



MINERVA
progressieve
denktank

Hoe sterk is het sociaal overleg nog?

Maarten Hermans
februari 2022

Minerva Paper 2022/01

Hoe sterk is het sociaal overleg nog?

Maarten Hermans

Het Belgische sociaaloverlegstelsel staat, net als de sociale partners, sterk in de schoenen. Dat toont alvast zijn uitkomsten, zoals het niveau van ongelijkheid, net zoals de internationale vergelijking van de gangbare indicatoren voor de sterkte van het sociaal overleg. Ondanks deze stabiele, neo-corporatistische overlegstructuur wordt er echter duidelijk geknaagd aan de macht van het sociaal overleg en aan de macht en de machtsverhoudingen van en tussen de sociale partners. Recente, concrete uitingen hiervan zien we o.a. bij de vakbondsuitdagingen wat betreft 'nieuwe' groepen op de arbeidsmarkt, het sterkere 'primaat van de politiek' dat weegt op het sociaal overleg, en de invloed van regionalisering. Dit dwingt minstens tot een meer bewust praktisch versterken van het sociaal overleg, door lessen te trekken uit de ervaringen van buitenlandse vakbonden, een actievere rol van sociale partners zelf in het publiek debat over het sociaal overleg, en het herstellen van een adequate financiering van overheidsdiensten die het (tripartite) sociaal overleg helpen draaien.

Maarten Hermans is arbeidssocioloog en kernlid van Denktank Minerva.

Citeer als: Maarten Hermans (2022), 'Hoe sterk is het sociaal overleg nog?' *Minerva Paper* 2022/01. Brussel: Denktank Minerva.

Hoe sterk is het sociaal overleg nog?

Het Belgische sociaaloverlegsysteem staat, net als de sociale partners, sterk in de schoenen. Dat toont alvast zijn uitkomsten, zoals het niveau van ongelijkheid, net zoals de internationale vergelijking van de gangbare indicatoren voor de sterkte van het sociaal overleg. Ondanks deze stabiele, neo-corporatistische overlegstructuur wordt er echter duidelijk geknaagd aan de macht van het sociaal overleg en aan de macht en de machtsverhoudingen van en tussen de sociale partners. Recente, concrete uitingen hiervan zien we o.a. bij de vakbondsuitdagingen wat betreft 'nieuwe' groepen op de arbeidsmarkt, het sterkere 'primaat van de politiek' dat weegt op het sociaal overleg, en de invloed van regionalisering. Dit dwingt minstens tot een meer bewust praktisch versterken van het sociaal overleg, door lessen te trekken uit de ervaringen van buitenlandse vakbonden, een actievere rol van sociale partners zelf in het publiek debat over het sociaal overleg, en het herstellen van een adequate financiering van overheidsdiensten die het (tripartite) sociaal overleg helpen draaien.

Zowel ons sociaaloverlegsysteem als de sociale partners staan sterk in hun schoenen. Dat toont alvast de internationale vergelijking van de gangbare indicatoren voor de sterkte van het sociaal overleg. Zo kunnen vakbonden en werkgeversorganisaties onderling en met de overheid zelfzeker aan de onderhandelingstafel gaan zitten, in de wetenschap dat ze een relatief hoog en stabiel aandeel werknemers en bedrijven vertegenwoordigen. De collectieve akkoorden die ze sluiten zijn automatisch quasi-algemeen geldend, en surveyonderzoek toont dat men hun maatschappelijke rol legitiem vindt.

De blijvende macht van het sociaal overleg om mee vorm te geven aan de samenleving zien we ook aan de 'uitkomsten' ervan. Zo vormt in de VS de stijgende (inkomens)ongelijkheid het spiegelbeeld van de tanende vakbondsmacht. In België mogen we een behoorlijk deel van ons tamelijk egalitair plaatje toeschrijven aan de blijvende macht van vakbonden en sociaal overleg — zowel wat betreft genderloonkloof, topinkomens, als inkomen voor én na herverdeling via de sociale zekerheid.

Dit overlegsysteem, met een beperkt aantal erkende en relatief machtige spelers die voortdurend mee vorm kunnen geven aan onze samenleving, is een uiting van haar historisch gegroeide neo-corporatistische basisfilosofie. In tegenstelling tot de liberaal-pluralistische keuze voor een meer directie, individuele relatie tussen burger en overheid, vertrekt deze filosofie vanuit het

idee dat voor een billijke en stabiele samenleving het beter is om maatschappelijke conflicten te kanaliseren via erkende organisaties die de belangen van verschillende groepen in de samenleving behartigen.

Voor sociale partners betekent dit dat ze rechtstreeks(er) aan de tafel van de macht kunnen aanschuiven, en beschikken over formele consultatie- en adviesrechten in het politiek besluitvormingsproces, evenals het (mede) beheer van uitbetalings-, arbeidsmarkt- en sociaalzekerheidsinstituten.

Nog mee aan tafel, maar de stoel is wankel

Deze algemeen positieve indicatoren, uitkomsten, en de blijvend stabiele neo-corporatistische structuur verhullen echter dat er onderliggend duidelijk geknaagd wordt aan de macht van het sociaal overleg, de macht van de sociale partners en de machtsverhoudingen tussen die partners (Vandaele, 2019).

Dit merk je bijvoorbeeld aan het aandeel van de geproduceerde welvaart dat naar lonen gaat, een aandeel dat recent ook voor België is beginnen te dalen. Het toont dat de machtsbalans tussen arbeid en kapitaal is verschoven ten nadele van werknemers en vakbonden (Guschanski & Onaran, 2021), en dat de sociaaloverlegstructuur die op deze machtsbalans is geschraagd, mee verschuift.

De maatschappelijke veranderingen die zulke machtsverschuivingen in de hand werken zijn langlopend en complex, ik beschrijf er hier drie meer recente, concrete uitingen. Ten eerste staan vakbonden voor uitdagingen wat betreft 'nieuwe' groepen op de arbeidsmarkt. Ten tweede weegt het sterkere 'primaat van de politiek' op het sociaal overleg. En ten slotte beïnvloedt de regionalisering de (machts)verhoudingen in het sociaal overleg.

Vakbondsuitdagingen bij nieuwe werknemersgroepen

De sterkte van zulk een geïnstitutionaliseerd sociaaloverlegsysteem als in België kent in veranderende maatschappelijk omstandigheden ook risico's voor toekomstige machtsposities. Zo zorgt bijvoorbeeld de rol van de vakbonden in het uitbetalen van werkloosheidsuitkeringen voor een structureel ledenwervingskanaal. Ook betekent de wetgeving die sociale verkiezingen verplicht vanaf 50 werknemers, dat men doorgaans

geen enorme (juridische) strijd moet voeren — denk aan Amazon in de VS — om nog maar louter een vakbond erkent te krijgen in je bedrijf.

Deze relatief automatische mechanismen betekenen echter ook dat wanneer vakbonden ‘nieuwe’ groepen werknemers of subsectoren dienen te incorporeren in het sociaal overleg, er steeds een extra bewuste koerscorrectie nodig is om niet de boot (deels) te missen. Dit zien we bijvoorbeeld aan de toenemende uitdaging om de instroom in vakbondslidmaatschap van jongere cohorten werknemers voldoende hoog te krijgen, of de décalage tussen het groeiend aandeel vrouwen op de arbeidsmarkt en het (trager groeiend) aandeel vrouwelijke vakbondsvertegenwoordigers.

Minder leden of vertegenwoordigers betekent niet automatisch minder effectieve vakbondsmacht — hiervoor is hun neo-corporatistische verankering in het maatschappelijk bestel waarschijnlijk meer relevant (Crouch, 2017). Maar op termijn ondergraaft zo’n trend natuurlijk wel hun legitimiteitsclaims en middelen. In het verleden hebben vakbonden relatief succesvol zulke nieuwe groepen (bijvoorbeeld werknemers in de uitzendsector) weten te incorporeren in het sociaal overleg; het zal ook van hun huidige machtspositie afhangen of dat in de toekomst lukt met bijvoorbeeld werknemers in de ‘platformeconomie’.

Deze uitdaging voor de instroom van leden en de daarop gestoelde macht en legitimiteit speelt minder voor werkgeversorganisaties. Ten eerste is er voor individuele werkgevers in vergelijking met werknemers structureel minder nood om zich collectief te organiseren. En ten tweede vormen de hoge Belgische syndicalisatiegraad en dekking van cao’s automatisch een sterk incentief om aan te sluiten bij werkgeversorganisaties (Brandl & Lehr, 2016).

Primaat van de politiek

De meest zichtbare verschuiving het laatste decennia op het vlak van machtsverhoudingen zien we in de verhouding tussen de Belgische politiek en het sociaal overleg (Vandaele, 2019; Van Gyes et al., 2018). Sinds de financiële crisis van 2008 en de toenemende nadruk op bezuinigingsbeleid, is namelijk ook de mate van controle, overrulen of negeren van het sociaal overleg door de overheid toegenomen.

Met de huidige beleidsdynamiek rond de covid-pandemie is het moeilijk te beoordelen hoe deze trend zich doorzet onder De Croo I, maar zeker onder Michel I (2014–2018) vertaalde die verschuiving zich ook expliciet in het aanscherpen van de loonnormwet (2017) en

het benadrukken van het ‘primaat van de politiek’. Deze nauwe kijk op het democratisch proces en de relatie tussen burger en overheid speelt ook actiegroepen en het brede middenveld parten. Maar het geeft extra fricties met een neo-corporatistische sociaaloverlegtraditie waarin sociale partners steeds een relatieve autonomie kenden om onderling tot een akkoord te komen.

Deze verschuiving verklaart ook mee waarom de huidige discussie rond de loonnorm zo scherp is. Het Belgisch loonoverleg kent een hele set vrij dwingende en in historische compromissen uitgebalanceerde elementen zoals indexering, minimumlonen, sectorale cao’s, enzovoort. De toegenomen staatsinterventie in sociaal overleg verstoort deze evenwichten, wat in combinatie met het gevoel van een onbillijke eindverdeling van de taart — zie het dalend loonaandeel — zeker de vakbonden de kernelementen van dit loonoverleg in vraag doet stellen.

Regionalisering als decentralisatie

Een tweede opvallende verschuiving met invloed op de (machts)verhoudingen in het Belgisch sociaal overleg, is decentralisatie in de vorm van toenemende regionalisering. In andere Europese landen zien we vooral decentralisatie in termen van het verschuiven van het onderhandelingsniveau: van nationaal of sectoraal niveau naar het ondernemingsniveau. Deze vorm van decentralisatie — die vooral de macht van vakbonden aantast — zien we nauwelijks in België (Van Gyes et al., 2018). Wél zien we dus dat samen met de regionalisering van bevoegdheden ook het sociaal overleg en zijn spelers (intern) mee regionaliseren.

Wat dit zal betekenen voor de macht van het sociaal overleg en de onderlinge machtsverhoudingen is een meer open vraag dan voor de twee hierboven beschreven dynamieken. Ook de houding van de verschillende spelers in dit regionaliseringsproces is niet eenduidig (Bouteca et al., 2013). Meer decentraal-geregionaliseerd sociaal overleg betekent niet noodzakelijk een vermindering van de dynamiek: de afgelopen jaren bleek het bijvoorbeeld soms eenvoudiger om tot tripartite akkoorden te komen op Vlaams dan op federale niveau (Van Gyes et al., 2017).

Ook leren we uit politicologisch onderzoek dat de neo-corporatistische sociaaloverlegstructuren zichzelf regionaal heruitvinden, en dat ook daar vakbonden, werkgeversorganisaties en professionele associaties in de praktijk de meest invloedrijke gesprekspartners blijven voor de politiek (Fraussen et al., 2015). Alle grote ideeën en mediagenieke claims rond meer directe burgerparticipatie ten spijt, blijft een stevige organisatie-

structuur met de nodige middelen en expertise broodnodig om actief en effectief te wegen.

Wel zien we samengenomen over de Belgische bestuursniveaus heen een stijgende fragmentatie en diversificatie, met ook actiegroepen, burgerbewegingen en *identity groups*, enzovoort die een toenemende rol spelen en — zeker via de media en publiek debat — er in slagen om politieke besluitvorming te beïnvloeden (Willems et al., 2021).

Cynische stoelendans

Hier zit waarschijnlijk ook een uitdaging voor de macht van het sociaal overleg, indien politieke partijen — zeker diegenen die hameren op het primaat van de politiek — deze trend strategisch gebruiken om (regionaal) de invloed van het sociaal overleg uit te hollen. Ik denk hierbij aan bestuursorganen (zoals bij De Lijn) waar de sociale partners hun zitjes aan tafel verliezen ten voordele van ‘onafhankelijke bestuurders’, of het door de regering gericht selecteren van individuele experts en ‘ervaringsdeskundigen uit het werkveld’ om in panels te adviseren — zelden zeer beleidskritisch — over het economisch post-covid relancebeleid of onderwijsbeleid.

De verdere regionalisering heeft alleszins ook haar invloed op de interne structuur en machtsverhoudingen binnen en tussen sociale partners. Zeker aan werkgeverszijde zorgt het voor het zoeken naar een machtsbalans tussen werkgeversorganisaties als Voka die sterk regionaal gericht zijn, en organisaties die nationaal opereren zoals het VBO. Maar ook vakbondsintern zorgt de regionaliseringsdynamiek, in combinatie met het gaandeweg formeel slechten van het onderscheid arbeiders-bedienden en verschuivingen in de beroepsbevolking, voor een lopend reconfiguratieproces.

Ten slotte lijkt de regionalisering ook samen te hangen met een zwakkere koppeling met het Europees sociaal overleg. Dit komt mogelijk doordat dit vooral federaal verloopt, of omdat men met dezelfde middelen meer bestuursniveaus dient op te volgen. In ieder geval is de Europese betrokkenheid en invloed van de sociale partners via het federaal niveau merkbaar zwakker geworden (Vandaele, 2019), terwijl de EU als bron van materie voor het sociaal overleg enkel in belang toeneemt.

Het sociaal overleg sterk houden

Voor het counteren van structurele machtsverschuivingen tussen arbeid en kapitaal, of het beheersen van de impact van de centrifugale krachten in het Belgisch federalisme, zijn er geen snelle recepten. Wél zijn er in

het licht van de hierboven geschetste machtsverschuivingen alvast drie concrete zaken die de slagkracht van het sociaal overleg kunnen versterken, en dus ook haar positieve effecten op bijvoorbeeld ongelijkheid helpen vrijwaren.

Ten eerste lijkt het voor vakbonden nuttig om te kijken naar de ervaring van hun buitenlandse collega's die de afgelopen decennia zéér noodgedwongen andere manieren van werken hebben uitgetoet. Belgische vakbonden hebben momenteel nog een voldoende stevige machtspositie om te experimenteren met recepten van vakbondsvernieuwing en het incorporeren van nieuwe groepen werknemers, voordat de marges om dat te doen op termijn te krap worden.

Ten tweede zouden de sociale partners er goed aan doen om de ideeënstrijd en het publiek debat over sociaal overleg niet te vergeten. De toenemende dominantie van het Angelsaksische, unitaristisch denken over arbeid(sverhoudingen) in de geesten van werknemers, bedrijfsleiders en HR-personeel knaagt beetje bij beetje aan de steun — ‘waar is sociaal overleg nog voor nodig, als je een *open door policy* en een *Chief Happiness Officer* op het werk hebt?’

Het is opvallend hoe in Angelsaksische landen waar het sociaal overleg en de vakbonden het zwakst staan, je het meeste materiaal en onderzoek vindt om in het publiek debat hun rol en effecten te verdedigen. Omgekeerd, als sociale partners in een neo-corporatistisch overlegsysteem als België voldoende structurele macht hebben, is het waarschijnlijk niet zo dwingend om blijvend hierover in het publiek debat te treden. Echter, op die manier laat men wel dat publiek debat in Vlaanderen grotendeels over aan enkele arbeidsmarktexperten die wars van aanleiding, thema of gevolg, uiteindelijk steeds concluderen dat ‘het sociaal overleg structureel moet veranderen’. Lees: dat het sociaal overleg best wat minder invloed heeft.

Ten slotte is het herstel onontbeerlijk van de adequate financiering van de overheidsdiensten die onder andere met hun expertise, kennisopbouw, administratieve ondersteuning, en controlerende en bemiddelende functie het (triparite) sociaal overleg helpen draaien. Deze onderfinanciering is het meest schrijnend zichtbaar bij de bezetting van de arbeids- en sociale inspectiediensten. België is volgens cijfers van het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) dan ook een van de koplopers wat betreft de terugval in de kans dat een bedrijf eens een inspectie krijgt.

In zo'n situatie van onderfinanciering kunnen de nog

relatief machtige Belgische sociale partners binnen een sterk geïnstitutionaliseerd sociaal overleg dan wel algemeen geldende cao's afsluiten, maar als men die niet

kan controleren en afdwingen blijft de effectieve macht ook maar iets vluchtigs.

Referenties

- N. Bouteuca, C. Devos & M. Mus (2013), 'The Future of Belgian Federalism as Seen Through the Eyes of the Social Partners: A Continuing Obstacle to Social Policy Decentralization?' *Regional & Federal Studies* (23:3), 293-309.
- B. Brandl & A. Lehr (2016), 'The strange non-death of employer and business associations: An analysis of their representativeness and activities in Western European countries.' *Economic and Industrial Democracy* (40:4), 932-953.
- C. Crouch (2017), 'Membership density and trade union power.' *Transfer: European Review of Labour and Research* (23:1), 1-15.
- B. Fraussen, J. Beyers & T. Donas (2015), 'The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderism: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils.' *Political Studies* (63:3), 569-588.
- A. Guschanski & Ö. Onaran (2021), 'The decline in the wage share: Falling bargaining power of labour or technological progress? Industry-level evidence from the OECD.' *Socio-Economic Review*. <https://doi.org/10.1093/ser/mwaa031>
- G. Van Gyes, L. Terlinden & S. Vandekerckhove (2017), 'Belgian social dialogue since the crisis: The ups and downs of an organized system of industrial relations.' In: I. Guardiancich & O. Molina (eds.), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, p. 59-81. Genève: ILO.
- G. Van Gyes, D. Van Herreweghe, I. Smits & S. Vandekerckhove (2018), 'Opposites attract? Decentralisation tendencies in the most organised collective bargaining system in Europe. Belgium in the period 2012-2016.' In: S. Leonardi & R. Pedersini (eds.), *Multi-employer bargaining under pressure: Decentralisation trends in five European countries*, p. 67-103. Brussel: ETUI.
- K. Vandaele (2019), 'Belgium: Stability on the surface, mounting tensions beneath.' In: T. Müller, K. Vandaele, & J. Waddington (eds.), *Collective bargaining in Europe: Towards an endgame*, p. 53-76. Brussel: ETUI.
- E. Willems, J. Beyers & F. Heylen (2021), 'Interest Representation in Belgium: Mapping the Size and Diversity of an Interest Group Population in a Multi-layered Neo-corporatist Polity.' *Politics of the Low Countries* (3:1), 32-72.

Maarten Hermans is arbeidssocioloog en kernlid van Denktank Minerva.

Denktank Minerva is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

www.denktankminerva.be
info@denktankminerva.be
[@DenktankMinerva](https://twitter.com/DenktankMinerva)

