

Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem

door Alex VANDERSTRAETEN,

Onderzoeker aan het Europees Universitair Instituut te Firenze.

★

1. Het neo-corporatisme als paradigmatisch alternatief voor het pluralisme.

Het neo-corporatisme stelt zich op als een paradigmatisch alternatief voor het pluralisme, als (dominant) paradigma in het Anglo-Saksisch denken. Het pluralistisch paradigma beschreef politieke processen als het werk van drukkingsgroepen, die door « pressure-politics » hun belangen behartigen en de Staat slechts beschouwen als uitvoerder en resultante van het compromis tussen al deze belangengroepen. De Staat zelf bleef de grote onbekende in het politieke denken, en werd gereduceerd tot een halfslachtige « black-box » entiteit.

Het klassieke model was een input-output model, waarbij een bepaalde input getransformeerd werd tot een bepaalde output, zonder dat op het transformatieproces zelf diep werd ingegaan.

Een ander belangrijk kenmerk van het pluralistisch paradigma was het feit dat belangengroepen de aggregatie vormen van individuele preferenties, zodat een zeer individualistische conceptie ontstond van het politieke proces.

Tegen deze gangbare traditie zet het neo-corporatisme zich af. Met het neo-marxisme heeft het neo-corporatisme gemeen dat ze de Staat als een politieke entiteit problematiseert, en bijgevolg een adequate theorie over de Staat noodzakelijk acht om politieke processen te begrijpen. De benadrukking van de Staat gebeurt in het neo-corporatistische paradigma enerzijds in de wijze waarop de Staat door de verschillende belangengroepen wordt gebruikt, maar anderzijds in de wijze waarop de Staat actief interveniëert in de belangenintermediatie, met name in de constituering van belangen en belangengroepen in het politiek pro-

ces. De Staat is bijgevolg niet langer een passief instrument in handen van bepaalde belangengroepen, maar oefent tevens een invloed uit op de belangenbehartiging en de belangenstrijd in de samenleving.

De marxistische theorieën, met auteurs zoals Poulantzas, Miliband en Althusser hebben ook reeds de Staat als afzonderlijk studie-objekt binnengebracht binnen de politieke theorie-vorming. Hierin wordt de Staat beschouwd als een produkt van de belangenstrijd (de klassenstrijd), waarbij alle belangen reduceerbaar zijn tot klassenbelangen of, in ieder geval, waar de klassenbelangen fundamenteel worden gesteld in het begripen van de werking en de functie van de Staat. De consequentie van deze theorieën is dat de rol van de Staat enkel wordt begrepen als een instrument in handen van de dominante klasse, of de arena waarin de klassenstrijd zich afspeelt. Hierdoor wordt de autonomie van de Staat aangetast, en bestaat het gevaar om de passiviteit van de Staat terug te vinden in de marxistische theorie-vorming, zoals ook in het pluralistisch paradigma werd gesteld.

In de neo-corporatistische theorieën wordt aan de Staat een grote autonomie toegekend, die deels de belangen van de verschillende belangengroepen overstijgt. Er wordt volop aandacht geschonken aan de wijze waarop de Staat bepaalde belangenconfrontaties organiseert binnen het kader van een politiek overleg, de toegang tot het politiek systeem reguleert en de belangenstrijd kan beïnvloeden en manipuleren in haar richting. De Staat verschijnt als een specifieke partner in het overleg en het politieke systeem, waarbij vooral rekening dient gehouden te worden met de specifieke doeleinden en de rationaliteit van deze politieke entiteit.

Een ander belangrijk kenmerk in de neo-corporatistische theorie is de aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging. Individuele preferenties worden niet automatisch vertegenwoordigd door belangengroepen, maar ondergaan organisationele druk en modificaties, die enkel vanuit een organisatie-sociologisch gezichtspunt kunnen begrepen worden. Zo denken we bijvoorbeeld aan de wijze waarop centrale belangengroepen in het sociaal-economisch overleg werkgevers en werknemers vertegenwoordigen op nationaal vlak, een bepaald beleid uitwerken en ditzelfde beleid verdedigen in de respectievelijke achterban. Dit alles kan slechts gebeuren indien deze organisaties over de nodige organisationele middelen beschikken om zulke processen te voeren.

Volgens Offe (1) zijn er drie perspectieven van waaruit belangengroepen kunnen geanalyseerd worden, met name het individuele, het organi-

(1) C. OFFE, *The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case*, in S. BERGER (ed), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123.

sationele en het niveau van het sociaal systeem. Pluralisten leggen voornamelijk de nadruk op het eerste niveau, terwijl neo-marxisten vooral uitgaan van het derde niveau (het niveau van de totale maatschappij). Het neo-corporatisme vult als het ware het gat tussen beide in, door de aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging.

Verder stelt Offe dat werkgevers en werknemers in het sociaal-economisch overleg om structureel-organisationele redenen in een ongelijke positie verkeren, wegens het feit dat voor beide partijen andere organisationele moeilijkheden moeten overwonnen worden. Werkgevers zijn niet geïnteresseerd in solidaire groepsacties, vanwege hun ideologie van concurrentie en individueel winststreven. Het organisationele probleem wordt voor werkgevers om tot een gezamenlijk optreden te komen als belangengroep in het sociaal-economisch overleg.

Werknemers daarentegen halen hun politieke en economische macht uit hun solidair optreden, zodat een ander vertrekpunt aanwezig is bij deze belangengroep. Deze, en andere factoren, stellen specifieke organisationele problemen voor beide groepen, wat voor een deel uitgewerkt kan worden in het licht van Olsons « Logic of Collective Action » (2). Deze aandacht voor organisationele aspecten van de belangenvertegenwoordiging vormt één van de sterke punten van het neo-corporatistisch paradigma en het daaraan gekoppelde onderzoek.

2. Belangenintermediatie vanuit een organisationeel perspectief.

Eén van de eerste pioniers in het neo-corporatistisch paradigma (3) legde het accent op de typische kenmerken van de belangenintermediatie als constitutief gegeven van het neo-corporatisme. In deze definitie wordt gesproken over een gelimiteerd aantal, hiërarchisch geordende belangengroepen, erkend door de Staat, en strevend naar het monopolie over de categoriale belangenvertegenwoordiging. In dit soort overleg gaat het dus om een beperkt aantal belangengroepen, die in een aantal overlegstructuren een specifiek beleid uitbouwen. Het hoofddaccent ligt echter volledig op de belangenvertegenwoordiging, en niet zozeer op de kenmerken van het institutioneel overleg. Deze belangengroepen constitueren zich hoofdzakelijk op basis van de functionele differentiatie en specialisatie in de samenleving, althans voor vele auteurs uit de neo-corporatis-

(2) M. OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, London, Harvard University Press, 1965.

(3) P. SCHMITTER, Still the Century of Corporatism, in P. SCHMITTER and G. LEHMBRUCH, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage Publications, 1979.

tische theorie-vorming. Het neo-corporatisme wordt in verband gebracht met belangengroepen die ontstaan op basis van de uitoefening van een specifieke functie in de samenleving, en die gedwongen zijn om samen te werken, omdat geen enkele functionele categorie of groep het absoluut monopolie kan verwerven over het functioneren van de gehele samenleving. Deze functionele differentiatie kan echter niet los gezien worden van de wijze waarop macht in dit systeem wordt gegeneerd en uitgeoefend. Het neo-corporatisme komt volgens Van den Brande (4) overeen met een bepaalde vorm van machtsuitoefening, die hij in tegenstelling plaatst met andere vormen. In zijn theorie stelt hij neo-corporatisme gelijk met een functioneel-integrale vorm van machtsuitoefening, die gecontrasteerd wordt met institutioneel-intercursieve vormen van macht, beter gekend onder de benaming van participatie en compromisdemocratie. In deze theorie wordt de noodzakelijke band gelegd tussen de bron van macht, en de wijze waarop de macht wordt uitgeoefend in de maatschappij. Institutioneel-intercursieve macht vindt haar oorsprong in verscheidene maatschappelijke tegenstellingen, waarrond zich een geheel netwerk van sociale instituties en partijen consolideert. Deze doorkruisende institutionalisatie verhindert dat bepaalde conflicten definitief de bovendhand zouden krijgen. Het Belgisch politiek systeem wordt in deze fase gekenmerkt door een opeenvolging van conflicten in verschillende dimensies, die mekaar afremmen en waarbij bepaalde compromissen gesloten worden. Deze compromissen zijn grotendeels het werk van het overleg tussen de partijen, en meer specifiek de zuilenelites (5).

In een vroege fase van verzuiling viel het politieke bestel nog samen met een vorm van integrale machtsuitoefening, voornamelijk als gevolg van de dominantie van de levensbeschouwelijke conflictdimensie.

In een latere fase komen andere conflictdimensies op de voorgrond, zodat we in een fase komen van intercursieve machtsverhoudingen. Het politiek bestel kan niet meer gereguleerd worden op basis van de ruil tussen de ideologische zuilen, maar enkel nog door middel van politieke ruil en compromissenpolitiek op basis van de verschillende conflictdimensies. Toch blijven de zuilen nog een groot deel van het politiek systeem bepalen, maar hun integrale machtsuitoefening (d.w.z. de macht van de zuilen over het gehele maatschappelijke systeem) heeft plaats moeten maken voor intercursieve machtsuitoefening (een noodzakelijke ruil van macht over verschillende conflictdimensies).

(4) A. VAN DEN BRANDE, Neo-corporatisme en functioneel-integrale macht. Een politiek-sociologische poging tot verklaring van een aantal recente accentverschuivingen in het Belgisch macro-herstel, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 25 (1980), 1.

(5) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970.

Functionele macht daarentegen genereert macht op basis van de uitoefening van een functie in de samenleving, en komt vooral tot uiting in de ontwikkeling van de sociaal-economische conflictdimensie. Het grote verschil tussen neo-corporatief of functioneel-integrale macht enerzijds, en institutionele vormen van macht anderzijds ligt in het feit dat in het neo-corporatisme specifieke en specialistische belangengroepen aan het beleid deelnemen en hun macht bepaald wordt op basis van hun functie in het economisch productieproces. Hierdoor ontstaat een specifieke overlegstructuur, waarbinnen deze specialistische belangengroepen het beleid bepalen. In wezen betekent functioneel-integrale macht de macht van sociaal-economische technocraten ten nadele van traditionele partitocratische politici.

Door deze stelling komen we uiteraard dicht tot de klassieke inhoud van de marxistische klassentegenstellingen. De idee van functionele macht lijkt ons echter fijner dan de klassieke klassentegenstellingsidee. De idee van de constituering van macht op basis van de functionele bijdrage aan de samenleving kan ertoe leiden om binnen werknemers- en werkgeversorganisaties ook tegengestelde belangen te ontdekken.

Zo is bijvoorbeeld een nationale vakbond een confederatie van verschillende centrales, die onderling kunnen verschillen in sociale strategie, sterkte en sectoriëel belang. We verwijzen ondermeer naar de verschillen tussen economisch zwakke en sterke sectoren, wat zich kan uiten in sectoriële egoïsmen. Zo kan de stakingsbereidheid van één sector staan tegenover de verzoenende houding van een andere sector.

Zo kennen we ook het sociale verschil tussen bediende en arbeider binnen de vakbond wat enigszins kan teruggevoerd worden op een functioneel verschillende positie in het productieproces.

Recentelijk werden we geconfronteerd met de problematiek van de kadervertegenwoordiging en haar plaats binnen de vakbond. Ook dit fenomeen wijst op de aanwezigheid van een specifiek belang, dat niet automatisch te herleiden valt tot een eenvoudige klassenopsplitsing.

Maar ook binnen werkgeverskringen zien we verschillende posities en belangen tussen economische sectoren. De huidige discussie binnen de Nationale Arbeidsraad over de vertegenwoordiging van de middenklasse ten nadele van het Verbond van Belgische Ondernemingen (deze laatste dreigt een zetel te verliezen) wijst op de aanwezigheid van tegengestelde belangen.

Ondanks deze toch heterogene samenstelling van de actuele representatieve belangengroepen is het opvallend hoe slechts enkele belangengroepen instaan voor de belangenvertegenwoordiging op nationaal vlak. In de neo-corporatieve literatuur wordt veel aandacht geschonken aan deze aanwezigheid van enkele centraal-georganiseerde belangengroepen,

die min of meer streven naar het monopolie over de categoriale belangenvertegenwoordiging. In dit proces van centralisering kunnen we Michels' ijzeren wet van de oligarchisering onderkennen, gepaard gaande met het verschijnsel van de toenemende afstand tussen de elite in de sociaal-economische structuren enerzijds en degenen die ze vertegenwoordigen anderzijds.

Dit proces van oligarchisering en centralisering kan in België gesitueerd worden onmiddellijk na de tweede wereldoorlog, wanneer vakbonden en patroonsorganisaties zich organiseren in een beperkt aantal centraal georganiseerde belangengroepen. In 1946 werd het vroegere Centraal Nijverheidscomité omgevormd tot het Verbond der Belgische Nijverheid. De structuren van de vroegere werkgeversorganisatie werden vereenvoudigd en verstevigd om een representatief en doeltreffend overleg met regering en vakbonden mogelijk te maken (6). Tegenover deze patronale éénheid ontstond in werknemerskringen de idee van een éénheidsvakbond, maar reeds vlug ontstonden ideologische discussies over het te voeren vakbondsbeleid. Dit resulteerde in twee grote vakbonden met al dan niet expliciete banden met politieke partijen. Toch is de idee van een éénheidsvakbond niet geheel verdwenen zoals in de jaren '60 werd aange- toond, maar tot een hechte structuur is het nooit gekomen.

De noodzaak aan centraal georganiseerde belangengroepen roept uiteraard interne spanningen op. Een belangrijk conflict is de relatie tussen representatieve elite en de basis. In de periode van interprofessionele akkoorden stelde deze spanning weinig voor, omdat in het kader van de economische expansie vele materiële voordelen aan de werknemers werden geschonken. De gesloten akkoorden omvatten onder meer de realisatie van de 40-urenweek, een gegarandeerd minimumloon, twee bijkomende vakantieweken, de verbetering van het pensioenstelsel, enz. (7). Hierdoor bestond weinig conflictstof tussen elite en basis. Op het einde van de jaren '60 en begin van de jaren '70 komt hierin verandering. Een aantal wilde stakingen, bedrijfsbezettingen en dergelijke, waren symptomen van een toenemende onvrede binnen de basis, en het verlies van controle van de elite over de basis. Basismilitanten waren niet tevreden met de zuiver materiële eisen en verworvenheden, maar eisten democratisering van het bedrijfsleven en meer werkzekerheid wegens de toenemende economische crisis sinds het begin van de jaren '70.

Ondanks deze spanningen coöpereren de vakbonden nog altijd samen met de patroonsorganisaties, zij het onder moeilijker omstandigheden dan

(6) Verbond van Belgische Ondernemingen, *De Belgische ondernemingen. Wat ze doen. Hun bedrijfsorganisatie*, Brussel, p. 3.

(7) Th. KLEIN-BEAUPAIN, *Deux systèmes de relations industrielles en Belgique*, Brussel, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1979.

vroeger. Sinds de jaren '80 komt hierbij de toenemende rol van de overheid in dit overleg. Het is altijd de rol van de overheid geweest om het institutioneel kader aan te bieden voor het overleg tussen werknemer en werkgever. Tevens oefent deze overheid een invloed uit op de erkenning van de belangenvertegenwoordiging en de implementatie van het sociaal-economisch beleid.

Het neo-corporatisme legt vooral de nadruk op deze actieve interventies, en daarom is het noodzakelijk om de overheid en in het bijzonder de Staat, nader te bestuderen. Hierdoor stappen we over op een meer structureel-sociologische aanpak van de overlegeconomie.

3. Het neo-corporatisme als staatsinmenging.

Eén van de voorwaarden om van neo-corporatief overleg te spreken is de aanwezigheid van de overheid in het structureel overleg. Meestal wordt gesproken over tripartite overlegsysteem, zijnde de aanwezigheid van twee of meer belangengroepen en de overheid als derde partner. De rol van de overheid in dit overleg is echter structureel verschillend van de rol van de belangengroepen, omdat deze overheid niet enkel participeert in het overleg maar ook het institutioneel kader aanreikt voor dit overleg.

Het sociaal-economisch overleg is het gevolg van de toegenomen rol van de overheid in het economisch proces. Hierdoor worden de sociaal-economische functies van de overheid alsmat groter, onder meer in het samenbrengen van de sociaal-economische belangengroepen met het oog op de planning en de sturing van de economie. Vooral belangrijk is het bereiken van een economische consensus, omdat dit meer en meer een voorwaarde wordt voor een harmonieuze en berekenbare ontwikkeling van de economie. Hiervoor delegeert de overheid een aantal specifieke beleidstaken naar de sociaal-economische belangengroepen, al of niet met de actieve aanwezigheid van de overheid in dit proces.

De erkenning van de sociale partners vindt plaats dank zij de overdracht van sociaal-economische functies naar de sociale partners. Er vindt als het ware een proces plaats van « contracting out » van staatsmacht naar privé-belangengroepen (8).

We moeten dadelijk opmerken dat deze delegatie van staatsmacht volgens verschillende gradaties kan gebeuren, gaande van een eenvoudige consultatieve status van het overleg over een adviserende tot een co-decisieve status. De discussie over het neo-corporatisme in het sociaal-

(8) C. OFFE, *op. cit.*, p. 140.

economisch beleid zal terdege rekening dienen te houden met het werkelijk statuut van het sociaal-economisch overleg ten opzichte van het beleid.

In onze Westerse democratieën vindt deze overdracht plaats op basis van de erkenning van het vrijwillig en autonoom karakter van de belangengroepen.

De belangengroepen behouden hun autonomie buiten de Staat, en komen tot overleg via onderhandelingen, compromissen en sociaal-economische ruil (9).

Deze overdracht van staatsmacht naar specifieke belangengroepen brengt de parlementaire democratie als dusdanig niet in gevaar omdat in de meeste gevallen deze overdracht niet formeel van aard is. Ten opvallende eigenschap van het neo-corporatief overleg is haar geringe graad van formeel-legalistische institutionalisering. Derhalve is het sociaal-economisch (neo-corporatief) overleg een politiek besluitvormingssysteem naast of in functie van het parlementair systeem.

Het mooiste voorbeeld van deze geringe formele institutionalisering is Oostenrijk, waar het sociaal-economisch overleg plaatsvindt binnen de « Paritätische Kommission ». Binnen deze commissie, en aanverwante organen, vindt maandelijks een bijeenkomst plaats onder het voorzitterschap van de rijkskanselier en met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. Deze « Paritätische Kommission » heeft een feitelijk bestaan, alhoewel een legale erkenning of functie totaal ontbreekt.

De « Paritätische Kommission » kan niet gelocaliseerd worden; er bestaat geen permanent adres, geen telefoonnummer en zelfs geen specifiek administratief personeel of secretariaat (10).

Deze lage graad van formele institutionalisering staat uiteraard in contrast tot de hoge graad van institutionalisering van het parlementair systeem.

Wanneer we onze aandacht richten op het *driedelig* overleg in België tussen werknemers, werkgevers en de overheid, dan valt op hoe dit overleg haast niet formeel geïnstitutionaliseerd is.

Na de tweede wereldoorlog hadden we reeds een reeks nationale arbeidsconferenties, die nooit een formeel-legaal karakter hebben gehad (de besluiten van de conferenties werden zoveel mogelijk door de regering overgenomen onder de vorm van wetsontwerpen). Deze praktijk van conferenties keert in de jaren '70 terug met de Sociaal-Economische Conferentie van 1970, en de conferenties van '73 en '76, die voornamelijk

(9) M. MARAFFI, *The Neo-Corporatist Model and the Theory of the State*, Summer School Paper Eur. Univ. Inst., 1983, p. 19.

(10) B. MARIN, *Die Paritätische Kommission*, Wien, Internationale Publikationen, 1982.

in het teken stonden van de werkgelegenheid. In 1980-1981 krijgen we een nieuwe conferentie, die echter onder zeer dirigistische druk stond vanwege de overheid. De beslissingen van de conferentie moesten in grote mate beantwoorden aan de eisen van een vooropgestelde regeringspolitiek; zoniet zou de regering hoe dan ook eigenmachtig optreden. Met deze conferentie doet de regering een belangrijke stap in een meer interventionistische richting, waarbij de traditionele autonomie van de sociale partners werd bedreigd.

Deze driedelige conferenties hebben geen continu karakter, maar worden samengeroepen om bepaalde sociaal-economische problemen het hoofd te bieden, zodat we kunnen spreken van een vorm van crisismanagement.

Wat wel een meer permanent karakter bezit, maar daarom niet formeler van aard, zijn de talloze contacten tussen patronaat, vakbonden en regering in beperkte kring op de ambtswoning van de premier of een ander minister, of in één of ander kasteel in de buurt van Brussel.

Deze bijeenkomsten of mini-conferenties staan in functie van een consultatie van de regering aangaande wetsontwerpen van sociaal-economische aard of om een algemene sociaal-economische politiek te bepalen (in overleg met de sociale partners).

Zelfs in de periode na '75, wanneer het interprofessioneel overleg in het slop geraakt, zien we dat de sociale partners in beperkte kring worden geraadpleegd door de regering. Deze gewoonte van informeel driedelig overleg is zo ingeburgerd geraakt dat zelfs de koning bij zijn consultaties in verband met de regeringscrisis van maart '81 zijn toevlucht nam tot een opvallend initiatief: hij ontbood 19 topfiguren uit wat hij zelf « de vertegenwoordigers van de macht in rechte en de macht in feite » noemde op het paleis (11). Tot deze topfiguren behoorden onder meer vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Deze informele erkenning van een informele traditie geeft aan het neo-corporatief overleg een semi-institutioneel karakter wegens het goed ingeburgerd en continue karakter van dit overleg. Tegenover dit driedelig informeel overleg staat het tweeledig (paritair) sociaal-economisch overleg, met een grotere graad van structurele institutionalisering.

Hiermede bedoelen we het gehele Belgische systeem van sociaal-economische overlegorganen, zoals deze ontwikkeld werden na de tweede wereldoorlog (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Paritaire Comités, de Bedrijfsraden, de Ondernemingsraden, enz.).

Naast deze vormen van paritair overleg kennen we slechts   n enkel voorbeeld van driedelig gestructureerd overleg op nationaal niveau, met

(11) M. PLATEL, Martens I, II, III, IV, *Res Publica*, 13 (1981), 2-3, p. 239-276.

name het « Nationaal Comité voor Economische Expansie ». Sinds 1960 bestaat dit comité dat voornamelijk in functie stond van de economische planning. Het doel van dit comité was de sociaal-economische belangengroepen nauwer te betrekken bij de economische planning en beleid. Dit comité kwam echter ook terecht in de algemene crisis van het overleg in de jaren '70, met als gevolg dat het comité niet meer samenkomt sinds 1975. Vermeldenswaardig is het feit dat de sociale programmatie ook in deze periode tot zijn einde komt, zodat terecht kan geconcludeerd worden dat het overleg in een crisissfeer terechtkomt in de tweede helft van de jaren '70.

Het sociaal overleg bekleedt in deze structuur een speciale positie in die zin dat dit soort overleg het meest uitgebouwd is en tevens over de meeste beslissingsbevoegdheid beschikt. Sinds de wet van 1968 hebben collectieve arbeidsovereenkomsten een juridische draagwijdte, en regelen de arbeidsverhoudingen op wettelijke wijze.

De rol van de overheid in dit overleg beperkt zich tot het overnemen van de unanieme adviezen van de Nationale Arbeidsraad. Verder was de overheid grotendeels afwezig bij de onderhandelingen in het kader van de sociale programmatie. De overheid kreeg een meer actieve rol toegewezen in arbeidsconflicten, wanneer een sociale bemiddelaar moest tussenkomen. Maar ook hier werd het principe gehanteerd dat deze overheid slechts moet tussenkomen wanneer werknemers en werkgevers er zelf niet uitkomen.

Anders is het gesteld met het economisch en financieel overleg (12). Verder kennen we nog enkele drieledige sectoriële organen die opgericht werden, zelfs in de periode waarin het nationale overleg moeilijker verliep. We bedoelen onder meer het Controlecomité voor Gas en Electriciteit (1964), Overlegcomité voor het Staalbeleid (1967), Overleg- en Controlecomité voor de Petroleum (1974), Adviserende Raad voor de Energie (1975) en het Secretariaat voor Sectorieel Overleg (1976).

Deze onderwerpen ontsnappen nog grotendeels aan de controle van de sociale partners, en in de praktijk blijkt dat de werkelijke fundamentele economische aangelegenheden als investeringen, kwantiteit en kwaliteit van de produktie, uiterst zelden worden vermeld als behorend tot de bevoegdheid van één of ander overlegorgaan (13). Daarbij komt dat de economische overlegorganen eerder de rol krijgen toegewezen van studie-bureau, dan een reëel overlegorgaan met decisieve bevoegdheden. Het

(12) Opvallend in de Belgische overlegsituatie is de scheiding tussen economische en sociale overlegorganen.

(13) P. GEVERS, *Relatieve weerbaarheid, veel pragmatisme, toenemende interdependentie: grondtrekken van 60 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, in *Vereniging voor Sociologie, Politisering en professionalisering*, Antwerpen, Vlaams Nederlands Sociologencongres, 1979, p. 172.

financieel overleg is slechts heel zwak uitgebouwd in België en ontsnapt grotendeels aan de controle van de vakbonden.

Hieruit zouden we voorlopig kunnen concluderen dat het neo-corporatisme in zijn formele institutionalisering zwak staat ten opzichte van de parlementaire democratie. Moeilijker wordt het echter om de impact van het driedig overleg te evalueren, omdat dit overleg grotendeels ontsnapt aan elke vorm van controle en wetenschappelijk onderzoek. Tevens kan deze zwakheid anders geïnterpreteerd worden, en duidt de formele vaagheid van het neo-corporatief overleg op een voordeel (vooral het gebrek aan controle), zeker in combinatie met de parlementaire democratie. We zullen later zien dat de laatste hypothese enigszins opgaat voor het sociaal-economisch overleg.

Een ander gevolg van de formeel-institutionele vaagheid van het sociaal-economisch neo-corporatief overleg is het feit dat de overheid ten gepaste tijde kan interveniëren in het overleg. Het overleg functioneert geruisloos in tijden van economische expansie, maar komt reeds in moeilijkheden wanneer het economisch moeilijker gaat. De gemakkelijheid waarmee deze overheid het overleg bepaalt in de jaren '80 geeft aan hoe zwak dit overleg is uitgebouwd, en vooral hoe zwak de autonomie van de sociale partners wel is. Op een bepaald ogenblik wordt een akkoord geforceerd door de overheid in 1981. In een latere fase trekt de regering Martens V in 1982 en later het initiatief volledig naar zich toe en wordt door middel van volmachten het sociaal-economisch beleid bepaald (zodat zelfs het parlement er bijna niet aan te pas komt). In deze omstandigheden komen de sociale partners niet tot een akkoord, en nemen hun toevlucht tot andere middelen (bijvoorbeeld stakingen en dergelijke door de vakbonden).

Opvallend in deze laatste periode is de herneming van het sectorieel overleg. Ondanks (of dank zij) het ontbreken van een interprofessioneel akkoord, worden in vele sectoren collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten (weliswaar onder overheidsdruk) over arbeidsduurvermindering en de modaliteiten van de loonmatiging en daarbij horende aanwervingen.

De meeste akkoorden worden voor twee jaar gesloten, waarna het overleg wordt hetvat voor het afsluiten van nieuwe sectorieële akkoorden voor de periode 1985-1986. Toch blijven de centrale thema's van het sociaal-economisch beleid in handen van de overheid, zoals de loonmatiging zelf, indexkoppeling, sociale zekerheid e.a. Een nationaal akkoord tussen werkgevers en werknemers blijft vooralsnog onmogelijk, zodat het sociaal economisch beleid door een overheidspolitiek wordt gevoerd (dus buiten de sociaal-economische overlegstructuren).

Het informeel overleg blijft echter bestaan en ten gepaste tijde worden de sociale partners ontboden voor een overlegronde ten aanzien van het sociaal-economisch beleid.

De voorkeur voor het informeel overleg zou vanuit een aantal hoeken kunnen benaderd worden. Ten eerste biedt dit overleg het voordeel van een overleg zonder dat wettelijke en rigiede structuren de belangengroepen binden door akkoorden. Een informeel overleg laat toe dat de sociale partners weliswaar continu in het overleg aanwezig zijn, maar tevens vlug gebruik kunnen maken van andere overredingsmiddelen om hun eisen door te drukken. Ten tweede zullen vakbonden niet rap geneigd zijn zich te binden aan akkoorden, die toch geen voordelen opleveren (maar slechts de schade beperken van de economische crisis). Ten derde verkiezen werkgevers akkoorden op sectorieel en ondernemingsniveau boven nationale akkoorden wegens het beperkend en uniform karakter van deze laatste. Zeker in het kader van de arbeidsflexibiliteit verkiezen werkgevers lagere niveaus van overleg dan de rigiede nationale akkoorden.

Uit dit alles kunnen we voorlopig stellen dat het sociaal-economisch neo-corporatief overleg een speciale plaats inneemt in de besluitvorming rond sociale en economische problemen. De autonomie van dit neo-corporatieve overleg wordt fel afgezwakt door de sterke afhankelijkheid van de parlementaire beslissingsstructuur. Toch biedt juist deze situatie een aantal voordelen, omdat binnen het neo-corporatieve overleg een functioneel-specifiek overleg kan plaatsvinden, zonder dat daarom direct politieke verantwoordelijkheid moet genomen worden. De essentie van het neo-corporatieve overleg gaat juist om deze verhouding met de traditionele parlementaire machinerie.

4. Het Neo-corporatisme in het kader van de compromisdemocratie.

Het sociaal-economisch overleg wordt in de neo-corporatistische literatuur beschouwd als een functioneel-specifiek overlegsysteem ten behoeve van of complementair aan het parlementair systeem. Volgens Lehbruch moet deze relatie gezien worden als een structurele differentiatie en functionele specialisatie van het politiek systeem, in functie van de noodzakelijke sociaal-economische consensusopbouw (14).

Uit het voorgaande blijkt echter hoe aan de verzelfstandiging van dit functioneel beslissingssysteem niet te zwaar moet worden getild, en dat in de praktijk rekening moet gehouden worden met zijn verwevenheid met het parlementair-democratisch systeem.

(14) G. LEHMBRUCH, *Liberal Corporatism and Party Government*, *Comparative Political Studies*, 10 (1977), 1, p. 99.

Het Belgisch politieke systeem wordt in de politologische literatuur beschreven aan de hand van verscheidene modellen. Het neo-corporatisme werd vroeger reeds beschreven in termen van functioneel-integrale macht, dat gecontrasteerd werd met institutioneel-intercursieve macht (waarin de zuilen en/of partijen een grote rol spelen in het realiseren van de compromisdemocratie).

Reeds in 1970 vermeldt Lorwin de tegenstelling tussen verzuiling en neo-corporatisme, wanneer hij stelt dat verzuiling bestaat in het organiseren van een zuil volgens godsdienstige of wereldlijk-levensbeschouwelijke normen. Het tegenovergestelde van een verzuilde organisatie is een functionele of pragmatische organisatie, d.w.z. een organisatie die uitsluitend wordt beschouwd vanuit de betrokken-culturele of sociale-specifieke activiteit (15).

Eén van de essenties van het Belgisch politiek systeem bestaat volgens Huyse uit het regeren met wederzijdse toestemming, waarbij vooral de verzuilde aan de basis wordt geneutraliseerd door een overkoepelende samenwerking op het niveau van de politieke, sociale en economische leiders (16). Een ander belangrijk gegeven is het mechanisme van de institutioneel-intercursieve macht, waarbij één conflictdimensie nooit de bovenhand krijgt, maar een bepaald conflict wordt getemperd door de aanwezigheid van de twee andere conflicthaarden. Eén van de beperktheden van dit model is dat wel begrepen wordt waarom een bepaald conflict wordt tegengehouden door een ander, en als dusdanig zorgt voor een zekere stabiliteit in het Belgisch politiek systeem, maar dit verklaart nog niet altijd volledig waarom binnen de sociaal-economische conflictdimensie akkoorden tot stand komen.

De klassieke tegenstelling tussen werkgevers en werknemers wordt niet uitsluitend getemperd door de aanwezigheid van andere conflictbronnen, maar ook door de aanwezigheid van een aantal integratieve factoren op sociaal-economisch vlak. Het is daarom belangrijk om de sociaal-economische conflictdimensie als aparte entiteit te bestuderen, en de integratieve factoren te analyseren die aan het werk zijn om de verschillende belangen en tegenstellingen met elkaar te verzoenen. Het neo-corporatisme grijpt daarom niet terug tot de klassieke consocialismegedachte van elite coöperatie (17), maar eerder naar een belangenbehartiging door middel van functioneel overleg, sociaal-economische compromispolitiek in functie van economische resultaten.

(15) V.R. LORWIN, in L. HUYSE, *op. cit.*, p. 150.

(16) L. HUYSE, *op. cit.*, p. 163.

(17) B. MARIN, Organizing Interests by Interest Organizations. Associational Prerequisites of Cooperation in Austria, *International Political Science Association*, 4 (1983), 2, p. 199.

Het voordeel van dergelijk functioneel-specifiek overleg is onder meer een grotere stabiliteit en continuïteit dan de parlementaire democratie. Het sociaal-economisch overlegcircuit is niet onderhevig aan electorale processen, zodat de vertegenwoordigers van het sociaal-economisch overleg niet vervangen worden op basis van de electorale resultaten. Ook worden beslissingen niet direct ingegeven door electorale berekeningen (wat in tijden van verkiezingen wel eens het geval is voor parlementaire beslissingen), maar eerder door economische en/of sociale overwegingen.

Een ander voordeel van het neo-corporatief sociaal-economisch overleg is dat geen rekening dient gehouden te worden met andere maatschappelijke domeinen, zoals in de traditionele participatieve compromisdemocratie veelal het geval is. Een meer adequaat sociaal-economisch beleid kan uitgebouwd worden op basis van sociaal-economische gegevens en in het kader van gespecialiseerde overlegstructuren en de daarbij horende specifieke belangenvertegenwoordigers.

In die zin benadert een neo-corporatief overleg alle kenmerken van een technocratisch systeem. Slechts de institutionele afhankelijkheid van dit « technocratisch » systeem ten opzichte van de Belgische compromisdemocratie relativeert de daadwerkelijke impact van zulk politiek beslissingssysteem.

Wanneer we meer in detail het Belgisch overlegsysteem bestuderen, dan zien we hoe het sociaal-economisch overleg gebruikt wordt in functie van de traditionele beslissingssystemen. Hierdoor worden de voordelen van dit sociaal-economisch neo-corporatief systeem gecombineerd met de traditie van de Belgische compromisdemocratie.

Het sociaal overleg door middel van de Nationale Arbeidsraad biedt de regering unanieme adviezen, die meestal worden overgenomen door de regering. De delegatie van dit overleg naar de sociale partners ontlast het regeringswerk. De delegatie gaat verder naar het sectorieel overleg, zodat tevens het nationaal overleg ontlast wordt en het voordeel biedt om aangepaste sectorieële beleidslijnen uit te bouwen. De Centrale Raad van het Bedrijfsleven is een paritair studie-bureau, waarvan de regering gebruik maakt om haar sociaal-economisch beleid op te richten.

Een bijkomend voordeel van dit sociaal-economisch overleg is dat de sociale partners bij het beleid worden betrokken, en tevens deels instaan voor de uitvoering van dit beleid. Alleszins zullen de sociale partners het door hun voorgestelde beleid verdedigen bij de achterban. Eén van de successen van de regering Martens V in haar gevoerd sociaal-economisch beleid was de medewerking van de top van de christelijke vakbond aan dit beleid, en de weigering om het gevoerde beleid fundamenteel te bestrijden (in tegenstelling tot de socialistische vakbond). Dit

illustreert enigszins het aspect van de voordelen van een neo-corporatieve participatie in functie van een parlementaire democratie.

Een ander voordeel van een neo-corporatief beslissingssysteem is de beheersing door dit systeem van zowel input, verwerking als output. Voor Cawson (18) ligt de essentie van het neo-corporatisme in de combinatie van de verschillende momenten in de politieke besluitvorming door dezelfde belangengroepen en de Staat. Het traditioneel parlementair systeem daarentegen gaat uit van een juridische scheiding van deze verschillende momenten. De wetgevende macht, vertegenwoordigd door de Kamers die op hun beurt de burger individueel vertegenwoordigen, wordt strikt gescheiden van de uitvoerende en de administratieve macht (samen met de juridische macht). Het hanteren van neo-corporatieve besluitvorming zou een poging kunnen zijn om deze scheiding op te heffen, zodat dezelfde belangengroepen zorgen voor de vertegenwoordiging als voor de implementatie van het beleid. Wanneer we echter de Belgische situatie bekijken, dan valt op hoe deze verschillende momenten nog steeds juridisch gescheiden zijn (principe van de scheiding der machten), maar de facto toch enigszins ineenvloeien. Huyse spreekt in dit perspectief van een invasie van de input- en outputactiviteiten door de netwerken en vooral de koepelorganisaties. De politieke partijen oefenen een dergelijke invloed uit op de publiek-administratieve diensten, de opstelling van de politieke agenda, en zelfs de rechterlijke macht dat van een strikte scheiding van machten in België niet veel in huis komt.

Bijgevolg bestaat in het Belgisch participatistisch systeem de neiging om de verschillende besluitvormingsmomenten te controleren door dezelfde belangengroepen, zodat op dit vlak de scheiding tussen beide systemen vervaagt. Daarbij komt nog dat diezelfde belangengroepen gebruik maken van de Staat om hun zuil/partij een zekere aanhang te bezorgen onder de vorm van cliëntelisme en patronage (19). Naast een aantal voordelen kunnen we tevens nadelen onderscheiden in de verwevenheid van sociaal-economische neo-corporatieve systemen en de Belgische compromisdemocratie.

De afhankelijkheid van het sociaal-economisch overleg heeft tot gevolg dat de politieke instabiliteit van de parlementaire democratie, en vooral de participatie, overgedragen wordt op het sociaal-economisch beleid. Een mooi voorbeeld van dit gegeven is de politieke crisis op het einde van

(18) A. CAWSON, *Varieties of Corporatism: The Importance of the Meso-level of Interest Intermediation*, in A. CAWSON (ed.), *Meso-Corporatism and Industrial Policy*, Florence, University of Sussex and European University Institute, te verschijnen.

(19) L. HUYSE, *Breuklijnen in de Belgische Samenleving*, *Tijdschrift voor Sociologie*, 4 (1983), 1-2, p. 9-25.

de jaren '70, wanneer verschillende regeringen elkaar in recordtempo opvolgen. Tijdens de periode tussen 1977 (regering Tindemans II - Van den Boeynants) en 1982 (regering Martens V - Gol - De Clercq - Nothomb) wordt het sociaal-economisch overleg telkenmale onderbroken door een regeringscrisis en regeringsvormingen. De sociale partners worden geconsulteerd bij de opeenvolgende regeringsvormingen, en worden bij regeringsverklaringen uitgenodigd om het overleg te hervatten, maar de nodige tijd ontbreekt telkens om het overleg ten gronde te voeren. Ondanks het feit dat de sociaal-economische agenda alsmear toeneemt, wordt het politieke werk hoofdzakelijk bepaald door de communautaire conflicten en de Staatshervorming. Daardoor kan onmogelijk een grondig sociaal-economisch beleid gevoerd worden, doordat de compromisdemocratie in beslag wordt genomen door andere conflictdimensionen.

Hieruit blijkt hoe de mechanismen van de twee systemen mekaar beïnvloeden, en enerzijds een aantal voordelen bieden, maar anderzijds geplaagd worden door een aantal nadelen. Toch denken we dat de essentie van het huidige neo-corporatieve systeem moet gezien worden in haar verwevenheid met de compromisdemocratie.

5. Het Neo-corporatisme als mogelijk alternatief voor de compromisdemocratie.

Sinds de publikatie van een aantal artikelen rond de deconfessionalisering en secularisering ontstond de idee dat de traditionele Belgische politieke conflictbeheersing zou uiteenvallen. Veel hoop werd hierbij gesteld op fenomenen zoals deconfessionalisering, waardoor de levensbeschouwelijke dimensie als cement van de zuilen zou worden aangetast. Door J. Billiet et al. werd aangetoond dat het zo een vaart niet loopt, en andere mechanismen een voortzetting verzekeren van de traditionele conflictbeheersing door de koepels of zuilen. Toch blijft het fenomeen bestaan dat deze conflictbeheersing sinds een vijftiental jaren niet meer functioneert zoals vroeger. Moet het neo-corporatisme in de sociaal-economische beleidsvoering aanzien worden als een bijkomend element van destabilisering van de traditionele compromisdemocratie in België? Of, om het anders te stellen, kan de ontwikkeling van functioneel specifieke besluitvormingssystemen en aanverwante belangengroepen gezien worden als bron van aftakeling van de participatie en compromisdemocratie.

Het antwoord op deze vraag is reeds gesuggereerd in wat we in dit artikel tot nog toe naar voren hebben geschoven. De aftakeling van de participatie of institutioneel-intercursieve macht zou gepaard moeten gaan met een reële overdracht van macht naar de neo-corporatieve beslissings-

systemen. Uit de vorige hoofdstukken hebben we gevonden dat de sociaal-economische beleidsvoering nog steeds verweven is en formeel afhankelijk is van de participatie. Tevens hebben we aangevoerd dat juist deze situatie een aantal voordelen bezit, omdat de combinatie van beide systemen de mogelijkheid laat voor de belangengroepen om verschillende machtsstrategieën te combineren en toe te passen.

Het offensief van de overheid in de jaren '80 in het sociaal-economisch overleg wijst in de richting van een afzwakking van het neo-corporatieve sociaal-economische overleg. Maar, dit is slechts één kant van de medaille, want daartegenover staat dat werknemers en werkgeversorganisaties hun invloed behouden via de meer informele en semi-institutionele (driedelige) overlegsituaties, zodat weinig redenen bestaan vanuit deze organisaties om zich sterk te concentreren op formeel-gestructureerde neo-corporatieve overlegorganen. Ten andere beperken deze sociaal-economische belangengroepen hun macht niet tot de sociaal-economische sfeer, maar hebben ze met de jaren hun macht uitgebreid tot andere maatschappelijke domeinen. We denken aan de vele beheersorganen uit de sociale sector, waarin werknemers en werkgevers vertegenwoordigd zijn, zoals het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van Minder-Valieden, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, Hoge Raad voor de Statistiek, enz. En deze aanwezigheid beperkt zich niet tot sociale organen, maar gaat verder in de richting van het onderwijs (beheersorganen van universiteiten) en de welzijnszorg (beheersorganen van vele welzijnsvoorzieningen). De sociale partners houden zich blijkbaar ook niet aan het functioneel-specifiek overleg, maar gebruiken hun economische macht om op andere terreinen van de maatschappij invloed uit te oefenen. De doordringing van de participatie in het sociaal-economisch overleg, gaat zo te zien gepaard met een omgekeerde beweging van doordringing van sociaal-economische belangengroepen in andere politieke terreinen.

Tevens komt hierbij dat deze wederzijdse doordringing gestructureerd wordt door de aanwezigheid van bepaalde organisaties, die partijen en sociaal-economische belangengroepen verenigen. Vooral vakbonden worden door koepelorganisaties verbonden met de politieke partijen. Zo groepeerde het christelijke ACW de christelijke vakbond met andere christelijke organisaties waaronder de CVP. De socialistische gemeenschappelijke actie groepeerde vakbond, ziekenkas, partij en andere organisaties. Uit deze formele banden, tezamen met de vele informele banden kunnen we stellen dat de verzuiling zodanig is gestructureerd dat de autonoomisering van het sociaal-economisch overleg vele belemmeringen zal ontmoeten. Toch kunnen we stellen dat de sociaal-economische conflict-dimensie het verst gevorderd is in de uitbouw van functioneel-specifieke overlegorganen, en dat daarbij de sociaal-economische belangengroepen

hun macht uitbouwen op basis van hun positie in het productieproces. De realiteit van de participatie en de compromisdemocratie heeft er echter toe geleid dat het sociaal-economisch overleg nog sterk verweven is met deze compromisdemocratie. Een fundamentele autonomisering van het sociaal-economisch overleg zou echter leiden tot een aantal juridische en ideologische problematieken, wat ons in het kader van dit artikel te ver zou leiden. Het enige wat we voorlopig hebben willen aantonen is hoe het neo-corporatisme-paradigma een aanzet is om de interne verwevenheid van een semi-institutioneel sociaal-economisch overlegsysteem met de traditionele compromisdemocratie te beschrijven.

Summary : Neo-corporatism and the Belgian socio-economic concertation system.

The aim of this article is to demonstrate the discussion on neo-corporatism with refering to the Belgian socio-economic concertation system. The central thesis is to understand neo-corporatism as a functional-specific concertation system alongside or in function of the traditional parliamentary-democratic decision-system. The fact that this neo-corporatist socio-economic concertation system is interwoven with the parliamentary system (and especially with the participacy or compromise-democracy in Belgium) stands for its strength and strategic facilities to come to a socio-economic concensus between trade unions, business organizations and the state. Specially the fact that neo-corporatism is not always very structured, and works more or less in an informal way puts our attention to the traditional formal democratic way of decision-making and the informal concertation between workers, employers and the state. This difference between formal and informal, or legally institutionalized and semi-institutionalized concertation plays a major role in the functioning of the Belgian socio-economic concertation system.

