

Een twee-eiige tweeling? De institutionele scheiding tussen het federale 'sociale' en het 'economische' overleg (1944-1983)

GREGORY VERCAUTEREN

Doctorandus – Katholieke Universiteit Leuven

IVAN WIJNENS

Doctorandus – Universiteit Antwerpen

In december 2002 bereikten de sociale partners, na bewogen onderhandelingen, op de valreep een nieuw interprofessioneel akkoord voor 2003 en 2004. Hiermee sloten zij aan bij de traditie van tweejaarlijkse centrale akkoorden, die de lonen en arbeidsvoorwaarden reguleren voor de duur van het akkoord. Deze praktijk gaat terug tot de jaren 1960, al is ze een aantal maal onderbroken geweest.¹ Sinds de *Wet van 26 juli 1996 ter Bevordering van de Werkgelegenheid en tot Preventieve Vrijwaring van het Concurrentievermogen* moeten economische criteria bij deze onderhandelingen in aanmerking worden genomen. Om tot een geschikte loonafpraak te komen, baseren de sociale partners zich op het technische verslag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), waarin de beschikbare marges voor de loonkostenontwikkeling worden becijferd. Dat is een vrij recente evolutie. Sommige waarnemers maken zelfs gewag van een Copernicaanse omslag (Vilrocx & Van Leemput, 1998, 315; Peirens, 2000, 112; Arcq & Pochet, 2001, 127; Boucké & Vandaele, 2003).

Tot de jaren 1980 werd het toekennen van sociale voordelen niet berekend op basis van economische maatstaven. In het sociale overleg gaven de onderhandelaars zich weliswaar rekenschap van de economische conjunctuur, maar hard cijfermateriaal, als het al voorhanden was, werd betwist en zo mogelijk geweerd. Het 'sociale' werd zo ontkoppeld van het 'economische'. Die scheiding was niet denkbeeldig (Meynen, 1995, 143). In België is dit onderscheid op federaal vlak na de Tweede Wereldoorlog geïnstitutionaliseerd in een dubbele overlegstructuur. In de CRB en de bijzondere raadgevende comités

¹ Tussen 1975 en 1986 zijn er geen interprofessionele akkoorden gesloten. Ook in 1996 waren de sociale partners niet bij machte om tot een akkoord te komen.

komen 'economische' vraagstukken aan bod, de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de paritaire comités bieden een platform voor de beslechting van 'sociale' problemen. De architecten van de Belgische overlegeconomie bewandelden hiermee een andere weg dan hun Nederlandse of Franse collega's. Ook toen na de staatshervorming van 1980 de economische decentralisatie haar beslag kreeg, kozen de gewesten voor een sociaal-economisch adviesorgaan. Op federaal niveau bleef de gesplitste structuur bestaan.

Onder invloed van de neocorporatieve theorievorming is er sinds de jaren 1970 heel wat vergelijkend onderzoek verricht naar het overleg in een aantal kleinere Westerse democratieën, zoals België, Nederland, Oostenrijk of Zweden. De oorzaken van de ontwikkeling van dit besluitvormingssysteem worden doorgaans, in verschillende wetenschappelijke tradities, zowel in de sociaal-politieke als in de economische sfeer gesitueerd (Crouch, 1993). Daarbij wordt verwezen naar de invloed van de sociaal-democratie of het katholicisme, dat een corporatieve sociaal-economische ordening voorstond (Luyten, 1996a); naar de verzuiling die als politiek systeem ook een geordende economie veronderstelde waarin sociale partners een hoofdrol spelen (De-wachter, 1972; Huyse, 1981); en naar de functionele voordelen van dergelijke voordelen voor kleine, op exportgerichte economieën zoals België en Nederland (Katzenstein, 1985).

De basiscomponenten van het sociaal-economische overleg hebben in België tot op heden weinig inkt onder historici en sociale wetenschappers doen vloeien. Dat is enigszins vreemd. Niet alleen zijn zij een essentieel onderdeel van de overlegeconomie, door hun tweeledige uittekening geven zij de Belgische overlegeconomie een heel eigen karakter dat in het verleden het nodige stof heeft doen opwaaien. Het institutionele dubbelgebruik is inderdaad verschillende malen kop van jut geweest. Het idee van een Sociaal-Economische Raad (SER) won zelfs meermaals veld. Verwonderlijk is dat niet. Sociale en economische vraagstukken zijn immers niet antinomis, maar nauw met elkaar verweven. Het sociale beleid heeft ontegensprekelijk een weerslag op de globale productiekosten. Bovendien maken de loonkosten evenzeer deel uit van het productieproces als het geïnvesteerde kapitaal en de geboekte winst. De geïnstitutionaliseerde scheiding tussen 'sociale' en 'economische' problemen lijkt bijgevolg artificieel en niet meteen te beantwoorden aan de logica van de economie. Desondanks zijn de NAR en de CRB nooit samengesmolten.

Waarom is de fusie nooit door de besluitvorming geraakt? Op die vraag wil deze studie een antwoord bieden. Het spreekt vanzelf dat niet van wal kan worden gestoken zonder zich af te vragen waarom de betrokken actoren in de eerste plaats voor een dubbelstructuur kozen. Dit gewetensonderzoek vormt de opzet van een inleidend hoofdstuk. De discussierondes over de smelting vormen het eigenlijke corpus. Daarin worden de omstandigheden uitgespit waarin de fusiegedachte aan de oppervlakte kwam; uitgroeide tot een *issue*; werd opgeborgen om nadien regelmatig opnieuw op tafel te worden gelegd. De Belgische overheid, het patronaat en de vakbeweging zijn de hoofdrolspelers in het debat. Tussen deze drie partijen ontwikkelden zich machtsverhoudingen waarbinnen het fusiedebat werd gevoerd. In hoeverre implementeerden de dubbelstructuur en het fusiedebat het onderliggende principe van de politieke en sociaal-economische machtsrelaties? Die vraag kan ook worden omgedraaid. Wat was het institutionele effect van de dubbelstructuur. De overlegorganen zijn immers niet alleen symptomatisch maar ook programmatisch voor de collectieve arbeidsverhoudingen. Omwille van het beperkt opzet van deze studie, kan de vraag naar het institutionele effect slechts zeer gedeeltelijk worden aangesneden. De scheiding tussen het sociale en het economische betreft een zeer complexe problematiek waarvan de federale dubbelstructuur slechts één aspect vormt.

Het chronologische kader van deze studie beslaat de periode 1944-1983. Tussen 1944 en 1952 werd de dubbelstructuur in diverse etappes institutioneel vastgelegd. In december 1983 sloten de NAR en de CRB een officieel verdrag om de onderlinge samenwerking te optimaliseren. Hiermee verschoof het idee van een fusie naar het achterplan, zonder daar evenwel helemaal te verdwijnen. De begin- en einddatum zijn uiteraard approximatief, in die zin dat het 'voor' en het 'na' belangrijk zijn om het 'tijdens' beter te begrijpen.

1. EEN HYBRIDE OVERLEGSTRUCTUUR (1944-1952)

Sinds de bevrijding werden tussen de top van de vakbeweging, het patronaat en de regering eindeloos gediscussieerd over de Bedrijfsorganisatie (cf. Dambre, 1985; Keulemans, 1989; Luyten & Vanthemsche, 1995). Die term verwees naar het complex van instellingen, dat op sociaal-economisch vlak de syndicale-patronale dialoog permanent moest huisvesten. Uiteindelijk leidden de besprekingen in september 1948, onder de rooms-rode regering

Spaak-Eyskens II (1947-1948), tot de Bedrijfsorganisatiewet. Die wet creëerde de CRB, bedrijfsraden en ondernemingsraden. De CRB was bevoegd om, op vraag of uit eigen beweging, de regering en het parlement te adviseren over het economische beleid. De bedrijfsraden vervulden, per bedrijfstak, een gelijkaardige taak. Op ondernemingsvlak kregen de ondernemingsraden zowel sociale als economische adviesbevoegdheden. De wetgever stipuleerde eveneens dat naast de CRB een equivalent op sociaal vlak moest worden opgericht. Pas in 1952 zag de NAR het licht. Deze raad zette de Algemene Paritaire Raad voort. Die had sinds de bevrijding gefunctioneerd, maar miste een juridisch statuut. Net zoals de CRB, was de NAR een adviserend orgaan, maar de werkgevers- en werknemersorganisaties konden er ook centrale akkoorden sluiten. Op het sectorale vlak namen de paritaire comités, die al sinds 1945 een wettelijk statuut hadden, het sociale luik van de bedrijfsorganisatie voor hun rekening. In tegenstelling tot de bedrijfsraden hadden zij, behalve een adviserende taak, ook een reglementaire bevoegdheid. De werkgevers- en de vakorganisaties konden er Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's) afsluiten over lonen en arbeidsvoorwaarden, die bij KB algemeen bindend konden worden gemaakt.

Met de Bedrijfsorganisatiewet werd geopteerd voor aparte overlegorganen voor de economie en voor de arbeid. Zowel binnen als buiten het parlement bestond hierover bij de stemming weinig meningsverschil. Het is niet eenvoudig de hybride overlegstructuur te verklaren. Een aantal belangrijke archieven uit deze periode zijn nog niet of moeilijk raadpleegbaar, zodat de onderzoeker grotendeels in het duister tast.² Niettemin hebben de bijdragen van Dirk Luyten en Patrick Pasture al een belangrijke aanzet gegeven tot het onderzoek. Uit hun inzichten en uit het beschikbare bronnenmateriaal kunnen drie overwegingen worden gedistilleerd die ons helpen verklaren waarom, in de specifieke omstandigheden van vlak na de oorlog, werd gekozen voor de dubbelstructuur.

In de eerste plaats hadden het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) en het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) inhoudelijke strategieën ontwikkeld om de overlegstructuren naar hun hand te zetten. In juli 1945 had het ACV op zijn congres *Nieuwe Tijden* geijverd voor structuurhervormingen. Die moesten leiden tot de democratisering van het sociaal-economische leven. Dit veronderstelde medezeggenschap van de werknemers aan de economie. De medezeggenschap moest vorm krijgen in afzonderlijke sociale en

² Het betreft vooral het kabinetsarchief van Jean Duvieusart, minister van Economische Zaken (1947-1950), dat wordt bewaard op het Algemeen Rijksarchief te Brussel.

economische raden in de onderneming, de sector en op het interprofessionele vlak. Het ACV ambieerde op termijn daadwerkelijke economische beslissingsmacht onder de vorm van medebeheer en vreesde dat de bevoegdheidsuitbreiding van de sociale overlegorganen tot economische vraagstukken niet meer kon zijn dan een 'zoethoudertje'. Het economische medebeheer zou zo nooit ten volle worden gerealiseerd. Het ACV koppelde daarom op ondernemingsniveau de oprichting van ondernemingsraden aan de opname van de werknemers in de raad van bestuur. Op bedrijfstakniveau moest de uitbouw van de paritaire comités gepaard gaan met de oprichting van bedrijfsraden en op interprofessioneel vlak diende, naast de sociale raad, ook een apart economisch orgaan te worden ingericht (Pasture, 1992, 151-152).

De socialistische vakbond kleurde de structuurhervormingen ideologisch anders in. Het vooroorlogse reformistische Belgisch Vakverbond (BVV) had concurrentie gekregen van radicale stromingen, waarvan de Mouvement Syndical Unifié (MSU) de voornaamste was. Pas in mei 1945 werd de eenheid verwezenlijkt met de oprichting van het ABVV. Vooral de opvattingen van André Renard, de Luikse voorman van de MSU, bepaalden aanvankelijk de doctrine van het ABVV. Hij pleitte voor arbeiderscontrole in de onderneming, als eerste stap naar medebeheer over de productie. Met arbeiderscontrole doelde hij onder meer op ruime informatiebevoegdheden in de onderneming en een controlerecht op de aanwerving en afdanking van arbeiders en de toepassing van de sociale wetgeving en de CAO's.³ Na het fusiecongres had het ABVV de renardistische plannen over de syndicale aanwezigheid in de onderneming grotendeels overgenomen. Een belangrijk nuanceverschil was dat alleen in de genationaliseerde ondernemingen de arbeiders recht kregen op medezeggenschap over de productie. De eis van medezeggenschap werd verplaatst naar de CRB en de paritaire comités. Daar zouden de werkgevers en de werknemers een algemeen plan opstellen volgens hetwelk de economie moest worden beheerd (Peiren, 1995, 254).

In januari 1946 diepte het ABVV zijn standpunt verder uit. Twee visies concurreerden. Nationaal secretaris Paul Finet ging ervan uit dat de sociaal-economische machtsverhoudingen niet toelieten om diepgaande hervormingen van het economische regime door te voeren. Vandaar dat de vakbonden al hun aandacht moesten richten op de onderneming. De patronale willekeur moest er aan banden worden gelegd met het instellen van de syndicale afvaardiging en ondernemingsraden. Op het sectorale en interprofessionele

³ A. Renard, *André Renard écrivait. Recueil d'articles. 1936-1962*, Luik, 1962, p. 96.

niveau pleitte Finet voor de oprichting van afzonderlijke nijverheids- en handelsraden en een Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Aan de bevoegdheden van de bestaande sociale overlegorganen werd niet geraakt.⁴ Deze voorstellen waren vooral bedoeld om het sociale overleg te versterken. De informatiebevoegdheid van de economische raden moest de vakbonden toelaten om de patronale argumenten in de paritaire comités te toetsen en zo nodig te weerleggen (Luyten, 1996b, 132). Renard was een andere mening toegedaan. Hij had zijn standpunten over de bedrijfsorganisatie nogmaals uitgeschreven in een nota aan het ABVV-Bureau.⁵ Meer dan Finet, legde Renard de nadruk op de noodzaak om de economische structuren te moderniseren en de industrie te heroriënteren (*Ibid.*, 133). De vakbonden mochten zich niet enkel en alleen tevreden stellen met het formuleren van sociale eisen. Ze dienden evenzeer deel te nemen aan het beheer van de economie om de productie op te drijven. De paritaire comités moesten zich bijgevolg ook toeleggen op de beslechting van economische vraagstukken. Ook op interprofessioneel plan vroeg Renard een SER. In het ABVV-Bureau werd Renard evenwel in de minderheid gesteld. Na een lange discussie, sprak het zich uit voor de voorstellen van Finet.⁶

De stemming draaide uit op een overwinning voor de reformistische rechtervleugel. Naast Finet, waren Louis Major en Nathalis De Bock in het ABVV-Bureau belangrijke exponenten van die strekking. Hun aandacht ging vooral uit naar sociale, inkomensverzekerende maatregelen. Ze wilden het behalen van beleidsresultaten laten afhangen van de syndicale tegenmacht die ze konden opbrengen. Niet de economische vooruitzichten, maar de vigerende machtsverhoudingen moesten het resultaat van de onderhandelingen bepalen. In die gedachtegang lag het voor de hand dat Louis Major bezwaren inbracht tegen de behandeling van sociale en economische vraagstukken in eenzelfde raad:

"Zolang we niet in een socialistische maatschappij leven, zal het van belang zijn over speciale sociale organismen te beschikken, waar niet alleen met cijfers en nuchtere productiemogelijkheden wordt geredeneerd, maar ook en in hoofdzaak met de menselijke en de sociale kant van de voorgestelde hervormingen".⁷

⁴. AMSAB, ABVV-Bureau, Documenten, Nota van Paul Finet, 25.01.1946.

⁵. AMSAB, ABVV-Bureau, Documenten, Nota van André Renard, 26.01.1946.

⁶. AMSAB, ABVV-Bureau, 19.02.1946. Helaas geven de notulen de argumenten van de voor- en tegenstanders niet weer.

⁷. CLM, Papieren Louis Major, 3, Uiteenzetting van Louis Major, s.d [1947-1948].

Kortom, de economische realiteit mocht de sociale vooruitgang niet stuiten. Die opvatting stond haaks op de wijze waarop het overleg in bijvoorbeeld Nederland werd gevoerd. De loonvorming verliep er op basis van min of meer gedepoliteerde, technocratisch gemodelleerde onderhandelingen (Geul, Slomp & van Snippenburg, 1986, 12). De politieke koers van de Nederlandse sociaal-democratie is erg technocratisch gericht. De top van de Nederlandse socialistische partij en vakbeweging was ervan overtuigd dat rationele beheersing en planning op basis van objectieve en gekwantificeerde economische en sociale probleemanalyse oplossingen konden bespoedigen (Van Doorn, 1981, 141). In België was deze technocratische visie – die manifest aanwezig was in het Plan van Hendrik De Man – na de bevrijding volledig in diskrediet geraakt bij de reformistische top van de socialistische vakbond en partij (cf. Kramer, 1978, 116-118). Ook de confessionele vakbeweging geloofde in Nederland dat macro-economische vooruitzichten dienden te worden erkend en gehanteerd in het sociale overleg. De Nederlandse vakbonden profileerden zich op die manier in de jaren 1940 en 1950 als 'de protagonisten van de mening dat macro-economische belangen zwaarder doorwogen dan particuliere belangen' (Windmuller & Marije, 1970, 127). In die omstandigheden wordt duidelijk waarom in Nederland wel een SER kon worden opgericht.

De dubbelstructuur in België was echter niet alleen gedetermineerd door de strategische keuzes van de vakbonden. Ook padafhankelijke processen moesten in rekening worden gebracht.⁸ Zo kende het geïnstitutionaliseerde sociaal overleg al een traditie, die met de Hoge Raad van de Arbeid terugging tot het einde van de negentiende eeuw (cf. Magrez, 1961). Vooral de ervaring met de paritaire comités, waarvan de eerste in 1919 waren opgericht, had zijn vruchten afgeworpen. Na de bevrijding wilde de regering de overlegstructuren uit het interbellum verder uitbouwen. Zo had Achiël van Acker, minister van Arbeid, op interprofessioneel niveau op 19 december 1944 een Algemene Paritaire Raad in het leven geroepen, die de werkzaamheden voortzette van de Hoge Raad van Arbeid en van het clandestiene comité dat het Sociaal Pact had voorbereid.⁹ De Algemene Paritaire Raad had een uitsluitend sociale

⁸ Padafhankelijkheid is het kernbegrip van de 'nieuwe institutionele economie', dat sinds het begin van de jaren 1990 een centrale plaats bekleedt in de sociale wetenschappen. Het houdt in dat alle sociale processen worden gevormd door historisch overgeleverde regels en tradities. Eerder gemaakte institutionele keuzes omtrent de structuur en inhoud van beleid beperken het scala van beleidsalternatieven (Van Ruyseveldt, 2000, 77).

⁹ ANAR, Ontwerp van KB tot oprichting van een Algemene Paritaire Commissie, september 1944. Voor een uitstekende analyse van de betekenis van het Sociaal Pact, zie: Luyten & Vanthemsche (1995).

bevoegdheid en was ingesteld om de minister van Arbeid in te lichten over de voorbereiding van de teksten ter veralgemening van de Sociale Zekerheid (28 december 1944). Nadat dit stelsel goed en wel op de sporen was gezet, breidde hij zijn takenpakket uit naar de voorbereiding en de toepassing van de resoluties van de Nationale Arbeidsconferenties. Op het sectorale vlak kregen de paritaire comités, bij KB van 9 juni 1945, een juridisch statuut. Met het statuut van de paritaire comités en de invoering van de Sociale Zekerheid gaf de regering prioriteit aan de domeinen waar de vooroorlogse vakbonden traditioneel sterk stonden. Op die manier wilde zij het ACV en het BVV bewapenen tegen de radicale clandestiene bewegingen, die de legitimiteit van de traditionele vakbonden ter discussie stelden (Luyten, 2001, 42; Hemmerijckx, 2003, 147-148).

Het instrumentarium voor het sociale overleg was dus al uitgebouwd, voordat de eerste wetsvoorstellen over de bedrijfsorganisatie het licht zagen. Bij de bespreking van die voorstellen werd de dubbelstructuur nog nauwelijks ter discussie gesteld. Het Verbond der Christelijke Werkgevers (VKW) geloofde weliswaar dat sociale en economische problemen niet te scheiden waren en in theorie best in één raad aan bod kwamen. Maar de christelijke werkgevers beseften evenzeer dat op bedrijfstakniveau de scheiding al was doorgevoerd.¹⁰ Ook de studiedienst van de CVP argumenteerde dat de paritaire comités al stevig waren gevestigd op een lange traditie, terwijl voor het economische overleg alles nog moest worden uitgewerkt:

"Het is dan ook beter, de zo nuttige werking van de paritaire comités niet in gedrang te brengen door ze voor de moeilijkheden te stellen, die de nieuwe economische activiteit van de commissies zal mede brengen".¹¹

Aangezien de paritaire comités en de bedrijfsraden moesten worden overkoepeld door een interprofessionele overlegstructuur, koos de partij ook op het hoogste niveau voor afzonderlijke raden.

De strak afgelijnde compartimentering tussen sociale en economische problemen stemde overeen met de verkaveling van bevoegdheden tussen het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg. Tijdens de redactie van haar wetsvoorstel op de bedrijfsorganisatie in 1946, argumenteerde de CVP-studiecommissie:

¹⁰ KADOC, VKW-Antwerpen, 2.1./10, ACVW Aartsbisdom-Mechelen-Antwerpen, Dageelijks bestuur, 16.05.1947.

¹¹ KADOC, CVP-Cepess, 2.4.13 3/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, Nota 03.04.1946.

"het sociale en het economische hangen nog steeds af van verschillende ministeries, [...], en het is ook best dat de bevoegdheid op dezelfde wijze onder twee raden wordt verdeeld".¹²

Met de Bedrijfsorganisatiewet verankerde de wetgever die departementale bevoegdheidsverdeling voor sociale en economische aangelegenheden in een aaneenschakeling van parastatalen. De ministers van Economische Zaken en van Arbeid en Sociale Voorzorg kregen hun eigen adviesorganen, belast met het formuleren van adviezen over materies die onder hun ressort vielen. De toezichtmiddelen, interventiemogelijkheden en uitvoeringshefbomen voor het economische en het sociale beleid werden op die manier bestendig en ver-grendeld. Het tweeledige overlegapparaat kon daardoor het evenwicht verze-keren tussen de twee ministeries in de structuren van machtsuitoefening.

Behalve strategische keuzes en padafhankelijke processen, pleitten ook prak-tische overwegingen in het voordeel van de dubbelstructuur. Bij economische vraagstukken waren andere partijen betrokken dan bij sociale. Loonsverho-ging of arbeidsduurvermindering, die werden beschouwd als typisch sociale problemen, waren een aangelegenheid tussen de werkgever en zijn werkne-mers. De onderhandelingen werden uitsluitend gevoerd tussen de vakbonden en de grootindustriële werkgeversorganisaties. Bij de bespreking van econo-mische problemen waren meerdere belangen gemoeid. Zo voelden ook het kleinbedrijf, de landbouw, de handel en de consumentenorganisaties zich betrokken bij de algemene staat van de economie. Vooral de CVP conclu-deerde daaruit dat de samenstelling van de sociale en de economische raden verschillend moest zijn.¹³ Nochtans werden zowel de CRB als de Algemene Paritaire Raad op paritaire leest geschoeid. Die paritaire kunstgreep zou vooral de CRB parten spelen in de jaren 1950.

2. EEN BESLOTEN DEBAT (1952-1959)

"Il appert de divers côtés", zo schreef directeur van de CVP-studiedienst Robert Houben, "que le moment est venu de faire l'inventaire du fonctionne-ment des divers organismes qui constituent notre organisation profession-nelle".¹⁴ Houben resumeerde vervolgens de problemen waarmee de sub-commissie bedrijfsorganisatie van Cepass zich moest bezighouden. Uit die

¹². KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13 3/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, Nota 03.04.1946.

¹³. KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13 3/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, Nota 03.04.1946.

¹⁴. KADOC, CVP-Cepass, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 2.4.13 3/1, Nota 29.10.1952.

inventaris bleek dat de Belgische bedrijfsorganisatie op diverse punten voor verbetering vatbaar was. We schrijven oktober 1952, amper vier jaar nadat de Bedrijfsorganisatiewet in de Kamer was gestemd en nog voor dat de ruwbouw met de inwerkingtreding van de NAR was voltooid.

2.1. Een moeilijke kindertijd

De studiewerkzaamheden die Cepass eind 1952 startte, waren ingegeven door een aantal problemen die aan de oppervlakte waren gekomen nadat het economische luik van de bedrijfsorganisatie van start was gegaan. De ervaringen waren van meet af aan niet onverdeeld positief. Dat had onder meer te maken met de natuur zelf van de Bedrijfsorganisatiewet, die uitblonk door vaagheid en onvolledigheid. Het was immers een kaderwet, wat betekende dat de concrete uitvoering ervan moest gebeuren door middel van Koninklijke Besluiten.

In een klimaat waar de politieke machtsverhoudingen waren geëvolueerd in hun voordeel, zagen de werkgevers aan het einde van de jaren 1940 hun kans schoon om de hervormingen af te remmen (Vercauteren & Wijnens, 2002a; 2002b; Dambre, 1985, 92, 97). Hoewel vooral merkbaar op het sectorale en het ondernemingsniveau, had de patronale weerstand ook invloed op de werkzaamheden van de CRB. Om zijn taak degelijk te kunnen vervullen, moest de raad immers kunnen steunen op het werk van de bedrijfsraden. Die raakten maar moeizaam opgericht, wat de CRB ertoe dwong zich vooral bezig te houden met technische zaken. Tezelfdertijd toonden de vakbonden en de werkgeversgroep zich onderling grondig verdeeld over de middelen waarover de CRB moest kunnen beschikken. Zowel het budget als de omvang en de bevoegdheden van het secretariaat waren onderwerp van heftige discussies. Ook het werkplan moest worden herdacht. De werkzaamheden verliepen stroef en ademden een geest van academisme uit. Meer fundamenteel waren de problemen rond de paritaire leest waarop de CRB was geschoeid.

De CRB was bij wet paritair samengesteld. Hij bestond uit een Groep A, de werkgeversgroep, en een Groep B, de werknemersgroep. Maar het leek allesbehalve een zuivere pariteit. In de werknemersgroep moesten, behalve de vakbonden, ook coöperatieve organisaties worden vertegenwoordigd. Die laatste werden via de vakbonden aangeduid waardoor de groep, ondanks de

ideologische scheidingslijnen, vrij coherent was. Dat was niet het geval bij de werkgeversgroep. Die was samengesteld uit de industrie, het bank- en financieuzen, de groothandel, de middenstand en landbouworganisaties. Discussies over "l'actuellement sacro-saint paritarisme" bleven niet uit.¹⁵ Volgens Léon Bekaert, voorzitter van de werkgeversfederatie Fabrimetal en van het Verbond van Katholieke Werkgevers (VKW), was het precies de kunstmatige paritaire samenstelling die de vlotte werking van de CRB in de weg stond. Immers,

"les représentants des classes moyennes, du petit commerce et de l'artisanat n'ont pas de contre partie syndicale".¹⁶

Voor de middenstand klaagde deze anomalie aan. Door de integratie in de werkgeversgroep zag zij zich bovendien beperkt in haar mogelijkheden om in de CRB een eigen rol te vervullen. De middenstand beschikte nochtans sinds mei 1949 over een hervormde Hoge Raad van de Middenstand (HRM). Dit adviesorgaan was opgericht in het kader van de Bedrijfsorganisatiewet en moest de vertegenwoordiging van de kleinhandel en het ambachtswezen in de CRB mogelijk maken. Behalve naar de overheid, had de HRM ook een adviserende functie naar de CRB. Maar de coördinatie tussen beide raden verliep niet zoals gewenst. Dit bracht de middenstand ertoe het probleem in oktober 1952 bij de CVP aanhangig te maken.¹⁷ De coördinatie moest bovendien worden verbreed, in de eerste plaats tussen de NAR en de CRB. Aan een fusie van de consultatieve raden werd niet meteen gedacht.

Die gedachte maakte intussen wel opgang in de kringen van het VBN en de katholieke werkgevers. In deze middens werd de zin van de strikte scheiding die de wetgever tussen het economische en het sociale luik van de bedrijfsorganisatie had getrokken, in toenemende mate betwijfeld. De patronale twijfels weerklonken luider naarmate de oprichting van de NAR concreter werd. Toen in oktober 1951 de besluiten van de parlementaire commissie over het wetsvoorstel Willot binnen het VBN werden besproken, vroeg Jean Lannoye, afgevaardigd-beheerder van de Papeteries de Genval en bezielend lid van de christelijke werkgevers, zich af

"s' il n' eut pas été plus expédient de confier la mission du Conseil National du Travail au Conseil Central de l'Économie".

¹⁵. J.-P. Delarge en J. Lannoye, "L'organisation professionnelle", *Bulletin social des industriels*, XXV, 1953, no. 201, p. 420.

¹⁶. AVBO, Directiecomité, 10.10.1951.

¹⁷. KADOC, CVP-Nationaal Secretariaat, 2.10.1952.

Lannoye bracht zijn grieven over de splitsing ook over aan ACV-voorzitter August Cool, met wie hij regelmatig zetelde in de Agendacommissie van de CVP. "Ne pourrait-on, au moins," zo schreef hij,

"limiter les dommages en dotant ces deux institutions d'un Secrétariat unique. Celui du CCE pourrait certes assurer les deux missions, sans succomber encore devant un excès de travail!"¹⁸

Ook Bekaert dacht in die richting. Tijdens de plechtige openingszitting van de NAR benadrukte het boegbeeld van het patronaat dat

"l'institution du Conseil National du Travail consacre la dissociation du social et économique dans l'organisation publique de notre vie professionnelle".¹⁹

De toekomst, zo vervolgde hij, zou ongetwijfeld aantonen dat die scheiding niet aan de werkelijkheid beantwoordde. Intussen was de oprichting van de NAR wel een feit, zodat het er niet eenvoudiger op werd een eventuele samensmelting in de praktijk door te voeren.

Het was niet toevallig dat aan het begin van de jaren 1950 binnen het patronaat stemmen opgingen om de artificiële scheiding tussen het sociale en het economische te herzien. Het patronaat en de vakbonden stonden toen aan de vooravond van informeel topperleg dat werd gevoerd vanaf eind 1952 en uiteindelijk uitmondde in de Gemeenschappelijke Verklaring van de Productiviteit van mei 1954. Net zoals dat elders in Europa het geval was, had de idee van de opvoering van de productiviteit in het raam van het Marshallplan ook in België wortel geschoten (Hubert, 1998; Bertrams, 2001). Het VBN had sedert het einde van de jaren 1940 van de productiviteitsverhoging een prioriteit gemaakt. Maar niet alle fracties binnen de werkgeversorganisatie hielden er dezelfde ideeën op na over de manier waarop de productiviteit moest worden aangepakt. De modernistische vleugel van het VBN waarvan Bekaert een belangrijke exponent was, gaf er zich rekenschap van dat een stijging van de arbeidsproductiviteit en een vernieuwing van het productieapparaat noodzakelijk waren om het sociale overlegsysteem waarvan het voorstander was, werkbaar te houden (Luyten, 1996b, 162). Ook aan vakbondszijde was het bewustzijn gegroeid dat de productiviteit moest worden verhoogd. De vakbonden beseften wel dat aan de productiviteitsverhoging risico's waren verbonden. Zij eisten daarom vakbondscontrole. De aanstelling

¹⁸. KADOC, ACV-August Cool, 1.20.1., Brief van Jean Lannoye aan August Cool, 2.10.1952.

¹⁹. ANAR, Plenaire Vergadering, 15.01.1953.

van Bekaert tot voorzitter van het VBN in 1952 was een scharniermoment voor de toenadering tussen beide partijen.

In de Gemeenschappelijke Verklaring van de Productiviteit verklaarden het patronaat en de vakbonden zich akkoord over de noodzaak de productiviteit op te drijven om de concurrentiekracht van de Belgische economie te vrijwaren zodat de levensstandaard van de bevolking kon worden verbeterd. Het Akkoord verduidelijkte met andere woorden de economische voorwaarden voor het voeren van de sociale politiek. Tijdens de paritaire besprekingen die plaatsgrepen in 1953 en 1954 hadden het patronaat en de vakbonden gezamenlijk de economische mogelijkheden onderzocht om de sociale vooruitgang mogelijk te maken. In het licht van onze vraagstelling is dat geen onbelangrijk gegeven. Het ging immers om sociaal én economisch overleg. Niet voor niets sprak het ABVV van een 'sociale en economische conferentie'.²⁰ In die context speelde het patronaat met de gedachte het 'economische' en het 'sociale' ook institutioneel samen te behandelen. Naar het voorbeeld van Nederland, waar in 1950 een SER was opgericht, kon op die manier het toekennen van sociale voordelen voorspelbaar en beheersbaar worden gemaakt. Het nut van de institutionele dubbelstructuur stond in ieder geval ook ingeschreven op de agenda van het paritaire overleg maar werd in de praktijk niet verder behandeld.²¹

2.2. Christen-democratisch studiewerk

Op de achtergrond van het informele paritaire overleg puzzelde Cepass concrete voorstellen in elkaar die de werking van de raderwerken van de bedrijfsorganisatie moesten verbeteren. De studiewerkzaamheden, die in 1952 en 1953 verliepen, besloegen diverse aspecten en echelons van de bedrijfsorganisatie. Onderzoek werd verricht naar de reglementerende bevoegdheid van de nationale raden en de bedrijfsraden; naar de publicatie en communicatie van adviezen en naar de uitwerking van het budget; naar de betrekkingen tussen de nationale raden onderling en met het parlement; naar de samensmelting van de economische en sociale raden; naar de werking van de paritaire comités. Ook de problematiek van de winsthervdeling en het medebeheer werd onder de loep genomen, maar dat leidde niet tot voorstel-

²⁰. AMSAB, ABVV-Bureau, 25.11 en 2.12.1952.

²¹. AVBO, Raad van Beheer, 25.11.1952.

len. Voor onze vraagstelling is vooral het denkwerk rond de samensmelting van belang. Wat leverde dat op?

De volgorde waarin de werkzaamheden verliepen, waren op zich al een indicator voor de fusiegedachte en de voorstellen die daaromtrent zouden worden geformuleerd. Het eerste onderwerp dat de commissie aansneed, was de coördinatie van de nationale consultatieve raden. Het is moeilijk voor te stellen dat men eerst tot besluiten komt hoe de coördinatie en samenwerking tussen de raden dienden te gebeuren om vervolgens hun samensmelting aan te bevelen. Deze manier van denken is slechts logisch als men in termen van te verwezenlijken etappes denkt. Dat gebeurde ook. De commissie maakte een onderscheid tussen 'de naaste en een meer verwijderde toekomst'.²²

Dat het economische en het sociale nauw met elkaar waren verbonden, daarover waren de christelijke sociale organisaties het in grote mate eens. Ook het ACV was die mening toegedaan (Pasture, 1992, 163). Een samensmelting had ongetwijfeld voordelen. Behalve een adequate behandeling van de belangrijke sociaal-economische problemen, werd verwacht dat een fusie zou leiden tot een administratieve vereenvoudiging en vooral de slagkracht van de adviesraden ten goede kwam. Minder eensgezindheid heerste om die overtuiging ook in institutionele termen te vertalen.

De bezwaren waren vooral praktisch van aard. Een centraal punt tijdens de discussies was de samenstelling van de op te richten SER. Op welke leest moest zij worden geschoeid? De samenstelling kon moeilijk een replica zijn van de kunstgreep die men in de CRB had doorgevoerd. Het was tekenend dat de voorstanders van de samensmelting vooral waren te vinden bij de middenstand, die in plaats van de paritaire samenstelling een gelijke vertegenwoordiging voor de verschillende grote takken van de economische bedrijvigheid tot stand wilde zien komen. Het ACV was terughoudender. Ingeval van samensmelting moesten heel wat afzonderlijke commissies worden opgericht om specifieke sociale vraagstukken te bestuderen die uitsluitend werkgemers en werknemers aanbelangden. Die vraagstukken konden alleen in een paritair samengestelde vergadering met vrucht worden behandeld. De samenstelling was ook nauw verbonden met de wijze van vertegenwoordiging en de bevoegdheidsomschrijving.²³ Twee opvattingen waren mogelijk. Ofwel berustte de samenstelling op een vertegenwoordiging van grote en vrije organisaties, zoals dat bijvoorbeeld in de CRB het geval was, ofwel op een effec-

²² KADOC, CVP-Cepess, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 18.09.1953.

²³ KADOC, CVP-Cepess, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 16.10.1953.

tieve vertegenwoordiging van ondernemingen. In het eerste geval kon de bevoegdheid volgens Cepass slechts louter adviserend zijn. In het tweede geval was een uitgebreidere bevoegdheid mogelijk. Die optie impliceerde wel democratische verkiezingen. Maar om de modaliteiten daarvan te bepalen was een berg puzzelwerk nodig.

Het had overigens heel wat evenwichtsoefeningen gekost om de bedrijfsorganisatie tijdig operationeel te maken. De samenstelling van de nieuwe overlegorganen had aanleiding gegeven tot hevige discussies tussen het ACV en het ABVV (*Ibid.*, 170). Ook in de werkgeversgroep waren niet weinig ritten op de draaimolen nodig geweest om de lijsten samengesteld te krijgen. Het bekleden van vertegenwoordigende functies betekende immers het verwerven van macht en prestige. Behalve de zetelverdeling tussen en binnen de sociaal-economische organisaties, moesten daarenboven ook de voorzitters en het leger van secretarissen en adjuncten zorgvuldig naar taal, ideologie en regio worden gedoseerd. Het precaire evenwicht dat na de oprichting van de NAR was gevonden, kon moeilijk meteen te grabbel worden gegooid. Alles bij elkaar genomen waren de sociale organisaties binnen Cepass het erover eens dat de NAR en de CRB eerst voldoende de gelegenheid moest worden gegeven om hun kindertijd door te komen, vooraleer men zich in nieuwe avonturen stortte. "Wat er ook van zij", zo merkte Cepass-secretaris Victor Van Rompuy op, "de samensmelting lijkt dus nog niet voor morgen te zijn".²⁴

Een coördinatie tussen de nationale raden werd wel noodzakelijk gevonden. Maar ook op dit punt werden de voorstellen vrij minimaal ingevuld.²⁵ Onder samenwerking verstond Cepass vooral wederzijdse voorlichting. De raden moesten onderling dagordes en documenten meedelen. Verder dan een coördinatiecomité van secretarissen dat zich hoofdzakelijk met de publicaties moest bezighouden, kwam men niet. Men liet de deur wel op een kier staan voor de oprichting van een beperkt adviserend sociaal-economisch comité dat in de schoot van beide grote raden zou samenkomen om de grote problemen van algemeen belang te behandelen.

Pas in een 'meer verwijderde' toekomst kon volgens Cepass een 'geleidelijke' samensmelting worden overwogen. De CRB en de NAR moesten als eerste aan de beurt komen. De invulling van de samensmelting bleef vaag.²⁶ De

²⁴. V. Van Rompuy, "Vraagstukken in verband met de sociaal-economische ordening", in: *Tijdschrift voor politiek*, IV, 1954, no. 3, p. 234.

²⁵. KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 18.09.1953.

²⁶. KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 18.09.1953.

nadruk werd gelegd op de aanstelling van één voorzitter en op het behoud van gespecialiseerde afdelingen. Het probleem onder welke minister de SER moest ressorteren, werd omzeild door te verwijzen naar een ministerie of een secretariaat van bedrijfsorganisatie.²⁷ Hoe het vervolgens verder moest, daar sprak Cepass zich niet over uit. Het ging tenslotte om de toekomst zodat

"les circonstances indiqueraient quelles méthodes de fusion seraient éventuellement adoptées".²⁸

2.3. Gebrek aan een gecoördineerde economische en sociale politiek

De aard van de gevoerde economische en sociale politiek had een belangrijke invloed op de vraag naar de richting waarin de bedrijfsorganisatie zou evolueren. Tijdens een vergadering van de Agendacommissie van de CVP verwoordde Houben het als volgt:

"Va-t-on vers le dirigisme? Vers l'économie libre du marché? Vers un système mixte? C'est après avoir résolu cela qu'on pourra fixer le rôle éventuel de l'organisation professionnelle".²⁹

Precies het ontbreken van een duidelijk gecoördineerde economische politiek, wat de Bedrijfsorganisatiewet nochtans vooronderstelde, had immers de CRB belet zijn rol naar behoren te kunnen uitoefenen (Vercauteren & Wijnens, 2002, 10).

"De Raad zal maar zijn rol volledig kunnen vervullen in het kader van een economische politiek die minder opoffert aan het 'Liberalisme' maar die, zonder een peuterig dirigisme na te streven, de nodige coördinatie verzekert van de ministeriële activiteiten op het economisch en financieel plan".³⁰

De Belgische regering was van de bevrijding tot 1948 weliswaar dirigistisch opgetreden, daarna trad een zeker *laisser faire* op de voorgrond. De door de regering aan de CRB onderworpen problemen werden occasioneel bepaald door de druk van de actualiteit. Een stelselmatige confrontatie over de essen-

²⁷ KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 16.10.1953.

²⁸ KADOC, CVP-Cepass, 2.4.13.5/1, Subcommissie bedrijfsorganisatie, Problèmes d'organisation professionnelle. Conclusions des travaux de la sous-commission "organisation professionnelle" (19.06.1953-22.01.1954), 19.10.1954.

²⁹ KADOC, CVP-Cepass, Agendacommissie. Bijlage, 23.11.1954.

³⁰ ACV *activiteitsverslagen 1953-1955*, p. 150.

tie van de economische ontwikkelingsfactoren tussen de overheid en de interprofessionele organisaties bestond vooralsnog niet.

De overheid beschikte bovendien niet over de nodige organisatie en informatie die haar toeliet een expansie- en oriënteringspolitiek toe te passen. De verschillende administraties, belast met het economische beleid, waren niet geïntegreerd en coördinatie kwam enkel tot stand ter gelegenheid van een geïsoleerde beslissing, zonder dat daar een uitgewerkt programma aan ten grondslag lag.³¹ Een programma drong zich echter steeds meer op. De Belgische economie kampte in de jaren 1950 met een structurele crisis (lage groei-voet, hoge werkloosheid). De achtergrond van deze ontwikkelingsachterstand was de structurele zwakheid van de Belgische economie, die teveel gericht bleef op de traditionele sectoren en de uitvoer van halffabrikaten (Mommen, 1994, 98). Zowel het ACV (*Welvaart door werkverschaffing. Economisch urgentieprogramma 1954*, 1953) als het ABVV (*Naar sociale vooruitgang door economische expansie*, 1954; *Holdings en economische democratie*, 1956) en het VBN (*Pour une Politique d'Expansion*, 1955) voerden een pleidooi voor een actief expansie- en tewerkstellingsbeleid, weliswaar met uiteenlopende accenten wat de middelen betrof. De Belgische economische politiek, "qui ne porte aucune trace d'une quelconque systématisation en vue d'atteindre des objectifs précis", was kortzichtig.³² Maar de regering gaf weinig concrete gevolgen aan die oproep. Veel verder dan schuchtere expansiewetten (1953 en 1955) kwam zij in de eerste helft van de jaren 1950 niet.

Gebrek aan coördinatie was eveneens troef op sociaal vlak. Het sociale beleid lag versnipperd over de Ministeries van Gezin en Volksgezondheid, Arbeid en Sociale Voorzorg en Middenstand. Elke coördinatie tussen deze departementen, die bovendien ieder over een eigen arsenaal aan adviesraden beschikten, ontbrak. De adviesaanvragen voor de NAR kwamen bijna uitsluitend van de minister van Arbeid, die instond voor de begroting van de raad. De minister richtte zijn beleid vooral op de uitbreiding en omvorming van de Maatschappelijke Zekerheid en het behoud van de sociale vrede. Een tewerkstellingspolitiek, die naam waardig, was niet voorhanden. Zo vonden

³¹. In 1938 was, tegen de achtergrond van de economische crisis, wel een Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie (inactieve periode 1940-1947) opgericht. Zijn activiteit was louter consultatief. Pas later, in 1960, werden de adviezen in teksten bekrachtigd en kreeg het, onder de nieuwe benaming Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie, expliciet een eigen beslissingsmacht (Van Orshoven, 1972, 591-624).

³². *Situation Économique et Perspectives d'Avenir. Congrès Extraordinaire FGTB*, Antwerpen, 1954, 110.

de verschillende adviezen die de NAR had uitgebracht omtrent de beroepsvorming en de leerlingenopleiding geen gehoor.³³ Maar ook inzake de ontwikkeling van de Maatschappelijke Zekerheid kon moeilijk van een coherent beleid worden gesproken. De homogeen katholieke en de liberaal-socialistische regeringen hadden verschillende visies over de ontwikkeling van de Maatschappelijke Zekerheid. Net zoals bij de schoolstrijd, was de aanwezigheid van de staat de inzet van de discussie (Pasture, 1992, 126-127). De eerste beleidsdaden van de nieuwe minister van Arbeid bestonden er bijgevolg in om de maatregelen van zijn voorganger ongedaan te maken. Bovendien hielden de socialisten Léon-Eli Troclet, minister van Arbeid in de regering Van Acker IV (1954-1958), en Henri Fuss, voorzitter van de NAR, over het beheer van de Sociale Zekerheid er zeer uiteenlopende opvattingen op na. De NAR was de speelbal waarmee Fuss en Troclet hun divergente zienswijzen, die nog werden gevoed door een persoonlijk conflict, uitvochten.³⁴ Op het gebied van de loonvorming en de sociale vrede tenslotte kon evenmin van een krachtdadig regeringsbeleid worden gesproken. Die zaken bedisselden de vakbonden en de werkgeversorganisaties liever onderling, buiten de strakke structuur van de NAR om. Deze onderhandelingen verliepen vaak erg ongeordend en de sociale vrede was ver te zoeken. Aan het einde van de jaren 1950 werd echter duidelijk dat coördinatie en vernieuwing niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk noodzakelijk waren geworden.

2.4. Een Intermezzo (1955-1957)

Na de verkiezingsnederlaag van de CVP in 1954 hervatte Cepess in mei 1956 het onderzoek naar de bedrijfsorganisatie. Tegen juni 1957 had de studiedienst de conclusies uit de voorgaande legislatuur vertaald in wetsvoorstellen. Maar de optiek was gewijzigd. De voorgestelde teksten hadden enkel betrekking op wijzigingen die noodzakelijk waren om de bevoegdheid van de CRB, de NAR en de bedrijfsraden uit te breiden en hun werking te verbeteren.³⁵ Het was niet vreemd dat Cepess vooral de bevoegdheid van de organen onderzocht. De CRB en de NAR waren intussen immers zwaar op de proef gesteld omdat de regering en het parlement hen niet consequent consulteer-

³³ Voor een overzicht van deze adviezen, zie: RAB, Papieren A. Van Acker, Brief van Henri Fuss aan Achiel Van Acker, 14.11.1957.

³⁴ Interview Gilbert De Broeck (13.09.02) en AMSAB, ABVV-Bureau, 18.02.1958.

³⁵ KADOC, CVP-Cepess, Subcommissie bedrijfsorganisatie, 10.4, Vergaderingen, nota's en wetsvoorstellen.

den (Vercauteren & Wijnens, 2002, 10-12). Tezelfdertijd lieten de patronale en syndicale toponderhandelaars de vergaderingen van de CRB en van de NAR steeds meer links liggen. Zij verkozen informeel te overleggen, onderling of met de overheid zoals in 1955 toen de eis voor de 45-urige werkweek het land in beroering bracht. Dat heeft ongetwijfeld het gezag van de adviseerende raden ondermijnd.

Evenmin vreemd was dat met een samensmelting tijdens de redactie van de wetsvoorstellen in 1956 en 1957 geen rekening werd gehouden. Dat was vooral toe te schrijven aan de politieke en economische omstandigheden. De economische conjunctuur vierde hoogtij (Bismans, 1992, 496), waardoor de noodzaak van een coördinerend toporgaan minder voelbaar was. De politieke conjunctuur was daarentegen ongunstig. Voor het doorvoeren van een fusie zou geen meerderheid zijn gehaald. Niet alleen zat de CVP in volle schoolstrijd met de regering Van Acker (Witte, De Groof & Thyssens, 1999), het ABVV lag bovendien niet wakker van de hervorming van de adviesfunctie. De socialistische vakbond bekommerde zich in de eerste plaats om de strijd voor sociale voordelen (Ricquier, 1983, 38). De renardistische linkervleugel had zich weliswaar actief bezig gehouden met de theoretische inbedding van de economische politiek, maar het had daarbij ook teruggeslagen naar het idee arbeiderscontrole. De economische medezeggenschap was niet verder geraakt dan de eerste stap die in 1948 was genomen. Het zag er medio jaren 1950 niet naar uit dat daar verandering in zou komen. In plaats daarvan legde Renard de nadruk op het planmatig ingrijpen in het sociaal-economische leven. Sinds de buitengewone ABVV-congressen van 1954 en 1956 pleitte de linkervleugel voor een soepele planning van de economie waarbij een aantal sleutelsectoren zoniet genationaliseerd, dan toch onder controle van de staat moesten worden gebracht.

De uitbouw van supranationale adviesstructuren zorgde er weliswaar voor dat het idee van een SER niet helemaal van het voorplan verdween. De Belgische vakbonden en werkgeversorganisaties speelden zelfs een vooraanstaande rol in de totstandkoming van het Europese Economisch en Sociaal Comité. De CRB had al in mei 1956 unaniem de oprichting bepleit van een adviseerende SER om de communautaire economische en sociale belangengroepen te betrekken bij de oprichting van de Gemeenschappelijk Markt.³⁶ Via de Belgische delegatie vond het voorstel tijdens de onderhandelingen die het Verdrag

³⁶. ACRB, Plenaire Vergadering. Advies over het Verslag der delegatieleiders van het door de Conferentie van Messina ingesteld intergouvernementeel comité aan de ministers van Buitenlandse Zaken, 23.05.1956.

van Rome voorbereiden, ingang.³⁷ Ook het Benelux-verdrag van 3 februari 1958 voorzag de oprichting van een Economische en Sociale Raad. Daarover had de CRB in mei 1957 positief geadviseerd.³⁸

Dat de Belgische vakbonden nauwelijks bezwaren hadden bij de instelling van supranationale sociaal-economische adviesraden lijkt moeilijk te rijmen met hun nationale gevoeligheden. Het soortelijke gewicht van een dubbele structuur viel op het supranationale vlak echter veel minder zwaar uit. Omdat het sluiten van akkoorden over lonen en arbeidsvoorwaarden bij uitstek een nationale aangelegenheid was (en bleef), viel het argument dat binnen een SER economische criteria het toekennen van sociale voordelen conditioneerden, grotendeels weg. Op het Europese niveau gold veeleer omgekeerde redenering. Aan de economische integratie moesten sociale criteria worden gekoppeld.³⁹

2.5. Nood breekt nog geen wet

In het voorjaar van 1958 hernamen het ACV en het VBN het thema van de fusie.⁴⁰ Beide organisaties brachten de samensmelting ter sprake tijdens de besprekingen over het statuut van de NAR. De NAR was voorwerp geweest van de centraliserende politiek die Troclet had gevoerd. De raad had daardoor sterk aan autonomie ingeboet (Vercauteren & Wijns, 2002, 11-12). De situatie van de NAR was een praktische aangelegenheid om de fusie opnieuw op tafel te leggen. Maar het idee zelf kreeg vooral een nieuw elan door de lamentabele toestand waarin de Belgische economie was verzeild geraakt. Eind 1957 was de economie, na twee jaar van hoogconjunctuur, in een zware recessie terechtgekomen (Mommen, 1994, 99-111). De steenkoolcrisis en de mijnsluitingen toonden op een pijnlijke wijze de éézijdige oriëntatie van de investeringen aan. De economische vernieuwing was ontoereikend gebleken.

³⁷. Zie *Verslag van de secretaris over de werkzaamheden van de CRB van 1 juli 1956 tot 30 juni 1957*, 40-47.

³⁸. ACRB, Speciale Commissie Benelux. Belgische delegatie, Plenaire Vergadering. Advies betreffende het ontwerpverdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie en de bij dit verdrag gevoegde overgangsovereenkomst, 23.05.1957.

³⁹. Het CRB-advies over het verslag dat als gevolg van de Conferentie van Messina was uitgebracht aan de ministers van Buitenlandse Zaken, betreurde dat te weinig rekening werd gehouden met de sociale politiek. De economische voordelen van de integratie moesten vergezeld gaan van sociale vooruitgang. Precies om die koppeling te verzekeren, diende volgens het CRB-advies een Europese SER te worden opgericht.

⁴⁰. AVBO, Directiecomité, 28.01.1958 en 15.07.1958.

De werkloosheid groeide sterk aan. Bovendien noopte ook de integratie van België in de EEG tot een versnelde modernisering van de infrastructuur en van het productieapparaat.

Vanaf 1958 werd vanuit christen-democratische en socialistische middens systematisch gepleit voor een planmatige en regionaal gedifferentieerde economische politiek. De Belgische Socialistische Partij (BSP) nam in december 1959 Renards ambitieuze programma van structuurhervormingen over (Meynen, 1984, 32-39). Maar na de verkiezingen van 1 juni 1958, was de CVP opnieuw aan zet.

"Le gouvernement établira un programme de développement économique, social et financier à long terme. Celui-ci doit être conçu dans une vision optimiste parce qu'il s'applique dans un cadre d'expansion économique".⁴¹

De regeringsverklaring van de katholieke minderheidsregering Eyskens II (1958) etaleerde vervolgens de concrete doeleinden die de CVP op basis van het Sleutelplan wilde bereiken. Voor de praktische uitwerking en uitvoering was samenwerking met de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, "et notamment des organes de la vie économique et sociale", noodzakelijk. De regering gaf toe dat de CRB en de NAR in het verleden te weinig waren geraadpleegd.

De regeringsvoornemens plaatsten de verhouding tussen de CRB en de NAR opnieuw op de agenda. Het bleef ditmaal niet alleen bij studiewerk binnenskamers. Algemeen secretaris van het ACV Louis Dereau bracht de problematiek voor het bureau van de NAR.⁴² Ook tijdens de informele contacten werd de fusie te berde gebracht. Hoewel aanwezig in het debat, was het ABVV geen vragende partij. De socialistische vakbond beperkte zich tot het registreren van de christelijke en patronale voorstellen. Daaruit bleek dat de idee van een fusie opnieuw afgleed naar coördinatie.⁴³ "Het ogenblik is wellicht nog niet aangebroken", zo zuchtte het ACV, "om de Raad [CRB] om te vormen tot een sociaal-economisch parlement".⁴⁴ Maar het was ervan overtuigd dat "men tenslotte zover zal moeten komen". Ondanks de voorstellen die Cepass in de eerste helft van de jaren 1950 had geformuleerd, was er van

⁴¹. PH, Kamer, 1.07.1958.

⁴². AVBO, Directiecomité. Bijlagen. Études des avantages et des inconvénients d'une fusion éventuelle entre le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'Économie, 15.07.1958.

⁴³. AMSAB, ABVV-Bureau, 1.04.1958.

⁴⁴. *ACV-activiteitsverslagen, 1955-1958*, 188.

coördinatie maar weinig in huis gekomen. Om daaraan te verhelpen lanceerde het ACV het idee van een 'gevolmachtigd minister'. Die persoon moest de betrekkingen tussen de NAR, de CRB en de regering verzorgen. Volgens Major toonde de regering zich zelfs bereid om deze functie in leven te roepen. Jef Rens werd voor de schakelfunctie gecontacteerd maar sloeg het aanbod omwille van zijn functie als adjunct-directeur-generaal van het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) af.⁴⁵ Daarmee belandde de problematiek opnieuw in de koelkast.

De regering, intussen verruimd met de liberalen, gaf wel gevolg aan haar intentie om de NAR en CRB meer te raadplegen. Op 9 maart 1959 hield eerste minister Gaston Eyskens voor een verzamelde NAR en CRB een redevoering waarin hij zijn plan voor economische heropleving voorstelde en de raden om advies vroeg over de fundamentele aspecten van het economische, sociale en financiële beleid. Niet minder dan zes belangrijke adviesvragen die kaderden in het Sleutelplan werden voorgelegd (Vercauteren & Wijnens, 2002, 22-23). Eyskens gaf door deze plechtige gemeenschappelijke vergadering en de draagwijdte van zijn vragen de adviesorganen ongetwijfeld een nieuwe stimulans. De oprichting van een SER leek daarentegen nog niet beslecht.

3. DE LAKMOESPROEF (1960-1964)

De gezamenlijke vergadering van de CRB en de NAR, die Gaston Eyskens had samengeroepen, kondigde een nieuwe fase in de Belgische politiek aan. Nog in juli 1959 vaardigde de regering Eyskens III (1958-1960) nationale en regionale expansiewetten uit. Die expansiewetten hadden als gemeenschappelijk kenmerk dat de overheid, via rentesubsidies en vermindering van fiscale lasten, rechtstreeks tussenkwam in het aantrekken van investeringen. Gelijktijdig traden een aantal veranderingen op die een nieuwe fase in de sociaal-economische betrekkingen inluiden. In het begin van de jaren 1960 brak de Keynesiaanse economische politiek volledig door.

Die omslag werd geconcretiseerd door nieuwe beleidsinstrumenten en een intensifiëring van het overleg. Op 14 oktober 1959 werd het Bureau voor Economische Programmatie (BEP) opgericht. Dit bureau was belast met de uitwerking van het sociaal-economische beleid in vijfjarenplannen. Enkele

⁴⁵ CLM, Papieren Louis Major, 722, Brief van Jef Rens aan Louis Major, 27.04.1959.

maanden later, in december 1959, werd tijdens een tweede Productiviteitscongres de gemeenschappelijke verklaring van 1954 hernieuwd. Anders dan het geval was geweest in 1954, werd de productiviteitsverhoging nadrukkelijk gekoppeld aan een politiek van economische expansie. Die expansie vroeg een politiek in overleg, in plaats van een politiek na overleg. Tijdens informeel tripartiet topperleg medio januari 1960 werden de contouren uitgetekend van een Nationaal Comité voor Economische Expansie (NCEE) dat in november 1960 het levenslicht zag. In dit overlegcomité, dat de commandopost van de economische vernieuwing moest vormen, zetelden behalve de top van de vakbonden en het patronaat, ook de ministers, die het nauwst waren betrokken bij de economische en sociale politiek van de regering. Voortaan moest het sociaal-economische landschap worden gestroomlijnd aan de hand van een sociale en economische programmatie.

In een context waar institutionele coördinatie onontbeerlijk was, trok ook de idee van een SER definitief baan. In november 1963 werd het wetsontwerp Spinoy-Servais neergelegd bij de Kamer. Vooraleer het zover was, moesten wel nog heel wat waters worden doorzwommen. Ook al had de politiek, na de ondertekening van het Schoolpact in 1958, de handen vrij om de economische problemen ter harte te nemen, al snel kwamen communautaire en sociaal-economische spanningen aan de oppervlakte.

3.1. Tussen hamer en aambeeld

In februari 1960 nam het VBN de fusie opnieuw in de mond. De gelegenheid diende zich aan toen NAR-voorzitter Henri Fuss aftrad en Antoon Breyne zijn functie als secretaris inruilde voor een zetel in de Senaat. Een VBN-afvaardiging kaartte het onderwerp aan tijdens een onderhoud met de christen-democratische minister van Arbeid Oscar Behogne.⁴⁶ Dat leverde niet de verwachte resultaten op. Niettemin gaf de minister toe dat de oprichting van een SER moest worden bestudeerd. In afwachting daarvan, diende de continuïteit van de werkzaamheden van de NAR wel te worden verzekerd.

Het ABVV had zich intussen gebogen over de invulling van het NAR-voorzitterschap. Opnieuw was het idee van een 'gevolmachtigd minister' ter sprake gekomen. Het voorstel kwam nu van Jef Rens zelf. Ondanks een posi-

⁴⁶ AVBO, Verbindingscomité VBN-VBNIO, 24.02.1960; Brief van Roger De Staercke aan Oscar Behogne, 5.02.1960.

tieve houding van het VBN en het ACV was Rens' voorstel een maat voor niets.⁴⁷ "Les négociations pour le retour de Jef Rens ont échoué", noteerde Paul Willem Segers, voorman van het Algemeen Christelijk Werkersverbond (ACW), en dat was in belangrijke mate te wijten aan "(le) peu d'enthousiasme de certaines personnalités socialistes".⁴⁸ Het ABVV sprak zich inderdaad uit tegen het samenvoegen onder één voorzitter. Die houding had niet zozeer te maken met de persoon van Jef Rens zelf, al werd betwijfeld of het wel opportuun was iemand te benoemen die jaren in het buitenland had verbleven en dus de heersende toestanden niet volledig kende en beheerste. Het ABVV-standpunt was eerst en vooral ingegeven door meer principiële motieven. Renard vreesde vooral de tussenkomst van de 'super-bemiddelaar' in de relaties tussen vakbonden en werkgevers. Dat terrein wilden de sociale partners sinds de jaren 1950 zoveel mogelijk voor zichzelf houden. Maar er was nog een andere reden. De idee dat sociale eisen niet mochten worden onderworpen aan economische criteria bleef binnen het ABVV zeer levendig. De benoeming van één voorzitter kon misschien een definitieve stap in de richting van de samensmelting zijn. In plaats daarvan nam het ABVV de kandidatuur van ULB-professor Henri Janne aan, een persoon die zonder veel problemen de goedkeuring van het ACV en het VBN wegdroeg. Uittredend voorzitter Henri Fuss liet tijdens zijn afscheidsrede niet na zijn ongenoegen over een eventuele samensmelting te ventileren. Hij noemde de formule een grove vergissing omdat het rechtstreeks tegen de drang naar specialisatie indruiste.⁴⁹ Dat was begin mei 1960, de periode waarin het eerste interprofessioneel sociaal akkoord op punt werd gesteld.

Dat het VBN ijverde voor een hertekening van de adviesfunctie was niet alleen ingegeven door de vacante mandaten in de NAR. Ook andere motieven speelden een rol. Het vraagstuk van de economische expansie en de volledige werkgelegenheid was sedert het einde van de jaren 1950 niet meer weg te branden uit het sociaal-economische debat. De realisatie ervan vroeg de inspanning van alle betrokkenen. Om de economische expansie in al zijn facetten te onderzoeken, moesten de bestaande consultatieve lichamen kunnen werken "dans un climat de coopération confiante et permanente", zo vond het VBN.⁵⁰

⁴⁷ AMSAB, ABVV-Bureau, 22.03.1960.

⁴⁸ KADOC, P.W. Segers, 10.8.1.13, nota, s.d [1960].

⁴⁹ ANAR, Plenaire Vergadering, 6.05.1960.

⁵⁰ AVBO, Directiecomité. Bijlagen, Note concernant la reprise des conversations paritaires, 1.03.1960.

Die harmonieuze toestand was nog lang niet bereikt. Ondanks topoverleg dat op 18 en 22 januari in een gunstige atmosfeer tussen de regering en de sociale partners plaatsvond, riep het ABVV op 29 januari een algemene staking uit. Het ABVV raakte daardoor geïsoleerd ten opzichte van het ACV en het VBN. In maart van dat jaar werd het paritaire overleg hervat, maar dat kon volgens VBN-gedelegeerd bestuurder Roger De Staercke slechts gebeuren door een gedragslijn in acht te nemen.⁵¹ De sociale partners moesten gezamenlijk de middelen onderzoeken om een systematische en geordende samenwerking tot stand te brengen. Het VBN wilde in het bijzonder dat sociale voordelen stapsgewijs en in een vooraf bepaalde termijn zouden worden toegekend. Het patronaat had die wens al in de jaren 1950 te kennen gegeven. Op het nationale vlak kon de oprichting van een SER een oplossing bieden. Natuurlijk,

"Il (de NAR) pourrait parfaitement examiner la possibilité de réaliser une programmation sociale dans le cadre des résultats escomptés d'une expansion économique".

Maar hoe dan ook, "une telle étude devrait évidemment se faire en liaison étroite avec le Conseil Central de l'Économie". "A cet égard", zo vond het VBN, "on doit se demander s'il ne serait pas préférable de fusionner les deux Conseils existants en un Conseil économique et social". Het VBN tekende alvast bondig de morfologie van de nieuwe raad uit. Behalve de verplichte raadpleging voor belangrijke sociaal-economische problemen, viel vooral de tripartiete invulling op. Het VBN stak niet onder stoelen of banken waar het zijn mosterd had gehaald.

"Devant le succès de la formule hollandaise, pourquoi ne proposerions-nous que la composition du Conseil économique et social soit tripartite?"⁵²

Maar het VBN wist ook wel dat het toekomstmuziek was. "Il faut craindre qu'un certain temps s'écoule avant cette création".⁵³ Niet alleen diende het onderwerp vooraf bestudeerd, het impliceerde ook de tussenkomst van de wetgever en onderhandelingen tussen werkgevers en vakbonden.

Het ACV-bestuur achtte het in ieder geval "niet wenselijk op dit ogenblik tot die fusie over te gaan" (Pasture, 1992, 193). Waarom het ogenblik niet gun-

⁵¹. AVBO, Verbindingscomité VBN-VBNIO, 23.02.1960.

⁵². AVBO, Directiecomité. Bijlagen, Fusion éventuelle entre le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'Économie, 23.02.1960.

⁵³. AVBO, Directiecomité. Bijlagen, Fusion éventuelle entre le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'Économie, 23.02.1960.

stig was, is niet meteen duidelijk, vooral omdat het ACV snel nadien opnieuw voorstander was. Het gespannen sociale en politieke klimaat speelde ongetwijfeld een belangrijke rol. Het VBN veranderde in de loop van de officiële paritaire gesprekken het geweer ook van schouder en vroeg een herwaardering van de centrale adviesraden.⁵⁴ In het nationaal interprofessioneel akkoord van sociale programmatie van 11 mei 1960 verbonden de woordvoerders van de werkgevers- en werknemersorganisaties zich er formeel toe voortaan actief deel te nemen aan de werkzaamheden van NAR en CRB, waarvan het statuut en de werking moesten worden herzien.

De CRB bleef alleszins niet bij de pakken zitten. Na een actieve periode einde jaren 1950, overheerste in zijn midden begin jaren 1960 een gevoel van moedeloosheid over zijn rol en werking (Vercauteren & Wijnens, 2002, 26). De Raad voelde zich gepasseerd door het nieuw op te richten NCEE. Over de precieze bevoegdheid- en rolverdeling tussen CRB en het toekomstige NCEE bestond overigens onduidelijkheid. In de CRB leidde de malaise tot onderzoek naar zijn eigen werking. Niet toevallig in mei 1960 begaf een delegatie van de CRB zich naar Parijs om er de werking van de Conseil Économique et Social te bestuderen. Als gevolg van dit bezoek besloot het bureau in juni 1960 tot de oprichting van een speciale werkgroep. Die moest een diagnose stellen van de werking van de Raad na tien jaar ondervinding en diende suggesties te formuleren om die werking te verbeteren. In november 1960 vond een gelijkaardig bezoek aan de Nederlandse SER plaats. Het werk van deze groep nam bijna anderhalf jaar in beslag. Ook in de NAR stelde men zich vragen bij de plaats van de adviesorganen in het staatsbestel en hun band met het NCEE. De nieuwe voorzitter van de NAR, Cyriel De Swaef, was wel niet bereid zo ver te gaan als de CRB. Hij stelde voor eventuele hervormingen met veel omzichtigheid door te voeren en zich zeker niet blind te staren op het buitenland.⁵⁵

Intussen had de regering voor de eerste maal naar buiten toe te kennen gegeven dat beide raden zouden worden samengesmolten. Dat gebeurde in september 1960 in de regeringsverklaring van de herschikte katholiek-liberale regering Eyskens III (1960-1961). Gaston Eyskens kwam toen voor de dag met een nieuw economisch expansie- en saneringsprogramma dat enkele maanden later werd geconcretiseerd in de Eenheidswet. Zoals dat ook in 1958 het geval was, drukte de regering de wens uit haar programma uit te werken in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven, via het NCEE, de

⁵⁴. AVBO, Directiecomité, 8.03.1960.

⁵⁵. ANAR, Plenaire Vergadering, 17.07.1961.

CRB en de NAR. "Deze laatste twee organismen", zo nam de regering zich voor, "zullen worden samengesmolten tot één raad".⁵⁶ Hoewel deze verklaring bij de sociale partners niet in dovemansoren viel, bleven concrete initiatieven grotendeels uit. Zowel het VBN als het ABVV besloten tot de oprichting van een werkgroep, maar in de praktijk werd daar geen gevolg aan gegeven.⁵⁷ In december van dat jaar nam August Cool nog het initiatief om met de top van het VBN en het ABVV over de fusie van gedachten te wisselen, met het oog op een gemeenschappelijke houding voor het geval de regering tot de consultatie mocht overgaan.⁵⁸ Maar de stakingen tegen de Eenheidswet beslisten daar anders over. De problematiek bleef wel gisten, zoals in de BSP, waar ze op de agenda stond van de commissie voor de institutionele hervormingen. Het was per slot van rekening zo goed als uitgesloten dat de fusie nog kon worden geregeld tijdens de legislatuur van de regering Eyskens III. Onenigheid tussen de regeringspartners over de toepassingsmodaliteiten van de Eenheidswet en over de kieswethervorming en de zetelaanpassing leidde op 26 maart 1961 tot vervroegde parlementsverkiezingen.

3.2. Op weg naar het Wetsontwerp Spinoy-Servais

Op 25 april 1961 kwam een CVP-BSP-regering tot stand onder leiding van Theo Lefèvre en Paul-Henri Spaak. De regeringsverklaring van 2 mei 1961 kondigde een sociaal-economisch beleid aan, dat onder meer de ziekte- en invaliditeitsverzekering wilde hervormen en een verhoging van de pensioenen en werkloosheidsvergoedingen nastreefde. Zoals Eyskens dat in het verleden had gedaan, refereerde ook Lefèvre naar de NAR en de CRB. Hoewel niet nadrukkelijk over een samensmelting werd gesproken, nam de regering zich toch voor de adviesraden om te vormen

"om een nauwere en meer doelmatige samenwerking tussen het Parlement en de Regering, eensdeels, en de vertegenwoordigers der ondernemingshoofden en der arbeiders, anderdeels, te bereiken".⁵⁹

Dat was nodig, want op economisch vlak werd vernieuwing en vooruitgang aangekondigd.

⁵⁶ PH., Kamer, 27.09.1960.

⁵⁷ AVBO, Directiecomité, 13.09.1960; AMSAB, ABVV-Bureau, 11.10.1960.

⁵⁸ AVBO, Directiecomité, 13.12.1960; AMSAB, ABVV-Bureau, 13.12.1960.

⁵⁹ PH, Kamer, 02.05.1961.

Het enthousiasme na de regeringsverklaring was bij het VBN en het ACV alvast niet erg groot. Zij hadden sinds 1958 met de regelmaat van de klok het probleem aangekaart. Ondanks de goede voornemens was er van een reorganisatie van de werking van de CRB en de NAR, laat staan van hun samensmelting, niets in huis gekomen. Het ABVV doorbrak ditmaal zijn immobilisme. In samenspraak met minister van Economische Zaken Antoon Spinoy werd een studiec commissie opgericht.⁶⁰ Maar veel verder dan een uiteenzetting van onder meer Henri Janne en Albert De Smaele kwam men niet. De belangstelling van het ABVV-secretariaat was zo gering dat de werkzaamheden van de commissie al snel werden stopgezet.

De CRB en de NAR namen in juni 1961 hun samensmelting zelf ter harte. De confrontatie mondde niet uit in een advies omdat de top van de vakbonden en het patronaat daartegen al langer hun veto hadden gesteld.⁶¹ Uit de gedachtewisseling tussen de adviesraden volgde de nuchtere conclusie dat "le moment n'est pas venu pour préconiser avec toutes les chances de succès la mise sur pied d'un tel organisme".⁶² De steun van zowel de regering, als het parlement en de beroepsorganisaties bleek nog steeds onvoldoende. Ook de institutionele aard van de NAR werd als een obstakel voor de fusie ervaren.⁶³ Toch mocht niet te lang worden getalmd:

"il faudra profiter de l'occasion que présente la création du marché commun pour opérer une telle fusion et il faut aussi éviter de laisser se cristalliser certaines traditions allant à l'encontre de l'objectif à atteindre".

Beide raden hadden intussen de nodige conclusies getrokken uit het institutionele dubbelgebruik en besloten zoveel mogelijk een beroep te doen op gemengde commissies. De synergie tussen de NAR en de CRB was al ingezet aan het einde van de jaren 1950, toen werd samengewerkt over de impact van de Europese Markt. Van bij aanvang van de jaren 1960 woonde de secretaris van de CRB de plenaire vergaderingen van de NAR bij, en omgekeerd. In 1961 werd het opstellen van een advies over het vijfjarenprogramma toevertrouwd aan een gemengde commissie waarvan de werkzaam-

⁶⁰. AMSAB, ABVV-Bureau, 23.05.1961; voor een korte evaluatie zie AMSAB, ABVV-Bureau, 28.05.1963.

⁶¹. AMSAB, ABVV-Bureau, 28.05.1963.

⁶². ACRB, Conditions et modalités de la fusion. Résumé de confrontations entre conseils consultatifs, juni 1960.

⁶³. Het actiedomein van de NAR beperkte zich hoofdzakelijk tot sociaal-juridische problemen. Vraagstukken uit de algemene sociale politiek, zoals de lonen, de sociale zekerheid en de tewerkstellingspolitiek werden meestal elders behandeld.

heden beurtelings werden voorgezeten door de voorzitters van de NAR en de CRB. Samenwerking tussen beide raden drong zich steeds meer op naarmate de economische politiek op punt werd gesteld.

Het was vooral met de komst van de socialist Antoon Spinoy op Economische Zaken, en zijn kabinetschef Henri Simonet, tevoren beheerder van het BEP, dat de economische vernieuwing belangrijke impulsen kreeg. Onder hem werd het institutionele kader voor het voeren van een actieve overheids-politiek verder uitgebouwd (Gaus, 1989, 1018-1020). Naast een versterking van de praktische werking van het BEP en de oprichting van een Kolendirectorium, werd met het oog op het ondersteunen van privé-initiatieven in augustus 1962 een Nationale Investeringsmaatschappij opgericht. Spinoy voerde tevens de techniek in van de 'economische budgetten' die een jaarlijkse actualisering van de doeleinden van de planning inhield. Een eerste expansieplan kon in december 1961 worden ingediend. Om een doeltreffend prijsbeleid te voeren en om de onmacht van de minister van Economische Zaken in dit verband te verhelpen, diende hij samen met Albert De Clerck, CVP-minister van Middenstand, in juli 1964 een wetsontwerp over de prijzen en bepaalde handelspraktijken in.

Zowel voor het expansieplan, als voor het economische budget en de prijzen-politiek deed Spinoy consequent een beroep op de CRB. Die praktijk bleek echter niet vrij van onvolkomenheden (CRISP, 1963, 6). Bovendien geraakte het NCEE niet uit de startblokken. De winterstakingen tegen de Eenheidswet en het aantreden van de regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) hadden het NCEE belet een rol te spelen waardoor traditie kon worden gevestigd. Een breed debat en beslissingen aan de top waren nochtans noodzakelijk, niet alleen om de economische programmatie op punt te stellen maar ook omdat de regering zinnens was een inkomenspolitiek te voeren (cf. CRISP, 1964a; 1968). Die politiek hield in dat alle sociale voordelen op alle niveaus werden veralgemeend, in functie van een economisch plan, waarin vooraf de ruimte werd berekend voor nieuwe sociale voordelen voor de verschillende inkomenscategorieën.

3.3. Een personenkwestie

De vervanging van de CRB en de NAR door een SER stelde, zo klaagde het VBN, "un problème d'homme qui n'a pu être résolu".⁶⁴ Dat had de werkgeversorganisatie al ondervonden in februari 1961. Een gelijkaardige situatie had zich voorgedaan in april 1961 toen NAR-voorzitter Henri Janne door de BSP tot senator werd gecoöpteerd.⁶⁵ Ditmaal zorgde het voorzitterschap van de CRB voor de nodige commotie. Toen in juni 1962 het mandaat van Albert De Smaele moest worden hernieuwd, legde minister van Economische Zaken Spinoy eigenmachtig de verlenging van zijn mandaat via een ontwerp van KB voor aan de CRB. De minister had wettelijk het recht om die procedure te volgen maar het was zeer ongebruikelijk. Sinds zijn oprichting had de CRB steeds zelf de kandidaturen voor het voorzitterschap voorgedragen. Voor de goede werking van de Raad en het prestige van het voorzittermandaat geschiedde de benoeming altijd na een voorafgaande raadpleging van de in de CRB vertegenwoordigde organisaties. Om diezelfde reden was het van belang dat er over de kandidatuur éénparigheid bestond. Lag daar misschien een oorzaak van het eigenzinnige handelen van de minister? Het ACV en het VBN waren immers niet erg opgezet met het voorzitterschap van De Smaele. Tijdens informeel topperleg in maart 1962 hadden beide organisaties bovendien hun bezwaren kenbaar gemaakt tegen de hernieuwing van diens kandidatuur.⁶⁶ Voor Major was dat voldoende om De Smaele niet langer te steunen.⁶⁷ Maar het ABVV-Bureau volgde hem niet. Het was niet aan het ABVV om een exclusieve uit te spreken. Toch circuleerden namen van mogelijke opvolgers. Jef Rens was nogmaals in de running. Maar Spinoy weigerde zijn kandidatuur omwille van laattijdige indiening. "Ce retard était cependant plausible", argumenteerde het ACV.⁶⁸ Als adjunct-directeur-generaal van het IAB moest Rens immers over de nodige tijd beschikken om zijn persoonlijke zaken in orde te brengen. Wilde Spinoy misschien voorkomen dat De Smaele werd uitgerangeerd binnen de CRB zodat hij nadien het voorzitterschap van de SER kon waarnemen? De tussenkomst van algemeen secretaris van het ACV Louis Dereau op het CRB-bureau is in dat opzicht interessant. Hij betreurde dat door de houding van Spinoy

⁶⁴ AVBO, Directiecomité, 19.06.1962.

⁶⁵ AMSAB, ABVV-Bureau, 25.04.1961.

⁶⁶ AMSAB, ABVV-Bureau, 13.03 en 20.03.1962.

⁶⁷ AMSAB, ABVV-Bureau, 2.05 en 8.05.1962.

⁶⁸ KADOC, ACV-Bureau, 19.06.1962.

"tussen de sociale partners ongerustheid is ontstaan met het oog op de aanwijzing van de voorzitter van een eventuele Sociaal-Economische Raad".⁶⁹

"Aan dit gevoelen", zo verduidelijkte hij,

"ligt het feit ten grondslag dat de Minister, in zijn aan de Voorzitter zelf gerichte brief, beklemtoont dat de hernieuwing van het mandaat op een termijn van zes jaar betrekking heeft".

Het CRB-bureau besloot een advies aan Spinoy te richten waarin het de minister adviseerde dat de benoeming van de voorzitter van de toekomstige SER alleszins op voorstel van die Raad zou geschieden. Het mandaat van De Smaele werd vervolgens hernieuwd, doch zonder eensgezindheid.⁷⁰

3.4. Hervormingen op papier

Of Spinoy inderdaad plannen koesterde voor De Smaele is niet duidelijk. Feit is wel dat op het Ministerie van Economische Zaken in de periode van de hernieuwing van het voorzitterschap van de CRB studies aan de gang waren over de samensmelting van beide raden.⁷¹ Spinoy dacht alvast tegen september 1962 een wetsontwerp klaar te hebben.⁷² Toch duurde het nog tot het voorjaar van 1963 vooraleer de fusie in een stroomversnelling terechtkwam.⁷³ Na veel vijven en zessen redigeerde het kabinet van Economische Zaken en Energie een voorontwerp van wet. Dit eigengereide optreden van Economische Zaken was niet naar de zin van het kabinet van Sociale Voorzorg.⁷⁴ Adjunct-kabinetschef Emiel De Nauw beklagde zich erover dat noch de minister van Arbeid en Tewerkstelling, noch die van Sociale Voorzorg aan de werkzaamheden hadden deelgenomen. Bovendien had het kabinet van Economische Zaken enkel en alleen aan de CRB advies gevraagd voor de redactie van het ontwerp. Met de voorzitter van de NAR en zijn secretariaat bleek niet het minste contact te zijn geweest. "Dit alles", zo schreef De Nauw aan de socialistische minister van Sociale Voorzorg Edmond Leburton,

⁶⁹. ACRB, Dagelijks Bureau, 27.06.1962.

⁷⁰. ACRB, Plenaire Vergadering, 27.06.1962.

⁷¹. ACRB, Dagelijks Bureau, 20.06.1962.

⁷². AMSAB, ABVV-Bureau, 10.04.1962. Ook minister van Arbeid en Tewerkstelling Servais consulteerde het ACV over het voorzitterschap, de structuur en de bevoegdheid van de SER (KADOC, ACV-Bureau, 11.09.1962).

⁷³. KADOC, ACV-Bureau, 19.02.1963.

⁷⁴. ANAR, Nota van adjunct-kabinetschef Emiel De Nauw aan minister van Sociale Voorzorg Leburton, 14.03.1963.

"rechtvaardigt de vrees dat in geval van fusie de economische zaken de eerste plaats zullen nemen voor de sociale problemen en dat automatisch de oude NAR zal onderworpen worden aan de CRB".

Daarenboven was de interventie van de minister van Sociale Voorzorg, in tegenstelling tot die van de minister van Arbeid en Tewerkstelling, systematisch uit het ontwerp geweerd. Om aan de verzuchtingen van het kabinet van Sociale Voorzorg tegemoet te komen, werd het voorontwerp aangepast.⁷⁵

Het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie (MCESC) keurde het voorontwerp van wet goed op zijn zitting van 7 mei 1963, na op de valreep nog de morfologie ervan te hebben gewijzigd. In het voorontwerp dat aan de regering was voorgelegd, figureerde naast het gedeelte dat was gewijd aan de oprichting van een SER ook een afzonderlijk hoofdstuk dat de oprichting van een Raad van de Economische Gewesten als onderwerp had.⁷⁶ Vanuit christen-democratische hoek was daartegen verzet gerezen. Beslist werd het gedeelte over de Raad van de Economische Gewesten los te koppelen van de SER en bij het wetsontwerp Spinoy, dat was gewijd aan de regionale ontwikkeling, te voegen. Het voorontwerp bevatte enkel nog een verwijzing naar een gewestelijke afdeling.

De motivatie van het voorontwerp klonk niet onbekend in de oren. De auteurs beklemtoonden dat het nagestreefde doel drieledig was: een noodzakelijke verbinding tussen economische en sociale aspecten tot stand brengen; de consultatieve functie herwaarderen en rationaliseren. Zonder het belang van herwaardering en rationalisering te willen minimaliseren, zag de regering de SER toch vooral als een instrument om een inkomenspolitiek te kunnen voeren. Dat bleek niet alleen uit de memorie van toelichting, maar ook uit de voordracht van Henri Simonet toen hij het voorontwerp aan het ABVV voorstelde. De organische binding tussen het sociale en het economische was een premisse. Beide aspecten waren in de geplande economie die de regering voorstond onlosmakelijk met elkaar verbonden,

"puisque la programmation économique est inséparable d'une politique des revenus et que dès lors cette politique des revenus qui concerne en fait l'aspect principale-

⁷⁵. ANAR, Brief van adjunct-kabinetschef Emiel De Nauw aan minister van Sociale Voorzorg Leburton, s.d.

⁷⁶. Zie hiervoor de uiteenzetting van Henri Simonet tijdens een werkgroepvergadering van het ABVV (AMSAB, ABVV-NAR, Werkgroep. Fusie CRB en NAR, 10.05.1963).

ment social de la programmation économique ne peut être dissociée ni de la politique des investissements, ni de la politique d'expansion économique".⁷⁷

De studie van alle elementen (technische, economische, financiële en sociale) moest dus worden gebundeld. Vooral daarvoor voorzag de regering de oprichting van een SER.

Het voorontwerp voorzag de samensmelting van de CRB, de NAR én het NCEE. Het unitaire organisme dat daaruit moest voortspuiten, zou vier opdrachten meekrijgen. Behalve een adviserende taak kreeg de raad een bemiddelende, een semi-regelende en een quasi-contractuele opdracht. De raadpleging was, behalve onder bepaalde omstandigheden, voor alle belangrijke sociale en economische problemen verplicht. Daarnaast kon de SER tussenkomen als bemiddelaar in collectieve arbeidsgeschillen en kon hij adviseren over bevoegdheidsconflicten tussen de nationale paritaire commissies. Verder bezat de raad de belangrijke bevoegdheid om, in de sociale afdeling, interprofessionele akkoorden te sluiten die bij KB konden worden bekrachtigd.

Dit takenpakket werd toevertrouwd aan de Algemene Vergadering, een Bureau en verschillende gespecialiseerde secties. Het ontwerp voorzag een bijzonder statuut voor het Bureau. Naast een permanent uitvoerend orgaan, kon het zich omvormen tot een Comité voor Economische en Sociale Ontwikkeling waarin de top van de vakbonden en het patronaat samenkwam met ministers. Dit adviescomité verving het NCEE. Naast vertegenwoordigers van de sociaal-economische organisaties zetelden ook deskundigen in de SER. Die werden door de regering benoemd, en niet door de organisaties gecoöpteerd, zoals dat in de CRB het geval was. Om de sociale partners niet voor het hoofd te stoten, bleef de sociale afdeling strikt paritair samengesteld.

3.5. De kaarten op tafel

Binnen het VBN werd het voorontwerp na een eerste lezing als goed bestempeld, tenminste "dès l'instant où l'on accepte le principe d'une fusion entre l'économique et le social dans une même institution".⁷⁸ Van dat principe was

⁷⁷. Zie hiervoor de uiteenzetting van Henri Simonet tijdens een werkgroepvergadering van het ABVV (AMSAB, ABVV-NAR, Werkgroep. Fusie CRB en NAR, 10.05.1963).

⁷⁸. AVBO, Raad van Beheer. Bijlagen, Nota van Albert Verschuieren aan Roger De Staercke, 22.05.1963.

het kader van het VBN al langer overtuigd. Het patronaat had er overigens alle belang bij om de oprichting van een SER te steunen en actief aan zijn werkzaamheden deel te nemen. Omdat hij gezaghebbender zou zijn dan de bestaande raden, verdiende de SER, zo argumenteerde sociaal directeur Albert Verschueren,

"une voix plus forte dans la vie publique, lorsque celle-ci est orientée vers les problèmes économiques et sociaux, et compense ainsi sa faiblesse sur le plan strictement politique".

Per slot van rekening bevatte het ontwerp ook geen revolutionaire bepalingen.

Zoals kon worden verwacht ging het patronaat zonder veel problemen akkoord. Weliswaar riepen een aantal concrete punten reserves op, maar die moesten tijdens de bespreking van het voorontwerp worden uitgeklaard. Behalve in een interne werkgroep zag het VBN de bespreking graag gebeuren tijdens strikt paritair overleg. Met het oog op het herstel van het contact met de syndicale leiders, was het voorontwerp daartoe het geschikte terrein omdat het, zo meende het VBN, geen grote risico's voor tegenkanting bevatte. Maar dat was buiten de waard gerekend.

Van de kant van het ACV kwamen weinig moeilijkheden. De christelijke vakbond had al tijdens zijn congres van oktober 1962 een resolutie aangenomen waarin de fusie als structuurhervorming noodzakelijk was bevonden, onder meer om een daadwerkelijk medebeheer mogelijk te maken.⁷⁹ De ruimere bevoegdheid, de verplichte raadpleging en de grotere 'standing' van de toekomstige SER kon alleen maar worden toegejuicht.⁸⁰ Het ACV hoopte ook dat de belangrijke 'tussenzone' van het sociaal-economische niet meer zou worden verwaarloosd. Het gevaar dat de NAR zich uitsluitend op het sociaal-juridische en de CRB op het louter economische gingen toeleggen, was niet denkbeeldig. Die vaststelling was ook niet nieuw. Maar het ACV wees erop dat in het begin van de jaren 1960 de sociaal-economische tussenzone naar aanleiding van de economische programmatie, het nationale budget, de conjunctuurpolitiek en de Europese integratie bijzonder scherp naar voren was gekomen. Herhalingen, misverstanden en lacunes, nevenverschijnselen van de dubbelstructuur, konden in de toekomst maar beter worden vermeden. Als efficiënt beleidsinstrument was een SER voor het ACV meer dan welkom.

⁷⁹. *ACV. XXIIIe Congres. Brussel, 19-21 oktober 1962. Ontwerpbesluiten*, 12.

⁸⁰. *Zie ACV-activiteitsverslagen, 1962-1964*, 318-320.

De christelijke vakbond sprak tenslotte lovende woorden over de 'personele unie' tussen de SER en het NCEE. Dat kon het NCEE, dat slechts zeer moeilijk zijn weg had kunnen vinden, alleen maar ten goede komen.

De houding van het ABVV was een andere zaak. Binnen het ABVV verliep de gedachtewisseling over het wetsontwerp allesbehalve coherent. Omdat het ABVV onder de leiding van Louis Major de voorgaande jaren de boot steeds had afgehouden, kwam het onvoorbereid aan de start van de besprekingen. Ging het ABVV ervan uit dat de problematiek niet in het stadium van wetsontwerp zou geraken? Major had zich, sedert de problematiek einde jaren 1950 op de voorgrond was getreden, steeds een rabiaat tegenstander van de fusie getoond.⁸¹ De BSP had bovendien begin 1961 aan Major laten verstaan dat de partij het standpunt van het ABVV wilde volgen, "daar zij op dat vlak geen oppositie van het ABVV wilde".⁸² Maar Spinoy was toen nog geen minister van Economische Zaken.

Het beginsel van de fusie leverde in het ABVV heftige discussies op. In het bureau tekenden zich duidelijk twee tendensen af.⁸³ Louis Major was tegenstander van de fusie. Gezien zijn houding in het verleden was dat niet vreemd. Major bleef ervoor beducht dat de sociale eisen ondergeschikt werden gemaakt aan economische criteria. Hij vreesde ook dat overleg voortaan in een vooraf bepaald keurslijf zou worden opgesloten. "Het aanvaarden van de beginselen welke ten grondslag van het ontwerp liggen", zo waarschuwde hij,

"heeft voor onmiddellijk gevolg dat wij met de patroons afzonderlijk geen overeenkomsten meer kunnen afsluiten". "Nuchter gezien, is de gehele zaak slechts een soort inleiding voor zijn [Spinoy's] politiek inzake het nationale inkomen".

Het ABVV was een echte inkomenspolitiek naar Nederlands model niet genegen (CRISP, 1964*b*, 6). Nathalis De Bock, niet toevallig onderhandelaar in de NAR, steunde Majors bezwaren. De Bock was ervan overtuigd dat "elke sociale eis, hoe miniem ook, door de economische sectie van de Raad op een apothekerschaal zou worden afgewogen". Aan deze argumenten werd nog toegevoegd dat de socialistische vakbeweging bezig was zich te integreren in het kapitalistische systeem.

⁸¹. AMSAB, ABVV-Bureau, 22.03.1960.

⁸². AMSAB, ABVV-Bureau, 21.02.1960.

⁸³. Zie hiervoor AMSAB, ABVV-Bureau, 28.05.1963 en 4.06.1963.

Dore Smets, vertegenwoordiger van de Algemene Centrale en ondervoorzitter van de CRB, was het daarmee niet eens. Volgens hem bracht het vakbondswerk onvermijdelijk de integratie in het kapitalistische systeem met zich mee. "Wij moeten het onder stoelen noch banken steken dat wij reformisten en opportunisten zijn". Maar, zo voegde hij eraan toe, "wij verbeteren met aldus te handelen". Smets was binnen het bureau de voornaamste pleitbezorger van de fusie. Hij vond de vrees dat sociale eisen werden gekoppeld aan economische criteria misplaatst. De sociale verworvenheden werden in de praktijk immers al bepaald door wat economisch haalbaar was. Beide factoren moesten hand in hand gaan. Daarom konden volgens Smets de sociale en economische sectoren niet langer worden opgesloten in hun eigen domein. "Alles evolueert, en nieuwe vormen zijn steeds noodzakelijk", zo vond Smets. Het bureau volgde zijn argumenten. Het beginsel van de fusie werd meerderheid tegen minderheid goedgekeurd.

Het voorontwerp werd eind mei 1963 voorgelegd aan het NCEE. Een paritaire werkgroep besteedde vervolgens vier vergaderingen aan het voorontwerp. Het geamendeerde voorontwerp werd uiteindelijk op de vergadering van het NCEE van 17 juli 1963 besproken.⁸⁴ De voorgestelde amendementen viseerden diverse aspecten van de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze. Vooral de bemiddelende rol van de raad, het sluiten van interprofessionele akkoorden en de aanwezigheid van deskundigen en andere organisaties dan de sociale partners, zorgden voor de nodige discussie tussen de vakbonden en het patronaat. Over de verzoeningsopdracht kon een vergelijk worden gevonden. Die taak diende hoofdzakelijk beperkt tot een gedachtewisseling over collectieve geschillen. Over het sluiten van interprofessionele akkoorden geraakte men het niet eens. Het patronaat wenste die mogelijkheid te beperken tot akkoorden op sociaal gebied, terwijl de vakbonden ook aan economische overeenkomsten bindende kracht wilden verlenen. Ook de wijze waarop de vertegenwoordiging van wetenschappers moest gebeuren bleef onbeslist. Dat hing nauw samen met het behoud van de paritaire structuur. In die zin waarschuwden de sociale partners de regering tegen de aanwezigheid van andere organisaties in de verschillende afdelingen van de SER, vooral in die van het Verbruik. De vakbonden meenden dat zij meer en beter de verbruikers vertegenwoordigden dan de gezinsbonden. Het was vervolgens aan de regering om de geamendeerde tekst om te zetten in een wetsontwerp.

⁸⁴ KADOC, ACV-Cool. NCEE, 17.07.1963.

3.6. De SER in voorarrest

Op 29 november 1963 legden de Spinoy en Léon Servais, de christen-democratische minister van Arbeid en Tewerkstelling, het wetsontwerp houdende oprichting van een SER neer in de Kamer. In grote lijnen stemde de inhoud overeen met wat was overeengekomen in het NCEE (cf. CRISP, 1964a, 7-22). Opmerkelijk was het regeringsinitiatief om het hoofdstuk over een 'Raad voor Economische Gewesten' opnieuw aan de tekst toe te voegen. De kamercommissies van Economische Zaken en van Arbeid en Tewerkstelling bogen zich over het wetsontwerp in de loop van januari 1964. Al snel moesten de werkzaamheden worden gestaakt. Vanuit verschillende hoeken was verzet gerezen.⁸⁵ Enkele ACW-parlementairen wezen op het gevaar dat het nieuwe organisme de parlementaire prerogatieven zou kunnen ondergraven. De vrees voor corporatistische tendensen tussen vakbonden en patronaat zoals die ook in de onmiddellijke naoorlogse periode was geformuleerd, had blijkbaar niet aan kracht ingeboet. De Bond van Kroostrijke Gezinnen stak zijn onvrede met de paritaire samenstelling niet onder stoelen of banken en eiste volledige deelname. Tenslotte veranderde ook het ABVV van koers en blies de fusie af.

Het ACV, dat de fusie principieel bleef verdedigen, vond "deze plotse koerswijziging en uiteindelijk conservatieve houding van het ABVV" onbegrijpelijk.⁸⁶ Had het ABVV in juli 1963 niet zijn akkoord betuigd in het NCEE? Major zag echter geen tegenstrijdigheid in die koerswijziging. "Voordien hebben wij ons slechts uitgesproken over het principe", zo argumenteerde hij, "vandaag onderzoeken wij een welbepaalde tekst".⁸⁷ Die tekst gaf geen voldoening. De kern van zijn betoog was niet veranderd. Het inlassen in het wetsontwerp van de organisatie van de streekontwikkeling had het wantrouwen nog vergroot. Ook ditmaal stonden pro's en contra's tegenover elkaar in het ABVV-Bureau. Maar in tegenstelling tot de vorige stemming werd het wetsontwerp meerderheid tegen minderheid weggestemd.

⁸⁵ De notulen van deze commissies werden niet teruggevonden. Voor het verzet dat binnen de commissie tegen het wetsontwerp rees, hebben we beroep gedaan op de verslagen van het KADOC, ACV-Bureau, 11.02.1964; AMSAB, ABVV-Bureau, 4.02.1964.

⁸⁶ *ACV-activiteitsverslagen, 1962-1964*, 321.

⁸⁷ AMSAB, ABVV-Bureau, 11.02.1964.

Major vond het vervolgens nodig het wetsontwerp in die mate te amenderen dat van de fundamentele doelstellingen maar weinig meer overbleef.⁸⁸ De oprichting van een SER bleef behouden maar tezelfdertijd werd niet geraakt aan de CRB en de NAR. In zijn ogen was hun werking best bevredigend. Weliswaar kon de huidige wetgeving worden verbeterd, bijvoorbeeld door de institutionalisering van de gemeenschappelijke vergaderingen, maar dat rechtvaardigde hun afschaffing niet. Zij moesten bevoegd blijven over specifieke economische en sociale vraagstukken. Voor algemene sociaal-economische problemen kon de SER dan adviserend optreden, niet alleen naar de regering en het parlement, maar ook naar de NAR en de CRB. Verder verlangde hij ook het bestaan van het NCEE. Majors obstructie leek zijn doel niet te hebben gemist. Het wetsontwerp werd in alle stilte van de agenda afgevoerd.

4. DE FUSIEGEDACHTE IN EEN NIEUW JASJE (1965-1983)

De pleitbezorgers van een samensmelting lieten de hoop echter niet varen. Nog steeds was de middenstand vragende partij voor een uitgebreidere vertegenwoordiging in de adviesraden. Ook het ACW en het VBN pleitten in hun memoranda aan de regering opnieuw voor de oprichting van een SER.⁸⁹ Tijdens de regeringsonderhandelingen in 1965 vroeg de CVP vervolgens een SER met reglementaire bevoegdheden en een vertegenwoordiging van de middenstand en kaders in de economische sectie (Spitaels, 1966, 186-188). Het idee vond zijn weg naar het regeerakkoord van de rooms-rode regering Harmel (1965-1966), die echter na zeven maanden viel over de hervorming van de ziekteverzekering. Het regeerakkoord van het daaropvolgende rooms-blauwe kabinet Vanden Boeynants (1966-1968) maakte opnieuw gewag van een fusie. Tijdens de onderhandelingen was ook de PVV te vinden geweest voor een SER. De partij had geëist dat de regering een strak besparingsbeleid zou voeren en het staatsgezag op alle domeinen ging herstellen.⁹⁰ Vooral de

⁸⁸. KADOC, CVP-Cepess, 10.5, Subcommissie bedrijfsorganisatie. Wetsontwerp houdende de oprichting van een Sociaal-Economische Raad. Door Major voorgestelde amendementen, 23.03.1963.

⁸⁹. HRM, *Jaarverslag 1965*, 51-53; KADOC, ACW, 406.10.2, Samenvatting ACW-memorandum aan de regering, 1965; AVBO, Directiecomité. Bijlagen, Memorandum aan de regering, 1965.

⁹⁰. Liberaal Archief, Verslagboeken Liberale Partij, doos 19, Nota voor politiek comité, 13.03.1966; doos 20, Nota voor het uitvoerend bureau, 14.09.1967.

betrekkingen tussen de belangengroepen en de overheid waren aan herziening toe. In die optiek stelden de liberalen voor om de NAR en de CRB te vervangen door een SER, waarin eveneens de middenstand en de kaders zetelden. Alle bestaande raadgevende comités, fondsen en bureaus moesten in dit orgaan worden geïntegreerd. De nieuwe raad zou een aantal commissies tellen, waarin particuliere belangengroepen waren vertegenwoordigd, en die zich toelegden op de studie van specifieke problemen. Voorts moesten alle adviezen in de Kamer worden bekend gemaakt. Op die manier zou de raad zich kunnen opwerpen als medewerker van het parlement en de beslissingsmacht opnieuw in handen komen van de wetgevende macht.

Om het geplande herstelbeleid te kunnen uitvoeren, kreeg de regering uitgebreide volmachten van het parlement. In het kader van deze volmachten werd in 1967 een ontwerp van KB opgesteld ter samensmelting van beide raden maar dit werd onder druk van de vakbonden ingetrokken.⁹¹ Vervolgens werkten Léon Servais, opnieuw minister van Arbeid en Tewerkstelling, en de liberaal Jacques Van Offelen, minister van Economische Zaken, een wetsontwerp uit dat aan de sociale partners werd voorgelegd. Dit ontwerp veroorzaakte veel minder deining dan de eerste fusiepoging. De standpunten bleven immers ongewijzigd. Opnieuw strandde het ontwerp op verzet van het ABVV.⁹²

4.1. Op gescheiden wegen

Het idee van een samengesmolten raad boette in de loop van de jaren 1960 aan geloofwaardigheid in. Het werd duidelijk hoezeer de CRB en de NAR uit elkaar groeiden. Daarbij was het tot een taakverdeling gekomen tussen het topperleg en de adviesfunctie. De onderhandelingen vonden vooral plaats in het NCEE of, minder formeel, naar aanleiding van een nieuw interprofessioneel akkoord. Dit overleg, dat in handen was van een kleine groep van patronale en syndicale toponderhandelaars, had een eigen dynamiek en was gevoed door actueel brandende problemen die, in functie van steeds verschillende bekommernissen, in een aangepaste ontmoetingsplaats moesten worden onderzocht. Het was bijgevolg moeilijk in te kapselen in een strakke institutionele structuur. Dat was al in de jaren 1950 duidelijk geworden. In de

⁹¹. AMSAB, ABVV-Bureau, 17.10.1967.

⁹². AMSAB, ABVV-Bureau, 14.11.1967, KADOC, ACV-Bureau, 24.10.1967 en AVBO, Raad van Beheer, 25.10.1967.

loop van de jaren 1960 verschoof de functie van de adviesorganen steeds meer naar de studie van technische aspecten van vraagstukken die tijdens het topoverleg aan bod kwamen. De NAR en de CRB kregen zo een specifieke en aanvullende rol toebedeeld.

De CRB groeide uit tot een observatorium, waar de ontwikkeling van de economische conjunctuur op de voet werd gevolgd, en die zowel naar aanleiding van conjuncturele als van structurele problemen de regering van advies diende over het actuele en het op halflange termijn te programmeren beleid. Clément De Bièvre, economisch directeur van het VBN, had er in 1959 nog voor gewaarschuwd dat men moest "vermijden dat de Raad afglijdt naar een overleg van technici en experts".⁹³ De economische complexiteit en techniciteit van zijn beleidsvoorbereidende taak en de volledigheid waarmee deze werd uitgevoerd, beslisten daar anders over. De NAR groeide uit tot een orgaan waarin technische experts aan de sociale wetgeving sleutelden en de interprofessionele akkoorden in juridische termen vertaalden. De raad kreeg zo in hoofdzaak een beleidsafwerkende taak. Voorts moest de NAR zich uitspreken over de toepassingsmodaliteiten op bepaalde sociale wetten, zoals die op de arbeidsduur (1964) of het arbeidscontract (1969). Vanwege deze wettelijke verplichtingen, maar ook dankzij het zeer specifieke en welomschreven karakter van de meeste adviesvragen, lag het aantal rapporten en adviezen van de NAR bijna dubbel zo hoog als dat van de CRB.

Beide raden zetten hun samenwerking in de jaren 1960 niettemin onverminderd voort. De halfjaarlijkse adviezen over het verloop van de conjunctuur en over het te voeren conjunctuurbeleid, werden door een gemengde commissie voorbereid en het ontwerpadvies werd gelijktijdig aan de goedkeuring van beide raden onderworpen. Hetzelfde gebeurde om een adviesvraag van de minister van Economische Zaken, over het voeren van een inkomensbeleid, te kunnen beantwoorden. In het raam daarvan vond, onder gedeeld voorzitterschap, in april 1967 een eerste gemeenschappelijke plenaire vergadering plaats. De vraagstukken die in de gemengde commissies aan bod kwamen, hadden ontegensprekelijk een economische en sociale inslag, maar hun macro-economisch karakter leidde ertoe dat de CRB bijna automatisch het voortouw nam. Meer dan eens voelden de leden van de NAR zich gedwongen de CRB te volgen. ACV-boegbeeld Louis Dereau drukte in 1964 zelfs de vrees uit dat de raad op die manier onder voogdij van de CRB kwam. Bovendien ervoeren verschillende raadsleden de besprekingen in de gemengde

⁹³. ACRB, Dagelijks Bureau, 02.12.1959.

commissies als "toch wel zeer economisch" en moesten ze toegeven dat ze de taal er niet altijd verstonden.⁹⁴ Ze gaven de voorkeur aan voorafgaand en afzonderlijk overleg over de sociale aspecten van de adviesaanvraag, vooraleer de discussies in de gemengde commissie aan te vatten.⁹⁵

Het onbehagen in de schoot van de NAR brengt een dieperliggend mentaliteitsverschil aan de orde. De sociale partners bespraken in zijn midden hoofdzakelijk concrete en praktische vraagstukken, die in regel leidden tot een duidelijk en unaniem besluit. Om tot eensgezindheid te komen legden de onderhandelaars een aanzienlijke dosis pragmatisme aan de dag. De CRB daarentegen bewoog zich veeleer op het terrein van meer algemene problemen met economische en financiële implicaties die minder konden worden gevat in eenvoudige formuleringen, zodat allerlei nuanceringen in de stellingen van de leden tot uiting kwamen. Ideologische verschillen kwamen veel meer naar voren (De Broeck, 1989, 14). In die omstandigheden was het moeilijker om te komen tot een unaniem advies. De sociale partners waren zich zeer goed bewust van deze verschillen, zoals blijkt uit de diverse epitheta waarmee zij de activiteiten van beide raden omschreven. De besprekingen in de NAR waren "pragmatisch", "praktisch" en "concreet", die van de CRB "academisch", "vaag" en "algemeen".⁹⁶

De CAO-wet (1968) zette de uiteenlopende functies van beide raden nog extra in de verf. De wetgever verleende de sociale partners de mogelijkheid om in de NAR CAO's af te sluiten, waarvan de werkingssfeer zich uitstreckte tot alle bedrijfstakken. Die bevoegdheid was uniek in West-Europa. Ook in de buurlanden bestonden centrale akkoorden, maar die hadden geen juridische waarde (*Ibid.*, 56-57). De CAO's in de NAR konden daarentegen algemeen bindend verklaard worden, hadden dan kracht van wet en konden bijgevolg gesanctioneerd worden bij niet-naleving. Voordien konden de sociale partners in de NAR al nationale conventies afsluiten, die weliswaar geen juridische, maar toch een zeer grote morele waarde hadden.⁹⁷ Sinds zijn oprichting was er met frisse regelmaat sprake geweest deze akkoorden juridisch

⁹⁴. ANAR, Plenaire Vergadering, 03.12.1964; Dagelijks Bureau, 09.01.1964; Plenaire Vergadering, 12.04.1967 en Dagelijks Bureau, 05.02.1969. Ook Jef Keuleers (ACV), De Bock (ABVV) en Jacques De Bruyn (VBNIO) hadden zich in die zin uitgelaten.

⁹⁵. ANAR, Dagelijks Bureau, 09.01.1964 en 30.12.1964.

⁹⁶. ANAR, *Redevoeringen uitgesproken tijdens de academische zitting georganiseerd in het gebouw ter ere van de heer voorzitter Rosenberg*, Brussel, 1962, 17. Zie ook: KADOC, ACV-Bureau, 24.07.1970.

⁹⁷. Tussen 1953 en 1969 werden zes nationale akkoorden in de NAR gesloten.

afdwingbaar te maken.⁹⁸ Ontstaan uit een feitelijke toestand, gaf de wet niet-temin een sterke impuls aan de werkzaamheden van de NAR.⁹⁹

Naarmate de NAR en de CRB hun niche verwierven in het sociaal-economische bestel, groeide het personeelskader stelselmatig aan. Al in 1958 had minister van Arbeid Troclet in de Senaat zijn beklag gedaan over het omvangrijke secretariaat van de NAR.¹⁰⁰ In de loop van de jaren 1960 nam het personeelsbestand van beide raden steeds toe. In 1970 stelden de CRB en de NAR respectievelijk 48 en 32 ambtenaren tewerk.¹⁰¹ Beide raden waren niet onderworpen aan de voogdijmacht van de regering, zodat het taalevenwicht niet was gewaarborgd. Zo kenmerkte het secretariaat van de CRB zich door zijn bijna uitsluitend Franstalig karakter. De voorzitter, de secretaris en de adjunct-secretaris van de NAR behoorden daarentegen, sinds 1962, allen tot de Nederlandse taalrol. Hiermee kregen de verschillen tussen de CRB en de NAR nog een communautaire dimensie.

4.2. De standpunten gehandhaafd

De nieuwe taak van de NAR gaf een gespierd argument aan de tegenstanders van een SER. Louis Major, inmiddels minister van Arbeid en Tewerkstelling (1968-1972), kon zich niet inbeelden dat een CAO werd onderhandeld in een SER, waar ook personen zetelden die niet vertrouwd waren met het sociale overleg. Omdat de samengesmolten raad moest beschikken over een autonome sociale afdeling, zou de fusie volgens Major slechts zeer betrekkelijk zijn.¹⁰² De voorstanders waren daarentegen van oordeel dat het niet meer volstond alleen de NAR en de CRB samen te voegen.¹⁰³ Vooral de samenwer-

⁹⁸. Zie: KADOC, Cepass, 2.24.3.1, Agendacommissie, 23.11.1954; DE SWAEF (C.), "De Nationale Arbeidsraad als factor van maatschappelijke vooruitgang", *Rechtskundig Weekblad*, XXVI, 1962, no. 12, kol. 874-882; 882; ANAR, *verslag van de secretaris van de raad, 1960-1961*, 11.

⁹⁹. Tussen 1970 en 1975 kwamen er 27 interprofessionele CAO's tot stand. De meeste vonden hun oorsprong in de sociale programmatie-akkoorden en de tripartiete overeenkomsten, die vanaf 1970 opnieuw de kop opstaken.

¹⁰⁰. PH, Senaat, 05.03.1958.

¹⁰¹. ACRB, Note concernant le cadre du personnel du Conseil Centrale de l'Économie; Répartition linguistique, situation actuelle au secrétariat du Conseil National du Travail, 26.11.1970.

¹⁰². CLM, Papieren Louis Major, 352, Nota, november 1971.

¹⁰³. Zie de opmerkingen van André Lagasse (Front des Francophones) bij de bespreking van het budget van het Ministerie van Arbeid in de Senaat (PH, Senaat, 26.01.1971).

king tussen de twee grote nationale adviesraden enerzijds en de Vlaamse, Waalse en Brusselse economische raad anderzijds was het voorwerp van discussie. Deze drie gewestelijke economische raden waren opgericht in het raam van de kaderwet op de economische decentralisatie (1970), die een maximale economische expansie wilde realiseren in de gewesten "door de bestendige verbetering van tewerkstelling, arbeidsinkomen, koopkracht, huisvesting, infrastructuur en huisvesting". Hiervoor was een amalgaam aan instellingen in het leven geroepen met als centraal orgaan het Planbureau, dat het Programmatiebureau moest vervangen. Bij de uitwerking van zijn plannen steunde het Planbureau, in samenwerking met het NCEE, op uitgebreide adviezen van de CRB, de NAR en de drie gewestelijke economische raden. Deze plannen moesten, door hun bindend karakter voor de overheid en hun regionale dimensie, meer slagkracht krijgen dan die van de Programmatiebureau (cf. CRISP, 1971). De redactie ervan vroeg grote inspanningen om de werkzaamheden van deze raden op elkaar af te stemmen.

In die optiek werd de idee van een fusie toch nog bij tijd en stond van onder het stof gehaald. Het regeerakkoord van de tripartiete regering Leburton I (1973) bevatte een passus die herinnerde aan de oprichting van een SER.¹⁰⁴ De bevoegdheid van de raad zou worden uitgebreid tot het afsluiten van CAO's en de drie gewestelijke raden zouden in zijn midden vertegenwoordigd zijn. De sociale partners moesten zelf een concreet voorstel uitwerken, maar het was NAR-voorzitter Jef Rens die het initiatief nam. Zijn geplande op ruststelling bood een goede gelegenheid om een fusie te overwegen. Als voormalig adjunct-directeur-generaal van het IAB, had hij het in zijn nieuwe functie moeilijk zijn horizon te beperken tot de studie van technische vraagstukken. Bovendien ergerde hij zich aan de talrijke interferentieproblemen met andere adviesraden.¹⁰⁵ Al in 1960 had Gaston Eyskens "de inflatie van adviesorganen, parastatalen en adviescommissies" aangeklaagd.¹⁰⁶ Niettemin zette de institutionele wildgroei zich onverminderd voort zodat tegen het midden van de jaren 1970 een onontwarbaar web was gesponnen van allerhande raden, commissies, fondsen en bureaus die zich bewogen in de sociaal-economische sfeer en waarvan verschillende elkaar in bevoegdheid overlaptten (cf. Dewachter, 2001, 145-171). Vooral de talloze *ad hoc* commissies, die haastig maatregelen moesten uitwerken voor specifieke problemen,

¹⁰⁴ AMSAB, BSP, 139.3, politiek regeerakkoord, 15.01.1973; 139.1, regeringsverklaring, s.d. [1973].

¹⁰⁵ Interview Gilbert De Broeck.

¹⁰⁶ PH, Kamer, 27.09.1960.

ondergroeven volgens Rens alleen maar het gezag van de NAR.¹⁰⁷ Zijn hervormingsvoorstel zette deze bijzondere commissies aan de kant, maar schiep wel een organieke band tussen de samengesmolten raad, de sociale programmatie-akkoorden, het NCEE en de drie gewestelijke economische raden.¹⁰⁸ Om de sociale programmatie en de adviesfunctie op elkaar af te stemmen, wilde Rens de SER-voorzitter als waarnemer bij de interprofessionele besprekingen betrekken. De relaties met de drie gewestraden werden geregeld door afgevaardigden van deze raden regelmatig uit te nodigen en op de hoogte te brengen van de agenda van de SER. Ten opzichte van het NCEE had de nieuwe raad een dubbele taak: een voorbereidende en een beleidsafwerkende. Als voorbereidend orgaan moest de SER een synthese maken van de verschillende standpunten, waarover het NCEE dan uitspraak deed. In de schoot van de raad kon al een eerste onderhandeling plaatsgrijpen die, indien mogelijk, tot een eenparig advies zou leiden. De uitvoerende rol bestond erin, zo nodig, een concrete vorm te geven aan de beslissingen van het NCEE. Om interpretatiemoeilijkheden te vermijden, moesten de personen die in het NCEE zetelden, ook een zitje hebben in het bureau van de samengesmolten raad. De fusie zou de nieuwe raad niet alleen een groter prestige geven, maar volgens Rens ook resulteren in een meer doelmatige bespreking van sociaal-economische problemen en een rationalisatie van de overlegprocedures. De vakbonden en het patronaat handhaafden evenwel hun standpunten: het ACV was voor; het VBO – dat in 1973 het VBN had vervangen – vond het geen prioritaire eis; het ABVV was tegen.¹⁰⁹ De nieuwe secretaris-generaal van het ABVV, Georges Debunne, argumenteerde dat de adviesraden slechts belast mochten zijn met de uitvoering van beslissingen die op een hoger niveau waren genomen. De 'echte' onderhandelingen moesten plaatsgrijpen in het NCEE of in het raam van een interprofessioneel akkoord. Het standpunt van het ABVV maakte elk vergelijk opnieuw onmogelijk. De sociale gesprekspartners drukten de wens uit dat een regeringsverklaring hierover niet opportuun was, zolang zij het niet onder elkaar eens waren geraakt over dit onderwerp.¹¹⁰

^{107.} Vooral de 'Nationale Tewerkstellingsconferentie' (°1973), de 'Adviserende Raad voor Werkgelegenheid en Arbeidskrachten' (1962) en de 'Adviserende raad voor de Vrouwenarbeid' (°1974) waren een doorn in het oog van de NAR-voorzitter (ANAR, Dagelijks Bureau, 07.02.1974).

^{108.} ANAR, Dagelijks Bureau, Nota, 05.04.1974.

^{109.} ANAR, Dagelijks Bureau, 07.03.1973.

^{110.} ANAR, Dagelijks Bureau, 04.04.1974.

In het regeerakkoord van het kabinet Tindemans I (1974-1977) werd inderdaad niet meer gesproken over de plannen om een SER op te richten. Na drie mislukte pogingen, was het geloof in een daadwerkelijke samensmelting nagenoeg volledig verdwenen. Alleen de CVP en de PSC leken het idee van een SER nog met zich mee te dragen, maar ze maakten er geen breekpunt van. Zo verscheen de kwestie in 1975 op verzoek van de christen-democratische minister van Arbeid en Tewerkstelling, Alfred Califice, nog eens op de agenda.¹¹¹ Maar eens te meer vond het voorstel weinig genade. Niet alleen het ABVV, maar ook het VBO was ditmaal tegen.¹¹² Initieel mochten de werkgevers nog steeds voorstaander zijn van een fusie, ze oordeelden dat het principe moest worden losgemaakt van de praktische toepassing ervan. Fabrimetal en de Bouwfederatie meenden weliswaar dat bij de behandeling van sociale aangelegenheden in de NAR onvoldoende rekening werd gehouden met economisch-financiële implicaties, maar alle werkgeversfederaties in het VBO waren het er over eens dat de werkwijze en resoluties van beide raden te zeer uiteenliepen.¹¹³ De minister moest bijgevolg zijn plannen opbergen.

4.3. Een verstandshuwelijk

Op het moment dat Califice zijn voorstel lanceerde, hadden de 'loden jaren' zich inmiddels aangekondigd (Peirens, 2000, 142). Als gevolg van de economische crisis en de grote maatschappelijke polarisatie, kwam het overleg in een impasse terecht. Aan de praktijk van de sociale programmatie-akkoorden kwam een einde. Het NCEE vergaderde niet meer en zowel de werkgevers- als werknemersorganisaties moesten toegeven dat het orgaan, qua structuur en werkmethode, niet had beantwoord aan het doel waarvoor het was ingesteld. Van een soepel actiecomité in 1960 was het uitgegroeid tot een log orgaan, met verschillende subcomités. De onderhandelingen dreigden er trouwens stevast te verzanden in een oeverloos heen-en-weergepraat, zodat er zelden concrete maatregelen uit de bus kwamen.¹¹⁴ De crisis van het overleg had ook gevolgen voor de werkzaamheden van de NAR en de CRB, zonder dat er evenwel sprake was van een algemene blokkering.

¹¹¹ AVBO, Directiecomité. Bijlagen, Brief van Alfred Califice aan Raymond Pulinckx, 29.10.1975.

¹¹² AMSAB, ABVV-Bureau, 10.02.1976.

¹¹³ AVBO, Raad van Beheer, 18.12.1975; AVBO, Commissie Binnenlandse Economische Aangelegenheden, 05.01.1976, 10.02.1976 en 09.03.1976.

¹¹⁴ ANAR, Bureau, 07.02.1974; interview Paul Arets (26.07.2002); interview Gilbert De Broeck.

De ervaring met de sociale programmatie-akkoorden had aangetoond dat de sociale gesprekspartners in periode van crisis niet in staat waren om tot een interprofessionele overeenkomst te komen. ACV-voorzitter Jef Houthuys erkende de behoefte aan een scheidsrechter in de vorm van de regering, maar gaf tegelijk toe hoe moeilijk het was haar dwingende beslissingen te aanvaarden.¹¹⁵ De politieke instabiliteit in het laatste kwart van de jaren zeventig – het gevolg van de communautaire onrust – bemoeilijkte alleszins een doortastend overheidsoptreden. De opeenvolgende regeringen, maar liefst zes tussen 1977 en 1981, handhaafden, onder druk van de vakbonden, een Keynesiaans aanbestedingsbeleid, wat de toestand van de staatsfinanciën nog dramatischer maakte. De tweede olieschok (1979), het falende Keynesiaanse beleid, de disfuncties van de overlegmechanismen en de hoogoplopende spanningen binnen de rooms-rode regeringen leidden eind 1981 tot een omslag in het beleid (Meynen, 1997, 311-330). De CVP vond een bondgenoot in de Partij van Vrijheid en Vooruitgang (PVV) om een neoliberal georiënteerde politiek te voeren. Zo beloofde Martens V (1981-1985) bij haar aantreden een sanering van de staatsfinanciën en het herstel van de concurrentiekracht van de ondernemingen.¹¹⁶ De daaropvolgende jaren ging het land gebukt onder een strak herstelbeleid en een verregaande inmenging van de overheid in de loonvorming en de arbeidsvoorwaarden. Via volmachten legde de regering een aantal loonmatigende maatregelen op, ze sloeg herhaaldelijk indexverhogingen over, bezuinigde systematisch op de sociale zekerheid, kondigde een aanwervingsstop af in de administratie en beknibbelde op allerlei subsidies (Mommen, 1987, 131).

In de naschok van de eerste volmachtentrein kwamen Mark Eyskens, minister van Economische Zaken, in januari en Eduard Hansenne, minister van Arbeid en Tewerkstelling, in februari 1982 met een nieuw voorstel voor de dag.¹¹⁷ De regering beoogde, in het kader van de besparingspolitiek, een grotere doorzichtigheid van het sociaal-economische leven en een rationalisering van de instellingen. In de gemengde commissie geloofde niemand evenwel dat een fusie kon leiden tot de vooropgestelde doelstellingen.¹¹⁸ Het ABVV en het VBO waren radicaal tegen; ze beklemtoonden dat de opdrachten van beide raden te verschillend waren en betwijfelden of een samensmelting bud-

¹¹⁵. CARHOP-La Louvière, ACV-Luik; KADOC, ACV-Bureau, 24.05.1977.

¹¹⁶. PH, Kamer, 18.12.1981.

¹¹⁷. ACRB, Brief van Gaston Eyskens aan de voorzitter van de CRB, 15.01.1982; ANAR, Brief van E. Hansenne aan de voorzitter van de NAR, 01.02.1982.

¹¹⁸. ANAR, Dagelijks Bureau, 04.02.1982 en 11.02.1982; Gemengde commissie, 07.04, 10.05 en 15.06.1982.

gettair voordeel zou opleveren. Ignaas Lindemans, hoofd van de ACV-studiedienst, was geen tegenstander, maar belangrijker voor hem was de discussie over de institutionele aanwezigheid van de overheid in het overleg. Verwijzend naar de toenemende overheidstussenkomsten, liet hij een ballonnetje op of men de regering niet als moderator bij het overleg moest betrekken. In het bijzonder had hij de oprichting van een Derde Kamer in gedachten. Die tripartiete Kamer diende zich dan toe te leggen op vraagstukken waarvoor de regering een beduidende verantwoordelijkheid droeg. Het ABVV en het VBO waren echter niet bereid hun autonomie zomaar op te geven. Wilfried Beirnaert, sociaal directeur van het VBO, geloofde zelfs dat het gevaarlijk was de regering te betrekken als derde partner in de SER. Het was niet opportuun dat politieke en ideologische vraagstukken werden vermengd met technische problemen, zo beklemtoonde hij. Die argumenten lagen dichtbij deze van het ABVV, de achterliggende motieven verschilden evenwel. De werkgevers geloofden dat in het driedelige overleg een tendens bestond tot globalisering van de problemen en radicalisering van de standpunten. Een nauwe band tussen het driedelige en het paritaire overleg kon aanleiding geven tot spanningen in de paritaire organen. Het gevaar dreigde dat zo ook in deze organen de besprekingen geblokkeerd zouden raken.

Die bezwaren leidden in mei 1983 tot een eenparig advies waarin de sociale gesprekspartners zich uitspraken tegen een samensmelting.¹¹⁹ Het verschil in functie, samenstelling en werkmethode rechtvaardigde volgens hen het bestaan van twee afzonderlijke raden voor het economische en sociale overleg. De samenvoeging van de NAR en de CRB was niet de manier om het sociaal-economische overleg beter te coördineren, zo argumenteerden zij nog. Het probleem lag immers vooral bij de vele bevoegdheidsoverlappingsen met de andere advies- en overlegorganen. Die versnippering had tot gevolg dat de sociale gesprekspartners in gespreide orde adviezen uitbrachten. In die optiek keurden beide raden, in december 1983, een nieuw rapport goed betreffende de fundamentele herstructurering van de advies- en overlegorganen. Ze drongen er bij de regering op aan om, bij een eventuele herstructurering, een duidelijke taakverdeling tussen de raden vast te stellen, overlappingsen weg te werken en organen, waarvan het nut kon worden betwijfeld, te hergroeperen. Op die manier zouden de CRB en de NAR opnieuw de spil van de adviesfunctie kunnen vormen.¹²⁰ Verder besloten de sociale gesprekspartners tot een onderzoek over de werkingsregels en methoden van deze twee

¹¹⁹ ANAR, *Verslag van de secretaris van de raad*, 1980-1985, 172.

¹²⁰ ANAR-CRB, Rapport betreffende de fundamentele herstructurering van de advies- en overlegorganen, 06.05.1983.

hoge raden.¹²¹ Op verzoek van de toezichthoudende ministers, verankerden zij dit voornemen in een officieel protocol.¹²² Dit protocol, dat op 6 december 1983 werd ondertekend, legde een aantal spelregels vast over de behandeling van vraagstukken die zowel een sociale als een economische dimensie hadden. Verder zouden beide secretariaten in de toekomst nauwer met elkaar moeten samenwerken. Het lijkt dat dit protocol essentieel tot doel had om tegemoet te komen aan de wensen van de regering, maar ook om elke nieuwe poging te vermijden om beide raden samen te smelten. De sociale gesprekspartners beseften dat de regering, zelfs in de volmachtenperiode, niet durfde ingaan tegen een unaniem rapport over dit onderwerp.¹²³

5. TER CONCLUSIE

In België is op het federale niveau het economische en sociale overleg institutioneel gescheiden. Die dubbelstructuur dateert uit de periode 1944-1952. Padafhankelijke processen, strategische keuzes en een praktische overweging lagen aan de scheiding ten grondslag. Nadien echter werd het naast elkaar bestaan van de CRB en de NAR, de toporganen van de bedrijfsorganisatie, meermaals als een probleem ervaren. Tussen hun oprichting en een samenwerkingsakkoord dat in 1983 werd gesloten, lagen eindeloze discussies en maar liefst vier concrete pogingen tot samensmelting.

De fusiegedachte beroerde dus met de regelmaat van de klok de gemoederen. In welke omstandigheden kwam ze aan de oppervlakte? In de eerste plaats manifesteerde zich al vroeg in de jaren 1950 een onvrede over de werking van de bedrijfsorganisatie. Zowel de CRB als de NAR beantwoordden om verschillende redenen niet aan de verwachtingen. Dit ongenoegen was de humus waarin de fusiegedachte kon rijpen. Binnen het VBN en de studiedienst van de CVP kwam als gevolg van de discussies rond de verhoging van de productiviteit de bewustwording op gang dat de institutionele scheiding tussen het economische en het sociale in de praktijk moeilijk houdbaar was. Het bleef aanvankelijk bij voornemens. De nieuwe politiek-institutionele context waarin het sociale en economische beleid aan het einde van de jaren 1950 programmatisch werd geconceptualiseerd, schiep de omstandigheden

¹²¹. ANAR-CRB, Tweede rapport over de fundamentele herstructurering van de advies- en overlegorganen, 06.12.1983.

¹²². ANAR, *Verslag van de secretaris van de raad*, 1980-1985, 48.

¹²³. ANAR, Dagelijks Bureau, 04.02.1982.

waarin de oprichting van een SER stevig wortel kon schieten. Na de eerste mislukte fusiepoging bleef de fusiegedachte latent aanwezig, maar de pleitbezorgers van een fusie beoogden daarbij vooral meer samenhang in het doolhof van overleg- en adviesorganen dat de Belgische besluitvorming kenmerkte.

Dit brengt ons bij de vraag waarom de oprichting van een SER niet door de besluitvorming is geraakt. De verklaring ligt in belangrijke mate in de institutionele inertie, die beide raden kenmerkt. Door de vervlechting met de communautaire breuklijn en het specifieke karakter van de behandelde sociale en economische vraagstukken gingen de NAR en de CRB een eigen leven leiden. Over de concrete handelingen van personen en organisaties heen werd langzaam een vast patroon gevormd. De gedragswijze werd uiteindelijk een structuur met rolformuleringen. Daarenboven hechte zich aan de dubbelstructuur een reeks gevestigde belangen. De NAR en de CRB vormden een machtsbasis voor de betrokken onderhandelaars, ambtenaren en de bevoegde ministers. Een samensmelting kon die machtspositie ondermijnen. Vooral aan sociale zijde leefde de vrees dat in een SER het economische luik dominant werd in bevoegdheid en personeelskader. De wijze waarop de fusiegedachte in het begin van de jaren 1960 concreet vorm kreeg, toonde aan dat die vrees niet helemaal ongegrond was.

Behalve het behoud van machts- en invloedssferen hielden ook strategische overwegingen de scheiding in stand. De vakbonden waren ervoor beducht dat in een SER economische maatstaven het sociale overleg zouden conditioneren. Dit was misschien wel de voornaamste reden waarom na de oorlog voor de dubbelstructuur werd geopteerd en nadien elke fusiepoging spaak liep. Het ACV maakte echter een opvallende ommezwaai en profileerde zich sinds het begin van de jaren 1950 als de protagonist van het idee dat economische en sociale vraagstukken het efficiëntst in één enkele raad werden behandeld. De rechtervleugel van het ABVV bleef daarentegen halsstarrig aan haar standpunt vasthouden. Wat wilde zij met die strategie bereiken? De materiële lotsverbetering, die het voorwerp uitmaakte van het sociale overleg, was het voornaamste doel van haar actie. In een SER vreesde de ABVV-top dat het toekennen van sociale voordelen werd onderworpen aan de koele wetmatigheid van de economie. Liever dan rekening te houden met de taal van de cijfers, wilde zij die lotsverbetering afdwingen aan de hand van de stevige machtspositie die de vakbeweging bekleedde.

Rest nog de vraag welk effect de institutionele scheiding heeft gehad op het sociaal-economische overleg in België. Het is moeilijk daar een eenduidig antwoord op te geven, aangezien bij het toekennen van sociale voordelen, behalve machtsposities en institutionele factoren, ook andere overwegingen – niet het minst van politieke of maatschappelijke aard – meespeelden. De relatief korte tijdspanne waarin België uitgroeide tot een land van hoge lonen, is alleszins een indicator dat het ABVV in zijn uiteindelijke opzet is geslaagd. Dat de toegekende sociale voordelen daarbij werden voorgesteld als een koopkrachtstijging, en niet als een toename van de productiekost, geeft aan hoezeer het hele beleid was doordrongen van de logica dat het sociale overleg vooral de materiële vooruitgang beoogde en het economische terrein ongemoeid liet. Het hecht verankerde onderhandelingspatroon, dat de dubbelstructuur bood, heeft die gedachtegang een duurzaam karakter gegeven. De ont koppeling van de sociale en de economische problematiek werd doorgegeven en op die manier bestendigd. Hiermee wordt ook het belang duidelijk van de wet van 1996 op het concurrentievermogen. Die verbindt het sociale (de lonen) met het economische (het concurrentievermogen) en institutionaliseert deze koppeling. Dat is een belangrijk gegeven. Zoals Tine Boucké en Kurt Vandaele onlangs nog hebben aangestipt staat een loonsverhoging niet langer voor een toename van de koopkracht, maar voor een stijging van de productiekost. (Boucké & Vandaele, 2003, 76). Het sociale overleg in België is daarmee ingrijpend van inzet en werkwijze veranderd.

AFKORTINGEN

ACRB	Archief CRB (Zetel CRB, Blijde Inkomstlaan 17-21, 1040 Brussel)
AMSAB	Archief en museum van de socialistische Arbeidersbeweging (AMSAB, Bagattenstraat 174, 9000 Gent)
ANAR	Archief NAR (Zetel NAR, Blijde Inkomstlaan 17-21, 1040 Brussel)
AVBO	Archief VBO (Zetel VBO, Ravensteinstraat 4, 1000 Brussel)
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ACVW	Algemeen Christelijk Verbond van Werkgevers
ACW	Algemeen Christelijk Werkersverbond
BEP	Bureau voor Economische Programmatie
BSP	Belgische Socialistische Partij
BVV	Belgisch Vakverbond

CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CARHOP	Centre d'Animation et de Recherche en Histoire Ouvrière et Populaire (CARHOP, Rue du Marché 2, 7100 La Louvière)
CLM	Centrum Louis Major (AMSAB-Centrum Antwerpen, Lamorinièrestraat 233, 2018 Antwerpen)
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRISP	Centre de recherche et d'information socio-politiques
CVP	Christelijke Volkspartij
CVP-Cepess	Christelijke Volkspartij- Centrum voor Economische, Politieke en Sociale Studies
KADOC	Katholiek Archief en Documentatiecentrum (KADOC, Vlamingenstraat 39, 3000 Leuven)
HRM	Hoge Raad voor de Middenstand
KB	Koninklijk Besluit
IAB	Internationaal Arbeidsbureau
MCESC	Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie
MSU	Mouvement Syndical Unifié
NAR	Nationale Arbeidsraad
NCEE	Nationaal Comité voor Economische Expansie
PSC	Parti Social Chrétien
PVV	Partij van Vrijheid en Vooruitgang
PH	Parlementaire Handelingen
RAB	Rijksarchief Brugge
SER	Sociaal-Economische Raad
VKW	Verbond der Christelijke Werkgevers
VBN	Verbond der Belgische Nijverheid
VBNIO	Verbond der Belgische Niet-industriële Ondernemingen
VBO	Verbond der Belgische Ondernemingen

BIBLIOGRAFIE

Bronnen

Parlementaire Handelingen Kamer: 1958, 1960, 1961, 1981.
Parlementaire Handelingen Senaat: 1958, 1971.

Literatuur

- ARCQ (E.), POCHET (P.), "Vers un nouveau pacte social en Belgique?" in: G. FAIERTAG, P. POCHET (eds.), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Brussel, 2001, pp. 117-136.
- BERTRAMS (K.), "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*, V, 2001, no. 9, pp. 191-235.

- BISMANS (F.), *Croissance et régulation. La Belgique 1944-1974. Histoire quantitative et développement de la Belgique et de ses régions. 2e série X, 1*, Brussel, 1992.
- BOUCKE (T.), VANDAELE (K.), *Het sociale overleg in België. De loonnorm als fetisj?*, Gent, 2003.
- CRISP, "Le projet de création d'un conseil économique et social", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1963, no. 204.
- CRISP, "Le Conseil Central de l'Économie: fonctionnement réel et activité, comparaison avec le projet de loi organisant la fusion du CCE et CNT (III)", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1964a, nos. 245-246.
- CRISP, "Les tentatives d'élaboration d'une politique des revenus en Belgique", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1964b, no. 259 (I) en no. 260 (II).
- CRISP, "La politique des revenus en Belgique", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1968, nos. 389-390.
- CRISP, "Le Bureau du Plan et le Plan 1971-1975", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1971, nos. 520-521.
- CROUCH (C.), *Industrial relations and European state traditions*, Oxford, 1993.
- DAMBRE (W.), *Geschiedenis van de ondernemingsraden in België*, Antwerpen, 1985.
- DE BROECK (G.), "De overheid en het sociaal overleg" in: T. BEAUPAIN (ed.) e.a., *50 jaar arbeidsverhoudingen*, Brugge, 1989, pp. 49-69.
- DEWACHTER (W.), *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, 3^{de} ed., Leuven, 2001.
- DEWACHTER (W.), "Problemen en ontwikkelingen in het Belgisch politiek systeem. Elitaire consensus en veranderingen", *Civis Mundi*, VIII, 1972, no. 11, pp. 230-236.
- GAUS (H.) (ed), *Politiek biografisch lexicon: Belgische ministers en staatssecretarissen, 1960-1980*, Antwerpen, 1989.
- GEUL (H.), SLOMP (H.) & VAN SNIPPENBURG (L.B.), "Vakbondskracht en vakbondsinvloed in Nederland en België", *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, II, 1986, no. 2, pp. 5-13.
- HEMMERIJCKX (R.), *Van Verzet tot Koude Oorlog. 1940-1949: machtsstrijd om het ABVV*, Brussel, 2003.
- HUBERT (C.), "La campagne de productivité en Belgique: modernisation autour du modèle américain (1948-1958)" in: E. BUSSIERE, M. DUMOULIN (eds.), *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XXe siècle*, Artois, 1998, pp. 197-212.
- HUYSE (L.), *De gewapende vrede*, 2^{de} ed., Leuven, 1981.
- KATZENSTEIN (P.J.), *Small states in world markets. Industrial relations in Europe*, New York, 1985.
- KEULEMANS (D.), "De institutionalisering van het sociaal-economisch overleg. De wet van 20 september 1948 'houdende organisatie van het bedrijfsleven'" in: E. WITTE, J.C. BURGELMANN & P. STOUTHUYSEN (eds.), *Tussen restauratie en vernieuwing. Aspecten van de Belgische naoorlogse politiek (1944-1950)*, Brussel, 1989, pp. 189-223.
- KRAMER (S.P.), "Belgian socialism at the liberation: 1944-1950", *Res Publica*, XX, 1978, no. 1, pp. 115-139.
- LUYTEN (D.) & VANTHEMSCHE (G.), *Het sociaal pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen: acta van het historisch luik van het colloquium '50 jaar sociaal pact'*, Vrije Universiteit, Brussel, 8-9 december 1994, Brussel, 1995.
- LUYTEN (D.), *Ideologisch debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België* (Verhandelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, 159), Brussel, 1996a.
- LUYTEN (D.), *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, 2^{de} ed., Brussel, 1996b.

- LUYTEN (D.), "De bedrijfsorganisatiewet: werknemersparticipatie of instrument van de syndicale economische democratie?" in: M. STROOBANT (ed.) e.a., *De bedrijfsorganisatie aan de vooravond van de 21ste eeuw*, Brussel, 2001, pp. 27-47.
- MAGREZ, "De instellingen die aan de Nationale Arbeidsraad voorafgingen", *Arbeidsblad*, LXII, 1961, no. 9, pp. 1129-1143.
- MEYNEN (A.), "Structuurhervormingen en algemene staking (1958-1961)" in: W. CALEWAERT, E. WITTE (eds.) e.a., *Vooruitlopen op het Vlaamse socialisme. 25 jaar links*, Leuven, 1984, pp. 32-39.
- MEYNEN (A.), "Omtrent de fordistische ideologie. Proeve van een lectruur van het Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit" in: D. LUYTEN & G. VANTHEMSCHE (eds.), *Het sociaal pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen: acta van het historisch luik van het colloquium '50 jaar sociaal pact', Vrije Universiteit, Brussel, 8-9 december 1994*, Brussel, 1995, pp. 89-157.
- MEYNEN (A.), "De economische en sociale problematiek sinds de jaren vijftig" in: E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN (eds.), *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, 6^{de} ed., Antwerpen, 1997, pp. 285-354.
- MOMMEN (A.), *Een tunnel zonder einde: het neo-liberalisme van Martens V en VI*, Antwerpen, 1987.
- MOMMEN (A.), *The Belgian economy in the twentieth century*, Londen, 1994.
- PASTURE (P.), *Kerk, politiek en sociale actie. De unieke positie van de christelijke arbeidersbeweging in België. 1944-1973*, Leuven, 1992.
- PEIREN (L.), "De houding van de socialistische beweging tegenover de realisatie van het Sociaal Pact tussen 1944 en 1948" in: D. LUYTEN & G. VANTHEMSCHE (eds.), *Het sociaal pact van 1944: oorsprong, betekenis en gevolgen: acta van het historisch luik van het colloquium '50 jaar sociaal pact', Vrije Universiteit, Brussel, 8-9 december 1994*, Brussel, 1995, pp. 247-287.
- PEIRENS (W.), "Vakbonden en sociaal overleg in het laatste kwart van de XX^{ste} eeuw", *Res Publica 1980-2000*, XLIII, 2000, no. 1, pp. 105-117.
- RICQUIER (J.C.), "Jean Rey: portrait et souvenirs", *Revue Générale*, CXIX, 1983, no. 3, pp. 21-48.
- SPITAEELS (G.), *L'Année sociale 1965*, Brussel, 1966.
- VAN DOORN (J.A.A.), "Corporatisme en technocratie: een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek", *Beleid en Maatschappij*, VIII, 1981, no. 5, pp. 134-149.
- VAN ORSHOVEN (J.), "Het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie", *Res Publica*, XIV, 1972, no. 3, pp. 591-624.
- VAN RUYSEVELDT (J.), *Het belang van overleg. CAO-onderhandelingen in België*, Leuven, 2000.
- VERCAUTEREN (G.) & WIJNENS (I.), *A Consultative Economy in Different Guises. National Socioeconomic Consultative Institutions in Belgium: Theory and Practice (1948-1968). Paper gepresenteerd op het 'Fourth European Social Sciences History Conference', Den Haag, 28 februari, 2002a*.
- VERCAUTEREN (G.) & WIJNENS (I.), *Between Ideology and Pragmatism: Worker Participation in Belgian Industry (1944-1973). Paper gepresenteerd op het 6th European Business History Association Annual Congress, Helsinki, 23 augustus, 2002b*.
- VILROKX (J.), VAN LEEMPUT (J.), "Belgium: the great transformation" in: A. FERNER, R. HYMAN (eds.), *Changing industrial relations in Europe*, Oxford 1998, pp. 315-347.
- WINDMULLER, (J.P.), MARIJE (E.), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht, 1970.
- WITTE (E.), DE GROOF (J.), TYSSSENS (J.) (eds.), *Het schoolpact van 1958: ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis*, Leuven, 1999.

Des faux jumeaux? La séparation institutionnelle entre la concertation 'sociale' et 'économique' au niveau fédéral en Belgique (1944-1983)

GREGORY VERCAUTEREN
IVAN WIJNENS

RÉSUMÉ

En Belgique, il existe plusieurs organismes au niveau fédéral consacrés à la concertation sociale et économique. Cette double structure trouve ses origines dans la période 1944-1952. Les architectes de l'économie de concertation belge ont ainsi choisi une autre voie que celle qui, par exemple, a été adoptée par leurs collègues néerlandais et français. Toutefois, par la suite, l'existence simultanée du Conseil Central de l'Économie (CCE) et du Conseil National du Travail (CNT), qui sont les organes consultatifs nationaux consacrés respectivement aux questions économiques et sociales, est devenue problématique. Entre la création de ces Conseils et l'accord de coopération conclu en 1983, des discussions sans fin ont eu lieu et pas moins de quatre essais de fusion ont été tentés. Rien d'étonnant: le 'social' et 'l'économique' sont étroitement liés. Dans les discussions qui ont suivi l'augmentation de la productivité pendant la première moitié des années 1950, on s'est rendu compte que la scission institutionnelle était difficilement tenable dans la pratique. A l'époque le débat, qui était principalement mené dans les milieux chrétiens-démocrates, était encore fermé. La politique économique d'inspiration Keynésienne menée au début des années 1960 a apporté des changements à cette situation. Le fait d'envisager par phases la politique socio-économique du pays a créé les circonstances favorables à l'idée de la création d'un Conseil Économique et Social (CES). Par la suite, l'idée de la fusion a persisté, surtout pour ce qui concernait la réorganisation du labyrinthe d'organes consultatifs qui caractérisait la concertation économique belge.

Dans la présente contribution, nous mettons en lumière les raisons pour lesquelles la fusion entre le CCE et le CNT n'a jamais eu lieu. La première explication possible réside dans l'inertie institutionnelle qui caractérise ces deux Conseils. La fonction consultative n'est pas exempte de la défense d'intérêts idéologiques et communautaires qui sont maintenus en équilibre grâce à l'existence de cette double structure. Une deuxième raison peut être avan-

cée: l'existence des deux conseils constitue un lieu de pouvoir pour les négociateurs, les fonctionnaires et les ministres compétents. Au fil du temps, ces conseils ont développé une structure dans laquelle sont fixés les rôles des personnes, leurs traitements et les organisations. Toutefois le pouvoir et l'influence ne sont pas les seuls facteurs qui favorisent le maintien de la double structure. Une troisième explication peut être présentée. La concertation socioéconomique en Belgique est l'affaire d'un mouvement syndical puissant et bien structuré. Bien plus qu'aux Pays-Bas par exemple, les syndicats belges placent la défense de la classe ouvrière au-dessus des intérêts macroéconomiques. Dans la concertation sociale ils sont suffisamment puissants pour imposer leurs intérêts. Les augmentations salariales sont présentées comme une augmentation du pouvoir d'achat et non comme un accroissement du prix des produits. Pour ce courant de pensée, et surtout pour la direction réformatrice du syndicat socialiste, l'octroi d'avantages sociaux ne peut être calculé sur la seule base de critères économiques. Grâce au maintien de la séparation entre le social et l'économique, les syndicats parviennent à dicter la politique socioéconomique belge de leur choix. Ils ont donc tout intérêt à maintenir la double structure institutionnelle. On comprend pourquoi dans pareilles circonstances la création d'un CES n'a pas vu le jour. En son sein, la concertation sociale aurait du tenir compte des lois économiques.

**Belgium's Dual Economic and Social Consultative Structure (1944-1983):
A Case of Separating Non-Identical Twins**

GREGORY VERCAUTEREN
IVAN WIJNENS

SUMMARY

In Belgium, there are separate federal level institutions for social and economic consultation. This dual structure has its origins in the period 1944-1952, when the architects of the Belgian consultative economy chose for an entirely different approach than their Dutch or French counterparts. Subsequently, however, the co-existence of the Central Economic Council (CRB-*Centrale Raad voor het Bedrijfsleven*) and the National Labour Council (NAR-*Nationale Arbeidsraad*) – i.e. the national consultative bodies for respectively economic and social issues – was repeatedly perceived as problematic. The period between their establishment and the cooperation agreement of 1983 was marked by endless debate and no fewer than four concrete attempts at merging the two bodies. This is not surprising: the 'social' and the 'economic' dimensions are, after all, closely interwoven. The debate on productivity increase in the first half of the 1950s resulted in growing awareness that their institutional separation was hard to sustain in practice. Initially, the issue was discussed behind closed doors, particularly in Christian Democratic circles. Eventually, the breakthrough of Keynesian inspired economic policy in the early 1960s signified the turning point. The conceptualisation of a planned socio-economic policy created an environment in which the notion of establishing a Socio-Economic Council (SER) was able to take root. Yet, the idea of a merger lingered on, primarily in the context of simplifying the labyrinth of advisory bodies that characterised the Belgian consultative economy.

In the present contribution, we explore why the merger of the CRB and the NAR never proceeded through the decision-making process. A first explanation lies in the institutional inertia of the two councils. In addition to their advisory purpose, there were ideological issues and the divergent interests of Belgium's language communities to take into account, all of which was held in balance by the dual structure. Both councils, moreover, constituted a

power base for the negotiators, civil servants and ministers involved. Consequently, they developed into a structure with fixed functional patterns beyond the concrete actions of individuals and organizations alike. The consolidation of power and influence was, however, not the only factor that helped perpetuate the separation. Socio-economic consultation in Belgium was dominated by a powerful and well-organised trade union movement. More so than in the Netherlands, for example, it gave precedence to class interests over macro-economic considerations. The Belgian trade unions were powerful enough to serve working class interest in social consultation. Wage rises were represented as an increase in spending power rather than an increase in production costs. According to this line of reasoning – especially in the case of the reformist leadership of the socialist trade union – social benefits should not be calculated on the basis of economic criteria. By detaching social and economic issues from one another, the trade unions thus succeeded in strategically moulding Belgium's socio-economic policy to suit their cause. The dual consultative structure was the institutional translation of this detachment. The establishment of an SER therefore had little chance of success, precisely because it created an environment in which social consultation could be conditioned by economic patterns.