

A. Martens, J. Bundervoet & W. Bosmans

*Arbeid, arbeidersbeweging en
verzorgingsmaatschappij*

Qu'est-ce qu'un Gouvernement ?

Un appareil à produire de la sécurité,
rien de plus, rien de moins.

(Economiste belge, 19 novembre 1859 in
B.S. CHLEPNER, Cent ans d'histoire
sociale en Belgique, p. 58).

Inleiding

De verzorgingsstaat is in crisis. En de sociale zekerheid (S.Z.), kern van de verzorgingsstaat en instrument dat de burgers van ellende en armoede moet vrijwaren, geraakt zelf in problemen terwijl het stelsel juist gebouwd is als buffer tegen de economische crisis. Op het moment dat het stelsel daadwerkelijk moet gaan functioneren, dreigt het te worden aangetast.

Voor de diagnose van dit fenomeen worden verschillende feiten en evoluties aangehaald (1) :

- de aanhoudende en toenemende werkloosheid, wat minder inkomsten en meer uitgaven voor de overheid én voor de sociale voorzieningen meebrengt;
- de loonmatiging: verlies van verwachte bijdragen;
- de stijging van het aantal rechthebbenden op een aantal sociale uitkeringen (gepensioneerden, invaliden, werklozen...).

Eens de diagnose gesteld wordt er nogal vlug geconcludeerd: "De S.Z. behoeft geen fundamentele hervorming maar enkel een aantal aanpassingen om ze weer een stevige financiële basis te geven. Het bestaande stelsel is een goede combinatie van verzekering en aanpassing. Dat stelsel moet nu ongehavend door de economische crisis geloodst worden en ondanks de veroudering van België in de bloei van zijn leven gehouden worden" (A.C.V., 1983: 5).

Andere analyses, zoals die van P. Rosanvallon (1983), komen niet zo vlug tot besluiten. Het financieringsprobleem is misschien niet de oorzaak maar (slechts) een symptoom. Het onrechtstreeks loon waaruit de collectieve voorzieningen gefinancierd worden, kan steeds verhoogd worden voor zover het rechtstreeks loon voor individuele consumptie vermindert; dit is ook een kwestie van afsprake. Maar het is juist hieromtrent dat er geen consensus meer bestaat. De crisis van de verzorgingsstaat is dus meer een legitimitiecrisis dan een economische crisis. Historisch werd aan het verzekeringsstelsel, althans zoals het door Beveridge geconcipeerd werd, niet enkel een verzorgingsfunctie maar ook een herverdelingsfunctie gekoppeld. De verzorgingsstaat moest niet enkel de (zwakke) staatsburgers voor bepaalde risico's behoeden. Hij moest ook de ongelijkheden tussen de staatsburgers inperken: "uitroeiing van de ellende en sociale integratie van alle burgers, door middel van een door de overheid systematisch georganiseerd geheel van minimale of proportionele sociale uitkeringen toegekend op basis van recht (eenheid), waarbij alle burgers betrokken zijn (universaliteit) en waarbij herverdeling het noodzakelijk gevolg ofwel het nagestreefd doel is" (Beveridge, 1942 geciteerd in Deleeck, 1977: 308).

Het blijkt nu wel dat sinds de crisis minder de gelijkheidsdrang dan wel de zekerheidsdrang doorweegt. Aan de Staat wordt eerder zekerheid dan rechtvaardigheid gevraagd. Het Matteüseffect wordt minder als een onrecht(vaardigheid) dan wel als een onoverkomelijke wet(matigheid) ervaren. Waarom zouden wij gelijken moeten worden ?

Dan is er nog, naast de economische en de legitimiteitscrisis, een vermindering van de efficiëntie van het systeem. Verschillende factoren hebben daartoe bijgedragen: (a) de ontwikkeling en de verbetering van de S.Z. heeft de gevoeligheid voor de verscheidenheid in situaties verhoogd en laten uitgroeien tot een onoverzichtelijk geheel van reglementeringen; (b) de kwalitatieve verbetering van de collectieve diensten en voorzieningen brengt geen zichtbare kwantitatieve vooruitgang mee; (c) de doorgedreven centralisatie heeft noch de verspillingen noch de bureaucratische onverantwoordelijkheid wezenlijk verminderd.

De "crisis van de verzorgingsstaat" zou dus wel eens diepere gronden kunnen hebben. De sociale verhoudingen die na de eerste en de tweede wereldoorlog op basis van een reeks compromissen en afspraken ontstaan zijn, zouden opnieuw aan belangrijke verschuivingen onderhevig zijn.

De term "verzorgingsstaat" veronderstelt inderdaad een bepaalde verhouding tussen instellingen en/of partijen die op "Staat", "Kapitaal" en "Arbeid" betrekking hebben (2). Sinds de industriële revolutie heeft dit samenspel verschillende evoluties en kenteringen gekend. De huidige crisis wordt vaak gekenmerkt als een crisis van de kapitaalsaccumulatie, van de internationale arbeidsverdeling en als een poging om de daling van de winstvoet ongedaan te maken (Navarro, 1982).

In dit artikel zouden wij voornamelijk onze analyse op de derde component, de arbeid en meer bepaald op de arbeidersbeweging willen toespitsen, dat is:

1. op de rol van de arbeidersbeweging bij het tot stand komen en de eerste ontwikkeling van de verzorgingsstaat;
2. op de impact van de institutionele deelname van de arbeidersbeweging aan de uitbouw, het beheer en de administratie van de verzorgingsstaat op de oriëntatie en de werking van die arbeidersbeweging zelf;
3. op de betekenis van de huidige (economische) crisis voor de relatie tussen arbeidersbeweging en verzorgingsstaat.

§ 1. De bijdrage van de arbeidersbeweging tot ontstaan en eerste ontwikkeling van de verzorgingsmaatschappij

Bij dit bondig historisch overzicht moeten wij met de volgende factoren rekening houden:

1. de domeinen en materies waarvoor de overheid zal tussenkomen (ziekte, invaliditeit, ouderdom...)
2. de wijze waarop dit zal gebeuren (reglementering, subsidie, vrije of verplichte verzekering...)
3. het statuut van de personen die hierbij betrokken worden hetzij om de steun te genieten hetzij om bij te dragen
4. de organisatie, het beheer en de controle van de steunverlening.

Over die verschillende punten valt niet steeds een lineaire ontwikkeling waar te nemen. De verscheidene maatregelen zijn vaak gelegenheidsinitiatieven die naar aanleiding van bepaalde omstandigheden genomen werden, maar die toch weer kaderden in een welbepaalde ideologische context en op bestaande organisaties en structuur voortbouwden. Hiervan geven wij nu een korte beschrijving.

a. Repressieve staatsverzorging

Armen en arbeiders lieten in de 19de eeuw de heersende klasse niet onverschillig. Deze laatste ontwikkelde t.a.v. de eersten een nogal uitgebreid en dubbel verzorgingssysteem: curatief en repressief.

Tijdens de zware voedingscrisis van 1846-47 werden in enkele grootsteden gemeentelijke diensten voor levensonderhoud, coöperatieve restaurants en gemeentelijke bakkerijen en beenhouwerijen opgericht (Bertrand, 1902). Armen konden zich daar brood, vlees, aardappelen en steenkool aanschaffen. In 1847 werden spaarmaatschappijen voor arbeiders opgericht om de wintervoorraad te kunnen aanschaffen.

Naast deze overheidsverzorging ontstonden ook christelijk caritatieve instellingen die voor de zedelijke, de morele en de godsdienstige verheffing van de armen zorgden (Scholl, 1963).

Tenslotte waren er omstreeks 1850 verschillende socialistische doctrines en scholen, adepten van Saint-Simon, Fourier, Owen, K. Marx, e.a., die voor de arbeiders of de armen verschillen-

de programma's voorstelden om de armoede, de honger, de onwetendheid en andere ondeugden uit te roeien.

Maar de grootste zorg van de heersende klasse ging verreweg naar de ordehandhaving. Het staatsapparaat, de wetten en reglementeringen, de burgerwacht, enz... moesten er voor zorgen dat onder geen enkele voorwaarde de armen en/of arbeiders de burgerlijke orde zouden verstoren. Armen en arbeiders waren meteen verdacht en veracht (Neuville, 1976-1977). De staat moest erover waken dat er "sociale vrede en zekerheid" zou heersen, door actieve en passieve repressie.

b. Autonome arbeidersopstelling

Het is ook tegen zulkdanige "verzorgingsstaat" dat de fabrieksarbeiders zich georganiseerd hebben. De eerste arbeiderscoalities hadden namelijk een dubbel doel:

- enerzijds door onderlinge (financiële) solidariteit een inkomen verzekeren aan wie niet meer kan werken, m.a.w. een vervangingsinkomen ingeval van ziekte, ongeval, enz... (3)
- anderzijds het afdwingen van het coalitierecht, het veroveren van een (politieke) mondigheid.

Zonder in details te vervallen, moeten wij toch vaststellen dat in de tweede helft van de 19de eeuw en voornamelijk na de stichting van de B.W.P. (1885) de strijd om de lotsverbetering van de arbeidersklasse voor en door de arbeidersklasse, op verschillende fronten gevoerd werd:

- de mutualiteiten en hulpkassen: waarin, door de onderlinge hulp en spaarzaamheid (mutualisme), het inkomen gewaarborgd wordt;
 - de coöperaties: waarbij het hard verdiend loon niet onmiddellijk naar de handel terugvloeit. De verbruikerscoöperatieven door arbeidersorganisaties opgericht moeten de primaire levenswaren (brood, vlees en andere voedingswaren, kleren, brandstof, geneesmiddelen, e.d.) aan de marktschommelingen onttrekken, zodat de koopkracht gehandhaafd blijft. (4)
- Een deel van de winst werd voor de politieke propaganda van de Belgische Werklieden Partij (B.W.P.) gebruikt. Hierin bestond volgens Anseele de originaliteit van het Belgische coöperativisme: de samenwerking tussen coöperativisme en socialisme;
- de syndicaten die in de produktiesfeer de uitbuiting, de stelselmatige loonverlagingen en de oeverloze patronale macht en willekeur moesten bestrijden;

- de politieke vertegenwoordigers die wetten ter bescherming van de arbeiders moesten afdwingen. Alle krachten werden trouwens achter de banier van het "Algemeen Enkelvoudig Stemrecht" gebundeld. Drie algemene stakingen (1893, 1902 en 1913) werden hiervoor opgezet.

De ruimtelijke samenbundeling van die verschillende organisaties en activiteiten vond plaats in het "Volkshuis". In de schoot van de B.W.P. konden de arbeiders zowel materiële als financiële en politieke "verzorging" verkrijgen. (5)

Interessant is ook vast te stellen dat deze verzorgingsmaatschappij volgens de socialistische doctrine - en zeker voor E. Vandervelde - niet door de staat zou moeten overgenomen of georganiseerd worden. De staat dient afgeschaft te worden, hetgeen in de lijn van zowel een aantal "utopische socialisten" ligt als in de lijn van Marx' wetenschappelijke voorstellingen. "Quoi de moins libre que l'ouvrier de l'Etat? Contre l'Etat, pas de lutte, je ne dis pas possible à faire triompher, mais possible à engager... L'Etat patron c'est l'ouvrier doublement esclave, parce que tenu par le ventre, il est également tenu par le collet. L'atelier fermé se double de la prison ouverte, sans compter que, couvert du côté de la faillite, l'Etat, en cas de revendications ouvrières persistantes, n'a aucune raison économique de céder" (Vandervelde, 1949: LXXV). De staat moet vervangen worden door de arbeiderscoöperatie: "une grande cooperative économique par la socialisation des moyens de production" (Vandervelde, 1949: 170).

Voor de socialisten van voor de eerste wereldoorlog bleek het staatsapparaat niet de gepaste instelling waarvan de arbeiders hun lotsverbetering moesten verwachten.

c. Toch maar de staat: de subsidies en de sociale wetten

Voor 1914 was de staatsfilosofie van de overheid die van de gesubsidieerde vrijheid. Staatslieden en moralisten verkondigden zonder verpozing de noodzaak om bij de arbeiders de voorzorgs- en spaargewoonten te veralgemenen. De maatschappijen voor onderlinge hulp en spaarzaamheid waren hiertoe het geschikte middel. Deze maatschappijen moesten door de Staat dan ook gesteund en aangemoedigd worden. Verschillende wetten (1851, 1862, 1894, 1898, 1900) voorzagen voor de mutualiteiten en hulpkassen - die van overheidswege erkend werden - verschillende beperkte voordelen: fiscale voordelen, premies, diploma's, driejaarlijkse wedstrijden voor goede

boekhouding, decoraties voor promotoren en beheerders van mutualiteiten.

Maatschappijen die de aangesloten leden in geval van ziekte, invaliditeit en ouderdom (lijfrentekassen) steunden, konden erkend worden. Met de jaren werd van de principes van de volledige vrije aansluiting, promotie en aanmoediging van voorzorg en spaarzaamheid zeker niet afgeweken, maar de erkenningsvoorwaarden en de subsidies en andere financiële tussenkomsten werden verruimd en verhoogd.

De ondersteuning en subsidiëring van het vrije initiatief heeft het mutualisme zeker niet afgeremd.

Tabel 1. Aantal maatschappijen, hulpkassen e.d. voor 1914

<u>Jaar</u>	<u>Maatschappijen</u>	<u>Aantal</u>	<u>Leden</u>
1851	129		68.000
1886	220 (erkende)		32.000
	445 (niet-erkende)		64.000
1914	4000 (ziekteverzekering)		500.000
	200 (invaliditeit)		300.000
	2500 (ouderdom)		420.000

Bron: B.S. CHLEPNER, Cent ans d'histoire sociale en Belgique, 1972, p. 132-135.

In 1914 had het systeem van gesubsidieerde vrijheid duidelijk zijn grenzen bereikt:

1. een hoog aantal maatschappijen (soms met slechts enkele tientallen leden), hadden een zwakke financiële basis, en waren niet in staat om een ernstige berekening en verdeling van de risico's te maken. Hierbij moeten wij er aan herinneren dat de katholieke regeringen (1884-1914) deze menigvuldigheid van maatschappijen zeker niet tegenwerkten gezien zij tegenstanders waren van de centralisatie en om hun politieke vrienden te steunen.
2. een gebrekkig beleid (geen mathematische reserves); met de veroudering van de leden werd geen rekening gehouden.
3. de ontoereikendheid van het systeem van gesubsidieerde vrijheid t.a.v. de slechtst betaalde arbeiders of van degenen die weinig vooruitziend waren.

4. een groot ongenoegen bij de socialisten tegen de onrechtvaardigheid en de onredelijkheid van het systeem. Zij vonden dat ook de werkgevers aan de financiële lasten van de verzekeringen dienden bij te dragen, voornamelijk inzake arbeidsongevallen.

Twee belangrijke hervormingen werden dus geëist: de verplichte verzekering voor alle werknemers en de financiering door de werkgevers van de verzekeringskosten. Het is pas na de eerste wereldoorlog dat deze hervormingen worden doorgevoerd. Het systeem van gesubsidieerde vrijheid wordt definitief de rug toegekeerd. Aan de arbeidersbeweging wordt meteen ook een andere rol toebedeeld. Met de regering en de werkgevers zal de arbeidersbeweging dit verzekeringssysteem mede tot stand brengen, organiseren en beheren.

De doorbraak van het syndicalisme wordt o.m. geconcretiseerd in de wetten van 24 mei 1921 (erkenning van het stakingsrecht en bescherming van de vrijheid van vereniging).

Van nu af gaat de overheid van haar kant meer en meer de vakbeweging erkennen als geldige gesprekspartner: vertegenwoordigers van de vakorganisaties worden, als dusdanig, opgenomen in allerhande adviescommissies, zij worden aangesteld tot beheerders van de organismen van sociale zekerheid (Nationale Compensatiekas en Commissie der Gezinsvergoedingen, Nationaal Crisisfonds, Nationale Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkloosheid, Nationale Kas voor Arbeiders- en Bediendenpensioenen).

Zij krijgen wettelijke opdrachten bij de toepassing van sommige sociale wetten, zoals betreffende de arbeidsduur en de vakantie. In 1936 gaat de regering zelfs nog verder: in het raam van de Nationale Arbeidsconferentie sluit zij akkoorden af met de vakbonden, samen met de werkgevers en vraagt zij aan het parlement die akkoorden goed te keuren (De Broeck, 1963: 165-166).

De gedachte van verplichte verzekering i.p.v. het principe van de gesubsidieerde vrijheid, breekt door o.m. voor de pensioenregeling (1924) en de kinderbijslagen (1930).

Die tussenoorlogse periode kent evenwel belangrijke stakingen - zowel defensieve en quasi-revolutionaire (1932-34) als meer offensieve (1936) - die het afdwingen van nieuwe rechten i.v.m. arbeidsduurverminderingen en loonsverhogingen mogelijk maakten (40-uren week, jaarlijks verlof, loonaanpassingen).

Eens te meer is het om onlusten te voorkomen dat de Staat en de bedrijfsleiders tot enkele toegevingen bereid zijn. Maar anderzijds wordt van de crisis en de hoge werkloosheid gebruik gemaakt om de arbeiders en hun beweging aan strengere controles te onderwerpen. Als de Staat om grotere zorg verzocht wordt, moeten de begunstigden ook beter gecontroleerd worden. De afbraak van de autonome arbeidersverworvenheden is er het gevolg van. Dit zien wij op duidelijke wijze in de langzaam meer uitgebreide werkloosheidsreglementering: controle van de staat van behoeftigheid, de wachttijd, de betaling van de bijdragen, de werkwillegheid. (6) De werkloosheidskassen zelf verliezen een groot deel van hun autonomie en worden herleid tot uitbetalingsorganismen.

Verlies van autonomie en hogere controle is de tol die de arbeidersbeweging alvast moet betalen voor het bekomen van een zekere welvaart enerzijds en van een grotere inspraak en zeggingsmacht anderzijds. Inderdaad, na 1935 aanvaardt de wetgever de tussenkomst van de arbeidersbeweging niet alleen bij de voorbereiding van de sociale rechtsvoorschriften; ze laat ook toe dat de reglementen door overlegorganen ontworpen, rechtsgeldig worden. Door de beslissing van de Paritaire Commissies kunnen ontworpen reglementen bij K.B. bekrachtigd worden en alzo voor al de werkgevers en al de werknemers van een bedrijfstak van toepassing worden.

d. De welvaartsmaatschappij of de doeleinden van Lenin met die van Roosevelt verbonden

Om uit de crisis te geraken stelde H. de Man op kerstdag 1933 het "Plan van de Arbeid" voor. Een jaar later hield hij in de Sorbonne te Parijs voor de "Nouvelle Ecole de la Paix" een conferentie over Socialisme en Planisme. Daar stelde hij dat door toepassing van het planisme, socialisme én welstand terzelfdertijd zouden kunnen verwezenlijkt worden. "Het gaat hier dus, terzelfdertijd, om een revolutionaire hervorming (in de diepste betekenis van het woord) van de bouw der maatschappij, en om een betere economische conjunctuur. Hier staan wij niet voor het socialisme dat uit de ellende wordt geboren, maar voor een socialisme dat zich verwezenlijkt terzelfdertijd als een zo geleidelijk en zo bestendig mogelijk verhoogde welstand. En wellicht zou men deze dynamische eenheid van de structuurhervorming met de verbetering van de conjunctuur niet beter kunnen symboliseren dan door te zeggen dat zij de doeleinden van Lenin innig verbindt met die van Roosevelt" (Frantzen, 1975: 324).

Werd de planstaat - zoals door H. de Man geconcipieerd - niet gerealiseerd, toch werden bepaalde overheidsmaatregelen getroffen om binnen de nationale grenzen een globale welvaart, op volledige werkgelegenheid gebaseerd, te bereiken.

Na de tweede wereldoorlog wordt het systeem vervolledigd met de verplichte verzekering voor de werknemers tegen de werkloosheid, de kinderbijslag en de jaarlijkse vakanties. De uitvoerende macht enerzijds, de werkgevers- en werknemersorganisaties anderzijds zijn de actoren van deze ontwikkeling.

Hiermede wordt een nieuw hoofdstuk in de sociale geschiedenis van België ingeleid. Het verzekeringsperspectief wordt gehandhaafd. Wel wordt de sociale zekerheid (algemeen) verplicht en financieel gespijsd door de Staat, de werkgevers en de werknemers. Ze wordt niet als een belasting beschouwd en het zijn geen staats- of overheidsadministraties die het sociale verzekeringsstelsel gaan organiseren en beheren. Aan de sociale organisaties worden deze materies en bevoegdheden niet onttrokken. Aan de "mutualistische gedachte" wordt geen afbreuk gedaan.

Of dit systeem een effectieve nationale solidariteit en herverdeling bevordert heeft, werd reeds door verschillende studies van H. Deleeck en medewerkers belicht.

De gevolgen op de ontwikkeling van de arbeidersbeweging als beweging, worden nu verder toegelicht.

§ 2. Impact van de ontwikkelingen in de verzorgingsstaat op de arbeidersbeweging zelf

In de voorgaande paragraaf werd toegelicht hoe de arbeidersorganisaties hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van de sociale wetgeving en van de verzorgingsstaat. Nadat met behulp van de arbeiderscoöperaties gepoogd werd een verzorgingsmaatschappij-tegen-de-staat-in tot stand te brengen, worden uiteindelijk (met de doorbraak van het syndicalisme, het parlementarisme op basis van algemeen stemrecht en de politieke massapartijen) de sociale wetgeving en de sociale zekerheid via de staat tot stand gebracht. Gelijktijdig komt de overheid ertoe de georganiseerde arbeidersbeweging in de diverse do-

meinen van de sociale zekerheid als geldige gesprekspartner te aanvaarden. Hier is dan sprake van de 'integratie' van de georganiseerde arbeidersklasse in de staat, die tegelijk ook verzorgingsstaat wordt.

In deze paragraaf zullen wij de aandacht richten op de transformaties die de arbeidersbeweging ondergaat naarmate zij een medespeler wordt in de mechanismen van de verzorgingsstaat.

Volgens sommigen lijkt het wel of de historische energie van de arbeidersbeweging zich uitgeput heeft in de (mede)realisatie van de verzorgingsstaat. Zo stelt bv. A. Touraine dat "le mouvement ouvrier ne sera pas le mouvement social central et spécifique des sociétés post-industrielles ... Comment ne pas reconnaître aujourd'hui que le mouvement ouvrier, et en particulier le syndicalisme, dont l'importance dans l'organisation sociale et dans les mécanismes de décision publics et privés ne cesse et ne cessera de croître pendant longtemps encore, n'est plus porteur des contestations fondamentales, malgré le maintien de certains foyers actifs de 'fondamentalisme' ouvrier ?" (Touraine, 1976: 33-34).

Bepalend voor een diagnose zoals deze van Touraine is uiteraard: wat men in een gegeven maatschappij en in een bepaalde periode als centrale problematiek(en) of als "contestations fondamentales" beschouwt. Maar ook bij diegenen die de kapitalistische produktie- en reproductieverhoudingen als het centraal dynamiserend gegeven van de huidige maatschappij aanzien, rijst niet zelden enige twijfel over de revolutionaire kracht van een met de verzorgingsstaat als het ware 'versmolten' arbeidersbeweging. Althans nu men schijnbaar tegen de grenzen van die verzorgingsstaat zelf is aangestoten. In het beste geval is er sprake van een (fundamentele) spanningsverhouding tussen integratie in en aantasting van de genoemde kapitalistische verhoudingen, zoals die o.m. door de staatsapparaten vermiddeld worden. Die spanningsverhouding zou zich ook binnen de arbeidersorganisaties manifesteren en daar zelfs de (bepalende?) dynamische factor vormen.

In die zin stelt J. Hirsch (1976), die de vakorganisaties evenals de reformistische arbeiderspartijen typeert als "massen-integrative Apparate": "Der grundlegende Widerspruch, der in den massenintegrativen Apparaten strukturell zum Ausdruck kommt, besteht darin, dass sie ihre Integrations- und Neutralisierungsfunktion nur dann erfüllen können, wenn sie ihre Massenbasis bewahren. Dies heisst wiederum, dass sie sich gegenüber den manifesten Interessen der Massen nicht grund-

sätzlich abschotten können. Damit aber verlagert sich der Klassenkampf in einer mehr oder minder verstellten und verschleierten Form auch in diese Apparate hinein..." (Esser, 1982: 239 e.v.).

Wat zich binnen de organisaties of 'apparaten' van de arbeidersbeweging afspeelt (type van besluitvorming, type van verhoudingen tussen top en basis, selectie van militanten en functionarissen, enz.) zal hier verduidelijkt moeten worden op grond van de verhouding van deze apparaten tot het relatief autonome 'paritaire overlegsysteem' en tot de reproductieve staatsapparaten van de zgn. verzorgingsstaat. Ofschoon de hedendaagse arbeidersbeweging (zoals bv. de socialistische en de christelijke arbeidersbeweging in België) zich beroemt op diverse 'takken' of deelorganisaties (politieke partij, vakorganisatie, mutualiteit, coöperatieve of 'economische werken' zoals volksspaarkas, verzekeringsmaatschappij, bureau voor sociaal toerisme, enz.), zullen wij in deze bijdrage onze aandacht in hoofdzaak beperken tot de vakorganisatie.

a. Het naoorlogs syndicalisme en de machtsconsolidatie

Na W.O. II is in België geleidelijk een overleg- en concertatiesysteem tot stand gekomen dat, achteraf bezien, als essentiële kenmerken vertoonde: 1) de uitbouw van overleg-, bemiddelings- en verzoeningsprocedures in onderneming en bedrijfstak en op nationaal economisch niveau; 2) de verzelfstandiging in dit kader van de regelende, en zelfs beherende, bevoegdheid van de beide 'sociale partners' voornamelijk inzake de zogenaamde 'sociale' materies, d.i. loon- en arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid; 3) het toenemend betrokken worden van diezelfde sociale partners in een tri- of multipartiet concertatiesysteem, dat de uitbreiding van de overheidsinterventie in het globale sociaal-economisch leven begeleidde.

Vanuit de ervaringen van de grote economische crisis en van de wereldoorlog werd geleidelijk de weg ingeslagen naar de overlegeconomie. Het ontwerp van Pact voor Sociale Solidariteit in 1944 was daarvoor symptomatisch. Tot het begin van de jaren '60 waren stakingen en sociale conflicten evenwel niet uit de lucht. Men mag aannemen dat de installatie van een fijnmazig net van overlegorganen en de gelijktijdige uitbouw van een stelsel van maatschappelijke zekerheid aan de bekommernis beantwoordde om het onberekenbare arbeidsconflict onder controle te brengen. Deze beheersing van het arbeidsconflict was een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van

de kapitaalsaccumulatie in de naoorlogse fase, die immers gekenmerkt is door de concentratie en centralisatie van de economische macht, de internationalisering van het proces van kapitaalvorming en de rationalisering van organisatie en beleidsvorming van de grote concerns ten gevolge van de eisen van kapitaalsontwikkeling (Teulings, 1973: 1-12).

De steeds meer gecentraliseerde en intern sterker gestructureerde vakorganisaties zijn, ondanks hun vaak revolutionair aandoende doctrinaire aanvallen op het politiek economisch systeem, een belangrijke coöperatieve medespeler geworden in deze overlegeconomie. Zij worden 'sociale partner', en de termen zijn hier niet zonder betekenis: partner, d.i. erkende onderhandelaar, bemiddelaar en medebeheerder inzake zogeheten 'sociale' materies. Het onderscheid tussen sociale en economische aangelegenheden is inderdaad duidelijk in de overlegstructuur gebakken, zoals blijkt uit de zeer verschillende formele en feitelijke betrokkenheid van de werknemers- en vakbondsvertegenwoordigers in de sociale overlegorganen, enerzijds, en de economische en financiële overleg- en concertatieorganen, anderzijds. In laatstgenoemde organen is slechts een zeer beperkte beïnvloeding door vakbonden en vanuit het overlegsysteem mogelijk, terwijl in de sociale overleg- en beheersorganen (loon- en arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid) de pariteit van de sociale partners grotendeels geëerbiedigd wordt en er, via collectieve arbeidsovereenkomsten, zelfs door K.B. bekrachtigd en veralgemeend, reële en autonome bevoegdheden worden uitgeoefend (Werkgroep Economische Democratie, 1971: 397-411; Van Ouirive, 1973: 41-67).

Men kan dus spreken van een verzelfstandiging van het paritair overleg, gesteund op de scheiding van sociale en economische beslissingsdomeinen, een scheiding die in verband dient gebracht met de traditionele scheiding tussen het economische en het politieke in de burgerlijke staat. Naarmate het sectorieel en interprofessioneel (sociaal) overleg zich verder ontwikkelde om tenslotte uit te monden in de zgn. sociale programmatieakkoorden (vanaf 1960), kwamen een aantal constanten op de voorgrond die verwijzen naar een bepaalde consolidering van de machtsverhoudingen rond het arbeidsconflict. Wij hebben in dit verband gewaagd van de geleidelijke totstandkoming en de progressieve bevestiging van een basiscompromis, dat doorheen de opeenvolgende crisis- en overlegfasen de termen bepaalde waarin de werknemersbelangen konden aan bod gebracht worden (Bundervoet, 1974: 303-320).

Dit basiscompromis heeft dus niet enkel betrekking op de vormen en procedures van de conflictregeling, maar ook op de inhoud van de voor overleg toegankelijke arbeidsproblemen of probleemaspecten. Het levert voor de vakbonden essentieel de waarborg op dat loonsverhoging en inkomensverzekering mogelijk is in de mate dat hierdoor zo weinig mogelijk geraakt wordt aan de structuur van de arbeidsorganisatie zoals die vanuit kapitaals- en ondernemersbelang geconcipeerd wordt. Tegenover de waarborg op het 'sociale' vlak staat dus dat elke actie met betrekking tot andere arbeidsproblemen in verzoenende en bemiddelende termen tussen werkgeversfederaties en vakorganisaties dient aangepakt te worden. Verzoening betekent in vele gevallen het zoeken van financiële compensatie, of het 'verlonen' van het probleem. Alle problemen die niet verloonbaar blijken worden onder de naam 'economische' problemen tot het uitsluitend gezagsdomein van de werkgever gerekend. In ruil voor de toegekende en nog toe te kennen 'sociale' vooruitgang verbinden de vakbonden er zich toe bij te dragen tot de pacificatie van het arbeidersprotest, tot de eerbiediging van het gezag van de ondernemers en tot de arbeidsproductiviteit.

De termen van dit basiscompromis vindt men reeds in embryo aanwezig in het genoemde ontwerpakkoord van Sociale Solidariteit; zij staan uitdrukkelijker nog vermeld in de Gemeenschappelijke Verklaring over de Productiviteit (1954), in het eerste Interprofessioneel Programmatieakkoord (1960) en in de meeste daaropvolgende sectoriële programmatieakkoorden, en in de C.A.O. over de Syndicale Delegatie van 1971. (7)

De periode van de 60-er jaren kan beschouwd worden als deze van de maximale ontplooiing van de mogelijkheden die in dit basiscompromis besloten lagen, althans voor de vakorganisaties en op het vlak van de materiële voordelen die zij voor brede groepen van loon- en weddetrekkenden maar ook van niet-actieven wisten te verwerven. In deze periode bereikte het pacifische overlegsindicalisme zijn hoogtepunt: de aantallen stakingen, stakers en stakingsdagen werden tot een historisch minimum herleid (Degee, 1980; Van de Kerckhove, 1974; Brepoels, 1977 en 1981). Ondanks de niet onaanzienlijke vooruitgang van de algemene sociale voorzieningen in het kader van de diverse stelsels van maatschappelijke zekerheid werden via de sociale programmatieakkoorden nog bijkomende voordelen verworven in het kader van sectoriële Fondsen voor Bestaanszekerheid en voordelen voor gesyndiceerden. De gespannen arbeidsmarkt ten gevolge van een sterk groeiende economie was aan dit alles uiteraard niet vreemd.

Maar voor ondernemers en kapitaalgroepen was in diezelfde periode de crisis reeds ingeluid. De stijging van directe en indirecte loonkosten vormde een bedreiging voor de winsten en de kapitaalsaccumulatie, die bij de toenemende internationale concurrentie nu juist op een steeds hoger niveau werden gesteld. Er wordt dan ook reeds op intensieve wijze gestreefd naar arbeidsbesparing door technologische omschakeling en door vormen van kapitaalsmobiliteit (naar goedkopere loonstreken en -landen). In de bloeiperiode van de overlegeconomie lag m.a.w. de crisis reeds besloten.

Inmiddels bleef de rol van de vakbonden niet beperkt tot deze van een partij in een min of meer autonoom paritair onderhandelings- en bemiddelingssysteem. In het raam van de ruimere arbeidersbeweging met haar diverse vertakkingen in de beheersdomeinen van de maatschappelijke zekerheid, de gezondheidszorg, het spaarwezen, de sociale woningbouw, het sociaal toerisme, enz. nemen zij deel aan een soort van para-politiek besluitvormingssysteem dat zich geleidelijk rond een Keynesiaans overheidsbeleid heeft opgebouwd. Para-politiek kan dit beleidssysteem genoemd worden in de mate dat het zich in zijn belangrijke beslissingsmomenten afspeelt buiten de in de burgerlijke staat erkende besluitvormingsorganen (parlement, politieke partij, regering) of althans de traditioneel (en constitutioneel) voorziene verhoudingen tussen deze organen op de helling plaatst (de 'crisis' van het parlement, de 'technocratie' van de regering). Men heeft inderdaad de indruk dat hetgeen zich ontwikkelde als het sociaal-economisch overheidsbeleid, met zijn verhandeling van steeds omvangrijker financiële middelen, menig kenmerk heeft overgenomen van de op een scheiding van politiek en economie gestoelde pre-keynesiaanse staatsopvatting: de autonomie van de economische besluitvorming waarbij ondernemers en kapitaalgroepen baat vinden, wordt ten dele weerspiegeld in de relatieve autonomie van de semi-private administratieve en beheersorganen in de sociaal-economische sector, waarop diverse zogeheten belangen- en drukkingsgroepen hun macht wisten te vestigen: ziekenfondsen, volksspaarkassen, diensten voor uitbetaling van werkloosheidsvergoedingen en kinderbijslagen, maatschappijen voor sociale woningbouw, enz.

De staat en de staatsapparaten verschijnen hier slechts in beperkte mate als autonoom: zij zijn veeleer de arena waarin de belangengroepen opereren, in de eerste plaats de werkgevers- en werknemersorganisaties en hun aanverwante diensten, administraties en ambtenaren. De sociaal-economische overheidssector wordt dan ook in zijn oriëntatie in niet geringe mate

beïnvloed door de conjunctuur van de feitelijke machtsverhoudingen tussen die belangengroepen.

Maar de vraag die ons hier bezig houdt is veeleer: hoe zijn de vakorganisaties in hun ontwikkeling beïnvloed geworden door hun nauwe betrokkenheid, als rechtstreekse of onrechtstreekse medebeheerder en administrator, in een breed vertakt stelsel van sociale voorzieningen? Hoe zijn zij beïnvloed geworden door de jarenlange praktijk van een overlegeconomie en de machtsconsolidatie die daaraan ten grondslag ligt? Een antwoord op deze vragen zou enig licht kunnen werpen op de positie van de vakbonden in de huidige crisistijd.

b. Ontwikkeling van het vakbondsapparaat

In verschillende bijdragen in de loop van de laatste tien jaren hadden wij de gelegenheid de structurele en organisatorische ontwikkelingen binnen de Belgische vakbeweging te beschrijven. Aspecten als de centralisering van de besluitvorming, verdeskundiging, relatie tussen militanten en bezoldigde medewerkers, groeiend belang van de individuele dienstverlening en cliëntelisme... werden daarbij in verband gebracht met de hierboven geschetste tendenties van het overlegsyndicalisme (Bundervoet, 1971a: 412-420; 1971b: 71-83; 1973; 1974: 303-320; 1977: 634-644). Deze tendenties hebben de doelstellingen, het programma, de organisatiestructuur en de interne besluitvorming in niet geringe mate beïnvloed. In het kader van ons betoog achten wij o.m. twee ontwikkelingslijnen van bijzonder belang: 1) centralisering en conflictbeheersing; 2) de groeiende impact van het beheer van sociale voorzieningen en van de individuele dienstverlening.

Er is vooreerst een verband vast te stellen tussen de centraliseringstendensen in het vakbondsapparaat en de accentverschuiving naar een conflictbeheersende strategie.

Het proces van fusie van plaatselijke/gewestelijke en professionele/sectoriële vakbonden tot een interprofessioneel nationaal vakverbond en de centralisering van de beslissingsstructuur in de grote beroeps- of bedrijfscentrales en in het vakverbond zijn in de Belgische vakorganisaties reeds grotendeels voor W.O. II voltrokken. Dit is meer uitgesproken het geval in het A.C.V. dan in het A.B.V.V. Niettemin behielden de samenstellende bonden nog een relatief grote autonomie, die echter in de naoorlogse periode gaandeweg ingeperkt wordt.

In de periode van de sociale programmaticoakkoorden verschuift het zwaartepunt van de onderhandelingen en de interne besluitvorming naar de toporganen van de beroepscentrales en van het interprofessioneel vakverbond. Er worden weliswaar nog akkoorden bedongen op ondernemings- en gewestelijk niveau, maar in een meerderheid van gevallen gaat het hier ofwel om het vastleggen van de toepassingsmodaliteiten van op hoger niveau afgesloten overeenkomsten, ofwel om de regeling van particuliere, afwijkende situaties die in nationale akkoorden moeilijk kunnen voorzien worden, ofwel om 'inhaal-akkoorden' daar waar de werkgever zich niet door de nationale conventies gebonden acht. Slechts in een minderheid van bedrijfstakken worden nog hoofdzakelijk gewestelijke of ondernemingsakkoorden afgesloten, maar ook dan is de invloed van de nationale overleg- en bemiddelingsinstanties tamelijk groot, met name wegens de praktijk van het zgn. 'pattern bargaining'. (8)

Sociale programmaticoakkoorden zijn gekenmerkt door de betrekkelijk lange duur waarvoor zij ingaan, door het globaliseren van de conflictstof, door de binding van de hoogte van de toegekende sociale voordelen aan bepaalde economische criteria (o.m. produktiviteitsgroei) en door de uitbreiding en de versterking van bindings- en sanctioneringsmiddelen (algemeen verbindendverklaring bij K.B., voordelen aan gesyndiceerden gekoppeld aan de eerbiediging van 'sociale vredesclausules'). Aldus hebben zij niet alleen een conflictregelende maar vooral een conflictbeheersende of -afremmende functie. Mede door het versterken van de verzoenings- en bemiddelingsopdracht van de Paritaire Comitees neemt de voogdij van de nationale overleginstanties over de andere (lagere) overlegniveaus toe.

In deze omstandigheden grijpt in de besluitvormingsstructuur van de vakbonden een dubbele verschuiving plaats: 1) in de besturen en beleidsorganen op elk niveau verwerft het kader van de bezoldigde secretarissen en vakbondsleiders een dominerende positie in termen van feitelijke beslissingsmacht, strategische en tactische kennis en deskundigheid; 2) de syndicale werking in de ondernemingen en de gewesten wordt in grotere mate gestroomlijnd vanuit de nationale beleidsinstanties.

De aanzienlijke uitbreiding van de onderhandelings- en bemiddelingsbevoegdheden aan de top van de beroepscentrales en van het vakverbond werd opgevangen door een uitbreiding van diverse stafdiensten (studie- en vormingsdiensten, veelal bemand door universitair geschoolde specialisten) die nagenoeg uitsluitend in opdracht werken van de nationale bestuurders.

In het kader van de bezoldigde medewerkers tekent zich een hiërarchische personeelsstructuur af, de neerwaartse communicatie wordt belangrijker dan de opwaartse. Formeel gezien hebben de militanten via de statutair voorziene getrapte vertegenwoordiging in de verschillende besturen inspraak in de formulering van de eisenprogramma's en van de syndicale beleidslijnen, maar de facto moeten zij het initiatief veelal overlaten aan de 'inner circle' van de topleiding en de haar omringende deskundigen, die overigens beter op de hoogte zijn van de overlegmateries en de overlegcontext op nationaal niveau. Naast de 'vertechnisering' of verdeskundiging van het onderhandelingsgebeuren moet hier trouwens nog gewezen worden op de praktijk van de cumulering van mandaten in talrijke overleg- en concertatieorganen door een beperkt aantal vakbondsleiders, en op het belangrijk aandeel van de informele besprekingen en informatieuitwisseling tussen de toponderhandelaars van de verschillende partijen die elkaar nagenoeg dagelijks in een of andere commissie of overlegorgaan ontmoeten.

Zo krijgt de centralisering van de besluitvorming in de vakbonden haar beslag. Deze gecentraliseerde besluitvormingsstructuur blijkt in een periode van economische expansie een efficiënt instrument te zijn voor het verwerven en het veralgemenen van materiële voordelen voor de aangesloten werknemers. Daar moet onmiddellijk bij vermeld worden dat het gaat om rechten en voordelen in zover die met de termen van het sociaal-economisch basiscompromis in overeenstemming zijn. Zoals wij reeds vastgesteld hebben houdt dit compromis een restrictieve definitie van de arbeidsproblematiek en van de arbeidersbelangen in: economische democratisering en andere kwalitatieve aspecten van de arbeidssituatie horen daar bv. niet in thuis. Dit neemt niet weg dat dergelijke probleemaspecten zelfs in de periode van de zestiger jaren steeds in de arbeidsconflicten binnen de ondernemingen aanwezig waren. Binnen een gecentraliseerde vakbondsstructuur, met kennelijke verzwakking van de opwaartse communicatiestromen, komen deze probleemaspecten echter minder aan bod: zij passen niet in de pragmatische strategie van de materiële lotsverbetering. Deze strategie laat hoogstens ruimte tot het individualiseren van structurele arbeidsproblemen en tot het verlonen van kwalitatieve probleemaspecten.

De ondernemingsmilitanten en de militantenkernen in de ondernemingen lijden in deze periode dan ook aan functieverlies. In verschillende onderzoeken over vakbondsmilitanten werd vastgesteld dat zij onder het regime van de sociale programma-tieakkoorden geleidelijk een meer bemiddelende en verzoenende

rol gaan spelen naar aanleiding van conflictsituaties die zich op de werkplek voordoen. De duidelijke en zingevende articulatie van het arbeidersprotest moet de plaats ruimen voor de bereidwillige compromisvorming in functie van algemener belangen (zoals die bepaald worden in de nationale, sectoriële en interprofessionele akkoorden). Aan deze algemene belangen wordt op hoger syndicaal beleidsniveau in naam van de algemene werknemerssolidariteit een inhoud gegeven die echter niet altijd meer aansluit bij de directe conflictstof die zich in de afzonderlijke ondernemingen en gewesten aandient. Dat de verbinding van de onvermijdelijke corporatistische eisen van de talrijke werknemerscategorieën met meer algemene en ook structurele eisen en hervormingsstrategieën thans minder binnen de mogelijkheden ligt, heeft gevolgen voor het vormen van strijdbaar ondernemingsyndicalisme, dat doorgaans op deze verbinding steunt.

De globaliserende sectoriële programmatieakkoorden hebben aldus een demobilisatie-effect uitgeoefend op de vakbondsactie en het vakbondsoptreden in de ondernemingen: de algemene conflictstof waarrond collectieve bewustmaking kan gebeuren wordt voorbehouden voor of 'opgespaard' tot de datum van de hernieuwing van het nationaal akkoord. Ook met protestmiddelen zoals staking of forse looneis wordt zuinig omgesprongen, al was het maar omdat de sociale vredesclausules, voorzien in de nationale akkoorden, daartoe nopen. Vakbondsafgevaardigden en vakbondssecretarissen treden in de eerste plaats op als bewakers van op hoger niveau afgesloten akkoorden, maar in de fase van de overlegeconomie is daaraan wezenlijk verbonden: het bewaken van het arbeidersprotest, een duidelijke pacificatieopdracht.

Zolang de sociale programmatieakkoorden voor een meerderheid van de werknemers in elke bedrijfstak een regelmatige 'sociale' vooruitgang bewerken, blijkt het systeem te kunnen standhouden. Maar reeds naar het einde van de zestiger jaren komt de té grote rigiditeit ervan tot uiting. De heropleving van een brede stakingsbeweging, gekenmerkt door een ongewoon aantal wilde en spontane stakingen, toont meteen aan dat, zoals te verwachten viel, in de eerste plaats de basis van het gecentraliseerde vakbondsapparaat, met name de ondernemingsvakbonden, onder druk komt te staan.

Een aspect van de ontwikkeling van het vakbondsapparaat dat een bijzondere vermelding verdient is de toename van de cliëntelistische verhouding tot de leden. Het ledental van de vakbonden is tijdens de periode van de overlegeconomie sterk toe-

genomen, maar tegelijk is het vakbondslidmaatschap voor velen herleid tot een louter instrumentele aangelegenheid. Bij de meeste leden leeft immers het beeld van de vakbond als bureau voor sociale en juridische bijstand, zoniet als verzekeringsmaatschappij die bijdraagt tot de beveiliging van de individuele beroepsloopbaan. Het geëngageerde lidmaatschap van een minderheid dreigt aldus overstemd te worden door de op persoonlijk voordeel beluste, berekenende en eisen stellende cliënthouding van de massa der aangeslotenen.

Tegelijk hebben wij naar aanleiding van vroeger en recent (niet gepubliceerd) onderzoek kunnen vaststellen dat niet alleen de technische en administratieve medewerkers (in arbeidsjuridische diensten, in diensten voor de uitbetaling van werkloosheidsvergoedingen), maar ook de meeste vakbondssecretarissen en de zgn. 'propagandisten' het leeuwendeel van hun ambtstijd aan persoonlijke dienstverlening besteden (9). Bij velen in het bezoldigd middenkader is de neiging aanwezig om arbeidsproblemen te individualiseren. De taakopvatting is dienovereenkomstig vooral op het technisch-juridische en op adaptief 'social work' gericht. Voor kritische structuuranalyse, die de relativiteit en het vaak al te voorlopig of gebrekkig karakter van bepaalde regelingen blootlegt, wordt heel wat minder bereidheid en deskundigheid aan de dag gelegd.

Tenslotte nemen de vakbondsleiders deel aan het beheer van de verschillende fondsen en stelsels van sociale voorzieningen. Zij bevinden zich daar op hetzelfde terrein als hun zusterorganisaties, de ziekenfondsen. Met deze en nog andere takken van de arbeidersbeweging vormen de vakbonden een veelzijdig, breedvertakt en lokaal goed ingeplant dienstenapparaat, dat aan de individuele leden en hun gezinnen nagenoeg het gehele gamma van de sociale rechten en voordelen namens de staat kan aanbieden.

Hiermee zijn wij beland bij het fenomeen van de privatisering van de publieke diensten via de typisch Belgische zuilenstructuur en de specifieke wijze waarop het politiek bestel alhier functioneert. L. Huyse heeft er op gewezen hoe de verhouding tussen de staat en zijn burgers vermiddeld wordt door een systeem van patronage dat baat vindt bij cliëntelistische verhoudingen en dat een feitelijke machtsbasis vormt voor de zuilenorganisaties. Anderzijds verhindert dat systeem een professionalisering van de politieke besluitvorming en van het publieke dienstbetoon. Het blijkt ook in staat sociale bewegingen rond nieuwe maatschappelijke problemen vroegtijdig in te kapselen en enige beduidende politieke vernieuwing tegen te gaan (Huyse, 1970; 1974: 222-229; 1979: 2-24; 1980).

Het lijkt geen twijfel dat ook de georganiseerde arbeidersbeweging (voornamelijk in Vlaanderen) een prominente plaats inneemt in dit patronagesysteem. De te verdelen politieke goederen en sociale voordelen waren in de periode van de overlegeconomie niet min. De recente industrialisering in Vlaanderen en de ontwikkeling van de zgn. tertiaire sector hebben de landelijk breed uitgebouwde takken van de arbeidersbeweging een steeds omvangrijker cliënteel van werknemers opgeleverd. Naast de traditionele industriearbeiders worden grote groepen van bedienden, ambtenaren en zelfs kaderpersoneel en middenstanders aangetrokken. De handarbeiderssignatuur is dan ook vooral in het dienstverleningsapparaat van de diverse takken (ziekenfondsen, spaarkassen, verzekeringsmaatschappijen, economische coöperatieven, diensten voor sociale woningbouw, sociaal toerisme) sterk vervaagd.

Het medebeheer van de vakbonden in de sector van de sociale voorzieningen en hun feitelijke gebondenheid aan het basiscompromis dat eraan ten grondslag ligt, kunnen mee helpen verklaren waarom de meer hervormingsgerichte programmapunten (zoals een rechtvaardiger herschikking van de inkomenspositie van de verschillende werknemerscategorieën, controle op de holdings en de industriële concerns, economische democratisering) in de periode van de overlegeconomie noch een concreet-syndicale noch een politieke expressie hebben gevonden.

Samenvattend kan gesteld worden dat de arbeidersbeweging, en meer bepaald ook de vakbeweging, zich in de naoorlogse periode heeft ontpopt als een reusachtige en breedvertakte dienstverleningsorganisatie. In Vlaanderen hebben de twee grote arbeidersbewegingen maar in het bijzonder het A.C.W. aldus een zeer talrijk cliënteel weten op te bouwen komend uit de verschillende lagen van de loon- en weddetrekkende bevoelingsbevolking.

Om op die schaal de dienstverlening te kunnen voortzetten is onafgebroken economische groei ongetwijfeld een belangrijke voorwaarde. Het is dan ook de vraag of de arbeidersbeweging in een periode van langdurige economische crisis, als deze belangrijke voorwaarde dus niet vervuld is, tot enige heroriëntering zal kunnen overgaan. Naarmate cliëntelistische verhoudingen overheersen lijkt het immers weinig waarschijnlijk dat de organisatie nog voldoende bereidheid en ideologische weerbaarheid kan opbrengen om de afbraak van een aantal sociale verworvenheden met overtuiging te bekampen. Zulke organisatie vindt allicht voldoende levensperspectief in het behoud van een verzekerde positie binnen het verzuilde patronagesysteem.

Bovendien bewerkstelligt een diepgaande tewerkstellingscrisis veelal een omgekeerde herverdeling tussen werkenden en werklozen, en komen onder werkenden corporatistische tendensen op de voorgrond. Deze verbrokkelingstendensen zullen met moeite overwonnen kunnen worden door een beweging die in de loop van de jaren meer gekenmerkt werd door centralistische beslissingsstructuren, door een zekere demobilisatie van de militanten in de ondernemingen en door een individualiserende oriëntatie op de arbeidsproblemen. Met recht kan bijgevolg de vraag gesteld worden of de arbeidersbeweging nog voldoende aansluiting zal vinden bij de fundamentele maatschappelijke problemen en behoeften zoals die zich voor de nabije toekomst op het vlak van de verzorgingsstaat aftekenen.

§ 3. De betekenis van de crisis voor de relatie tussen arbeidersbeweging en verzorgingsstaat

Tegenover de huidige crisis kan men in beginsel drie verwachtingen koesteren:

1. men kan ze beschouwen als een tijdelijke inzinking in een trend die uiteindelijk dezelfde blijft; dat is dus de verwachting dat alles weer goed komt;
2. men kan er op rekenen dat de crisis stabiliseert; het wordt wel nooit meer als vroeger; het dieptepunt is echter bereikt en thans behouden we een status-quo; de werkloosheid blijft op een hoog peil behouden maar neemt niet meer toe;
3. de crisis is een proces waarvan de innerlijke wetmatigheid leidt tot steeds grotere werkloosheid; de derde industriële revolutie zal meebrengen dat het industriële productieproces steeds meer werknemers zal uitstoten, en de groei in de andere sectoren zal dit niet kunnen opvangen (Steenhout, 1983).

In dit derde deel onderzoeken we waar de arbeidersbeweging zichzelf situeert tegenover deze drie mogelijkheden, en welke de gevolgen zijn voor haar relatie met de verzorgingsstaat.

Arbeid

1. De twee arbeidersbewegingen verklaren zich voorstander van arbeidsherverdeling.

Het A.C.V. (ACV-Vakbeweging, 1981) wil in vier jaar de arbeidsduur met 10 % verminderen om daarmee 150.000 bijkomende arbeidsplaatsen te scheppen. De produktiviteitsstijging dient aangewend voor de financiering hiervan en als die niet volstaat moet verder worden gegaan met de verdeling van arbeid en inkomen. De aanwervingen in compensatie van de arbeidsduurvermindering moeten worden opgelegd.

Het A.B.V.V. opteerde reeds vroeger voor de realisatie van de 36-urenweek tegen 1980. Thans wordt de onmiddellijke realisatie van de 38-urenweek geëist, door te voeren bij wet. De socialistische vakbond neemt ook de eis over van het Europees Vakverbond de arbeidsduur te verminderen tot 35 uur per week. Hierbij wordt echter geen datum vernoemd waarop het resultaat moet bereikt zijn. Over verplichte compenserende aanwervingen zijn er weinig duidelijke uitspraken.

De verschillende voorstellen hebben twee kenmerken gemeen. Vooreerst wordt ervan uitgegaan dat het tewerkstellingsprobleem een voldoende oplossing heeft gekregen als er een aantal nieuwe arbeidsplaatsen komen; daarbij wordt gerekend vanuit de huidige situatie van 500.000 werklozen. Vervolgens worden geen concrete formules uitgewerkt voor de arbeidsduurvermindering. Het wordt ondertussen nochtans duidelijk dat de bestaande formules van arbeidsduurvermindering (per dag, per week, met snippervakantiedagen) geen of weinig effecten hebben op de tewerkstelling.

De arbeidersbewegingen denken op dit vlak duidelijk niet in termen van de crisis als een onomkeerbaar proces. Het risico is dan ook niet gering dat de arbeidsduurvermindering niet of slechts in geringe mate zal leiden tot arbeidsherverdeling. In dat geval zal een geleidelijk verminderende arbeidstijd misschien de verdere uitstoting van arbeidskrachten kunnen opvangen, zonder echter nieuwe arbeidsplaatsen tot stand te brengen. De resultaten van de regeringsmaatregelen (vb. het 5-3-3 plan) wijzen in deze richting.

De arbeidersbeweging van haar kant is inzake arbeidsherverdeling nog niet aan realisaties toe: haar voorstellen betreffen tot nu toe eerder een voorkomingsbeleid, een zoeken naar het stabiliseren van de crisis om erger te voorkomen.

2. Als we zelfs nog niet toe zijn aan de realisatie van een stabiliseringsbeleid, wat moet het dan worden als de crisis verder doorzet ?

De grote vraag is of de modellen die nu circuleren om een "arbeidsherverdeling" langs arbeidsduurvermindering te bereiken, bruikbaar zullen blijven. Arbeid herverdelen kan iets heel anders worden dan arbeidsduur verminderen.

Is het, in het perspectief van de crisis als onomkeerbaar proces, zinvol om geld te steken in verplichte tewerkstelling in de huidige industrie en de daarbij betrokken dienstverlening, wetende dat ditzelfde geld dan niet meer kan gebruikt worden om nieuwe mogelijkheden te creëren ?

Er zijn weinig aanwijzingen dat in de arbeidersbewegingen in die termen wordt gedacht. De kans is nochtans groot dat een stabiliseringsbeleid niet zal passen in een anti-crisisbeleid, niet een eerste fase kan vormen in een beleid van economische herstructurering.

De vakbewegingen dienen zich eerder aan als crisisbeheerders dan als crisisbestrijders. Als zij zoveel moeite hebben met arbeidsherverdeling, dan is dit klaarblijkelijk omdat het standpunt doorweegt van degenen die nog werk hebben. Het risico zit er duidelijk in dat de vakbond in eerste instantie de belangenbehartiger wordt van de groep met werk. Een kloof met de groep zonder werk en gering inkomen wordt in dat geval onvermijdelijk. Als de werklozen zich dan afzonderlijk organiseren en tot actie overgaan, wordt het beeld van de sociale machtsverhoudingen grondig anders. Het is een bedenking die binnen de arbeidersbeweging ook gemaakt wordt, en dit kan een breekpunt worden dat de vakbond dwingt op de weg van de herverdeling.

Sociale Zekerheid

1. De rol van de sociale zekerheid in de verzorgingsstaat wordt in andere bijdragen besproken. Wij beperken ons hier tot het standpunt van werkgevers en vakbond in verband met de crisis en de sociale zekerheid.

Het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) (Mededelingen, 1983: 1661) wijst op de trend in de ontwikkeling van de uitgaven van de S.Z. Tussen 1970 en 1982 stegen de uitgaven van de sociale zekerheid met 437 %, de staatsuitgaven met 402 %, en het BNP met 196 %. De staatstransfers naar de S.Z. stegen in die periode met 882 %. Het VBO legt een verband tussen het tekort van 509 miljard op de staatsbegroting 1982 en de 274 miljard staatssubsidies die naar de sociale zekerheid gaan. Het wil een drastische beperking van de uitgaven en

een selectie in de uitkeringen: de sociale zekerheid kan niet alle risico's dekken, het solidariteitsbeginsel heeft grenzen. Het verbond stelt dat absoluut vermeden moet worden dat de S.Z. een instrument van inkomensherverdeling wordt; hetgeen een overlapping met de fiscaliteit zou vormen.

Volgens de vooruitzichten van de minister van Sociale Zaken Dehaene zou het tekort van de S.Z., met behoud van de huidige criteria van de staatsstussenkomst en de huidige inkomsten van het Fonds voor Sociaal Evenwicht, in 1984 12.1 miljard bedragen en oplopen tot 20.9 miljard in 1990. Het ACV besluit uit die gegevens dat de S.Z. geen fundamentele hervorming behoeft, maar enkel een aantal aanpassingen (ACV-Vakbeweging, 1983); een visie die ook degene is van minister Dehaene, volgens wie de sociale zekerheid een geklasseerd historisch gebouw is, dat niet gesloopt mag worden maar dat wel dringend aan een reeks herstellingswerken toe is. Hoe het ACV dit probleem plaatst binnen de ontwikkeling van de crisis blijkt uit deze passus: "Dit tekort beperkt houden tot 12 à 20 miljard (op 800 miljard uitgaven) veronderstelt dus wel dat de huidige tewerkstelling niet meer afbrokkelt, en dat dus de beschikbare arbeid verder herverdeeld wordt". Aan de basis van deze stelling ligt duidelijk de optie dat de crisis zich niet verder zet. Zolang het huidige crisisniveau niet overschreden wordt kan de zaak "gemanaged" blijven.

In zijn memorandum over Sociale Zekerheid (Nationaal Comité van 22.11.1983) neemt het ABVV dezelfde basishouding aan van behoud van het bestaande stelsel. In tegenstelling tot het ACV pleit de socialistische vakbond ervoor om zowel de aanvullende inkomsten als de kinderbijslagen uit de sociale zekerheid te halen en deze sector te fiscaliseren.

Opmerkelijk is dat in beide vakbonden de taak van de sociale zekerheid inzake verticale inkomensherverdeling wordt geminimaliseerd. Die herverdeling gebeurt door de werknemersbijdragen niet te plafonneren en de uitkeringen wel. Een verdergaande herverdelingstaak, hoort men verklaren in syndicale kringen, heeft de S.Z. nooit gehad. De trend in de gedachtegang neigt naar een klaar besluit: de sociale zekerheid zorgt voor een inkomenswaarborg binnen de groep van de werknemers op basis van hun onderlinge solidariteit; de gevolgen van de werkloosheid op de financiering van het geheel zijn voor de overheid.

2. Wat dan als dit uitgangspunt niet klopt ?

De huidige stellingnamen spreken al duidelijke taal. Die gedachtengang kan verder worden doorgetrokken.

De overheidssubsidies aan de S.Z. moeten intact blijven. Het behoud van het stelsel "vergt dat de regering bij haar sanering van de staatsfinanciën niet als een wilde coiffeur in de staatssubsidies van de S.Z. gaat knippen".

Als er geen besparingen mogen gebeuren op deze subsidies, dan zullen eventuele nieuwe inleveringen bij andere subsidiepakketten moeten gehaald worden. Men mag zich verwachten aan een voortzetting van de trend die al begonnen is: andere vormen van "verzorging" zullen meer moeten inleveren, zoals cultuur, sociaal-cultureel werk, gehandicaptenzorg, e.d.

Men kan een toenemende spiraal van contradicties zien ontstaan. De sociale partners zeggen eensgezind dat de S.Z. niet dient voor inkomensherverdeling, tenzij een horizontale binnen de groep verzekeren. Het levensminimum waarborgen voor iedereen is een andere opdracht, die bij de staat berust. Maar hoe meer de arbeidersbewegingen de overheid dwingen de S.Z. eerst veilig te stellen, hoe minder geld er beschikbaar is voor andere "waarborg"vormen inzake inkomen, verzorging, dienstverlening enz. die niet langs de sociale zekerheid geregeld worden.

De idee om bij toenemende crisis in eerste instantie voor ieder een inkomen veilig te stellen zal klaarblijkelijk niet door de vakbonden en zeker niet langs de sociale zekerheid gerealiseerd worden.

De "vierde wereld", die niet in de kanalen van het sociaal overleg is opgenomen, zal weinig verdediging vinden bij de sociale partners. De kloof tussen de echte kansarmen en de inkomenstrekkers zal bij een toenemende crisis ongetwijfeld groeien.

Het Overleg

In de vorige delen werd geschetst hoe de relaties tussen werkgevers en werknemers ontwikkeld zijn tot een geïnstitutionaliseerd overleg. Het is belangrijk de verschillende fasen van die ontwikkeling voor ogen te hebben. In de eerste fase worden de voordelen voor de werknemers met geweld afge-

dwongen, in de tweede fase wordt er eerst gepraat met de dreiging van mogelijk geweld als achtergrond, in de derde fase is het overleg een instituut geworden. De laatste fase houdt in dat de betrekkingen tussen de sociale partners en de overheid geregeld zijn, en dat ieder volgens die regels handelt, dat elk een plaats kreeg aangewezen, en die aanvaardt. In termen van Croziers bureaucratisch model (Crozier, 1963) kan men zeggen dat het hierbij de bedoeling is elkaars handelen voorspelbaar te maken. Die structurering en erkenning van de onderlinge relaties maakte het dreigen met geweld als onderhandelingswapen overbodig. Deze voorgaande fase in de ontwikkeling werd "opgeheven".

Dit overleginstituut is tijdens de crisis in elkaar gestuikt, wegens de voor de hand liggende reden dat er geen bijkomend inkomen te verdelen valt. Voor een herverdeling van wat al beschikbaar is, werden de spelregels niet gemaakt: dat maakt het overleginstituut ongeschikt voor het beheren van de crisis. De crisis tast met andere woorden de onderbouw van het overleg aan en wijzigt de onderlinge relaties en posities. Mede daardoor speelt de overheid thans een dominerende rol, die in belangrijke mate de anderen een gedragscode oplegt, terwijl ze vroeger optrad als verkeersregelaar tussen de twee andere partners. De vakbeweging krijgt de rol toebedeeld van een "go zeggen" tussen overheid en werknemers over de vraag hoe er zal ingeleverd worden; ze wordt zelfs niet eens geconsulteerd over de kwestie of er wel ingeleverd wordt en hoeveel.

De crisis tast terzelfdertijd ook de mogelijkheden tot verzet aan van de vakbeweging. Op de massa van de werknemers rust de dreiging van werkloosheid. Bovendien komt in crisistijd zelfs een klein loonverlies hard aan, waardoor stakingen minder goed worden opgevolgd. Vandaar dat beroep werd gedaan op andere dwangmiddelen zoals stiptheidsacties bij post en spoorwegen. Die acties kennen echter ook een limiet: de vrees voor inkomensverlies bij het groot publiek dat van hun diensten gebruik maakt, en de vrees dat de reeds onvoldoende functionerende economie nog verder ontwricht raakt. Als die actienormen de weerzin opwekken bij het publiek, wordt de vakbond die er gebruik van maakt geïsoleerd en dus machteloos.

Voor de overheid komt het er op aan bij het opleggen van inleveringsmaatregelen de collectieve uitbarsting te voorkomen. Er kan een moment komen waarop de werknemers, eventueel zelfs "de burgers", het niet meer nemen en massaal reageren in een opwelling van "we hebben toch niets meer te verliezen".

De vakbonden in hun rol van "go between" adviseren in feite de overheid over de limiet die niet mag overschreden worden. Vooralsnog aanvaarden ze die rol. Als ze het niet doen, verliezen ze hun plaats in het overleg, en in hun geestesgesteltenis bevinden we ons in een diepe, maar tijdelijke inzinking binnen een trend die fundamenteel dezelfde blijft. Al wordt het misschien niet meer als vroeger, het wordt wel weer beter.

Overheid en werkgevers hebben er belang bij om de overlegstructuur te behouden, zelfs al is er nauwelijks sprake van overleg. Behalve dat op deze manier contact gehouden wordt met de vakbond, die als "go between" kan ingeschakeld worden, bestaat de mogelijkheid dat de vakbond bij een verergerende economische crisis uitbarstingen zou uitlokken. Alleszins blijft het nuttig een woordvoerder te behouden van die basis. Voor overheid en werkgevers is het interessanter de vakbeweging te bevestigen in de rol van vertegenwoordiger van de arbeiders, zelfs al zou ze die rol in feite niet meer hebben, liever dan te staan tegenover een onbekende en onvoorspelbare tegenstrever.

In een fase waarin het nog niet duidelijk is welke het juiste karakter is van de crisis, blijft het overleg bestaan, uitgehouden, van zijn vroegere functie ontdaan, wachtend ofwel op een terugkeer naar het vroegere rollenpatroon, ofwel op een nieuwe opdracht. Als de crisis een onomkeerbaar proces zou blijken te zijn, dan wacht er inderdaad een nieuwe taak in het herstructureren van de arbeid en de inkomens. Wie daartoe het initiatief zal nemen is de grote vraag. Tot nu toe ziet het er niet naar uit dat de arbeidersbewegingen zich daarop voorbereiden. Bij de werkgevers daarentegen leven er wel ideeën in die richting.

Rol en karakter van de vakbeweging

In deel 2 van dit stuk werd geschetst hoe aan de toenemende integrerende rol van de vakbeweging ook een groeiende centraliserende tendens binnen de vakbond beantwoordt. Nationaal overleg is een zaak van nationale instanties, vraagt goed uitgebouwde nationale secretariaten en brengt onvermijdelijk mee dat het nationaal interprofessioneel secretariaat meer en meer naar een zelfstandige koepel ontwikkelt met een eigen functie tegenover vakcentrales en gewestelijke vakbonden.

Als de crisis als proces zich verder doorzet wordt een desintegratie van de syndicale eenheidsstructuur erg waarschijnlijk, met een andere rolbedeling naar nationale koepel en de vakcentrales.

Het nationaal interprofessioneel overleg werd mogelijk omdat er voor alle bedrijfstakken een surplus was. De interprofessionele programmatie garandeerde voor alle bedrijfstakken een minimum; loonsverhoging ondanks verschillende mogelijkheden; de rest werd door de vakcentrales per bedrijfstak geëist. Nu er geen minimum loonsverhoging voor iedereen meer is, valt de bestaansreden van het interprofessioneel overleg weg, en dus ook één van de bestaansredenen van de koepelorganisatie van de vakbeweging. Als er nog iets geraapt wordt, gebeurt dit per bedrijfssector.

Aan het gezamenlijk socialiseren van tekorten zijn de vakcentrales niet toe. Klaarblijkelijk stellen syndicalisten zich de vraag of dit hun rol is. De werkgeversorganisaties van de bedrijfstakken zijn daar vooralsnog ook niet toe bereid. In het raam van het 5/3/3 plan van de regering werd de bepaling over de verplichte aanwervingen zeer vlot doorverwezen van het interprofessionele vlak naar de bedrijfstakken en zo naar de ondernemingen, waar ze nu verder rust zonder realisaties. Bij de confederatie gaat de taak berusten de interprofessionele herverdeling te verdedigen en de werking van de vakbond aan te passen aan de nieuwe situatie.

Naarmate meer mensen langdurig en bestendig werkloos worden, zullen er ook meer problemen ontstaan die voortspruiten uit de inkomensonzekerheid. Er zal meer behoefte zijn aan juridisch advies en andere vormen van bijstand die eerder op de gezinssituatie dan de werkomstandigheden zijn gericht. Van de vakbond, in dit geval de plaatselijke afdelingen en gewestelijke verbonden, zal verwacht worden dat hij daar op inspeelt.

De verdediging van de rechten van de werklozen zal eveneens hun taak worden. De interprofessionele organisatie zal moeten leren denken over de realiteit van het steeds verminderend inkomen i.p.v. over steeds toenemende inkomens. Ze zal de inkomensherverdeling moeten verdedigen om de koopkracht van haar leden veilig te stellen, en zal hiervoor ongetwijfeld ook het economisch argument hanteren dat dit nodig is om de productie op peil te houden.

Bij een verdergaande crisis zal het interprofessioneel vakverbond haar taak zien verschuiven van het socialiseren van de rijkdom naar het socialiseren van de armoede. De vakcentrales zullen zich nog kunnen opstellen als verdedigers van producenten. De vakverbonden, gewestelijk en nationaal worden meer verdedigers van consumenten. Zij zullen de rechten moe-

ten verdedigen van degenen die voor hun inkomen en consumptie afhankelijk zijn geworden van de anderen.

De crisis als continu proces zal dus vakcentrales en interprofessionele verbonden een verschillende rol toebedelen. Dat die rollen met elkaar in conflict zullen komen ligt voor de hand.

NOTEN

- (1) Zo bv. in de hervormingsvoorstellen van Minister Dehaene.
- (2) J. Van Doorn formuleert het enigszins anders en méér vanuit de institutionele hoek, met de term "verzorgingsmaatschappij: het maatschappelijk middenveld tussen staat en burger, waar onderwijs en gezondheidszorg, rechtshulp en maatschappelijk of cultureel welzijnswerk zich bewegen, binnen het kader van het staatsbestel, maar evenzeer volgens een eigen beleidslogica en in eigen institutionele verbanden". (Van Doorn en Schuyt, 1978: 21).
- (3) Zie bv. Art. 5 van het reglement van de Broederlijke Maatschappij der Wevers van Gent (1957).
"De maatschappij zal ondersteunen haar medebroeders die een ongeluk zullen ondergaan, door indraeijen of door alle dergelijke onheilen waaraan de werkmán is blootgesteld".
- (4) Het type voorbeeld hiervan is de Gentse ("Moeder") Vooruit.
- (5) Een ruime en scherpe analyse van wat zo een beweging betekende vinden wij in H. Deman en L. De Brouckere, 1965.
- (6) In Art. 5 van het K.B. van 18.2.1924 m.b.t. het Nationaal Crisisfonds, voorzag dat "werklozen van tegemoetkomingen uitgesloten werden die lid waren van een vereniging die moreel of materiële steun verleende een staking met de bedoeling een politieke, sociale of economische eis kracht bij te zetten, die niets te maken had met de verhouding tussen werkgevers en werknemers in de betrokken onderneming" (Lefever, 1983: 19).

- (7) Het Ontwerpakkkoord van Sociale Solidariteit (augustus 1944): "De werknemers eerbiedigen het wettelijk gezag van de ondernemingshoofden en maken er een erezaak van hun werk gewetensvol uit te voeren. De werkgevers eerbiedigen de waardigheid van de werknemers en stellen hun eer erin om ze rechtvaardig te behandelen. Zij verbinden zich ertoe noch rechtstreeks noch onrechtstreeks hun vrij verenigingsrecht en de ontwikkeling van hun organisaties te belemmeren...".
De Gemeenschappelijke Verklaring over de Produktiviteit (1954): "De werknemersvertegenwoordigers verklaren van hun kant dat de gemeenschappelijke inspanning voor de groei van de produktiviteit niet als voorwendsel zal gebruikt worden om te pogen het statuut van de ondernemingen te wijzigen of het gezag van de ondernemingsleiders in het gedrang te brengen".
De C.A.O. van 24 mei 1971, art. 2: "De werknemers erkennen de noodzakelijkheid van een wettig gezag van de ondernemingshoofden en zij maken er een erepunt van hun werk plichtsgetrouw uit te voeren...".
- (8) 'Pattern bargaining' is de praktijk waarbij in eerste instantie akkoorden bedongen worden in de grotere ondernemingen van een bepaalde bedrijfstak, ofwel in de ondernemingen waar de vakbonden sterker staan. Deze akkoorden tracht men vervolgens ook in de andere ondernemingen te bedingen. Hierbij waken de nationale overlegorganen (of de nationale onderhandelaars van beide partijen) erop dat de verschillende akkoorden niet te ver van het algemeen patroon afwijken.
- (9) In een recent onderzoek aan het H.I.V.A. over "het profiel van de vrijgestelden in het A.C.V." werd vastgesteld dat het overgrote deel van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van de vrijgestelden in de gewestelijke verbonden gaat naar individueel dienstbetoon en administratie: 82 % voor de plaatselijke secretarissen, 70 % voor de gewestelijke propagandisten. Naar deze activiteiten zou ook nagenoeg 40 % van de arbeidstijd van de propagandisten in de beroepscentrales gaan.