

Dra. Ophelia Ongena, korte cv.

Wetenschappelijk medewerker Vakgroep Geschiedenis, Universiteit Gent

Gespecialiseerd in de geschiedenis van de sociaaleconomische instituties na WO II.

Gepubliceerde boeken:

Ophelia Ongena, *Een geschiedenis van het sociaal-economisch overleg in Vlaanderen (1945-2010). 25 jaar SERV*, Gent, Academia Press, 2010, 310 p.

Ophelia Ongena, *Economische Raad voor Oost-Vlaanderen. 55 jaar de stuwende kracht*, Gent, EROV VZW, 2010, 224 p.

Adres: Universiteit Gent

Universitair forum

Vakgroep Geschiedenis

Sint-Pietersnieuwstraat 35

B-9000 Gent

Email: Ophelia.ongena@UGent.be

Telefoon: 09 331 02 57

**Op weg naar regionale expansie:
het ontstaan van een regionaal-economische politiek in België
(ca. 1930 – 1959)**

Vanaf de staatshervorming van 1980 kregen de gewesten in België ruime bevoegdheden om een eigen economisch beleid te voeren. De eerste duidelijke vragen in dat verband werden op beleidsniveau al gedurende het interbellum geformuleerd, lang voor er van het politiek-institutioneel en geografisch afgebakend concept ‘gewest’ sprake was. Het was bovendien ook in het buitenland een algemene tendens om economische groei vanuit een regionaal perspectief te bekijken. Toch nam België geen koppositie in op het vlak van economische regionalisering. Het heeft geduurd tot de regionale expansiewet van 18 juli 1959 vooraleer het eerste volwaardige regionaal-economisch wetgevend initiatief een feit was. De historiografie met betrekking tot de achtergrond en de ontstaanscontext hiervan vertoont nog vele lacunes. In december 2012 gaven Bruno De Wever en Chantal Kesteloot in het eerste Engelstalige nummer van dit tijdschrift een bondig overzicht van mogelijke verklaringen voor de recente politiek-communautaire crisis in België, zoals die in de geschiedschrijving naar voor komen. De regionale dynamiek in België wordt meestal bestudeerd vanuit een culturele en taal gerelateerde invalshoek. Regionaal-economische beleidsprocessen bekleden slechts een beperkte plaats in de Belgische geschiedschrijving.¹ Remmende en stimulerende factoren werkten in de evolutie naar een regionaal-economisch denkkader op elkaar in. Waarom dat gecompliceerde proces in vergelijking met andere West-Europese landen in België pas laat in concrete wetgeving resulteerde; welke factoren en actoren hierin een rol speelden en welke specifieke rol werd gespeeld door het regionaal overleg dat stilaan vorm kreeg, is het onderwerp van deze bijdrage.²

I. Uitgangspunten en problematiek

De regionale expansiewet van 18 juli 1959, een laatkomer in West-Europa

In deze bijdrage wordt gezocht naar een verklaring voor het late ontstaan van een regionaal-economisch beleid in België. Hierbij worden de dynamische processen op weg naar de expansiewet van 1959 in kaart gebracht, maar ook de processen die deze evolutie hebben vertraagd en afgeremd. Immers, België hinkte achter op vele andere West-Europese landen,

¹ Bruno De Wever en Chantal Kesteloot, “When was the end of Belgium? Explanations from the past”, in *Journal of Belgian History*, 2012 (4), p. 218-234.

² Deze analyse past binnen een ruimer FWO-onderzoeksproject uitgevoerd aan de Vakgroep Geschiedenis van de Universiteit Gent over de genese en groei van een regionaal-economisch beleid in België in de periode 1950-1980. Wij danken onze promotoren Eric Vanhaute en Dirk Luyten voor het nalezen van dit artikel en voor de nuttige opmerkingen.

waar al kort na WOII het startsein werd gegeven voor een regionaal expansiebeleid, met centraal de definiëring van het concept ‘ontwikkelingsgebied’ en de sociale consequenties hiervan³. Groot-Brittannië erkende reeds in de jaren ‘30 het bestaan van ‘*distressed*’ of ‘*depressed areas*’, waar de werkloosheid opvallend hoger lag dan het gemiddelde van het land⁴. In Nederland geraakte dit concept eind jaren ‘40 ingeburgerd in het beleidsdiscours. Het regionaal-economisch beleid werd beschouwd als een onmisbaar onderdeel van een ruimere industrialisatiepolitiek, die er in de zogenaamde ‘Industrialisatienota’s’ vorm kreeg⁵. Ook in Duitsland verscheen de economische toestand van de regio’s en van de zogenaamde ‘*Notstandsgebiete*’ kort na WOII op de agenda van het parlement⁶. In Frankrijk werd in 1947 het eerste Plan Monnet goedgekeurd, waarin een aanzet werd gegeven tot de erkenning van zogenaamde ‘*zones témoins*’ in de landbouw. Ook de Verenigde Staten waren koploper in het uitwerken van regionaal-economische beleidsinitiatieven, onder andere met de ‘Area assistance act’ van 1946 en de oprichting van een ‘*Office of area development*’ binnen het ‘*Department of Commerce*’⁷. Italië bleef wat achter op het vlak van regionaal-economische beleidsinitiatieven⁸. In de naoorlogse economische literatuur gold het contrast in Italië tussen het rijkere industriële noorden en het verarmde agrarische zuiden nochtans als het voorbeeld van een onevenwichtige regionaal-economische ontwikkeling.⁹ In 1950 werd de ‘Cassa per il Mezzogiorno’ opgericht om een programma van buitengewone openbare werken te financieren. In december 1954 werd het ‘plan Vanoni’ goedgekeurd, waarin een evenwicht tussen de onderontwikkelde en de geïndustrialiseerde regio’s werd nagestreefd¹⁰. België volgde dus pas in 1959 met een eerste structureel regionale aanpak. Reeds voordien waren enkele wetgevende expansie-initiatieven met regionale inslag genomen (cf. infra), maar met de regionale expansiewet van 1959 werden voor het eerst ontwikkelingsgebieden afgebakend en werd een hiervoor op maat gesneden beleid uitgestippeld.

Het regionaal sociaaleconomisch overleg als belangrijke dynamiek in het regionaal-economisch beleidvormingsproces

Net zoals het onderzoek naar regionaal-economische beleidvorming, is ook de geschiedenis van het regionaal overleg een blinde vlek binnen de sociaaleconomische

³ Een uitgangspunt dat verder wordt uitgewerkt in: Gregory Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*, Leuven, 2007.

⁴ H. De Bruyne, “Gewestelijke economische politiek in Zuid-Wales”, in *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, december 1955.

⁵ Marijn Molema, *Regionale kracht. Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland, 1945-2000*, Assen, 2011, p. 87.

⁶ Marijn Molema, *Regionale kracht...*, p. 49.

⁷ Ibidem

⁸ Ivo Maes, *De verspreiding van het keynesianisme: een vergelijking tussen de Belgische en de Italiaanse ervaringen*, (NBB Working Paper nr. 113 - Research Series).

http://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/press/2007/cp20070430nl_wp113.pdf

⁹ Zie o.a.: Pasquale Saraceno, *The Vanoni Plan in Its Third Year: Results and New Perspectives*, Lecture Delivered October 24, 1957 at the Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 1957; Muriel Grindrod, *The rebuilding of Italy: politics and economics, 1945-1955*, London, Royal Institute of International Affairs, 1955.

¹⁰ Ivo Maes, *De verspreiding...*, p. 14.

historiografie. Tot zeer recent bestond over dit regionaal overleg in België weinig literatuur, laat staan dat men het een betekenis wist toe te kennen in de evolutie naar een regionaal-economisch beleid¹¹. Collectief sociaaleconomisch overleg in België wordt immers al te vaak uitsluitend geassocieerd met de actoren, de thema's en de overleginstellingen van het nationale overlegniveau. Na WOII kreeg het nationale sociaal overlegsysteem in België definitief vorm, maar ook de regionale overlegdynamiek was niet langer verwaarloosbaar. Deze stond los van het sociaal overleg op nationaal niveau en bleek niet incorporeerbaar binnen het prille geïnstitutionaliseerde overlegkader dat zich had gevormd rond de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Paritaire Comités¹².

We konden in de publicatie over de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) aantonen dat het regionaal overleg zat ingebed in een overkoepelende bottom-up dynamiek richting regionaal-economische beleidsvorming. Dit is zeker geen teleologisch verhaal, met een regionaal-economisch beleid als einddoel. Voor deze beperkte bijdrage nemen we dat specifieke beleid dat eind jaren '50 aan de oppervlakte kwam als uitgangspunt, maar voor de tijdgenoot was het geen rechte weg, maar wel een proces van *trial and error*, waarbij door stuwung van onderuit, van ideeën en concepten die vorm kregen door overleg tussen belanghebbende personaliteiten, een andere manier van denken ingang kon vinden, wat uiteindelijk ook het beleid beïnvloedde. Hierbij speelden allerhande factoren een rol. Het was een proces van actie, reactie en interactie. Marijn Molema omschrijft deze dynamiek als een 'communicatief proces', waarbij door interactie van actoren met een eigen referentiekader en begrippenapparaat een bepaald type beleid tot stand komt.¹³ Op basis van voorgaand onderzoek plaatsen we in deze bijdrage één welbepaalde soort dynamiek in het proces van regionaal-economische beleidsvorming op de voorgrond, namelijk de regionalisering en de institutionalisering op regionale leest van het sociaaleconomisch overleg.

In een eerste paragraaf gaan we terug tot het interbellum, omdat dan reeds veel noodzakelijke voorwaarden voor een regionaal-economische beleid en voor de uitbouw van regionaal overleg waren vervuld. Het waren noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden voor de ontwikkeling van een regionaal-economisch beleid. Het allereerste volwaardige initiatief in de beleidspraktijk liet immers nog tot 1959 op zich wachten. Dit komt in een tweede paragraaf aan bod. Wat stond die eerste wet eind jaren '40-begin jaren '50 nog in de weg? Waarom heeft het zo lang geduurd vooraleer België een regionaal expansiebeleid ontwikkelde en dit terwijl verschillende voorwaarden reeds in het Interbellum waren vervuld? Vanwaar die gebroken continuïteit, met WOII als windstille periode op dit

¹¹ Een aanzet werd gegeven met het boek dat verscheen naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV): Ophelia Ongena, *Een geschiedenis van het sociaaleconomisch overleg in Vlaanderen*, Gent, 2010.

¹² De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) werd opgericht in 1948, de Nationale Arbeidsraad (NAR) werd opgericht in 1952. Het waren respectievelijk het economische en sociale overleg- en adviesorgaan op nationaal en interprofessioneel niveau. De Paritaire Comités werden opgericht tussen 1919 en 1968 en fungeerden als sociale overlegorganen op sectoraal niveau. Voor meer informatie: Dirk Luyten, "Corporatisme, neocorporatisme, competitief corporatisme: sociale regulering sinds 1945", in Els Witte en Alain Meynen (red.), *De geschiedenis van België na 1945*, Antwerpen, 2006, p. 365-394.

¹³ Marijn Molema, *Regionale kracht...*, p. 326.

vlak? Wat remde de evolutie af en wat heeft uiteindelijk de doorstart van een regionaal gedifferentieerd expansiebeleid bevorderd en gefaciliteerd?¹⁴ Het is een lang parcours vol hindernissen, waarbij enkele noodzakelijke stimuli uiteindelijk voor een doorbraak van dit beleid hebben gezorgd.

II. De decennia voor WOII: een gunstig klimaat voor economische regionalisering ?

Al voor WO II heerste een klimaat waarin een snel doorgroeiende dynamiek inzake regionale economische politiek had kunnen wortelen. De toen al aanwezige stimulerende elementen hadden wellicht kunnen leiden tot een snelle doorstart van het economisch regionalisme na WOII. Ze creëerden het noodzakelijke kader waarbinnen een regionaal-economische dynamiek had kunnen groeien, maar ze waren niet voldoende. Remmende factoren blokten op dat moment de doorbraak van een nieuw beleidsconcept nog af.

Vooroorlogse stimuli op weg naar een regionaal-economisch beleid

Een eerste stimulerende factor was ongetwijfeld de regionaal diversifiërende economische realiteit. Vlaanderen evolueerde stilaan van een arme agrarische regio naar een meer welvarende geïndustrialiseerde en sterk tertiair georiënteerde regio, terwijl het op de traditionele sectoren gerichte Wallonië in een economisch achteruitgaande spiraal terecht kwam. Tijdens het Interbellum kreeg de nieuwe industrialiseringsgolf – begonnen eind 19^{de} eeuw – definitief voet aan wal in Vlaanderen, met prille initiatieven in de olieraffinage, de autoconstructie, de chemische industrie en in de Limburgse mijnen.¹⁵ Deze economische verschuivingen waren tevens de voedingsbodem voor het ontstaan van een Vlaamse burgerij, die vooral via de Katholieke partij probeerde de invloed van de dominante Waals-Brusselse holdingbourgeoisie en van de unitaire patronale organisaties te doorbreken.¹⁶

Deze elite kon in Vlaanderen ook invloed uitoefenen via een regionaal ingebed financieel netwerk. De dominantie financiële groepen zoals de Société Générale en de Bank van Brussel stonden niet onverschillig tegenover de regionale dynamiek. De Société Générale werkte uiteindelijk zelf ook scenario's uit voor meer regionale verankering van haar werking en creëerde begin jaren '50 een netwerk van financiële vennootschappen, één voor Limburg en het Kempenland (1951) en één voor Antwerpen en het Waasland (1953).¹⁷ In Vlaanderen

¹⁴ Onder een regionaal gedifferentieerd expansiebeleid verstaan we: een beleid dat erop gericht is regio's gelijke ontwikkelingskansen te geven om hen de gelegenheid te geven hun economisch potentieel (werkgelegenheid, arbeidersreserve, geografie, grondstoffen,...) ten volle te benutten.

¹⁵ Zie o.a. de algemene overzichten in: Vincent Dujardin, Michel Dumoulin, Marnix Beyen en Philippe Destatte, *Nieuwe geschiedenis van België, deel III – 1950-heden*, Tielt, 2009; André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, Londen, 1994.; De industrie in België. Twee eeuwen ontwikkeling 1780-1980, Gemeentekrediet-NMKN, 1981.

¹⁶ Dirk Luyten, "Pouvoir politique et pouvoir économique en Flandre", in *Les groups d'entreprises et la decision politique, Courrier Hebdomadaire du CRISP* (2011), 2009, p. 31 en André Mommen, *De teloorgang van de Belgische bourgeoisie*, Kritak, 1982, p. 25

¹⁷ Algemeen Rijksarchief, *Archief van de Société Générale*, Nota in het kader van een geplande industrialisatiepolitiek. De financiële vennootschap voor Limburg en het Kempenland, 16 augustus 1951, nr. 625 en Algemeen Rijksarchief, *Archief van de Société Générale*, Note création d'une société financière dans la province d'Anvers, 12 septembre 1953, nr. 624.

moesten deze dominante financiële groepen de ruimte laten aan een van onderuit gegroeid regionaal financieel netwerk. Zo werd de Kredietbank (zeker vanaf de bankwet van 1935) een belangrijke pijler van de Vlaamse economische ruimte.¹⁸ Deze tweede stimulerende factor, een vanuit de eigen regio gegroeid bankwezen, bestond niet op dezelfde manier in Wallonië. Al bestonden er wel ideeën en plannen over. Reeds in 1939 had handelsingenieur en medestichter van de Conseil Economique Wallon (CEW) Albert Delpérée (PSC), naar aanleiding van de discussies over de statuten van de CEW, ervoor gepleit dat de CEW zich zou engageren in de creatie van een regionale Waalse bank.¹⁹ Dit kon volgens hem het nodige kapitaal naar Wallonië trekken en verschillende industriële konden zich dan ook losmaken van de Brusselse *haute finance*, wat voor meer investeringsvrijheid zou zorgen²⁰. De CEW zou zich tijdens WOII wel degelijk over het thema buigen, maar het werd nooit in de praktijk omgezet.

Dat er al voor WOII stappen werden gezet op weg naar een regionaal-economisch beleid blijkt ook uit het feit dat economisch interventionisme bespreekbaar werd. Dit is een derde stimulerend element. Economisch interventionisme is immers een voorwaarde voor een op maat van elke regio gesneden economisch beleid. Dit nieuwe denkkader werd mee gestimuleerd door de economische crisis van de jaren 1930. Zo pleitte toenmalig katholiek volksvertegenwoordiger en professor economie Gaston Eyskens in 1936, het jaar van de grote arbeidersstakingen, al voor een aanpassing van het economisch beleid in de richting van meer actieve staatsinterventie²¹. Ook de katholiek Paul van Zeeland, Eerste Minister in de periode 1935-1937, was voorstander van meer staatsinterventie, een openbare werken-politiek en een beleid ter bestrijding van de werkloosheid. Ook binnen het *Office de Redressement Economique (OREC)* (1935-1938) – dat werd opgericht in het kader van De Man's Plan van de Arbeid, maar al na enkele jaren werd opgedoekt – werd reeds een regionale aanpak van de economie bepleit en werd zelfs een aanzet gegeven tot institutionele onderbouw van een regionaal-economisch ontwikkelingsprogramma.²² Het zou uiteindelijk pas onder Gaston Eyskens als Eerste Minister zijn, dus eind jaren '50, dat deze nieuwe concepten werden binnen geloodst in de beleidspraktijk.

En zo komen we aan een vierde stimulerende factor, namelijk het feit dat reeds voor de oorlog regionale sociaaleconomische drukkingsgroepen ontstonden, die een regionaal-economisch beleid wensten door te drukken en daarbij staatsinterventie nastreefden. Cruciaal hierbij was de oprichting van het Vlaams Economisch Verbond (VEV) in 1926, dat later één

¹⁸ Herman Van der Wee en Monique Verbreyt, *Mensen maken geschiedenis. De Kredietbank en de economische opgang van Vlaanderen 1935-1985*, Tielt, Lannoo, p. 120 en Philippe Destate, "Economie et Mouvement Wallon", in *Encyclopédie du mouvement wallon*, Charleroi, 2000, Vol. 1, p.547.

¹⁹ Paul Delforge, "Banque Wallonne", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, Charleroi, 2000, Vol. 1, p. 116.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Bart Candaele, *Expansiewetgeving en regionaal beleid. Instrumenten van economische ontwikkeling*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling, RUG, 2001, p. 5.

²² Bepaalde 'probleemgebieden', zoals de Borinage en de grensstreek West-Vlaanderen-Frankrijk, kregen een OREC-commissaris, die de noden van de streek in kaart bracht en voorstellen tot verbetering van de economische situatie formuleerde. Dit prille initiatief verdween echter mee met het OREC, dat al na enkele jaren werd afgeschaft. Zie: Guy Vanthemsche, 'De mislukking van een vernieuwde economische politiek in België voor de Tweede Wereldoorlog (Office de Redressement Economique) 1935 tot 1938', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1982, 2-3, p. 339-389.

van de pijlers van het Vlaams sociaaleconomisch overleg zou worden.²³ Voor het eerst kreeg een georganiseerde economische drukkingsgroep op niveau van een taalgemeenschap vorm. We zullen zien dat het evenwel waarschijnlijk is dat dit VEV later ook een zekere remmende invloed heeft gehad op de concrete uitwerking van een regionaal-economisch beleid en dit door haar negatieve houding tegenover staatsinmenging in het economische leven. Aan Waalse zijde resulteerde het regionaal-economisch denkproces reeds voor WO II in de oprichting van een gemengd regionaal overlegorgaan van werkgevers en werknemers. Aangespoord door de Vlaamse economische bloei, ontstond binnen de Waalse Beweging een acute nood aan organisatie van onderzoek en overleg om de vertragende Waalse economie nieuw leven in te blazen. Zo werd in 1939 de aanzet gegeven tot de oprichting van de *Conseil Economique Wallon* (CEW), het allereerste initiatief tot institutionalisering van het regionaal-economisch gedachtegoed. Het VEV werd aan Waalse zijde vaak beschouwd als de Vlaamse voorloper-tegenhanger van hun eigen *Conseil Economique Wallon*. Aan de vooravond van de oprichting van de CEW pleitten de econoom Max Drechsel en de handelswetenschapper Maurice Firket voor een regionaal-economisch orgaan, dat als tegengewicht zou kunnen fungeren voor het Vlaamse VEV.²⁴ Dit idee werd ook door de *Fédération des Associations commerciales et industrielles liégeoises*, de Waalse Kamers van Koophandel, verspreid onder zijn leden.²⁵ De CEW zou wel pas in 1945 officieel worden geïnstalleerd. Deze initiatieven pasten binnen een ruimere, nationale dynamiek richting sociaaleconomisch overleg. Na het arbeidersverzet van 1936 riep toenmalig Eerste Minister Paul van Zeeland een eerste Nationale Arbeidsconferentie samen, waarin afgevaardigden van werkgevers- en werknemerszijde tot enkele eerste akkoorden kwamen met de overheid op het vlak van lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.²⁶

Kortom, regionaal-economische ruimtes kregen in België reeds voor WO II stilaan vorm, maar de concepten konden nog niet doordringen in de politieke besluitvorming. Bovenstaande elementen waren *conditiones sine qua non*, maar niet voldoende om een regionaal-economische politiek ingang te doen vinden. Naar onze mening waren er immers ook limieten aan deze vooroorlogse evolutie naar economische regionalisering en wel voornamelijk op twee vlakken. Zo ontbrak het aan een brede consensus inzake Keynesiaans geïnspireerd economisch interventionisme en daarenboven was het wetenschappelijk denkkader nog te beperkt en te verdeeld qua regionaal-economische inzichten.

²³ Over de rol van het VEV, zie uitgebreid in: Theo Luyckx, *Economische bewustwording in Vlaanderen. Veertig jaar Vlaams Economisch Verbond (1926-1966)*, Brussel, 1967 en Ludo Meyvis, *Markt en Macht: Het VEV van 1926 tot heden*, Tielt, 2004.

²⁴ “Conseil Economique Wallon”, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1962 (144), p.2 en Paul Delforge, “Conseil Economique Wallon 1938-1971”, in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, Charleroi, vol. 1, p. 359-364.

²⁵ Philippe Destatte, “Economie et Mouvement Wallon”, in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 548.

²⁶ Els Witte, Jan Craeybeckx, Alain Meynen, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, 2005, p. 208-209.

Afremmende factoren voor WOII op weg naar een regionaal-economisch beleid

Net zoals in heel West-Europa, dacht de economische elite in België lange tijd dat regionale economische ongelijkheid een voorbijgaand fenomeen was. In streken met economische groei was arbeid schaars en dus duur, in tegenstelling tot economisch zwakkere regio's, waar een reserve bestond aan goedkope arbeidskrachten. Omdat bedrijven steeds investeren in de regio's waar de productiekosten en dus ook de loonkosten het laagst zijn, zouden deze verschillen door autonome marktmechanismen na verloop van tijd vanzelf verdwijnen. Regionale economische ongelijkheid was dus een voorbijgaand fenomeen dat volgens het principe van de communicerende vaten zichzelf zou opheffen. Deze overtuiging kon eind 19de-begin 20ste eeuw aarden in een overheersend liberaal denkkader, waarin ook massale migratie of het pendelen van arbeiders werd geaccepteerd.²⁷ De economische crisis van de jaren dertig veroorzaakte echter een ommekeer in het economische denken. Ook in de hoofden van invloedrijke personaliteiten, die als doorgeefluik naar het beleidsniveau fungeerden, kreeg de Keynesiaanse idee steeds concreter vorm. Naast de reeds genoemde Gaston Eyskens sprak na WOII ook Franz De Voghel zich uit voor een actief expansiebeleid. Vanaf 1944 was hij directeur en later vicegouverneur van de Nationale Bank, maar reeds in 1943 pleitte hij voor een gemengde economie, als derde weg tussen het voor de oorlog dominerende liberalisme en het geleide, collectivistische model dat tijdens de oorlog werd uitgewerkt. Hij sprak over een '*programme d'expansion économique*', had het over een hervorming van de instellingen, preventieve staatsinterventie en planning en had zo zijn twijfels bij het streven naar het jaarlijks begrotingsevenwicht.²⁸ Zijn pleidooi voor actieve staatsinterventie moest hij vanaf zijn aanstelling tot directeur van de Nationale Bank in 1944 echter noodgedwongen temperen.²⁹

Voor een concrete toepassing van het Keynesiaanse beleidsparadigma was het voor WOII nog te vroeg. Er was wel de socialist Hendrik De Man, die met zijn dirigistisch, op de ideeën van J.M. Keynes en op de Amerikaanse New Deal-politiek geïnspireerd Plan van De Arbeid vanaf 1934 belangrijke aanhang had binnen (een deel van de) de toenmalige Belgische Werkliedenpartij (BWP), maar niet binnen andere partijen.³⁰ Bovendien werd het Plan nauwelijks uitgevoerd. Het hoger vermelde OREC, dat binnen het Plan werd opgericht en als eerste in Belgische politieke kringen een Keynesiaans economisch beleid van overheidsinvesteringen en budgettaire onevenwicht formuleerde, bleef niet lang actief, mede door de tegenwerking van de uiterst conservatieve liberale minister van Financiën en

²⁷ Erik Buyst en Wim Peeters, "Regionaal expansiebeleid: een slag in het water? De lange weg naar de economische convergentie (1950-1990)", in Jan De Maeyer en Peter Heyrman (red.), *Geuren en Kleuren. Een sociale en economische geschiedenis van Vlaams-Brabant*, Leuven, 2001, p. 257-258.

²⁸ Walter Pluym en Olivier Boehme, *De Nationale Bank van België 1939-1971. Boekdeel 3. Van de golden sixties tot de val van Bretton Woods*, Brussel, 2005, p. 286.

²⁹ In 1961 zou hij door de toenmalige regering Lefèvre-Spaak worden aangesteld als voorzitter van de regeringscommissie voor de studie van de financiële problemen die gepaard gingen met de economische expansie, de zogenaamde 'Commissie De Voghel'.

³⁰ Els Witte, Jan Craeybeckx en Alain Meynen, *Politieke geschiedenis...*, p. 216.

vertegenwoordiger van het financierskapitaal, M.L. Gérard.³¹ Het Keynesiaans gedachtengoed ging na de oorlog, langer dan elders in Europa, nog een tijd de koelkast in.³²

Een tweede remmende factor voor een regionaal-economisch beleid voor WOII was de verdeeldheid binnen de academische wereld. Een bepaalde beleidskeuze – in dit geval het voeren van een regionaal-economische politiek – is in een democratisch bestel in de regel ingebed in een intellectueel denkkader, zeker in een periode waarin het belang van universitair onderzoek ook op economisch vlak een hoge vlucht nam. Toch ontbrak het nog aan een voldragen denkkader dat rijp was voor het stimuleren van regionaal-economisch beleid als oplossing van economische ongelijkheid en crisis. Zoals we zagen won sinds het einde van de 19de eeuw de idee van een regionale economische ruimte veld en dit vrijwel parallel binnen de Vlaamse en de Waalse Beweging. Voor WO II bleef dit evenwel vooral beperkt tot theorieën, vooral uitgewerkt op de Vlaamse Economische congressen, aan de universiteiten en verspreid in tijdschriften. Vooral in Vlaanderen kende de regionaal-economische wetenschap een grote bloei, waardoor economische argumenten, zoals het optimaal gebruik van ruimtelijk gedifferentieerde productiefactoren, werden geïntroduceerd in het steven naar een regionaal-economische politiek. Men bouwde er voort op de opvattingen van Lodewijk de Raet, die de economische kwestie integreerde binnen de Vlaamse Beweging.³³ Terwijl in Wallonië de economische heropleving centraal stond in dit debat, werd in Vlaanderen een sterke koppeling gemaakt tussen economische bloei en sociale vooruitgang.

Ondertussen kreeg de federalistische onderstroom in Wallonië, meer bepaald op de Waalse socialistische congressen vanaf 1938, voor het eerst ook een sociaaleconomische invulling en dit ten gevolge van de demografische en economische achteruitgang van Wallonië. Begin jaren '50 zou Vlaanderen de trekkersrol in de evolutie naar een regionaal-economisch beleid overnemen. Naar aanleiding van het eerste congres van de Waalse socialisten in 1938 benadrukte professor politieke economie aan de universiteit van Mons, Max Drechsel, in het rapport *'La situation et l'avenir des industries wallonnes'* de noodzaak om de Waalse bedrijven nieuwe economische vooruitzichten te geven door de invoering van nieuwe fabricatie- en productiemethodes en pleitte hij voor de oprichting van een CEW (cf. supra).³⁴ Albert Delpérée pleitte dan weer voor een systematische enquête over de economische toestand in Wallonië.³⁵ Er waren echter ook overtuigde tegenkrachten. Notoire tegenstanders van een interventionistisch beleid waren onder andere de Franstalige economen Léon Dupriez (Universiteit van Leuven) – verbonden aan het 'Institut de Recherches Économiques et Sociales' (IRES) – en Fernand Baudhuin (Universiteit van Leuven), die

³¹ Ginette Kurgan-Van Hentenryk, *Max-Léo Gérard. Un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 165-169.

³² Ivo Maes, *De verspreiding...*

³³ Lodewijk De Raet, *Over Vlaamsche volkskracht: Vlaanderens cultuurwaarden*, Brussel, 1913.

³⁴ Philippe Destatte, "Economie et Mouvement Wallon", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 547. en Marinette Bruwier et Paul Delforge, "Drechsel, Max", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 516.

³⁵ *Ibidem*.

beiden verschillende studies schreven over de Belgische economie tijdens het Interbellum.³⁶ Hun visie was nog hoofdzakelijk ingebed in het dominante liberale *laisser-faire* paradigma, met, wat Léon Dupriez betreft, voornamelijk aandacht voor conjuncturele evoluties.

Men kan dus stellen dat er voor WOII al krachten aanwezig waren ter bevordering van economisch regionalisme. De voedingsbodem was er, er was een regionaal-economisch beleidsbewustzijn in embryonale vorm, maar dit was nog niet voldragen. Er waren nog te veel elementen in de maatschappelijke structuur die een doorbraak van dit proces afremden. De oorlog legde dit proces bovendien stil. Er werd in bezettingstijd wel een interventionistische structuur uitgebouwd, maar dan op louter nationale leest, zonder enige regionale dimensie. Toch werd ook in de naoorlogse periode de uitwerking van een voldragen regionaal-economisch beleid nog uitgesteld tot eind jaren 1950. Ook daarvoor kunnen verklaringen naar voor worden geschoven.

III. De naoorlogse periode en de geboorte van een voldragen regionaal-economisch beleid. Ups en downs op weg naar ‘regionale expansiewetgeving’

Vlak na WO II vond het Belgische economische model, dat nog vooral steunde op de zware Waalse industrie en werd geschraagd door de holdings, een nieuwe adem door de snelle wederopbouw van de traditionele sectoren.³⁷ Het oorspronkelijke economische optimisme ruimde echter in de jaren ‘50 plaats voor ongerustheid. De Belgische economie groeide te traag in vergelijking met de buurlanden.³⁸ De groei was vooral gebaseerd op export, het industriële productieapparaat was verouderd en bovendien hadden de holdings een conservatieve, defensieve investeringspolitiek gevoerd, die niet was gericht op innovatie, maar wel op het in stand houden van de oude tanende industrie.³⁹ De economische achteruitgang die tijdens het Interbellum haar intrede had gemaakt, bereikte in de jaren ‘50 en ‘60 in een dieptepunt. Tegen de achtergrond van deze economische realiteit en binnen een sociaaleconomisch paradigma dat werd bepaald door het Sociaal Pact van 1944 en de Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de productiviteit van 1954 (waardoor overleg tussen werkgevers en werknemers een centrale rol kreeg), zette de evolutie naar regionaal-economische ruimtes zich ondertussen verder.

Waarom drong die regionaal-economische idee kort na WOII dan niet meteen door in België? Conway beweert dat de crisis die België tegen het einde van de jaren ‘60 kenmerkte in de eerste plaats te wijten was aan het na WOII opnieuw vestigen van een gedateerde politieke structuur, die niet in staat was zich aan te passen aan de maatschappelijke veranderingen.⁴⁰ Conservatieve instituties die geen ruimte laten aan nieuwe vormen van

³⁶ Francis Bismans, *Croissance et Régulation. La Belgique 1944-1974*, Bruxelles, Palais des Académies, 1992, p. 453.

³⁷ André Mommen, *The Belgian economy in the Twentieth century*, London, 1994, p. 75-98.

³⁸ Els Witte en Alain Meynen, “De jaren vijftig – trage economische groei, koude oorlog en verzuiling”, in Els Witte en Alain Meynen (red.), *België na 1945*, Antwerpen, 2006, p. 51.

³⁹ Els Witte en Alain Meynen (red.), “De jaren vijftig...”, p. 54.

⁴⁰ Martin Conway, *The sorrows of Belgium. Liberation and political reconstruction 1944-1947*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 370.

maatschappelijke dynamiek hebben zeker ook in de vertraging van een regionaal-economisch beleid een rol gespeeld. Tegelijkertijd werkten ook een reeks stimulerende factoren in, die deze keer niet enkel noodzakelijk, maar ook voldoende zouden blijken voor de doorbraak van een regionaal-economisch beleid.

Vertragende factoren na WOII op weg naar een regionaal-economisch beleid

Algemeen wordt aangenomen dat de vertraging op het vlak van regionaal-economische beleidsvorming werd veroorzaakt door de lange traditie van economisch liberalisme en de in vergelijking met andere landen vrij goede economische prestaties na 1945, ook wel de ‘remmende voorsprong’ van de Belgische economie genoemd⁴¹. Het productieapparaat en de Antwerpse haveninfrastructuur waren immers vrij ongeschonden uit de oorlog gekomen. Het bleef begin jaren ‘50 bij enkele schuchtere regionaal gediversifieerde initiatieven op het vlak van kredietverlening en dit terwijl in de meeste West-Europese landen al kort na WO II het startsein werd gegeven voor een regionaal expansiebeleid. In 1945 werd de regering-Pierlot vervangen door Van Acker I, bestaande uit socialisten, katholieken, liberalen en communisten. Op vier jaar tijd volgden zeven regeringen met een socialistische premier elkaar op, maar ingrijpende structuurhervormingen op het economische vlak waren niet aan de orde.⁴² Niet enkel de ‘remmende voorsprong’ van de Belgische economie kan als verklarende factor worden gezien, ook het (in tegenstelling tot andere Europese landen) gebrek aan vernieuwingsdrang binnen de regering na WOII werkte de uitwerking van een ander economisch beleid tegen.

Onder de regeringen Van Acker was het economisch herstel dan wel een belangrijk programmapunt, van een doorgedreven interventionisme was nog geen sprake. Wel, zoals Els Witte het stelt, van een zekere vorm van ‘dirigisme’.⁴³ Het geleide economische herstelbeleid onder de regering Van Acker – gekenmerkt door monetaire sanering en een industriële politiek – bedreigde op geen enkel moment de fundamentele economische belangen van de toenmalige ondernemers en van veel staatscontrole was geen sprake. Ook het nationaliseren van bepaalde sectoren – een instrument waarnaar Frankrijk in deze periode wel greep – was niet aan de orde. Van Acker was dan ook een pragmaticus en niet de man van de grote theorieën en sociaaleconomische langetermijnperspectieven.⁴⁴ Pragmatici als Van Acker voerden dan wel een belangrijke sociale correctie door, voor een echte breuk met het heersende liberale beleidsparadigma ontbrak het hen aan visie en theoretische onderbouw. Minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak bestelde wel reeds in 1945, naar aanleiding van de steenkoolproblematiek, bij de Conseil Economique Wallon (CEW) een studie over de Waalse economische situatie, want, zo voegde hij eraan toe: “(...) *cette enquête est absolument indispensable. Ce débat (...) a démontré que ce n'est pas de paroles dont on a*

⁴¹ Els Witte en Alain Meynen, (red.), *De geschiedenis...*, p. 35-40.

⁴² Van 1945-1948 had België de volgende regeringen: Van Acker I, Van Acker II, Spaak II, Van Acker III, Huysmans I, Spaak III en Spaak IV.

⁴³ Els Witte, “Tussen restauratie en vernieuwing. Een introductie op de Belgische politieke evolutie tussen 1944 en 1950”, in Els Witte, Jean-Claude Burgelman en Patrick Stouthuysen (red.), *Tussen restauratie en vernieuwing. Aspecten van de naoorlogse Belgische politiek (1944-1950)*, Brussel, 1989, p. 27.

⁴⁴ Dirk Luyten en Rik Hemmerijckx, “Achiël Van Acker, architect van de Belgische welvaartsstaat?”, in Marc Galle en Sylvain Locqufier (red.), *Facetten van honderd jaar politieke, economische en sociale geschiedenis. Herdenking geboorte Achiël Van Acker, 1898-1998*, Brussel, 2000, p. 41.

besoin, mais des actes”.⁴⁵ Geen woorden dus, maar daden; de intentie tot het voeren van een gericht regionaal economisch beleid was er, maar de beleidspraktijk zou op zich laten wachten. In 1947 kwam de regering-Spaak-Eyskens aan de macht. Gaston Eyskens (CVP), minister van Financiën, was het boegbeeld van een nieuwe generatie Keynesiaans geïnspireerde economen.⁴⁶ Algemeen wordt aanvaard dat deze regering Spaak de fundamenteën legde voor het op overleg gebaseerd interventionistisch sociaaleconomisch beleid dat in de jaren vijftig en zestig tot volle wasdom zou komen. De staat nam enkele wetgevende initiatieven om de werkloosheid in te dammen, de infrastructuur te vernieuwen, nieuwe industrietakken aan te trekken en het wetenschappelijk onderzoek te stimuleren, maar het bleef beperkt.⁴⁷ Bovendien waren de verschillen tussen Wallonië en Vlaanderen complementair. Het chronische tekort aan arbeidskrachten in de toen nog dominante Waalse industrie – met als belangrijkste oorzaak een ingrijpend demografisch deficit – werd opgevuld door arbeidskrachten uit het buitenland en uit Vlaanderen, waar men kampte met een structurele werkloosheid. De pendelarbeid die hierdoor op gang kwam, bood echter geen oplossing voor de economische situatie in Vlaanderen en droeg niet bij tot het welbevinden van de Vlaamse pendelarbeiders.⁴⁸ Toch werd bijvoorbeeld binnen de ‘commissie voor nieuwe nijverheden’ van de CVP reeds in 1948 nagedacht over een fiscale wet die de vestiging van nieuwe vormen van industrie kon faciliteren en dit in regio’s die te kampen hadden met een werkloosheidsproblematiek.⁴⁹ De regionale benadering kreeg stilaan ingang in het politieke discours, maar op een concreet wetgevend initiatief was het nog wachten tot begin jaren ‘50.

In 1951 verscheen voor het eerst een economisch wetsvoorstel met regionale inslag op de tafel van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ingediend door de katholieke parlementariërs Jos De Saeger, Hendrik Heyman, Placide De Paepe, Alfred Bertrand, Lode Peeters en Karel Goetghebeur, die allen nog een rol zouden spelen in de uiteindelijke concretisering van een nieuw beleid⁵⁰. Zij stelden voor nieuwe investeringen aan te moedigen door fiscale vrijstellingen en dit om de structurele werkloosheid het hoofd te bieden. Door het aanduiden van streken die getroffen waren door deze structurele vorm van werkloosheid en door de installatie per provincie van ‘Comités voor Advies’, die zich moesten uitspreken over het nut van investeringsaanvragen, werd met dit voorstel voor het eerst expliciet gekozen voor een regionale invalshoek, inclusief een institutioneel kader, maar het voorstel werd nooit goedgekeurd. Onder de regering Van Houtte I (1952-1954) en vooral onder Van Acker IV (1954-1958) – waarbij het kabinet van Economische Zaken in handen was van de liberaal

⁴⁵ *Kamer van Volksvertegenwoordigers, Parlementaire Handelingen*, 7 november 1945, nr. 76, p. 1230-1231. Dit resulteerde in de volgende studie: *Économie Wallonne*, Rapport présenté au gouvernement Belge par le Conseil Économique Wallon le 20 mai 1947, CEW, 1947.

⁴⁶ Dirk Luyten, “L’économie et le mouvement flamand”, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP* (2076), 2010, p. 26.

⁴⁷ Jozef Smits, *Gaston Eyskens. De Memoires*, Tielt, 1993, p. 213-250.

⁴⁸ André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth century*, Londen, p. 106.

⁴⁹ Amsab, Archief Achille Van Acker, Nota van de CVP-Commissie voor Nieuwe Nijverheden, 1948, nr. 17.

⁵⁰ Kamer van Volksvertegenwoordigers, “Wetsvoorstel houdende invoering van bijzondere maatregelen ter bevordering van investeringen die van aard zijn om de structurele werkloosheid te bestrijden”, 1950-1951, nr. 522.

Jean Rey⁵¹ – kondigden de wetten Duvieusart (1953), Liebart (1954) en Rey (1955, 1957) via fiscale maatregelen (o.a. faciliteiten voor de tussenkomst van openbare en gewestelijke particuliere financiersinstellingen in bepaalde onderontwikkelde regio's) uiteindelijk wel een nieuwe richting in het beleid aan, maar ze boekten slechts een beperkt succes, al betekende de Wet Rey van 31 mei 1955 wel een grote stimulans voor het regionaal-economische onderzoek aan de universiteiten.

Een derde belangrijke afremmende factor op weg naar een regionaal-economisch beleid situeert zich op partijpolitiek vlak, namelijk de identiteitscrisis binnen de katholieke partij. Na WOII kwam de interne Vlaams-Waalse tegenstelling onherroepelijk bloot te liggen. Tijdens de legislatuur van de regering-Van Acker II in 1945, toen de katholieken voor het eerst sinds 1884 in de oppositie zaten, werd de Katholieke Partij omgedoopt tot Christelijke Volkspartij-Parti Social-Chrétien (CVP-PSC).⁵² Hierbij werd een meer unitaire kaart getrokken en werd gebroken met de vooroorlogse tendens tot erkenning van een Vlaamse en Waalse vleugel binnen het bestuursapparaat van de partij. De Vlaamse katholieke stroming die tijdens het interbellum een belangrijke rol had gespeeld in de Vlaamse ontvoogdingsstrijd, verloor hierdoor een belangrijk drukingsmiddel. Ook in haar Kerstprogramma van 1945 legde de CVP de nadruk op het Belgische natiegevoel en werd het federalisme principieel veroordeeld. Wel werd gepleit voor een politiek van deconcentratie (verschuiving van het beslissingsniveau naar een lager bestuursechelon) en decentralisatie (bevoegdheidsuitbreiding van de lagere bestuursniveaus), met een centrale rol voor de provincies.⁵³ Dit waren eisen die de daaropvolgende decennia hoog op de agenda bleven staan. De provincies zouden de ruggengraat vormen van de naoorlogse economische politiek en zouden in niet geringe mate uitgroeien tot instrumenten voor de creatie van regionale economische ruimtes, met onder andere een belangrijke rol voor de provinciale economische raden. Maar in deze fase klonken de eisen niet sterk genoeg om de interne verdeeldheid binnen de katholieke partij te overstijgen. Op het Algemeen Vlaams Congres in december 1949 lanceerden twee katholieken, Limburgs volksvertegenwoordiger Alfred Bertrand en Leuvens hoogleraar Robert Vandeputte, voor het eerst de idee tot oprichting van een Vlaamse economische raad. Na de Waalse nationale congressen van 1945 en 1946, toen de federale idee nog vooral als een Waals chantagemiddel werd beschouwd, werd het federalisme dus stilaan ook in katholieke kringen opnieuw bespreekbaar. Pas in aanloop naar de verkiezingen van 1958 zou de CVP zich ontpoppen tot één van de sterkhouders van de regionale idee. De debatten over economische regionalisering binnen de katholieke zuil zouden vanaf dan wel een stimulerende en zelfs bepalende rol gaan spelen en zouden mee aan de basis liggen van het uiteindelijke beleid van eind jaren '50.

Ook het Centrum Harmel, het politieke studiecentrum dat zich tussen 1948 en 1955 (eindrapport in 1958) boog over de groeiende eisen voor regionale autonomie, kon niet

⁵¹ *Guide des Ministères-Revue de l'Administration Belge*, 1954-1958.

⁵² Wilfried Dewachter, Georges-Henri Dumont, Michel Dumoulin, e.a. (red.), *Tussen staat en maatschappij 1945-1995. Christen-Democratie in België*, Tielt, 1995, p. 122.

⁵³ Emmanuel Gerard, "Katholieke partij/Christelijke Volkspartij", in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Tielt, 1998, p. 1628.

voorbij aan de problematiek van het regionale economische beleid.⁵⁴ De economische sectie van het centrum pleitte in haar eindrapport voor de oprichting van nieuwe bedrijven in Vlaanderen om de structurele werkloosheid af te bouwen. Het concept ‘structurele werkloosheid’ wordt definitief aanvaard met de publicatie van Vanneste en Declercq over West-Vlaanderen (cf. infra), maar reeds tijdens de vergaderingen van het Centrum Harmel blijkt het onderdeel van het discours. Het is wel nog onderwerp van discussie, vooral tussen de toenmalige Vlaamsgezinde voorzitter van de Kredietbank Fernand Collin en de vertegenwoordigers van het holdingkapitaal.⁵⁵ Voorwaarde was dat de economische ontwikkeling van Wallonië niet werd afgeremd. Toch kon het Centrum een regionaal georiënteerd beleid niet doordrukken. De ideologische scheidingslijn tussen de leden was immers te groot. Het feit dat de verdedigers van het economisch liberalisme lijnrecht stonden tegenover de voorstanders van een groter staatsinterventionisme en men niet tot een eensgezind standpunt kwam, beschouwen we als een vierde afremmende factor in de onmiddellijk naoorlogse periode.⁵⁶ De Waalse economische belangen werden verdedigd door de CEW, maar door het feit dat er voor Vlaanderen in 1948, bij de start van het Centrum Harmel, nog geen Vlaamse tegenhanger bestond, werden de Vlaamse belangen behartigd door het VEV, de facto uitgegroeid tot een Vlaamse werkgeversorganisatie en niet de grote voorstander van een doorgedreven vorm van staatsinmenging in het economische leven. Nochtans had voorzitter Harmel (PSC) aan het VEV gevraagd een rapport op te stellen over de economische mogelijkheden van de Vlaamse regio.⁵⁷

Hoewel het VEV wordt beschouwd als een van de grote wegbereiders voor economische regionalisering, was het lange tijd ook een niet te onderschatten remmende factor in dit ontstaansverhaal van een regionaal-economisch beleid. Het VEV was hevig gekant tegen een al te grote staatsinterventie. Ten tweede speelde de aanvankelijk uiterst terughoudende reactie van het VEV bij de oprichting van een gemengd regionaal overlegorgaan in Vlaanderen, naar het voorbeeld van de Waalse CEW, een obstruerende rol in de evolutie richting een regionaal-economisch beleid. Na WOII klonk immers ook in Vlaanderen de roep naar een regionaal en economisch ‘gemengd’ overlegorgaan, waarin werkgevers en werknemers zetelden, steeds luider. Het netwerk van regionaal overleg dat in de loop van de jaren ’50 vorm kreeg, is een doorslaggevende factor in de uiteindelijke uitwerking van het regionaal expansiebeleid, maar toch kon het VEV zich aanvankelijk niet vinden in de oprichting van een nieuw Vlaams overlegorgaan en dit uit vrees voor het

⁵⁴ Het ‘Centrum Harmel’ (1948-1958) is de verkorte benaming voor het ‘Centrum voor onderzoek van de nationale oplossing van de maatschappelijke en rechtskundige vraagstukken van de verschillende gewesten van het land’ en werd genoemd naar de Luikse Christendemocraat Pierre Harmel, die in 1946 het wetsvoorstel tot oprichting van dit Centrum had ingediend. Doel was het opvangen van de sociaaleconomische en communautaire spanningen en de eenheid van het land vrijwaren. Uit: Paul Berckx, *150 jaar institutionele hervormingen in België*, Antwerpen, 1990, p. 61.

⁵⁵ Algemeen Rijksarchief Brussel, Archief van de Société Générale, Verslag van de vergadering van de sectie economie van het Centrum Harmel, 27 oktober 1950, nr. 621.

⁵⁶ Manu Ruys en Chantal Kesteloot, “Centrum van onderzoek voor de nationale oplossing van de maatschappelijke en rechtskundige problemen in de Vlaamse en Waalse gewesten (Centrum-Harmel)”, in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol.1, p. 706-708.

⁵⁷ Dit onderzoek mondde in 1952 uit in het boek *‘Het Vlaams Bedrijfsleven – Vertoog van het Vlaams Economisch Verbond’* (VEV, 1952), dat lange tijd als standaardwerk zou dienen in politieke en wetenschappelijke middens.

voortbestaan en de legitimiteit van het VEV in diens statutair bepaalde vorm, namelijk een algemeen Vlaams economisch en dus gemengd orgaan van werkgevers en werknemers.⁵⁸ In de praktijk was het VEV weliswaar uitgegroeid tot een louter patronale organisatie. Daarnaast waren op nationaal vlak de sociaaleconomische overlegstructuren uitgewerkt en had het VEV op verschillende niveaus, al dan niet via de nationale werkgeversorganisatie, het Verbond der Belgische Nijverheid (VBN), een vertegenwoordiging weten uit de brand te slepen en dus zijn positie in het vernieuwde sociaaleconomische overleglandschap weten te versterken. Kern van dit overleg was de ‘representativiteit’, waarbij enkel de in het Sociaal Pact van 1944 erkende sociale gesprekspartners aan het overleg konden deelnemen.⁵⁹ Reeds in 1946 hadden het VBN en het VEV – verzwakt door de collaboratie van een deel van de leiding – een samenwerkingsovereenkomst afsloten, waarmee een einde kwam aan de gespannen verhoudingen die in de loop van de jaren dertig waren gegroeid. Door verstrengeling van de top van beide verenigingen wilde het VEV vanaf dan binnen het representatieve VBN de ‘Vlaamse’ belangen bewaken, zonder zijn zelfstandigheid te moeten prijsgeven.⁶⁰ In 1955 publiceerde het VBN onder het voorzitterschap van Léon Bekaert een rapport ‘voor een politiek van economische expansie’.⁶¹ De Vlaamse inbreng was duidelijk in de erkenning van structurele werkloosheid in bepaalde streken en in het pleidooi voor een regionalistische politiek en voor de oprichting van regionale kredietmaatschappijen binnen een economisch expansiebeleid. Deze punten werden echter afgezwakt met een expliciet *veto* tegen institutionalisering van regionale maatregelen. De expansie van de nationale economie was immers prioritair.

Nu zijn positie in Vlaanderen werd bedreigd door een groeiende vraag naar een gemengde Vlaamse economische raad, waarin werkgevers en werknemers konden overleggen over regionaal-economische thema’s, besloot het bestuurscomité van het VEV in januari 1950 zelf het initiatief te nemen tot oprichting van een dergelijk organisme. Op 27 februari 1951 werden de statuten van het *Algemeen Comité ter Bevordering van het Bedrijfsleven* goedgekeurd. Een beperkt Inrichtend Comité werd op poten gezet, met vertegenwoordigers van de Vlaamse provinciebesturen, van de grootste Vlaamse steden en met personen uit de belangrijkste parastatale – en dus in belangrijke mate met de overheid verbonden – financieringsmaatschappijen.⁶² Pas daarna zou contact worden opgenomen met onder andere de arbeidersorganisaties en de politieke partijen.⁶³ Het Comité was dan wel statutair verankerd in de schoot van het VEV, in de praktijk draaide het op niets uit. Het was dus een ingeslagen weg op weg naar een geïnstitutionaliseerde vorm van Vlaams overleg, die uiteindelijk dood liep.

Hoewel het denkproces richting een Vlaamse economische raad al in 1949 op gang was gekomen, werd, wellicht mede door het mislukte initiatief van het VEV, pas in 1952 overgegaan tot de plechtige installatie van de Economische Raad voor Vlaanderen (ERV) en

⁵⁸ Verslagen Bestendig Comité VEV 1947-1961 (Voka, *archief VEV*, 16 januari 1950).

⁵⁹ Dit waren aan vakbondszijde: ABVV, ACV en sinds 1954 ook het ACLVB; aan werkgeverszijde: VBN (het huidige VBO) en het NCMV (het huidige Unizo)

⁶⁰ Ludo Meyvis, *Markt...*, p. 56.

⁶¹ *Voor een politiek van economische expansie*, Brussel, Verbond der Belgische Nijverheid, 1955, p. 192-196.

⁶² Raad van Beheer VEV (Voka, *Archief VEV*, 30 maart 1950).

⁶³ Bestuurscomité VEV (Voka, *Archief VEV*, 20 juni 1950).

dit buiten het VEV om. Het was het eindpunt van een hele reeks vergaderingen in select gezelschap, die de maanden voordien waren gehouden ten gevolge van een privé-initiatief van de Vlaamsgezinde econoom Leo Charels, los van bestaande structuren en instellingen.⁶⁴ Het VEV besloot uiteindelijk toch in te gaan op de uitnodiging van Charels om op 14 februari 1951 voor het eerst samen te komen.⁶⁵ Ondanks de aanvankelijke terughoudendheid tegenover een Vlaams overlegorgaan, waardoor het doorstromen van de regionaal-economische idee tot op beleidsniveau vertraging opliep, werd het VEV uiteindelijk een van de steunpilaren van de ERV en dus een cruciale stimulerende actor in de evolutie naar een regionaal-economisch beleid.

De zogenaamde ‘remmende voorsprong’ van de Belgische economie; een gebrek aan vernieuwingsdrang en theoretische reflectie binnen de onmiddellijk naoorlogse regeringen; de identiteitscrisis binnen de katholieke partij; de ideologische tegenstellingen in het Centrum Harmel, het studiecentrum dat de krijtlijnen voor de naoorlogse politiek moest uitstippelen; en tenslotte de terughoudende reactie van het VEV bij de oprichting van een Vlaams overlegorgaan van werknemers en werkgevers; de combinatie van deze vijf afremmende factoren speelde een grote rol in het feit dat de stap naar een wettelijk verankerd regionaal-economisch beleid in België pas laat ingang vond en dit hoewel er al vrij lang voor WOII actoren en structuren aanwezig waren die een dergelijk beleid genegen waren, zowel in Vlaanderen als in Wallonië, maar deze factoren waren op dat moment niet doorslaggevend. Toch zette het proces zich gestaag verder en dit gestimuleerd door enkele doorslaggevende stimuli.

Stimulerende factoren na WOII op de weg naar een regionaal-economisch beleid

Regionaal beleid veronderstelt een vorm van overheidsinterventie, volgens de Britse econoom John Maynard Keynes de sleutel tot volledige werkgelegenheid en dit was na WO II dé centrale doelstelling van het economisch beleid in de West-Europese landen. De hoger beschreven initiatieven tot regionaal beleid in een aantal andere landen hadden te maken met het doordringen en toepassen van dit Keynesiaans gedachtegoed. Pas toen Italië, waar net als in België ook grote regionale welvaartsverschillen waren en waar de regionale expansiepolitiek pas laat tot ontwikkeling kwam, toch duidelijke initiatieven nam in die richting, kon België niet achter blijven. De uitwerking en concretisering in Italië van het hoger vermelde plan Vanoni werd in België op de voet gevolgd.⁶⁶

Naast het meer en meer doorbreken van het Keynesianisme was ook het academisch onderzoek een cruciale stimulans voor de doorbraak van het regionaal-economisch gedachtegoed in beleidskringen. Zoals vermeld, werd in Wallonië reeds op het einde van de jaren dertig door Waalse economen en politicologen gepleit voor een systematisch onderzoek

⁶⁴ Leo Charels was actief binnen de ASLK. Hij had reeds een loopbaan achter de rug bij de Assurance du Boerenbond Belge (ABB), bij het Comité Central Industriel (CCI) en in de periode 1943-1946 als kabinetsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken. Eind jaren '60 werd hij ook kabinetschef van de toenmalige Vlaamse Minister-Staatssecretaris van Streekeconomie André Vlerick. Uit: Ophelia Ongena, *Een geschiedenis van het sociaaleconomisch overleg in Vlaanderen (1945-2010)*, Gent, 2010, p. 21-22.

⁶⁵ Leo Charels, “Voor de oprichting van een Vlaamse Economische Raad”, in *Economica-Documentatie*, nr. 1, 1951 (5-6), p. 153-161.

⁶⁶ *ERV-Mededelingen*, nr. 2, augustus 1955 (3), p.5.

van de economische situatie in Wallonië. Via publicaties, rapporten en bijdragen aan (veelal socialistische) congressen verspreidden deze ideeën zich. In 1946 richtte de socialistisch geïnspireerde politicoloog en econoom Max Drechsel *'l'Institut de Recherches économiques du Hainaut'* op, een wetenschappelijke denktank met specifieke aandacht voor economische en demografische analyses van de verschillende regio's in de provincie Henegouwen.⁶⁷ Op 20 mei 1947 stelde het CEW de resultaten voor van een studie in opdracht van de regering over de situatie van de Waalse economie.⁶⁸ De studie kwam tot de conclusie dat de Waalse noden systematisch werden genegeerd ten voordele van Brussel en Vlaanderen. Een geïntegreerd plan van openbare werken en overheidssteun was volgens de CEW onontbeerlijk. Er waren dus wel initiatieven aan Waalse zijde, maar het is vooral aan Vlaamse zijde dat de regionale economische wetenschap na WOII definitief doorbrak. Leuvense economen werkten een alternatief economisch beleid uit, met als pioniers Guido Declercq en Olivier Vanneste. In 1954 publiceerden ze een uitvoerige studie over de structurele werkloosheid in West-Vlaanderen.⁶⁹ De eerste in een lange reeks regionale economische monografieën, die vaak in opdracht van de nationale overheid werden geschreven. Ook in Wallonië verschenen enkele streekstudies.⁷⁰ Dat de hoge werkloosheid in Vlaanderen de directe aanleiding was voor de uitbouw van een Vlaamse economische theorievorming, blijkt ook uit de organisatie van het Eerste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, dat plaatsvond in Leuven op 18 en 19 april 1953 en volledig was gewijd aan de problemen van tewerkstelling en werkloosheid in Vlaanderen.⁷¹ Declercq en Vanneste benoemden het verschijnsel in hun studie van 1954 voor het eerst systematisch als 'structurele' werkloosheid, waarmee het permanente karakter ervan definitief werd erkend. De liberale Gentse professor economie André Devreker, omschreef het in 1958 als "*de meest weerbarstige vorm van werkloosheid*", omdat de bestrijding ervan door middel van een politiek van economische expansie veel tijd zou vergen.⁷² Zelfs binnen de Société Générale, die algemeen wordt gezien als opererend binnen een louter nationaal economisch denkkader, geraakte het begrip structurele werkloosheid en het overwegend Vlaamse karakter van deze problematiek stilaan algemeen aanvaard.⁷³ De totale werkloosheidsgraad lag in de 'Vlaamse gewesten' (de Vlaamse provincies) gedurende de periode 1950-1963 constant bijna drie keer hoger dan in Wallonië. De werkloosheidsproblematiek werd dan ook beschouwd als een uitgesproken Vlaams probleem.

⁶⁷ Marinette Bruwier et Paul Delforge, "Drechsel Max", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 517.

⁶⁸ *Economie Wallonne*, Conseil Economique Wallon, Luik, 1949-1951.

⁶⁹ Guido Declercq en Olivier Vanneste, *Structurele werkloosheid in West-Vlaanderen: een regionaal-economische studie*, Roeselare, 1954.

⁷⁰ Zo verschenen o.a. : André Schreurs, *Contributions aux études d'économie régionale en Wallonie. Problèmes de méthode. Extrait de la revue des sciences économiques*, Luik, 1954 en de reeks bijdragen van Jean Charpentier, "La Wallonie devant les problèmes régionaux", in: *Economie Wallonne*, uitgave van de Conseil Economique Wallon, nrs. 4, 6 en 7, Luik, 1949-1951.

⁷¹ *Handelingen van het Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, Economica Leuven, 1953.

⁷² André Devreker, *Welvaartproblemen in Vlaanderen*, Antwerpen, 1958, p. 124.

⁷³ Algemeen Rijksarchief Brussel, Archief van de Société Générale, Note pour monsieur le gouverneur. Chômage structurel, 13 mei 1958, nr. 623.

((Tabel: De regionale spreiding van de werkloosheid tussen 1950 en 1963⁷⁴))

Algauw werd duidelijk dat die structurele werkloosheid slechts één van de symptomen van regionaal gediversifieerde economische verzwakking was. In 1955 werd, onder leiding van Gaston Eyskens (CVP), aan de Katholieke Universiteit Leuven het Centrum voor Economische Studiën (CES) opgericht. Tot dan vond het economisch onderzoek in Leuven vooral plaats in het *Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)* onder leiding van professor Léon Dupriez, waarin de algemene conjunctuurstudie nog centraal stond. Het CES kaartte systematisch de structurele werkloosheid als beleidsprobleem aan, specialiseerde zich in regionaal-economische analyses om de knelpunten van de Vlaamse economie in kaart te brengen en deed hiervoor een beroep op de nieuwste, onder meer uit Amerika overgewaaid, onderzoekstechnieken.⁷⁵ De Wet Rey van 31 mei 1955 was de eerste wet met betrekking tot streek economie en voorzag in financiële middelen voor het regionaal-economisch onderzoek aan de universiteiten. De eerste opdracht die het CES met deze middelen uitvoerde, was een studie over het arrondissement Turnhout, geleid door prof. Vic Van Rompuy, die in 1957 werd gepubliceerd.⁷⁶ Niet alleen de Leuvense Universiteit legde zich toe op de studie van de regionale economie, ook aan de Universiteit van Gent werd expertise opgebouwd. Op 16 en 17 april 1955 vond hier het Tweede Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres plaats, onder voorzitterschap van de Gentse hoogleraar André Vlerick. Vertegenwoordigers uit de academische wereld discussieerden twee dagen lang over één centraal thema, de regionale economie. Dit resulteerde in een reeks conclusies met betrekking tot de praktische organisatie van streekstudie en streekbeleid.⁷⁷ Het regionaal-economische onderzoeksveld introduceerde economische argumenten in het streven naar een regionaal-economische politiek ten voordele van achtergestelde gebieden.⁷⁸ Tot dan waren sociale argumenten als pendelarbeid en massale werkloosheid in bepaalde streken doorslaggevend, maar de wetenschappelijke streekstudie bracht ook economische factoren in beeld, zoals het streven naar een optimaal gebruik van ruimtelijk gedifferentieerde productiefactoren.

Een derde factor die de evolutie naar een regionaal-economisch beleid bevorderde, was de groeiende economische diversificatie. Reeds voor WOII was dit een feit, maar pas tegen het einde van de jaren '50 drong het door tot op de beleidsagenda. We vermeldde al dat dit onlosmakelijk verbonden was met de doorbraak van het Keynesianisme, waardoor het beleidskader werd gecreëerd voor een regionaal gediversifieerd interventionistisch beleid. Vooral de Vlaamse economie groeide en dit door buitenlandse investeringen en de vestiging van multinationals, maar werd ook geschraagd door een wijdverspreid netwerk van kleine en middelgrote ondernemingen. In Wallonië daarentegen werden de jaren vijftig en zestig

⁷⁴ *Tien jaar economische groei in Vlaanderen*, Publicatie naar aanleiding van 10 jaar Economische Raad voor Vlaanderen, 1962, p. 11.

⁷⁵ Jozef Smits, *Gaston Eyskens...*, p. 472-473.

⁷⁶ Victor Van Rompuy, *Het arrondissement Turnhout: een regionaal-economisch onderzoek*, Leuven, 1957.

⁷⁷ *Regionale economie. Handelingen van het Tweede Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres (Gent, 16-17 april 1955)*, Gent, Voseko (RUG), 1955.

⁷⁸ Leo Charels, 'Het belang van de streekstudie', in: *Economica-Documentatie*, V, 1955, 1-2, p. 65.

gekenmerkt door economische recessie.⁷⁹ Het zwaartepunt van de Belgische economie lag kort na WO II nog altijd in de zware Waalse industrie, maar zoals we hierboven al zagen, bleek juist dit algaauw een zwakke plek te zijn. De holdings hadden het meeste van hun kapitaal in die traditionele sectoren geïnvesteerd en hadden meer toekomstgerichte sectoren (kunststoffen, petrochemie, geneesmiddelen, elektrotechniek, ...) grotendeels links laten liggen.

We bespraken reeds het federalismedebat binnen de katholieke zuil en het afremmend karakter ervan voor de doorbraak van een regionaal-economisch beleid kort na WOII, maar het was wel zo dat deze katholieke actor nadien het nieuwe beleid op een doorslaggevende manier stimuleerde. De christelijke arbeidersbeweging, het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), speelde hierin een cruciale rol. Op haar congres in 1955 sprak het ACV zich uit voor de vernederlandsing van het bedrijfsleven. Met dit standpunt zette de christelijke vakbeweging het overkoepelende Algemeen Christelijk Werknemersverbond (ACW) onder druk om nadruk te leggen op regionaal georiënteerde sociaaleconomische eisen.⁸⁰ De groeiende werkloosheid in Vlaanderen en de Vlaamse pendelarbeid waren de kern van een hernieuwd Vlaams economisch discours. Op het hoofdbestuur van het ACW werd op 8 januari 1958 het ‘Vlaams Manifest’ goedgekeurd dat jarenlang als referentie zou dienen voor de Vlaamse politiek van de Christelijke arbeidersbeweging. Naast de nadruk op culturele bewustwording en op de vernederlandsing van het bedrijfsleven stond de eis voor werk in eigen streek centraal.⁸¹ Die eis werd ondersteund door het ‘Sleutelplan’, waarmee de CVP naar de verkiezingen van 1958 trok. Deze verkiezingen zouden het einde betekenen van de ‘linkse’ regering-Van Acker. De regionale ontwikkeling werd hét verkiezingsthema bij uitstek. De verschillende deelaspecten ervan – ‘werk in eigen streek’, de vernederlandsing van het bedrijfsleven, modernisering van de landbouw – spraken immers elk een specifieke bevolkingsgroep aan.⁸² Deze programmatorische omslag bij de verschillende geledingen van de katholieke zuil viel niet uit de lucht, maar sloot helemaal aan bij de vernieuwingen in het economisch denken die we hiervoor bespraken.

In Wallonië en dan vooral in de federalistische fractie binnen de socialistische vakbond ABVV, met als stuwende kracht de Luikse vakbondsleider André Renard, gingen reeds vroeg stemmen op om de economie te regionaliseren en zo de dominantie van de holdings in de Waalse industrie te doorbreken. Het ‘renardisme’ kende vooral succes binnen de metaalindustrie in de Luikse regio, maar het thema van de structuurhervormingen kende binnen het hele ABVV een grote aanhang. In 1954 stelde het ABVV zijn programma voor economische structuurhervormingen voor, met de nadruk op volledige tewerkstelling, een soepele economische planning en nationalisering van bepaalde sleutelsectoren.⁸³ Deze eis voor economisch federalisme sijpelde ook door in de Vlaamse Beweging, die de sinds

⁷⁹ Zie hierover ook: Els Witte, Jan Craeybeckx en Alain Meynen, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, 2010 en Robert Vandeputte, *Economische geschiedenis van België 1944-1984*, Tielt, 1985.

⁸⁰ Jozef Mampuy, “Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)”, in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 1, p. 243.

⁸¹ Patrick Pasture, “Herstel en Expansie 1944-1960”, in: Emmanuel Gerard (red.), *De Christelijke arbeidersbeweging in België 1891-1991*, (KADOC-Studies 11), Leuven, 1991, p. 279.

⁸² Dirk Luyten, “Economie”, in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 1, p. 1040.

⁸³ Pierre Tilly, *André Renard*, Bruxelles, Le Cri, 2005, p. 372.

Lodewijk De Raet ingeburgerde sociaaleconomische thema's opnieuw op de agenda plaatste. De eerste naoorlogse oproep tot federalisering kwam echter niet vanuit de Vlaamse Beweging, die door de sfeer van collaboratie aan legitimiteit had moeten inboeten, maar wel vanuit de Waalse Beweging. Op het Waals Nationaal Congres van 20 en 21 oktober 1945, waar politici, sociale partners, academici en talrijke verenigingen waren verenigd, sprak een meerderheid zich uit voor Waalse autonomie binnen een federaal België.⁸⁴ Op het tweede congres in 1946 werd zelfs een ontwerp van federale grondwet goedgekeurd.⁸⁵ De directe impact bleef echter gering door de koningskwestie. De Waalse Beweging, met als belangrijke speler de in de socialistische arbeidersbeweging gewortelde renardisten, hielden vooral vast aan een discours van 'strijd tegen de traditionele holdingbourgeoisie', die volgens hen de innovatie binnen de Waalse economische structuur afremde. Zo verscheen naar aanleiding van het ABVV-congres van 1956 het rapport *'Holdings et démocratie économique'*.⁸⁶ Ook de aanleg van de 'Autoroute de Wallonie' was een belangrijk strijdpunt voor de Waalse Beweging en dit om de Waalse provincies met elkaar te verbinden en de Waalse economie te doen heropleven.⁸⁷ De werken zouden uiteindelijk pas in 1962 starten, maar het thema beheerste al sinds het einde van de jaren '30 de agenda van de Waalse Beweging en ook van de CEW.⁸⁸

De ultieme stimulans: de institutionalisering van regionaal sociaaleconomisch overleg

De bewustwording van een economische diversificatie binnen de unitaire Belgische staat, in combinatie met een zich steeds meer verdiepend regionaal-economisch onderzoek, een groeiend internationaal bewustwordingsproces op het vlak van regionaal-economische ongelijkheid binnen natiestaten en een concretisering van politieke partijstandpunten aan Vlaamse zijde leidden op zichzelf echter niet tot wetgevend initiatief. De uiteindelijke doorslaggevende factor op de weg naar een dergelijk beleid, was de uitbouw van een volwaardig regionaal netwerk van overleg tussen de economische belangengroepen. Het was pas wanneer de regionale idee van onderuit – door institutionalisering op het niveau van de regio's en de provincies – doorbrak tot op nationaal beleidsniveau dat ook de tijd rijp was om ideeën en concepten om te zetten in beleid.

Wanneer de krijtlijnen werden uitgezet voor de institutionalisering van een volwaardig regionaal gemengd overleg bleek dit ook een doorslaggevende stimulans in de doorbraak van het regionaal-economisch beleid.

De gemengde overlegorganen, het CEW en de ERV verenigden personaliteiten uit de politieke en academische wereld, die een belangrijke rol speelden in de regionale, provinciale en stedelijke economie en al dan niet representatief waren voor een sociaaleconomische gesprekspartner. Ze bestudeerden de economische vraagstukken van hun regio, die werden

⁸⁴ Philippe Destatte, "Economie et Mouvement Wallon", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 549.

⁸⁵ Chantal Kesteloot, "Waalse Beweging", in *Nieuwe Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 3, p. 3643.

⁸⁶ *Holdings et démocratie économique*, FGTV/ABVV, 1956.

⁸⁷ André Schreurs, "Autoroute de Wallonie", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 1, p. 98.

⁸⁸ Els Witte, "Tussen restauratie en vernieuwing. Een introductie op de Belgische politieke evolutie tussen 1944 en 1950", in: Els Witte, Jean-Claude Burgelman en Patrick Stouthuysen (red.), *Tussen restauratie en vernieuwing. Aspecten van de naoorlogse Belgische politiek (1944-1950)*, Brussel, 1989, p. 45.

besproken tussen de sociale partners en de provinciale en lokale politici, en kwamen hierover via adviezen, memoranda en regelmatige besprekingen met de betrokken kabinetten tussen bij de nationale overheid. Het eerste nummer van de *ERV-Mededelingen* (mei 1954) opende met een economische bijdrage van John van Waterschoot, econoom en toenmalig secretaris van de ERV. Hij pleitte voor een actief beleid van investeringen en industriële vestigingen, met de Verenigde Staten als internationale investeerder in de hoofdrol.⁸⁹ Kort na WOII had de Keynesiaans geïnspireerde *New Deal*-strategie van stijgende productiviteit, stijgende lonen en massaconsumptie de Amerikaanse suprematie in West-Europa bevestigd en dit ten nadele van het klassiek liberale beleidsparadigma, dat uitging van lage lonen en lage consumptie en was gebaseerd op de oude traditionele sectoren van steenkool en staal.⁹⁰ Om een instrument ter ondersteuning van de Amerikaanse investeringen op poten te zetten, nam de ERV contact op met het CEW. Die was bereid het project te steunen, waardoor het eerste samenwerkingsverband tussen ERV en CEW een feit was.

Op 12 december 1956 was – op aangeven van Robert Vandeputte, lid van het Uitvoerend Comité van de ERV en op dat ogenblik voorzitter van de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (NMKN) en later gouverneur van de Nationale Bank – in de schoot van de ERV de Commissie ‘Teststreek’ opgericht. De leden van deze commissie Teststreek waren afkomstig uit diverse kringen. Zo waren er onder andere leden van de ERV zelf, maar ook personaliteiten uit de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK), het VEV, net zoals volksvertegenwoordigers en leden van de vakbonden en de provinciale economische raden.⁹¹ Uiteindelijk werden twee testgebieden aangeduid, waarvoor een programma van regionale ontwikkeling zou worden uitgewerkt, namelijk Hageland-Zuiderkempen en de Borinage. Deze teststreken worden in 1958 ook door de regering erkend en dit via het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie, waarin vertegenwoordigers van de kabinetten en de ministers zelf zich binnen een Werkgroep regionaal-economische politiek over deze problematiek bogen.⁹² Dit experiment met teststreken functioneerde ongeveer een jaar en effende het laatste rechte stuk op de weg richting de eerste regionale Expansiewet van 1959.

Op 6 november 1958 nam Gaston Eyskens de leiding op zich van de eerste regeringscoalitie die een economisch expansiebeleid, mét regionale inslag, zou voeren. Hij kon hiermee zijn streven naar economische vernieuwing via actieve overheidssteun aan nieuwe sectoren – waarvoor hij al in de jaren dertig in het Parlement had gepleit – ook in de praktijk omzetten.⁹³ Hij zag de tijd rijp om de adviezen van het CES te vertalen naar concrete beleidsdaden, wat resulteerde in de wetten op de economische expansie. De algemene expansiewet van 1958 concentreerde zich op de algemene economische expansie ter bevordering van de Belgische concurrentiepositie en de sectorale ontwikkeling; de regionale expansiewet van 1959 beoogde de regionale economische ontwikkeling, met als doel het

⁸⁹ *ERV-Mededelingen*, I, 1954 (1), p. 3-5.

⁹⁰ Els Witte en Alain Meynen, *De geschiedenis van...*, p. 64.

⁹¹ *ERV-Mededelingen*, III, december 1956 (4), p. 55.

⁹² Algemeen Rijksarchief Leuven, Archief Gaston Eyskens, Comité Ministériel de coördination économique. Procès-verbal du séance du 5 septembre 1958, 8 septembre 1958, nr. 6090/268.

⁹³ Bart Candaele, *Expansiewetgeving...*, p. 5.

wegwerken van de regionale welvaartsverschillen.⁹⁴ Er werd in vijftien ‘ontwikkelingszones’ voorzien, die rechtstreeks werden geënt op de ‘Teststreken’ die in 1956 door de ERV-Commissie Teststreek waren aangeduid. Voor het aanduiden van deze zones werden vier criteria weerhouden: permanente werkloosheid, definitieve uitwijking van de bevolking, pendelarbeid en tenslotte verval van belangrijke economische bedrijvigheden.

Over deze criteria werd heel wat gediscussieerd, ook tussen de sociale partners en de regionale overlegorganen.⁹⁵ De CEW opende het debat in mei 1959, met een bijdrage in zijn tijdschrift van A. Dereyer, die de criteria werkloosheid en pendelarbeid (waardoor vooral de Vlaamse regio’s in aanmerking kwamen) fel betwistte en als enige criterium het verval van economische sectoren weerhield. Het groeipotentieel was volgens Deneyer in het reeds geïndustrialiseerde Wallonië dan ook veel hoger dan in Vlaanderen.⁹⁶ Een opinie die in het Vlaams-georiënteerde ‘Tijdschrift voor Economie’ van het Centrum voor Economische Studiën (Katholieke Universiteit Leuven) werd weerlegd door Vic Neesen, directeur van de Limburgse Economische Raad en ook toenmalig economisch adviseur van Eerste Minister Gaston Eyskens.⁹⁷ Volgens hem was het de bedoeling van de wetgever een oplossing te vinden voor de overdreven mobiliteit en emigratie. Het standpunt van de CEW lokte ook onmiddellijk reactie uit bij de Vlaamse tegenhanger van de CEW, de ERV, die naar buiten kwam met een gezamenlijk standpunt met de Vlaamse provinciale economische raden over het aanduiden van de ontwikkelingsgewesten.⁹⁸ De ERV pleitte voor het bevoordelen van streken die te kampen hadden met een hoge werkloosheid, een belangrijke pendel- en seizoensarbeid en een groot demografisch potentieel. Ook de Vlaamse werkgeversorganisatie VEV liet zich niet onbetuigd in deze discussie en kantte zich ook tegen het ‘enige criterium’ dat door de CEW werd voorgesteld. Vandenberg zag meer groeipotentieel in weinig of niet geïndustrialiseerde gebieden met een groot demografisch overschot, dus Vlaanderen.⁹⁹ Heel deze discussie plaatste de voorstanders van hulp aan ‘gestrande’ gewesten (Wallonië) lijnrecht tegenover hen die hulp aan ‘achtergebleven’ gebieden (Vlaanderen) bepleitten. In de publicaties van het VBO werd het belang van een regionaal expansiebeleid voor beide ‘soorten’ ontwikkelingsgebieden benadrukt en werd de aanleg van industriezones als belangrijk beleidsinstrument gepromoot.¹⁰⁰

Het overleg binnen de regio’s en het gewicht ervan op de beleidspraktijk is niet te onderschatten, maar het werd op zijn beurt ondersteund en vorm gegeven door overleg op het subregionale niveau en meer bepaald op het niveau van de provincies. Daar waar het CEW en de ERV gelijkaardige initiatieven waren, verschilde de structuur van dit provinciale overleg

⁹⁴ Fernand Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique 1957-1968*, Brussel, 1970, p. 75-76.

⁹⁵ ‘Kroniek-De bevordering van de economische expansie’, in: *Tijdschrift voor Economie*, IV, 1959, 3, p. 405.

⁹⁶ A. Dereyer, ‘Sur quels critères baser une politique économique régionale?’, in: *Revue du Conseil Economique Wallon*, mei-juni 1959, p. 8-19.

⁹⁷ Vic Neesen, ‘De regionaal-economische wet en de afbakening der ontwikkelingsgewesten in België’, in: *Tijdschrift voor Economie*, IV, 1959, 4, p. 443.

⁹⁸ ‘Memorandum-De aanduiding der ontwikkelingsgewesten’, in: *ERV-Mededelingen*, 1959, 3, p. 51-54.

⁹⁹ H. Vandenberg, ‘Op zoek naar een criterium tot het bepalen van Testgebieden’, VEV-Berichten, juli 1959, p. 1595-1608.

¹⁰⁰ Paul Romus, ‘Un moyen de politique régionale: les zones industrielles’, in: *Industrie. Revue de la Fédération des Industries Belges*, XIII, 1959, 3, p. 163-166 en Louis Davin, ‘Croissance économique et zones de développement’, in: *Industrie. Revue de la Fédération des Industries Belges*, XIII, 1959, 5, p. 293-297.

sterk in Wallonië en Vlaanderen. In Wallonië kreeg dit provinciale overleg vorm via een *top-down* dynamiek. In enkele Waalse industriële provinciehoofdsteden werd een onderafdeling van het CEW geïnstalleerd, terwijl in Vlaanderen in elke provincie een zelfstandige provinciale economische raad werd opgericht. Deze economische raden kwamen samen in de ERV, maar behielden hun onafhankelijkheid. Ze stonden in voor de studie en inventarisering van de economische sterktes en zwaktes van hun desbetreffende provincie.¹⁰¹ Ze bestonden uit de sociale partners en politieke mandatarissen en werden ze voorgezeten door de provinciegouverneur. Deze economische raden hielden de vinger aan de pols en gaven de nodige informatie door aan de ERV.¹⁰² De ERV werd als het ware gestut door de provinciale economische raden en werd beschouwd als het overkoepelende orgaan voor deze zelfstandig functionerende raden. In tegenstelling tot Wallonië, groeide het overleg in Vlaanderen dus eerder volgens een *bottom-up* dynamiek. In Vlaanderen bekleedden de provincies een sterkere positie dan in Wallonië en speelden ze dus ook een grotere rol in het beïnvloeden van de nationale beleidsvorming en in het tot stand komen van een regionaal-economisch beleid. Dit is naar onze mening voor een groot stuk te wijten aan het feit dat in Wallonië de oude industrie was geënt op enkele machtige industriesteden, die elkaar beconcurrerden en het provinciale niveau tot op zekere hoogte vleugellam maakten. In 1952 werd wel de *Mouvement des Provinces wallonnes* opgericht, een initiatief uit PSC-hoek, waarin politici van federaal, provinciaal en gemeentelijk niveau zetelden in eigen naam en die zich opwierp als verdediger van een federalisme op niveau van de provincies.¹⁰³ Geen louter economisch initiatief, maar wel een belangrijke denktank voor regionaal-economische ideeën. Op het derde congres van deze beweging, in 1954, werd een rapport voorgesteld over het verband tussen openbare werken en de Waalse economische expansie en op het congres in 1956 was een attaché van de studiedienst van de CEW aanwezig in hoedanigheid van specialist in de economische problematiek. De *Mouvement des Provinces Wallonnes* geraakte eind jaren '50 reeds uitgedoofd. In Vlaanderen daarentegen vormden de provincies duidelijkere economische regio's, met gelijkaardige belangen. Dit verschil in regionale economische structuur wordt ook geschraagd door de aard van de heersende elite. In tegenstelling tot Vlaanderen, had Wallonië geen eigen bourgeoisie die de Waalse economische belangen verdedigde, maar was er wel via de holdings een invloedrijke Belgische financiële elite aanwezig die enerzijds het provinciale niveau oversteeg en anderzijds nauwe banden had met de stedelijke baronieën. Terwijl we in Wallonië dus een meer internationaal gerichte financiële elite zagen, met machtsbasis in de steden; gaat het in Vlaanderen eerder om een technocratische elite die zich vooral inbedde in de voor Vlaanderen zo specifieke KMO-structuur.

¹⁰¹ De pionier was de Provinciale Economische Raad Limburg (LER), die in 1951 het levenslicht zag, nog voor de ERV in 1952. Drijfveer achter de oprichting van de LER was de reconversieproblematiek in de steenkoolmijngebieden. Limburg werd al gauw gevolgd door West-Vlaanderen in 1954, Oost-Vlaanderen in 1955, Antwerpen in 1956 en ten slotte Vlaams-Brabant in 1969.

¹⁰² Ophelia Ongena, *Economische Raad voor Oost-Vlaanderen. 55 jaar de stuwende kracht*, Gent, EROV-vzw, 2010, p. 25.

¹⁰³ Paul Delforge, "Mouvement des provinces wallonnes", in *Encyclopédie du Mouvement Wallon*, vol. 2, p. 1128.

V. Besluit.

In dit artikel gingen we op zoek naar de wortels van de eerste wettelijke verankering van een regionaal gediversifieerd economisch beleid in België, namelijk de regionale expansiewet van 1959. We werkten een verklaringsmodel uit voor het late ontstaan van een regionaal-economisch beleid in België in vergelijking met andere landen. We brachten de dynamische processen in kaart die de expansiewet van 1959 ofwel hebben gefaciliteerd, ofwel hebben afgeremd.

Voor de Tweede Wereldoorlog waren reeds een aantal factoren aanwezig die een regionaal-economisch beleid konden ondersteunen. Zo was er vooreerst de economische realiteit, gekenmerkt door een groeiende regionaal-economische diversificatie tussen de Vlaamse en Waalse economische ruimte en een geleidelijke emancipatie van de Vlaamse economie (en van een Vlaamse economische elite) binnen het Belgisch economisch weefsel, wat in sommige kringen de roep naar economische regionalisering aanwakkerde. Ten tweede beïnvloedde de regionale dynamiek ook de structuur van het financierskapitaal en de bankwereld, een belangrijke en invloedrijke machtspijler in België. Ten derde waren er al aanzetten voor een economisch-interventionistische politiek, wat een *conditio sine qua non* is voor het voeren van een regionale politiek. Binnen het kader van de voorgaande factoren ontstonden tenslotte al voor WOII sociaaleconomische groeperingen op regionaal vlak, die de belangen van hun regio bij de overheid konden verdedigen, zoals het Vlaams Economisch Verbond (VEV) en de *Conseil Economique Wallon* (CEW). Het waren de kiemen voor de uitbouw van een georganiseerd regionaal overleg tussen de sociale partners en andere belanghebbende economische actoren. Ze hadden als doel het promoten van de eigen regio en dus van een regionaal georiënteerd beleid bij de nationale overheid.

Toch stootte het regionaal-economisch beleidsconcept voor WOII nog niet door tot op de beleidsagenda. Over een Keynesiaans beleid bestond immers nog geen consensus en de verdeeldheid binnen de economische wetenschap was nog te groot. Deze afremmende factoren verloren kort na WOII aan invloed, maar toch duurde het in België langer dan in de buurlanden vooraleer een regionaal-economisch expansiebeleid werd uitgewerkt. In deze bijdrage werden hiervoor vijf verklarende factoren aangeduid: de ‘remmende voorsprong’ van de Belgische economie, waardoor de nood aan vernieuwing pas later doordrong; het gebrek aan vernieuwingsdrang binnen de socialistische regeringen Van Acker; de ideologische tegenstellingen in het Centrum Harmel; de identiteitscrisis binnen de katholieke zuil (o.a. na de collaboratie) en tenslotte de dubbelzinnige houding van het VEV, die wel de Vlaamse economische belangen verdedigde, maar niet volgens Keynesiaanse receptuur en liefst zonder de oprichting van een nieuw overlegorgaan. Al deze elementen speelden mee in de vertraging van de doorbraak van een regionaal-economisch beleid na WOII, maar toch brak een dergelijk beleid uiteindelijk wel door eind jaren ’50. Bij de adoptie van dit beleid speelden de volgende factoren een stimulerende rol: de doorbraak van het Keynesiaanse beleidsparadigma, de uitbouw van volwaardig regionaal-economisch academisch onderzoek, de groeiende economische diversificatie, de trekkende rol van de katholieke zuil in Vlaanderen en het Renardisme in Wallonië.

Deze elementen waren evenwel niet voldoende om tot beleidsinitiatieven te komen. Een bijkomende factor was noodzakelijk om het beleid in 1959 ook effectief een andere richting in te sturen, met name de uitbouw van een invloedrijk regionaal en subregionaal netwerk van overleg. Hoewel we in deze fase nog spreken over ‘informele’ overlegorganen, zonder enige juridische basis, speelden de regionale overlegorganen (CEW, ERV en de provinciale economische raden) wel een belangrijke rol in de doorbraak van de regionaal-economische expansie-idee tot op beleidsniveau. Het waren drukkingsgroepen die de eigen economie ondersteunden en de belangen ervan behartigden bij de overheid. In Wallonië lag het zwaartepunt van deze dynamiek op het niveau van de Waalse regio; in Vlaanderen lag dit zwaartepunt eerder op provinciaal niveau, met wel een belangrijke overkoepelende functie van de ERV. Het provinciale niveau als belangrijke regionale entiteit zou in het verdere proces van staatshervorming aan belang inboeten. Hoewel tot laat in de jaren '60 een politieke regionalisering op het niveau van de provincies een optie bleef, zou uiteindelijk toch worden gekozen voor een drieledige gewestvorming Vlaanderen-Wallonië-Brussel. De betekenis van het regionaal overleg ligt in het concreet vertalen van nieuwe economische opvattingen en concepten (vb. ‘structurele werkloosheid’, ‘teststreken’) naar het beleid toe en in het creëren van een breed draagvlak hiervoor.

Lijst van afkortingen

ABB	Assurance du Boerenbond Belge
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACLVB	Algemene Centrale der Liberale Vakverbonden van België
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ACW	Algemeen Christelijk Werknemersverbond
ASLK	Algemene Spaar- en Lijfrentekas
BWP	Belgische Werkliedenpartij
CES	Centrum voor Economische Studiën
CCI	Comité Central Industriel
CEW	Conseil Economique Wallon
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CVP	Christelijke Volkspartij
ERV	Economische Raad voor Vlaanderen
IRES	Institut de Recherches Economiques et Sociales

MOC	Mouvement Ouvrier Chrétien
NAR	Nationale Arbeidersraad
NCMV	Nationaal Christelijk Middenstandsverbond
OREC	Office de Redressement Economique
POB	Parti Ouvrier Belge
PSC	Parti Social Chrétien
Unizo	Unie van zelfstandige ondernemers
VBN	Verbond der Belgische Nijverheid
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
VEV	Vlaams Economisch Verbond