

Ophelia Ongena,
wetenschappelijk
medewerker,
vakgroep Nieuwste
Geschiedenis, UGent

Gregory Vercauteren In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)



GREGORY
VERCAUTEREN,
*In naam van de sociale
vooruitgang. De rol van
de overheid in het
sociaal overleg in België
(1944-1981)*, Leuven:
Acco, 2007, 377 p.

Dit boek van historicus Gregory Vercauteren is voortgevloeid uit een overkoepelend onderzoeksproject over de ontwikkeling van de overlegeconomie in België en Nederland, gefinancierd door het Vlaams-Nederlands Comité voor Nederlandse taal en cultuur (VNC).¹ Het werd een samenwerkingsverband tussen het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Gregory Vercauteren nam een deel van het onderzoek op zich, wat resulteerde in deze publicatie.

De relatie tussen overheid en sociale partners en hun onderlinge overlegmechanismen, een – aanvankelijk weliswaar nog niet geïnstitutionaliseerde – wisselwerking die al doorheen heel de 20e eeuw de sociaaleconomische orde schraagt en in belangrijke mate het sociaaleconomische beleid bepaalt, deze fundamentele interactiepatronen vormen het onderwerp van dit boek. Zoals de auteur ook zelf opmerkt, zijn de contouren van dit verhaal reeds uitgetekend, maar is het de concrete invulling ervan die ontbreekt. Uit een recent verschenen overzichtswerk van het contemporain historisch onderzoek blijkt nogmaals dat de Staat als actor in het sociaal beleid en meer specifiek in het sociaal overleg, de voorbije decennia eerder stiefmoederlijk werd behandeld.² Vercauteren wil een verklaring vinden voor “*het fluctuerende gedragspatroon*” van de overheid binnen het sociaal overleg tussen 1944 en 1981, waarbij hij zich tevens de vraag stelt in welke mate de overheid zich in het sociaal overleg profileerde als autonome actor die zijn eigen belangen vertegenwoordigde.



Congres van de Provinciale Metaalarbeidersbond Vlaanderen (PMB)
met o.m Gust Wallaert (2e v.l.), 1960

Begindatum van het onderzoek is 1944, omdat na WO II de gemengde economieën hun intrede deden in de meeste West-Europese landen. Hierbij werd een actief sociaal beleid geïncorporeerd in het bestaande liberale, kapitalistische vrije-marktmodel. De radicale beleidsomslag in 1981, waarbij geopteerd werd voor een neoliberale aanpak, werd als einddatum gekozen. Een temporele afbakening die ook naadloos aansluit bij de ankerpunten die worden gehanteerd door sociaaleconomische historici in bijvoorbeeld Nederland en Duitsland.³ Het boek is chronologisch opgebouwd. In het eerste deel worden de krachtlijnen van het sociaal beleid tussen 1886 en 1944 geschetst. Daarna volgen vier delen die respectievelijk de genese (1944-1949), de kinderjaren (1949-1958), de bloei (1958-1968) en de teruggang (1968-1981) van het neocorporatieve bestel schetsen.

Overkoepelend onderscheidt de auteur drie breukvlakken in dit neocorporatieve bestel. Een eerste breukvlak situeert hij kort na WO II. Het Sociaal Pact van 1944 had de positie van de belangenorganisaties in België in die mate versterkt, dat zij werden betrokken bij de uitwerking van de bepalingen over lonen en arbeidsvoorwaarden. Dit resulteerde in het einde van de centraal geleide lonenpolitiek, tevens het einde van de vervlechting tussen sociaal en economisch beleid en bijhorende overlegstructuren. Tegen 1949 was de rol van de overheid in het sociaal overleg,

onder andere door de vrije loonvorming, stevig teruggedrongen en hadden het patronaat en de vakbonden stilaan de touwtjes van het sociaaleconomisch beleid in handen. Het nagestreefde 'consensusmodel' dat in Nederland zijn hoogdagen beleefde, bleek in België eerder uit te monden in een 'conflictmodel'. Een evolutie die het neocorporatieve bestel onder grote druk zette. Kantelende machtsverhoudingen veroorzaakten een tweede breukmoment en dit in de periode 1958-1961. Waar voordien het beleid eerder voorwaardenscheppend was, gericht op prijsstabiliteit, werd het nu actief vraagstimulerend. Er werd een expansiepolitiek uitgedokterd met het oog op volledige werkgelegenheid. Het sociaal overleg kende vanaf de jaren 1960 een bloeiperiode, waardoor de sociale partners deze keer wel de eerste viool speelden. De fordistische weg van hoge loonpolitiek en groeiende productiviteit – geschraagd door economische hoogconjunctuur – bleek een succesformule. Dit in tegenstelling tot de loonmatiging waar het Nederlandse beleid bleef bij zweren, waardoor deze keer in Nederland het neocorporatieve bestel onder grote druk kwam te staan. Na de economische crisis van 1975 won het neoliberalisme stilaan veld en kreeg een derde breukvlak vorm. Toen begin jaren 1980 de sociale gesprekspartners lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan, werd de zwakte van de neocorporatieve besluitvorming pas echt duidelijk. Loonmatiging werd door de overheid opgelegd, wat een breuk betekende met een decennialange beleidstraditie van onderhandeling en raadpleging, het einde van 35 jaar onaantastbare pariteit.

Deze breukmomenten werden telkens voorbereid door eenzelfde ritueel. Aan de hand van opgedane ervaringen trachtten de beleidsmakers de beleidsinstrumenten aan te passen binnen het bestaande bestel. Naarmate de maatschappelijke onvrede toenam en de druk op het beleid steeg en op voorwaarde dat alle actoren (politici, vakbonden, werkgevers) het erover eens geraakten dat het anders moest, konden kantelende machtsverhoudingen de weg vrijmaken voor een beleidsalternatief. Dit proces van 'puzzelen en poweren' tussen 1944 en 1981 wordt door de auteur nauwgezet gereconstrueerd, met als methodologische basis de theorie van het beleidsleren. Waar mogelijk wordt gebruikgemaakt van het conceptuele kader van Visser en Hemerijck ('innovatief', 'immobiel', 'responsief' en 'ontvlecht' corporatisme), maar om te vermijden dat dit kader een keurslijf wordt, stelt de auteur liever dat overheidsinterventies het resultaat zijn van "*een continu proces van puzzelen en poweren*". De kracht van de theorie van het beleidsleren ligt volgens hem in de nadruk die wordt gelegd op strategisch handelende individuen, zonder niettemin de invloed van historische processen op beleidskeuzes te onderschatten. De Staat als autonome actor is een illusie, omdat machtsverhoudingen in de samenleving een conditionerende rol spelen. Niettemin is de overheid meer dan een spiegel van de prioriteiten van belangengroepen. De Staat heeft ook een eigen agenda in het overleg en eigen structurele taken in het neocorporatieve bestel, met als centrale doelstelling het behoud van de sociale vrede. Het is volgens de auteur dan ook te deterministisch om beleidsmakers beperkte keuzemogelijkheden toe te dichten, omdat ze zouden worden geconditioneerd door een bepaalde institutionele struc-

tuur of door vroeger gemaakte keuzes (de zogenaamde ‘padafhankelijkheid’ uit ‘de Nieuwe Institutionele Economie’). Wat betreft methodologische onderbouw en theoretische en conceptuele kaders is dit boek heel sterk. Vercauteren weerlegt hiermee de gemeenplaats dat historici theoretische kaders als een noodzakelijk kwaad zien en vrij onverschillig en zelfs sceptisch tegenover het onderzoek van collega-theoretici staan.

In dit hele proces van puzzelen en poweren is een opvallende paradox in het overheidsoptreden binnen de overlegeconomie zichtbaar. Begin jaren 1960, tijdens de gouden jaren van het overleg, ging de overheid haar actief participerende rol in de onderhandelingen – kenmerkend voor de jaren 1950 – afbouwen, maar tegelijkertijd in haar eigen beleid het interventionisme opdrijven. Dit door het voeren van een keynesiaans geïnspireerd, vraagstimulerend beleid. Tegen eind jaren 1960 keerde deze paradox zich om. De overheidsinterventies bij de onderhandelingen namen zienderogen toe. Begin jaren 1980 kon men zelfs spreken van een breuk in de paritaire traditie binnen het sociaal overleg sinds WO II. Tegelijk deed zich echter ook een kentering in het sociaaleconomische beleid voor. Mede onder invloed van het succes van het neoliberalisme – succes dat was geënt op een groeiende teleurstelling in de keynesiaanse receptuur – werd stilaan een deregulerende tendens merkbaar. Deze beleidsommekeer liet zich ook voelen in de regeringsverklaringen van die jaren. Waar men tot begin jaren 1980 nog een eigen sociaal beleid propageerde *“in naam van de sociale vooruitgang”* – meteen ook de titel van dit boek – werd dit onder invloed van de neoliberale tendens een beleid tot *“behoud van de concurrentiepositie”*.

Een rode draad doorheen het hele verhaal is de voortdurende terugkoppeling naar de situatie in Nederland, zowel institutioneel als beleidsinhoudelijk. De auteur vraagt zich af waarom zich in beide landen een verschillend overlegpatroon ontwikkelde. Volgende factoren speelden volgens hem een bepalende rol: de verschillende economische uitgangspositie kort na WO II, de uiteenlopende normatieve oriëntaties bij de protagonisten van het sociaal regeringsbeleid (overheid, vakbonden, werkgevers), de verschillende structuur van de belangengroepen en ten slotte de druk van de achterban. Nederland kende een sterkere traditie van centralisering en verzuiling, waardoor het tripartiet overleg lange tijd het dominante overlegpatroon bleef, terwijl België een overwegend paritaire kaart trok. Dit vergelijkend perspectief wordt consequent doorgevoerd, waardoor de beperkte focus van een louter nationale geschiedschrijving wordt doorbroken. Het is dan ook een absolute meerwaarde van dit onderzoek. Bij de thematische afbakening werkt het dan weer eerder contraproductief. Het onderzoek wordt namelijk toegespitst op vijf sectoren: Metaal, Textiel, Chemie, Banken en Verzekeringen. Deze vijf sectoren bieden volgens de auteur een staalkaart van de Belgische economie die een vergelijking met Nederland mogelijk maakt. Door het onderzoek met dit vergelijkend perspectief af te bakenen, dreigt een belangrijke sector in de geschiedenis van het Belgisch nationaal sociaal overleg tussen de plooiën te vallen, namelijk de steenkoolsector. Vanaf de jaren 1950 speelden enkele belangrijke scènes op het toneel

van het overleg zich af in deze sector. Minder belangrijk vanuit Nederlands oogpunt, maar moeilijk te verwaarlozen binnen een Belgische context.

Nog wat betreft de inhoudelijke afbakening van het onderzoeksterrein, heeft de auteur er bewust voor gekozen om van de sociale gesprekspartners enkel de hoofdrolspelers voor het voetlicht te plaatsen: Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) en Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO). En dit omdat de rol van het Verbond der Belgische Niet-Industriële Ondernemingen (VBNIO), de Boerenbond en de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB) zich meestal beperkte tot het onderschrijven van een akkoord. De vraag rijst hier in hoeverre 'onderschrijven' ook geen uiting is van bepaalde interne strategieën die binnen het geheel van het sociaal overleg ook een cruciale rol kunnen spelen. Onvoldoende verantwoord is dan weer de louter nationale focus, terwijl het regionale niveau wordt doodgezwegen. De vraag hoe groot de beleidsimpact van dit regionaal overleg was, is natuurlijk stof voor apart onderzoek, maar de auteur heeft hier een keuze gemaakt die hij niet in zijn selectieverantwoording expliciteert. Een keuze die bij de lezer de indruk wekt dat er op regionaal niveau geen sprake was van enige overlegdynamiek. Hoe dan ook, selectie is nu eenmaal eigen aan onderzoek en het 'verlies' van andere uitgangspunten is inherent hieraan. Het hoe en waarom van een selectie zal dan ook altijd onderwerp van discussie zijn. Binnen de bestaande contouren van het onderzoeksveld is Vercauteren erin geslaagd om de Staat als actor in het sociaal overleg op een originele manier op de kaart te zetten en kan hij zodoende een verdiende plaats opeisen binnen de contemporaine sociaaleconomische historiografie.

(1) De officiële titel van het VNC-onderzoeksproject is: *De groei van de overlegeconomie. Vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van nationale overlegorganen van ondernemers en overheid in Nederland en Vlaanderen-België tussen 1920 en 1970.*

(2) D. LUYTEN, Tussen Staat en Zuil. Vijfendertig jaar Belgisch onderzoek over sociaal beleid. In: G. VANTHEMSCHE, M. DE METSENSAERE, J.C. BURGELMAN, *De Tuin van Heden. Dertig jaar wetenschappelijk onderzoek over de hedendaagse Belgische samenleving*, Brussel : VUBPRESS, 2007, p. 347-381.

(3) BINT-project: 1. J. PEET, *Economisch succes en overlegcultuur. Bedrijfsleven en overheid in Nederland in de 20^{ste} eeuw* (<http://www.bintproject.nl>), 2. J. PEET, *Sociaal-economisch beleid en sociaal-economische orde. De ontwikkeling in Nederland in de 20^{ste} eeuw* (<http://www.bintproject.nl>), 3. Dutch-German Workshop, "Comparing Dutch and German business systems in the 20th century" (10-12 mei 2007).