

**Sociaal overleg en sociaal-economische
veranderingen in België
van 1944 tot heden**

I. Cassiers en L. Denayer

Discussion Paper 2009-42

**Institut de Recherches Economiques et Sociales
van de Université catholique de Louvain**

UCL

**Sociaal overleg en sociaal-economische veranderingen
in België van 1944 tot heden**

Isabelle Cassiers* en Luc Denayer**

te verschijnen (2010) in E. Arcq et al. (uitg.),

Les relations collectives du travail en Belgique, Brussel, CRISP

Samenvatting

De sociaal-economische ontwikkeling van de meeste Europese landen werd in hoge mate beïnvloed door sociaal overleg, m.a.w. door onderhandelingen tussen de werkgevers- en de werknemersvertegenwoordigers. België heeft op dat vlak een pioniersrol vervuld. De instellingen voor sociale dialoog die na de Tweede Wereldoorlog in ons land werden opgericht, strekten vaak tot voorbeeld. In zestig jaar tijd zijn deze instellingen veranderd, naarmate de economische, sociale en politieke context zelf ook veranderingen onderging. In deze paper bespreken we de dynamische beweging die het sociaal overleg, enerzijds en de historische context waarin dat overleg kadert, anderzijds, verandert. Daarbij focussen we met name op de manier waarop beide op elkaar inwerken. We onderscheiden twee perioden die sterk van elkaar verschillen: de *dertig gloriejaren* en de *dertig omwentelingsjaren*. De eerste periode is een constructieve fase waarin een samenhangend model werd ontwikkeld en uitgebreid. De tweede neemt de allures aan van een defensieve terugtocht in een context van crisis en van ingrijpende sociaal-economische omwentelingen, waarop de sociale partners maar moeizaam zinvolle antwoorden kunnen vinden.

**Social dialogue and socio-economic transformations
in Belgium from 1944 to Present**

Abstract

The socio-economic development of the most European countries has been largely shaped by social dialogue, by negotiations between employers and workers representatives. To that respect, Belgium has played a pivotal role. The Belgian post-WW2 institutions, aimed at fostering social dialogue, are often alluded to as a reference. In sixty years, these institutions have changed, along with the transformations of the economic, social and political context. We study here the dynamical movement that simultaneously transforms the social dialogue, on the one hand, and the historical context in which it is anchored, on the other. We contrast two thirty-year periods: the golden age, followed by an age of upheaval. The former is characterized by the setting up and the extension of a coherent model while the latter rather appears as a defensive withdrawal in a context of crisis and of socio-economic upheaval. In the midst of the turmoil, the social partners uneasily seek for meaningful responses.

* Docente aan de UCL, bevoegdverklaard navorser van het NFWO en lid van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

** Secretaris-generaal van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en gastlector aan de UCL.
Dit artikel steunt op de eerdere werken van de auteurs en vult ze aan. Zie met name I. CASSIERS (2005), I. CASSIERS en P. SCHOLLIERS (1995), L. DENAYER (2006), L. DENAYER en E. MICHEL (2000), L. DENAYER en R. TOLLET (2002).

Inleiding

Het sociaal overleg, dat in België na de Tweede Wereldoorlog werd ingesteld, kadert in een lange geschiedenis van sociale strijd, veranderende krachtsverhoudingen en elkaar afwisselende momenten van strijd en compromissen. Het heeft mee bijgedragen tot de economische en sociale ontwikkeling van het land. Omgekeerd hebben het tempo en de aard van de economische groei de veranderingen in het sociaal overleg beïnvloed.

Het ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit van 1944¹ is de tekst die de aanzet gaf tot de oprichting van een compleet systeem van sociale zekerheid en van sociaal overleg. Dat laatste bepaalt de regels van de collectieve onderhandelingen over de lonen en de arbeidsvoorwaarden. Het "sociaal pact" van 1944 vormt een sleutelmoment in de Belgische sociale geschiedenis, want na meer dan een eeuw van arbeidersstrijd drukt het de hang naar sociale vrede uit, die gebaseerd is op de navolgende beginselen die door zowel de werkgeversvertegenwoordigers als de werknemersvakbonden werden aanvaard:

- De wederzijdse erkenning van de werkgevers- en de werknemersorganisaties vormt de grondslag van de sociale vrede en van een loyale samenwerking.
- Met deze samenwerking wordt een gemeenschappelijk doel nagestreefd: dankzij economische voorspoed de levensomstandigheden van de ganse bevolking verbeteren.
- Economische voorspoed vereist een goede gang van zaken in de ondernemingen, die in de hand moet worden gewerkt.
- Een billijk geachte verdeling van het inkomen uit een toenemende productie moet worden gewaarborgd door de collectieve (of paritaire) onderhandelingen en de sociale zekerheid te institutionaliseren.
- De productiviteitstoenames worden op het niveau van de bedrijfstakken of productiesectoren verdeeld onder de lonen en de winsten.

Deze beginselen werden onmiddellijk na de oorlog geïnstitutionaliseerd tegen de achtergrond van de wederopbouw en van allerlei grote materiële behoeften. Het stelsel van sociale zekerheid en van sociaal overleg werd geleidelijk aan verder aangevuld en is in de loop der jaren – naarmate de noodwendigheden veranderden – geëvolueerd, tot het in de jaren zestig kennelijk zijn kruissnelheid heeft bereikt. Het "Belgische model" van sociaal overleg strekte toen vaak tot voorbeeld en werd zelfs in het buitenland

¹ De tekst van het ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit werd gepubliceerd in de Revue du Travail: zie H. FUSS, P. GOLDSCHMIDT-CLERMONT en L. WATILLON (1958).

overgenomen. Zijn glorietijd was echter van korte duur. De economische crisis ten tijde van de eerste olieschokken (in 1973 en 1979) en de duurzame vertraging van de productiviteitstoenames legden de bron droog waaraan het sociaal overleg zich had gelaafd. Terzelfder tijd veranderde de maatschappelijke context: demografische, culturele en ideologische veranderingen, een nieuwe technologische golf, de mondialisering, de sterke groei en de omvorming van de financiële markten hebben het institutionele bouwwerk dat na WO II werd opgetrokken grondig door elkaar geschud. Maar het bouwwerk bleef rechtop staan. Naargelang van het standpunt dat men inneemt, kan de aanpassing van de modaliteiten van het sociaal overleg aan de veranderde context worden opgevat als een zeer gezonde weeromstuit of als een capitulatie, een verzaking aan de oorspronkelijke beginselen.

Onze bedoeling is hier de oorzaken van deze historische veranderingen, en wat daarbij op het spel stond, toe te lichten. We gaan daarbij als volgt te werk. De decennia die ons scheiden van het ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit worden in twee even lange perioden opgedeeld: de "dertig gloriejaren" (1944-1974), naar de courant geworden Franse term "trente glorieuses"², en de "dertig omwentelingsjaren" (1975 tot heden), een term die we hebben gekozen om te wijzen op de vele omwentelingen die de wereld aan het einde van de twintigste en het begin van de eenentwintigste eeuw ondergaat³. Voor beide perioden geven we eerst aan wat ons de meest betekenisvolle kenmerken of veranderingen van die decennia toeschijnen, waarna we de schijnwerpers opnieuw richten op het sociaal overleg, in een poging de randvoorwaarden waaraan het onderhevig is, de sterke en de zwakke punten, de vooruitgang of de achteruitgang ervan te onderstrepen, zonder daarbij de terugkoppeling naar de sociaaleconomische context uit het oog te verliezen.

1. De "dertig gloriejaren"

1.1. De context: geïnstitutionaliseerde samenwerking en sterke economische groei

De generatie die het institutionele kader van de dertig gloriejaren heeft ontwikkeld, was zwaar getekend door de grote depressie van de jaren dertig, door de opkomst van extremistische stromingen en door een verwoestende wereldoorlog. De vroegere economische doctrines, die het *laisser-faire* voorstonden, werden weggeveegd door de keynesiaanse revolutie. Deze neemt akte van het syndicale feit en pleit voor

² Deze terminologie is ontleend aan J. FOURASTIE (1979, heruitgave in 2006).

³ M. BEAUD (1981, heruitgave in 2000) beschrijft deze periode als een « kantelperiode voor de wereld ». De financiële crisis van 2008 versterkt het intuïtieve gevoel dat zich op dit moment een grote omwenteling voordoet in het sociaal-economische systeem, of althans in de manier waarop het wordt gereguleerd.

staatsinterventie in de economische regulering, alhoewel ze de deugden van de markteconomie, in tegenstelling met de marxistische leer die in het Oosten vorm krijgt, geenszins in twijfel trekt. Op elk niveau – plaatselijk, nationaal of internationaal; sociaal, politiek of economisch – wordt de samenwerking of het overleg in de “vrije wereld” geïstitutionaliseerd; daar zijn twee redenen voor: ten eerste wil men een terugkeer naar de “ieder-voor-zich-mentaliteit” van de jaren dertig vermijden, en ten tweede wil men een dam opwerpen tegen de communistische wereld. In elk land wordt een nationale boekhouding ingesteld. Hiermee kunnen de vooruitgang van de markteconomie (de economische groei) en de inkomensmassa die moet worden verdeeld tussen arbeid en kapitaal worden gemeten. De regels voor deze verdeling kunnen op nationaal niveau worden vastgesteld dankzij de werkingsregels van het internationaal monetair stelsel.

Op mondiaal vlak voorzien de akkoorden van Bretton Woods (1944) de ondertekenende landen immers van een internationaal monetair stelsel, dat een systeem van stabiele wisselkoersen invoert en de controle op ongewenste kapitaalbewegingen aanmoedigt. Diezelfde akkoorden behelzen ook de oprichting van het Internationaal Muntfonds (IMF) en van de Wereldbank (oorspronkelijk: de IBWO); deze twee instellingen moeten de behoeften aan krediet en financiële regulering van het Oostblok lenigen. De Verenigde Staten, de grote overwinnaars van de oorlog, verlenen via het Marshall Plan steun aan een verwoest Europa dat, om deze steun in ontvangst te nemen, de Europese Organisatie voor Economische Samenwerking (EOES, 1948) opricht, d.i. de voorganger van de huidige Oeso. De Amerikaanse steun aan de Europese wederopbouw biedt de gelegenheid om de technologie van de industriële wereldleider te verspreiden en bezegelt in Europa al gauw het tijdperk van de auto, de scheikunde en de elektrische huishoudtoestellen, wat aanleiding geeft tot een forse stijging van de productiviteit. De geleidelijke inhaalbeweging t.o.v. het Amerikaanse productiviteitspeil (*catch up*) zal ongeveer vijfentwintig jaar duren en gaat gepaard met een hervorming van de arbeidsorganisatie in de industrie.

In Europa zijn ook de oprichting van de EGKS (1951) en van de gemeenschappelijke markt (1958) uitingen van een streven naar samenwerking, dat de vroegere rivaliteit en verdeeldheid van de oorlogsjaren overstijgt.

De institutionalisering van verschillende samenwerkingsvormen is ook op nationaal niveau, in de meeste industrielanden, waarneembaar. De sociale pacts, de verzorgingsstaten en de keynesiaans geïnspireerde economische en sociale beleidskeuzes vormen een scherpe breuk met de vroegere historische tendensen, waarin een syndicalisme van de klassenstrijd en een liberale economische doctrine nog de boventoon

voerden. De "pax americana" is ook de gelegenheid om – via het "Marshall Plan" – ervoor te zorgen dat de West-Europese naties zich aansluiten bij de beginselen van de markteconomie, als tegengewicht voor het communistische model dat in het Oosten heerst. De "American way of life" en de massaconsumptie die bij zijn imago hoort, doen zich geleidelijk gelden.

De macro-economische situatie van België wordt uiteraard door gans deze context beïnvloed. Vlak na de oorlog bevindt de Belgische economie zich in een zeer gunstige positie, die haar gedurende enkele jaren een alom benijd elan bezorgt. Het behoud van haar productieapparaat, dat door de oorlog vrij intact werd gelaten, en haar specialisatie in basis- en standaardproducten vormen een comparatief voordeel, gelet op de enorme behoeften die met de Europese wederopbouw gepaard gaan. Enkele grote gebeurtenissen zetten dit "Belgische mirakel" kracht bij: het sociaal pact (waarop we in het volgende punt nog terugkomen), de monetaire hervorming en de aanzienlijke verhoging van de lonen⁴.

Vanaf het begin van de jaren vijftig ziet het er echter naar uit dat de Belgische groei brozer wordt dan in de buurlanden, die meer voordeel hebben gehaald van het Marshall Plan en van de verschuiving van de vraag naar meer verfijnde producten. De devaluatie van het Britse pond in 1949 bedreigt het concurrentievermogen van de Belgische industrie, die structureel gezien sterk gelijkert op die van Groot-Brittannië. Bijgevolg krimpen de productiviteitswinsten en wordt de werkloosheid zorgwekkend. De sociale gesprekspartners, de politieke partijen en de regeringen zoeken samen naar middelen voor een beleid van economische expansie. Dat blijkt uit het urgentieprogramma van het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) in 1953 en uit het buitengewoon congres van het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) in 1954, waarop het witboek van het Verbond der Belgische Nijverheid (VBN) in 1955 een antwoord vormt.

Deze verschillende bespiegelingen vormen de voedingsbodem van de expansiewetten die aan het einde van het decennium worden goedgekeurd en van verschillende aanpassingen die België zullen helpen om zo goed mogelijk voordeel te halen van de oprichting van de gemeenschappelijke markt en om in de jaren zestig een stroom van buitenlandse investeringen aan te trekken.

Met name de Amerikaanse ondernemingen zien België als een ideale vestigingsplaats: ons land ligt centraal in Europa, er is weinig concurrentie voor de producten "made in USA", gelet op de lokale specialisatie in halffabricaten, de haven van Antwerpen ligt

⁴ Voor uitvoeriger onderzoek, zie I. CASSIERS en P. SCHOLLIERS (1995) en I. CASSIERS (1995).

binnen handbereik en wegens de daling van het aantal arbeidsplaatsen in de landbouw in Vlaanderen zijn er arbeidskrachten beschikbaar. Door zich de Amerikaanse productietechnieken eigen te maken, slaagt men er geleidelijk in het productiviteitspeil van overzee te bereiken. Vanaf de jaren zestig ligt de economische groei in België hoger dan gemiddeld in Europa; hierdoor loopt het raderwerk van het sociaal overleg gesmeerd en wordt de staatskas gespekt, wat terzelfder tijd zorgt voor een inkomenshervreiding en de uitbreiding van de openbare sector.

Het model van sociaal overleg dat in België tijdens de "dertig gloriejaren" tot stand komt, wordt ook door demografische, sociologische en politieke elementen verklaard. De actieve bevolking neemt tijdens de kwarteeuw na het einde van de oorlog amper toe. De langzame groei van de bevolking op arbeidsleeftijd wordt immers gecompenseerd door een daling van de activiteitsgraad bij de mannen, die te wijten is aan de langere duur van de studies. Bij de vrouwen blijft de activiteitsgraad laag (minder dan 40% in 1970). De op één enkel inkomen geënte gezinsstructuur – waarbij de man een vaste en voltijdse job heeft – blijft als impliciete norm overeind. De vakbondsbeweging zou voor de modale werknemer graag een sociaal statuut en een toegang tot welzijn willen afdwingen die tot dan toe alleen voor de kapitaalbezitters weggelegd waren: diversificatie van de consumptiegoederen door de stijging van de lonen, de mogelijkheid om vrijetijdsactiviteiten uit te oefenen en onderwijs te volgen dankzij de algemene werktijdverkorting en bestaanszekerheid in geval van ziekte, werkloosheid of ouderdom worden erkend als de belangrijkste bouwstenen van sociale vooruitgang. Deze eisen krijgen ook een politiek draagvlak binnen de partijen van de meerderheid. In die periode bestaat de regeringscoalitie immers veelal uit de christendemocratische en/of socialistische partijen, die allebei de banden met de sociale actoren wensen aan te halen.

1.2. Het sociaal overleg: institutionalisering en ontplooiing

Het sociaal overleg is dus één van de elementen van een groter geheel van geïstitutionaliseerde samenwerking dat de dertig gloriejaren kenmerkt. In België komt het stapsgewijs tot stand. Tabel 1 geeft de sleutelmomenten van deze ontwikkeling weer.

Tabel 1
Sleutelmomenten van het sociaal overleg in België, 1944-1970

1944	Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit (Sociaal Pact) Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)
1945	Wettelijk statuut van de paritaire comités
1948	Wet houdende organisatie van het bedrijfsleven Centrale Raad voor het Bedrijfsleven Bedrijfsraden Ondernemingsraden
1952	Nationale Arbeidsraad
1954	Gemeenschappelijke verklaring over de productiviteit
1960	Sociale programmatie (interprofessionele akkoorden)
1968	Wettelijk statuut van de collectieve overeenkomsten

Het ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit (of Sociaal Pact) van 1944 werd tijdens de oorlog voorbereid. De tekst ervan acteert een wederzijdse wil tot sociale vrede, die gebaseerd is op de volgende beginselen: wederzijdse erkenning van de sociale gesprekspartners, institutionalisering van de collectieve onderhandelingen en van de sociale zekerheid, verbetering van de levensomstandigheden van iedereen dankzij de economische welvaart en dus verdeling van de productiviteitswinsten⁵. Het Sociaal Pact is strikt genomen geen ondertekend document, maar krijgt onmiddellijk concrete vorm via doortastende maatregelen. Een Nationale Arbeidsconferentie (NAC), die al op 16 september 1944 (m.a.w. enkele dagen na de Bevrijding) wordt gehouden, regelt de aanzienlijke verhoging van de lonen. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid wordt op 28 december 1944 opgericht. Op 9 juni 1945 wordt aan de paritaire comités van de industrie een wettelijk statuut verleend. Deze comités bestonden al, maar door ze een officieel statuut te verlenen, wordt hun macht groter. Voortaan kan een koninklijk besluit, op verzoek van een van de comités of van een van de representatieve organisaties, de in onderlinge overeenstemming genomen beslissingen bindend maken. Vervolgens worden het loonbeleid, de belastinghervormingen en de uitbreiding van de sociale zekerheid geregeld door opeenvolgende tripartiete nationale arbeidsconferenties. Het institutionele bouwwerk van het overleg wordt nog versterkt met de *wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven*, die een aantal paritaire adviesorganen instelt op drie niveaus (tabel 2): op bedrijfsniveau (de ondernemingsraden en comités voor veiligheid, hygiëne en verfraaiing van de werkplek), op sectorniveau – het niveau van de bedrijfstak (de bedrijfsraden) – en op nationaal niveau – ook het interprofessionele niveau genoemd (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven). Dit geheel wordt voltooid met de oprichting van de Nationale Arbeidsraad op 29 mei 1952.

⁵ H. FUSS, P. GOLDSCHMIDT-CLERMONT en L. WATILLON (1958)

Tabel 2

Organisatie van het sociaal overleg en van de sociale onderhandelingen in België (privésector)

Economisch niveau	Actoren	Instellingen, organen	Resultaten
Economie in haar geheel (synoniemen: nationaal of intersectoraal of interprofessioneel niveau)	Werkgeversverbonden (VBO, UCM, Unizo, BF), vakbondsorganisaties (ABVV, ACV, ACLVB) en regering	Groep van Tien Nationale Arbeidsraad Centrale Raad voor het Bedrijfsleven	Interprofessionele akkoorden (sinds 1961) Collectieve overeenkomsten (sinds 1968) Adviezen
Sector (synoniemen: industrie of bedrijfstak)	Vakcentrales van de werkgevers en van de vakbonden	Paritaire comités Bijzondere raadgevende commissies	Sectorale collectieve overeenkomsten Adviezen
Onderneming	(Vaste) vakbondsafgevaardigden	Ondernemingsraden Comités voor veiligheid, hygiëne en verfraaiing op de werkplek	Collectieve bedrijfs-overeenkomsten Adviezen

Tijdens het eerste naoorlogse decennium intervenueert de staat permanent in het sociaal overleg, dat *de facto* tripartiet is. Dit is zowel een overblijfsel uit de oorlogsperiode, toen de staat alomtegenwoordig was (met name bij de vaststelling van de prijzen en van de lonen), als het gevolg van een sociaal klimaat waarin relatief veel conflicten voorkomen, ondanks de intentie om samen te werken⁶. De meeste beslissingen worden dan ook op interprofessioneel niveau genomen. De regelgeving die werd ingevoerd door aan de paritaire comités een wettelijk statuut te verlenen (sectorniveau), functioneert nog niet ten volle: ze blijft afhankelijk van de overeenkomsten die op het hogere niveau worden gesloten.

In de context van de bezorgdheid die heerste omtrent de oorzaken van een relatief langzame groei kan de *Gemeenschappelijke verklaring betreffende de productiviteit* van 1954 worden gezien als de pijler van een gemeenschappelijke strategie om een algemene macro-economische coherentie tot stand te brengen in de besluitvorming op elk niveau van het sociaal overleg⁷. Het doel van de verklaring is ervoor te zorgen dat de werkgevers op de medewerking van de werknemers kunnen rekenen bij het streven naar

⁶ Zie m.n. PASTURE (1993)

⁷ Voor meer details verwijzen we naar L. DENAYER (2006).

productiviteitswinsten en aan de werknemers een billijk deel van de aldus verkregen vruchten van de groei te garanderen. Met dit akkoord kan bijgevolg een uitweg "naar boven" worden gevonden uit het potentiële conflict tussen loonsverhoging en buitenlandse concurrentie. Het vormt het vertrekpunt van een aantal denkoefeningen over de voorwaarden voor de expansie van de Belgische economie. In 1959 wordt de verklaring, op verzoek van de vakbonden, trouwens herschreven en wordt er een verwijzing naar de economische expansiemaatregelen in opgenomen en wordt er explicieter in opgetekend dat " de concurrentiepositie van de economie en de koopkracht van de verbruikers moeten worden versterkt"⁸. Op die manier hopen ze voorbij te gaan aan de tendens bij de werkgevers om een betere concurrentiepositie na te streven door de lonen onder druk te zetten. De eis om productiviteitswinsten in een hoger loon om te zetten, is in samenhang met de toenmalige demografische en sociale context in België: een stagnerende actieve bevolking, een activiteitsgraad bij de vrouwen die op een laag niveau stagneert en dus een groot aantal gezinnen met één enkel inkomen.

Vanaf de jaren zestig zorgt de ingezette forse groei in België ervoor dat de instellingen die na de oorlog en in de jaren vijftig geleidelijk werden opgericht zich ten volle kunnen ontwikkelen. Dit voltrekt zich in twee fasen, die we elk afzonderlijk onder de loep nemen: de sociale programmatie in 1960 en de toekenning van een wettelijk statuut aan de collectieve overeenkomsten in 1968.

Het akkoord inzake sociale programmatie dat op 11 mei 1960 tussen de sociale gesprekspartners wordt gesloten, schrijft voor dat om de twee jaar op paritaire basis wordt onderhandeld met als doel de lonen, de arbeidsvoorwaarden en diverse sociale voordelen vast te stellen. Het is dus letterlijk de bedoeling de sociale vooruitgang op middellange termijn te plannen. Dit wordt van meet af aan op twee niveaus georganiseerd. De onderhandelingen over de wettelijke arbeidsduur en de uitbreiding van de sociale zekerheid worden nationaal (d.i. interprofessioneel) gevoerd, terwijl over de lonen op sectorniveau, in de paritaire comités, wordt onderhandeld. Aan de invoering van een sociale programmatie zijn voor alle partijen en voor de economie in haar geheel voordelen verbonden:

- Voor de werknemers is er een vooruitzicht op voortdurende sociale vooruitgang. De vorderingen op sociaal vlak zijn niet meer afhankelijk van de intrede van belangrijke sociale bewegingen.
- De werkgevers zien de mogelijkheid om sociale programmatie aan economische programmatie te koppelen. De loonkostenontwikkeling wordt voorzienbaar en kan in beginsel voortaan gelijke tred houden met de mogelijkheden van de economie. Via de

⁸ Belgische Dienst voor de Opvoering van de Productiviteit (1962)

clausule van sociale vrede verbinden de vakbondsorganisaties zich ertoe geen nieuwe eisen te stellen tijdens de periode van twee jaar waarop de overeenkomst betrekking heeft, zelfs al zijn de krachtsverhoudingen in hun voordeel.

- De staat moet niet langer de sociale conflicten beheren, die integraal deel uitmaken van de arbeidsbetrekkingen, want de werkgevers- en de werknemersorganisaties regelen die zelf.

De onderhandelingen zijn niet langer tripartiet, maar bipartiet. De sociale gesprekspartners staan voortaan oog in oog met elkaar. Gelet op het autonomieterrein dat ze hebben veroverd, moeten ze nu ook onderling bemiddelen, aangezien tegenover iedere eis potentieel een tegeneis staat, die niet langer door de staat wordt belemmerd. Doordat de akkoorden bovendien op interprofessioneel niveau worden gesloten, kunnen de sociale voordelen die werden afgedwongen door de sterkste vakcentrales nu ook worden uitgebeid tot de zwakste sectoren, terwijl de dynamiek die wordt voortgebracht door de sterkste sectoren in stand wordt gehouden.

De vakcentrales (sectorniveau) staan evenwel wat wantrouwig tegenover het idee dat hun een deel van hun onderhandelingsbevoegdheid wordt ontnomen; ze trachten de op interprofessioneel niveau behandelde materies te beperken en het staatsoptreden tot de sociale zekerheid te beperken.

De laatste stap in het ganse proces van institutionalisering van het sociaal overleg is *de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités*. Deze wet erkent het vermogen van de vakbonds- en de werkgeversorganisaties om rechten en verplichtingen in het leven te roepen d.m.v. dwingende normen op de drie niveaus van het sociaal overleg. Aldus komt een piramide van sociale rechten tot stand: aan de basis ervan legt de wet een minimum op dat op iedereen van toepassing is en achtereenvolgens bij collectieve overeenkomsten op interprofessioneel, sectoraal of ondernemingsniveau kan worden uitgebreid. Ten slotte kan ook de individuele overeenkomst hieraan nog gunstigere clausules toevoegen. De opeenvolgende verdiepingen van deze rechtenpiramide kunnen alleen naar boven toe derogatoir zijn⁹.

De praktische modaliteiten van deze piramidale structurering zullen verschillende gevolgen hebben:

- De rol van de vakbonden als vertolkers van de belangen van de *werkende* werknemers wordt versterkt, terwijl de belangen van de werklozen in de loononderhandelingen weinig of niet worden verdedigd. Het zijn immers precies de loontrekkers (met een

⁹ P. VAN DER VORST (1978), blz. 11-85

baan) van de vakbondsafdelingen van bedrijven die de eisenbundel op het niveau van de paritaire comités bepalen. De werklozen worden op professioneel (sector-) niveau vertegenwoordigd.

- De confrontatie tussen de professionele eisen (op sectorniveau) met het oog op de vaststelling van de interprofessionele eisenbundel (op nationaal niveau) brengt enige rivaliteit tussen de sectoren teweeg: de vakbondscentrales van de sectoren met een lage productiviteit trachten gelijkaardige loonsverhogingen te bekomen als die welke gemakkelijker kunnen worden afgedwongen in de sectoren met een hoge productiviteit. De sterke sectoren (die gewapend zijn tegen internationale concurrentie of kapitaalintensief zijn) vormen dus – door stap na stap vooruitgang te boeken - de drijvende kracht achter de verhoging van de lonen, de arbeidstijdverkorting en de diverse vormen van sociale vooruitgang.

Tijdens de jaren zestig heeft België zich dus stevig in een logica genesteld die aanhoudende productiviteitswinsten onontbeerlijk maakt. Deze winsten worden op drie manieren verkregen: binnen de ondernemingen, door een constante verbetering van de productietechnieken en van de arbeidsorganisatie; op sectorniveau, door de verdwijning van de bedrijven die er niet in slagen deze verbeteringen in te passen; en, ten slotte, op interprofessioneel niveau, door een verschuiving van de activiteit van de sectoren met een lage arbeidsproductiviteit naar die met een hoge arbeidsproductiviteit, m.a.w. naar de kapitaalintensieve sectoren.

A posteriori kan geen eenduidige balans worden opgemaakt van het systeem van sociaal overleg dat tijdens de dertig gloriejaren werd ingevoerd. Enerzijds kan niet worden ontkend dat het voor sociale vrede heeft gezorgd en een formidabele verhoging van de levensstandaard van de loontrekkers heeft veroorzaakt. In België zijn de reële lonen en de arbeidsproductiviteit in een gelijkaardig tempo van gemiddeld 4,5% per jaar gestegen. Bijgevolg bleven de loonkosten per geproduceerde eenheid en de verdeling van de toegevoegde waarde tussen lonen en winsten stabiel. De aanhoudende toename van de inkomsten heeft moeiteloos de uitbreiding van de sociale zekerheid en van de openbare sector (infrastructuur, onderwijs...) gefinancierd. Arbeid is een bron van bestaanszekerheid geworden, terwijl die rol vroeger alleen voor het kapitaal was weggelegd. De collectieve onderhandelingen hebben, in combinatie met een herverdelende fiscaliteit, de ongelijkheid verminderd en de middenklasse verbreed. Maar achteraf bekeken heeft dit model de allure van een reus met lemen voeten: het heeft zijn ontwikkeling gebaseerd op de hypothese van een aanhoudende economische groei, waarvan het in de loop der jaren volledig afhankelijk werd. De organisatie van de collectieve onderhandelingen hield verband met het streven om het productiviteitsniveau

en inkomenspeil van de Verenigde Staten bij te benen, in de context van een zo goed als stabiele actieve bevolking en van lage werkloosheid. Welnu, precies de aanhoudende groei heeft een geleidelijke wijziging van de sociale en economische structuren tot gevolg gehad.

2. De "dertig omwentelingsjaren"

Aan het begin van de jaren zeventig, nog voordat het Westen wordt opgeschrikt door de olieschokken, komt het systeem op kruissnelheid van de voorafgaande decennia kennelijk op verschillende vlakken – technologisch, sociologisch, demografisch, financieel – op de helling te staan. De brutale stijging van de energieprijzen en de daaruit voortvloeiende zware economische crisis versnellen de latente sociaal-economische veranderingen. Nieuwe beleidsantwoorden worden bestudeerd. In een moeilijk en erg gespannen klimaat moeten de sociale gesprekspartners nieuwe overlegmethoden bedenken, waar ze niet altijd in slagen. Bovendien krijgen ze almaar meer af te rekenen met de randvoorwaarden van een gemonialiseerde wereld die ze niet beheersen en die hen op een asymmetrische wijze beïnvloedt. In de onderstaande punten nemen we eerst de belangrijkste veranderingen in de macro-economische en sociale context onder de loep, waarna we onze aandacht richten naar de ontwikkeling van het sociaal overleg.

2.1. De context: structurele veranderingen, crisis, deregulering

Samenvatten welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de voedingsbodem waarin het sociaal overleg geworteld ligt, is geen gemakkelijke opgave: ze doen zich op verschillende vlakken voor, zijn van uiteenlopende aard en niettemin onderling verstrengeld. Op niet-exhaustieve basis onderscheiden we hier vier types van ontwikkelingen die onzes inziens doorslaggevend zijn voor een beter inzicht in de dynamiek van deze periode.

Een eerste fundamentele verandering is het feit dat de technologische golf, die gezorgd heeft voor de naoorlogse groei van de standaardproducten en -processen van het eerste massaconsumptietijdperk, met de personenauto en de elektrische huishoudapparaten als symbolen, tot volle wasdom is gekomen. Vanaf het einde van de jaren zestig vertragen de productiviteitswinsten en dalen de winstpercentages, eerst in de Verenigde Staten en daarna ook in Europa, waar de inhaalbeweging bijna is voltooid. Bijgevolg groeit het totale reële inkomen langzamer en gaat de verdeling ervan met zwaardere spanningen gepaard. Om de daling van de kapitaalrentabiliteit, die in de Verenigde Staten al in 1967

en in Europa vanaf 1970 begon¹⁰, te overwinnen en het hoofd te bieden aan de relatieve verzadiging van de westerse markten voor standaardconsumptiegoederen, richten de ondernemingen hun strategie op de diversificatie van de geproduceerde goederen en diensten. Wanneer alle gezinnen over een wagen beschikken, hangt de marktgroei af van de snelheid waarmee de nieuwe modellen de oude vervangen. De productdifferentiatie wordt een doorslaggevend verkoopargument, door de kwaliteit of door de toevoeging van vernieuwende componenten. Gelet op dit nieuwe gegeven volstaan de vroegere productiesystemen echter niet. Ingevolge de diversificatie van het productengamma en de handhaving van een rentabiliteitsvereiste die schaalvoordelen vergt, wordt een flexibel productiesysteem ingevoerd. De nieuwe technologische golf maakt de fragmentering van de productieketen mogelijk: een flexibele productie van zeer gediversifieerde afgewerkte goederen gaat gepaard met een sterk gestandaardiseerde productie van de onderdelen ervan, waarin de schaalvoordelen worden gerealiseerd. Aangezien de afzetmarkt hiervan kleiner is geworden, worden de ondernemingen ertoe aangezet de productie van de gestandaardiseerde componenten te verplaatsen naar de landen met lage lonen en lage kwalificaties, terwijl in België alleen nog een flexibele productie wordt behouden, die hetzij steeds specifiekere kwalificaties, hetzij een polyvalent personeel vergt dat in staat is zijn vaardigheden voortdurend bij te schaven, autonoom kan werken en meer verantwoordelijkheid kan opnemen. Aldus stijgt en verandert het opleidingsniveau dat noodzakelijk is om een baan te vinden voortdurend en boeten de al verworven vaardigheden snel aan waarde in.

De toenemende internationalisering van de productie, de handel en de financiële stromen is een tweede fundamentele en parallelle verandering in het westerse sociaal-economische systeem. Deze tendens begint feitelijk al vanaf de jaren zestig, maar wordt dan nog streng omkaderd door de akkoorden van Bretton Woods. Geleidelijk zetten de groei van de gemeenschappelijke markt en van de Amerikaanse investeringen in Europa, het groeiende aantal multinationals die de grenzen oversteken, de ermee gepaard gaande stijging van de kapitaalbewegingen, de overvloed aan dollars die door de Verenigde Staten worden uitgegeven om m.n. de oorlog in Vietnam te financieren, de ontwikkeling van de financiële markten en de uitvinding van nieuwe financiële producten het internationaal monetair stelsel onder druk. De Verenigde Staten schorten de omwisselbaarheid van de dollar in goud in 1971 op: het systeem van vaste wisselkoersen explodeert en de internationale transacties zijn voortaan aan een almaar grotere instabiliteit onderhevig. In deze context vinden de olieschokken van 1973 en 1979 plaats, die op hun beurt twee zwakke punten in het vroegere groeimodel blootleggen: het gebrekkige evenwicht tussen de industrielanden en de grondstoffenproducerende

¹⁰ Gegevens van EUROSTAT

landen, enerzijds en de ongebreidelde ontginning van grondstoffen, anderzijds. De plotse vertienvoudiging van de energieprijs veroorzaakt een inflatie-opstoot die van het ene tot het andere land fors verschilt en die het prijs- en inkomensevenwicht tussen landen onderling en binnen de landen zelf ontregelt. De samenwerking tussen naties en tussen sociale groepen verloopt alsmat stroever. Meer concurrentie en concurrentievermogen worden de ordewoorden. De nationale economieën kunnen de hierboven beschreven technologische veranderingen alleen overnemen als ze in staat zijn processen te ontwikkelen voor de vernietiging en de oprichting van ondernemingen, waardoor ze nieuwe producten en nieuwe beheers- en organisatievormen kunnen selecteren. Voor de arbeidsmarkt heeft dit een veel grotere instabiliteit tot gevolg, waarbij veel meer arbeidsplaatsen worden vernietigd of integendeel worden gecreëerd voor eenzelfde netto jobcreatie. Deze toegenomen volatiliteit is nog heel wat meer uitgesproken voor de kapitaalstromen, die veel gemakkelijker de grenzen overschrijden. Geleidelijk – en vooral vanaf de jaren negentig – neemt de mondialisering de allures van een financiële globalisering aan: een volledige liberalisering van de kapitaalbewegingen (die door het systeem van Bretton Woods binnen de perken werden gehouden), de financiële markten die de overheidsschuld financieren, een exponentiële groei van het aandeel van de financiële transacties in de gezamenlijke wereldwijde transacties. Deze tendensen worden mogelijk gemaakt door de nieuwe technologische golf, nl. de informatie- en communicatietechnologie. Tijdens de eeuwwisseling maken tal van waarnemers zich zorgen over de steeds frequentere toepassing van een louter financiële logica: de aandeelhouders eisen van de ondernemingen onmiddellijke en alsmat hogere rendementen. Hoewel het aandeel van de winsten in de toegevoegde waarde blijft toenemen, waardoor het loonaandeel krimpt, voelen heel wat westerse ondernemingen zich voortdurend onder druk gezet, omdat ze gekneld zitten tussen de concurrentie vanwege de groei landen en de nooit eerder geziene rentabiliteitseisen.

De twee reeds vermelde veranderingen steunen op demografische en sociologische veranderingen waarvan ze de koers beïnvloeden. Zo bevordert de vergrijzing van de westerse bevolking de opkomst van de pensioenfondsen in de landen waar ze integrerend deel uitmaken van het socialezekerheidsstelsel; deze fondsen verheven nog de zoektocht naar financiële inkomsten en zorgen voor een nog intensere activiteit op de beurzen. Deze vergrijzing is het vloeit voort uit de naoorlogse *babyboom*, de opkomst van de contraceptiva, die vervolgens het geboortecijfer heeft doen dalen, de stijging van het algemene welvaartspeil en de medische vooruitgang, die de levensduur heeft doen toenemen. Ze weegt zwaar door op de sociale zekerheid, die werd ontwikkeld in een tijd waarin gepensioneerden heel wat minder talrijk waren dan actieve werknemers. Het tekort in de sociale zekerheid is een van de factoren die leiden tot de "effectisering" van

de openbare schuld, m.a.w. tot de financiering ervan door de financiële markten. Een analoog probleem doet zich voor met de toenemende werkloosheid, die de verhouding tussen de werknemers met een baan (die bijdragen betalen) en de werklozen (die een uitkering ontvangen) scheeftrekt. In België ontstaat de werkloosheid al voordat de crisis uitbreekt. Aan het einde van de jaren zestig neemt het arbeidsaanbod al sterker toe dan wat de arbeidsvraag kan opvangen, doordat de *babyboomgeneratie* de arbeidsmarkt betreedt en de activiteitsgraad bij de vrouwen de hoogte ingaat; bovendien is ons systeem er meer op gericht te streven naar productiviteitswinsten dan jobs te creëren. Dat de vrouwen een belangrijkere plaats op de arbeidsmarkt gaan innemen, is symptomatisch voor een sociologische verschuiving – die zich in België langzamer voltrekt dan in de buurlanden. Het impliciete model van één inkomen per gezin begint barsten te vertonen. Doordat er minder tijd overblijft voor het huishouden, neemt terzelfder tijd ook de vraag naar marktdiensten (wasserijen, kinderdagverblijven, bejaardentehuizen) toe. In deze sectoren verschilt het werkgelegenheidsprofiel van het profiel dat in de industrie het vaakst voorkomt (deeltijd- vs. voltijdarbeid, meer vrouwelijke dan mannelijke werknemers) en zijn de productiviteitswinsten beperkt. De syndicale traditie – die in de industrie is gegrondvest op voltijdse werkgelegenheid voor mannen – wordt hierdoor overhoop gehaald en loonstijgingen liggen er moeilijker.

Een vierde grote ontwikkeling die de voedingsbodem van het sociaal overleg beetje bij beetje verandert, heeft betrekking op de ambities, de mentaliteit, de impliciete normen en, ten slotte, de doctrines waarop de sociale en politieke praktijken terugvallen. Het gezinsmodel, de verhouding tot tradities en de plaats van arbeid in de indeling van het leven en de tijd veranderen. Terwijl de verdubbeling – en zelfs verdrievoudiging – van de koopkracht in één generatie tijd een verzadiging van de standaardconsumptiegoederen teweegbrengt, zorgen de gewijzigde verwachtingen van de bevolking, die voortdurend wordt aangezet tot de consumptie van steeds meer gedifferentieerde producten, ervoor dat de productienormen veranderen en dat op de arbeidsmarkt flexibiliteit wordt geëist. De diversificatie vergt immers een flexibele productie, die voortaan onmiddellijk moet kunnen reageren op de veranderende vraag. Terzelfder tijd heeft de formidabele groei van de sociale zekerheid tijdens de “dertig gloriejaren” paradoxaal genoeg de particuliere schakels van de solidariteit (gezin, buurt, parochie) verzwakt. Rechten en plichten krijgen een individueel karakter. Dit verklaart het soort van antwoord dat wordt geboden op het tekort in de sociale zekerheid ten gevolge van de crisis en van de vergrijzende bevolking. Enerzijds worden maatregelen genomen om de privéfinanciering van de toekomstige pensioenen d.m.v. kapitalisatie aan te moedigen, wat de hierboven beschreven financierisering van de economie bevordert. Anderzijds wordt het individu – goedschiks of kwaadschiks – meer een “zelfbeheerder”, die instaat voor zijn eigen werkgelegenheid,

zijn spaargeld en zijn vermogen om een plaats in te nemen in een veranderend systeem¹¹. De werknemers die zich het best aanpassen aan de marktvereisten doen voor de ondernemingen op hun beurt nieuwe uitdagingen ontstaan. Ze bouwen immers hun competenties op door middel van opeenvolgende beroepsprojecten, waarop de werkgevers moeten kunnen reageren, willen ze de best presterende werknemers aantrekken. Zo ontstaat er zware druk om de arbeidsovereenkomsten te gaan individualiseren (op het vlak van arbeidsduur, lonen enz.), waardoor de macht van de vakbonden wordt verzwakt omdat het zo moeilijk is een gemeenschappelijk terrein van eisen voor de verschillende werknemersgroepen te vinden. Deze veranderingen lopen parallel met de politieke ontwikkeling en de veranderende doctrines. Doordat het moeilijk is opnieuw een consensusproject te definiëren dat inspeelt op de veranderingen die aan de gang zijn, blijft de weg open liggen voor de ideologische omslag die in de Verenigde Staten en in Engeland door de regeringen van resp. Reagan en Thatcher werd ingeleid. Niet alleen wordt een grotere rol toebedeeld aan het monetaire beleid en worden de staatsuitgaven ingeperkt, bovendien wordt ook de hele interpretatie van de band tussen het individu en de samenleving beïnvloed door de wijzigende doctrine. De opvatting van een staat die evenzeer als de individuele actoren gemachtigd is om in de economische en sociale beslissingen tussen te komen, moet geleidelijk wijken voor een opvatting volgens welke de staat zich zou beperken tot het vastleggen van de regels van een spel dat voornamelijk aan de individuele actoren wordt overgelaten¹². In de Angelsaksische landen werden deze ontwikkelingen in de doctrine te baat genomen om de staatsinterventie op economisch vlak te verminderen en het aandeel van de individuele verantwoordelijkheid op sociaal vlak te verhogen.

Deze vier – technologische, internationale, sociaaldemografische en conceptuele – vloedgolven die de wereldeconomie overspoelen, verklaren grotendeels de veranderingen van de Belgische macro-economische context sinds het begin van de jaren zeventig. In grote lijnen kunnen deze veranderingen in drie perioden worden beschreven.

Van 1973 tot 1981 wordt onze kleine open economie keihard getroffen door de olieschokken en door een crisis van internationale omvang. De industriële winsten storten ineen en de werkloosheid, de buitenlandse en de openbare tekorten gaan pijlsnel de hoogte in. Er gaat wat tijd overheen vooraleer men beseft dat deze crisis structureel is en dat de traditionele instrumenten om de conjunctuur een nieuw elan te geven het niet kunnen redden. Wat de sociale betrekkingen en het economische beleid betreft, is het een periode van *trial and error*, die in een impasse uitmondt.

¹¹ C. DUBAR (2000)

¹² Zie in dit verband P. VIELLE, Ph. POCHET en I. CASSIERS, dir. (2005)

Eind 1981 wordt een centrumrechtse regering opgericht die over bijzondere machten beschikt; die zorgt voor een radicale ommekeer in het economische en sociale beleid om een macro-economisch herstel tot stand te brengen. Voor de meeste variabelen – behalve de werkloosheid en de overheidsschuld – wordt het herstel vanaf het midden of het einde van de jaren tachtig bereikt.

Vanaf de jaren negentig wordt het duidelijker dat het herstel *geen* terugkeer naar de vroegere evenwichten inluidt en dat de Belgische economie zich, net als de andere westerse economieën, vanaf dan op een nieuw traject bevindt. In vijftien jaar tijd hebben de hierboven beschreven vloedgolven hun effect niet gemist; we vermelden enkele gevolgen: een kwart van de arbeidsplaatsen in de industrie ging verloren; deeltijdarbeid ontwikkelde zich op een flexibelere basis in de dienstensector; het aandeel van de lonen in de toegevoegde waarde werd kleiner; het aandeel van de inkomsten uit eigendom in het gezinsinkomen nam toe; in de overheidssector, met inbegrip van de sociale zekerheid, werd naar besparingen gestreefd en, ten slotte, de competitiviteitsvereiste werd algemeen opgelegd. Tegen deze achtergrond werd een aanpassing van de werkwijze(n) van het sociaal overleg noodzakelijk.

2.2. Het sociaal overleg: tussen breuk en continuïteit

De ontwikkeling van het sociaal overleg sinds het begin van de jaren zeventig kan in drie afzonderlijke perioden worden onderverdeeld. Een eerste fase (ca. 1973-1980) wordt gekenmerkt door een destabilisering van de actoren en van de onderhandelingen in het licht van de eerste structurele schokken. De tweede is een fase van zware crisis (ca. 1981-1986), die de impasse blootlegt waarin het sociaal overleg, zoals het sinds zijn ontstaan functioneert, verzeild is geraakt. De derde fase, die allicht nog niet ten einde is, is die van de geleidelijke herziening van de spelregels.

Tabel 3

Sleuteldata van het sociaal overleg in België, 1970-2008

1970-81	Tripartiete nationale werkgelegenheidsconferenties, frequente staatsinterventies
1981-85	Opschorting van het sociaal overleg, loonblokkering, indexesprongen
1983	Competitiviteitsnorm (herzien in 1985)
1986	Hervatting van het bipartiete overleg
1989	Wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen

1993	Mislukking van een poging tot "nieuw sociaal pact" Globaal plan Invoering van het gezondheidsindexcijfer
1995-96	Loonblokkering besloten door het Globaal plan
1996	Wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen
2004-05	Generatiepact

Aan het begin van de jaren zeventig, nog voor de schokgolf die werd veroorzaakt door de stijging van de olieprijs, ondergaat het sociaal overleg al kleinere schokken. De werkloosheid neemt in België immers toe onder de dubbele invloed van de demografische druk (de *babyboomgeneratie* betreedt de arbeidsmarkt en de activiteitsgraad van de vrouwen stijgt) en van de ineenstorting van traditionele industrietakken (steenkool, textiel). In april 1973 wordt een Nationale Werkgelegenheidsconferentie bijeengeroepen. Tijdens die conferentie leggen de werkgevers de verantwoordelijkheid van de stijgende werkloosheid bij de stijging van de uurloonkosten (vroegere sterke loonstijgingen in combinatie met een arbeidstijdverkorting). De vakbonden, daarentegen, weigeren de verantwoordelijkheid te dragen voor het creëren van jobs en zijn van oordeel dat dit aan de ondernemingen toekomt¹³. Het uiteindelijk bereikte compromis legt een deel van de last op de schouders van de overheid: er worden banen voor jongeren vrijgemaakt door vervroegd pensioen aan te moedigen; het principe van de ontslagvergoeding wordt algemeen uitgebreid tot de collectieve ontslagen.

Wanneer de ruilvoeten ingevolge de schommelingen van de dollarkoers (1971) en de stijging van de olieprijs (1973, 1979) verslechteren, krijgen de sociale gesprekspartners met nieuwe randvoorwaarden af te rekenen. De indexering van de lonen op basis van de levensduurte – die fors toeneemt – wordt dan door de werkgevers aan de kaak gesteld. De positie van de werkgevers wordt immers verzwakt door de toepassing van een automatische loonindexering, die aan de onderhandelingen een bovengrens oplegt. Zolang de werknemers de stabilisering van de koopkracht als een onaantastbare verworvenheid beschouwen, kunnen de vakbondsvertegenwoordigers hun optreden bij hun opdrachtgevers enkel d.m.v. *reële* loonsverhogingen in de verf zetten. Van hun kant willen de werkgevers dure stakingen liever vermijden als de inzet daarvan beperkt blijft tot enkele percentpunten van het reële loon. De verslechtering van de rentabiliteit van de ondernemingen tijdens de jaren 1973-1981 zet de werkgeversorganisaties er dan ook toe aan de opschorting van de indexering te eisen en

¹³ Weekblad *Courrier hebdomadaire* van het CRISP, nr. 592, 1973

de klemtoon te leggen op loonmatiging en vermindering van de werkgeverslasten, om zo de winsten te herstellen.

Tijdens de eerste jaren van de crisis blijft de onderhandelingsmacht van de vakbonden echter groot, met name omdat diverse economische en sociale beleidsmaatregelen (brugpensioenen, verlenging van de studies, nieuwe banen bij de overheid en in de non-profitsector, indirecte subsidies aan de financiële sector ingevolge de overheidsschuld) het werkloosheidsrisico en ook het verlies dat daaruit zou voortvloeien (meer werkloosheidsuitkeringen) verminderen. Doordat de sociale gesprekspartners er maar niet in slagen een nieuw compromis te bereiken dat aangepast is aan de omstandigheden, ontstaan er zware sociale spanningen. De staat, die zichzelf had weggecijferd toen de sociale programmatie op kruissnelheid was geraakt (1960-1970), komt als derde speler terug in het overleg. Er wordt een hele reeks tripartiete Nationale Werkgelegenheidsconferenties gehouden (1970, 1973, 1976, 1980). Hoewel de onderhandelingen in de paritaire comités blijven doorgaan, mislukken de interprofessionele onderhandelingen in de periode van 1976 tot 1986, op één uitzondering na: het kortstondige akkoord van 1981 dat onder druk van de staat werd gesloten.

Een andere delicate kwestie tijdens deze eerste fase van de crisis is die van de arbeidsduur. De vakbonden eisen een collectieve arbeidstijdverkorting om zo de beschikbare werkgelegenheid te verdelen. Maar ze wijzen elke compenserende loonsvermindering van de hand, wat voor de werkgeversorganisaties onaanvaardbaar is. Zij geven er de voorkeur aan deeltijdarbeid aan te moedigen. Dit standpunt vindt *de facto* – zij het lijdzaam – steun in het stijgende aantal vrouwen die willen werken, maar dat niet voltijds kunnen doen omdat er een gebrek is aan geschikte accommodaties voor kinderopvang. De onderhandelingen monden uit in een gemeenschappelijk advies van de Nationale Arbeidsraad (29 mei 1980, nr. 655) en in de wet van 23 juni 1981 betreffende de deeltijdse arbeid.

Deze jaren blijken *a posteriori* een periode van *trial and error* te zijn, van sociaal-politieke experimenten, waarbij de regeringen en de sociale actoren tastenderwijs en op goed geluk een uitweg uit de crisis zoeken. In veel opzichten krijgen de gevonden oplossingen de allure van een vlucht vooruit, want doordat herhaaldelijk een beroep wordt gedaan op staatsinterventie, nemen de tekorten en de staatsschuld alarmerend toe. In 1981 nemen de macro-economische onevenwichten – het overheidstekort, maar ook het buitenlandse tekort, de werkloosheid, de rentabiliteit van de ondernemingen die zich op een dieptepunt bevindt en de neerwaartse druk op de koers van de Belgische

frank – een dermate grote omvang aan dat een nieuwe regering wordt opgericht die bijzondere machten krijgt. Dankzij die bijzondere machten kan een devaluatie van de Belgische frank (8% in februari 1982) worden gekoppeld aan een loonblokkering en aan een wijziging in het indexeringsstelsel. Het sociaal overleg wordt opgeschort. Vanaf dat moment staat één ding duidelijk vast: het overleg zal pas kunnen worden hervat als het aan macro-economische voorwaarden wordt onderworpen. In 1983 zet de wetgever de eerste instrumenten daarvan op papier: een eerste norm voor het concurrentievermogen (die in 1985 wordt gewijzigd) schrijft voor dat de Belgische loonkosten niet sneller mogen toenemen dan die van de zeven belangrijkste handelspartners.

Dankzij de voorspoedige wind die wordt aangevoerd door de forse daling van de olieprijs krijgen de sociale gesprekspartners hun onderhandelingsautonomie vanaf 1986 terug. Het bipartiete sociaal overleg wordt hervat. Maar vanaf dan moet het zo te zien definitief aan macro-economische randvoorwaarden gehoorzamen: de werkgevers en de vakbonden moeten tijdens de loononderhandelingen rekening houden met de ontwikkeling van de marktaandelen en van verschillende gegevens die verband houden met het Belgische concurrentievermogen. Deze voorwaarden worden verstrengd door de wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen van 6 januari 1989 en door de ermee gepaard gaande beslissing om de Belgische frank aan de Duitse mark te koppelen. De efficiëntie van deze wet blijkt echter beperkt te zijn: tijdens de hoogconjunctuur van de jaren 1989-1992 stijgen de lonen sneller dan in de buurlanden. Eigenlijk wijzigt de wet van 1989 de loonvormingsmechanismen niet ten gronde, maar voegt ze er enkel een waarschuwingselement aan toe: de wet voorziet alleen in een bijsturing *a posteriori* van de loonontsporingen, waarbij de regering de lonen kan bevroren wanneer het concurrentievermogen achteruitgaat.

Op welke manier kan worden geanticipeerd op de risico's van een verslechtering van het concurrentievermogen? Deze vraag beïnvloedt de latere ontwikkeling van het sociaal overleg, in een context die alsmaar meer wordt beheerst door internationale concurrentie en financiële mondialisering. Bij het begin van de jaren negentig verleent de toegenomen kapitaalmobiliteit een ongeziene macht aan de financiële spelers, van wie het vertrouwen moet worden gewonnen. De intentie van de regering om de macro-economische sanering voort te zetten en te zorgen voor stabiele wisselkoersen vraagt om sterke signalen.

Nadat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in 1993 een nieuwe verslechtering van het concurrentievermogen heeft vastgesteld, brengt de regering een debat op gang over de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de financiering van de sociale zekerheid, in de hoop een "nieuw sociaal pact" te kunnen sluiten dat vergelijkbaar is met het pact

dat in 1944 werd gesloten. De standpunten van de sociale gesprekspartners liggen echter te ver uiteen om een akkoord te bereiken. De regering neemt de teugels weer in handen en stelt een "Globaal plan" in werking¹⁴. In 1995 en 1996 wordt een nieuwe loonblokkering ingevoerd. Om de stijging van de loonkosten te matigen zonder af te stappen van het principe van de loonindexering op basis van de levensduurte, wordt een nieuwe index in het leven geroepen: het "gezondheidsindexcijfer", dat wordt bekomen door bepaalde producten (tabak, alcohol en brandstoffen) uit de prijzenkorf te schrappen.

Dat de poging om een sociaal pact te sluiten mislukte, toont aan hoe moeilijk het voor de sociale gesprekspartners is om zichzelf een gemeenschappelijk perspectief voor te houden in een sociaal-economische context die zo sterk verschilt van de context die hen in 1944 nader tot elkaar had gebracht. Met de wet van juli 1996 *tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen* wordt een nieuwe poging ondernomen om een gemeenschappelijk project op te zetten. De wet maakt het mogelijk de collectieve onderhandelingen te hervatten in een kader dat aangepast wil zijn aan de grote economische en sociale veranderingen van het einde van de twintigste eeuw¹⁵. Dat moge blijken uit de invoering van nieuwe onderhandelingsmateries naast de loonvorming. Zo wordt het thema *Levenslang leren* in de interprofessionele akkoorden van 1999-2000 en het thema *Innovatie* in die van 2005-2006 opgenomen. Beide onderwerpen komen sindsdien recurrent aan bod. Sommige bepalingen van de wet van 1996 willen de sociale gesprekspartners ertoe verplichten een gemeenschappelijke toekomstvisie te ontwikkelen. De interprofessionele organisaties krijgen een grotere coördinerende rol toebedeeld, want als de onderhandelingen mislukken, dreigt de staat op sector- en op ondernemingsniveau tussenbeide te komen. Via een loonnorm die de vergelijking van de Belgische lonen met die van de buurlanden (Duitsland, Frankrijk en Nederland) oplegt, wordt een impliciete verwijzing naar de sociaal-economische consensus buiten de landsgrenzen ingevoerd. Ten slotte wordt een nieuw instrument voor economische en sociale *monitoring* ingevoerd: het zogenoemde "Technisch verslag"¹⁶. Dit verslag moet de sociale gesprekspartners in staat stellen de dialoog tot alle grote actuele vraagstukken uit te breiden. In de loop van de jaren 2000 maken ook de vergrijzing van de bevolking en de financiering van de pensioenen deel uit van deze context en liggen ze aan de basis van de opstelling van het

¹⁴ Voor meer details verwijzen we naar E. ARCQ (1993)

¹⁵ In dat verband verwijzen we eveneens in dat werk naar het hoofdstuk van M. CAPRON betreffende de onderhandelingen over de interprofessionele akkoorden.

¹⁶ Volgens de bepalingen van de wet van 1996 worden de Technische verslagen jaarlijks opgesteld door het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Ze hebben betrekking op de loonkostenontwikkeling, de werkgelegenheid en het structureel concurrentievermogen. Ze hebben als doel de sociale gesprekspartners alle informatie te verschaffen die nuttig kan zijn als toelichting bij hun interprofessioneel akkoord.

Generatiepact (2004-2005). Maar de toekomstige uitdagingen blijven aanzienlijk. De communautaire spanningen en de verschillende perceptie in het noorden en in het zuiden van het land van wat op economisch en sociaal vlak op het spel staat, vormen een constante bedreiging voor de grondslagen zelf van het Belgisch sociaal overleg. De urgentie van de milieuproblemen, die in het sociale debat nog niet veel aan bod zijn gekomen, zal er op termijn toe verplichten een nieuwe kijk te ontwikkelen op de fundamenteën zelf van een sociale vrede die oorspronkelijk op een gemeenschappelijke en onbetwiste doelstelling, namelijk economische groei, was gebaseerd.

Conclusies

De geschiedenis van het sociaal overleg is een verhaal van spelers, en van instellingen die door die spelers werden opgericht om vorm te geven aan hun compromissen, in een bijzondere en van nature veranderende historische context, die de spelers ondergaan en soms ook ombuigen.

In de ontwikkeling van het Belgische sociaal overleg sinds de Tweede Wereldoorlog zijn duidelijk twee afzonderlijke perioden naar voren gekomen: een constructieve periode, waarin een coherent model werd ontwikkeld en uitgebreid, gevolgd door een defensieve periode, in een context van crisis en van grote sociaal-economische omwentelingen. We hebben proberen aan te tonen hoe de veranderingen in het sociaal overleg en die in de macro-economische context een wederzijdse invloed op elkaar hebben uitgeoefend en nu uitmonden in een situatie die bijzonder complex blijkt te zijn.

Na de oorlog hebben de wederzijdse erkenning van de werkgevers- en de werknemersorganisaties, de erkenning van hun rol door de staat en de gemeenschappelijke focus op een welbepaalde vorm van economische en sociale welvaart de actoren in staat gesteld nauwkeurige economische- en socialebeleidsdoelstellingen te bepalen. Door het productiviteits- en het inkomenspeil van de Verenigde Staten bij te halen, moest het mogelijk worden dankzij de hogere lonen een massaconsumptie te ontwikkelen, dankzij de sociale zekerheid een bestaanszekerheid in het leven te roepen, dankzij het arbeidsrecht tot een sociale erkenning te komen en dankzij de arbeidstijdverkorting een vrijetijdsmaatschappij te creëren. Door de geleidelijke verwezenlijking van die doelstellingen, die in de hand werd gewerkt door de uitzonderlijke economische groei die het Westen gedurende dertig jaar heeft gekend, kreeg de rechtsstructuur van het sociaal overleg de vorm die we nu kennen (rol van het interprofessioneel niveau, van de paritaire comités, van de interne actoren...). Het ganse institutionele bouwwerk werd opgebouwd vanuit de overheersende

kenmerken van een tijdperk: fase van bestendiging van een technologische golf (automobielsector, scheikunde, elektriciteit...); overwicht van de industrie; overwegend mannelijke, voltijdse en langdurige werkgelegenheid; stabiliteit van het gezinsmodel; het individu gedefinieerd in verhouding tot een collectieve structuur. De praktische modaliteiten van het sociaal overleg hebben op hun beurt de Belgische sociaal-economische structuren op verschillende vlakken beïnvloed: zo hebben het streven naar productiviteitswinsten en de opwaartse druk op de lonen ervoor gezorgd dat de productieprocessen in een sneller tempo kapitaalintensief werden en verdwenen de ondernemingen of de industrietakken die deze beweging niet konden volgen; de uitbreiding van de sociale zekerheid en de diverse compensaties die van de staat werden verwacht, hebben de verhouding van de staatsinkomsten en -uitgaven tot het bbp doen stijgen.

Korte tijd nadat het Belgische sociaal overleg op kruissnelheid was gekomen, werd het bouwwerk ervan door elkaar geschud door externe macro-economische schokken (forse stijging van de olieprijs en schommelende wisselkoersen). Dat de sociale gesprekspartners er niet in slaagden eensgezind een uitweg uit de crisis te vinden, heeft allicht te maken met het feit dat de bruuske verandering van de internationale context gepaard ging met een – tragere en minder zichtbare – ontwikkeling op diverse gebieden, die de actoren en hun strategieën beïnvloedde: de opkomst van een nieuwe technologische golf die andere vereisten op productievlak impliceerde (informatie- en communicatietechnologie, biochemie), de demografische en sociologische veranderingen (toenemende activiteit van de vrouwen, toegenomen vraag naar diensten, algemene vergrijzing), de mentaliteitsverandering (verschuiving van de solidaire gemeenschap naar het verantwoordelijke individu). Dankzij herhaalde staatsinterventies kon de sociale dialoog, die een tijdlang was opgeschort, zich door deze stormachtige periode worstelen en vervolgens trachten zich aan een gewijzigde context aan te passen. Dat was de geest van de wetten van 1989 en 1996, die tot doel hadden nieuwe compromissen te bereiken door rekening te houden met nieuwe randvoorwaarden: de noodzaak van een hoger concurrentievermogen in een gemondialiseerde wereld, de langdurige werkloosheid van werknemers die nieuwe kwalificaties moeten verwerven, de aanhoudend krappe overheidsbegrotingen. Nu er nieuwe vraagstukken op het voorplan treden – financiering van de pensioenen van een vergrijzende bevolking, communautaire twistappels, klimaatverandering, gevolgen van de financiële crisis van 2008 – staat het sociaal overleg deze dagen voor enorme uitdagingen.

Ingevolge al deze ontwikkelingen staan de sociale gesprekspartners voor een ultieme moeilijkheid. Alles wijst erop dat een bijkomende speler (de rest van de wereld? De

financiële operators?) geruisloos tot de arena van het overleg is toegetreden, zonder zich echter bekend te maken. Of preciezer gesteld: het lijkt erop dat een onzichtbare hand (van de markt? Van het individualisme?) voortdurend de kaarten van het collectieve spel door elkaar schudt. De maatschappelijke rolverdeling, die vlak na de oorlog heel duidelijk was, is dat nu niet meer zo. Elke speler kan worden verscheurd tussen tegenstrijdige individuele belangen (loonsverhoging versus rentabiliteit van de pensioenfondsen; verdediging van de plaatselijke onderneming versus promotie in de multinationale groep...). De veelvuldige verwijzing naar een subject dat verkeerdelijk "de markt" wordt genoemd, verraadt hoe moeilijk het is de actoren te identificeren en zich tot de betrokken gesprekspartners te richten. En wanneer nieuwe spelers hun opwachting maken en zichzelf rond nieuwe vraagstukken structureren (bijvoorbeeld de ngo's als pleitbezorgers van het leefmilieu), dan blijkt het moeilijk hun een gepaste plaats in de traditionele instellingen toe te wijzen.

Het voortbestaan van het Belgische systeem van sociaal overleg hangt af van de mate waarin de sociale gesprekspartners de maat kunnen nemen van de huidige veranderingen, rekening kunnen houden met de nieuwe vraagstukken en nieuwe groepen van spelers en actief een nieuwe gemeenschappelijke visie op de economische en sociale vooruitgang kunnen bepalen¹⁷. Het grootste risico dat het systeem loopt, is dat het langzaam, naarmate de hervormingen elkaar opvolgen of doordat de structurerende organisaties van de sociale dialoog minder representatief worden, uiteenrafelt. Niets zou dan kunnen garanderen dat alternatieve instellingen worden opgericht, die in staat zijn waarden als solidariteit en sociaal-economische democratie te blijven verdedigen.

¹⁷ In dit verband treden wij de analyse van M. JADOT (2008) bij.

Geciteerde artikelen en werken

- ARCQ, E. (1993), "Du pacte social au plan global", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, blz. 1420-1421.
- BEAUD, M. (1981), *Histoire du capitalisme de 1500 à 2000* (heruitg. 2000), Paris, Seuil.
- BELGISCHE DIENST VOOR DE OPVOERING VAN DE PRODUCTIVITEIT (1962), *De gemeenschappelijke verklaring over de productiviteit*, 15 maart.
- CASSIERS, I. (2005), "De l'Etat providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ?", *Regards économiques*, nr. 36, november 2005.
- CASSIERS, I. (1995), "Belgian Miracle to Slow Growth: The Impact of the Marshall Plan and the European Payments Union" in B. EICHENGREEN (red.), *Europe's Post-War Recovery*, Cambridge, CUP, blz. 271-291.
- CASSIERS, I. en P. SCHOLLIERS (1995), "Le pacte social belge de 1944, les salaires et la croissance économique en perspective internationale", in Dirk LUYTEN en Guy WANTEMSCHÉ (uitg.), *Het Sociaal Pact van 1944, oorsprong, betekenis en gevolgen*, Brussel, VUB Press, blz. 161-190.
- DANCET, G. (1986), "Contractualisation salariale et compétitivité: de la synergie au conflit: la Belgique", in R. BOYER (uitg.), *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La Découverte, blz. 105-129.
- DENAYER, L. (2006), "Négociations interprofessionnelles et compétitivité structurelle", *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XXXIX, nr. 1, blz. 71-78.
- DENAYER, L. en E. MICHEL (2000), "Formation des salaires et compétitivité", *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XXXIX, nr. 1, blz. 99-108.
- DENAYER, L. en R. TOLLET (2002), "Institutional Mechanisms of Wage-Setting in Belgium", *Wage Policy in the Eurozone*.
- DUBAR, C. (2000), *La crise des identités : l'interprétation d'une mutation* (heruitg. 2007), Paris, Presses universitaires de France.
- FOURASTIE, J. (1979), *Les trente glorieuses : ou La révolution invisible de 1946 à 1975* (heruitg. 2004), Paris, Fayard 1979, Heruitgave Paris Hachette littératures 2004.
- FUSS, H., P. GOLDSCHMIDT-CLERMONT en L. WATILLON (1958), "La genèse du projet d'accord de solidarité sociale belge", *Revue du Travail*, juli-augustus, blz. 827-860; en oktober, blz. 1159-1174.
- JADOT, M. (2008), "Le passé et l'avenir: regard critique sur la concertation sociale en Belgique", in J.-PH. CORDIER en P. WINDEY, *Les 40 ans de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail*, Brussel, Bruylant, blz. 177-183.
- PASTURE (1993), "The April 1944 'Social Pact' in Belgium and its Significance for the Post-War Welfare State", *Journal of Contemporary History*, vol. 28, blz. 695-714.
- VAN DER VORST, P. (1978), "Clé du droit social belge", in P. Van Der Vorst, *A l'enseigne du droit social belge*, Brussel, Edition de l' Université de Bruxelles, blz. 11-85.
- VIELLE P., Ph. POCHE en I. CASSIERS, dir. (2005), *L'Etat social actif: vers un changement de paradigme ?* PIE Peter-Lang.