arbeid*, 426-429.

16. Helderma, 'Kamers', 98.

17. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 661.

had al in december 1903, enkele maanden na zijn aantreden als Kamerlid en ruim een half jaar na de tweede spoorwegstaking, ervoor gepleit het georganiseerde bedrijfsleven een belangrijkere rol te laten vervullen bij de totstandkoming en de uitvoering van sociale wetten. Aangezien deze wetten steeds uitgebreider en ingewikkelder werden, was de Tweede Kamer volgens Aalberse onvoldoende ertoe uitgerust om op eigen kracht een gefundeerd oordeel te vellen. De belanghebbenden zelf dienden eerst uitvoerig gehoord te worden. Vervolgens zouden zij nauw bij de uitvoering van sociaal beleid betrokken moeten worden. Bij de behandeling van het ontwerp Radenwet van minister A.S. Talma had Aalberse voorgesteld de bevoegdheden van de Kamers van Arbeid – Aalberse was op dat moment nog een van de weinigen die dit instituut een warm hart toedroeg – uit te breiden.<sup>18</sup> Dit pleidooi was tevergeefs, maar toen Aalberse in 1918 gevraagd werd het nieuwe ministerie van Arbeid te gaan leiden, zag hij zijn kans schoon. Bij de aanvaarding van zijn ministerschap eiste hij dat naast enkele andere zaken (onder andere de spoedige invoering van de Ziektewet) een ‘Hoogen Raad van Arbeid, in den trant van de Conseil Supérieur du Travail in België en Frankrijk’ zou worden ingesteld.<sup>19</sup>



P.J.M. Aalberse, katholiek, Minister van Arbeid 1918-1925.  
Prent door Antoon Molkenboer 1921. Collectie IISG

18. Josephus Jitta, ‘Hooge’, (1926) 239. Tevens aangehaald in D.P. Rigter e.a., *Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken* (Den Haag 1995). 45. Vergelijk *Handelingen Tweede Kamer*, (1903-1904) 618 e.v., *Handelingen Tweede Kamer*, (1910-1911) 1789. De Raden van Arbeid werden in 1919 als privaatrechtelijke lichamen verantwoordelijk voor de uitvoering van de Ouderdoms- en Invaliditeitswet.

19. Aldus vermeld bij J.P.Gribling, P.J.M. *Aalberse, 1871-1948* (Utrecht 1961) 522. Vergelijk voor de ideeën van Aalberse Josephus Jitta, ‘Hooge’ (1926), 239. Vergelijk ook NA-11, HRVA, inv. nr. 2. (Toespraak Aalberse ter gelegenheid van het twintig jarige bestaan van de Raad, 20 januari 1940).



Met deze eis trad de visie van Aalberse ten aanzien van de verhouding tussen staat en maatschappij scherp op de voorgrond. Niet de overheid, maar de maatschappij zelf, georganiseerd in verschillende belangenorganisaties, zou na vrij overleg sociale regelingen tot stand moeten brengen, die vervolgens door de overheid gesanctioneerd zouden kunnen worden.<sup>20</sup> De overheid moest zich volgens Aalberse dus zo veel mogelijk op de achtergrond houden. Tijdens de mondelinge behandeling van zijn plannen aangaande de Hoge Raad van Arbeid in de Tweede Kamer maakte Aalberse een onderscheid tussen 'arbeidswetgeving' en 'sociale hervormingen'. Onder het eerste begrip verstond de minister alle maatregelen die arbeiders tegen de nadelige gevolgen van het moderne industriële kapitalisme moesten beschermen. De maatschappij zou door dergelijke regelingen echter niet veranderen. Daarvoor waren sociale hervormingen noodzakelijk, die, zo oordeelde de minister, zoveel mogelijk in de vrije maatschappij tot stand moesten komen. Directe overheidsbemoeienis diende op dit terrein zo veel mogelijk achterwege te blijven, omdat dit slechts 'dood gebooren kinderen' op de wereld zou brengen.<sup>21</sup>

In plaats van directe overheidsinterventie verdedigde Aalberse het principe dat de overheid bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van wettelijke maatregelen die het bedrijfsleven aangingen, zich zoveel mogelijk van de medewerking van vakbonden en werkgeversorganisaties moest verzekeren. Vooral nu het ernaar uitzag dat de overheid zich in de toekomst steeds meer met sociaal-economische vraagstukken zou gaan inlaten, zou de overheid in het algemeen en het ministerie van Arbeid in het bijzonder zoveel mogelijk in direct contact moeten treden met de maatschappelijke organisaties die bij deze vraagstukken nauw betrokken waren.<sup>22</sup> Dat Aalberse grote verwachtingen van de door hem voorgestelde Hoge Raad van Arbeid had, bleek uit zijn vergelijking van de Hoge Raad van Arbeid met een kathedraal waarvan de in te stellen commissies de kapellen zouden gaan vormen.<sup>23</sup>

De overgrote meerderheid van de Tweede Kamer steunde de plannen van de minister. Het politieke klimaat was in 1919 rijp om sociale maatregelen door te voeren. Tijdens de Eerste Wereldoorlog waren zowel werkgeversorganisaties als de vakbeweging sterk in ledental gegroeid. Via een aantal crisisinstellingen was voortdurend contact geweest tussen de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven. De revolutiepoging van P.J. Troelstra in november 1918 had bovendien het belang van sociale hervormingen duidelijk zichtbaar gemaakt. Weliswaar hadden de revolutionaire uitlatingen van Troelstra nauwelijks steun ontvangen, maar de maatschappelijke elite was wel geschokt en plotseling bereid zaken als de wettelijke regeling van de achturige werkdag en

20. Quint, *Twintig jaar*, 5.

21. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 1558-1560 (1558).

22. Vergelijk de Memorie van Toelichting, *Bijlagen Handelingen*, (1918-1919) nr. 287.3.

23. Josephus Jitta, 'Hooge' (1926) 240. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 1559.



de 45-urige werkweek en een verder terugdringen van vrouwen- en kinderarbeid (de Arbeidswet van 1919) te realiseren.

De voorstellen van Aalberse met betrekkingen tot de Hoge Raad van Arbeid werden in de Tweede Kamer vooral door katholieke en antirevolutionaire parlementariërs positief ontvangen.<sup>24</sup> Het Kamerlid J.A. de Wilde (ARP) – Aalberse noemde hem de meest principiële verdediger van zijn plannen – meende zelfs dat voor de Raad op termijn een publiekrechtelijke taak in het verschiet lag.<sup>25</sup> Opvallend genoeg, en tekenend voor de politieke stemming van die dagen, werd ook van conservatief-liberale zijde niet tegen de plannen van de minister geageerd. Het standpunt van de SDAP-fractie was afwachtend. Woordvoerder sociale zaken J.H.A. Schaper waarschuwde dat de Hoge Raad van Arbeid wel eens misbruikt zou kunnen worden om nieuwe sociale wetgeving tegen te houden. ‘De Hooge Raad zal vooreerst zijn een nieuwe rad aan den wagen, een nieuw wiel aan de wetgevende machine’.<sup>26</sup> Schaper vreesde bovendien dat de arbeidersleden in de Raad door de werkgevers, ‘die door hun opvoeding en andere hulpmiddelen beter geoutilleerd zijn’, overvleugeld zouden worden. Toch wilde hij de plannen van de minister niet blokkeren. Principiële bezwaren tegen de instelling van de Hoge Raad van Arbeid werden slechts door de communist D. Wijnkoop en de christensocialist J.W. Kruyt naar voren gebracht. De minister kreeg van Wijnkoop het verwijt met zijn plannen naar het herstel van ‘middeleeuwsche’ toestanden te streven. De Raad, zo betoogde Wijnkoop, zou gezien zijn samenstelling voor tweederde uit het kapitaal bestaan en dus alleen maar een rem op de ontwikkeling van de sociale wetgeving kunnen betekenen.<sup>27</sup> Kruyt vond, evenals Wijnkoop, dat de leden van de Hoge Raad van Arbeid niet benoemd, maar via evenredig kiesrecht gekozen dienden te worden.<sup>28</sup> Veel steun kregen beide sprekers niet: de Tweede Kamer ging zonder hoofdelijke stemming met de plannen van de minister akkoord.

---

24. Namens de katholieke fractie voerden onder andere fractievoorzitter W.H. Nolens en arbeidersvertegenwoordiger P.J.J. Haazevoet het woord. Het antirevolutionaire standpunt werd uitgedragen door J.A. de Wilde en C. Smeenk. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1819) 1404-1429 en 1504-1560.

25. Een paar jaar later zou hij dit pleidooi nog eens herhalen. *Handelingen Tweede Kamer*, (1923-1924) 1716. Zelf zag Aalberse volgens de Memorie van Toelichting ook wel iets in dit idee, maar concrete plannen hiertoe heeft hij niet ingediend.

26. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 1419. Vermoedelijk was Schaper bang dat Aalberse met de instelling van de Hoge Raad van Arbeid het parlement, dat vanaf 1919 volgens algemeen kiesrecht werd gekozen, wilde omzeilen. Vergelijk noot 42.

27. ‘Waar dat zo is, komt het er op neer, dat, behoudens een klein deel, de geheele raad bestaat uit mensen die staan op het standpunt van de bezittende klasse en haar satellieten’, aldus Wijnkoop. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 1425.

28. *Ibidem*, 1427.

## Samenstelling en werkwijze

Het gevolg was dat Aalberse handen en voeten aan zijn plannen kon gaan geven. De Raad, zo bepaalde het KB van 4 oktober 1919, zou een zuiver advisevend karakter hebben.<sup>29</sup> Het tweede lid van artikel 1 van het organiek besluit luidde als volgt: 'De Raad dient den hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur op hunne aanvraag van advies over bij hunne Departementen ontworpen regelingen over onderwerpen, welke de belangen van den arbeid raken en over andere aangelegenheden op het gebied van den arbeid, welke bij hunne Departementen worden behandeld'. Het derde lid voegde daaraan toe: 'In opdracht van Onzen Minister van Arbeid ontwerpt de Raad regelingen, als in het vorige lid bedoeld'.<sup>30</sup> Het KB van 4 oktober 1919 regelde bovendien dat de Hoge Raad van Arbeid uit ten minste dertig en ten hoogste vijftig leden zou bestaan. Minstens tien leden zouden door de Kroon worden benoemd na overleg met de vakcentrales en minstens tien eveneens na overleg tussen de Kroon en de belangrijkste werkgeversorganisaties. De overige leden zouden bestaan uit deskundigen op het terrein van het sociaal-economische beleid, waaronder ook enkele topambtenaren.<sup>31</sup> Zij kregen van Aalberse nadrukkelijk de taak de tegenstellingen tussen de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers binnen de Raad te overbruggen. De minister van Arbeid trad op als voorzitter van de Raad, terwijl uit het midden van de wetenschappelijke leden de plaatsvervangende voorzitter gekozen werd.<sup>32</sup>

Bijna twee maanden na de afkondiging van dit KB, op 29 november 1919, werden 45 leden van de Raad benoemd. Daartoe behoorden dertien wetenschappelijke leden (waaronder twee vrouwen), zes ambtshalve aangewezen hoofdamttenaren van het Departement van Arbeid<sup>33</sup> en 26 (van elke kant dertien) werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers.<sup>34</sup> De vertegenwoor-

29. *Staatsblad*, nr. 51.

30. Van deze laatste bepaling is overigens nooit gebruik gemaakt. Zij is in 1927 vervallen.

31. De Wet op de Hoge Raad van Arbeid uit 1927 begrenste het maximum aantal leden van de verschillende groepen tussen respectievelijk 3/10 en 1/3 en tot 1/6 deel van het totale aantal leden.

32. Aanvankelijk had Aalberse zichzelf een bescheidener rol toebedeeld. Pas in de Memorie van Antwoord kondigde hij aan zelf de voorzittershamer te gaan hanteren. Vergelijk *Bijlagen Handelingen*, (1918-1919), nr. 287. 5. Door het voorzitterschap van de Raad zou de minister nog beter in staat zijn een voortdurend contact met de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers te onderhouden. In dit voornemen werd de minister tevergeefs bestreden door Nolens, die vreesde dat de onafhankelijkheid van de minister in gevaar zou komen. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919), 1509; J.P. Gribling, *Willem Hubert Nolens (1860-1931). Uit het leven van een priester-staatsman* (Assen 1978) 214.

33. Dit waren de secretaris-generaal, de (waarnemend) directeur-generaal, de chef van de afdeling arbeid, de chef van de afdeling arbeidsverzekering, de directeur van de dienst werkloosheidsverzekering en de directeur van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

34. *Staatsblad*, nr. 40.

digers van werkgevers- en werknemersorganisaties werden benoemd na overleg, dat wil zeggen na voordracht, van de respectievelijke organisaties. Als werknemersorganisaties kregen door Aalberse de vijf grote vakcentrales, te weten het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) (5 zetels), het Rooms Katholiek Vakbureau (RKV) (3) het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) (2), het Nationaal Arbeids-Secretariaat (NAS) (2) en het Algemeen Nederlands Vakverbond (1) een plaats in de Raad toegewezen.<sup>35</sup> De werkgeversvertegenwoordigers in de Raad waren afkomstig uit de industrie, de middenstand, de havens, de mijnbouw, en uit de land- en tuinbouwsector. De zittings-termijn van de leden van de Hoge Raad van Arbeid zou vijf jaar bedragen.

Om de Raad op een ordelijke manier te kunnen laten vergaderen, riep Aalberse commissies in het leven. Hierin zouden voor een belangrijk deel de werkzaamheden van de Raad plaatsvinden. Aanvankelijk had Aalberse het idee geopperd om voor elke bedrijfstak een afzonderlijke commissie in te stellen, maar al gauw bleek dat onhaalbaar. De minister had namelijk berekend dat zijn voornemen tot circa 30 commissies zou leiden.<sup>36</sup> In plaats van zijn oorspronkelijke plannen stelde de minister in 1920 twaalf vaste commissies in.<sup>37</sup> Deze commissies hadden tot taak de behandeling van onderwerpen in de Raad te vergemakkelijken en vaart in de werkzaamheden te houden. Aalberse stelde negen commissies voor de samengevoegde bedrijfstakken in en riep daarnaast drie commissies voor meer algemene vraagstukken in het leven.<sup>38</sup> Deze laatste drie betroffen: Commissie x voor hygiëne, bedrijfsongevallen en verwante vraagstukken, Commissie XI voor sociale verzekeringen en Commissie XII voor bedrijfsorganisatie, collectieve contracten en aanverwante vraagstukken.<sup>39</sup> De bedrijfstakcommissies hebben vooral een rol gespeeld bij de totstandkoming van de uitvoeringsmaatregelen die in het kader van de Arbeidswet van 1919 werden genomen. Vooral in de jaren 1920 en 1921

35. Het episcopaat en een deel van de Tweede Kamer had liever vertegenwoordigers van de standsorganisaties (zoals het R.K. Werkliedenverbond) in de Hoge Raad van Arbeid zien plaatsnemen. Aalberse besloot deze wens naast zich neer te leggen, omdat hij vreesde dat de uitschakeling van de vakorganisaties tot onvrede onder de arbeiders zou leiden. Gribling, *Aalberse*, 342 en Gribling, *Nolens*, 214. Vergelijk de Memorie van Antwoord, *Bijlagen Handelingen*, (1918-1919) nr. 287. 5

36. *Handelingen Tweede Kamer*, (1918-1919) 1559

37. Vergelijk. MvA, *Bijl. Hand.*, (1918-1919) nr. 287.5.

38. De indeling was als volgt. 1. Metaalnijverheid en Scheepsbouw, 2. Textiel-, leer-, glas-, steen-, aardewerk en drukkerijen, 3. Voedings- en genotsmiddelenindustrie, 4. Suiker-, aardappelmeel-, gist- en spiritus-, papiernijverheid, chemische industrie, gas- en elektriciteitsindustrie, mijnen, 5. Diamant-, kleding-, reinigingsnijverheid, bouwbedrijven, houtbewerking, kunstnijverheid, 6. Landbouw en veebedrijven, 7. Apotheken en Ziekeninrichtingen, 8. Kunst- en amusementsbedrijf, winkels, barbiers, koffiehuisen, 9. Overige bedrijven (handelskantoren, transport, visserij, jacht en journalistiek).

39. Na 1927 werd met idee van vaste commissies gebroken. Daarvoor in de plaats traden commissies ad hoc.

waren de commissies hier druk mee. De algemene commissies waren veruit de belangrijkste organen binnen de Raad. In hun boezem kwamen de meer principiële sociale vraagstukken aan de orde, terwijl de eerste negen commissies, die voor de afzonderlijke bedrijfstakken, over het algemeen het decor vormden van de meer technische besprekingen. De leden van de Hoge Raad van Arbeid werden naar gelang hun deskundigheid over de diverse commissies verdeeld, maar om de betrokken partijen zoveel mogelijk met elkaar in contact te laten komen, werd afgesproken dat in iedere commissie ten minste een ambtenaar van de afdeling Arbeid van het ministerie van Arbeid, een ambtenaar van de Arbeidsinspectie, een werkgevers- en een werknemersvertegenwoordiger zitting zouden nemen.

In de praktijk werd veruit het meeste werk van de Raad in de verschillende commissies verricht. De voltallige vergaderingen van de Raad beperkten zich meestal tot de bespreking van enkele principiële hoofdpunten van de preadviezen. In deze vergaderingen kwamen alle topfiguren uit het sociaal-economisch bestel bijeen en vonden de uiteindelijke stemmingen plaats. Vermelding verdient nog dat in de commissies van de Raad ook externe deskundigen met raadgevende stem benoemd konden worden, die ook bevoegd waren de voltallige vergaderingen van de Raad bij te wonen. Van deze mogelijkheid is frequent gebruik gemaakt. Al met al was het aantal personen dat bij de Raad betrokken was aanzienlijk. Zo telde de Raad aan de vooravond van zijn wettelijke regeling 46 leden, 28 plaatsvervangende leden en 36 leden van vaste commissies die niet tevens lid van de Raad zelf waren, in totaal dus 110 leden.<sup>40</sup>

### **Naar een wettelijke regeling**

Pas in 1927 kreeg de Hoge Raad van Arbeid een wettelijke regeling.<sup>41</sup> Een wet was min of meer noodzakelijk geworden doordat in 1922 het nieuwe Grondwetsartikel 78 was aangenomen. Dit artikel bepaalde, op voorstel van Troelstra, dat de instelling en werkwijze van vaste colleges van advies, zoals de Hoge Raad van Arbeid, bij wet geregeld moesten worden.<sup>42</sup>

---

40. Josephus Jitta, 'Hooge' (1926) 247. Josephus Jitta spreekt overigens ten onrechte over honderd leden.

41. Wet van 24 december 1927, *Staatsblad*, nr. 407.

42. Het motief van Troelstra was daarbij de macht van de regering terug te dringen ten gunste van het parlement. Het parlement zou voortaan meer invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vaste adviescolleges. Naast de Hoge Raad van Arbeid waren in 1919 namelijk ook de Nijverheidsraad en de Middenstandsraad tot stand gekomen. Tot grote ergernis van de arbeidersbeweging hadden hierin slechts werkgeversvertegenwoordigers zitting.

Voor minister Aalberse vormde het nieuwe Grondwetsartikel aanleiding om de Hoge Raad van Arbeid zelf om advies over zijn werkwijze te vragen. Het definitieve rapport van de Raad kwam in de voltallige vergadering van 9 mei 1925 tot stand. De Raad sloot zich in overgrote meerderheid aan bij de voorstellen die een speciale commissie uit zijn midden had gedaan.<sup>43</sup> De Raad was van mening dat hij in de toekomst zoveel mogelijk zelfstandig door het leven moest gaan. De Raad zou niet alleen op verzoek van de betrokken ministers, maar ook op eigen initiatief adviezen moeten kunnen uitbrengen. De Raad zou bovendien de vrije beschikking moeten krijgen over een eigen budget en tevens de eigen voorzitter moeten kunnen kiezen. De secretaris van de Raad zou benoemd moeten worden na een bindende voordracht van de Raad en de Raad zou zijn eigen werkwijze moeten kunnen regelen. Belangrijk was verder dat de Raad zich uitsprak voor het behoud van een zuiver adviserende bevoegdheid. Een voorstel van enkele leden, afgevaardigd door de ANV, CNV en RKV, om de raad ook publiekrechtelijke bevoegdheden te geven, bijvoorbeeld in verband met de algemene verbindendverklaring van CAO's, werd door de Raad niet gehonoreerd.

Dat de denkbeelden van de Raad ook door de nieuwe minister werden gedeeld, blijkt uit de inhoud van het Wetsontwerp tot Wettelijke Regeling van den Hoogen Raad van Arbeid, dat op 29 december 1926 door minister J.R. Slotemaker de Bruïne bij de Tweede Kamer werd ingediend.<sup>44</sup> De denkbeelden van de Raad zijn grotendeels in dit wetsontwerp terug te vinden. De Raad had tot taak de regering aanbevelingen te doen in zaken die betrekking hadden op de arbeid, op eigen initiatief de regering over arbeidsaangelegenheden te adviseren en bovendien alle werkzaamheden uit te voeren die hem per wet zouden worden opgelegd. De minister ging akkoord met een zelfstandig karakter van de Raad; de Raad zou voortaan zijn eigen voorzitter kunnen kiezen. De leden van de Raad zouden voortaan voor vier in plaats van vijf jaar benoemd worden. Dit laatste gebeurde om te bevorderen dat de leden van de Raad zoveel mogelijk binding met hun organisaties zouden houden en dus zoveel mogelijk namens die organisaties zouden spreken.<sup>45</sup>

De Wet op den Hoogen Raad van Arbeid trad op 1 juli 1928 officieel in werking. Één dag later kwam de gereorganiseerde Hoge Raad van Arbeid voor het eerst bijeen. Het wetenschappelijke lid W. H. Nolens werd tot voorzitter van de Raad gekozen. Hij zou deze functie tot zijn overlijden in 1931 blijven vervullen.<sup>46</sup> Daarna werd hij opgevolgd door Aalberse. E. Kupers (namens het

---

43. Hooge Raad van Arbeid, *Advies over de reorganisatie van den Hoogen Raad van Arbeid* (Den Haag 1925). Vergelijk notulen 19e vergadering, NA-II, HRVA, inv. nr. 3.

44. De stukken zijn ondergebracht onder nr. 246 van de *Bijlagen Handelingen*, (1926-1927).

45. Vergelijk MVT, *Bijl. Hand.*, (1926-1927) nr. 246.

46. Nolens was naast zijn voorzitterschap van de Hoge Raad van Arbeid ook voorzitter van onder meer de Werkloosheidsraad, de Commissie voor Werkverruiming en de Mijnraad.

nvv) en A. Philips (namens het vnw) werden door de Raad als eerste vice-voorzitters aangewezen.

### De adviesfunctie getoetst

Een van de doelen van de instelling van de Hoge Raad van Arbeid was in 1919 de decentralisatie van de sociaal-economische wetgeving: werkgeversorganisaties en de vakbeweging zouden door hun deelname aan de Hoge Raad van Arbeid volgens minister Aalberse op een structurele manier bij de totstandkoming van sociaal-economisch beleid moeten worden betrokken. Om te kunnen nagaan in hoeverre de Hoge Raad van Arbeid aan dit doel heeft voldaan, is het nodig zowel de (reikwijdte van) de productie als de effectiviteit van de adviezen van de Raad in kaart te brengen.<sup>47</sup>

Een overzicht van de productie van de Hoge Raad van Arbeid wordt gegeven in het *Jaarverslag* van de Raad over 1939.<sup>48</sup> In totaal bracht de Raad in periode 1920-1939 128 adviezen uit. Veruit het actiefste was de Raad in de eerste en de laatste vijf jaar van zijn bestaan. De Raad bracht in deze periodes respectievelijk 45 en 47 adviezen uit. In de periode 1925-1934 was de Raad veel minder productief; in dit tijdvak verschenen er slechts 36 adviezen. Bij deze aantallen zijn ook de adviezen gerekend die door de verschillende commissies van de Raad rechtstreeks naar de regering werden gezonden. Al met al betekent dit dat we de productie van de Raad bescheiden kunnen noemen.<sup>49</sup>

Datzelfde predikaat geldt wanneer we de reikwijdte van de adviezen van de Hoge Raad van Arbeid onder de loep nemen. De Hoge Raad van Arbeid was vooral actief op een vrij eng sociaal terrein. Bijna de helft van de adviezen van de Raad (62) had betrekking op de Arbeids- en Veiligheidswet en de daarmee samenhangende uitvoeringsmaatregelen. Elf adviezen van de Raad betroffen sociale wetgeving in ruime zin (het ging hierbij om onderwerpen als de Arbeidsbemiddelingswet). In mindere mate was de Raad actief op sociaal-economisch terrein. 24 Adviezen van de Raad betroffen het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van CAO-bepalingen en in twaalf gevallen hield de Raad zich bezig met algemene sociaal-economische vraagstukken en

47. Vergelijk A.H. van Heertum-Lemmen en A.C.J.M. Wilthagen, *De doorwerking van aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid* (Den Haag 1996) 14-15.

48. Hoge Raad van Arbeid, *Jaarverslag over 1939* (Den Haag 1940).

49. Ter indicatie is een vergelijking met de naoorlogse SER op zijn plaats. Deze bracht tijdens de eerste twintig jaar van zijn bestaan circa 2500 adviezen uit. Mededeling van SER-voorzitter J.W. de Pous. NA-II, SER-archief, inv. nr. 130. Met dank aan dr. Doreen Arnoldus die deze cijfers boven water bracht.



Foto (waarschijnlijk 1926) van W.H. Nolens, katholiek, lid Tweede Kamer 1896-1931. Foto: P. van Tol. Collectie IISG

bedrijfsorganisatie. Voor het overige adviseerde de Raad negentien keer over onderwerpen die met de sociale zekerheid samenhangen.<sup>50</sup>

Op economisch terrein ontvouwde de Raad, anders dan later de SER, echter nauwelijks activiteit. Op dit beleidsterrein waren in het Interbellum andere organen, zoals de Commissie voor Economische Politiek (1917-1932), de Economische Raad (1932-1950), de Nijverheidsraad (1919-1950) en de Middenstandsraad (1919-1957) werkzaam. Slechts in de twee eerstgenoemde organen, die beide overigens een sluimerend bestaan leidden, hadden ook vakbondsvertegenwoordigers zitting.<sup>51</sup>

Bijna de helft van de adviezen van de Hoge Raad van Arbeid had dus betrekking op sociale wetgeving in engere zin. Daarvan had de overgrote meerderheid (51 adviezen) betrekking op de toepassing van de Arbeidswet van 1919. Het ging hierbij om vrij technische kwesties als het Bazenbesluit (1920) en de Werktijdregeling Postpersoneel (1921). Vooral tijdens de eerste jaren van zijn bestaan hield de Raad zich veelvuldig met dergelijke zaken bezig, wat een verklaring vormt voor de relatief grote productie in deze jaren. Een tweede onderwerp waarmee de Raad zich frequent bezig hield, was het adviseren over

50. Quint, *Twintig jaar*, 20-21 (mijn bewerking, c.h.).

51. Voor de Economische Raad gold dat vanaf 1938. Tot dan toe was het een deskundigencollege geweest. De Nijverheidsraad en de Middenstandsraad waren het exclusieve domein van werkgeversorganisaties. Vergelijk voor de geschiedenis van de Economische Raad J. Nekkens en W. Salzman, *Tussen belang en beleid. Ontstaan en functioneren van de Economische Raad als deskundigencollege 1933-1937* (Leiden 1989).



het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van CAO-bepalingen in het kader van de wettelijke regeling van 1937. De advisering hieromtrent, waarvoor binnen de Raad een zelfstandig opererende commissie actief was, was aan het eind van de jaren dertig veruit de belangrijkste werkzaamheid van de Raad. Over het algemeen gold dat de Raad in de jaren dertig, zeker in verhouding tot de reusachtige sociaal-economische problematiek in dit tijdvak, geen overdreven belangrijke activiteit ontplooiide.

Voor een deel valt de betrekkelijk geringe activiteit van de Hoge Raad van Arbeid op het conto van de regering te schuiven, omdat de regering, die hier toe ook niet verplicht was, de Raad niet bij ieder onderwerp op sociaal-economisch terrein wenste te betrekken. Voor een deel waren ook de partijen in de Raad zelf verantwoordelijk voor deze situatie. In slechts drie gevallen maakte de Raad gebruik van het recht van initiatief.<sup>52</sup> Het betrof hier een onderzoek naar de invloed van het arbeidsloon op de kostprijs van producten (1931), een advies over de wettelijke verkorting van de arbeidsduur ter beperking van de crisiswerkloosheid (1933) en een onderzoek naar de blijvende werkloosheid en de gevolgen daarvan (1939). Over deze initiatieven van de Raad vallen weinig bijzonderheden te vermelden, behalve dan dat zij alle uit de koker van de vakbeweging voortkwamen en lieten zien dat de vervlechting tussen het economische en het sociale beleidsterrein, die in de jaren dertig door de crisisjaren met hun enorme economische problemen en dito werkloosheid steeds meer waarneembaar werd, zich ook meer en meer binnen de adviezen van Raad begon te manifesteren.

Met betrekking tot de effectiviteit van de adviezen van de Raad heeft Quint gesteld dat 80 procent van de adviezen die de Raad in de periode 1920-1939 uitgebracht had, geheel of gedeeltelijk door de regering werden overgenomen. Van slechts vijftien adviezen kon men volgens Quint beweren dat deze geheel of gedeeltelijk door de overheid van de hand werden gewezen.<sup>53</sup> Dit gegeven is door Windmuller c.s. overgenomen ter illustratie van het succesvol functioneren van de Hoge Raad van Arbeid.<sup>54</sup> Geheel onproblematisch is dat niet. Nog afgezien van het feit dat Quint geen enkele duidelijkheid verschaft over de criteria die hij hanteert, maakt hij geen onderscheid in het belang van de adviezen, hoewel er op dit punt uiteraard wel degelijk een onderscheid te maken valt tussen aanbevelingen met een principiële betekenis en adviezen die slechts een technische waarde hadden. Bovendien miskent Quint dat het veelal lang duurde voordat aanbevelingen van de Raad daadwerkelijk in wetgeving werden omgezet. Het uiterst belangrijke advies van de Raad met betrekking tot 'vraagpunten betreffende bedrijfsorganisatie' dat in 1923 tot

---

52. Quint, *Twintig jaar*, 16.

53. *Ibidem*, 18.

54. Windmuller e.a., *Arbeidsverhoudingen*, 67.

stand kwam, resulteerde pas in 1933 tot de totstandkoming van de in dit advies bepleitte bedrijfsraden met adviserende bevoegdheid.

Het problematische van de analyse van Quint wordt des te meer duidelijk, wanneer wij tijdgenoten aan het woord laten. Toen het wetsontwerp tot wettelijke regeling van de Raad in 1927 in de Tweede Kamer besproken werd, was juist het punt van de effectiviteit voor veel Kamerleden het punt om de Raad uiterst kritisch tegemoet te treden. Dergelijke geluiden waren niet nieuw. In het *Voorlopig Verslag* bij de begroting voor het departement van Arbeid voor 1924 hadden ‘vele leden’ zelfs gepleit voor de afschaffing van de Raad.<sup>55</sup> De Raad zou tot een ‘disputerend college’ zijn geworden; het nut van de vele discussies werd ‘hoogst twijfelachtig’ genoemd. Veel gepraat weinig wol, zo luidde kort samengevat de reactie van deze Kamerleden. Tijdens de mondelinge behandeling van het genoemde wetsontwerp was de kritiek op het functioneren van de Raad niet minder mals. Verschillende Kamerleden gaven te kennen dat de Hoge Raad van Arbeid de verwachtingen niet had waargemaakt. SDAP-woordvoerder en NVV-voorzitter R. Stenhuis, die qualitate qua lid van de Raad was, sprak zelfs van een ‘volkomen teleurstelling’.<sup>56</sup> De belangrijkste adviezen van de Raad waren volgens Stenhuis door de regering, die haar oren te veel naar de werkgeversorganisaties zou laten hangen, in de wind geslagen.

Ook wanneer de effectiviteit van de Hoge Raad van Arbeid vanuit een andere invalshoek bekeken wordt, namelijk de mate van gebruik van de overlegcapaciteit van de Raad, zijn er kanttekeningen bij het rooskleurige verhaal van Quint te plaatsen.<sup>57</sup> Dit criterium slaat op de mate waarin de overheid de adviesfunctie op basis van een exclusiviteitsbeginsel bij de Hoge Raad van Arbeid neerlegde. Inefficiënt gebruik zou betekenen dat in de praktijk naast de Raad vele andere adviesinstanties in het leven werden geroepen, wat versnippering en overlapping en op termijn uitholling van de adviesfunctie van de Hoge Raad van Arbeid impliceert.

Hoewel een compleet overzicht van het netwerk van nationale overleg- en adviesorganen in deze jaren niet voorhanden is, zijn er duidelijke aanwijzingen dat dit netwerk uitgebreider was dan tot dusver werd verondersteld.<sup>58</sup>

55. Een jaar later werd dit pleidooi nog eens herhaald. *Bijlagen Handelingen*, (1924-1925), Hoofdstuk Xa no. 5.

56. *Handelingen Tweede Kamer*, (1927-1928), 95-98 (96).

57. Deze term is ontleend aan een ongepubliceerde paper van drs. Ivan Wijnens, Een overlegeconomie in verschillende gedaanten. De rol van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in de uitbouw van de overlegeconomie (1945-1975). Een theoretische en methodologische bewegwijzering (paper UFSIA 2002).

58. ‘Tussen de twee wereldoorlogen vond er slechts zeer zelden overleg tussen de centrale werkgeversorganisaties en de vakcentrales plaats buiten de Hoge Raad van Arbeid om’, aldus Windmuller. Windmuller e.a., *Arbeidsverhoudingen*, 431 (noot 38).

Weliswaar werden de tripartiete crisisinstellingen die tijdens de Eerste Wereldoorlog ter bestrijding van de sociaal-economische nood waren ontstaan, zoals het Koninklijk Nationaal Steuncomité en de Nederlandse Uitvoer Maatschappij, na 1918 in snel tempo ontmanteld, maar daarvoor in de plaats werd een reeks van andere (semi-)officiële bi- en tripartiete raden en commissies in het leven geroepen. Voorbeelden hiervan waren: de Centrale Commissie voor de Statistiek, de Centrale Commissie voor de Bijstand voor de Arbeidsbemiddeling, de Commissie betreffende de Opleiding van Leerkrachten bij het Nijverheidsonderwijs, de Commissie van Bijstand voor Wachtgeldregelingen, de Werkloosheidsraad, de Rijkscommissie van Advies voor Werkverruiming (of Rijkscommissie van Advies voor Werkverschaffing) en de Commissie voor de Economische Politiek.<sup>59</sup> Behalve contacten binnen deze min of meer permanente commissies vonden op een meer ad hoc basis ontmoetingen plaats in bijvoorbeeld de Socialisatiecommissie en de Commissie tot Onderzoek naar de Toestanden in het Bouwbedrijf.<sup>60</sup>

In de jaren dertig breidde dit netwerk zich verder uit. Aan het einde van deze periode bestonden er tientallen paritair samengestelde raden en commissies die tot doel hadden de overheid op sociaal-economisch terrein van advies te dienen.<sup>61</sup> Veelvuldig werden door de overheid nieuwe adviesorganen in het leven geroepen, waardoor de adviesfunctie van de Hoge Raad van Arbeid inderdaad in de verdrukking kwam. Vooral ten aanzien van de werkloosheidsproblematiek – het belangrijkste sociaal-economische thema in deze periode – werden, geheel voorbijgaand aan de Hoge Raad van Arbeid, verschillende commissies opgericht. Dit kwam de positie van de Hoge Raad van Arbeid als centraal sociaal-economisch adviesorgaan uiteraard niet ten goede.

## De Hoge Raad van Arbeid als platform van overleg

Voor een totaalbeeld van de rol van de Hoge Raad van Arbeid is het noodzakelijk om aandacht te besteden aan de verhoudingen binnen de Raad en hun invloed op de relatie tussen de centrale organisaties van werkgevers en werk-

59. Een overzicht wordt gegeven in SDAP, *Nieuwe Organen. Rapport tot nadere uitwerking der artikelen 78 en 194 der Grondwet* (Amsterdam 1931) 109-122.

60. Bölger, *Organisatorische verhoudingen*, 89-90.

61. De lijst is te lang om hier weer te geven. Zie voor een overzicht van de organen waarin het NVV vertegenwoordigd was Fr. de Jong Edz., *Om de plaats van de arbeid. Een geschiedkundig overzicht van de ontstaan en ontwikkeling van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen* (Amsterdam 1956) 188. Vergelijk voor het CNV een dito lijst in H. Amelink, *Met ontplooid banieren* (Hoorn 1950) 215. Volgens het *Jaarverslag over 1938* was het VNW in 47 (semi-)officiële organen vertegenwoordigd. VNW, *Jaarverslag 1938-1939*, 16-21.

nemers buiten de Raad. Een belangrijk doel van de instelling van de Raad was immers kapitaal en arbeid dichter tot elkaar te brengen. In hoeverre heeft het overleg binnen de Hoge Raad van Arbeid daadwerkelijk tot een verbetering van het sociale klimaat tussen werkgevers en werknemers geleid?

Het formuleren van deze vraag is uiteraard makkelijker dan haar te beantwoorden. Een eventuele 'klimaatsverbetering' is, mede als gevolg van de onduidelijkheid van het begrip, immers moeilijk te meten.<sup>62</sup> Toch zijn veel auteurs in de voetsporen van Windmuller c.s. er eenvoudig van uitgegaan dat het overleg in de Raad die klimaatsverbetering teweeg heeft gebracht.<sup>63</sup>

Dat de werking van de overlegfunctie van de Hoge Raad van Arbeid moeilijk te meten valt, betekent niet dat we helemaal niet over objectieve maatstaven beschikken om deze te kunnen beoordelen. De cijfers over het aantal jaarlijkse voltallige vergaderingen, die de centrale ontmoetingspodia binnen de Raad vormden, geven bijvoorbeeld een indicatie van de mogelijkheden die de Hoge Raad van Arbeid creëerde voor persoonlijke contacten en daarmee voor de (potentiële) groei van onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen. Tot nu toe is een dergelijke cijfermatige onderbouwing achterwege gebleven.

Op basis van het archief van de Raad wordt duidelijk dat het aantal voltallige vergaderingen van de Raad in de meeste jaren niet groot was.<sup>64</sup> Alleen in 1920, 1921 en 1928 vonden er meer dan drie voltallige vergaderingen plaats. Vooral in de jaren dertig kwam de Raad niet vaak meer voltallig bijeen. Dit komt overeen met het al eerder waargenomen functieverlies van de Raad aan het einde van de jaren dertig. De afnemende betekenis van de Raad wordt des te meer duidelijk wanneer we naar de opkomst van de permanente leden tijdens de voltallige vergaderingen kijken. Bij vergadering 46 (in 1937) en 49 (in 1938) lieten respectievelijk 23 en 21 van de in totaal 52 leden het afweten. Dit waren aantallen die in voorgaande jaren, ook in relatief opzicht, niet waren gehaald.<sup>65</sup>

Bij de hierboven gepresenteerde cijfers moeten wij echter een belangrijke slag om de arm houden. Het meeste werk van de Raad werd immers in de afzonderlijke commissies verricht, waarvan het belang door het ontbreken van bronnenmateriaal moeilijk te kwantificeren is. Voor een adequate analyse is het daarom nuttig ook stil te staan bij de subjectieve evaluatie die de betrok-

---

62. Een mogelijkheid het begrip klimaatsverbetering te conceptualiseren vormt het door Colin Crouch geïntroduceerd onderscheid tussen *zero-sum bargaining*, waarbij de ene partij winst behaalt ten koste van het verlies van de andere partij, en *positive-sum bargaining*, waarin beide partijen winst weten te behalen. Een transitie van *zero-sum bargaining* naar *positive-sum bargaining* duidt op een klimaatsverbetering. C. Crouch, *Industrial relations and European state traditions* (Oxford 1994) hoofdstuk 2.

63. Een voorbeeld hiervan vormt Rigter e.a., *Tussen sociale wil*, 48.

64. NA-II, HRVA, inv. nr. 3.

65. Mijn berekening op basis van NA-II, HRVA, inv. nr. 3.

ken partijen destijds zelf maakten van de werking van de overlegfunctie van de Raad. Functioneerde de Raad inderdaad ‘gedurende de twintig jaar voor de oorlog tot algemene tevredenheid van werkgevers, werknemers en regering’, zoals Windmuller c.s. heeft betoogd?<sup>66</sup>

Voor een antwoord op deze vraag is vooral de perceptie van de twee uitersten binnen het sociaal-economische spectrum van belang, namelijk het socialistische Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) aan werknemerskant en het liberale Verbond van Nederlandse Werkgevers aan werkgeverszijde.<sup>67</sup> Deze partijen stonden anders dan de gematigdere confessionele organisaties van werkgevers en werknemers het verste af van het ideaal van klassensamenwerking, waaraan het overleg in de boezem van de Raad een belangrijke bijdrage diende te leveren. In de praktijk waren zowel het NVV als het VNW bovendien veruit de machtigste organisaties van respectievelijk arbeid en kapitaal.

Wat de stellingname van het NVV betreft, zagen we al dat de instelling van de Hoge Raad van Arbeid in 1919 in sociaal-democratische hoek weinig enthousiasme kon losmaken. Over het algemeen werd afwachtend gereageerd, wat geen verbazing wekt, aangezien Aalberse met de instelling van de Hoge Raad van Arbeid de arbeidersklasse vooral ook een alternatief voor een radicale hervorming van de samenleving in een socialistische richting wilde bieden. Hoewel het verwachtingspatroon in sociaal-democratische gelederen laag was, waren SDAP en NVV in de eerste jaren toch nog bijzonder teleurgesteld over de werking van de Raad. Schaper noemde de verzoeningsgedachte die de Hoge Raad van Arbeid geacht werd uit te dragen, in 1924 een ‘utopisme’ en ook NVV-voorzitter Stenhuis liet er drie jaar later in de Tweede Kamer geen onduidelijkheid over bestaan dat het overleg in de Raad naar zijn mening de betrokken partijen niet nader tot elkaar had gebracht.<sup>68</sup> In plaats van de mogelijkheid tot overleg te benutten, gebruikten werkgeversorganisaties de Raad om de voortgang van sociale wetgeving te blokkeren. De enige mogelijkheid om de Raad nieuw leven in te blazen, bestond er volgens Stenhuis uit de Raad het recht te geven zich met een verzoek tot de Tweede Kamer te richten en bovendien het werkerterrein van de Raad uit te breiden naar onderwerpen die op economisch terrein lagen, zodat de vakbeweging ook kon meepraten over de economische randvoorwaarden die de ruimte voor sociaal beleid bepaalden. Van deze voorstellen kwam niets terecht, wat het vertrouwen van het NVV ten opzichte van de Raad uiteraard niet ten goede kwam.

---

66. Windmuller e.a., *Arbeidsverhoudingen*, 67.

67. Het Verbond van Nederlandse Werkgevers ontstond in 1926 uit een fusie van de Vereniging van Nederlandse Werkgevers (1899), het Nederlands Verbond van Fabrikanten-Verenigingen en het Centraal Industrieel Verbond (1920). Om verwarring te voorkomen wordt steeds *het VNW* geschreven.

68. *Handelingen Tweede Kamer*, 1923-1924, 1718.

In de loop van de jaren dertig kwam aan deze negatieve perceptie een einde. Het geringe succes dat het nvv in de jaren dertig bij stakingen behaalde, de onmisbare steun van de overheid aan de werkloosheidskassen en de voortschrijdende professionalisering en bureaucratisering van de organisatie droegen ertoe bij dat in het nvv, dat vanaf 1928 onder leiding van de gematigde E. Kupers was komen te staan, de gedachte aan de klassenstrijd, meer dan al in de jaren twintig het geval was, op de achtergrond raakte.<sup>69</sup> Daarvoor in de plaats begaf het nvv zich steeds meer op het politieke vlak. In toenemende mate werd geprobeerd binnen het kader van de bestaande maatschappelijke orde de verantwoordelijkheid van de organisatie bij het medebesturen van het land te vergroten. Meer en meer werd gestreefd naar samenwerking met overheid en werkgevers in allerlei overlegorganen, waarvan de Hoge Raad van Arbeid de belangrijkste was.

Ook bij het vnw valt een dergelijke evolutie te herkennen. Deze organisatie stond in het begin van de jaren twintig nog uiterst kritisch tegenover de Raad, zozeer zelfs dat in 1925 (impliciet, maar toch) werd bedreigd de Raad vaarwel te zeggen.<sup>70</sup> Die kritiek betrof vooral de samenstelling en de werkwijze van de Raad.<sup>71</sup> De voornaamste bezwaren luidden dat door de samenstelling van de Raad de mening van de grootindustrie onvoldoende uit de verf kwam. Ook vond het vnw dat de vergaderingen van de Raad onvoldoende mogelijkheden boden aan *buitenstaanders* om hun mening kenbaar te maken. In een adres dat het vnw in 1927 mede namens de katholieke en protestantse organisaties van industriële werkgevers naar de Tweede Kamer zond, werd een indeling van de Raad in vier groepen voorgesteld. Industrie, Handel, Scheepvaart en Landbouw. Deze groepen zouden afzonderlijk moeten kunnen vergaderen, zodat de standpunten van de grote werkgevers beter tot hun recht zouden komen.<sup>72</sup> Voorts werd erop aangedrongen het stemrecht aan de ambtelijke en wetenschappelijke leden die in de ogen van de grote werkgevers in de regel te veel arbeidersgezind waren, te ontnemen. Ook deze voorstellen werden door de Tweede Kamer genegeerd.

In de loop van de jaren dertig is van kritische geluiden van het vnw ten opzichte van de Hoge Raad van Arbeid echter steeds minder te bespeuren. Aan het einde van de jaren dertig was de Raad een instelling die door het vnw geaccepteerd en zelfs geapprecieerd werd. Illustratief in dit verband zijn de positieve woorden die vnw-voorzitter H.P. Gelderman sprak bij de viering

---

69. De Jong Edz, *Om de plaats*, 184 e.v.

70. vnw, *24e Jaarverslag (Juli 1924 - juli 1925)*, 54.

71. Vergelijk de 'openbare brief' van de organisatie, opgenomen in vnw, *Gedenkboek 1899-1924*, 305-309. Vergelijk ook de conclusies aangenomen tijdens een buitengewone algemene ledenvergadering op 18 januari 1923. *Ibidem*, 310-311.

72. Bölger, *Organisatorische verhoudingen*, 85. Het adres is opgenomen in *De R.K. Werkgever*, (1927) 120.

van het twintigjarige bestaan van de Hoge Raad van Arbeid.<sup>73</sup> Volgens Gelderman was de Raad zelfs enigszins slachtoffer van zijn eigen succes geworden. De toegenomen contacten buiten de Hoge Raad van Arbeid deden afbreuk aan de betekenis van de Raad als verzoeningscollege.

De contacten waarop Gelderman doelde, waren ontsproten uit een initiatief dat het vnw aan het einde van de jaren twintig genomen had. Begin januari 1928 nodigde het vnw de vakbeweging uit voor een gesprek over zaken van gemeenschappelijk belang, die buiten het terrein van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden lagen. 'Meermalen', aldus het Verbond, 'is bij ons de gedachte opgekomen, dat het betreurenswaardig is, dat tussen de organisaties van werkgevers en werknemers zo weinig overleg en samenwerking bestaat, ook op gebieden, waar beider belangen, van een breed standpunt gezien, toch eigenlijk geheel parallel lopen'.<sup>74</sup> Door het vnw-bestuur werd dit overleg met vakbondsleiders vooral gezien als een wapen tegen te ver doorgevoerde overheidsbemoeienis.

Het verloop van dit overleg liet aanvankelijk duidelijk zien hoe gespannen de verhoudingen op dat moment nog waren. De vakcentrales weigerden in eerste instantie de uitnodiging van het vnw te accepteren, omdat zij niet akkoord konden gaan met de voorwaarden van het vnw dat er niet over arbeidsvoorwaarden gesproken kon worden. Uiteindelijk ging zij toch op de uitnodiging in, maar pas nadat het vnw had laten weten dat de invitatie een volledige erkenning van de vakorganisaties als de vertegenwoordigers van de arbeiders betekende. Er vonden enkele besprekingen plaats, de eerste daarvan op 10 februari 1928, die hoofdzakelijk over procedurele aangelegenheden en de sociale wetgeving handelden.<sup>75</sup> Zowaar leverden de besprekingen enige resultaten op. Wat de sociale wetgeving betreft, werd tijdens een bijeenkomst waarbij ook vertegenwoordigers van de confessionele werkgeverscentrales aanwezig waren, afgesproken het bestuur van de Rijksverzekeringsbank een lijstje met gezamenlijke wensen voor te leggen met betrekking tot de samenstelling van een nieuwe commissie die zou gaan adviseren over de erkenning van de geneeskundige dienst van ondernemingen. Er werd afgesproken om te opperen dat deze commissie niet louter uit geneeskundigen zou bestaan. De Rijksverzekeringsbank willigde deze wens in.<sup>76</sup> Met betrekking tot de Ziektewet werd in 1929 voorts overeengekomen een Federatie van Bedrijfsverenigingen in het leven te roepen die zou bestaan uit evenveel werkgevers- als werknemersvertegenwoordigers.<sup>77</sup>

73. Notulen van de 51e vergadering, NA-II, HRVA, inv. nr. 3.

74. *De Nederlandsche Werkgever*, (1928) 14.

75. Vergelijk voor een verslag hiervan: *De Nederlandse Werkgever* (1928) 95, 591.

76. *De Nederlandsche Werkgever*, (1928) 719 en 795. Vergelijk Bölger, *Organisatorische verhoudingen*, 100.

77. Vergelijk. B.C. Slotemaker, *Een Raad van Bestuur in Arbeidszaken* (z.p. 1941) 3.



Een belangrijk resultaat van de toenemende tendens tot overleg en samenwerking buiten de Hoge Raad van Arbeid om werd in januari 1938 gerealiseerd toen vakbeweging en werkgeverscentrales gezamenlijk de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg het levenslicht lieten zien. De Centrale Commissie, ook wel Orgaan van Overleg in Arbeidszaken genoemd, was een formalisering van het hierboven beschreven overleg tussen de vakbeweging en de werkgeverscentrales, in het bijzonder het vnw.<sup>78</sup> Dit overleg was na 1928 voortgezet en had hoe langer hoe meer concrete resultaten opgeleverd. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval in 1930 toen na een jaar onderhandelen een akkoord werd afgesloten over de bevordering van de veiligheid in fabrieken. Om een te grote rol van de overheid te voorkomen, werd afgesproken paritaire veiligheidscommissies op te richten die per onderneming op de veiligheid in fabrieken en werkplaatsen zouden toezien en de bedrijfsleiding van adviezen zouden voorzien. Van een vloeiende samenwerking was echter nog geen sprake. Dat bleek bijvoorbeeld eind 1930 toen het nvv, mede namens het rkwv, het vnw binnen het kader van het bestaande overleg uitnodigde te praten over de wijze waarop medezeggenschap binnen Nederlandse ondernemingen bevorderd zou kunnen worden. Deze uitnodiging werd door het vnw gedeceideerd afgewezen. Volgens het vnw was de vakbondseis voor medezeggenschap slechts een voorwendsel om het particuliere eigendom van de productiemiddelen op te heffen. Tot grote teleurstelling van de vakbeweging was hiermee de kous af.<sup>79</sup> Een zelfde afwijzende houding nam het vnw in 1934 aan toen het nvv de werkgevers uitnodigde gezamenlijk naar een oplossing voor de werkloosheidsproblematiek te zoeken. Het hete hangijzer was dat het nvv had voorgesteld ook economische kwesties te bespreken, terwijl het vnw vasthield aan het standpunt dat alleen over sociale onderwerpen kon worden overlegd.<sup>80</sup>

Aan het einde van de jaren dertig was het vertrouwen in het overleg toch dusdanig gegroeid dat er geen bezwaren bestonden tegen een formalisering van de periodieke samenkomsten, al werd door de overlegdeelnemers wel besloten niet te veel ruchtbaarheid aan de samenwerking te geven. Het initiatief tot de oprichting van de Centrale Commissie was wederom van het vnw afkomstig.<sup>81</sup> De eerste bespreking vond plaats op 4 januari 1938 in sociëteit De Witte in Den Haag.<sup>82</sup> Op voorstel van Kupers werd besloten de herziening van

---

78. Windmuller e.a., *Arbeidsverhoudingen*, 433. De naamgeving van deze commissie is nogal onduidelijk. Aanvankelijk ontbrak een naam, later werden beide namen door elkaar gebruikt.

79. De betreffende briefwisseling is opgenomen in *De Nederlandsche Werkgever* van 4 december 1930.

80. Vergelijk M. Bottenburg, *Aan den Arbeid! In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid 1945-1995* (Amsterdam 1995) 23.

81. Notulen premiumvergaderingen. 1937, diverse data. NA-II, vnw, inv. nr. 208.

de Ziektewet als eerste agendapunt aan de orde te stellen. B.C. Slotemaker, vanaf 1934 hoofd van de sociale afdeling van het vnw en een van de drijvende krachten achter dit nieuwe instituut, trad als secretaris op.<sup>83</sup> De belangrijkste gespreksonderwerpen vormden de kwesties die in de Hoge Raad van Arbeid aan de orde kwamen.<sup>84</sup> Over het algemeen verliepen de besprekingen naar tevredenheid. Het vnw-presidium was zo verheugd over de resultaten van zijn eigen initiatief dat in het najaar van 1939 intern de gedachte werd geopperd om ook over economische aangelegenheden met de vakbeweging in conclaaf te gaan.<sup>85</sup> Eind 1939 besprak de algemeen secretaris van het vnw, A.N. Molenaar, tijdens een audiëntie bij minister van Sociale Zaken J. van den Tempel de mogelijkheid werkgeverscentrales en vakbeweging op een structurele wijze in te schakelen bij de voorbereiding van maatregelen op sociaal terrein, 'waardoor men den Hoogen Raad van Arbeid niet noodig heeft en in klein verband doeltreffend kan werken'.<sup>86</sup>

### Slotbeschouwing

Toen in 1919 de Hoge Raad van Arbeid ingesteld werd, waren de verwachtingen van de voorstanders, minister Aalberse voorop, hooggespannen. De Hoge Raad van Arbeid zou een belangrijke rol gaan spelen bij de gewenste decentralisatie van het sociaal-economische beleid. Het overleg binnen de Raad zou bovendien ertoe leiden dat de belangenstrijd tussen vakbeweging en werkgeversorganisaties getemperd zou worden. In de literatuur over arbeidsverhoudingen en sociaal-economische politiek wordt over het algemeen beweerd dat de Raad ruimschoots aan deze verwachtingen heeft voldaan en daarmee van fundamenteel belang is geweest bij het ontstaan van de naoorlogse overleg-economie.

In dit artikel is getracht op basis van primaire bronnen te komen tot een nadere plaatsbepaling van de Hoge Raad van Arbeid binnen de lange termijn-ontwikkeling van het Nederlandse sociaal-economische bestel. Daarbij is zowel de advies- als de overlegfunctie van de Raad onder de loep genomen en in een interpretatief kader geplaatst.

Wat de adviesfunctie betreft, is gebleken dat de Raad vooral actief was op een vrij eng afgebakend sociaal terrein. Bijna de helft van zijn adviezen had betrekking op de uitvoering van de Arbeidswet, op welk terrein de Raad en

82. Notulen presidiumvergadering, 20 januari 1938. NA-II, vnw, inv. nr. 208.

83. Bottenburg, *Aan den Arbeid*, 24 en 27.

84. De zes gespreksdeelnemers hadden op dat moment allen als lid of plaatsvervangend lid zitting in de Raad.

85. Notulen presidiumvergadering, 3 oktober 1939. NA-II, vnw, inv. nr. 208.

86. Notulen presidiumvergadering, 1 december 1939. NA-II, vnw, inv. nr. 208.

vooral zijn commissies ongetwijfeld veel nuttig werk hebben verricht. De Raad was echter een stuk minder invloedrijk wanneer het de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid betrof. Op dit punt is, vooral in de jaren dertig, de adviserende taak van de Raad veel minder uit de verf gekomen. Enerzijds is dit op het conto van de overheid te schrijven. Van een systematisch sociaal-economisch beleid was tijdens het Interbellum nog geen sprake, waardoor er voor de Raad nauwelijks speelruimte bestond om een duidelijke koers aan te geven. De adviesfunctie kwam bovendien in het gedrang doordat de overheid veelvuldig andere adviesorganen in het leven riep. Vooral in de crisisjaren dertig werd de Raad in verhouding tot de enorme sociale en economische problemen die in dat tijdvak bestonden, weinig ingeschakeld. Anderzijds maakten de betrokken partijen zelf weinig gebruik van de mogelijkheid de Raad op eigen initiatief voorstellen te laten doen. Dit had uiteraard belangrijke gevolgen voor de mate waarin de Raad een eigen stempel op het sociaal-economische overheidsbeleid kon drukken.

Ook wat de overlegfunctie betreft zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het bestaande positieve beeld van het functioneren van de Raad. Het aantal voltallige vergaderingen was niet groot en vooral in de jaren twintig werd er uit verschillende hoeken kritiek op de werking van het overleg geleverd. In de jaren dertig verstomde deze kritiek, maar dat betekende niet automatisch dat de rol van de Raad als bruggenbouwer tussen kapitaal en arbeid beter uit de verf kwam. Belangrijke compromissen tussen de vakbeweging en werkgeversorganisaties kwamen veelal buiten de Raad tot stand, in het periodieke bipartiete overleg dat zich na 1928 ontwikkelde.

De hierboven beschreven ontwikkelingen hangen uiteraard nauw met elkaar samen. Naarmate werkgeversorganisaties en de vakbeweging elkaar ook buiten de Raad regelmatig troffen, nam de betekenis van de Raad als centrale ontmoetingsplek, en daarmee ook als platform van beleidsvoorbereiding, af.

Deze constatering betekent echter nog niet dat wij de Hoge Raad van Arbeid naar de kantlijnen van de geschiedenis kunnen schuiven. De Hoge Raad van Arbeid heeft wel degelijk een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan van de naoorlogse overlegeconomie, maar deze rol was veel indirecter dan tot dusver verondersteld. De rol van de Hoge Raad van Arbeid is vooral kaderscheppend geweest. De Hoge Raad van Arbeid bood de sociale partijen in een tijd dat overleg nog niet vanzelfsprekend was een vaste en stabiele structuur voor onderlinge contacten. Binnen deze structuur werden werkgeversorganisaties en vakbeweging ook in tijden van grote tegenstellingen gedwongen op basis van goed onderbouwde standpunten met een zekere regelmaat met elkaar in discussie te gaan. Dit versterkte het begrip van wederzijdse meningen en heeft op termijn ertoe bijgedragen dat de sociale partijen elkaar ook buiten de Raad ontmoetten.

De betekenis van de Hoge Raad van Arbeid was dus vooral gelegen in het structureel bevorderen van inhoudelijke discussies. Op lange termijn brach-

ten deze een ‘procedurele consensus’ over hoe de sociale partijen op centraal niveau met elkaar behoorden om te gaan: er diende eerst gepraat te worden voordat naar zwaardere actiemiddelen gegrepen werd.<sup>87</sup> Deze ‘procedurele consensus’ leidde op termijn tot het ontstaan van een overlegcultuur, dat wil zeggen, een min of meer vaste routine van een aantal personen dat elkaar geregeld in allerlei advies- en overleginstanties tegenkwam. Het ontstaan van deze overlegcultuur was een belangrijke voorwaarde voor de geboorte van de overlegeconomie na de Tweede Wereldoorlog.

### Over de auteur

Coen Helderma studeerde Maatschappijgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na zijn doctoraal studie (1999) trad hij in dienst bij het Centrum voor Bedrijfsgechiedenis aan dezelfde universiteit. Momenteel is hij werkzaam als senior adviseur beleid bij ABVAKABO FNV. Daarnaast houdt hij zich bezig met een dissertatieonderzoek naar de rol van ondernemers in de vroege ontwikkeling van de Nederlandse overlegeconomie in de periode 1920-1950.

Adres: Pleinweg 233-c, 3081 JR Rotterdam, e-mail: chelderma@hetnet.nl

---

87. De term ‘procedurele overeenkomst’ is ontleend aan G. Arendsen en A. Geul, ‘Corporatisme’, in: T. Akkermans en P.W.M. Nobelen (eds.), *Corporatisme en verzorgingsstaat* (Leiden/Antwerpen 1983) 63.