

# Het sociaal-economisch overleg als besluitvoering

door Herman DELEECK

Hoogleraar emeritus (Universiteit van Antwerpen, K.U.Leuven en Rijksuniversiteit Leiden)

## 1. Wezen en zin van het overleg

De overlegeconomie (*economie concertée*) kan omschreven worden als een sociaal-economisch orderingsbeginsel en systeem, werkzaam in een samenleving gegrond op de vrije markteconomie maar met een ruime staatsinterventie en met socialisatie van een aanzienlijk deel van de welvaartelementen, waarin beslissingen, vooral op sociaal gebied, voorbereid, genomen en uitgevoerd worden niet uitsluitend door de overheid of door de ondernemingen, maar in geïnstitutionaliseerd overleg, enerzijds, tussen de als woordvoerders erkende organisaties van werkgevers en van werknemers, anderzijds tussen dezen en de overheid, met als doel om, op grond van consensus en samenwerking, een vreedzame en geleidelijke ontwikkeling op sociaal en economisch gebied te bevorderen.

De term overlegeconomie verwijst naar een wezenlijk kenmerk van de maatschappelijke verhoudingen en van de besluitvorming op sociaal-economisch gebied in onze Westeuropese samenleving. De beslissingen over arbeidsvoorwaarden en welvaartverschaffing komen tot stand en worden uitgevoerd in het raam van een driedelige institutionele structuur. Deze omvat de *vrije ondernemingen in een markteconomisch systeem* van produktie; de *vrije sociale organisaties* die de belangen van hun leden verdedigen en deelnemen aan de verstrekking van sociale uitkeringen en diensten (vakbonden, patroonorganisaties, ziekenfondsen, landbouworganisaties, enz.); en *de overheid* (vooral de staat en de gedecentraliseerde instellingen van de sociale zekerheid) als organisator van sociale uitkeringen, goederen en diensten. Bij de besluitvorming worden deze drie instanties betrokken; dit wordt geïnstitutionaliseerd in een netwerk van overleg-, advies- en beheerinstellingen, waarbij de sociale organisaties als erkende woordvoerders optreden. Er is *paritaire overleg* tussen werkgever en werknemersorganisaties, sociale (gespreks)partner genoemd, in de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie; *driedelig overleg* met de regering. Het sociaal beleid in de Westeuropese welvaartsstaat is dus niet "staats" in de zin dat de overheid dit beleid eigenhandig zou in handen hebben. Wij hebben te maken met een *eigen type van besluitvorming*, waarbij de drie genoemde instanties institutioneel optreden als mekaar in evenwicht houdende machten. Overleg en consensus zijn wezenlijke voorwaarden voor het samengaan van vrijheid en georganiseerde solidariteit. Het vrije ondernemingswezen en de vrije sociale organisaties vormen het sluitstuk van de economische en sociale vrijheid, de parlementaire democratie het sluitstuk van de politieke vrijheid.

Dit alles dient gesitueerd in het raam van de welvaartsstaat die te omschrijven is als een *eigen type van welvaartsverdeling*. Ongeveer veertig procent van het nationaal product wordt verdeeld resp. herverdeeld middels sociale uitgaven betreffende sociale uitkeringen, goederen en diensten. Beiden (besluitvorming en

verdeling) horen samen. Wij leven niet in een sociaal "gecorrigeerde" markteconomie, maar in een "sociale markteconomie": van bij de aanvang en in principe is de sociale dimensie ingebouwd, méér dan een correctie achteraf. Het overleg is het instrument daartoe; daardoor worden de tegenmachten tegenover de vrije markt institutioneel bij de besluitvorming betrokken.

Laten we even enkele principiële bestanddelen van de overlegeconomie van naderbij bekijken.

1. Het bestaan van *sociale beroepsverenigingen* (van werkgevers en van werknemers) wordt als legitiem aanvaard. Zij worden, in feite maar ook in rechte, erkend als woordvoerders van de collectieve belangenbehartiging van de betrokkenen. Dit geschiedt op voet van gelijkheid (paritair). De belangenverdediging steunt aldus op een bilateraal monopolie. Historisch is deze erkenning belangrijkste voor de vakbonden. In het raam van de vrije markteconomie treden zij op als tegenmacht. Ook in een overlegsysteem behouden de vakbonden de vrijheid van het stakingsrecht als drukingsmiddel bij het collectief overleg.

2. De *autonomie van het bedrijfsleven wordt erkend*. Dit is een toepassing van het *subsidiariteitsbeginsel*: hogere overheidsinstanties moeten niet doen wat beter door lagere instanties of door vrije verenigingen of door individuen kan gedaan worden. De taak van de staat is subsidiair: hij treedt op om het algemeen wettelijk raam te scheppen, alsmede daar waar de vrije markteconomie te kort schiet. Belangrijke taken zoals b.v. loonvorming worden overgelaten aan de autonomie van het georganiseerd bedrijfsleven. Dit betekent dus een afwijzing van een door de staat geleide economie, zoals deze gehuldigd en beoefend werd in het communisme van de U.S.S.R., in het nationaal-socialistische Duitsland, en in het staatscorporatisme van Portugal (Salazar) en van fascistisch Italië.

3. In het productieproces is *samenwerking* nodig tussen werkgevers en werknemers. Dit betekent dus een afwijzing van het revolutionair klassenstrijdbeginsel. De wil tot *consensus* of instemming over de hoofdlijnen van het beleid wordt beschouwd als een voorwaarde tot vergroting van de welvaart en, als gevolg, tot ruimere verdeling ervan. De overlegeconomie steunt op een *sociaal pact of overeenkomst* tussen de twee (of drie) betrokken partijen, volgend op een *onderhandeling (bargaining)* waarbij de betrokken partijen er van uitgaan dat zij door *ruil* beiden meer kunnen bekomen dan door conflict. De werkgevers behouden hun gezag binnen de onderneming en verkrijgen de medewerking van de werknemers aan produktiviteitsopvoering; de werknemers verwerven een afgesproken loonsverhoging en/of arbeidsduurvermindering binnen een bepaalde periode. De consensus is bijgevolg het noodzakelijk produkt van de onderhandeling, en sluit dus geenszins uit dat beide partijen harde standpunten verdedigen en zich aan hun eigen belangen houden. Het resultaat van het overleg, de consensus, is steeds een aanvaardbaar compromis.

4. Het raam (mogelijkheden en grenzen) binnen hetwelk het overleg plaats vindt is in eerste instantie van *macro-economische aard* (betreffende groei, werkgelegenheid, interne en externe stabiliteit d.i. prijzen en betalingsbalans, verdeling; dit stemt trouwens overeen met de vijf klassieke doelstellingen van de welvaartseconomische theorie). Statistische gegevens en vooruitzichten hieromtrent vormen de informatieve basis van de onderhandelingen. De consensus moet hierin bestaan dat door de overeenkomst niet buiten het gegeven raam getreden wordt. Dat dit een macro-economisch raam is betekent tevens dat de individuele ondernemingen hun volledige vrijheid van handelen behouden althans mits de algemene bepalingen te eerbiedigen door hun vertegenwoordigers bij overeenkomst onderschreven.

5. De overlegeconomie past in een *nieuw model van politieke besluitvorming*, vaak ook het *neo-corporatisme* genoemd (Vanderstraeten, 1986). Het gaat hier over de wederzijdse verhouding tussen de staat (met regering, administratie en parlement) en de belangengroeperingen. In dit model is de staat niet meer het passieve voorwerp van allerlei druk. Integendeel, de staat organiseert zelf het bestaan en de werking van drukingsgroepen en reguleert de belangenconflicten in het raam van het politiek proces. Hierdoor krijgt de overlegeconomie een integratieve zin, in functie van het economisch en sociaal resultaat. Aldus sluiten de consensus en het compromis als grondregels van de overlegeconomie aan bij de compromisdemocratie die ons huidig parlementair stelsel kenmerkt. De staat bevordert de ordening van de belangengroeperingen tot geldige gesprekspartners. Daartoe erkent hij, op grond van hun reële machtspositie in het sociaal-economisch proces, een beperkt aantal grote, centraal en hiërarchisch gestructureerde beroepsorganisaties. Deze blijven autonoom; zij krijgen het monopolie van de belangenvertegenwoordiging. De staat scheidt het institutioneel raam binnen hetwelk de procedure van vertegenwoordiging en van twee- of drieledig overleg vaste vorm krijgt. De staat is aldus een actieve partner in het overleg, hetzij onrechtstreeks, door de wettelijke institutionalisering van het overleg, hetzij rechtstreeks, in het drieledig overleg. De staat is ook partner wanneer hij overheidsstaken delegeert inzake besluitvorming (collectieve overeenkomsten) of inzake uitvoering (door sociale organisaties) en hierbij controle- en sanctioneringsrecht behoudt. In dit model is de autonomie van de sociale partners reëel maar tevens relatief, en is de staat geen passieve buitenstaander.

6. De overlegeconomie en de daarbij passende instellingen vinden we terug in de meeste Westeuropese landen (vooral Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Scandinavië, evenwel niet in het Verenigd Koninkrijk), zij het in verschillende mate en onder verschillende vormen. In België is de institutionele structuur zeer sterk uitgewerkt. De deelname van de sociale organisaties aan het overleg, en, meer algemeen, aan de vorming en de uitvoering van het beleid, heeft in België en in Nederland een zeer specifieke vorm aangenomen (althans aan werknemerszijde, niet aan werkgeverszijde) door de organisatie van de vertegenwoordiging op grond van levensbeschouwelijk extern pluralisme (christelijke, socialistische en liberale vakverenigingen en ziekenfondsen). Wanneer dit pluralisme doorgetrokken wordt tot de organisatie van een groot aantal allesomvattende maatschappelijke activiteiten (gezondheidszorg, onderwijs, sociale huisvesting, cultuurverenigingen enz.) noemt men dit *verzuijing*. Deze laatste heeft de jongste decennia een diepgaande verandering ondergaan (meer in Nederland dan in België). De verwijzing naar de levensbeschouwing is minder uitdrukkelijk geworden (in Nederland fuseerden trouwens de socialistische en de katholieke vakverenigingen) maar de cliëntenbinding blijft bestaan (met name in België).

7. *Historisch* is deze filosofie ingebed in de denkwereld en het waardensysteem van West-Europa, met sterke arbeidsbeweging, met haar verzuchting naar "structuurhervormingen", met de welvaarts- of verzorgingsstaat, met de parlementaire democratie. De aanzet tot de overlegeconomie is reeds aanwezig vóór de tweede wereldoorlog, de uitbouw geschiedt na 1945, in de geest van wederopbouw en van economische groei gesteund op samenwerking en niet meer op tegenstellingen of op een door de staat geleide economie. Na de oorlog gelden de experimenten resp. de dreiging van fascisme, staatscorporatisme en communisme als duidelijke voorbeelden van hoe het niet mocht.

Uit de hierboven gegeven omschrijvingen kan afgeleid dat de overlegeconomie een praktijk is, gegroeid in bepaalde historische omstandigheden, en geïnspireerd van uit verscheiden bronnen, waarin impliciet een reeks beginselen om-

trent de ordening van de samenleving voorkomen. Impliciet betekent dat zij niet steunt op een vooraf uitgewerkte doctrine of leerstelsel, en evenmin achteraf als doctrine uitgeschreven werd. Behoudens in het knappe artikel van Vanderstraeten en in de geschriften van Huysse en van De Wachter zijn hierover weinig theoretische reflecties te vinden. Dat ze in eerste instantie als praktijk geldt sluit in dat ze wel ideaaltypisch kan omschreven maar dat uitwerking en verwezenlijkingen zeer verschillend zijn. Nu reeds moet gezegd dat het overleg goed werkte in de jaren vijftig, zestig en zeventig, m.a.w. in een periode van economische expansie (waar te verdelen viel), maar onder zware druk kwam sedert 1975, een periode van recessie (waar het overleg betrekking had op beperkte groei of op inkrimping).

## 2. De werking van het overleg

Het overleg is in algemene regel *tweeledig* (werkgevers - werknemers; *bipartisme*). Soms wordt de regering hierbij betrokken (*drieledig*; *tripartisme*).

Technisch gezien heeft het formeel overleg twee duidelijk te onderscheiden functies, of worden twee te onderscheiden resultaten beoogd: advies (consultatie) of overeenkomst (contract, pact, akkoord). *Advies* betekent dat de sociale gesprekspartners over een bepaald onderwerp hun standpunt te kennen geven, hetzij op verzoek van de betrokken minister (die in zeer veel gevallen, en met name voor elke wijziging van de sociale wetgeving door de wet verplicht is voorafgaand advies te vragen), hetzij op eigen initiatief. De bevoegdheid van de (daarom aldus genoemde) consultatieve raden is hoofdzakelijk adviserend. De beslissing is de eigen bevoegdheid van de minister, en, in laatste instantie, van het parlement. Een advies kan *unaniem* zijn of *verdeeld*, wanneer de standpunten van de werkgevers, geheel of gedeeltelijk, verschillen van deze van de werknemers, of deze laatsten onderling verschillen.

De invloed van deze adviezen (zeker als ze unaniem zijn) is zeer groot, zowel wegens grondige en realistisch kennis van het onderwerp in hoofde van de sociale gesprekspartners als wegens het politiek gewicht dat van de betrokken organisaties kan uitgaan. Als het over technische zaken van arbeids- of sociale zekerheidswetgeving gaat, zal het parlement de compromissen uitgewerkt b.v. in de Nationale Arbeidsraad vaak integraal overnemen.

Daarnaast kunnen de sociale gesprekspartners op eigen initiatief *collectieve akkoorden* afsluiten op *nationaal* vlak (interprofessionele akkoorden) of op *sectorieel* vlak (per bedrijfstak, professionele akkoorden) of op het vlak van de onderneming. De *collectieve arbeidsovereenkomsten* (CAO) afgesloten in de Nationale Arbeidsraad of in de Paritaire Comités kunnen bij koninklijk besluit algemeen bindend gemaakt worden, d.w.z. kracht van wet krijgen.

De centrale plaats van het overleg in ons sociaal-economisch bestel wordt geïllustreerd door het feit dat bij wet een netwerk van instellingen opgericht werd waarbinnen dit overleg, zowel consultatie (advies) als het afsluiten van CAO's, gesystematiseerd, geformaliseerd en aan bepaalde dwingende procedures onderworpen wordt. De wet van 1948 over de organisatie van het bedrijfsleven voorzag, naast de reeds bestaande paritaire comités (PC's) en syndicale delegatie, in de oprichting van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) op nationaal vlak, de bedrijfsraden op sectorieel vlak en de ondernemingsraden (OR) op ondernemingsvlak. In 1952 kwamen het Comité voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de Werkplaats (CVGV) het ondernemingsniveau en de Nationale Arbeidsraad (NAR) het hoogste niveau vervolledigen. Op het hoogste niveau be-

houdt België twee afzonderlijke centrale raden (economisch en sociaal) hoofdzakelijk om pragmatische redenen, nl. omdat beiden goed werken. In Nederland bestaat aan de top enkel de Sociaal-Economische Raad (SER). In 1959 wordt de planningsidee geïnstitutionaliseerd in het Bureau voor Economische Programmatie, het latere Planbureau. Het is een zelfstandige overheidsinstelling administratief afhankelijk van de Eerste Minister. Zij stelt in overleg met regering en sociale partners het indicatieve vijfjarenplan op. De jongste jaren functioneert zij hoofdzakelijk als studie bureau dat technisch voorbereidend werk verricht ten gunste van de regering en van het overleg. Op het einde van de jaren zestig komt er een ander niveau bij; in het raam van de regionale economische ontwikkeling worden de Gewestelijke Economische Raden opgericht. In het raam van de staats-hervorming worden ook deze paritair samengesteld en krijgen ze belangrijke adviesbevoegdheden. Aan Vlaamse zijde is dit de Sociaal-economische Raad voor Vlaanderen (SERV). Opgemerkt zij dat de wet de aanwezigheid van de sociale partners voorziet in een zeer groot aantal instellingen (van de Nationale Bank tot de Raad voor Wetenschapsbeleid). Ze zijn alomvertegenwoordigd.

Aansluitend bij een lange traditie en geregeld door de wet van 25 april 1963 betekent paritair bestuur dat niet alleen overleg gepleegd wordt tussen sociale gesprekspartners, maar dat zij sommige belangrijke instellingen van sociaal-economische aard samen besturen. Zo bestaat in alle centrale instellingen van de sociale zekerheid (RSZ, RVA, RIZIV, RKW, RJV en RPW) een raad van bestuur samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties. Genoemde sociale zekerheidsinstellingen hebben het statuut van parastatale, d.w.z. het zijn publiekrechtelijke instellingen onder toezicht van de minister, maar met een zekere mate van zelfstandigheid. In ons sociaal bestel neemt dat paritair bestuur principieel en feitelijk een belangrijke plaats in; de sociale zekerheid is een *eigen aangelegenheid* van het georganiseerde bedrijfsleven, en niet van de overheid. De bestuursorganen bepalen echter niet de sociale zekerheidspolitiek of -reglementering; deze blijven formeel in handen van parlement en regering. Het betekent wel: zelfstandige administratie van de instelling; beslissingen binnen het raam van door de wet toegekende bevoegdheden; verplichte raadpleging (advies) door de minister over alle voorontwerpen van wet of van KB betreffende de betrokken sector van de sociale zekerheid; de mogelijkheid van de bestuursorganen om aan de minister voorstellen te doen. Deze opsomming illustreert hoe de feitelijke invloed van het paritair bestuur op het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid groter is dan de louter wettelijke bevoegdheidsbepalingen laten veronderstellen.

Het Belgisch overlegsysteem bestaat dus uit drie trappen: onderhandelingen en overeenkomsten op nationaal vlak (interprofessioneel), op het vlak van de bedrijfssectoren (professioneel), en op het vlak van de onderneming. Er is een hiërarchie tussen deze vlakken, in deze zin dat op een lager vlak kan uitgewerkt of aangevuld worden wat op een hoger vlak algemeen overeengekomen werd. De nationale sociale programmatieakkoorden (interprofessionele of centrale akkoorden) vormen de ruggegraat van de ontwikkeling van het sociaal beleid in het raam van het overleg in ons land. Zij worden afgesloten tussen sociale partners voor een bepaalde periode (thans meestal voor twee jaar). Naast de interprofessionele akkoorden (betreffende gans het bedrijfsleven) bestaan er soms ook professionele akkoorden (betreffende één bedrijfstak) en ondernemingsakkoorden (betreffende één onderneming). Per bedrijfstak (of per onderneming) kan een akkoord gesloten worden over andere onderwerpen of binnen de ruimte gelaten door de nationale akkoorden. Einde zeventig ontstond de gewoonte meer te onderhandelen op het laagste vlak, omdat er hoger geen akkoorden tot stand kwa-



men, ten gronde omdat in crisistijd in sommige ondernemingen voordelen konden bedongen worden die in andere ondernemingen niet haalbaar waren. Bij nationale akkoorden speelt de solidariteit een grotere rol (voordelen voor iedereen), bij ondernemingsakkoorden wordt de solidariteit vaak aangetast. De nationale (interprofessionele) vakverenigingen wensen deze solidariteit te bevorderen, vaak tegen de basis in, die liever, waar het kan, voordelen in de eigen onderneming nastreeft.

De sociale programmatieakkoorden bevestigen de autonomie van de sociale partners in sociale zaken die het bedrijfsleven betreffen. Deze manier van werken wordt door de overheid (regering) aanvaard en bevorderd. Als er wettelijke of reglementaire maatregelen nodig zijn (dus een initiatief van de regering) om de akkoorden uit te voeren, dan komen die er ook. Voor de overheid zijn ze een belangrijk instrument om de pragmatische sociale politiek meer geordend te laten verlopen. De regeringen volgen de overeenkomsten van sociale partners, maar oefenen soms ook druk uit opdat er een overeenkomst zou komen. De vakbonden zien in de akkoorden de mogelijkheid om de arbeidsvoorwaarden onmiddellijk en stelselmatig te verbeteren. Voor de ondernemingen betekenen zij een waarborg voor sociale rust, en zekerheid omtrent de arbeidskostevolutie; de vakbonden verbinden zich om in de betrokken periode geen bijkomende eisen te stellen. Als norm bij de onderhandelingen ter voorbereiding van een sociaal akkoord gelden de mogelijkheden en beperkingen van de verwachte evolutie m.b.t. arbeidskost en arbeidsduur (produktiviteitsstijging, internationale concurrentiepositie). Vakbonden en werkgeversorganisaties schatten deze in vanuit hun eigen benadering, en tussen de twee standpunten moet het tot een vergelijk komen (*consensus*). In tijden van sterke groei (1960-1975) werd deze consensus bereikt, zij het meestal na scherpe onderhandelingen. De sociale akkoorden zijn trouwens niet alleen een gevolg van de groei, maar tevens de motor ervan, omdat ze vaak tot produktiviteitsopvoering aanzetten. In de crisisjaren (einde zeventig tot midden tachtig) toen er weinig of geen ruimte was voor bijkomende voordelen (resp. bijkomende arbeidskost) werden vaak geen of zeer algemene akkoorden bereikt; dienovereenkomstig namen de regeringen het initiatief zelf in handen om langs wettelijke verplichting een matigingsbeleid te voeren. Tussen 1960 en 1975 werden zeven centrale akkoorden afgesloten. Vanaf 1976 tot 1986 konden geen akkoorden bereikt worden. In 1986 kwam er een nieuw akkoord, in andere omstandigheden, moeilijker en met zwakkere inhoud. De traditie werd aldus hernomen; het jongste akkoord werd afgesloten in november 1994.

Deze algemene afspraken moeten juridisch vertaald worden in collectieve arbeidsovereenkomsten. Een CAO is een akkoord tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties (of één of meer werkgevers) waarin de individuele en collectieve arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (vooral lonen en arbeidsduur) worden geregeld. CAO's kunnen zowel binnen een paritair orgaan (b.v. de Nationale Arbeidsraad of een paritair comité) als buiten zo'n orgaan worden afgesloten; zij kunnen gelden voor heel het land of voor een bedrijfstak of voor een onderneming. Een bijzonder kenmerk van de CAO's is dat ze rechten en plichten scheppen ook voor personen die de overeenkomst niet ondertekend hebben. Op aanvraag van het paritair orgaan (NAR of PC) kunnen CAO's bij Koninklijk Besluit algemeen bindend verklaard worden; ze zijn dan wettelijk verplichtend voor alle betrokken werkgevers en werknemers (CAO-wet van 1968). Dit is een in Europa unieke situatie. De wetgever heeft aldus een deel van zijn bevoegdheden overgedragen aan het georganiseerd bedrijfsleven. In andere landen bestaan er wel collectieve overeenkom-

sten maar deze hebben geen kracht van wet. Opgemerkt zij dat de sociale partners met hun overeenkomsten vaak regeringsbeslissingen beïnvloedden, maar dat ook, omgekeerd, de sociale partners onder druk gezet worden om in bepaalde aangelegenheden tot een reglementerende overeenkomst te komen. Aldus de verplichte loonmatiging in de nationale overeenkomst van 1981; en de CAO van 1983 betreffende de invoering van nieuwe technologieën.

Van bijzondere betekenis zijn de CAO's afgesloten in de paritaire commissies (een honderdtal, per bedrijfssector). Zij beslissen over de arbeidsvoorwaarden in de sector, vooral loonbarema's en arbeidsduur. De loonvorming in België is vrij, d.w.z. komt tot stand zonder tussenkomst van wetgever of regering; hiervan werd slechts afgeweken in uitzonderlijke crisissomstandigheden. Zij verloopt zeer gedifferentieerd, precies via onderhandelingen in de paritaire comités die dicht bij de realiteit van het bedrijfsleven aansluiten. Opmerkelijk is de gestadige uitbreiding van de inhoud van de CAO's. Momenteel bestrijken ze alle facetten van de arbeidsverhoudingen die niet door de bestaande wetgeving en door reglementeringen geregeld worden. De wetgeving bevat overigens vooral minimale normen en basisprincipes, die door het collectief overleg verder opgetrokken of uitgewerkt worden. De materies die onder de CAO's kunnen vallen zijn bijvoorbeeld: vakbondsafvaardiging, jobsclassificatie, arbeidsduur, overuren, beloningen, premies, indexclausules, afwezigheden, vakantie, bijkomend pensioen, bijkomende ziekteverzekering, stabiliteit van betrekking.

De PC's zijn altijd de baanbrekers geweest van de sociale vooruitgang in de bedrijfssectoren. Omdat de meeste comités al heel lang bestaan kennen de gesprekspartners elkaar goed. Door overleg poogt men tot overeenkomsten te komen waarin de belangen van beide partijen gevrijwaard worden, wat leidt tot sociale vrede (en voorkomen van stakingen). Elke PC heeft trouwens een verzoeningsbureau dat bemiddelt in geval van dreigend conflict.

Het overleg kan concreet geïllustreerd worden aan de hand van de evolutie van de arbeidswetgeving of van het sociale zekerheidsbeleid; wij bekijken even dit laatste. Vooraf zij er reeds op gewezen dat de Belgische sociale zekerheid, van het zogenaamde continentale, Bismarckiaanse type, historisch gegroeid is als een beroepsgebonden systeem van sociale verzekeringen, met binding tussen arbeidsprestatie, bijdrage en uitkering, en dat het zich ontwikkelde, wat de werknemers betreft, in het raam van de arbeidsverhoudingen. In een vroegere analyse hebben wij gesteld dat in de periode 1950-1975 de sociale partners een bepalende rol gespeeld hebben, de regeringen een involgende (Deleeck, 1977 en 1977, p. 345-370). Er heerste tussen de sociale partners een consensus-naar-voor; bij afwezigheid van eensgezindheid over structurele hervormingen resulteerde de evolutie in een kwantitatieve groei van alle bestaande regelingen. Alle politieke en academische hervormingsplannen lopen te pletter tegen de defensieve houding van de sociale partners. Het eindverslag van de Koninklijke Commissie gelast met de hervorming, de zogenaamde commissie Dillemans, weigerden zij trouwens te ondertekenen (1985). Deze houding is begrijpelijk. De sociale partners beschouwen de sociale zekerheid als hun autonoom werkgebied, en zij achten zich beter dan anderen geschikt om hierover met realistische kennis van zaken te spreken en om de concrete belangen van hun achterban waar te nemen. Deze stellingen moeten genuanceerd worden voor de periode 1981-'86. Waar het om besparingen moet gaan nemen de regeringen de leidinggevende rol op, en zij doen hiervoor beroep op bijzondere machten hen verleend door het parlement. In die periode komen er trouwens ook aanzetten tot zachte structurele koerswijzigingen, maar zonder de sociale partners zijn die nooit verregaand.

In de sociale zekerheid nemen de sociale partners institutioneel deel aan de besluitvorming, maar ook aan de uitvoering. De werkloosheidsuitkeringen worden uitbetaald door de vakbonden, de gezondheidszorgen door de ziekenfondsen, de kinderbijslag door (patronale) kinderbijslagfondsen (voorheen compensatiekassen). De overheid heeft recht op controle. Sommigen willen deze structuur als zodanig afschaffen. Dit gaat o.i. in tegen de, vaak miskende, eigen maatschappelijke bestaanswijze van ons stelsel. Deze structuur is historisch gegroeid niet uit de overheid, maar uit initiatieven aan de basis en in het raam van de arbeidsverhoudingen van de vorige eeuw. Maar naast dit historisch is er een wezenlijk argument. Onze sociale zekerheid heeft een niet-staats karakter; zij is niet afhankelijk van overheidsleiding en overheidsadministratie. De vrije sociale organisaties (vakbonden, ziekenfondsen, maar ook de werkgeversorganisatie wat haar belangstellingspunten betreft) treden op als tegenmacht, naar boven, tegen politieke en economische machtsinvloeden, naar beneden, in functie van een goede bediening van hun leden. In het huidig discours over "het middenveld" moeten, doorheen mogelijke vertekeningen in de praktijk, de structurele beginselen erkend worden.

Nog een voorbeeld uit de actualiteit. Op 21 november 1994 werd een centraal akkoord afgesloten voor 1995 en 1996. Het voorziet geen loonsverhogingen (verboden door de wet in 1994) maar zet alles op tewerkstelling o.a. door arbeidsherverdeling: verlaging van de leeftijd voor brugpensioenering naar 55 jaar; invoering van "kortingbanen" voor al wie een jaar werkloos is; extra premies voor arbeidsherverdeling in de bedrijven; een selectieve verlaging van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. De uitwerking van de tewerkstellingsplannen wordt als opdracht voor de professionele akkoorden naar de onderhandelingen in de sectoren verschoven. Dit betekent tevens een stap in de richting van de decentralisatie van het overleg. Dit akkoord schuift dus opdrachten van reglementering en vooral budgettaire lasten (geschat op ca. 5 mrd.) naar de overheid. De regering heeft tegen deze lastentoeschuiving principieel geprotesteerd. Na enkele wijzigingen betreffende de duur van deze maatregelen heeft zij haar instemming betuigd, om het akkoord te redden, en daardoor het sociaal klimaat en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven te bevorderen.

Naar analogie van wat gebeurde op het domein van de arbeidsverhoudingen en van de sociale zekerheid werden de beginselen en de praktijk van het overleg ook toegepast in andere domeinen, met name dat van de gezondheidszorg. De na-oorlogse periode was gekenmerkt door oneensgezindheid, spanningen en elkaar opvolgende mislukte of niet toegepaste wettelijke hervormingspogingen. Om uit de impasse te geraken werd, op voorstel van Leburton, een parlementaire werkgroep gevormd. De moeizame bespreking leidden tot een rapport dat door H. De Geest (LCM) terecht een sociaal pact omtrent de ziekteverzekering genoemd werd. Van daaruit ontstond de wet van 9 augustus 1963, op naam van Minister Leburton (PSB), waardoor het stelsel van ziekteverzekering hervormd en, voor eerst, gevestigd werd op grondslag van een wet, en dus niet langer van koninklijke besluiten. Om de oude betwisting omtrent de financiële autonomie der ziekenfondsen op te lossen voerde deze wet, binnen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering een onderscheid in tussen twee fondsen, nl. voor uitkeringen (arbeidsongeschiktheid) en voor geneeskundige verzorging. Op financieel gebied werd voor de eerste nationale compensatie voorzien, voor de tweede financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen; dit laatste bleef weliswaar een dode letter, o.a. omdat de ziekteverzekering globaal voortdurende deficitair was. Deze wet voerde tevens een voorkeurregeling in voor gepensioneerden, weduwen, invaliden en wezen, beneden een inkomensgrens (WIGW's).



Tevens werd de mogelijkheid voorzien om de verplichte ziekteverzekering uit te breiden tot sommige nog niet gedekte bevolkingscategorieën. Tenslotte voorzag de wet een nieuwe regeling, nl. het verbintenissenstelsel; hierdoor zouden de zorgenverstrekkers (artsen, apothekers, ziekenhuizen, paramedici), middels toetreding tot collectief afgesloten overeenkomsten, zich verbinden om bepaalde tarieven van honoraria te eerbiedigen; in ruil hiervoor werd hun sociaal statuut verbeterd o.a. door aanvullende pensioenfondsen. Deze regeling beoogde de doeltreffendheid van de verzekering in hoofde van de patiënten te waarborgen door terugbetaling van het volledige feitelijk betaalde honorarium, min een persoonlijk aandeel, ten onrechte remgeld genoemd. Om dit doel te bereiken was de medewerking van het korps der zorgenverstrekkers onmisbaar; en deze wenste men te bereiken middels overleg en overeenkomst, daar een wettelijk opgelegde verplichting niet werkzaam was gebleken. Het art. 52 van de Eenheidswet van 1961 had voorzien dat, bij afwezigheid van vrijwillige medewerking vanwege de zorgenverstrekkers, de tarieven verplichtend bij K.B. konden opgelegd worden. Dit artikel werd nooit toegepast (behalve één ondeugdelijke poging in één arrondissement) maar bleef "de stok achter de deur".

De verwezenlijking van dit compromis stuitte op het terrein op grote moeilijkheden vooral vanwege de artsen, voortaan opgesplitst in twee groepen, in het harde verzet van de grote meerderheid in de Syndikale Artsenkamers van Dr. Wijnen, tegenover een minderheid tot medewerking bereid, in het Algemeen Syndikaat der Geneesheren van Dr. De Brabanter. Het kwam tot een in de geschiedenis unieke staking der artsen (1 april 1964), met toestanden, vooral in ziekenhuizen, en gedragingen van sommige artsen die niet altijd even stichtend waren. Nieuwe onderhandelingen leidden tot het Sint Jansaccord (afgesloten op 25 juni 1964, d.i. de Sint Jansnacht), op grond waarvan de wet van 1963 geamendeerd werd. Daarna kwamen de individuele verbintenissen moeizaam tot stand; maar het zou nog duren tot 1970 vooraleer een relatieve rust intrad. Achteraf bekeken blijkt deze regeling behoorlijk te werken. De bevoegdheid om te onderhandelen werd toevertrouwd, binnen het RIZIV, aan de nationale commissie artsen-ziekenfondsen. Daardoor zouden de ziekenfondsen mettertijd duidelijker naar voor treden als de institutionele belangenvertegenwoordigers van de verzekerden. Mettertijd zouden in deze commissie ook bredere onderwerpen besproken worden (b.v. aanvullende opleiding huisartsen; betaling klinische biologie; statistische analyses) die dan aanleiding geven tot nieuwe wetsbepalingen.

De regelingen vervat in de wet van 1963 luiden een nieuwe periode in van de ziekteverzekering en van het gezondheidsbeleid. Zij betekenen een compromis in de creatieve zin van dit woord. Het stelsel blijft een verzekering, waarvan de uitvoering toevertrouwd wordt aan de pluraliteit van ziekenfondsen. Er is geen sprake meer van een nationale gezondheidsdienst. Anderzijds wordt aanvaard dat de ziekteverzekering zich verder verwijderd van het model van de privé-verzekering, o.a. door de veralgemening, in feite, tot een nationale verzekering omvattende (bijna) gans de bevolking, en door algemene maatregelen met het oog op grotere sociale doeltreffendheid (WIGW's; verbintenissen). De financiële verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen wordt niet langer weerhouden voor de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, principieel wel voor de gezondheidszorgen; dit laatste zal evenwel achteraf praktisch niet haalbaar lijken. Ook op dit domein worden overleg en overeenkomsten geïnstitutionaliseerd; de rol van de ziekenfondsen in de besluitvorming wordt belangrijker. Beiden bevestigen het niet-staats karakter van het stelsel. De artsen, prototype van zich onafhankelijk opstellend vrij beroep, organiseren zich en aanvaarden het beginsel en de praktijk van de collectieve onderhandeling en van het verbintenis. In 1994 werd de verte-

genwoordiging van de klassieke sociale partners, d.i. werkgevers en werknemers, in het RIZIV versterkt. De overheid verwacht dat zij, belangrijkste financierders van de ziekteverzekering door hun bijdragen, strenger zullen waken over de kostenbeheersing, met name in het raam van de collectieve overeenkomst met de artsen en andere zorgverstrekkers.

### 3. Een evaluatie

Het overleg, en de resultaten ervan vastgelegd in CAO's, vormen de ruggraat van de sociale vooruitgang en van de sociale vrede. In het overleg en doorheen de overlegstructuren nemen de vakverenigingen op een institutionele wijze deel aan de besluitvorming, en wordt aldus de medezeggenschap verwezenlijkt (sociale democratie). De vakverenigingen hebben als tegenmacht een erkende plaats ingenomen. Wel zij opgemerkt dat overleg en medezeggenschap beter functioneren op nationaal en sectorieel (bedrijfstak) niveau dan op plaatselijk niveau (onderneming); en dat deze medezeggenschap tot effectieve resultaten leidt op het gebied van sociale verwezenlijkingen (lonen, arbeidsduur, sociale zekerheid), minder of bijna niet op het vlak van economische en financiële beslissingen (investeringen, werkgelegenheid, sluiting ondernemingen).

Op gebied van de arbeidsgebonden sociale politiek (lonen, sociale zekerheid, arbeidsduur) is de feitelijke beslissingsmacht van de sociale partners zeer groot, en zelfs doorslaggevend. In heel de naoorlogse periode hebben de sociale partners hier een leidinggevende rol gespeeld, en de regeringen een involgende rol (behalve in crisistijd). Terecht werd ooit gezegd dat, geklemd tussen de sociale partners, de regeringen noch gezag noch middelen hebben om een eigen sociale politiek te voeren. Dit mag echter niet alleen maar negatief bekeken worden. Deze manier van werken behoort immers tot het wezenlijke van de welvaartsstaat, door ons omschreven als een eigen type van welvaartsverdeling en een eigen type van besluitvorming. De "staat" (regering en administratie) is hier niet dominant; de voorwaarden van de welvaart worden geschapen door het vrije maar georganiseerde bedrijfsleven, d.w.z. de sociale partners, die autonoom de verdeling ervan mee bepalen, althans wat lonen en arbeidsgebonden sociale zekerheid betreft. In periodes van mindere groei of van crisis, wanneer het overleg betrekking heeft op de verdeling van de vermindering, werkt het sociaal overleg minder gemakkelijk; de regering nam dwingende beslissingen desnoods tegen de sociale partners in (1981-1986).

Als methodiek van besluitvorming in de ganse periode na de tweede wereldoorlog moet de overlegeconomie derhalve gunstig gewaardeerd worden. In principe omdat het alternatief van onderhandelen en consensus het open conflict is. Constructief overleg heeft een meerwaarde op economisch, op sociaal en op democratisch vlak. Als praktijk, omdat in de beschouwde periode de ontwikkeling ordevol, met een minimum van open conflicten, en met maximale verwezenlijking van sociale doelstellingen verlopen is.

Wanneer met het verdwijnen van het Oosteuropese communisme het kapitalisme lijkt te zegevieren, dan gaat het wel degelijk over twee soorten kapitalisme: het liberaal kapitalisme volgens Amerikaans model, of de sociale markteconomie volgens Westeuropese model. Dit werd magistraal beschreven door Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, 1991. Hij geeft volgende kenmerken van laatstgenoemd model, door hem Rijnlandmodel genoemd, omdat het in West-Duitsland en Frankrijk meest indrukwekkend tot uiting komt: economische dynamiek van de vrije markt, maar met de overheid die ingrijpt om het sociaal even-

wicht te bewaren; sociaal overleg met sterke vakbonden en steunend op het principe van de consensus; de onderneming als gemeenschap die naast winst ook hoge lonen moet opleveren en haar werknemers niet als buitenstaanders behandelt; hoge graad van sociale bescherming; positieve betekenis van hoge overheidsuitgaven voor gezondheid en onderwijs. Dit alles is niet nieuw, maar in de synthese van Albert worden de grondslagen van dit samenlevingsmodel op overtuigende wijze uitgetekend, precies op het moment waarop West-Europa politiek en sociaal zijn eigen grotere eenheid wil bevestigen. Hij laat trouwens niet na de gevaren te ontleden die dit model bedreigen.

Bedreigt de overlegeconomie (het democratisch corporatisme, het neo-corporatisme) de goede werking van de parlementaire democratie? De macht van de sociale partners is zeer groot. In feite zijn zij op aanzienlijke domeinen in de plaats getreden van de regeringen en van het parlement. Hun rol is in de grondwet niet voorzien. De vakbonden hebben bovendien geen rechtspersoonlijkheid; zij kunnen niet voor een rechtbank ter verantwoording geroepen worden. Ook zijn er geen rechtsgronden om de representativiteit van de sociale organisaties te evalueren, noch hun interne besluitvorming, alhoewel in feite weinigen deze representativiteit zullen betwijfelen. De sociale organisaties, met name vakbonden en ziekenfondsen, zijn cliënteelgerichte machtscomplexen geworden die, naar de woorden van Van Doorn en Huyse, baas willen zijn in eigen huis maar dan op kosten van de gemeenschap. Zij beoefenen de economie van de onbetaalde rekening (Van den Doel). Door hun eisen (ingewilligd omwille van de vrede) drijven zij de sociale uitgaven voortdurend op, niet geremd door een weerstand biedende politieke tegenmacht. Analytisch beschouwd (d.w.z. achteraf de gebeurtenissen ontledend) is deze kritiek ongetwijfeld juist. Een andere vraag is te weten of een ander beheersingssysteem denkbaar zou geweest zijn, en onder dezelfde omstandigheden betere globale resultaten zou opgeleverd hebben. Deze vraag heeft weinig werkelijkheidswaarde. Men kan enkel uit de analyse conclusies trekken voor de toekomst. De planning heeft als centraal instrument van besturing haar ondeugdelijkheid (imperatieve) en haar ondoeltreffendheid (indicatieve planning) aangetoond. De regeringen zouden sterker leidinggevend kunnen optreden; maar kunnen zij in een samenleving van het type welvaartsstaat die rol spelen? Het terugschroeven van de invloed der sociale organisaties wordt door sommigen voorgesteld, maar anderen vrezen dat dit tot een sociale teruggang zou leiden. Zo komen we terug bij het beproefde stelsel van overleg, met de wens dat de centrale (nationale) leidingen met name van de vakverenigingen sterker weerstand zouden bieden tegenover de wensen van hun achterban (vooral de sectorale bonden), teneinde de groei van de lonen en van de sociale uitgaven binnen het raam van de macro-economische mogelijkheden te houden. Kostenbeheersing is nodig, hoe dit kan verwezenlijkt worden is een andere vraag. Dit is een zware uitdaging voor het overleg van de volgende jaren.

Is de overlegeconomie in crisis? Deze vraag houdt thans (1994) vele auteurs en sociale leiders bezig. Zij is uitgebouwd in de na-oorlogse periode. Sedertdien zijn de maatschappelijke omstandigheden diepgaand veranderd: andere samenstelling van de beroepsbevolking en van de economische activiteiten, meer nood aan flexibiliteit, omvangrijke reglementerende overheidstussenkomst, verstraking van en vaak ook oneensgezindheid binnen syndicale en patronale organisaties. Boven alles is het voorwerp van het overleg moeilijker geworden: niet meer verdelen van aanwas, maar beperkingen ondervangen (recessie), rekening houden met een economie in ombouw en, o.a. wegens veroudering, met toenemende collectieve lasten in de welzijnssector. De crisis van het overleg bestaat ten gronde hierin dat de omstandigheden en het voorwerp thans anders en moeilij-

ker geworden zijn dan vroeger. Minder centraal, meer naar het ondernemingsvlak. Minder over lonen, meer over tewerkstelling en arbeidsverdeling. Minder starheid, meer flexibiliteit inzake werktijden, loonvorming en institutionele regelingen hierover. Nieuwe activiteitsdomeinen, zoals de sociale non profit (welzijnssector).

De overlegeconomie heeft een structureel karakter; in onze maatschappij is het de methode om de noodzaak van besturing te verzoenen met de vrije vorming van loon- en arbeidsvoorwaarden. Men moet het beeld van overleg en consensus niet idealiseren, maar zien wat er ten gronde achter dit beeld schuilt. Per slot van rekening steunen zij op de overtuiging dat ons model van economische met sociale welvaart wenselijk en slechts mogelijk is mits gelijktijdig aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Enerzijds economische groei door de dynamiek van de ondernemingen, trouwens ondersteund door sociale uitgaven inzake gezondheid, vorming en inkomenswaarborging. Anderzijds mogen de neveneffecten van de sociale bescherming deze dynamiek niet hinderen. Zulke hinder kan voortkomen uit te hoge sociale en fiscale lasten, overregulering en gemis aan flexibiliteit, absenteïsme, misbruik van uitkeringen, te gering spaarvolume, overwicht van invoer op uitvoer. Deze neveneffecten hebben de eens bloeiende Zweedse welvaartsstaat in moeilijkheden gebracht. Overleg en consensus veronderstellen een hoge mate van zelfverantwoordelijkheid, collectief, bij de onderhandelaars, individueel, bij de burgers. In die zin is de overlegeconomie niet vanzelfsprekend en eeuwigdurend. Haar voortbestaan is een daad van politieke wil, van de leiders die daartoe moeten kunnen steunen op de bevolking.

Tenslotte: wat kwam er in huis van de medezeggenschap en de structuurhervormingen? Deze idee werd in zekere mate verwezenlijkt, of, juister gezegd, zij heeft duidelijk haar stempel gedrukt op de uitbouw van een aantal overleginstellingen en op de werking en resultaten ervan. Hierbij past wel een voorbehoud. De economische en financiële machtscentra blijven buiten het bereik van de medezeggenschap. En op het vlak van de onderneming bleven de resultaten beneden wat men aanvankelijk verhoopt of gedroomd had. Reeds in de vijftiger jaren was er sprake van ontgoocheling. Over de kern van de zaak, het statuut van de naamloze vennootschap, werd zeer veel geschreven. Maar per slot van rekening bleef dit statuut ongewijzigd. De structuurhervormingen waren een heet onderwerp van syndicale, politieke en academische discussie na de oorlog en tot in de vijftiger jaren. Zij kregen hun wettelijke neerslag in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Deze hebben het klimaat en de werkwijze voorzeker diepgaand beïnvloed. Achteraf moet men wel vaststellen dat de structuren zelf, grotendeels en ten gronde, niet gewijzigd werden. De vraag of en in welke mate dit zou gekund hebben of in de toekomst zou kunnen blijft hierbij open.

## BIBLIOGRAFIE

BELGISCHE VERENIGING ARBEIDSVERHOUDINGEN, *50 jaar arbeidsverhoudingen*. Brugge, Die Keure, 1989, 390 p.

BLANPAIN, R. (ed.), *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*. Deventer, Kluwer, 1977, 380 p.

CORTEBEECK, L., Wat vroeg voor een requiem, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 84, nr. 12, 1993, p. 995-1005.

DAMBRÉ, W., *De ondernemingsraden in België*. Antwerpen, 1985.

DELEECK, H., *Ongelijkheden in de welvaartsstaat*, Antwerpen, D.N.B., 1977.

DELBECK, H., Het sociale zekerheidsbeleid in België 1945-1975, in: R. BLANPAIN (ed.), *Dertig jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, 1977, p. 345-370.

DELBECK, H., *De architectuur van de welvaartsstaat*. Leuven, Acco, 1992.

DE SWERT, G., Het verweduwd overleg, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 85, nr. 2, 1994, p. 145-156.

DE WACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1992, 371 p.

DE WACHTER, W., De hardnekkigheid van de overlegeconomie, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 84, nr. 12, 1993, p. 983-994.

GELUK, J., *Overlegeconomie*. Antwerpen, 1968.

LUYTEN, D., Crisis van het neo-corporatisme? Arbeidersbeweging en overlegeconomie sinds 1975, in: *Democratie op het eind van de 20ste eeuw*, Mededelingen van de Koninklijke Academie van België, 1994, p. 169-194.

LUYTEN, D., *Het corporatisme in België van einde 19de eeuw tot 1944. Ontwikkeling en transformaties van het corporatisme als ideologische en politiek-sociaal verschijnsel*, doctoraat VUB 1992 (zal in 1995 door de Koninklijke Academie in de reeks 'Verhandelingen' gepubliceerd worden).

VANDERSTRAETEN, A., Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegmodel, in: *Res Publica*, XVIII, 1986, p. 671-688.

Verscheidene auteurs, Overleggen na de overlegeconomie, in: *Beleid en Maatschappij*, Themanummer, nr. 3, 1994, p. 81-110.

### **Summary: The social and economic bargaining as a system of decision-making**

*In an economy of concertation, organisations of employers and of employees are legally involved in the process of decision making on economic and especially on social policy.*

*Government recognises officially the so called social partners as the autonomous represents of the industry. They leave them a number of tasks in the creation and administration of social regulations. Within a legal institutional framework of councils, on national, sectoral and local level, bargaining between social partners is aimed to consensus, which is formalized in social pacts or collective agreements on wage formation, working hours, social insurance etc. Social legislation is always advised and often written by the social partners (in the National Council of Labour). From 1960 up to now (with an interruption in the period of crisis 1981-86) social development has been shaped by national and sectoral pacts. In the evolution of social insurances for workers the influence of the social partners was also eminent. This model was also working in matters of national health policy, linked to health insurance. The overall evaluation of this system is positive. The role of government and parliament has been restrained. But, on a legal base, free cooperation between virtual antagonists has been realised, and the number of conflicts minimized. Trade-unions were integrated in the process of decision-making.*