

Dynamieken van het sociaal overleg

Etienne Arcq, Michel Capron, Evelyne Léonard, Pierre Reman (eds.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010.

Dirk Luyten

Het Franstalige onderzoekscentrum CRISP heeft een stevige reputatie opgebouwd op het vlak van de studie van het Belgische politieke systeem. Meer dan vijftig jaar volgt het in de *Courier Hebdomadaire* de evolutie van dat systeem op de voet. Dit boek van de CRISP is gewijd aan het sociaal overleg, dat is uitgegroeid tot één van de fundamenteën van het Belgische politieke en sociaaleconomische systeem. Interprofessionele akkoorden, sectorale en ondernemings-CAO's bepalen de lonen en arbeidsvoorwaarden van nagenoeg alle (legaal tewerkgestelde) arbeiders en bedienden in de privésector. Het overleg-systeem, aanvankelijk enkel nationaal, maar vanaf de jaren 1980 ook in gewesten en gemeenschappen, geeft vakbonden en werkgeversorganisaties politieke macht en integreert hen in het politieke systeem. Het sociaal overleg, waarvan de wortels teruggaan tot de wederopbouw na de Eerste Wereldoorlog, werd tussen 1945 en 1952 institutioneel uitgebouwd en beleefde in de jaren 1960 zijn hoogdagen: de interprofessionele akkoorden zijn er het symbool van.

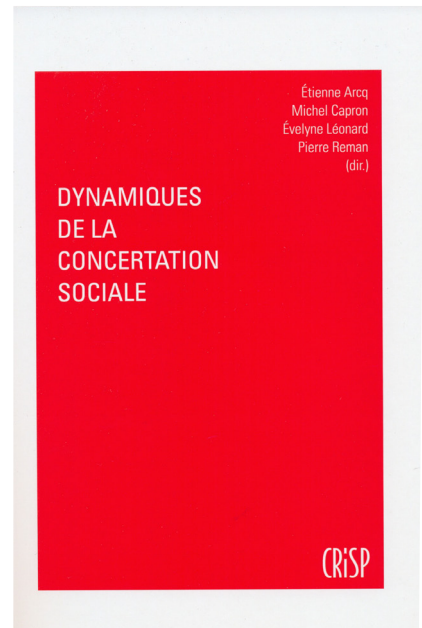
Het stelsel raakte in een crisis, die twee fasen kende: de eerste in de late jaren 1960 en de vroege jaren 1970, de tweede in de vroege jaren 1980. De beide crisissen hadden niet enkel andere symptomen, hun politieke betekenis was verschillend. De crisis van het overleg vertaalde zich in de late jaren zestig in een spontane stakingsgolf, die het overleg-systeem ontregelde en ter

discussie stelde, terwijl in de vroege jaren 1980, paradoxaal genoeg in een context van de overgang naar een door het neoliberalisme geïnspireerde economische politiek de staat het overleg de facto stillegde en van zijn essentie onteed door de loonvorming naar zich toe te trekken. Terwijl in de vroege jaren zeventig de crisis een uiting was van een offensieve arbeidersbeweging, was die laatste in de vroege jaren 1980 in het defensief.

Toch heeft het overleg zich van deze crisissen hersteld, is zelfs uitgebreid en wordt meer en meer gezien als een verworvenheid van de vakbeweging. Van linkse contestatie van het overleg, zoals in de vroege jaren zeventig is helemaal geen sprake meer. Deze ommekeer is tekenend voor het keren van de krachtsverhoudingen tussen kapitaal en arbeid die zich na de crisis van de jaren 1970 voltrokken heeft, tegen de achtergrond van de veranderingen van het kapitalisme en de regulering ervan. Het groeiende belang van het financiële kapitaal is één van de hoofdkenmerken, die ook in dit boek aanwijsbaar is.

De blijvende betekenis van het overleg is evenwel gepaard gegaan met een verandering in het functioneren van het overleg-systeem: zowel de inhoud ervan, de verhouding met de staat en de relatie met en de betekenis van de staking zijn ingrijpend veranderd sinds de crisis van de jaren 1970. Dit boek focust op deze mutaties en tracht de dynamiek ervan te beschrijven en te verklaren.

Het lijvige werk (609 p.) valt uiteen in vijf delen. Een eerste is gewijd aan de constructie en de veranderingen van het overleg-systeem, met aandacht voor de actoren; het tweede focust op de verschillende overlegorganen; een derde deel gaat



in op de impact van de veranderingen van de productiewijze op het overleg; het vierde deel onderzoekt de weerslag van de internationalisering op het overleg; het vijfde deel ten slotte gaat in op een aantal spanningsvelden (zoals de juridisering van de staking of het overleg in de kleine ondernemingen).

Op die manier wordt een zeer brede visie ontwikkeld op het fenomeen overleg. Het accent ligt op de periode na 1981, waarin het klassieke 'fordistische' overleg, met een sleutelrol voor de vakbonden en patronale organisaties plaats ruimde voor een systeem waarbij de staat een prominente rol speelt. Fenomenen die voor wie de sociale actualiteit volgt, bekend zijn, worden in dit boek in een ruimer kader geplaatst.

Om de verschillende hoofdstukken te schrijven werd een beroep gedaan op specialisten, die behoren tot verschillende disciplines: economen, sociale wetenschappers, historici en juristen. De

meesten zijn Franstalig, maar ook een aantal Vlaamse auteurs heeft een bijdrage geleverd. Steeds wordt (behalve in de bijdragen over regionale thema's) België als kader genomen.

Een bundel als deze bespreken is geen gemakkelijke opgave, precies door de grote verscheidenheid aan thema's en invalshoeken. Algemeen kan worden gesteld dat de bijdragen van een hoge kwaliteit zijn en dat de meeste auteurs zich ingespannen hebben om de meest recente inzichten mee te nemen. Bij de historische hoofdstukken is dat minder het geval: de Franstalige auteurs hebben het onderzoek van in het Nederlands publicerende historici over index en overleg niet verwerkt. Op bepaalde punten kan men het oneens zijn met de auteurs, zo wordt bijvoorbeeld op p. 228 de evolutie van het Sociaal Pact naar de akkoorden over de productiviteit te lineair voorgesteld of wordt op p. 389 niet ingegaan op het verdwijnen van de holdings als één van de componenten van het tanende belang van de nationale politieke ruimte. Wat de non-profit betreft lijkt het dat de macht van de katholieke zuil wat wordt onderschat. In het overigens uitstekende stuk over de juridisering van de staking wordt wat weinig aandacht besteed aan de rol van het VBO in die evolutie.

Eerder dan in te gaan op die verschillende hoofdstukken en aspecten afzonderlijk is het aangewezen om te focussen op een aantal nieuwe inzichten, of vragen die het boek opwerpt en na te gaan of als resultaat daarvan, een vernieuwende visie op het overleg wordt geboden, want een dergelijke bundel zou die ambitie moeten hebben.

‘Les dynamiques de la concertation sociale sont issues de tensions et se développent sous tension. Les chapitres précédents illustrent bien le constat que la concertation se fonde sur un clivage fondamental produit par la société industrielle, le clivage entre les propriétaires des moyens de production et les travailleurs’.

Deze stelling, waarmee het laatste deel wordt ingeleid, geeft goed de filosofie weer van het hele boek: het overleg wordt bekeken als een dynamisch systeem, dat zowel de uiting is van de spanning tussen kapitaal en arbeid als een middel om deze spanningen te kanaliseren en te beheersen.

Dit verklaart meteen waarom veel aandacht uitgaat naar het stakingsfenomeen en staking en overleg als met elkaar verbonden fenomenen worden bekeken. De tegenstelling tussen kapitaal en arbeid fungeert als een overkoepelend analysekader, maar is vanzelfsprekend niet afdoende: spanningen zijn er bijvoorbeeld ook tussen en binnen sectoren, binnen organisaties en binnen eenzelfde werknemersgroep. Ook hier is het overleg een instrument om deze spanningen te overbruggen en te pacificeren.

De analyse in termen van spanningen, die zorgen voor dynamiek, maken meteen de originaliteit van deze bundel uit. Het is door te focussen op deze spanningen dat, bekeken vanuit een historisch perspectief, de functieveranderingen van het overleg aan de oppervlakte komen, functieveranderingen die op hun beurt de pereniteit van het overleg begrijpelijk maken.

Gezien vanuit een langetermijnperspectief is er vanaf 1996 sprake van een trendbreuk: met de invoering van een loonnorm, waarvoor de staat zich garant stelt, wordt het overleg grotendeels van zijn initiële inhoud en bestaansreden ontdaan. Het overleg is na 1918 ontstaan als een mechanisme om de marktwerking op het vlak van de loonvorming in te perken. Overleg zorgt ervoor dat loonvorming niet langer (enkel) functie is van de markt maar dat lonen (mee) bepaald worden door collectieve afspraken tussen werknemers en werkgevers. De mate waarin de marktwerking wordt ingeperkt, hangt af van de conjunctuur, de sector, de arbeidsmarkt en de sociaal-politieke krachtsverhoudingen. Hoe dan ook is loonvorming een zaak geworden van de collectief georganiseerde arbeidsmarktpartijen. De staat zorgt voor een kader en mechanismen om deze afspraken afdwingbaar te maken¹.

De loonblokkering en de ingrepen in het indexmechanisme in de vroege jaren 1980 legden het overleg weliswaar stil om de competitiviteit van de ondernemingen te herstellen en bij te dragen aan de sanering van de openbare financiën, maar het is pas met de wetten van 1989 (ex post) en vooral 1996 (ex ante) dat het paradigma van de competitiviteit gecodificeerd werd en de beperkende impact van het overleg op de marktwerking op de helling werd gezet: loonvorming is functie van de

competitiviteit en dus van de positie van de ondernemingen op de internationale markten. De staat is hiervan de garant. Toch is dit geenszins het einde van het overleg. Enerzijds is er binnen (en afhankelijk van de arbeidsmarktverhoudingen ook buiten) de loonnorm nog ruimte voor koopkrachtverhoging op sectoraal of ondernemingsniveau, maar we zien toch vooral een verschuiving naar andere thema's waarover overleg wordt gevoerd. Enerzijds de arbeidstijd: de steeds meer doorgedreven flexibiliteit krijgt vorm in het overleg. Anderzijds de maatregelen met het oog op tewerkstelling en vorming, die stilaan uitgegroeid zijn tot parallelle structuren en sectoren die zich op het overleg geënt hebben. CEVORA, dat opleidingen verzorgt voor het belangrijke aanvullend nationaal paritair comité voor de bedienden (pc 218) is er een voorbeeld van. De verschuiving binnen het overleg van lonen naar vorming en tewerkstelling verklaart mee het groeiende belang van het regionaal overleg (in Vlaanderen de SERV): arbeidsmarktbeleid is de bevoegdheid van de deelstaten en in interprofessionele akkoorden werden afspraken gemaakt om middelen uit te trekken voor de vorming van de werknemers, die door de regio's werden opgeëist.

Het omslagpunt naar het paradigma van de competitiviteit valt samen met en wordt in de hand gewerkt door de tendens naar globalisering, die zoals Isabelle Cassiers aangeeft, in sterke mate werd gedreven door de vrijmaking van de financiële markten. De zoektocht naar steeds hogere rendementen voor de aandeelhouders, die mee druk zet op de lonen, is er een andere uiting van. De globalisering en internationalisering verandert het kader waarin het overleg zich afspeelt omdat het steeds meer loskomt van de nationale staat waarin het zijn groeiende in de trente glorieuses. Deze spanning tussen het nationale en het internationale is één van de sleutelementen in de evolutie van het overleg, dat in deze bundel veel aandacht krijgt. Het is precies hierover dat het boek uitnodigt tot discussie.

Men kan van mening verschillen met de chronologie die sommige auteurs van deze bundel voorstellen. Dat is met name het geval voor de bijdrage van Evelyne Léonard in haar artikel over het Belgische model en de Europese Unie. Ze laat het overleg starten in de 19de en vroege 20ste eeuw toen

de noties Europese integratie, mondialisering en globalisering nog niet bestonden of nog weinig ontwikkeld waren. Van daaruit stelt ze de vraag naar de verschillen met de recente periode, waar de Europese dimensie een steeds doorslaggevender rol speelt.

Die tegenstelling is op zich niet verkeerd, maar de chronologische situering voor het ontstaan van het overleg is enerzijds wat summier en anderzijds is de tegenstelling minder groot dan de auteur laat uitschijnen. Het overleg zoals we dat vandaag kennen, ontstond pas na de Eerste Wereldoorlog en nadrukkelijk niet op het einde van de negentiende eeuw. Het loont de moeite nader in te gaan op deze kwestie van chronologische afbakening omdat ze een licht werpt op de positie van de nationale staat en diens inbedding in een internationale economische context. De uitbouw van een georganiseerde arbeidersbeweging op het einde van de negentiende eeuw en het ontstaan van een ‘sociale kwestie’ is terug te voeren op een structurele economische crisis waarvan de oplossing gepaard ging met een doorgedreven internationalisering van de economie. Dat geldt zeker voor België, waar die internationalisering zich al veel eerder had laten voelen. Het antwoord op deze ‘sociale kwestie’ zou uiteindelijk worden gevonden in de uitbouw van mechanismen van sociale bescherming in het kader van de nationale staten, die als een dam werd gezien tegen de (internationale) marktwerking.

Deze keuze lag op het einde van de negentiende eeuw echter nog niet vast: de socialistische arbeidersbeweging (net zoals vele andere sociale hervormers), waren nog sterk internationaal georiënteerd: regulering van het kapitalisme moest gestalte krijgen op internationaal niveau, mede doordat de nationale staten toen nog in grote mate werden beheerst door het economisch liberalisme en de afwijzing van staatsinterventie in de sociale sfeer. De arbeidersbeweging bouwde sociale bescherming uit via de eigen organisaties en niet via de staat. Deze visie wordt uiteengezet in één van de klassiekers van de Belgische socialistische arbeidersbeweging, E. Vanderveldes ‘Socialisme tegen de staat’. Het is pas na de Eerste Wereldoorlog dat de balans overhelde naar de optie om sociale bescherming gestalte te geven in het kader van de nationale staat. Eén van de componenten was

het sectorale sociaal overleg, met de oprichting van paritaire comités, die tot vandaag de ruggengraat vormen van het overlegsysteem. Het werd afgedwongen van de werkgevers, die aanvoerden dat het overleg leidde tot rigiditeit in de loonvorming, die een concurrentiehandicap meebracht voor de Belgische ondernemingen, die zich moesten handhaven op de wereldmarkt en moesten inspelen op de internationale conjunctuur. Het hele interbellum door is er sprake van preciaire evenwichten in het overleg, waar krachtsverhoudingen (en stakingen) een doorslaggevende rol speelden en de werkgevers zich niet wilden laten opsluiten in een geïnstitutionaliseerd overlegsysteem om te vermijden dat de collectieve loonvorming te zeer zou wegeen op bedrijfsvoering. Daar ligt overigens de oorsprong van het betrekkelijk ‘liberale’ stelsel van arbeidsverhoudingen dat België heeft gekend, met veel ruimte voor stakingen en het laten spelen van krachtsverhoudingen, maar waaraan meer en meer afbreuk wordt gedaan, zoals ook deze bundel aantoont. De reactie van de ondernemers op de inperking van hun economische vrijheid bestond er onder meer in om in te werken op de arbeidsorganisatie, die geen voorwerp was van overleg. Van een geïnstitutionaliseerd en juridisch omkaderd overleg ondubbelzinnig gekaderd in een nationale politieke ruimte, waarin de staat het referentiepunt is, was pas sprake na de Tweede Wereldoorlog. Toen ontstond het ‘democratisch kapitalisme’, een compromis tussen het kapitalisme en de sociale eisen van de werknemers, wat neerkwam op een inperking van de marktwerking, onder meer via sociaal overleg en de invoering van mechanismen van decommodificatie². Toen dit democratisch kapitalisme zijn bloeitijd beleefde, grosso modo vanaf 1945 tot de late jaren 1960, was de nationale staat de plaats waar de arbeidsverhoudingen vorm kregen. Wolfgang Streeck wijst er in een recent artikel op dat dit ‘democratisch kapitalisme’ crisisgevoelig was, in die zin dat het compromis tussen kapitalisme en democratisch-sociale eisen moeilijk te bereiken was. De crisissen die elkaar vanaf de jaren zeventig opvolgden, zijn er het bewijs van; die crisissen hadden ook een impact op het overlegsysteem. Een eerste mechanisme om de spanning op te lossen was het laten oplopen van de inflatie, een fenomeen dat de crisis van de jaren zeventig kenmerkte. Het antwoord hierop was een politiek van

inflatiebestrijding, (het monetarisme), die gepaard ging met een volgehouden politiek van loonmatiging. Om het consumptieniveau te handhaven en de economische groei op peil te houden werden de schulden van de particulieren en ondernemingen verhoogd, wat op zijn beurt mogelijk werd gemaakt door het introduceren van innovatieve financiële producten (herverpakte kredieten), een fenomeen dat in de hand werd gewerkt door een liberalisering van de financiële sector. Dit ‘geprivatiseerde Keyensianisme’ stuitte op zijn limieten in 2008, met de financiële en bancaire crisis die (voorlopig) werd opgelost door staatsinterventie, die op haar beurt de schulden van de publieke sector gevoelig verhoogde. Deze evoluties gingen gepaard met een verandering in de positie van de nationale staat, het kader waarin het ‘democratisch kapitalisme’ vorm kreeg. De economie internationaliseerde, de nationale staat verloor aan economische impact, maar tegelijk bleef die nationale staat de politieke ruimte waarbinnen het compromis tussen markt en sociale eisen vorm kreeg. De economische internationalisering leidde dus niet tot een rechtstreeks functieverlies van de nationale staat, maar eerder tot een functieverandering. De nationale staat treedt meer en meer op als een uitvoerder van elders beslist beleid of beter, wordt geacht de imperatieven van de markt op te leggen aan zijn bevolking, eerder dan in de hoogdagen van het overleg te zorgen voor een compromis tussen markt en sociale eisen. Deze situatie leidt tot spanningen, functieveranderingen van het overleg en wijzigingen van de verhouding staat - overleg. Het overleg komt onder een staatscuratele te staan, heeft nog slechts een beperkte impact op de loonvorming en spitst zich meer toe op andere aspecten van de arbeidsverhoudingen. Verder is er sprake van een potentieel democratisch deficit in de zin dat de nationale staat en de nationale overlegorganen geen of slechts in beperkte mate een tegengewicht kunnen bieden tegen internationaal georganiseerde economische krachten (‘de markten’), waarin het financieelkapitaal een steeds grotere rol speelt. Dit laatste aspect blijkt ook uit deze bundel op sectorniveau met name in de bouwsector.

Ook wat betreft de functieverandering van het overleg komt het erop aan de relativiteit van de nieuwe evoluties in de recente periode te onderkennen. Overleg was ook

in het verleden een instrument om arbeiders eisen te kanaliseren en te laten sporen met de mogelijkheden van het kapitalisme. Het verschil is echter dat sinds het ontstaan van het overleg het daarnaast voordelen bood aan de werknemers, hetzij individueel in de vorm van koopkrachtverhoging (tijdens het fordisme in functie van de verdeling van de productiviteit), hetzij collectief door grote groepen van werknemers zekerheid op termijn te bieden over de evolutie van hun lonen. In die zin was er sprake van een compromis tussen kapitaal en arbeid. Vandaag liggen de kaarten enigszins anders: overleg is meer en meer een kwestie van beperking van de voor de werknemers negatieve impact van een meer en meer door financiële logica gedreven sterk internationaal kapitalisme. De grote verdienste van dit boek is dat het verschillende aspecten van die evolutie belicht en empirisch grondig onderbouwt, helemaal in de traditie van de CRISP.

Noten:

¹ Met uitzondering van de Tweede Wereldoorlog en de onmiddellijke naoorlogse jaren.

² Wolfgang Streeck, 'The crises of democratic capitalism' in, *New Left Review*, 71, September-October 2011 (<http://newleftreview.org/?page=article&view=2914>)