

# Focus

## **Van armenzorg naar sociale zekerheid : een brok geschiedenis in vogelvlucht**

### **Van paternalisme naar solidariteit**

Het zou een misvatting zijn te stellen dat de sociale zekerheid pas is ingevoerd na de Tweede Wereldoorlog. Armoede, ziekte, ouderdom, het zijn fenomenen van alle tijden en steeds werden er voorzieningen getroffen om hieraan te verhelpen.

Het grote breekpunt kwam echter met de industriële revolutie die dusdanige sociaal-economische en politieke verschuivingen teweegbracht dat de traditionele overlevingsstrategieën niet meer voldeden. In de steden vormden de ambachten met hun knellende reglementeringen een duidelijke hinderpaal voor de ontwikkeling van de gemechaniseerde grootindustrie. Met de Franse revolutie van 1789 die de nieuwe klasse van de industriële burgerij aan de macht bracht, werd dan ook de wettelijke basis gelegd voor het economisch liberalisme. Zo bepaalde het decreet d'Allarde dat alle bestaande ambachten ontbonden moesten worden en legde de wet Le Chapelier het verbod op tot heroprichting van beroepsverenigingen. Die maatregelen werden na de annexatie van de Zuidelijke Nederlanden in 1795 ook bij ons van kracht. Hiermee werd niet alleen de monopoliepositie van de ambachten aangetast, maar werden ook alle nevenactiviteiten die zij al eeuwenlang vervulden, zoals de steun aan zieke en bejaarde leden, in het gedrang gebracht.

Ook het platteland geraakte danig ontwricht : een steeds grotere groep mensen trok naar de stad om daar het leger *loonafhankelijken in de fabrieken* te vervoegen. Industriearbeiders die in geval van nood (ziekte, ouderdom) geen beroep meer konden doen op een eigen stukje grond of op vroegere vormen van solidariteit zoals de brede familiekring of het dorp. De industriële produktiewijze schiep bovendien specifieke risico's zoals werkloosheid, werkonbekwaamheid door een ongeval, enz...

Bij de ambachtsslui doken vrij vlug **nieuwe vormen van solidariteit op** : maatschappijen van onderlinge bijstand, beurzen of kassen. Die eerste voorzorgskassen hadden een zeer breed actieterrein. Met de bijdragen van de leden probeerden ze in de eerste plaats steun uit te keren in geval van ziekte, maar soms voorzagen ze ook in uitkeringen aan weduwen, wezen, werklozen en ouderlingen, en in zeer uitzonderlijke gevallen zorgden zij zelfs voor

de uitbetaling van dokters- en apothekerskosten. Aanvankelijk waren die voorzorgskassen dus de enige instellingen die probeerden de verschillende sociale risico's te dekken.

Ondanks het verbod op beroepsverenigingen hadden de ambachtsslui het makkelijker om zich te organiseren dan de industriearbeiders : ze teerden op een lange traditie en vormden voor de overheid ogenschijnlijk een minder grote bedreiging voor de openbare orde (wat later een misvatting bleek te zijn !). Bij het fabrieksproletariaat ontbrak niet alleen elk collectief bewustzijn maar bovendien werd elke poging om samen iets te ondernemen tegen de bestaansonzekerheid door de overheid gefnuikt. Met de Belgische onafhankelijkheid in 1830 was wel de vrijheid van vereniging terug ingevoerd, maar die werd volledig uitgehold door het aan de arbeiders opgelegde verbod om zich te verenigen om betere arbeidsvoorwaarden af te dwingen (het zogenaamde coalitieverbod).

Die **repressieve houding van de overheid** ten opzichte van de industriële arbeidersbevolking was tekenend voor de sociale politiek van de eerste helft van de negentiende eeuw die volledig kaderde in de *laissez faire, laissez aller* mentaliteit van het economisch liberalisme. De bezittende klasse schreef de heersende armoede immers niet toe aan het sociaal-economisch systeem, maar aan de luiheid en het gebrek aan spaarzaamheid en moraliteit van de arbeiders. De enige sociale vangnetten die voor die groep arbeiders bestonden waren de openbare onderstand en de private liefdadigheid, en die waren absoluut niet afdoende.

Rond de jaren dertig gingen sommige industriëlen in hun fabrieken eigen voorzorgskassen oprichten die ze medefinancierden. Naast goedbedoeld paternalisme speelde hier vooral het motief om de arbeiders aan zich te binden. Met de economische crisis van de jaren veertig en het politiek revolutionair klimaat van 1848 dat het prille socialistische gedachtegoed in België binnenbracht, begonnen ook de katholieken en liberalen eigen mutualiteiten op te richten om de massa in hun invloedssfeer te houden.

Rond 1850 ging ook de overheid beseffen dat de sociale ellende een gevaar begon te vormen voor de bestaande orde. Ze greep echter niet in in het economisch systeem, maar meende dat vooral de spaarzin en de voorzorg bij de arbeiders moest gestimuleerd worden. Daarom werd bij wet van 1850 een Algemene Lijfrentekas opgericht die het pensioensparen moest aanmoedigen. Iedereen die dat wenste kon voortaan volledig vrijwillig sparen met het



*Mijnramp te Grisou. In de negentiende eeuw kwamen vooral in de mijnen arbeidsongevallen frequent voor. Daartegen bestond geen enkele vorm van verzekering*

oog op zijn pensioen waarbij de overheid borg stond voor de rente. Voor de bescherming tegen ziekte en invaliditeit beschouwde de overheid de maatschappijen van onderlinge bijstand als de meest geschikte instellingen. De wet van 1851 bood dan ook de mogelijkheid aan de voorzorgskassen om zich van regeringswege te laten erkennen.

Eigenlijk waren die wettelijke maatregelen slechts doekjes voor het bloeden. De arbeiders hadden gewoon het geld niet om te sparen voor hun pensioen, en vermits aan de wettelijke erkenning van de ziekenkassen geen zichtbare voordelen (zoals geldelijke steun) waren verbonden, lieten slechts weinig maatschappijen zich erkennen.

De **politiek van non-interventie** werd zo mogelijk nog strenger doorgevoerd in de tweede helft van de negentiende eeuw. De vrouwen- en kinderarbeid was algemeen verspreid, bij daling van de vraag heerste grote werkloosheid en door de steeds toenemende mechanisering nam ook het aantal slachtoffers van arbeidsongevallen toe. Rond die periode werd de arbeidersklasse echter ook stabiel en homogener en begon ze zich beter te organiseren. Naast coöperaties en vakbonden zien we ook de eerste zuivere arbeidersmutualiteiten bij de industriearbeiders opduiken. Aanvankelijk nog politiek

neutraal, kwamen ze vanaf de jaren zeventig meer en meer onder socialistische invloed. Fundamenteel vernieuwend was dat zij de liefdadigheid radicaal afzwoeren en de solidariteit onder de lotgenoten vooropstelden.

### 1894-1914 : de gesubsidieerde vrijheid

Pas tegen het einde van de negentiende eeuw zien we een kentering in de houding van de overheid ten opzichte van het sociaal probleem. Verontrust door de gewelddadige confrontatie tussen arbeiders en bezittende klasse in 1886 en na de staking van 1893 zag de politieke elite de noodzaak in van een sociale wetgeving en van een voorzichtige democratisering van het stemrecht, een eis waar de BWP van bij haar oprichting in 1885 sterk op aandrong. De eerste verkiezingen op basis van het algemeen meervoudig stemrecht in 1894 waren een verrassing in die zin dat liefst 28 socialistische verkozenen het parlement binnenstapten. Die politieke omwenteling, samen met het langzaam doordringen van de christen-democratische denkbeelden in het parlement had een grote invloed op het ritme en de inhoud van de sociale hervormingen.

Naast enkele sociale wetten met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, zoals die op de beperking van de

kinder- en vrouwenarbeid (1889), werden de eerste stappen gezet in de richting van een wettelijke **bescherming tegen sociale risico's**.

Het eerste arbeidsrisico dat wettelijk werd beschermd was dat van de arbeidsongevallen. Tot dan moest het slachtoffer van een arbeidsongeval het bewijs kunnen leveren dat zijn werkgever aansprakelijk was. Werd hem een bedrag uitgekeerd, dan was dit onbeduidend laag. Met de wet van 1903 maakte de individuele aansprakelijkheid plaats voor het beroepsrisico, wat betekende dat de werknemer altijd, behalve als hij zelf in fout was, een forfaitair bedrag kreeg uitgekeerd.

Belangrijk voor de **ziekte-en invaliditeitsverzekering** waren de wetten van 1894 en 1898. Zij beoogden een verbetering van de mutualistische werking door het uitbreiden van hun werkterrein tot medische activiteiten en door het introduceren van verzekeringstechnische principes, maar het meest fundamentele was wel de invoering van overheidspremies en -subsidies. Hiermee werd de basis gelegd van de zogenaamde gesubsidieerde vrijheid die zeer kenmerkend is voor de Belgische sociale verzekeringen. Concreet betekende dit dat de mutualiteiten financieel gesteund werden door de overheid, maar dat iedereen volledig vrij was om al dan niet bij zo'n mutualiteit aan te sluiten en zich dus al dan niet te verzekeren tegen ziekte en invaliditeit.

De socialisten waren hier radicaal tegen : van bij de oprichting van de BWP streefden zij naar een ziekte- en invaliditeitsverzekering die voor iedereen verplicht zou zijn en waarbij ook de staat zijn volledige financiële verantwoordelijkheid zou dragen met het oog op een collectieve solidariteit. De katholieken, die van 1884 tot 1914 onafgebroken aan de macht waren wilden echter van geen verplichting weten. Volgens



De anarcho-technocraat

Henri Fuss (Schaarbeek 4 augustus 1882 - Brussel 5 september 1964) was vóór de Eerste Wereldoorlog actief in de anarchistische beweging van België. Zo was hij onder meer de hoofdredacteur van het anarcho-syndicalistisch orgaan L'Action Directe en een kennis van de anarchistische geleerde Elisée Reclus. Zijn legerdienst weigerde hij als gewetensbezwaarde te doen zodat hij in de gevangenis van Sint-Gillis terecht kwam. Daarna ging hij naar Parijs waar hij zijn rechtenstudies voltooide en aan de slag ging als secretaris van de Association Internationale de la Lutte contre le Chômage (1910-1916). Ondanks het feit dat hij buitenlander was, werd hij er ook algemeen secretaris van het Office de Placement et du Travail de la Seine. Tussen 1916 en 1918 was hij oorlogsvrijwilliger. Na de Eerste Wereldoorlog ging hij te Brussel op het Ministerie van Arbeid als ambtenaar werken. Deze carrière werd in 1925-1926 kortstondig onderbroken toen Fuss hoofd werd van de afdeling werkloosheid en plaatsing van het Internationaal Arbeidsbureau. Eenmaal terug in Brussel werd hij Koninklijk Commissaris voor de werkloosheidsproblemen. In 1938 werd hij benoemd tot algemeen directeur op het Ministerie van Arbeid. Tijdens de Tweede Wereldoorlog organiseerde Fuss in volle clandestiniteit het overleg tussen werkgevers- en werknemersverantwoordelijken waaruit het sociaal pact voortkwam. Wanneer hij in 1944 benoemd werd tot algemeen secretaris van het Ministerie van Arbeid, voerde hijzelf de toen genomen overeenkomsten op wettelijk niveau uit. In 1947 werd hij ook nog eens voorzitter van de Nationale Arbeidsraad. (L.P.)

hen had de vrije keuze een grotere opvoedende en morele waarde : de arbeider die zich spontaan bewust werd dat hij moest sparen en vooruitzien zou volgens hen een "goed burger" worden, gehecht aan gezin en privé-eigendom.

Het principe van persoonlijke inspanning, aangemoedigd door overheidssteun werd ook doorgevoerd voor het probleem van het **pensioen** en van de werkloosheid. Om de arbeiders aan te moedigen om voor hun pensioen te sparen werd vanaf 1891 door de overheid een toelage verstrekt aan de personen en aan de pensioenkassen die bij de ASLK (in 1865 was de Lijfrentekas omgevormd tot de Algemene Spaar- en Lijfrentekas) aansloten. Die toelagen werden in 1900 bij wet verplicht gemaakt. Op die manier werden de pensioenkassen en de ASLK de twee pijlers van de ouderdomsverzekering. Ook hier wilden de socialisten de verplichting doorvoeren, maar stuitten ze op het verzet van de katholieken die die verzekering op vrijwillige basis wilden behouden.

Voor de **werkloosheid** was de situatie iets complexer. Vóór 1890 bestonden er praktisch geen initiatieven om de slachtoffers van de - soms massale - werkloosheid op te vangen. Er was alleen de openbare onderstand die bijstand verleende aan behoeftige gezinnen van werklozen. Ook de mutualiteiten probeerden zo goed en zo kwaad mogelijk steun te verlenen, maar sinds de wet van 1894 was het hun verboden nog in te staan voor de werkloosheidsverzekering. Naar het einde van de negentiende eeuw toe begonnen de vakbonden werkloosheidskassen in te richten. Vooral de christen-democraten waren hier voorstanders van : door steun uit te keren aan werklozen zou de sociale vrede bewaard blijven. De socialisten hadden het daar moeilijker mee : het 'alimentair' syndicalisme mocht het 'strijdsyndicalisme' niet verdringen.

Stilaan begonnen zij in de werkloosheidskassen echter een belangrijk middel tot rekrutering van leden te zien. Vermits zij financieel zeer kwetsbaar stonden probeerden de vakbonden subsidies te bekomen voor hun werkloosheidskassen. Van de centrale overheid moesten ze niets verwachten : die vond het schandig dat zij arbeiders zou betalen om niets te doen. Maar in 1898 werd door het Genste stadsbestuur een systeem uitgedacht dat lange tijd model zou staan in Europa. De stad richtte een werkloosheidsfonds op dat aan de werkloze die bij een werkloosheidskas (meestal een vakbond) aansloot een aanvullende uitkering betaalde. Opnieuw werd hier de persoonlijke inspanning benadrukt : de vakbond fungeerde enkel als doorgeefluik. Naast werkloosheidsfondsen ontwikkelden de lokale overheden ook initiatieven om de werklozen terug aan werk te helpen zoals plaatsingsbureaus en arbeidsbeurzen. Geleidelijk ging de centrale overheid inzien dat het "Gentse model" ongevaarlijk en zelfs nuttig was. In 1904 begon ze dan ook financiële steun toe te kennen aan de arbeidsbeurzen en in 1907 aan de werkloosheidsfondsen, maar het bedrag bleef uiterst gering. Al vrij vlug bleek echter dat de verschillende maatregelen met het oog op sociale bescherming weinig vruchten afwierpen. Het was eigenlijk absurd te verwachten dat doodarme arbeiders zich spontaan zouden verzekeren. Zelfs bij de katholieken begon men te beseffen dat de gesubsidieerde vrijheid de verwachtingen niet inlost. Een beetje tegen wil en dank liet de katholieke regering het dogma van de vrijheid vallen en diende in 1912 een **wetsontwerp** in dat voorzag in de verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit en ouderdom voor die loontrekkenden die onder een bepaalde inkomensgrens zaten. Verder



Zazie et puis ze réflexie (1)

Achiel Van Acker (Brugge 8 april 1898 - 10 juli 1975) was tijdens de tussenoorlogse periode al bijzonder actief in de socialistische beweging in het Brugse. Al vroeg had hij er de leiding in handen van de lokale vakbond van hout- en bouwwerkers en de overkoepelende syndicale federatie. In 1926 maakte Achiel Van Acker zijn debuut in de Brugse gemeenteraad. Hij zou gemeenteraadslid blijven tot 1958 en tussen 1964 en 1975. In 1927 verving hij Camille Mostaert in de Kamer. Sedertdien werd hij tot in 1974 steeds opnieuw herkozen als volksvertegenwoordiger.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd Achiel Van Acker de eerste voorzitter van de - toen nog clandestiene - Belgische Socialistische Partij (BSP) en was hij mede-onderhandelaar van het sociaal pact. Als Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg in de regeringen Pierlot (oktober 1944 - januari 1945) zorgde hij zelf voor een zeer snelle omzetting van dit pact in de besluitwet van 28 december 1944 waardoor het Belgisch sociaal zekerheidsstelsel vaste vorm kreeg. In de jaren 1945 en 1946, toen de regeringen elkaar in snel tempo opvolgden, was Achiel Van Acker tot driemaal toe Eerste Minister en Minister van Steenkool én eenmaal Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Met deze regeringen slaagde hij erin op zeer korte tijd de steenkoolproductie (waarvan de Belgische economie in zeer sterke mate afhankelijk was) op haar vooroorlogs niveau terug te brengen (de zogenaamde kolenslag) waardoor een snelle economische relance kon plaatsvinden.

In de rooms-rode coalities van Paul Henri Spaak tussen 1947 en 1949 werd Van Acker ook nog tweemaal verkeersminister om vervolgens na een vijf jaar durende oppositiekuur terug te keren als Eerste Minister van een socialistisch-liberale regering (1954-1958) die een nieuwe reeks sociale maatregelen doorvoerde (zie de pensioensmaatregelen van Troclet tussen 1955 en 1957) en de aanzet gaf tot de beëindiging van de schoolstrijd door middel van het schoolpact van november 1958. In dat jaar werd Van Acker benoemd tot Minister van Staat.

Nadien heeft hij geen ministeriële functies meer op zich genomen. Wel is hij nog tussen 1960 en 1974 voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers geweest. (L.P.)

(1) J'agis [d'abord] et puis je réfléchis.

werd ook van het patronaat een bijdrage gevraagd, een principe waar vooral de socialisten hadden op aangedrongen. Opnieuw kwam het echter tot felle discussies met de socialisten, vooral over de organisatorische aanpak van de ziekteverzekering. Waar de katholieken bleven vasthangen aan de vrije keuze van de verzekeringsinstelling, wilden de socialisten de privé-ziekenfondsen afschaffen en vervangen door gewestelijke eenheidsmutualiteiten onder overheidscontrole, wat eigenlijk neerkwam op de zelfmoord van de socialistische mutualiteiten. De Eerste Wereldoorlog maakte een abrupt einde aan het debat.

### Het interbellum : naar een stelsel van sociale verzekeringen

Na de oorlog kwam de uitbouw van de sociale wetgeving en van de sociale zekerheid in het bijzonder in een stroomversnelling. Met de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht verloren de katholieken immers hun parlementaire meerderheid en werd het relatieve gewicht van de socialistische en christen-democratische groep in het parlement aanzienlijk groter.

Vooraf de socialisten voerden een actieve sociale politiek en kwamen vanaf 1919-1920 met gulle subsidies over de brug, zowel voor de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de pensioenen als voor de werkloosheidsverzekeringen.

Voorts bleven zij ernaar streven het aantal verzekerden uit te breiden door de verplichting in te voeren in de ziekte- en invaliditeitsverzekering en in de werkloosheidsverzekering. Hierrond werden verhitte debatten gevoerd waarbij vooral de organisatorische aanpak het struikelblok vormde. Bij de **ziekte- en invaliditeitsverzekering** bleven de katho-

liken vasthouden aan een verplichte verzekering binnen het bestaande stelsel van mutualistisch pluralisme, terwijl de socialisten een eenheidsmutualiteit wilden.

Wat de **werkloosheidsverzekering** betreft, kwam de tegenstand uit twee totaal tegengestelde hoeken. Enerzijds was er de vrees van het patronaat en de conservatieve krachten dat de veralgemening van de werkloosheidsverzekering tot een verdere versterking van de vakbonden zou leiden. Anderzijds was er de socialistische syndicale elite die haar organisaties wilde ontlasten van de zware werkloosheidsadministratie en die taak naar de staat wilde doorschuiven.

Waar de twee bovengenoemde dossiers volledig geblokkeerd geraakten door radicaal tegengestelde belangen, werd de verplichte verzekering wel doorgevoerd voor de **pensioenen**. Hier waren de conservatieven voorstanders van de verplichting, terwijl de socialisten geen verzekeringssysteem wilden, maar een regime van 'gratis' pensioenen. Volgens hen was het schandalig dat de arbeiders hun leven lang moesten werken en dan nog betalen voor een pensioen. In 1924, onder een katholiek-liberale coalitie, werd echter de verplichte pensioenverzekering voor arbeiders doorgevoerd, en een jaar later voor bedienden.

Naast de verzekering voor ziekte en invaliditeit, werkloosheid en ouderdom, werden in het interbellum twee andere sociale voorzieningen uitgebouwd die later bij het stelsel van de sociale zekerheid werden gevoegd maar strikt genomen geen sociale verzekering waren, met name de kinderbijslag en de jaarlijkse vakantie. De **kinderbijslag** was eigenlijk een initiatief van de werkgevers.



De stiefvader van de sociale zekerheid

Léon-Eli Troclet (°Luik 14 juni 1902) stamde uit een socialistisch geslacht uit het Luikse. Vader Léon Troclet (1872-1946) was al gemeenteraadslid (1904) en schepen (1933) van de stad Luik en werd tevens provincieraadslid (1900) en volksvertegenwoordiger (1900-1904, 1907-1936 en 1945-1946) van de vurige stede. Moeder Elise Troclet-Gérard (1878-1942) was eveneens provincieraadslid voor het district Luik tussen 1921 en 1929. Haar broer Gilles Gérard (1870-1934) was Luiks provincieraadslid (1904-1934), gemeenteraadslid (1896-1919) en burgemeester van Vottem. Hij liet deze functie voor wat zij was om nog in 1919 (en dit tot aan zijn overlijden in 1934) bestendig afgevaardigde van de provincie Luik te worden.

Léon-Eli Troclet volgde, na zijn rechtenstudies aan de Luikse universiteit (hij behaalde zijn doctoraat in 1926), de loopbaan van zijn voorouders. Tussen 1928 en 1932 was hij reeds voor één mandaat provincieraadslid van Luik en tussen 1938 en 1945 gemeenteraadslid van Chênee-lez-Liège.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog speelde hij een rol in de clandestiene socialistische beweging als medewerker van de redactie van de *Monde du Travail* en als lid van het politiek comité van de Luikse afdeling van het Onafhankelijkheidsfront.

Na de oorlog werd hij op 5 februari 1945 Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg zonder dat hij een parlementair mandaat had. Pas een tiental dagen later werd hij senator voor het arrondissement Luik, een mandaat dat hij tot 1968 zou behouden. Hij zou Minister van Arbeid en Sociale voorzorg blijven in alle onmiddellijk naoorlogse regeringen tot 1949 en in de socialistisch-liberale regering Van Acker (1954-1958) (op een kort intermezzo in maart 1946 na, toen hij heel even - voor één week - Minister van Economische Zaken was). In die functie was hij verantwoordelijk voor de uitbouw van het naoorlogs sociaal zekerheidssysteem waarover hij overigens een zeer ruim oeuvre bijenschreef.

Als Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg introduceerde hij tussen 1955 en 1957 het repartitiesysteem inzake de pensioenen waarbij hij deze optrok tot een niveau van 75 % van het gemiddeld inkomen tijdens de actieve loopbaan van de gepensioneerde. Tevens voerde hij de automatische indexkoppeling van de pensioenen aan de levensduurte en de algemene evolutie van het loonpeil, in.

In 1969 werd Troclet benoemd tot Minister van Staat. (L.P.)

In het 'linkse' naoorlogse klimaat voelde het patronaat dat het de strijd om de sociale bescherming aan het verliezen was. In een poging tot tegenaanval richtte het rond de jaren twintig eigen 'patronale' mutualiteiten en werkloosheidskassen op. Daarnaast voerde het ook de kinderbijslag in. Die tegemoetkoming aan de arbeiders - ze moesten er geen bijdrage voor betalen - was eerder een verzekering tegen sociale onrust. Het patronaat probeerde hiermee immers de strijd om algemene loonsverhoging te ontwijken en een vertrouwensrelatie met zijn arbeiders tot stand te brengen. Voor de financiering van het systeem werden door de werkgevers compensatiekassen opgericht die belast waren met de inning en de uitbetaling van de bijdragen van de aangesloten werkgevers. Het initiatief kende een zeer groot succes, maar het bleef wel een vrijwillige bijdrage van de werkgever. Op basis van demografische gegevens (dalend geboortecijfer) en van sociale overwegingen (de lonen volstonden niet om een omvangrijk gezin te onderhouden) werd de kinderbijslag in 1930 verplicht voor alle werkgevers en in 1937 voor de zelfstandigen.

De **jaarlijkse vakantie** was dan weer een verwezenlijking die volledig onder druk van de arbeiders tot stand kwam. Het recht op betaald verlof was dé inzet van de staking van 1936.

Hetzelfde jaar nog werden bij wet zes betaalde vakantiedagen toegekend.

### De evolutie na de Tweede Wereldoorlog : een voorlopig stelsel wordt definitief

De Tweede Wereldoorlog schiep een klimaat dat gunstig was om een aantal discussies rond de sociale



*Door het ontbreken van een degelijk georganiseerd sociaal vangnet was de behoeftige in de negentiende eeuw aangewezen op privé-liefdadigheid*

verzekeringen te deblokkeren. In verschillende "think tanks" werden concepten uitgewerkt om tot een eenvoudiger systeem van sociale bescherming te komen. Dé grote impuls voor het naoorlogse stelsel van sociale zekerheid ging uit van het clandestiene overleg tussen syndicale en patronale leiders dat in 1943 resulteerde in het Sociaal Pact. Door het voorbereidend werk in het verzet kon de regering onmiddellijk na de bevrijding, in december 1944, de besluitwet op de sociale zekerheid afkondigen. We mogen de impact van die wet zeker niet onderschatten, maar het is interessant de opmerkingen die Guy Vanthemsche in zijn werk (zie bespreking in dit nummer) hierrond formuleerde, even te vermelden. Dikwijls wordt ons huidig stelsel van sociale zekerheid immers toegeschreven aan het initiatief van één man, de socialist Achille Van Acker, die dan ook als "vader van de sociale zekerheid" de geschiedenis is ingegaan. Achille Van Acker was wel actief betrokken bij de onderhandelingen hierrond en de besluitwet werd in 1944 onder zijn verantwoordelijkheid als minister van Arbeid en Sociale Voorzorg doorgevoerd, maar de eigenlijke wording van de sociale zekerheid was een fenomeen dat de actie van één

individu ver overtrof. Voorts wordt in dit verband ook gewezen op de invloed van het Beveridge-plan op het Belgische stelsel. Dit Brits ontwerp uit 1942 dat voorzag in een kosteloze nationale gezondheidsdienst voor de hele bevolking was misschien wel gekend door de sociale gesprekspartners, maar had zeker geen invloed op het Belgische voorstel.

De besluitwet was meer een **compromis tussen patronaat en vakbonden** met het oog op het behoud van de sociale vrede na de oorlog. Dit verklaart trouwens het complexe en heterogene karakter dat het Belgische sociaal zekerheidsstelsel tot op vandaag kenmerkt.

De wet, die enkel van toepassing was op de loon- en weddetrekkenden in de privé-bedrijven, had betrekking op vijf sectoren : de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de rust- en overlevingspensioenen, de werkloosheid, de kinderbijslag en de jaarlijkse vakantie. Uiteindelijk voerde ze **drie belangrijke hervormingen** door. Ze legde de verplichting op in die sectoren waar deze nog niet bestond, namelijk de ziekte en invaliditeit en de werkloosheid, ze veralgemeende de patronale bijdrage voor de vijf takken en ze voerde een gemeenschappelijk financie-

ringsmechanisme door. Dat bestond erin dat de bijdrage van de werknemer rechtstreeks van zijn loon werd afgehouden door de werkgever die ze samen met zijn eigen bijdrage doorstortte aan een centraal inningsorganisme, de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, dat dan verder de gelden, aangevuld met overheids-subsidies, doorstortte aan de vijf takken.

Van bij de aanvang was duidelijk dat lang niet iedereen tevreden was met het nieuwe stelsel. De wetgever legde er trouwens de nadruk op dat de wet slechts een voorlopig karakter had en dat nog **verschillende hervormingen** konden doorgevoerd worden. De besluitwet was vooral bedoeld als een soort "wapenstilstand" tussen werkgevers en werknemers. De jaren vijftig en zestig werden dan ook gekenmerkt door opeenvolgende hervormingen in elk der verschillende takken, hervormingen die soms gepaard gingen met heftige discussies tussen de verschillende protagonisten. Maar eigenlijk werd aan het bestaande stelsel niets fundamenteels meer veranderd. Heel algemeen kan gesteld worden dat de verschillende verzekeringen geleidelijk werden uitgebreid naar de hele bevolking, dat het bedrag van de uitkeringen fors verhoogde, en dat het paritair beheer werd veralgemeend.

In de **jaren zestig** werd ook het terrein van de sociale zekerheid uitgebreid. Geleidelijk groeide immers het besef dat de uitbouw van de sociale zekerheid niet volstond om de armoede uit te bannen. De sociale verzekeringen garandeerden immers enkel de levensstandaard van die personen die bijdragen betaalden. Vermits die bijdragen geheven werden op de inkomsten uit arbeid, betekende



Le Grand Chef Blanc

Edmond Leburton (\*1915) was al vóór de Tweede Wereldoorlog actief in de Socialistische Jonge Wacht en de Belgische Werkliedenpartij. Toen al werkte hij als ambtenaar op het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg. Tijdens de oorlog ontsnapte hij uit krijgsgevangenschap en werd hij sectiecommandant (voor Borgworm) van het Geheim Leger (een verzetsgroep die voortkwam uit legerkringen). Daarnaast was hij ook actief in de clandestiene socialistische beweging. Na de oorlog hervatte hij heel even zijn loopbaan als ambtenaar, maar al gauw kwam hij op de kabinetten van Eerste Minister Achiel Van Acker en Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg Léon-Eli Troclet terecht. Op beide kabinetten werkte hij mee aan de uitbouw van de sociale zekerheid.

In 1946 werd hij verkozen als gemeenteraadslid van Borgworm (waarvan hij tussen 1947 en 1987 burgemeester was) en volksvertegenwoordiger van het arrondissement Hoei-Borgworm. Vanaf 1947 was hij lid van het nationaal partijbureau van de Belgische Socialistische Partij (BSP).

Leburton werd een eerste maal minister (van volksgezondheid) in de socialistisch-liberale regering Van Acker (1954-1958). In de travaillistische regering Lefèvre-Spaak (1961-1965) kreeg hij de bevoegdheid over Sociale Zaken en werd hij belast met de hervorming van de ziekten en invaliditeitsverzekering. Zijn hervormingen joegen de geneesheren tegen hem in het harnas zodat zij in 1964 in staking gingen.

In de regering Eyskens-Merlot (1968-1971) werd Edmond Leburton Minister van Economische Zaken. Vervolgens werd hij de Franstalige voorzitter van de BSP die toen steeds meer onder communautaire spanningen gebukt ging.

In 1973 bereikte zijn politieke loopbaan een hoogtepunt toen hij Eerste Minister werd van een driepartijencoalitie (met de christen-democraten en de liberalen). De communautaire spanningen en een aantal schandalen (de Ibramco- en de RTT-affaires) maakten dat zijn regering geen lang leven was beschoren (26 januari 1973 - 19 januari 1974).

Leburton bleef lid van de Kamer tot aan de verkiezingen van 1981. Tussen 1977 en 1979 was hij voorzitter van de Kamer. Hij is sedert 1971 Minister van Staat. Leburton was sinds 1959 voorzitter en sinds 1986 erevoorzitter van het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten. (L.P.)

dit dat men een voldoende aantal jaren moest gewerkt hebben om recht te hebben op uitkeringen. Een grote groep mensen viel aldus door de mazen van het net. Om aan hen een minimum inkomen te waarborgen, werd het stelsel van sociale verzekeringen aangevuld met een systeem van bijstandsuitkeringen. De vijf belangrijkste uitkeringen zijn het recht op een bestaansminimum, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de tegemoetkomingen voor mindervaliden, de gewaarborgde kinderbijslag en het recht op maatschappelijke dienstverlening via de OCMW's.

De ontwikkeling van de sociale zekerheid in de tweede helft van de twintigste eeuw wordt door Guy Vanthemsche zonder overdrijving dan ook bestempeld als een uniek fenomeen in de geschiedenis van de mensheid: nooit voordien immers kon zo'n massa mensen een beroep doen op zo'n breed sociaal beschermingssysteem.

Naar het einde van de twintigste eeuw toe worden echter steeds meer de tekortkomingen van het systeem benadrukt. Niet toevallig valt de **toenemende kritiek** samen met een periode van verminderde economische groei. En opnieuw duiken de oude ideologische tegenstellingen tussen de protagonisten op. Door de ene groep wordt gepleit voor een grotere collectivisering, door de andere wordt integendeel teruggegrepen naar de persoonlijke verantwoordelijkheid, naar privatisering. Discussies over een globale hervorming van de sociale zekerheid zijn aan de orde van de dag. Buitenlandse voorbeelden (denken we aan de Verenigde Staten en Groot-Brittannië) zouden moeten duidelijk maken dat een aantasting van de collectieve solidariteit tot mensonwaardige toestanden leidt en de geschiedenis honderd jaar terugdraait... (P.V.)