

Het Sociaal Pact van 20 april 1944: kanttekeningen bij een politieke tekst

In het archief van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO), wordt de originele tekst bewaard van het Sociaal Pact van april 1944, officieel het *Projet d'accord de solidarité sociale*.¹ Het Sociaal Pact wordt vaak beschouwd als het basismanifest van de Belgische welvaartsstaat. De wet op de sociale zekerheid is ingevoerd in 1944 door de socialist Achiël Van Acker, toen minister van Arbeid, wat later Eerste Minister. Hij is op basis daarvan de geschiedenis ingegaan als 'de vader van de sociale zekerheid'. Die wet is nagenoeg een exacte kopie van hetgeen in het Sociaal Pact enkele maanden eerder was uitgetekend. Ook het naoorlogs sociaal overlegstelsel is institutioneel gedeeltelijk, en wat de filosofie betreft in sterke mate door het Sociaal Pact geïnspireerd. Lonen en arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd door de grote werkgevers- en werknemersorganisaties, die het monopolie

krijgen voor de vertegenwoordiging van hun respectieve groepen.

De tekst van het Pact waarnaar altijd wordt verwezen, is afgedrukt in het *Arbeidsblad* in 1945, nu zeventig jaar geleden.² Die tekst is gepubliceerd in een specifieke historische context en met een bepaald doel. In hoeverre de tekst overeenkomt met de afspraken die de onderhandelaars (leiders van werkgeversorganisaties en organisaties van de arbeidersbeweging en ambtenaren) in april 1944 gemaakt hebben, kon tot op heden niet precies worden uitgemaakt. We beschikten niet over een authentieke 'moedertekst'. En dus kon er geen zekerheid zijn of de tekst die in het *Arbeidsblad* werd gepubliceerd, overeenstemt met het origineel.

De originele tekst van het Sociaal Pact is een historisch document en verdient als dusdanig een publicatie. Het is daarenboven een tekst met actualiteitswaarde: hij speelt



Politieke cartoon uit 1946, waarbij Achiel Van Acker als eerste minister wordt geprezen. Het bijschrift luidt: 'Hoe komt het dat jij er zoo knap en welgezind uitziet? Belg: Ten eerste, wij weten ons plan te trekken, ten tweede, wij werken hard en ten derde, wij hebben Achiel Van Acker! Hoe komt het dat jij zoo welvarend zijt? Belg: wij hebben hard gewerkt onder de leiding van een socialistische eerste minister.'
Ontwerp: F.W. (Amsab-ISG, Gent)

een politieke rol in de sociale politiek en het sociaal overleg. Het Pact is één van de factoren achter het ontstaan van het naoorlogse sociaal overleg, dat sinds de herfst van 2014 weer in het brandpunt staat van de politiek-sociale actualiteit. Het merkwaardige is dat vandaag nog amper naar het Pact wordt verwezen, terwijl dat in de voorbije decennia heel anders lag. Het Sociaal Pact was vaak een referentie in de sociale politiek, en beleidsmakers plaatsten hun beleid in het verlengde van het Pact. Er kon legitimiteit aan worden ontleend of het kon worden gebruikt om een beleidsommekeer te verantwoorden door die te presenteren als een 'Nieuw Sociaal Pact'. Dit gebeurde in 1993 toen eerste minister Jean-Luc Dehaene (CVP) opriep een nieuw Sociaal Pact af te sluiten als antwoord op de toenmalige economische moeilijkheden (zonder succes overigens).

Dit artikel – opgevat als een commentaar bij de originele tekst – valt uiteen in drie delen. Eerst gaan we in op de vraag naar de authenticiteit van de publicatie van het Sociaal Pact in het *Arbeidsblad* van 1945. Het tweede deel reconstrueert, voornamelijk op basis van literatuur, de genese van het Sociaal Pact. We staan in dit deel uitgebreid stil bij een intern document van het Comité Central Industriel (CCI), de centrale werkgeversorganisatie en voorloper van het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO), waarin een gesofisticeerde politieke strategie tegenover het Sociaal Pact wordt uiteengezet. In het derde deel gaan we in op de betekenis van het Sociaal Pact. In hoeverre was het Pact een innovatie en hoe verwierf het zijn positie als politiek document?

PROJET D'ACCORD DE SOLIDARITE SOCIALE.

Ayant confronté leurs vues respectives, représentants des employeurs et représentants des travailleurs reconnaissent que la bonne marche des entreprises, à laquelle est liée la prospérité générale du pays, exige leur collaboration loyale.

Ils désirent fonder les relations entre employeurs et travailleurs sur le respect mutuel et sur la reconnaissance réciproque de leurs droits et de leurs devoirs.

Les travailleurs respectent l'autorité légitime des chefs d'entreprise et mettent leur honneur à exécuter consciencieusement leur travail.

Les employeurs respectent la dignité des travailleurs et mettent leur honneur à les traiter avec justice. Ils s'engagent à ne porter, directement ou indirectement, aucune entrave à leur liberté d'association ni au développement de leurs organisations.

Dans cet esprit, les représentants des deux parties se sont mis d'accord pour demander au Gouvernement de prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social, découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante.

Ces mesures d'urgence visent principalement le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale des travailleurs reposant sur la solidarité nationale, et la restauration ou l'instauration de méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs.

Définitives dans leur principe, qui est d'accroître le bien-être matériel et moral des travailleurs et d'établir entre eux et les chefs d'entreprise des relations de paix basée sur la justice, ces mesures auront, dans leurs premières modalités, un caractère provisoire fondé sur leur urgence. Il sera demandé aux chambres législatives de leur donner aussitôt que possible un statut définitif.

Tekstvergelijking

De originele tekst van het Sociaal Pact is gedateerd op 20 april 1944 en heeft de vorm van een getypte tekst van 16 pagina's en één derde pagina bijlage. Hij is opgesteld in het Frans. Om de vergelijking niet te laten vertekenen door de soms gebrekkige vertaling naar het Nederlands, gebruiken we de tekst gepubliceerd in *La Revue du Travail*, de Franstalige versie van het *Arbeidsblad*.³ Die tekst is gedrukt en telt 11 pagina's.

De gepubliceerde tekst is conform het origineel op typografische stroomlijning na (cijfers worden voluit geschreven, % in het origineel wordt vervangen door p.c.). Er is een licht verschil in de titel. Het origineel draagt de titel *Projet d'accord de solidarité sociale*, de gedrukte versie heet *Un projet d'accord de solidarité sociale*. Het grote verschil is dat het addendum uit de originele tekst ontbreekt in de gepubliceerde versie. Dat addendum geeft enkel preciseringen: in het eerste punt wordt ingegaan op de totstandkoming van de tekst en zijn verdere bestemming, daarover verder meer; in het tweede punt wordt gewezen op een meningsverschil over de uitbetaling van de werklozensteun, waarvoor nog geen oplossing kon worden gevonden; in het derde punt wordt aangegeven dat beslissingen van een paritair comité enkel kunnen worden verplicht gemaakt met het akkoord van de regering.⁴

Het tweede punt, de uitbetaling van de werklozensteun door de vakbonden, was al een discussiepunt aan het einde van de jaren 1930, toen werd gepoogd een verplichte werkloosheidsverzekering in te voeren. De christelijke vakbond ACV en een deel van de socialistische vakbond hielden vast aan

dat systeem omdat het een middel was van ledenwerving en -binding en dus van syndicale macht. De werkgevers waren er, om dezelfde reden, niet voor te vinden. Het was één van de breekpunten die een verplichte werkloosheidsverzekering in de weg stond.⁵ Toen de tekst van het Sociaal Pact gepubliceerd werd in het voorjaar van 1945, was de kwestie intussen opgelost: de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen was toegewezen aan de vakbonden.⁶

Het eerste punt, de tekstgenese, wordt in een enigszins andere vorm hernomen in de korte inleiding van de gepubliceerde tekst. Daar wordt in zeer algemene termen gerefereerd aan de onderhandelingen over het Pact die worden voorgesteld als de inspiratie voor de pas ingevoerde sociale zekerheid. Tegelijk wordt gewezen op de twee andere delen van het Sociaal Pact, over de lonen en over de methodes van paritaire samenwerking. De hoop wordt uitgedrukt dat ook die delen het beleid zullen inspireren.⁷ Op die manier krijgt het Pact het statuut van een politieke tekst.

Het ontstaan van de tekst

De tekst van het Pact heeft echter een langere en complexere voorgeschiedenis dan de inleiding bij de gepubliceerde tekst in *La Revue du Travail* laat uitschijnen. Het Sociaal Pact bestaat uit vier delen: een preambule of inleiding, een eerder technisch stuk over lonen en arbeidsvoorwaarden in de onmiddellijke naoorlogse periode, de verplichte sociale zekerheid, en de principes en methodes van de paritaire samenwerking.

Laten we voor een goed begrip even kort aangeven hoe het Belgische sociaal systeem er voor 1940 uitzag. Sociale risico's (bv. ziekte, werkloosheid) waren nog niet afgedekt door een verplichte sociale zekerheid zoals vandaag, maar door aparte sociale verzekeringen waarvan slechts twee ver-

Eerste pagina van het *Projet d'accord de solidarité sociale*, 20 april 1944. (Algemeen Rijksarchief, ARA 2, Brussel, Depot Cuvelier, Archief FEB-VBO, 1394)

plicht waren: pensioen en kinderbijslag. Het sociaal overleg over lonen en arbeidsvoorwaarden was beperkt tot de sectorale paritaire comités, waarvan de eerste werden opgericht na de Eerste Wereldoorlog. Ze werden veralgemeend na de staking van 1936. Interprofessioneel overleg (alle werknemers uit de privésector in het hele land) tussen vakbonden, werkgevers en overheid werd enkel georganiseerd in acute crisissituaties (algemene staking in 1936 en oorlogsdreiging in 1939-1940). In de bedrijven bestonden syndicale afvaardigingen, maar die hadden, met uitzondering van de steenkoolmijnen, geen juridisch statuut.

Het onderdeel over de paritaire samenwerking is het oudste. Het kwam, zoals Rik Hemmerijckx aantoonde, tot stand in 1942. De *Principes en methodes van paritaire samenwerking* werden onderhandeld in het kader van het hernieuwde contact tussen de werkgevers en de vooroorlogse syndicale leiders vanaf de herfst van 1941.⁸ Deze tekst sloeg enkel op de mechanismen van het paritair overleg. De tekst uit 1942 wordt al voorafgegaan door een korte preambule, waarvan een aantal elementen terugkomen in de tekst van april 1944: samenwerking tussen werkgevers en werknemers is nodig voor economische voorspoed, erkenning van wederzijdse rechten en verplichtingen, de ruil tussen het eerbiedigen van het wettelijk gezag van de ondernemer en het respecteren van de syndicale vrijheid. Een verschil tussen de tekst van 1942 en die van april 1944 is de institutionele positionering en legitimering van het paritair overleg. In de tekst van april 1944 vragen de onderhandelaren van het Pact in naam van de werkgevers en de werknemers aan de regering om een aantal maatregelen te nemen na de bevrijding zoals de invoering van het paritair overleg. Er is sprake van een dubbele legitimiteit: vanuit de werkgevers/werknemers, maar ook vanuit de staat. In de

tekst van 1942 vloeit de legitimiteit enkel voort uit werkgevers/werknemers. Paritair overleg is de beste manier om de samenwerking tussen beide groepen gestalte te geven: het laat toe het algemeen belang te dienen én rekening te houden met de respectieve belangen van beide groepen. Dit betekent dat de definitie van het algemeen belang volgens de tekst van 1942 enkel kan gebeuren door werkgevers en werknemers, terwijl dit volgens de definitieve tekst een gedeelde verantwoordelijkheid is van werkgevers/werknemers én van de staat.

De overgang naar de gedeelde legitimiteit van de sociale hervormingen wordt gemaakt in januari 1944, in een versie van het Sociaal Pact waarin de sociale zekerheid wordt toegevoegd en wordt gecombineerd met de principes van het paritair overleg.⁹

Aan de regering wordt gevraagd drie types maatregelen te nemen om de miserie die de arbeiders tijdens de oorlog hadden geleden, te compenseren en na de bevrijding de evolutie in te zetten naar meer humane levensomstandigheden. Die maatregelen betroffen: behoorlijke lonen, een stelsel van sociale zekerheid en paritaire samenwerking. Wat het langetermijnperspectief betreft, is er in de tekst van januari 1944 een nuanceverschil met de versie van april 1944. In januari 1944 klinkt een uitgesproken *morele* visie op de economie. Na de oorlog moeten de werknemers meer humane levensvoorwaarden krijgen, in een geest van sociale rechtvaardigheid en afhankelijk van de economische ontwikkeling (*à la mesure de l'essor économique*).¹⁰ In de definitieve versie is er sprake van een realistische (niet-morele) en moderne economische visie. Als het oorlogsleed is hersteld, moet de weg naar sociale vooruitgang worden ingeslagen. *Sociale vooruitgang* geeft duidelijker dan *sociale rechtvaardigheid* aan dat de werknemersbelangen voorop staan. Waar de sociale vooruitgang is ingebed in



Politieke cartoon uit 1950 met als bijschrift: 'Naar de tijd toen de heersers niet wilden weten van verplichtend onderwijs of sociale bescherming. Toen de arbeiders in krotten moesten leven en er geen syndicale vrijheid bestond.'
Ontwerp: F.W. (Amsab-ISG, Gent)

de economische groei en er afhankelijk van is in de tekst van januari 1944, wordt in de tekst van april 1944 duidelijker richting én methode aangegeven. De productie moet stijgen en de vruchten daarvan moeten op een *billijke* wijze worden verdeeld in het (nationaal) inkomen. De meer uitgewerkte en toekomstgerichte economische visie in de tekst van april 1944 vloeit wellicht voort uit de verschillende basisfilosofie. In de tekst van januari 1944 staat het behoud van de sociale vrede bij de bevrijding centraal: het gaat erom sociale malaise te vermijden. Die zou immers de economische moeilijkheden bij de bevrijding verergeren en de toekomst van het land onherstelbare schade toebrengen. Die laatste zin is echter geschrapt in de tekst van januari 1944 en blijft weg in de versie van april 1944. Die versie vangt

aan met een veel algemenere oproep voor samenwerking tussen de klassen, los van de sociale spanningen direct na de bevrijding, en geeft veel meer een sociale visie voor de middellange termijn.

Die formulering van de preambule dateert van 7 maart 1944.¹¹ In die versie van maart 1944 werd ook het deel van het Pact over de lonen en de arbeidsduur ingevuld, in januari nog voorwerp van discussie. Dit deel heeft tevens een meer principiële draagwijdte voor de middellange termijn. De eerste paragraaf (letterlijk overgenomen in de definitieve versie - paragraaf 1) geeft aan dat het doel van de economische activiteit is, de bestaansvoorwaarden van de bevolking permanent te verbeteren. De spanning tussen economische en sociale vooruitgang die in de versie van januari

nog onbeslist is en moreel werd ingevuld, krijgt hier een technisch-economisch antwoord: er moet in *alle omstandigheden* naar gestreefd worden aan de lonen een maximum koopkracht te geven; de technisch-economische oplossing om die doelstelling te bereiken, is de lonen te laten stijgen parallel met de technische vooruitgang (een aankondiging van de latere praktijk om de lonen te laten stijgen op het ritme van de toename van de arbeidsproductiviteit).

Henri Fuss

Naast de voorbereidende niet-publieke teksten uit 1942 en 1944 die enkel in archieven zijn terug te vinden, beschikken we voor het jaar 1943 over een publieke tekst. In juli 1943 publiceerde *Le Service Social*, het vakblad voor de maatschappelijk werkers, een tekst van de hand van Henri Fuss (1882-1964), *La collaboration patronale-ouvrière*.¹² Het is de weerslag van een voordracht die hij een maand eerder had gehouden voor het beschermcomité van de Brusselse Centrale School voor Sociaal Werk. Fuss was een sleutelfiguur in de onderhandelingen over het Sociaal Pact. Hij was voor de oorlog een werkloosheidsspecialist van internationaal niveau en was als Koninklijk Commissaris actief betrokken geweest bij de voorbereiding van de verplichte werkloosheidsverzekering. Fuss was in mei 1940 directeur-generaal op het ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg en regeringscommissaris bij de Nationale Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkloosheid. Hij werd door de bezetter op non-actief gezet en engageerde zich in het socialistische verzet. Hij was vanaf het begin betrokken bij de onderhandelingen over het Sociaal Pact en hij hield de pen vast bij de redactie van de besluitwet van 28 december 1944 over de sociale zekerheid. Deze besluitwet gaf de Belgische sociale zekerheid voor loon-



Henri Fuss in 1932. (Amsab-ISG, Gent)

trekkers concreet vorm (financiering, organisatie, hoogte van de uitkeringen) en is, wat de fundamenteën betreft, nog altijd de basis van de huidige sociale zekerheid voor werknemers (voor de zelfstandigen en de ambtenaren bestaan afzonderlijke stelsels).

De tekst in *Le Service Social* kiest een specifieke invalshoek. Fuss kijkt naar de verhouding werkgever-werknemer vanuit het perspectief van de sociaal assistent in een sociale dienst in de onderneming. De werkgevers breidden die sociale diensten tijdens de bezetting immers sterk uit.¹³ De tekst is geen manifest met concrete sociale hervormingen zoals het Sociaal Pact, maar gaat in op algemene principes, ideologische beginselen die de verhouding werkgevers-werknemers zullen beheersen na de oorlog in een context van internationale economische wederopbouw. Op dat punt sluit



De deelnemers aan het congres van de Waalse en Brusselse centrales van het socialistisch verzet te Burnot-Rivière, augustus 1941. Henri Fuss staat vierde van links. (Amsab-ISG, Gent)

de tekst van Fuss nauwer aan bij de versie van het Pact van januari 1944 waar het accent ligt op de noodzaak van het behoud van de sociale vrede onmiddellijk na de bevrijding.¹⁴

Fuss zoekt argumenten voor gemeenschappelijke belangen tussen werknemers en werkgevers en tegelijk naar methodes om de belangentegenstellingen tussen beide groepen te overbruggen. Die vindt hij in het paritair overleg. Dat kan volgens hem enkel succesvol zijn als de actoren – vakbonden en werkgeversorganisaties – in staat zijn collectieve discipline af te dwingen.¹⁵ De tekst van Fuss heeft een meer uitgesproken *politiek* karakter dan het Sociaal Pact en gaat expliciet in op de verhouding tussen de organisaties van werkgevers/werknemers en de staat, een thema dat in

de jaren 1930 op de politieke agenda kwam in het kader van het debat over het corporatisme. Onder impuls van de encycliek *Quadragesimo Anno* (1931) streefden de Belgische katholieken ernaar in België corporatistische hervormingen door te voeren. De voorstellen waren erg uiteenlopend. In 1938 diende de regering een wetsontwerp in bij de Senaat om een corporatisme gestalte te geven dat verenigbaar was met de parlementaire democratie. Een stelsel van sociale en economische overlegorganen zou de vakbonden en de werkgeversorganisaties structureel bij het sociaal-economisch beleid betrekken, de sociale vrede bevorderen en lonen en arbeidsvoorwaarden laten bepalen in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's), of akkoorden tussen vakbonden en werkgevers. Fuss houdt in zijn tekst een

pleidooi voor autonomie van werkgevers- en werknemersorganisaties tegenover de staat. De staat moet de autonomie van de organisaties respecteren, die moeten uitgroeien tot steunpilaren van de staat en zo de *vorm* van de staat veranderen.¹⁶ Hij zit hier dichterbij de eerste teksten van het Pact dan bij de laatste versie, waar de werkgevers- en werknemersorganisaties de primaire dragers zijn van het sociaal-economische beleid, en niet de staat.

Fuss schetst in detail een systeem van sociaal-economisch overleg, van de onderneming over de sector naar het nationale niveau, waarbij hij voor werkgevers en werknemers medezeggenschap opeist op de domeinen die een band hebben met arbeid, zoals het onderwijs. Hij beschrijft de inbedding van de arbeid/arbeider in de onderneming, de sector en de nationale economie. Op alle niveaus moet het principe van de paritaire samenwerking richtinggevend zijn. Dat geldt dus ook voor de onderneming, anders dan wat bepaald werd in het Sociaal Pact, waar sprake is van een *personeelsafvaardiging*. De inpassing van de onderneming in het paritair overleg op basis van *representatieve* organisaties wordt verantwoord vanuit de disciplinerende rol van die organisaties. Het niveau van de onderneming is het niveau waar de samenwerking tussen werkgevers en werknemers het meest concreet gestalte krijgt. Vermeden moet worden dat de afgevaardigden van het personeel in de ondernemingen uiteenlopende standpunten innemen, wat enkel kan door hen in te bedden in een organisatie. Ook aan werkgeverszijde is integratie in een organisatie gewenst: dit kan de verschillen in arbeidsorganisatie tussen de ondernemingen, te wijten aan uiteenlopende visies van de ondernemers, beperken. Fuss' argumentatie om de werkgevers- en werknemersorganisaties directe invloed te geven in de onderneming, leidt

ertoe dat de personeelsafgevaardigden *syndicale* afgevaardigden worden en fundeert tegelijk het monopolie van de representatieve organisaties.¹⁷ Wat in de passage over de onderneming duidelijk naar voor komt, is het accent op het behoud van de sociale vrede. Dat geldt tevens op het internationale niveau, waar de paritaire samenwerking verder zal worden gezet in de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Het internationale aspect heeft in deze tekst nog een tweede dimensie: na de oorlog volgt nationaal herstel, maar dat is geenszins een automatisme en in de mate dat landen intern verdeeld zijn, bestaat het risico dat ze zullen verdwijnen. Om verder internationaal te kunnen meespelen, moet België zijn economie snel op de rails krijgen. Om de wederopbouw en de sociale hervormingen te financieren, is er nood aan internationaal krediet, wat enkel zal verstrekt worden wanneer het land vrij is van sociale conflicten.¹⁸

Waar de economie in het Pact wat in de schaduw blijft, komt die in de tekst van Fuss heel expliciet aan de orde, met name vanuit het perspectief van de winst. Te hoge lonen bedreigen de winst, wat moet worden vermeden. Fuss wenst het eigendomsrecht niet direct in vraag te stellen. Dat is in het Pact evenmin het geval: de formule dat het 'wettig gezag' van de ondernemer gerespecteerd zal worden, geeft aan dat het Sociaal Pact geen antikapitalistische hervorming beoogt.

De tekst van Fuss heeft niet alleen een andere insteek (eerder beschouwend en funderend dan beschrijvend), hij geeft ook meer zijn persoonlijke visie weer. Het document toont aan dat in de zomer van 1943 het accent nog lag op het zoeken naar mechanismen voor het behoud van de sociale vrede, wat werd gevonden in de paritaire samenwerking.



Paul Goldschmidt.
(Archief Smals,
eigendom Claire
Vasic)

Subtiele patronale oppositie

De tekst van het Sociaal Pact van 20 april 1944 is de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen drie groepen: ambtenaren zoals Fuss, en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties. Deze laatsten hadden niet echt een mandaat van hun organisatie. De definitieve tekst werd wel ter goedkeuring voorgelegd aan het Comité Central Industriel (CCI) of het Centraal Nijverheidscomité, waar Paul Goldschmidt en Georges Velter als onderhandelaars optraden.¹⁹

Het uitgebreid permanent comité van het CCI boog zich op 23 augustus 1944 over de tekst van het Pact. De vergadering gaf aanleiding tot een reeks commentaren, opgelijst in een synoptische nota van 31

augustus 1944 (enkele dagen voor de bevrijding). Het stuk gaat in detail in op de verschillende paragrafen van het Pact waar bedenkingen bij rezen of waar verduidelijking nodig was.²⁰

Op de preambule was geen commentaar. Dat lag anders voor het deel over de lonen. Paragraaf 1, waarin werd aangegeven dat de economie de bestaansvoorwaarden van de bevolking moest verbeteren door permanente productieverhoging, werd niet verworpen, maar op een individualistische wijze geïnterpreteerd: de reële lonen konden stijgen door de groei van het rendement van de industrie (in meer moderne bewoordingen: productiviteitsstijging), maar, zo werd gespecificeerd, het rendement van de arbeider was daarin de sleutelvariabele.²¹

Waar het Pact kon worden gezien als de aankondiging van een economisch systeem gericht op een duurzame verhoging van de koopkracht, interpreteerde het CCI dat anders, zo blijkt uit de commentaar op paragraaf 2. Daar werd bepaald dat de vooroorlogse koopkracht zo snel mogelijk zou worden hersteld. Het CCI kon zich daarin vinden, was zelfs bereid om de koopkracht te herstellen voor het verstrijken van die overgangstermijn, maar anderzijds werd de kwestie van de koopkracht voor de periode erna voorbehouden.²² Voor het CCI was het Sociaal Pact dus eerder een programma voor de onmiddellijke naoorlogse periode dan een blauwdruk voor een nieuw sociaal model op langere termijn. De commentaar op paragraaf 6 van het Pact gaf aan dat het CCI de lonen nog in belangrijke mate zag als de uitkomst van een krachtsverhouding. Bij de stelling dat de lonen een afgeleide zijn van wisselkoers en prijzen, werd de kanttekening gemaakt dat de lonen eveneens functie zijn van het *feitelijke loonniveau* bij de bevrijding.²³ Dat loonniveau was op dat moment in sterke mate bepaald door de krachtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers.

Bij de sociale zekerheid had de commissie van het CCI verschillende bedenkingen. Het behoud van het eigen stelsel van het mijnwerkerspensioen, waarbij de extra kosten gefinancierd zouden worden door de staat door een bijdrageverhoging of door een heffing op de kolenprijzen, werd afgewezen omdat elk van die formules ernstige nadelen had.²⁴ Niet alleen de *kost* van de sociale zekerheid lokte bedenkingen uit, vooral de nieuw voorgestelde *organisatie* leidde tot vele vragen. Voor de mutualiteiten werd ingestemd met het voorstel om de landsbonden de uitvoering van de ziekteverzekering toe te vertrouwen. Wel werd erop aangedrongen om aan *de mutualiteiten* voldoende

autonomie te geven, vooral financieel. Om zuinig beheer aan te moedigen, moesten ze de eigen reserves kunnen behouden. Er werden ook vraagtekens geplaatst bij het paritair beheer: gezien de banden tussen de mutualiteiten en de arbeidersbeweging, dreigden de werkgevers geminoriseerd te worden. Het CCI maakte er echter geen zaak van omdat een betere oplossing niet voor de hand lag en beroep bij de regering mogelijk was.²⁵

De kaarten lagen anders voor *de werkloosheidsverzekering*. De kwestie van de uitbetaling (door de vakbonden) was nog niet geregeld, terwijl ze van eminent politiek belang was en het hele stelsel zou beheersen, vooral om 'improvisatie' onmiddellijk na de bevrijding te vermijden, want dan konden de 'fouten uit het verleden' opnieuw ingang vinden.²⁶ Het CCI verzette zich nog steeds tegen de uitbetaling van de werklozensteun door de vakbonden.

De uiteenlopende appreciatie van de rol van de mutualiteiten en de vakbonden als uitbetalingsinstelling vloeide voort uit het feit dat de patroons in het interbellum eigen mutualiteiten hadden uitgebouwd als alternatief voor de georganiseerde arbeidersbeweging²⁷ en dat ze zelf belang hadden bij de bevestiging van de rol van de mutualiteiten als uitbetalingsinstelling. Via de landsbond werden ze bij het beheer van het systeem betrokken. In de mate dat de ziekenfondsen financiële autonomie kregen, konden ze bovendien een correctief zijn op het openbaar beheer van de ziekteverzekering: de verplichte sociale zekerheid impliceerde namelijk een grotere rol voor de staat. De vraag naar financiële autonomie voor de mutualiteiten had ook een *ideologische* basis, vanuit het idee dat private initiatieven beter worden beheerd en een beter rendement geven dan publiek beheer.

De spanning privaat-publiek beheer kon in twee richtingen spelen. Voor de werk-

loosheid werd een onderscheid gemaakt tussen werkloosheid met een politieke en met een economische oorzaak. Na de bevrijding zouden de politieke oorzaken primeren en moest de staat zorgen voor een oplossing (en vergoeding), en niet de werkgevers en de werknemers, die enkel konden instaan voor werkloosheid met een economische oorzaak. Toch werd hier aanvaard dat onmiddellijk bijdragen werden betaald door werkgevers en werknemers, precies om het paritaire karakter van het beheer van deze tak van de sociale verzekeringen te verankeren.²⁸

Over de *kinderbijslag* waren de werkgevers verdeeld: sommigen wensten meer variatie in de uitkeringen. Hier werd echter geen punt van gemaakt: dit had immers geen invloed op het bijdragepercentage te betalen door de werkgever (de werknemers dragen niet bij aan de *kinderbijslag*). Het geschil kon later nog worden voorgelegd aan de regering.²⁹

De commentaren op het deel over de sociale zekerheid geven aan dat de commissie van het CCI het nieuwe concept van sociale zekerheid nog niet geheel had verinnerlijkt. De eerste aanwijzing is van semantische aard: in de commentaartekst wordt consequent gesproken over *sociale verzekeringen*, een begrip gangbaar sinds het einde van de 19e eeuw, terwijl in het Pact al sprake was van sociale zekerheid, al werd het begrip voorzichtig geïntroduceerd in het Pact. De term verscheen in een titel, maar werd niet gedefinieerd.

De uitwerking van het concept *sociale zekerheid* gebeurde door te vertrekken van de bestaande sociale verzekeringen, met de pensioenen als startpunt. Telkens werd een bijdragepercentage voor werknemers en werkgevers bepaald en een aantal hervormingen van de bestaande regelingen voorgesteld. De sociale zekerheid verscheen pas op het einde, nadat alle takken de revue

waren gepasseerd onder de hoofding *Globale inning en verdeling der bijdrage*, door een paritair Repartitiefonds, dat financieel losstaat van de staatsbegroting. Precies die institutionele innovatie, de globale inning en verdeling door een apart paritair fonds, liet toe de overgang te maken van sociale verzekeringen naar sociale zekerheid. Deze opbouw was de commissie van het CCI niet ontgaan: in het commentaar heette het dat de globale inning van alle bijdragen het fundament was van het nieuwe systeem en dat het paritair beheer ervoor zou zorgen dat werkgevers en werknemers samen verantwoordelijk werden voor de bestaanszekerheid van de werknemers. Op het punt van de organisatie was er enige terughoudendheid: het principe werd aanvaard, maar direct volgde een pleidooi voor temporisatie, of spreiden in de tijd. Alles moest praktisch en realistisch blijven en het was riskant om direct na de bevrijding een gecentraliseerde inning in te voeren. Beter was te steunen op de bestaande sociale verzekeringswetten en hun uitvoeringsorganen, enkele aanpassingen aan de wetgeving volstonden. Het nieuwe Fonds (de kern van de sociale zekerheid) moest zich in een eerste fase beperken tot de verdeling van de bijdragen over de verschillende takken en de controle op de financiële operaties.³⁰ De strategie van de commissie van het CCI was dus temporiseren en de aanknopingspunten die de vooroorlogse sociale verzekeringen boden, gebruiken als ankerpunten van waaruit de werkgeversorganisaties de hervorming van binnenuit konden afremmen en sturen.

Wat het sociaal overleg betreft, was het principe van de paritaire samenwerking voor de commissie van het CCI een verworvenheid, maar op de concrete uitwerking werd een en ander afgedongen. Waar in het Pact een personeelsafvaardiging vanaf 20 werknemers een zekerheid was, mocht



dat enkel een aanbeveling zijn, geen verplichting. De commissie voorzag explicietere garanties dat de afvaardiging in alle omstandigheden in een geest van sociale vrede zou functioneren: patroons noch werknemers mochten iets ondernemen dat de volledige toepassing van de principes van paritaire samenwerking in de weg stond. Voorts zouden de bestaande afvaardigingen die voldoening gaven, verder mogen functioneren.³¹ Op dit punt is sprake van risicomangement: toen het luik over de principes en methodes van paritaire samenwerking werd onderhandeld in 1942, hadden de werkgevers nog een strategisch overwicht in de ondernemingen door de oprichting van fabrieksraden – met arbeidersvertegenwoordigers, maar zonder syndicale controle – aan te moedigen. In 1944 was de situatie gekeerd: de clandestiene linkse vakbeweging had zich ontwikkeld en was erin geslaagd in vele ondernemingen een machtspositie uit te bouwen. Dit was voor de werkgevers een potentiële bedreiging, die door een verplichte personeelsafvaardiging in ondernemingen vanaf 20 werknemers enkel groter zou worden.

Wat de paritaire comités betreft – de vooroorlogse overlegorganen van vakbonden en werkgevers, die voor elke sector lonen en arbeidsvoorwaarden vastlegden –, werd afgedongen op de tekst: waar in het Pact sprake was van het ‘vaststellen’ van de basis van de lonen, werd dat in de geamendeerde versie van het CCI ‘beraadslagen’ over de basis van de lonen. De leden zouden niet alleen voorgedragen worden door de meest representatieve organisaties, maar ze moesten tot de sector behoren of er een diepgaande kennis van hebben.³²

Loketten van de werkloosheids- en stakingsdienst van de Algemene Centrale-afdeling Antwerpen, jaren 1920.
Foto: Ferdinand Claes (Amsab-ISG, Gent)

Van groter belang was de algemeen bindend verklaring van de cao, of collectieve arbeidsovereenkomst, waardoor die niet alleen gold voor de werkgevers die de overeenkomst hadden aanvaard, maar voor alle bedrijven in de sector. Waar in het Pact was voorzien dat beslissingen van een paritair comité genomen bij unanimité, automatisch bindend waren voor alle ondernemingen van de sector, tenzij de regering zich ertegen verzette, stelde de commissie van het CCI de algemeen bindend verklaring voor als een *mogelijkheid*, waarbij de regering desgevraagd een expliciete beslissing moest nemen. Bovendien kon de regering zich verzetten tegen elke beslissing van een paritair comité die strijdig werd geacht met het algemeen belang. In dat geval werd het advies van de Nationale Economische Raad (een nationale economische adviesraad) gevraagd met het oog op een nieuw onderzoek door het betrokken paritair comité.

Voor de nog op te richten paritaire comités was de commissie van het CCI restrictiever: in de tekst van het Pact werd een opsomming gegeven van de (her)op te richten paritaire comités, de commissie van het CCI hield het bij een exemplarische lijst. Voor de oprichting van paritaire comités voor de bedienden, was de formulering restrictiever. Voor de economische adviesraden – raden met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers die economisch advies moesten geven – wenste het CCI af te wijken van het principe van de pariteit. Werkgevers waren immers deskundiger en hadden speciale verantwoordelijkheden, dus konden ze aanspraak maken op een grotere vertegenwoordiging.³³ Hier zijn we terug bij de discussie over bedrijfsorganisatie en corporatisme uit de jaren 1930, waar de economische inspraak voor de vakbonden, via sectorale economische raden en een nationale economische raad, een strijdpunt was geweest.³⁴ De commissie van het CCI

wees de syndicale inspraak weliswaar niet af, maar deed er enigszins afbreuk aan door af te wijken van het principe van de pariteit, waardoor de vakbonden niet op gelijke voet met de werkgevers konden discussiëren over economische materies. Op die manier werd aangegeven dat de werkgevers op het economische terrein meer recht van spreken hadden dan de vertegenwoordigers van de werknemers. Het voorgestelde amendement bij paragraaf 55, waar de mogelijkheid bekeken werd om representatieve organisaties die in gebreke waren gebleven, te sanctioneren, greep eveneens terug naar de discussie over bedrijfsorganisatie en corporatisme. De commissie verbond de kwestie van een mogelijke sanctie met die van het juridisch statuut van de vakbonden. Verplichte rechtspersoonlijkheid voor de vakbonden was in de jaren 1930 het fundament van de katholieke corporatistische plannen. Rechtspersoonlijkheid laat toe de 'vredesplicht' (niet staken tijdens de looptijd van de cao voor de kwesties die in de cao zijn geregeld) juridisch afdwingbaar te maken, door de vakbond die de vredesplicht met de voeten trad, de schade te doen vergoeden.

We blijven uitgebreid stilstaan bij deze commentaartekst omdat hij een genuanceerd licht werpt op de positie van het CCI. De patronale verdeeldheid over het Pact, waardoor de organisatie zich tijdens de bezetting niet achter het Pact kon scharen, was al bekend. Met name de mijnpatroons (de steenkoolmijnen waren nog een sleutelsector) en de Société Générale, die toen ongeveer 40 procent van de Belgische industrie controleerde, verzetten er zich principieel tegen. Het conflict binnen het CCI kristalliseerde zich rond het representatief monopolie van de grote vakorganisaties en de mogelijkheid cao's algemeen bindend te verklaren, maar het had een ruimere

draagwijdte. De combinatie van een geïnstitutionaliseerd overleg en een sociale zekerheid gefinancierd met werkgevers- en werknemersbijdragen als percentage van het loon, zou de loonkost opdrijven, wat de Belgische economie volgens de Société Générale niet kon dragen.³⁵ Op de achtergrond speelt een algemene tegenstelling binnen de centrale patroonsorganisatie tussen de groep die meent dat de organisatie moet gemoderniseerd worden om voorbereid te zijn op de naoorlogse sociaal-economische innovaties, en de groep die op de traditionele liberale weg wil voortgaan.³⁶

Het commentaar op het Sociaal Pact, opgesteld door een commissie waarin één van de patronale onderhandelaars (wellicht Paul Goldschmidt) een actieve rol speelde, leest als een tactische handleiding voor het CCI om met die interne verdeeldheid om te gaan, zonder het Pact – toch onderhandeld door kopstukken van het CCI – op te blazen en de erin uitgetekende nieuwe naoorlogse sociale verhoudingen openlijk in vraag te stellen. De redacteur van de synoptische tabel wees er in de toelichting bij zijn werkwijze op dat de nota het resultaat was van discussies met de commissieleden en met externe specialisten. Hij maakte gebruik van drie types commentaren: noodzakelijke aanpassingen, interpretaties die aanpassing niet noodzakelijk maakten en ten slotte punten waar het CCI enkel mee kon instemmen met bepaalde reserves of voorbehoud. Zo werd duidelijk gemaakt dat wat werd genoemd 'de zeer algemene aanvaarding van verschillende punten van het Pact' het resultaat was van een grondige discussie in de schoot van de commissie, bijgestaan door specialisten. Vooral de verwijzing naar het grondige onderzoek en de brede consultatie binnen en buiten de organisatie, reveleert het strategische karakter van deze tekst. Enerzijds werd voor intern gebruik duidelijk gemaakt dat de commissie niet over

één nacht ijs was gegaan en alle mogelijke bezwaren waren meegenomen. Anderzijds werd aangegeven op welke punten het Pact strategisch kon worden ingezet door de werkgevers in de naoorlogse debatten over de sociale hervormingen.

Deze strategie had drie aanknopingspunten: de principes, temporisering en binnen het nieuwe kader maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die de sociaal-politieke organisatie uitgetekend in het Pact bood om de patronale belangen te verdedigen door in te spelen op de nieuwe rol van de staat.

Wat de principes betreft, was er geen sprake van een onverdeelde aanvaarding van de vernieuwing: de commissie van het CCI hield op een aantal punten nog vast aan de sociale verzekeringen en voor de kern van de nieuwe organisatie – de toekomstige Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid georganiseerd door de staat – werd gemikt op uitstel, waardoor de bestaande instellingen van de sociale verzekeringen hun rol konden blijven spelen. Bij de preambule werden geen opmerkingen geformuleerd: de principes van economische groei, sociale vooruitgang en delen van de vruchten van de stijgende productie, werden aanvaard. Tegelijk werd erop afgedongen door in de eerste paragraaf de koppeling tussen economische groei en sociale vooruitgang strikt individueel te interpreteren (voor elke arbeider afzonderlijk) en niet als een algemeen principe van de politieke economie. Anders geformuleerd: het maatschappelijk karakter van de tekst, die het mogelijk maakt te spreken over een *Sociaal* Pact, werd in vraag gesteld. Het principe van solidariteit en maatschappelijke herverdeling in het kader van de staat, dat volgens de Franse sociologe Colette Bec de essentie uitmaakt van de vernieuwing van de sociale zekerheid, werd immers niet ondubbelzinnig aanvaard.³⁷

Temporisering is op tal van punten aanwijsbaar: het verzet tegen de onmiddellijke invoering van een personeelsafvaardiging in ondernemingen vanaf 20 werknemers is er een voorbeeld van, net zoals het zich niet laten vastpinnen op een lijst van op te richten paritaire comités na de bevrijding, of het voorbehoud bij de financieringsmodaliteiten van de sociale zekerheid van de mijnwerkers. Het pleidooi om voor de aanduiding van de afgevaardigden in de paritaire comités vast te houden aan de vooroorlogse gebruiken wanneer die voldeden, is een manier om te temporiseren en de grote impact van de interprofessionele koepels van werkgevers- en werknemersorganisaties enigszins te beperken.

Meer algemeen is de opvatting dat het Sociaal Pact eerder moet gezien worden als een geheel van voorlopige en dringende maatregelen bij de bevrijding en minder als een blauwdruk voor een nieuw sociaal systeem. Daarachter schuilt het idee dat alleen wat echt urgent blijkt te zijn, in de concrete omstandigheden van de bevrijding uitvoering behoeft. Ook op dit punt is er sprake van het in vraag stellen van het concept van het maatschappelijk contract, wat impliceert dat alle actoren het zullen uitvoeren ('contract is wet' in de termen van het burgerlijk recht).

Het strategisch gebruik van de politieke mogelijkheden, die voortvloeien uit de wijze waarop het Sociaal Pact de verhouding tussen staat en sociale organisaties uittekende, is de rode draad in de temporiseringsstrategie.

Hier is een verschil tussen de sociale zekerheid en de paritaire samenwerking. Voor de sociale zekerheid werd ingezet op het behoud van de vooroorlogse arrangementen van de sociale verzekeringen, althans waar dat de patronale machtspositie ten goede kwam, ten nadele van grotere staatsinterventie. Naast loutere machtsoverwe-

gingen, speelde een ideologisch motief: de autonomie van de mutualiteiten werd verantwoord vanuit het economisch beheer, het is wellicht geen te verregaande interpretatie om dit te zien als een spanning met het beheer door de staat, dat op dat vlak minder garanties bood in een klassieke liberale visie.

In het deel over de paritaire verhoudingen werd de staat (meer specifiek de regering) daarentegen gezien als een instantie die het nationale economische belang moest vrijwaren tegen te verregaande sociale toegevingen in de paritaire comités. Het op uiteenlopende wijze inzetten van de staat is niet zozeer een uiting van een gebrek aan consequentie, maar eerder een pragmatische visie op de staat in functie van de te voorziene naoorlogse krachtsverhoudingen. In de sociale zekerheid was de staat eerder een tegenstander dan een bondgenoot. Zijn toegenomen rol zou zorgen voor de kwalitatieve overgang van sociale verzekeringen naar sociale zekerheid, waarmee de sociale bescherming meteen een nationale kwestie werd. Hier kon enig weerwerk geboden worden vanuit de structuren van de sociale verzekeringen, althans waar de patroons een goede uitgangspositie hadden. Temporisering tegenover de toegenomen rol van de staat diende een strategisch politiek doel. In het domein van de arbeidsverhoudingen, waar gerekend werd met een sterkere positie van de arbeidersbeweging na de oorlog, kon de staat een bondgenoot zijn van de werkgevers wanneer ze via het paritair overleg tot te grote toegevingen zouden worden gedwongen. De staat kon een arbiter zijn tussen uiteenlopende patronale belangen zoals het voorbeeld van de kinderbijlagen aangeeft: eerder dan de kwestie intern te beslechten, werd ervoor geopteerd de regering de knoop te laten doorhakken. Het politiek risico was beperkt omdat het niet ging om een conflict tussen

werkgevers en werknemers, maar om een intrapatronale tegenstelling.

Een strategie die als het ware dwars door de tegenstelling staat/organisaties sneed, was het verkiezen van lokale organisatievormen om afbreuk te doen aan de vernieuwing van het Sociaal Pact, die erin bestond van de sociale bescherming een nationale kwestie te maken. Hier werd op ingezet voor het paritair overleg, met het pleidooi om andere manieren van aanduiding van de afgevaardigden die voldoening schonken, te behouden. In de sociale zekerheid werd gepleit voor het behoud van de autonomie van de lokale mutualiteiten om het economisch beheer te vrijwaren. Dit kon potentieel worden ingezet tegen de nationale solidariteit geïmpliceerd in het Sociaal Pact, en op vele manieren worden gebruikt. Moest wie zijn financiën goed had beheerd, opdraaien voor wie het geld over de balk had gegooid? De onderlinge concurrentie kon voortbestaan en bepaalde categorieën konden op die manier extra voordelen worden toegekend, wat toeliet binnen de sociale zekerheid naar sociale groep te differentiëren. Dit opende perspectieven voor de patronale mutualiteiten.

De tekst van de commissie ademt een sfeer van gematigd patronaal conservatisme: de vernieuwingen van het Sociaal Pact werden niet geheel afgewezen, voor het beginsel van de paritaire samenwerking geldt dit helemaal niet, het werd omarmd in de mate dat het de sociale vrede zou ten goede komen. Waar de vernieuwingen van het Sociaal Pact niet geheel strookten met de opvattingen van het CCI, was de strategie om voorlopig vast te houden aan hetgeen voor de oorlog bestond, met name de sociale verzekeringen. De commissie kantte zich niet tegen het Pact. Deze opstelling kan worden verklaard vanuit de positie van de auteurs van de tekst: het ging om

sociale technocraten, die de gewoonte hadden met de vakbonden te onderhandelen en te proberen de patronale belangen in het nieuwe politiek kader zo veel mogelijk veilig te stellen.

De positie van deze commissie toont aan dat binnen het CCI twee strategieën bestonden tegenover het Sociaal Pact. De eerste was de afwijzing ervan, gesteund op een interne verdeeldheid tussen modernisten en traditionalisten. De eerste groep, te vinden in de metaalconstructie, de chemie en de textiel ging ervan uit dat na de oorlog de sociaal-economische verhoudingen zouden evolueren in de richting van een groeimodel gebaseerd op stijgende koopkracht en dat deze evolutie niet was tegen te houden. Dat hoefde overigens geen fundamentele bedreiging te zijn: in de weinig arbeidsintensieve sectoren zoals de chemie had toename van de loonkost geen onoverkomelijk concurrentienadeel en in de andere zoals de metaalconstructie, kon het effect worden opgevangen door verhoging van de productiviteit. Bij de principiële tegenstanders van het Sociaal Pact zoals de Société Générale en de steenkoolmijnen, leefde, naast ideologische bezwaren (het onverkort vasthouden aan het zuivere economische liberalisme), de overtuiging dat het programma van het Sociaal Pact nefast zou zijn voor de arbeidsintensieve zware nijverheid die concurreerde op basis van lage prijzen.

De commissie van het CCI formuleerde een ander, pragmatisch en strategisch antwoord. Bovendien is deze tekst opgesteld *nadat* binnen het CCI geen akkoord kon worden bereikt over het goedkeuren van het Pact na het afronden van de onderhandelingen. Het is wellicht geen te ver gezochte interpretatie om te veronderstellen dat deze commissie poogde om de afwijzing om te buigen in een acceptatie van het Pact, gekoppeld aan een strategie van temporisering en oppositie binnen het nieuwe

systeem om zo met de interne patronale tegenstelling om te gaan.

Zo bezien krijgen de commentaren van de commissie een bredere politieke betekenis. De commissie formuleerde een *politiek* antwoord op de ideologische verschuiving die zich tijdens en onder invloed van de oorlog hadden voltrokken in het sociaal-economische beleid. Het kwam erop neer het kader dat op zijn minst de belofte van een relatieve sociale pacificatie inhield, te aanvaarden en naar een maximum aan middelen te zoeken om binnen dat kader de werkgeversbelangen te verdedigen. Die middelen konden worden gevonden door enerzijds oppositie te voeren tegen bepaalde elementen uit het Pact, en anderzijds terug te vallen op de instituties en arrangementen waar de werkgevers sterk stonden, zoals de mutualiteiten. Bepaalde mechanismen uit de sociale verzekeringen dienden te worden behouden om van daaruit temporiserend op te treden bij de vormgeving van de sociale zekerheid.

Het feit dat het Sociaal Pact voor het CCI een tactische en strategische uitdaging was, leidt naar de vraag naar de betekenis van het document. Ook hier is, net zoals bij de interpretatie van de positie van het CCI, een gelaagd antwoord op zijn plaats.

De betekenis van het Sociaal Pact

Het eerste, meest voor de hand liggende antwoord op deze vraag is de klassieke historische vraag naar continuïteit en verandering. Wat *de sociale zekerheid* betreft, heeft Guy Vanthemsche deze kwestie uitstekend behandeld. Hij heeft erop gewezen dat er sprake was van een grote mate van continuïteit met het interbellum, wat mee het succes van het Pact bepaalt. Net omdat er geen grote vernieuwing op stapel werd gezet, had het project een goede kans op slagen. Wat wel nieuw was, was het

verplichte karakter van de sociale verzekeringen en de integratie in één regeling, waardoor de overgang werd gemaakt van sociale verzekeringen naar sociale zekerheid. De 'interne' evenwichten in het stelsel droegen eveneens bij tot het succes: waar de arbeidersbeweging een rol kreeg in de uitvoering van werkloosheid en ziekteverzekering, was dat voor de werkgevers het geval in de jaarlijkse vakantie (arbeiders) en de kinderbijslag. Het paritair beheer had in de jaren 1930 burgerrecht verworven, met name in de sector van de werkloosheid: vakbonden en werkgevers werden meer en meer betrokken bij het beheer van de werkloosheidsverzekering.³⁸ Voor de arbeidsverhoudingen kan een gelijkaardige redenering worden ontwikkeld. Behalve de onderneming, waar de invloed van de linkse vakbonden, ontstaan tijdens de bezetting, zich duidelijk liet voelen, was het Pact weinig vernieuwend en werden de grote discussiepunten uit het debat over de bedrijfsorganisatie ontweken (wat de commissie van het CCI niet was ontgaan).

Dat het Sociaal Pact niet de uiting is van een algemene consensus, is empirisch aantoonbaar: het stuk werd formeel niet onderschreven door de onderhandelende partijen, het CCI opperde bezwaren en voor andere, zoals het ACV, droegen andere modellen, met name het corporatisme uitgewerkt in de jaren 1930, de voorkeur weg. Dat het Pact de status kreeg van *texte fondateur* van de naoorlogse sociale hervormingen, is het gevolg van een politieke act van de staat, of preciezer, van de socialistische minister van Arbeid Achiël Van Acker (die ook een prioriteit maakte van de invoering van de sociale zekerheid)³⁹, een act in twee bedrijven. Het document werd ter sprake gebracht op de eerste nationale arbeidsconferentie na de oorlog, op 16 september 1944, door CCI-voorzitter Maurice van der Rest, die zich enkel engageerde voor het

deel over lonen en arbeidsvoorwaarden. Hij werd op dat punt niet gevolgd door de vertegenwoordiger van de mijnpatroons.⁴⁰

Het tweede bedrijf was de publicatie van het Pact in het *Arbeidsblad*, het orgaan van het ministerie van Arbeid in 1945. De tekst kreeg een haast mythische dimensie door vaag te blijven over de ontstaanscontext en de tekst nadrukkelijk *niet* te presenteren als de emanatie van een consensus tussen organisaties. De tekst was, volgens de inleiding, opgesteld door niet nader geïdentificeerde 'personen' uit 'industriële kringen' en 'arbeidersorganisaties'. De nadruk lag op het *sérieux* van de berekeningen van de bijdragepercentages en de hoogte van sociale uitkeringen, beide gebaseerd op actuariële berekeningen.⁴¹ De publicatie van de tekst diende diverse politieke doelen: de nieuwe sociale zekerheid voorzien van legitimiteit, die ze ten dele ontbeerde omdat ze met een besluitwet, dus zonder parlementair debat, was ingevoerd; duidelijk maken dat er nog sociale hervormingen op stapel stonden; en de vakbonden als het ware een duwtje in de rug geven door de tekst die het CCI officieel niet had kunnen goedkeuren, toch publiek te maken.

Naast dit kortetermijnperspectief, dat uitgaat van de vraag in welke mate de Tweede Wereldoorlog een cesuur is in de sociale ontwikkeling, is een andere lectuur mogelijk, die een ruimer tijdsperspectief en een bredere politieke visie kiest en meer afstand neemt van het empirische. Het is eigen aan de historische benadering dat naarmate de tijd vordert, de visie op een bepaald historisch fenomeen kan veranderen, ook zonder nieuwe empirische gegevens. Het Sociaal Pact is daar een voorbeeld van.

De Duitse politiek econoom en socioloog Wolfgang Streeck biedt in zijn jongste boek *Gekaufte Zeit*, waarin hij de financiële crisis van 2008 ziet als de (voorlopige) ontknoping van de crisis van de jaren 1970, een



De motorsloep 'Achiel Van Acker' als metafoor voor zijn realisaties: het verleden als oude sloep, het heden als moderne motortrawler, die de sociale welvaart voorstelt (ongedateerd). (Amsab-ISG, Gent)

origineel perspectief op de sociale hervormingen na de bevrijding.⁴² Het gaat om een scharnierpunt, waarin de crisis van de jaren 1930 en het fascisme worden afgesloten en het kapitalisme een nieuwe era ingaat, door Streeck 'democratisch kapitalisme' genoemd. Dat democratisch kapitalisme komt volgens Streeck in de jaren 1970 op zijn beurt in een crisis terecht. Kapitalisme en democratie, voor 1945 nog vaak als onverzoenbaar gezien, omdat democratie afbreuk dreigt te doen aan de kapitalistische belangen, blijken te kunnen samengaan op voorwaarde dat er politiek-institutionele hervormingen worden doorgevoerd. Het democratisch kapitalisme is gebaseerd op de integratie van de vakbeweging als institutionele partner in het functioneren van het kapitalisme, vertrekkend van de idee dat het mogelijk is om de winst op

een voor de ondernemers voldoende hoog niveau te handhaven en tegelijk lonen en arbeidsvoorwaarden te verbeteren en de sociale bescherming uit te bouwen. Dit democratisch kapitalisme stootte op zijn limieten met de crisis van de jaren 1970, waar vandaag nog steeds naar een *exitstrategie* wordt gezocht en we, anders geformuleerd, wellicht opnieuw aan een einde van een tijdperk zijn gekomen.

Het Sociaal Pact kan worden gezien als de aankondiging van het democratisch kapitalisme in België. Dat het Sociaal Pact deel was van het herstel van de parlementaire democratie na de oorlog, daarover kon geen twijfel bestaan. Dat blijkt uit het Pact zelf, dat werd gepresenteerd als een reeks vragen/voorstellen/wensen aan regering en parlement, waarmee het sociaal-economisch hervormingsprogramma deel

werd van het herstel van de parlementaire democratie. De formule voorgesteld voor de algemeen bindend verklaring van de cao, concretiseert het primaat van de politieke democratie. De paritaire comités kunnen zelf niet reglementerend optreden, maar moeten het fiat krijgen van de regering, die een delegatie van bevoegdheid krijgt van het parlement. In het addendum van het CCI bij het Pact werd dit primaat van de politiek nog meer in de verf gezet. Henri Fuss liet er in zijn artikel in *Le Service Social* in 1943 geen twijfel over bestaan dat het ruimere politieke kader waarin het Pact zou worden gerealiseerd na de bevrijding, dat was van het herstel van de parlementaire democratie na een militaire en politieke nederlaag van het nazisme. Het Pact is een door de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers gedragen programma van sociale hervorming dat wordt voorgesteld aan de regering met het verzoek het uit te voeren, waarmee het herstel van de parlementaire democratie is geïmpliceerd.

Maar het Sociaal Pact is tegelijk een programma om de parlementaire democratie te hervormen en anders te laten werken door institutioneel te steunen op de integratie van de vakbonden (en werkgeversorganisaties) in het politieke systeem op basis van pariteit. Deze integratie is voorwaardelijk, in de zin dat enkel representatieve organisaties een officiële rol mogen spelen. Ook hier wordt weer impliciet verwezen naar een democratisch beginsel, nl. de legitimering door een groot aantal: de organisaties die de werknemers en werkgevers moeten vertegenwoordigen, zijn geen elite of voorhoede, maar de emanatie van een grote

Het democratisch kapitalisme stootte op zijn limieten met de crisis van de jaren 1970, die zich onder meer uitte in een groeiende jeugdwerkloosheid, zoals werd aangeklaagd op deze affiche van de Jeunes Socialistes en de Jeunes FGTB in 1982. (Amsab-ISG, Gent)

groep. Een ander democratisch beginsel dat wordt geïncorporeerd is het pluralisme: er is (althans niet noodzakelijk) geen sprake van een monopolie van één organisatie, verschillende organisaties kunnen in het nieuwe sociale systeem een rol spelen, op voorwaarde dat ze voldoende aanhang hebben. De bepaling dat organisaties die in het overleg geïntegreerd worden, democratisch moeten functioneren (vrije verkiezing van de leiders), is een directe referentie aan het herstel van de democratie. De derde voorwaarde staat enigszins op gespannen voet met de democratische beginselen omdat een ideologische keuze is geïmpliceerd: de organisaties moeten de samenwerking tussen de klassen als leidraad nemen. Dit is tegelijk een uitsluitingsmechanisme tegenover de linkse vakbeweging uit de bezettingsperiode.

Het Sociaal Pact kondigt nog op een ander vlak een wijziging van het democratische regime aan. De institutionele veranderingen zijn nodig om de economie op een andere wijze te laten functioneren, gericht op toename van koopkracht en welvaart, door economische groei en sociale vooruitgang te laten samengaan. Hiermee kreeg de democratie naast een procedurele, ook een inhoudelijke invulling en werd expliciet afstand genomen van de voor het klassieke liberalisme typerende scheiding tussen staat en maatschappij. Het Sociaal Pact voorziet institutionele interactie tussen beide, met de representatieve organisaties als interface. Hoe de combinatie economische groei/sociale vooruitgang concreet kon worden gerealiseerd, werd niet technisch uitgewerkt, maar er kan van worden uitgegaan dat representatieve organisaties hier een rol toebedeeld kregen, al was het maar zoals Fuss aangaf in 1943, door disciplinerend op te treden.

De veranderde democratie-opvatting komt ten slotte tot uiting in de sociale zeker-

heid. Die wordt een staatszaak, waarmee de staat de rol krijgt om de solidariteit te organiseren. De titel van het Pact geeft die inzet duidelijk aan: de solidariteit concreet en institutioneel gestalte te geven. Het principe van de representativiteit, gebaseerd op de nationale vertegenwoordiging, wijst eveneens in die richting.

Colette Bec heeft aannemelijk gemaakt dat de vernieuwing van de sociale zekerheid moet worden gezocht in de opvatting dat de staat verantwoordelijk is voor de organisatie van de solidariteit. Die solidariteit is een voorwaarde om alle leden van de maatschappij toe te laten van hun persoonlijke vrijheid gebruik te maken. Dit is een breuk met het liberalisme, dat er vanuit gaat dat die vrijheid kan worden gerealiseerd via de markt. De sociale zekerheid vertrekt van een andere premisse: vrijheid kan niet enkel via marktwerking worden gerealiseerd, althans niet voor alle maatschappelijke groepen, daarvoor is solidariteit noodzakelijk. En om universeel te zijn, dient ze door de staat te worden georganiseerd.⁴³

Zo bezien is de sociale zekerheid deel van de vernieuwing van de democratie net na de Tweede Wereldoorlog. Het Sociaal Pact sluit naadloos aan bij deze nieuwe tendens. De staat krijgt een centrale rol in de sociale politiek en moet de sociale zekerheid organiseren voor alle werknemers, in een geïntegreerd systeem. Dat is de principiële stap die wordt gezet. Hoe deze democratische innovatie concreet wordt geïmplementeerd, hangt af van de vorm van het nationale politieke systeem. In België hebben sinds het einde van de 19e eeuw de sociale organisaties een sleutelrol verworven in de uitvoering van de sociale politiek. Dit wordt in het Pact gecontinueerd, hoewel niet zonder discussie, maar dit is eerder een politieke uitvoeringsmodaliteit dan een principiële kwestie. De codificatie van de representativiteit komt hiermee in

een ander perspectief te staan. Hoe kan, in het vooruitzicht van een herstel van de parlementaire democratie een bijzondere *politieke* rol worden toegekend aan organisaties van werkgevers en werknemers? Die kan worden geëgitimeerd door een beroep te doen op een brede representativiteit, een principe dat ook een rol speelt in de werking van de parlementaire democratie. Dit principe, door Pierre Rosanvallon 'legitimering door *généralité*' genoemd, is overigens typerend voor de periode na de Tweede Wereldoorlog, wanneer de ontwikkeling van de welvaartsstaat in een stroomversnelling komt.⁴⁴

De volledige tekst van het origineel document kan je vinden op www.amsab.be/broodenrozen

- 1 *Projet d'accord de solidarité sociale*. Le 20 avril 1944, ARA 2, Depot Cuvelier, Archief FEB-VBO, 1394.
- 2 Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit. In: *Arbeidsblad*, LXVI(1945), pp. 9-19.
- 3 Un projet d'accord de Solidarité sociale. In: *Revue du Travail*, LXVI(1945), pp. 10-21.
- 4 Addendum, ARA 2, Depot Cuvelier, Archief FEB-VBO, 1394.
- 5 Guy VANTHEMSCHE, *De werkloosheid in België, 1929-1940*, Berchem, 1989, pp. 159-176.
- 6 Guy VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel: VUBPRESS, 1994, p. 75.
- 7 Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit [...], p. 9.
- 8 Rik HEMMERIJCKX, De CMB in de klandestiniteit: een vakbond tussen contestatie en integratie. In: *Roodgloeïend. Bijdragen tot de geschiedenis van de Centrale der Metaalbewerkeren van België*, Gent/Brussel: AMSAB/CMB, 1990, pp. 365-423; p. 409.
- 9 *Projet d'accord de solidarité sociale*, 15 janvier 1944, Cegesoma, AA 626 (Papieren L. Delsinne), nr. 64.
- 10 *Projet d'accord de solidarité sociale*, 15 janvier, 1944 Cegesoma, AA 626 (Papieren L. Delsinne), nr. 64, p. 1.
- 11 *Projet d'accord de solidarité sociale*, 7 mars 1944, Cegesoma, AA 626 (Papieren L. Delsinne), nr. 64.
- 12 Henri FUSS, La collaboration patronale-ouvrière. In: *Le Service Social*, 1943, pp. 81-88.

- 13 Louise SPARACO-GUILLAUME, *Le service social dans l'industrie*, Liège: Desoer, 1943.
- 14 Henri FUSS, *La collaboration [...]*, p. 88.
- 15 Henri FUSS, *La collaboration [...]*, p. 83.
- 16 Henri FUSS, *La collaboration [...]*, p. 86.
- 17 Henri FUSS, *La collaboration [...]*, p. 85.
- 18 Henri FUSS, *La collaboration [...]*, p. 88.
- 19 Paul Goldschmidt (-Clermont) (1890-1969) wordt in 1922 directeur van het CCI, waar hij zich vooral toelegt op sociale kwesties. Hij wordt in 1941 door de Duitsers uit zijn functies ontheven, maar neemt namens het CCI deel aan de besprekingen over het Sociaal Pact. In 1945 wordt hij administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid (vandaag Rijksdienst voor Sociale Zekerheid) en zet de dienst die de sociale zekerheid concreet gestalte moet geven op poten. Georges Velter (1896-1979) is sinds 1919 in dienst bij de sectorale patroonsorganisatie van de metaalverwerkende nijverheid, waar hij in 1928 directeur wordt. Velter is in het interbellum één van de patronale werkloosheidsspecialisten en bestuurder van het Nationaal Crisisfonds, dat de werkloosheidsverzekering, vooral aangeboden door de vakbonden, subsidieert. Hij is één van de patronale onderhandelaars over het Sociaal Pact.
- 20 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale*. Tableau synoptique. 31 août 1944. ARA 2. Depot Cuvelier, *Archief FEB-VBO*, 1394.
- 21 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 2.
- 22 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 2.
- 23 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 4.
- 24 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 9.
- 25 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, pp. 11-12.
- 26 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 13.
- 27 Erik GEERKENS, *Les mutualités professionnelles, un axe majeur de la politique sociale patronale pendant l'entre-deux-guerres en Belgique?* In: *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis*, (2002), pp. 1275-1349.
- 28 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 15.
- 29 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 15.
- 30 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, pp. 16-17.
- 31 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 18.
- 32 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, p. 19.
- 33 CCI, *Projet d'accord de solidarité sociale [...]*, pp. 20-21.
- 34 Dirk LUYTEN, *Ideologisch debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België*, Brussel: Koninklijke Academie, 1996.
- 35 Dirk LUYTEN, *Ideologie en praktijk van het corporatisme tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Brussel: VUBPRESS, 1997, pp. 274-275.
- 36 Voor een algemeen overzicht van deze problematiek, die zal leiden tot het ontstaan van het Verbond der Belgische Nijverheid, zie: Guy VANTHEMSCHE, *De reorganisatie van het Belgisch patronaat*. Van Centraal Nijverheidscomité naar Verbond der Belgische Nijverheid (1946). In: Els WITTE, Jean-Claude BURGELMAN, Patrick STOUTHUYSEN (eds.), *Tussen restauratie en vernieuwing. Aspecten van de naoorlogse Belgische politiek (1944-1950)*, Brussel: VUBPRESS, 1989, pp. 109-147.
- 37 Colette BEC, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Paris: Gallimard, 2014.
- 38 Guy VANTHEMSCHE, *De sociale bescherming voor en na het Pact*. In: Dirk LUYTEN & Guy VANTHEMSCHE (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis, gevolgen*, Brussel: VUBPRESS, 1995, pp. 17-38.
- 39 Dirk LUYTEN m.m.v. Rik HEMMERIJCKX, *Achiel Van Acker, architect van de Belgische welvaartsstaat?* In: Marc GALLE & Sylvain LOCCUFIER (eds.), *Facetten van 100 jaar politieke, economische en sociale geschiedenis. Herdenking geboorte Achiel Van Acker, 1898-1998*, Brussel: VUBPRESS, 2000, pp. 19-46.
- 40 Dirk LUYTEN, *De dialectiek van het overleg. Collectieve arbeidsverhoudingen tussen 1940 en 1952*. In: Dirk LUYTEN & Guy VANTHEMSCHE (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944*, pp. 55-88. Maurice van der Rest (1883-1961) stamt uit een familie van ondernemers en bankiers. Hij is actief in de metaalconstructie en de textiel (Usines Cottonnières de Belgique). Van der Rest bekleedt functies in de sectorale patronale organisatie van de metaalconstructie en wordt in 1936 vicevoorzitter van het CCI en na het overlijden van Lucien Graux in 1941, voorzitter. Van der Rest wordt vijf jaar later ook de eerste voorzitter van het Verbond der Belgische Ondernemingen, de op sociaal vlak modernere opvolger van het CCI.
- 41 Un projet d'accord de Solidarité sociale. In: *Revue du Travail*, LXVI(1945), p. 10.
- 42 Wolfgang STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp, 2013. Nederlandse vertaling: *Gekochte tijd. De uitgestelde crisis van het democratisch kapitalisme*, s.l.: Leesmagazijn, 2015.
- 43 Colette BEC, *La Sécurité sociale [...]*.
- 44 Pierre ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris: Seuil, 2008, pp. 102-104.