

75 jaar Centrale Raad voor het Bedrijfsleven: over de oorsprong en de verschuivende rol van een economisch overlegorgaan

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) werd opgericht door de wet van 20 september 1948 'houdende organisatie van het bedrijfsleven'¹. De CRB is het toporgaan van het economisch overleg dat zich uitstrekt van de onderneming (de ondernemingsraad), de sector (de bedrijfsraden²) tot het nationale interprofessionele niveau en het is precies op dat laatste niveau dat de CRB actief is. De CRB was deel van de uitbouw van het sociaaleconomisch overleg in het kader van de ontwikkeling van de welvaarsstaat na de Tweede Wereldoorlog. Deze bijdrage schetst de historische ontwikkeling van de CRB tegen de achtergrond van ruimere economische en politiek-maatschappelijke evoluties. We laten het verhaal al na de Eerste Wereldoorlog starten, omdat in die periode vanuit de arbeidersbeweging de eerste voorstellen gedaan werden om een centrale economische raad op te richten, die vorm zou geven aan de idee van economische democratisering die toen binnen de arbeidersbeweging opgang maakte.

1. Arbeiderscontrole en bedrijfsorganisatie: modellen van de arbeidersbeweging voor economische democratie na de Eerste Wereldoorlog

Na de Eerste Wereldoorlog werd het politieke systeem gedemocratiseerd met de invoering van het algemeen enkelvoudig mannenstemrecht (in 1919 voor het eerst toegepast bij de parlamentsverkiezingen, in 1921 ingeschreven in de grondwet), sinds de late negentiende eeuw, de centrale politieke eis van de socialistische arbeidersbeweging³. De arbeidersbeweging kwam versterkt uit de Eerste Wereldoorlog. Een van de meest markante uitingen daarvan was de sterke stijging van het aantal vakbondsleden. Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog telden de socialistische en katholieke vakbond samen ongeveer 250.000 leden; in 1921 was dat opgelopen tot ongeveer 865.000⁴. Vanaf dat moment was de vakbeweging een massabeweging geworden. De arbeidersbeweging wilde een stap verderzetten na de politieke democratisering en eiste daarnaast sociaaleconomische democratisering. De sociale democratisering kwam er met de schrapping van artikel 310 uit het strafwetboek, dat stakingen sterk bemoeilijkte en de wet van 24 mei 1921 op de vrijheid van vereniging enerzijds en de invoering van paritaire comités in de economische sleutelsectoren (steenkol, metaal, textiel) anderzijds⁵. In deze paritaire comités, waar de werknemers vertegenwoordigd werden door de twee grote vakbonden, de socialistische Syndicale Commissie en het ACV, werden collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) afgesloten over de lonen (althans de minimumbarema's), vaak met indexclausules⁶.

Wat de economische democratisering betreft werkte de Syndicale Commissie in 1922/24 het concept van de 'arbeiderscontrole' uit. Die situeerde zich op het niveau van de onderneming en

¹ Wet houdende organisatie van het bedrijfsleven, *Belgisch Staatsblad*, 27 september 1948.

² De bedrijfsraden werden in 1986 afgeschaft.

³ Els Witte, Alain Meynen, Dirk Luyten, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, Manteau, 2016, p. 162-166.

⁴ *Ibidem*, p. 164.

⁵ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, Brussel, VUBPRESS, 1995, p.17-23; Marc Rigaux, *Staking en bedrijfsbezetting naar Belgisch recht. Juridische analyse van de werkstaking en bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Antwerpen, Kluwer, 1979, p. 26 e.v.

⁶ Peter Scholliers, *Loonindex en sociale vrede. Koopkracht en klassenstrijd in België tijdens het interbellum*, Brussel, VUB- Centrum voor Hedendaagse Sociale Geschiedenis, 1985, p. 85-102.

beoogde een economisch-financieel informatierecht voor de werknemers op bedrijfsniveau. De arbeiderscontrole werd gezien als een eerste stap naar de socialisering van de economie, dat voor de socialistische arbeidersbeweging op dat moment nog het einddoel was⁷. De arbeiderscontrole zou tegelijk een versterking van het paritair overleg betekenen: in de mate dat de vakbondsvertegenwoordigers beter zijn ingelicht over de financieel-economische situatie van de bedrijven kunnen ze die informatie gebruiken om looneisen in de paritaire comités beter te ondersteunen en te beargumenteren.

Het ACV stelde een alternatief programma tegenover de arbeiderscontrole en de socialisatie van de productiemiddelen: de bedrijfsorganisatie. Daarin was voorzien om de paritaire comités te veralgemenen in alle sectoren en de comités naast sociale ook economische bevoegdheden te geven, in de eerste plaats een informatiebevoegdheid. Op nationaal interprofessioneel niveau was een adviserende nationale economische raad voorzien, met vertegenwoordigers van werkgevers en vakbonden, die op termijn reglementerende bevoegdheid zou krijgen⁸.

Het ideologisch debat over de economische democratie viel in de tweede helft van de jaren 1920 stil en leidde niet tot concrete resultaten. Het overleg bleef beperkt tot het sociale en tot de sectoren: in de sleutelsectoren van de economie bestonden paritaire comités en de lonen van meer en meer arbeiders werden geregeld bij CAO.

2. De economische depressie van de jaren 1930 en ideologische crisis van het liberalisme

De depressie van de jaren 1930 zette een de idee van een centrale economische raad opnieuw op de politieke agenda. De crisis van de jaren dertig was niet alleen een diepe economische crisis, maar ook een ideologische crisis van het economisch liberalisme. Dit liberalisme had tot de crisis geleid en leek niet in staat er een uitweg uit te bieden. Deze ideologische crisis opende het debat over alternatieven dat zich toespitste op de verhouding staat - economie en over de wenselijkheid van economische regulering. Dit betekent dat er op zijn minst ruimte was voor staatsinterventie en dat voor sommigen staatsinterventie zelfs een noodzaak was om uit de crisis te komen.

De nieuwe economische rol van de staat werd in de economische wetenschap onderbouwd door John Maynard Keynes in de *General Theory*, die verscheen in 1936, te midden van de grote depressie en ruimte liet voor staatsinterventie in de economie om crisissen te voorkomen of op te lossen⁹. In België werd dit ideologisch debat eveneens gevoerd. In de context van de geschiedenis van de centrale raad voor het bedrijfsleven zijn twee ideologische stromingen van belang: het corporatisme in de katholieke wereld en het planisme bij de socialistische arbeidersbeweging. Een niet precies gedefinieerd corporatisme werd in de pauselijke encycliciek *Quadragesimo Anno* uit 1931 naar voor geschoven als alternatief voor het economisch liberalisme. De encycliciek bracht binnen de Belgische katholieke wereld een debat op gang over het corporatisme waarin uiteenlopende modellen en varianten ervan werden verdedigd. Eén variant ervan heeft een rol gespeeld, zij het indirect, in het ontstaan van de centrale raad voor het bedrijfsleven. Het gaat om de plannen van de christelijke

⁷ Guy Desolre, *50 ans de débats sur le contrôle ouvrier*, Bruxelles, La Taupe, 1970; Frank Vandenbroucke, *Van crisis tot crisis. Een socialistisch alternatief*, Leuven, Kritak, 1981. Zie over de socialisatie van de productiemiddelen het boek van toenmalig voorzitter van de Belgische Werkliedenpartij Emile Vandervelde, *Het socialisme tegen de staat*, Brussel, Emile Vandervelde Instituut, 1949 (oorspronkelijk uitgegeven in 1918).

⁸ G. Kwanten, 'De bedrijfsorganisatie in de christelijke arbeidersbeweging 1918-1921' in, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1984, 75, 4, p. 337-347.

⁹ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1970 (oorspronkelijk 1936).

arbeidersbeweging en de katholieke werkgevers om het sociaal overleg juridisch te omkaderen, te institutionaliseren en uit te breiden tot het economische. Dit type corporatisme kon verzoend worden met de parlementaire democratie en werd, om duidelijk het onderscheid te maken met het autoritaire en fascistische corporatisme als 'bedrijfsorganisatie' aangeduid. Van deze bedrijfsorganisatie bestonden verschillende varianten, maar een overkoepelende paritaire nationale economische raad met adviesbevoegdheid naar de overheid toe maakte er doorgaans deel van uit¹⁰.

Binnen de socialistische arbeidersbeweging gaf het Plan van den Arbeid van Hendrik De Man concreet gestalte aan de nieuwe economische rol van de staat. De Man stelt een geleide, gemengde economie voor, met nationalisaties, economische planning en een stelsel van sociaaleconomisch overleg dat erop gericht was de koopkracht op een voldoende hoog niveau te handhaven en de loonvorming te onttrekken aan de wet van vraag en aanbod. De bedrijven in de genationaliseerde sectoren zouden niet direct door de staat worden bestuurd, maar door corporatieve consortia waarin naast de vakbonden de ondernemers en de consumenten vertegenwoordigd zouden zijn¹¹.

Bekeken in een bredere politieke context waren de katholieke bedrijfsorganisatie en het Planisme bijdragen aan het debat over de 'hervorming van de staat' in de jaren 1930 en beoogden een institutionele hertekening van de staat om een specifieke structuur op te zetten naast regering en parlement om staatsinterventie in de economie mogelijk te maken. De klassieke liberale staat, met wortels in de late achttiende, vroege negentiende eeuw was immers niet geconcipieerd om tussen te komen in de economie, maar net om de scheiding tussen economie en staat te waarborgen, want de scheiding tussen economie en politiek is het fundament van het liberalisme.

De katholieke campagne voor de bedrijfsorganisatie leidde ertoe dat de bedrijfsorganisatie vanaf 1935 werd ingeschreven in de programma's van de opeenvolgende regeringen. De tweede regering Van Zeeland, die gevormd werd tijdens de algemene staking van 1936, maakte concreet werk van de bedrijfsorganisatie door een voorontwerp van wet te laten opstellen. In het regeerprogramma werd de bedrijfsorganisatie gepresenteerd als een middel om de band te leggen tussen de 'economische machten' en de politieke instellingen. Niet alle partijen in de regering van nationale eenheid waren al overtuigd van het nut van de bedrijfsorganisatie zoals de katholieken die zagen. De socialistische beweging zag er een bedreiging in voor het recht om te staken. De opeenvolgende regeringen werkten naar een compromis toe dat in 1938 zijn beslag kreeg in het wetsontwerp Heymans. Dit model bestond uit paritaire comités (die al in alle sectoren waren ingevoerd na de staking van 1936), sectorale beroepsraden met economische bevoegdheid en een adviserende interprofessionele nationale economische raad. Dit compromis werd aanvaard door de arbeidersbeweging – ook de socialistische vakbond gaf zijn verzet op, maar stuitte op het *Comité Central Industriel*, de toenmalige centrale werkgeversorganisatie. De oppositie was ingegeven door de vrees dat de vakbonden te veel macht zouden krijgen, zonder dat daar waterdichte garanties voor het behoud van de sociale vrede tegenover stonden. Op economisch vlak bestond de vrees dat met de mogelijkheid de CAO algemeen bindend te verklaren die in het wetsontwerp was voorzien, de loonkost structureel zou verhogen, wat economisch niet haalbaar werd geacht. Die positie kan verklaard worden vanuit de achterban van het CCI. De organisatie was vooral de spreekbuis van de toenmalige zware nijverheid (steenkolmijnen, staalindustrie). Die sectoren waren exportgericht, arbeidsintensief en concurreerden op basis van lage prijzen, wat lage lonen impliceert¹².

¹⁰ Dirk Luyten, *Ideologische debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België*, Brussel, Koninklijke Academie, 1996, p. 84-98; 105-130.

¹¹ *Ibidem*, p. 130-134.

¹² *Ibidem*, p. 166-194.

Hoewel het wetsontwerp Heymans de parlementaire behandeling niet haalde en een stille dood stierf was het toch van belang in de voorgeschiedenis van de Centrale raad voor het bedrijfsleven omdat voorbereidend denkwerk werd verricht over de rol van een nationale economische raad en een concrete structuur was uitgetekend. Ten tweede had de idee opgang gemaakt dat de economie regulering behoeftte en dat die best gebeurde door vakbonden en werkgeversorganisaties in een aparte structuur voor sociaaleconomische besluitvorming, eerder dan door de staat zelf. Aan de top van de overlegstructuur stond een centrale economische raad.

3. De oprichting van de CRB in het kader van de institutionele uitbouw van het overlegstelsel na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de uitbouw van het sociaaleconomische overleg sterke impulsen: in de tweede helft van de jaren 1940 werd het overlegstelsel institutioneel uitgebouwd en speelde ook het niet-geïstitutionaliseerd overleg een belangrijke rol in de socio-politieke besluitvorming.

Het niet-institutioneel overleg ging het eerst van start. Op 16 september 1944, nauwelijks tien dagen na de bevrijding, riep de regering een nationale arbeidsconferentie samen, een drieledig ad hoc orgaan met vertegenwoordigers van regering, werkgevers en vakbonden¹³. Tot 1948 werden nog acht dergelijke nationale arbeidsconferenties samengeroepen. Ze namen belangrijke beslissingen, bv over de lonen of, in 1947, het akkoord over het statuut van de syndicale delegatie. De nationale arbeidsconferentie dienden voor de vakbonden ook als een kanaal om specifieke sociale eisen ingewilligd te zien. Naast de nationale arbeidsconferenties werden de vakbonden informeel door de regering betrokken bij het lonen- en prijzenbeleid: na de Bevrijding trok de regering de loonvorming naar zich toe en paste die in een beleid van bestrijding van de inflatie in¹⁴.

Het geïstitutionaliseerd overleg kreeg vorm tussen 1945 en 1952. Kenmerkend is de scheiding tussen het economische en het sociale. Dit is een verschil met de bedrijfsorganisatie uit de jaren dertig waarin zowel het economische als het sociale een plaats kregen. Na de Tweede Wereldoorlog worden er aparte structuren opgezet voor het sociaal overleg enerzijds (statuut van de paritaire comités in 1945, het akkoord over de syndicale delegatie in 1947 en de nationale arbeidsraad in 1952). Het economische overleg kreeg een aparte structuur met de wet van 1948 en de centrale raad voor het bedrijfsleven als toporgaan. Er was ten tweede, ook een verschil in de macht en de bevoegdheden van deze sociale en economische overlegorganen. Sociale overlegorganen hebben beslissingsmacht: CAO's zijn juridisch bindend. Economische overlegorganen hebben enkel adviesrecht en het eigendomsrecht van de ondernemers werd na de Tweede Wereldoorlog niet in vraag gesteld: in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk werd na de Tweede Wereldoorlog in België niet overgegaan tot nationalisaties¹⁵.

Bekijken we de besluitvorming over de totstandkoming van de overlegorganen na de Tweede Wereldoorlog in een ruimer tijdsperspectief, dan blijkt dat het vrij lang heeft geduurd voor het

¹³ Dirk Luyten, 'De dialectiek van het overleg. Collectieve arbeidsverhoudingen tussen 1940 en 1952' in, Dirk Luyten, Guy Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Brussel, VUBPRESS, 1995, p. 55-88; p. 66.

¹⁴ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, p. 125.

¹⁵ Ginette Kurgan – Van Hentenryk, 'Les projets d'organisation économique en Belgique et en France: des nationalisations à la reconstruction libérale' in, *L'occupation en France et en Belgique 1940-1944: actes du colloque de Lille, 26-28 avril 1985*, Lille, Université de Lille III, 1987-88, 2 vols; I, p. 357-362.

overleggebouw overeind stond: voor het economische overleg waren exact vier jaar nodig na de bevrijding in september 1944 vooraleer de wet op de organisatie van het bedrijfsleven was gestemd. Hoe valt dit te verklaren?

In vergelijking met de jaren 1930 verschoof na de Tweede Wereldoorlog de institutionele focus. De modellen van bedrijfsorganisatie in de jaren 1930 beoogden voornamelijk het sectorale en het nationaal-interprofessionele niveau. Na de Tweede Wereldoorlog lag de focus op het niveau van de onderneming en concentreerde de politieke discussie zich op dat niveau. De eerste voorstellen die werden gedaan beoogden de instelling van wat later de ondernemingsraad zou worden.

Het feit dat het ondernemingsniveau de inzet werd van de discussie na de bevrijding vloeide voort uit een verschuiving die zich aan syndicale zijde had voorgedaan tijdens de Tweede Wereldoorlog. Mede als reactie op de collaborerende eenheidsvakbond, de Unie van Hand- en Geestesarbeiders (UHGA) organiseerde het syndicaal verzet zich vanaf de lente van 1941. Het syndicaal verzet was actief in de bedrijven, terwijl de vooroorlogse vakbonden hun machtsbasis meer en meer hadden in de sectorale overlegstructuren die in het interbellum waren uitgebouwd. Ideologisch situeerden de clandestiene vakbonden zich links van de vooroorlogse socialistische vakbond. De belangrijkste waren de communistische syndicale strijdcomités en de *Mouvement Syndicale Unifié* van André Renard. Hun programma was radicaler dan dat van de vooroorlogse socialistische vakbond en legde de nadruk op de syndicale actie in de onderneming. Het was op dat niveau dat de economische democratie, die net als na de Eerste Wereldoorlog opnieuw als eis geformuleerd werd, gerealiseerd zou worden. De communistische vakbonden en de *Mouvement Syndical Unifié* gingen in mei 1945 op in het nieuw opgerichte Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) met de vooroorlogse socialistische vakbond en het Algemeen Syndicaat de Openbare Diensten¹⁶. Door die integratie bleef het ondernemingsniveau prioritair voor het ABVV. In het debat over het overleg op ondernemingsniveau kwamen twee grote discussiepunten naar voor: het syndicaal monopolie voor de voordracht van de kandidaten die de werknemers zouden vertegenwoordigen in de ondernemingsraad en de financieel-economische informatiebevoegdheid voor de ondernemingsraad. Op beide punten bestond een sterke tegenstelling tussen de syndicale en patronale visies. De werkgevers kantten zich tegen het monopolie van de traditionele vakbonden voor de voordracht van de kandidaten maar wensten dat ook andere kleinere organisaties kandidaten konden voordragen. De werkgevers waren terughoudend om de ondernemingsraden te uitgebreide economisch-financiële bevoegdheden te geven. Dit laatste kan mee verklaard worden door de meer algemene vrees van de werkgevers dat de arbeidersbeweging en de staat te veel economische macht zouden verwerven ten nadele van de ondernemers, die zo aan economische beslissingsmacht zouden inboeten. In die periode leefde ook de vrees voor nationalisaties. De communistische partij was bovendien versterkt uit de oorlog gekomen, behaalde een behoorlijke score bij de eerste parlementsverkiezingen in 1946 en droeg een tijd regeringsverantwoordelijkheid¹⁷. Vanuit het ABVV werd aanvankelijk geprobeerd om via overleg, eerst sectoraal, dan interprofessioneel via de nationale arbeidsconferentie de ondernemingsraden gerealiseerd te krijgen, maar de werkgevers waren hier niet toe bereid zodat de kwestie een zaak werd voor de regering. De werkgevers stonden overigens in een relatief sterke positie in het debat over de vorm van het economische overleg. Tijdens de bezetting was een

¹⁶ Rik Hemmerijckx, *Van verzet tot Koude Oorlog. Machtsstrijd om het ABVV*, Brussel-Gent, VUBPRESS, AMSAB, 2003, p. 125-173.

¹⁷ Ginette Kurgan-Van Hentenryk, 'Le patronat et la mise en oeuvre du pacte social (1945-1954)' in, Dirk Luyten, Guy Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944*, p. 211-226; p. 220-221. Guy Vanthemsche, 'Een onvervulde socialistische droom. De nationalisering van de Belgische elektriciteitssector voor de Tweede Wereldoorlog' in, Bruno Blondé e.a. (eds), *Overheid en economie. Geschiedenis van een spanningsveld. Bundel opgedragen aan prof.em Helma De Smedt,* Brussel, UPA, 2014, p. 153-179; p. 170-172.

publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie naar nazistisch model ingevoerd, het stelsel van de 'groepen'. In elke sector werd een dergelijke 'groep' opgericht en elke onderneming moest verplicht bij de groep aansluiten, waardoor ze in feite werkgeversorganisaties met verplicht lidmaatschap waren. In de sleutelsectoren van de economie waren de 'groepen' dubblures van de federaties van het CCI : de Belgische ondernemers voerden immers een aanwezigheidspolitiek in de door de bezetter geïnitieerde nieuwe economische organisaties¹⁸. Na de bevrijding werden deze 'groepen' gecontinueerd in de zogenaamde 'voorlopige bedrijfsorganisatie' die in november 1944 werd ingevoerd¹⁹. In deze sectorale organisaties waren enkel de werkgevers en niet de vakbonden vertegenwoordigd, ze moesten als het 'ware' inbreken in deze structuren om tot een model van bedrijfsorganisatie te komen zoals in de jaren dertig, met paritaire sectorale economische raden. Dat was politiek geen haalbare kaart: na de bevrijding was het ministerie van Arbeid in handen van de socialisten, maar het ministerie van Economische Zaken, dat bevoegd was voor de bedrijfsorganisatie in handen van liberalen of extra-parlementairen. Een finale politieke beslissing over de bedrijfsorganisatie moest dus rekening houden met zowel de syndicale als met de patronale visie. Het was pas in 1948, toen de politieke verhoudingen 'genormaliseerd' werden en de linkse regering van socialisten, liberalen en communisten vervangen werd door een rooms-rood kabinet dat de bedrijfsorganisatie werd gerealiseerd. Van belang daarbij was dat in de schoot van de studiedienst van de CVP een compromis werd bereikt tussen August Cool (ACV) en Léon Bekaert (katholiek patronaat) over informatiebevoegdheid van de ondernemingsraad²⁰.

Een tweede element dat in rekening moet worden gebracht om de relatief trage besluitvorming over de totstandkoming van de sociaaleconomische overlegstructuren te verklaren is dat rond het Sociaal Pact van april 1944, waarin de hoofdlijnen van de structuren van de naoorlogse Belgische welvaartsstaat werden uitgetekend, slechts een relatieve consensus bestond. Bij de onderhandelingen over het Sociaal Pact was immers slechts een deel van het patronaat betrokken. Het ging om vertegenwoordigers van de modernistische vleugel, onder meer uit de sector van de metaalconstructie, die openstonden voor een uitgebreid systeem van sociaal overleg. Langs werknemerszijde waren vertegenwoordigers van de vooroorlogse socialistische vakbond goed vertegenwoordigd, het ACV wat minder en de clandestiene vakbeweging al helemaal niet; een impliciet doel van het Pact was precies deze laatste groepen uit te sluiten uit het naoorlogse overleg. Om in het naoorlogse overleg een rol te mogen spelen moesten de organisaties immers de kapitalistische ordeningsbeginselen erkennen ('het wettig gezag van het hoofden der ondernemingen') alsmede het principe van de paritaire samenwerking, wat voor de clandestiene vakbeweging niet altijd het geval was. Bovendien bleef het patronaat na de bevrijding sterk verdeeld, ook al werd het CCI in 1946 omgevormd tot Verbond der Belgische Nijverheid (en een Verbond van Niet-Industriële Ondernemingen), mede om de meest uitgesproken sociaal conservatieven zoals de vooroorlogse afgevaardigd-bestuurder Gustave-Léo Gérard opzij te schuiven²¹. De tegenstelling tussen de traditionele sectoren enerzijds die de drijvende kracht waren geweest achter de afwijzing van het compromis over de bedrijfsorganisatie die in het wetsontwerp Heymans was bereikt waartoe de steenkoolmijnen behoorden, maar ook de *Société Générale*, de

¹⁸ Dirk Luyten, *Ideologie en praktijk van het corporatisme tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Brussel, VUBPRESS, 1997, p.166-171.

¹⁹ Guy Vanthemsche, 'De reorganisatie van het Belgisch patronaat: van Centraal Nijverheidscomité naar Verbond der Belgische Nijverheid (1946)' in, E.Witte, J.C. Burgelman, P. Stouthuysen (eds.), *Tussen restauratie & vernieuwing. Aspecten van de naoorlogse Belgische politiek (1944-1950)*, Brussel, VUBPRESS, 1989, p. 109-147; p. 123.

²⁰ Wouter Dambre, *Geschiedenis van de ondernemingsraden in België*, Antwerpen, Kluwer, 1985, p. 65 e.v.

²¹ Guy Vanthemsche, 'De reorganisatie van het Belgisch patronaat

machtige holding die 40% van de Belgische industrie controleerde en de modernisten anderzijds bleef uitgesproken. De traditionalistische vleugel van het patronaat verwierp de filosofie achter het Sociaal Pact omdat die de loonkost structureel zou opdrijven. In het Sociaal Pact was naast de uitbreiding van het overleg, ook de verplichte sociale zekerheid voor werknemers voorzien, waardoor het loon direct wordt gekoppeld aan een patronale bijdrage voor de sociale zekerheid. Een loonsverhoging had dus een groter kosten effect voor de werkgever dan voor 1940. De traditionalistische vleugel van het patronaat voerde lang oppositie binnen het VBN tegen de implementatie van het Pact en wanneer het institutioneel raamwerk van het overleg op punt stond ook tot op zekere hoogte tegen de uitvoering ervan, bijvoorbeeld door de faciliteiten voor de syndicaal afgevaardigden in sectorale CAO's zo minimalistisch mogelijk in te vullen²². Inhoudelijk lag in het Sociaal Pact, wat de structuren betreft, een sterke nadruk op de paritaire comités. De basisfilosofie van het Pact was om het overleg zoals het bestond aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog prioritair te herstellen. Een tweede stap was de uitbreiding van het overleg, een principe dat ruim werd ingevuld: in het Pact werd gevraagd om werkgevers en vakbonden een vertegenwoordiging te geven in alle advies- en uitvoeringsorganen die de arbeid en ondernemers aanbelangen. Concreet werd een aantal organen opgesteld, onder meer een 'Rijksraad voor Volkshuishouding', met andere woorden een nationale economische raad.

Naast het uittekenen van de overlegstructuren is het Sociaal Pact eveneens van belang voor de onderliggende principes van het overleg. Die werden vastgelegd in de laatste paragraaf van het Pact, waarin de criteria werden opgesomd waaraan organisaties moesten voldoen om aan het overleg te mogen participeren. Deze zogenaamde 'representatieve organisaties' moesten nationaal actief zijn en voor de vakbonden minstens 200.000 leden tellen of voor werkgeversorganisaties, via de aangesloten ondernemingen, minstens 200.000 werknemers tewerkstellen. Er werd ruimte gelaten voor organisaties die enkel op regionaal of sectoraal niveau actief waren, waar de drempel 20% van de betrokken werknemers was²³.

Dit representativiteitscriterium introduceerde een alternatieve vorm van politieke legitimiteit. Dat in het Sociaal Pact expliciet werd ingegaan op de vraag naar de legitimiteit vloeit voort uit het specifieke statuut van het document. Het Sociaal Pact is een tekst waarin vertegenwoordigers van de arbeidersbeweging en de werkgevers aan de regering een uitgewerkt sociaal model presenteerden en vroegen dat na de Bevrijding in de praktijk te brengen. De vraag kan gesteld worden met welke legitimiteit de auteurs van het Sociaal Pact zich tot de regering richtten. Het antwoord daarop is het concept van de representativiteit: de organisaties die het Sociaal Pact hebben uitgewerkt zijn representatieve organisaties en maken in die hoedanigheid een appel aan de regering. De achterliggende idee van de representativiteit is dubbel: enerzijds vertegenwoordigt een representatieve organisatie een grote groep, is in principe nationaal georganiseerd en kan dus voor die grote groep spreken op Belgisch niveau. Anderzijds kan een representatieve organisatie ervoor zorgen dan beslissingen die in een overlegorgaan worden genomen en de compromissen die er worden afgesloten zullen worden uitgevoerd. De centrale rol voor de representatieve organisaties lag overigens in de lijn van de overlegpraktijk die na de Eerste Wereldoorlog was gegroeid en officialiseerde deze. De paritaire comités die na de Eerste Wereldoorlog werden opgericht hadden niet echt een juridisch statuut en dat gold ook voor de CAO's die in de schoot van de comités werden afgesloten. Juridisch waren ze niet meer dan een gebruik. Toch werden ze in de regel gerespecteerd. Dit kwam omdat de organisaties ten aanzien van hun leden een disciplinerende rol speelden en

²² Dirk Luyten, 'De dialectiek van het overleg, p. 71-81; Dirk Luyten, 'Het Sociaal Pact. Kanttekeningen bij een politieke tekst', in *Brood en Rozen*, 2015, XX, 4, p. 26-49.

²³ 'Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit' in, *Arbeidsblad*, 1945, XLVI, p. 9-19.

ervoor zorgden dat de afspraken werden uitgevoerd. Door aan de representatieve organisaties een centrale plaats toe te bedelen in het overleg wou het Sociaal Pact deze in de praktijk gegroeide situatie institutionaliseren. Naast het concept representativiteit is in het Sociaal Pact nog een tweede principe vastgelegd namelijk dat 'het economische' en 'het sociale' twee gelijk opgaande doelstellingen zijn. In de tekst van het Sociaal Pact luidt het: 'de weg openen voor nieuwen maatschappelijke vooruitgang, gevolg van economische ontwikkeling van een weder tot vrede gebrachte wereld'. Het Sociaal Pact kondigde hier een sociaaleconomisch programma aan, dat echter pas in de jaren 1960 in de praktijk zal worden gebracht.

4. Het nieuwe economische paradigma van de productiviteit

Het voorbereidend werk ervoor begon in het voorgaande decennium. In 1952 werden informele besprekingen opgestart tussen vakbonden en werkgeversorganisaties; dus buiten de overlegorganen die tussen 1945 en 1952 waren opgericht. Deze besprekingen vloeiden voort uit een zeker ongenoegen bij de werkgevers over de besluitvorming over de sociale politiek sinds de bevrijding. De vakbeweging en de arbeiderspartijen, de BSP en de KPVB, stonden na de Tweede Wereldoorlog relatief sterk. Binnen de CVP speelde het ACW een belangrijke rol en kon de partij gebruiken als politiek kanaal om de belangen van de werknemers te behartigen. Binnen die constellatie kon de arbeidersbeweging verschillende besluitvormingskanalen naast elkaar gebruiken om sociale eisen ingewilligd te zien: de paritaire comités en de ondernemingen waar het zwaartepunt lag van de loononderhandelingen die overigens nog vaak gepaard gingen met stakingen. Daarnaast konden de vertegenwoordigers van de arbeidersbeweging een beroep doen op regering of parlement om sociale zekerheidsvoordelen uit te breiden of wendde de vakbeweging zich tot de regering wanneer haar eisen in het overleg niet ingewilligd werden. De nationale arbeidsconferenties werden door de patronen aangevoeld als een orgaan waarin ze structureel geminoriseerd werden. Om die symbiose tussen de arbeidersbeweging en de politiek te doorbreken wensten de werkgevers het overleg op een strikt paritaire wijze te organiseren, tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, zodat het machtsverwicht tussen werkgevers en vakbonden hersteld zou worden. De werkgevers wensten, ten tweede, een systeem van besluitvorming over sociale voordelen, waarin de kosten 'geglobaliseerd' werden. In plaats van sociale eisen op verschillende niveaus, zonder coördinatie te stellen moesten ze globaal bekeken worden en getoetst worden of ze economisch haalbaar en realistisch waren en nagegaan worden hoe ze best geïmplementeerd werden. Op die manier werden sociale kosten voorspelbaar, beter beheersbaar en betaalbaar. Deze eis had niet alleen een economische grondslag, maar houdt tevens verband met het verzekeren van de interne cohesie van de centrale werkgeversorganisatie (het VBN) omdat er grote verschillen bestonden tussen de verschillende sectoren wat lonen en arbeidsvoorwaarden betreft; meer coördinatie kon die verschillen beperken. De werkgevers wilden sociale eisen meer stroomlijnen en af van het systeem waarbij de vakbonden probeerden om voordelen die verworven waren op het niveau van de onderneming of de sector te veralgemenen, al dan niet met de steun van de regering²⁴.

De werkgevers stelden hier wel een alternatief tegenover. Léon Bekaert, die helemaal openstond voor de filosofie van het Sociaal Pact en in 1952 voorzitter geworden werd van het VBN en voor het VBN de informele onderhandelingen voerde, stelde een programma voor van volledige tewerkstelling en stijgende levensstandaard. Dit werpt, zeker in de toenmalige Belgische economische context, met een sterk aandeel van verouderde sectoren, de vraag op van de betaalbaarheid: hoe kon dit programma gefinancierd worden? De oplossing was dubbel: een beleid

²⁴ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 161-171.

gericht op systematische verhoging van de productiviteit en een heroriëntering van het productenpakket van de Belgische economie om die concurrentiëler te maken op de exportmarkten. Bekaert wilde bij de uitvoering van dit programma directe overheidsinterventie zo veel mogelijk vermijden maar dit overlaten aan vakbonden en werkgeversorganisaties. Vakbondsleiders begrepen volgens Bekaert de sociaaleconomische realiteit immers beter dan parlementairen. Waar Bekaert op aanstuurde was een 'paritair front' van werkgevers – werknemers ten aanzien van de staat, waarbij werkgevers en werknemers de sociale politiek claimden als hun domein ten aanzien van de overheid. De syndicale vertegenwoordigers August Cool (ACV) en André Renard (ABVV) konden zich in Bekaerts programma vinden, waarin de band tussen het economische en het sociale meer centraal kwam te staan. Die band was in de manier waarop het overleg functioneerde na de Tweede Wereldoorlog enigszins doorbroken, maar werd door de voorstellen van Bekaert hersteld en gekristalliseerd rond het concept productiviteit. In 1954 sloten vakbonden en werkgeversorganisaties een akkoord af over de productiviteit, dat in 1959 herbevestigd werd. Zo werd de productiviteit een publiek door de sociale gesprekspartners gedragen doctrine: de verklaring werd gepubliceerd in het Arbeidsblad, het orgaan van het ministerie van Arbeid, nadat ze plechtig was ondertekend in het Paleis voor Schone Kunsten²⁵.

In het akkoord uit 1954 verklaarden de werkgevers en vakbonden veel belang te hechten aan het systematisch verhogen van de productiviteit, waarvoor ze zich zouden inspannen om zo de levensstandaard van de bevolking te verbeteren, de concurrentiepositie van de Belgische economie te vrijwaren en meer werkgelegenheid te creëren. De vruchten van die gestegen productiviteit zouden aldus het akkoord verdeeld worden tussen werkgevers, werknemers en consumenten (vermijden dat de prijzen stijgen). Die verdeling liet toe de lonen in reële termen te laten stijgen zonder de winstgevendheid van de ondernemingen aan te tasten. Het paradigma van de productiviteit werd als het ware de 'heilige economische graal'. Hoewel het productiviteitsparadigma in sterke mate gedragen en gepromoot werd door werkgevers en vakbonden was de overheid op dit terrein eveneens aanwezig²⁶. Al vanaf de vroege jaren 1950 werden door de staat inspanningen gedaan om de verhoging van de productiviteit te ondersteunen, bijvoorbeeld via het Arbeidsblad, maar is vooral met de Marshall-gelden, in het kader van de hulp van de USA aan West-Europa in het kader van de Koude Oorlog, dat een dienst voor de opvoering van de productiviteit werd opgericht in 1951²⁷. De USA was niet alleen financier, maar dienden ook als na te volgen voorbeeld omdat het een productieve economie was met een hoge levensstandaard. Syndicale en patronale leiders konden er kennis mee maken door reizen die speciaal voor hen worden georganiseerd en die een van de instrumenten waren in het programma van productiviteitsverhoging. De productieve Amerikaanse economie was een perspectief dat ook de Belgische economie zou moeten inspireren: de productiviteit steeg traag en bovendien kampte de Belgische economie met een probleem van structurele werkloosheid, die toen nog vooral in

²⁵ Ginette Kurgan-Van Hentenryk, 'Le patronat et la mise en oeuvre, p. 221.

²⁶ Conny Devolder, *To innovate or not to innovate : de bedrijfswereld en de productiviteitsopvoering, een opportuniteit voor het ondernemingsyndicalisme? (1944-1980)*, Universiteit Gent, onuitgegeven doctoraatsverhandeling Geschiedenis, 2005, 2 vol.

²⁷ Kenneth Bertrams, 'Productivité économique et paix sociale au sein du Plan Marshall. Les limites de l'influence américaine après des industriels et syndicats belges, 1948-1960', *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, 2001, V, no. 9, pp. 191-235.

Vlaanderen was gesitueerd. Dat is de reden waarom in de verklaring over de productiviteit ook de idee verrat om nieuwe industrieën aan te trekken om bijkomende tewerkstelling te creëren. Op dat vlak had de overheid wel een rol te spelen door een gunstig investeringsklimaat te scheppen om nieuwe ondernemingen aan te trekken. In de verklaring van 1959 werd de idee van economische expansie in de verf gezet, naast de koppeling van de verbetering van de concurrentiekracht van de economie aan een stijgende koopkracht, om te vermijden dat de concurrentiestrategie enkel zou gebaseerd worden op het drukken van de loonkost²⁸.

De aanvaarding van het paradigma van 'het delen van de vruchten van de productiviteit' door werkgevers en vakbonden is een belangrijke verschuiving in een lange termijnvisie op de evolutie van de Belgische economie, waar lang de nadruk lag op lage productieprijzen en lonen²⁹. Hoe kan die verschuiving verklaard worden? Twee factoren zijn van belang. Binnen het VBN wonnen de modernisten, waarvan Bekaert de spreekbuis was, geleidelijk terrein. De aanduiding van Bekaert als voorzitter van het VBN in 1952 symboliseert die overwinning. Het is niet alleen een kwestie van personen, maar op de achtergrond spelen structurele verschuivingen. De traditionele sectoren van de economie zoals de steenkoolmijnen die in de jaren 1930 en na de bevrijding bleven vasthouden aan een sociale politiek gebaseerd op lage lonen deemsterden in de jaren 1950 meer en meer weg. De steenkoolsector werd onder druk van de EGKS gerationaliseerd, wat wijst op de Europese integratie als contextfactor die aan belang won³⁰. Anderzijds maakte de overheid, in het kader van de economische expansiepolitiek, beleid om buitenlandse bedrijven aan te trekken om meer werkgelegenheid te creëren³¹. Vooral in Vlaanderen vestigden zich overwegend Amerikaanse en Duitse moderne, grote en productieve bedrijven die gericht waren op massaconsumptie en niet langer op halffabricaten, waar de Belgische economie sterk op georiënteerd was. Een voorbeeld hiervan is Ford Genk dat zich in 1962 in Limburg vestigde. Hier werd als het ware ruimtelijk het verschil duidelijk tussen de 'oude' Belgische economie, met de steenkoolmijnen en de 'nieuwe' met de autonomie³².

Deze nieuwe bedrijven pasten in het fordistisch groeimodel dat in de westerse kapitalistische landen opgang maakte na de Tweede Wereldoorlog. Het fordisme was consumptie-gedreven en afhankelijk van een voldoende hoge koopkracht, wat mogelijk was door de gestage productiviteitsverhogingen. De vestiging van die nieuwe bedrijven werd gestimuleerd met de expansiewetgeving die vooral in de late jaren 1950 operationeel werd en als doel had nieuwe investeringen aan te trekken met vooral fiscale stimuli³³. Eerder al waren initiatieven genomen om het transport uit te bouwen en zo een gunstig investeringsklimaat te creëren met de aanleg van

²⁸Gregory Vercauteren, Ivan Wijnens, 'Een twee-eiige tweeling? De institutionele scheiding tussen het federale 'sociale' en het 'economische' overleg (1944-1983)' in , *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 2004, 2, p. 231-287; p. 253.

²⁹ Peter Scholliers, *Wages, Manufacturers and Workers in the nineteenth century: The Voortman cotton mill in Ghent*, Oxford, Berg, 1996. Robin Hogg, *Structural Rigidities and Policy Inertia in inter-war Belgium*, Brussel, Koninklijke Academie, 1986.

³⁰ André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London-New York, Routledge, 1994, p. 88-89, 138,139.

³¹ Dirk Luyten, 'L'économie et le mouvement flamand' in, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2010, n° 2076, p. 34-37.

³² Erik Swyngedouw, 'Limburg en de wereldeconomie: het Belgische fordisme op zijn best' in *Barsten in België. Een geografie van de Belgische maatschappij*, Berchem, EPO, 1990, p. 109-139.

³³ Ophelia Ongena, 'Op weg naar regionale expansie. Het ontstaan van een regionaal-economische politiek in België (ca. 1930-1959)' in, *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 2014, XLIV, 1, p. 82-117.

autosnelwegen, gefinancierd vanuit het wegenfonds³⁴. Deze investeringen droegen bij tot de verandering van de economische structuur van België. Die werd moderner en meer consumptiegericht en kon zo beter integreren in de Europese markt, wat overigens ook een argument was voor Amerikaanse bedrijven om zich in België te vestigen: op die manier kregen ze direct toegang tot de Europese markt³⁵.

5. Sociale programmatie

In de informele onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers kreeg het idee van de sociale programmatie vorm, de coördinatie en het vooruitplannen van de loonstijgingen.

Loononderhandelingen zouden gevoerd worden voor een periode van twee jaar, waarbij bekeken werd hoe veel de lonen in die periode konden stijgen in functie van de economische mogelijkheden. De loonstijging kon op die manier niet alleen vooruit gepland worden, maar ook gespreid worden in de tijd. De nieuwe praktijk van de sociale programmatie brak door in de jaren 1960, de hoogdagen van het overleg.

In 1960 werd het eerste programmatie-akkoord afgesloten, opnieuw in het kader van het informeel overleg tussen de top van de vakbonden en de werkgeversorganisaties³⁶. In het Frans heet het akkoord een *Accord paritaire*, waarmee een patronale eis uit het informeel overleg uit de jaren 1950 werd ingewilligd. Vandaag spreken we over interprofessionele akkoorden, een term die de betekenis ervan goed aanduidt. De akkoorden voorzien minimale sociale voordelen voor alle werknemers uit de privé-sector, bijvoorbeeld het dubbel vakantiegeld. Daarna wordt onderhandeld in de sector, in de paritaire comités en afhankelijk van de sector vervolgens in de ondernemingen. Het interprofessioneel akkoord geeft een minimale stijging van de koopkracht of een minimaal sociaal voordeel. Op de lagere niveaus kan meer bedongen worden, maar nu op een gecoördineerde wijze met een belangrijker rol voor de paritaire comités ten aanzien van de bedrijven. Het idee van het VBN om dit systeem van sociale programmatie helemaal te institutionaliseren en te komen tot een interprofessioneel paritair comité werd in 1966 verworpen. Twee jaar later echter werd een CAO-wet kracht, met twee belangrijke innovaties. Een eerste was het principe van de 'vredesplicht'. Dit betekent dat vakbonden die een CAO hadden afgesloten waarin een loonsverhoging van bijvoorbeeld 3% voor de komende twee jaar was afgesproken niet mochten staken om bv te proberen wanneer het na een jaar economisch heel goed ging een loonsverhoging van 4% af te dwingen. De vredesplicht betekende dat de afspraken in de CAO beter juridisch verankerd werden. De tweede innovatie in de wet van 1968 was dat de nationale arbeidsraad voortaan ook collectieve arbeidsovereenkomsten kon afsluiten³⁷. Plannen die binnen het VBN en de CVP werden ontwikkeld om de Centrale raad voor het bedrijfsleven en de Nationale arbeidsraad te fusioneren en zo het sociaal en het economisch overleg te koppelen stuiten op syndicaal verzet, vooral van ABVV-leider Louis Major die er een risico in zag het sociale ondergeschikt te maken aan het economische³⁸.

De jaren 1960 luidden een periode in van overleg gericht op de verhoging van de levensstandaard van de grote groep werknemers. Overleg leidde toen tot regelmatige loonstijgingen of de

³⁴ Michael Ryckewaert, *Building the Economic Backbone of the Belgian Welfare State. Infrastructure, planning and architecture, 1945-1973*, Rotterdam, OIO, 2011, p. 65-74.

³⁵ *Ibidem*, p. 124.

³⁶ Voor de teksten van de akkoorden afgesloten tussen 1960 en 1994: *Les accords interprofessionnels*, Bruxelles, CRISP, 1995.

³⁷ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 183-184.

³⁸ Gregory Vercauteren, Ivan Wijnen, 'Een twee-eiige tweeling', p. 265.

verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor zoveel mogelijk werknemers, bijvoorbeeld door iets wat in een bepaalde sector verworven was te veralgemenen in een interprofessioneel akkoord of door emulatie van 'sterke' naar 'zwakke' sectoren, waarbij die laatste eenzelfde voordeel wilden dan in een 'sterke' sector.

Welke rol speelde de CRB in de hoogdagen van het overleg? De CRB was in die periode niet zo zichtbaar als we vergelijken met bijvoorbeeld de ondernemingsraad, die veel prominenter in beeld kwam, vooral omdat daar de sociale verkiezingen worden georganiseerd die van belang waren om de krachtsverhoudingen tussen de vakbonden in het overleg af te bakenen. De CRB ontwikkelde zich tot een observatorium van de economische conjunctuur³⁹. De niet zo prominente rol van de CRB kan wellicht ook verklaard worden door de economische context. Die was heel gunstig door de hoge economische groei: in de jaren 1960 lagen de groeicijfers tussen 3 en 6,9%⁴⁰. De verhoging van de productiviteit kon zich op verschillende niveaus doorzetten en de return ervan werd verdeeld tussen werknemers en werkgevers. Het sociaal overleg speelde zich, behalve in de overlegorganen ook af in de informele sfeer, dus niet heel zichtbaar, maar het werd wel gedragen én uitgedragen door de sociale gesprekspartners die er het gezicht van waren. Ze konden bovendien komen met homogene resultaten voor een grote groep zoals algemene loonsverhogingen.

Een indicatie voor de minder zichtbare rol van de CRB is dat tussen 1948 en 1998, in 50 jaar dus, 379 adviezen werden afgeleverd tegenover 286 adviezen en rapporten tussen 1999 en 2009 in een periode van 10 jaar, toch wel een aanzienlijk verschil⁴¹. Om dat verschil te verklaren is het nodig terug te gaan tot de late jaren 1960, toen het overleg in crisis raakte. De oplossing die aan deze crisis wordt gegeven zal leiden tot een transformatie van het overlegsysteem, waar de CRB versterkt uitkomt.

6. Het overlegsysteem in crisis (late jaren 1960-1975)

In de late jaren 1960 en de vroege jaren 1970 kwam het overlegsysteem in een crisis terecht. Deze crisis had een sociale en een economische component. De sociale component was de meest zichtbare en nam de vorm aan van een spontane stakingsgolf (Michelin, de Limburgse steenkoolmijnen). Deze stakingen waren vaak ook tegen de vakbonden gericht en deels een reactie tegen de negatieve effecten van het voortdurend verhogen van de productiviteit⁴².

Productiviteitsverhoging kon gebeuren door technisch-organisatorische innovaties, maar de inspanningen om de productiviteit te verhogen zetten uiteindelijk druk op de werknemers, waartegen een deel zich verzette. Een andere oorzaak van de spontane stakingsgolf was het verlies aan autonomie van de vakbonden op ondernemingsniveau. Het overleg werd in de jaren 1960 meer gecentraliseerd op sectorniveau met bindende afspraken, gesanctioneerd door de vredesplicht, wat in een aantal gevallen het stellen van bijkomende eisen in een onderneming tijdens de looptijd van de CAO niet toeliet. Dit confronteerde de vakbonden met rolconflicten op ondernemingsniveau, waar ze overigens via de syndicale delegatie, de ondernemingsraad en het comité veiligheid een

³⁹ *Ibidem*, p. 270.

⁴⁰ Herman Deleeck, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven-Leusden, Acco, 2001, p. 110.

⁴¹ Marie Van den Broeck, 'Le Conseil Central de l'Economie' in, Etienne Arcq, Michel Capron, Evélyne Léonard, Pierre Reman (eds). *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010, p. 193-209; p. 198.

⁴² Jaak Brepoels, *Wat zoudt gij zonder 't werkvolk zijn? De geschiedenis van de Belgische arbeidersbeweging*, Leuven, Van Halewyck, 2015, p. 441-445.

sterke institutionele positie hebben. Die rolconflicten leidden tot legitimiteitsproblemen voor de vakbonden.

De sociale crisis van het overleg werd beantwoord met institutionele aanpassingen, die de positie van de vakbonden in de ondernemingen versterkten. In 1971 sloot de nationale arbeidsraad CAO nr 5 af waarmee de syndicale afvaardiging een meer uitgewerkt statuut kreeg. CAO nr 9 uit 1972 regelde de informatie over de tewerkstellingsperspectieven in de onderneming. Dit laatste was een reactie op de stijging van de werkloosheid die dan merkbaar werd, een indicatie van een minder gunstige economische situatie. In 1973 werd de economisch-financiële informatiebevoegdheid van de ondernemingsraden aangescherpt, niet via het overleg maar bij koninklijk besluit. Bovendien trad de staat opnieuw nadrukkelijker naar voor: er werden driedelige (vakbonden, werkgevers en de regering) sociaaleconomische conferenties georganiseerd. Verder werden de eisen van de stakers deels verloond. In een aantal gevallen stonden de werkgevers relatief hoge loonsverhogingen toe, wat de band tussen productiviteits- en loonstijgingen via de verdeling van de baten van de productiviteit dreigde te ontregelen⁴³. Wanneer de lonen te snel stijgen vergeleken met de groei van de productiviteit stelt zich een probleem van winstgevendheid. Bovendien groeide de productiviteit structureel minder snel, wat erop wijst dat het groeimodel in zijn nadagen was gekomen.

Het economische gezicht van de crisis van het overleg was de economische crisis die in 1973 inzette en de materiële basis – de hoge economische groei – onder het overleg wegnam⁴⁴. Die crisis trof België en vooral Wallonië, waarvan de economische infrastructuur teruggaat tot de eerste industriële omwenteling heel sterk, en uitte zich uit in een hoge, snel oplopende werkloosheid en een hoge inflatie die mee veroorzaakt werd door de olieschokken van 1973 en 1979. Bovendien was de internationale context sterk veranderd. Omdat de afspraken van Bretton-Woods op losse schroeven kwamen te staan door het opzeggen van de convertibiliteit van de dollar na 1971 ontstond monetaire stabiliteit. Het kapitaalverkeer en de productie werden geïnternationaliseerd en bedrijven begonnen bepaalde delen van de productie uit te besteden aan andere ondernemingen om zo kosten te sparen. Tegelijk zette de Europese integratie meer en meer door.

In 1975 is, vanuit het perspectief van het sociaaleconomisch overleg een einde gekomen aan een tijdperk. Het symbool ervan was dat toen het laatste klassieke interprofessionele akkoord, waar aan de hele werknemersgroep nieuwe voordelen worden toegekend, werd afgesloten⁴⁵. Het overleg was in crisis en een van de uitingen ervan was dat de staat opnieuw een grotere rol speelde met socio-economische conferenties, tewerkstellingsconferenties, waar drie partners aan de tafel zitten : naast vakbonden en de werkgeversorganisaties, de regering. Tripartite overleg was een antwoord op de moeilijkheid om een consensus te bereiken in een ongunstige economische context, waarbij de regering probeerde om die consensus te faciliteren door direct aan het overleg deel te nemen. Dit was een delicate oefening omdat de regering daarmee op een terrein kwam dat traditioneel aan de sociale gesprekspartners was voorbehouden: overleg hoorde paritair te zijn. In de context van dit

⁴³ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 190-191. Els Witte & Alain Meynen, *De geschiedenis van België na 1945*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2006, p. 91-92.

⁴⁴ Luc Denayer, Etienne Michel, 'Formation des salaires et compétitivité' in, Isabelle Cassiers (ed.), *Que nous est-il arrive. Un demi siècle d'évolution de l'économie belge. Reflets et perspectives de la vie économique*, 2000, XXXIX, 1, p. 99 -108.

⁴⁵ In 1981 werd weliswaar een interprofessioneel akkoord afgesloten, maar was erop gericht een regeringsinterventie in het loonoverleg te vermijden. Het voorzag geen nieuwe voordelen, wel de uitvoering van de CAO's afgesloten op 1 januari 1981, verlengde die met 12 maanden en bood een keuze tussen onderhandelingen over een loonsverhoging met maximum 1% per jaar of arbeidsduurvermindering : *Les accords interprofessionnels*, p. 48.

tripartite overleg legde de regering in 1976 het thema van de 'competitiviteit' op tafel, het begin van een belangrijke verschuiving in de geschiedenis van het overleg.

7. De paradigmashift naar de competitiviteit

'Competitiviteit' werd gedacht in kosten van grondstoffen, energie, rentestand en de loonkost in België in vergelijking met de buurlanden. De CRB werd gevraagd om over de competitiviteit een advies te geven. Dat advies kwam in 1977. Het doel was om een consensus te bereiken rond de competitiviteit, maar dat gebeurde niet. Het advies legde eerder de tegenstellingen bloot tussen de werkgevers die pleitten voor loonmatiging en het loslaten van de indexering van de lonen en de vakbonden die de nadruk legden op het belang van het productenpakket en van de structuur van de export⁴⁶.

In de paritaire comités en de bedrijven ging het overleg ondertussen door, waarbij de sterke sectoren de trend aangaven zodat het overleg nog steeds periodieke loonsverhogingen opleverde⁴⁷.

In 1982 kwam een ommekeer, met de coalitiewissel van rooms-rood naar rooms-blauw. De regering Martens-Gol, die van het parlement bijzondere machten krijgt, voerde een geheel andere macro-economische politiek en nam afstand van het keynesianisme. De regering gaf de Belgische economie als het ware een schoktherapie in 1982 door de Belgische frank met 8,5% te devalueren⁴⁸. Daaraan werd een loonstop gekoppeld: de loonpolitiek werd direct door de regering bepaald, met een ingreep in de toepassing van het indexmechanisme, dat sinds het ontstaan van het overlegsysteem er integraal deel van uitmaakt. De facto werd het overleg over de loonvorming voor een aantal jaren stilgelegd. De ommekeer van 1982 paste in een politiek-ideologische verschuiving: de opkomst van neoliberalisme en wegdeemsteren van het keynesianisme dat de dominante economische doctrine en inspiratiebron van de economische politiek in de Westerse kapitalistische landen na de Tweede Wereldoorlog was geworden. Dat keynesianisme scheen geen adequaat antwoord te kunnen bieden op de crisis van de jaren 1970. Het neoliberalisme stond een ander economisch beleid voor, gebaseerd op het inperken van de economische rol van de staat en het bevorderen van marktwerking. Het overlegsysteem, dat goed inpasbaar was in het keynesianisme, stond op gespannen voet met de principes van het neoliberalisme omdat het bedrijven belet om adequaat te reageren op de veranderingen in de markt als gevolg van de afspraken die in het kader van het overleg waren gemaakt op interprofessioneel en sectoraal niveau. In het neoliberalisme stonden flexibiliteit, deregulering en decentralisering van het overleg naar de onderneming centraal. De intermediaire structuur die het overleg is en die precies was ontstaan om staatsinterventie mee vorm te geven wordt in vraag gesteld.

Kijken we naar de realiteit op het terrein in België, dan is vooral de verschuiving naar het paradigma van de competitiviteit van belang voor de evolutie van de plaats van de CRB in het overleg. Dat concept werd wettelijk verankerd in 1983, in een wet die bepaalde dat de loonkost in België niet sneller mocht stijgen dan bij de zeven belangrijkste handelspartners⁴⁹. De CRB werd ingeschakeld om indicatoren op te stellen om de evolutie van de loonkost te monitoren⁵⁰. Aanvankelijk werd dit gedaan door een technische werkgroep, omdat er tegenstellingen bleven bestaan tussen vakbonden

⁴⁶ Marie Van den Broeck, 'Le Conseil Central de l'Economie', p. 201.

⁴⁷ Luc Denayer, Etienne Michel, 'Formation des salaires et compétitivité', p. 102-103.

⁴⁸ Els Witte, Alain Meynen, Dirk Luyten, *Politieke geschiedenis van België*, p. 380.

⁴⁹ Luc Denayer, Etienne Michel, 'Formation des salaires', p. 104.

⁵⁰ Marie Van den Broeck, 'Le Conseil Central de l'Economie', p. 203.

en werkgevers. De vakbonden vreesden dat de competitiviteit restrictief zou worden ingevuld en gereduceerd zou worden tot een loutere inkomenspolitiek, terwijl de werkgevers meer verfijnde indicatoren wensten. Tussen 1984 en 1986 stelde de technische werkgroep op vraag van de regering twee keer per jaar een rapport op, dat een technisch karakter had en niet het resultaat was van overleg. Toch werd de CRB precies als gevolg van de rol in het opstellen van competitiviteitsindicatoren als instelling zichtbaarder. In 1986, steeds onder een rooms-blauwe coalitie, stuurde de regering haar macro-economisch beleid bij en vroeg de sociale partners een nieuw interprofessioneel akkoord af te sluiten en een compromis te vinden over een competitiviteitsnorm. De idee van competitiviteit werd in de jaren 1970 gelanceerd door de regering en werd nu voorwerp van overleg. Daarbij kreeg de CRB een centrale rol: Philippe Maystadt (1948-2017), de toenmalige minister van Economische Zaken vroeg de CRB de competitiviteitsnorm te verfijnen en naast de loonkost, die centraal stond in de wet van 1983, ook andere factoren mee te nemen. Verder verzocht hij de CRB om data sneller beschikbaar te stellen aan de hand van 'boordtabellen', zodat de sociale gesprekspartners daaraan zouden kunnen refereren.

Het interprofessioneel akkoord dat de sociale gesprekspartners in 1986 afsloten, het eerste nieuwe klassieke interprofessionele akkoord na dat van 1975, refereert niet aan een competitiviteitsnorm, maar wijst er wel op dat bij de bepaling van de marge voor onderhandelingen in de sectoren rekening zal gehouden worden met 'la nécessaire compétitivité'⁵¹ en de werkgevers kregen een studie over de impact van de automatische loonindexering⁵². In 1987 stelt de CRB een eerste jaarrapport op over de concurrentiepositie van de Belgische economie dat ditmaal werd goedgekeurd door de leden van de raad en gebaseerd was op een norm die ruimer was dan de loonkost. Competitiviteit kreeg een blijvend belang in de macro-economische politiek, met de wet van 8 januari 1989. De politieke context was veranderd: rooms-rood nam de plaats in van rooms-blauw. De wet van 1989 stelde het behoud van de concurrentiekracht centraal, maar met een verruimde definitie ervan. De CRB kreeg de opdracht om tweemaal per jaar een rapport op te stellen over de competitiviteit en de statistische gegevens om de competitiviteit te monitoren permanent te verbeteren. Deze wet liet de regering toe om direct tussen de komen in de loonvorming en het indexmechanisme wanneer de competitiviteit in gevaar is, maar ex post. De bedoeling was de sociale partners een rol te laten spelen in het vrijwaren van de competitiviteit via het interprofessioneel akkoord, dat daarmee werd opgewaardeerd: het interprofessioneel akkoord is het resultaat van informeel overleg, maar krijgt nu een groter belang door er een instrument van te maken voor het bewaken van de competitiviteit.

In 1992-93 kwam de Belgische economie in een crisissituatie terecht, die zich onder meer uitte in een toename van de inflatie. De regering probeerde op deze crisis een antwoord te bieden door de sociale partners een 'Nieuw Sociaal Pact' te laten afsluiten, waarbij het Sociaal Pact van 1944 als historische referentie diende. Die poging mislukte. In de plaats daarvan kwam het Globaal Plan waarmee de regering een aantal crisismaatregelen oplegde. Zo kwam er een aanpassing van het indexmechanisme met de invoering van de 'gezondheidsindex' (zonder alcohol, tabak en motorbrandstoffen), die ervoor zorgde dat de lonen minder snel stijgen dan wanneer ze zouden gebonden zijn aan de index van de kleinhandelsprijzen, zoals voordien het geval was⁵³.

In de macro-economische politiek bleef de competitiviteit het centrale referentiepunt. Bij het uitwerken van het beleid daaromtrent werd de rol van de CRB bevestigd en uiteindelijk versterkt. Eerste Minister Jean-Luc Dehaene verzocht de CRB om de wet op de competitiviteit van 1989 te

⁵¹ *Les accords interprofessionnels*, p. 50.

⁵² Marie Van den Broeck, 'Le Conseil Central de l'Economie', p. 204-205.

⁵³ Etienne Arcq, 'Du pacte social au plan global', in *Courier Hebdomadaire du CRISP*, 1993, n° 1420-1421.

herdenken, iets waarvoor de sociale partners eveneens vragende partij waren⁵⁴. De Centrale Raad gaf in een advies aan dat het verkieslijker was preventief dan correctief op te treden om de competitiviteit te bewaken. Op die manier werd eveneens de rol van de sociale gesprekspartners in de loonvorming veiliggesteld en kon regeringstussenkomst vermeden worden. Niettemin bleven belangrijke meningsverschillen bestaan tussen werkgevers en vakbonden zodat de voorzitter van de CRB zelf een nota opstelde. Daarin werd voorgesteld om een maximale marge te berekenen voor een loonsverhoging. Die marge werd berekend op basis van de prognoses over de evolutie van de loonkost in Duitsland, Frankrijk en Nederland. Het ging om een ex-ante benadering van de competitiviteit, in tegenstelling tot de wet van 1989 die een ex-post benadering impliceerde. De nieuwe wet op de vrijwaring van de competitiviteit uit 1996 nam die ex-ante benadering over: de marge voor loonsverhoging voor de volgende twee jaar wordt vooraf berekend en goedgekeurd door de sociale partners. Als die niet tot een consensus komen kan de regering de norm opleggen en houdt bij wijze van spreken een 'stok achter de deur'. De wet van 1996 verankerde de rol van de CRB. De CRB moest samen met de nationale arbeidsraad twee keer per jaar een rapport opstellen over de evolutie van de werkgelegenheid en lonen in België en een aantal referentielanden. Bij de evaluatie van de competitiviteit wordt ook naar andere factoren gekeken zoals investeringen in R&D.

In de praktijk stelde het secretariaat van de CRB een technisch rapport op waarin de marge voor een loonstijging werd bepaald. Dat rapport dient als basis voor het vastleggen van de loonnorm in het kader van een interprofessioneel akkoord; het ging bijgevolg om een onderhandelde norm, met een eerder indicatief karakter. Sectoren met een hogere productiviteit kunnen er naar boven van afwijken, terwijl voor sectoren met een lagere productiviteit de loonnorm dient als een richtsnoer⁵⁵.

De verschuiving naar de competitiviteit als dominant paradigma van de macro-economische politiek had ingrijpende gevolgen voor de rol van de CRB. De Centrale Raad werd geleidelijk een leverancier van expertise over loonvorming en competitiviteit, een rol die bovendien werd geïnstitutionaliseerd. Die institutionele evolutie dient in een ruimer perspectief bekeken te worden. De economie en de economische politiek werden in dezelfde periode sterker geïnternationaliseerd. Eén aspect ervan was de voortschrijdende Europese integratie, met het verdrag van Maastricht en de invoering van de eenheidsmarkt in 1993. Als gevolg hiervan werd het nationale beleid op het vlak van loonvorming en loonoverleg meer internationaal ingebed. Een van de meest sprekende uitingen is het invoering van de euro in 2002, waardoor het monetaire beleid aan de nationale staten ontsnapt en overgaat naar de Europese Centrale Bank en de loonvorming tendentieel een meer afhankelijke variabele werd. Anderzijds bedeede de Europese Unie in haar eigen beleid, met name de zogenaamde 'Lissabondoelstellingen' een rol toe aan de nationale economische overlegorganen zoals de CRB, wat eveneens leidt tot een opwaardering van hun rol⁵⁶.

In een Belgische context is het toch vooral de loonnorm die de verhoudingen binnen het systeem van het sociaaleconomisch overleg bijstuurde, in die zin dat in de hoogdagen van het overleg in de jaren 1960 het sociaal overleg primeerde terwijl dat vandaag institutioneel expliciet is ingebed in een ruimer economisch kader met de loonnorm en ruimer het paradigma van de competitiviteit, met een hoofdrol voor de CRB, waardoor de sociale partners de regie terugkrijgen die ze in 1982 aan de staat waren kwijtgespeeld. Een ander belangrijk verschil met de hoogdagen van het sociaal overleg was dat de competitiviteit wettelijk verankerd werd, terwijl de productiviteit, het dominante

⁵⁴ Marie Van den Broeck, 'Le Conseil Central de l'Economie', p. 205-206.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 206-208.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 209.

paradigma van de jaren 1960 een informeel karakter had en de uitkomst was van een proces tussen vakbonden en werkgeversorganisaties.

8. De evoluerende rol van de CRB in de democratie na de Tweede Wereldoorlog

De CRB was onderdeel van de transformatie van de liberale staat naar een meer interventionistische staat. De oprichting van de CRB in 1948 was de uitkomst van dat transformatieproces en het begin van een proces waarin de CRB bij de uitbouw en verdere ontwikkeling van het overlegstelsel binnen dat stelsel een specifieke plaats kreeg en uitbouwde. De evoluerende rol van de CRB laat zich goed begrijpen aan de hand van de verschuivingen in democratische machtsaanspraken, zoals gethematiseerd door de Franse sociaal wetenschapper Pierre Rosanvallon in zijn boek *La légitimité démocratique* uit 2008⁵⁷.

Democratische machtsaanspraken behoeven legitimering en die legitimering is in de loop van de decennia verschoven. Die verschuivingen laten zich aflezen in de evoluerende rol van het CRB in het Belgische overlegstelsel. De basis waarop het overlegstelsel in oorsprong is gelegitimeerd is wat Pierre Rosanvallon de *généralité* heeft genoemd⁵⁸. Dit refereert aan de vertegenwoordiging van een grote groep die homogeen gedacht wordt zoals een sociale klasse/groep, waarvan de organisatie die deze groep vertegenwoordigt de legitieme spreekbuis en vertegenwoordiger kan zijn door te doen aan belangenaggregatie, door voor deze groep algemene eisen te stellen. Zo functioneerde het overleg in de hoogdagen in de jaren 1960: om een resultaat te bereiken dat de grote groep doet vooruitgaan, bv. een loonsverhoging van 2%, kunnen specifieke belangen van een deel van die groep minder of helemaal niet aan bod komen; die eisen laten vallen of niet stellen is deel van het compromis. Dat is precies de functie van de organisaties in het overleg: aan belangenaggregatie doen, een compromis afsluiten en zorgen dat het wordt uitgevoerd, desnoods door specifieke eisen op te offeren. Dat is het concept 'representatieve organisatie' van het Sociaal Pact. Dit concept kreeg vorm in een specifieke economische context, waarin de grote onderneming de dominante vorm van organisatie van de productie was én het na te volgen model, dat toen garant scheen te staan voor economische succes.

Vanaf de jaren 1970, maar vooral 1980 is er een verschuiving naar wat Rosanvallon *la légitimité de particularité* heeft genoemd⁵⁹. Het is niet langer de grote groep, maar specifieke sociale posities - sommigen zullen spreken over identiteit - die moeten vertegenwoordigd worden. Die specifieke posities/belangen moeten worden meegenomen in de democratische besluitvorming, kunnen zich ook gemakkelijk laten horen buiten de organisaties en worden gemakkelijk gehoord - ook op politiek niveau - omdat aanvaard wordt dat specifieke belangen/identiteiten legitiem zijn en daarom moeten worden meegenomen. In een economische context kan gedacht worden aan een meer gedecentraliseerde, flexibele productie zoals die in die periode tot ontwikkeling kwam of op individueel niveau, 'cafetarieplannen', waarbij het niet meer ging om algemene loonsverhogingen, maar waarbij werknemers bij wijze van spreken hun eigen menu aan arbeidsvoorwaarden kunnen samenstellen, toegesneden op hun eigen specifieke behoeften. Voor de organisaties werd het echter lastiger om te spreken voor de hele groep en het compromis te maken en te verdedigen omdat met specifieke eisen en gevoeligheden rekening moest worden gehouden. De derde vorm van legitimiteit waar Rosanvallon naar verwijst is de '*légitimité d'impartialité*', een legitimiteit die gefundeerd is in

⁵⁷ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 59-103.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 104-115.

onpartijdigheid⁶⁰. Onpartijdigheid is in sterke mate gebaseerd op expertise en toch nog anders dan bv de legitimiteit van een werkgeversorganisatie : die heeft ook expertise in huis, maar daar is toch een zekere mate van associatie met partijdigheid omdat werkgevers (net als vakbonden overigens) de economische realiteit vanuit hun eigen specifieke invalshoek bekijken en hun legitimiteit in het overleg in eerste instantie is gebaseerd op de vertegenwoordiging van een grote groep, een vorm van legitimiteit op basis van *généralité*. Onpartijdigheid betekent onafhankelijkheid en ‘boven de partijen staan’ en is in sterke mate gebaseerd op kennis en expertise; expertise is bij uitstek onpartijdig en universeel. De vraag kan worden gesteld of bij de evolutie van de rol van de CRB in het kader van het dominant worden van het paradigma van de competitiviteit de verschuiving naar een legitimiteit gebaseerd op onpartijdigheid niet zichtbaar wordt. De nadruk ligt heel sterk op de ontwikkeling van expertise op het vlak van de competitiviteit, bijvoorbeeld door het verzamelen van zo actueel mogelijke data, een ontwikkeling die overigens door de regering werd gevraagd. Die expertise krijgt bovendien een publiek en een geïnstitutionaliseerd karakter omdat ze bij wet wordt vastgelegd. Bovendien lijkt het erop dat de CRB zelf als instelling meer de band legt met een ongedifferentieerd publiek via studies, nieuwsbrieven, soms opinies in de pers en dergelijke, precies vanuit de rol van expertiseontwikkeling. De instelling zelf manifesteert zich meer in de publieke ruimte dan in de jaren 1950-60 toen de band met het publiek eerder werd gelegd door organisaties van werkgevers en werknemers en niet door de overlegorganen zelf. Een hypothese die men naar voor zou kunnen schuiven is: in de mate dat het moeilijker is om afspraken te maken voor de grote groep voor de organisaties in het overleg, kan het net functioneel zijn dat overlegorganen een meer publieke rol spelen precies om aan dat diverse publiek het compromis uit te leggen, acceptabeler te maken en zo de consensusvorming door de vertegenwoordigers van de organisaties in het overleg te faciliteren.

Maar ondanks alles blijft de CRB een overlegorgaan, dus haar legitimiteit blijft op zijn minst een gemengde legitimiteit (*généralité* en *impartialité*). Daar komt nog bij dat de expertise die rond de competitiviteit wordt ontwikkeld robuuster zal zijn, potentieel minder onderhevig aan contestatie door het feit dat ze komt van een overlegorgaan en dus ook gedragen wordt door de sociale gesprekspartners waarbij de visie van werkgeversorganisaties én werknemersorganisaties wordt meegenomen. Het is geen expertise gebaseerd op enkel wetenschappelijke deskundigheid, maar ze is gedeeld, onderwerp geweest van discussie tussen werkgeversorganisaties en vakbonden, wat de legitimiteit ervan verhoogt naar de achterban van die organisaties. De expertiseontwikkeling van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, is ten slotte ook een middel geweest voor de sociale partners om hun centrale rol in de loonvorming terug te krijgen, ook al is het dat die loonvorming nu in een macro-economisch kader ingebed en is die inbedding juridisch verankerd.

Dr. Dirk Luyten Rijksarchief/CegeSoma

⁶⁰ *Ibidem*, p. 121-194.