

DE (R)EVOLUTIE VAN SOCIALE ZEKERHEID: VAN 1944 TOT NU

DOOR | **KOEN VLEMINCKX**

| Adviseur-generaal, Directie-generaal Beleidsondersteuning en -coördinatie, FOD Sociale Zekerheid

Op 28 december 1944, terwijl de Slag om de Ardennen nog in alle hevigheid woedde, werd in Brussel de “Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders” ondertekend. Op het moment dat nog volop werd gestreden om onze soevereiniteit over ons gehele grondgebied te vestigen, werd daarmee de basis gelegd voor onze naoorlogse sociale zekerheid. Het geeft een idee van het prioritaire belang dat de naoorlogse regering hieraan heeft gehecht.

De Besluitwet introduceerde in ons land de term “sociale zekerheid”¹, een term die in 1935 in de Verenigde Staten het licht zag door de ‘Social Security Act’. Ook toen was de Amerikaanse sociale zekerheid niet vergelijkbaar met ons relatief uitgebreide systeem van sociale verzekeringen, maar de term werd hernomen in andere internationale publicaties en documenten, in het bijzonder in de Verklaring van Philadelphia van 10 mei 1944 inzake de doelstellingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Een van die doelstellingen was en is nog steeds het verspreiden van de sociale zekerheid “onder de naties van de wereld”. Deze doelstelling werd meteen ook uitgewerkt in de IAO-aanbeveling nr. 69.

Het gebruik van deze term signaleerde dus een hogere ambitie dan deze van de vooroorlogse sociale verzekeringen. Deze ambitie blijkt ook duidelijk uit de begeleidende “voordracht aan den regent”. Men geeft daarin aan dat ons land zich wil aansluiten bij een algemene beweging van democratische landen die door de uitbreiding van de sociale zekerheid tot een rechtvaardigere verdeling wilde komen. Men verklaart dat men de vooroorlogse maatregelen in eigen land ter zake ontoereikend acht, onder meer omdat ze deels nog vrijwillig waren, en beklemtoont dat de sociale zekerheid aan allen gewaarborgd moet zijn, niet alleen voor de loontrekkenden, maar ook voor de zelfstandigen.

1. EEN TRAGE RIJPING

De sociale verzekeringen kenden in ons land een lange voorgeschiedenis. Die voorgeschiedenis moeten we ook in beschouwing nemen als we beter willen begrijpen hoe ons socialezekerheidssysteem met zijn kenmerkende principes en organisatie is

(1) Wat aanvankelijk in het Nederlands nog werd vertaald naar “maatschappelijke zekerheid”. Voorheen had men het in ons land voornamelijk over “sociale voorzorg”. Tot 1 oktober 1995 werd die term zelfs gehandhaafd in de naam van het bevoegde Ministerie van Sociale Voorzorg. Pas sinds 2001 kennen we de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

ontstaan en gegroeid. Het zorgt ook voor een beter begrip van het belang van de Besluitwet.

Religieuze en professionele groeperingen namen al tijdens het ‘ancien régime’ initiatieven om hun leden tegen levensrisico’s te verzekeren. Sommige gilden hadden bijvoorbeeld een verzekeringskas waaruit de begrafenis van hun leden werd gefinancierd. Zo’n levensverzekering bestond zelfs al in het oude Rome. Verzekeringen voor ziekte of arbeidsongeschiktheid kwamen daarentegen zelden voor. Wanneer het door ziekte of ouderdom echt fout liep, moest men een beroep doen op familiale solidariteit of op de kerkelijke armenzorg op parochieniveau of op de publieke armenzorg op stedelijk niveau². Wie een beroep deed op de armenzorg verloor ook vaak zijn of haar autonomie en dus deed wie het kon liever een beroep op familiale solidariteit.

Overheidsdienaars kregen soms een pensioen, in geld of in natura, maar dat was veelal een gunst voor bewezen diensten en geen verworven recht. Openbare ambten waren de facto vaak “ereambten die werden opgenomen door personen die eigenlijk geen inkomen hoefden te vergaren” (Janvier e.a., 2014; Schmidt, 2012). Een Frans Decreet van 3-22 augustus 1790 “concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales” probeerde daar verandering in te brengen.³ In onze gewesten werd het ambtenarenpensioen voor het eerst ingevoerd toen het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 inzake het ouderdoms- en invaliditeitspensioen voor de Nederlandse rijksambtenaren, in 1815 van toepassing werd verklaard in België.⁴ Dit Soeverein Besluit zal later de Belgische Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen inspireren (Janvier, 2014).

De loonarbeiders konden zich echter door de sterke kapitalistische ontwikkeling en industrialisering in ons land steeds moeilijker tegen armoede of inkomensverlies indekken. Zelfs arbeid was geen garantie om aan de armoede te ontsnappen. Uit diverse bronnen uit de eerste helft van de negentiende eeuw blijkt dat er soms schrijnende armoede heerste. Tussen 1835 en 1886 verviervoudigden de uitgaven voor armoedezorg terwijl het aantal betrokkenen meer dan vertienvoudigde (Rahlenbeck, 1895). Alhoewel het bewustzijn van de burgerij inzake deze “sociale kwestie” groeide, werd van overheidswege maar slechts schoorvoetend actie ondernomen. De machtsverhoudingen en de ideologie van de heersende klasse smoorden de meeste pogingen om van overheidswege het lot van de arbeidsbevolking structureel te verbeteren in de kiem.

(2) Karel V's Edict van 1531 verplichtte de steden reeds tot de inrichting van de Gemene Beurs, een maatregel geïnspireerd door Juan Luis Vives 'De subventione pauperum' (1526), een pleidooi voor een lokaal en centraal armenbeleid geschreven voor het stadsbestuur van Brugge.

(3) Artikel 1 stelt: “L'Etat doit récompenser les services rendus au corps social, quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance”. Artikel 4 vervolgt: “Tout citoyen, qui a servi, éclairé, illustré sa patrie, a droit à sa reconnaissance, et peut suivant la nature et la durée de ses services prétendre aux récompenses”.

(4) De aanhef van het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814 stelt: “Il est de la justice du gouvernement de récompenser de longs et fidèles services, et de fournir un soutien à des hommes, qui, nés dans les provinces soumises à la domination du gouvernement actuel de la Belgique, ont consacré leur vie au service de l'Etat, et auxquelles leur âge ou leurs forces ne permettent plus de le servir activement”.

Goedwillende leden van de burgerij, vaak met een religieuze inspiratie, richtten wel maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand op. Ook individuele werkgevers ontwikkelden initiatieven. In het midden van de negentiende eeuw beginnen arbeiders zich geleidelijk aan ook zelf op basis van hun gemeenschappelijke belangen te organiseren. Vanaf 1870 zien we steeds meer groeperingen die een sterke ideologische drijfveer kennen, in het bijzonder die van de socialistische beweging.⁵ De socialistische beweging zal tal van coöperatieve en syndicale initiatieven lanceren, onder meer om hun leden tegen risico's zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid te beschermen. Later volgden gelijkaardige initiatieven van de katholieke arbeidersbeweging.

Al deze initiatieven waren gebaseerd op de mutualistische beginselen van voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit. De leden betaalden op regelmatige basis een bescheiden bijdrage om de gemeenschappelijke kas van een financiële basis te voorzien, zodat zij die met een risico werden geconfronteerd konden worden vergoed. Deze mutualiteiten waren aanvankelijk een marginaal fenomeen omdat de bijdragen op basis van de eerder bescheiden lonen erg laag waren, waardoor de uitbetaalde vergoedingen amper soelaas boden. Dit zette uiteraard een domper op de populariteit van de kassen. Tijdens een periode van slechte conjunctuur werden deze problemen uiteraard alleen maar verscherpt. Aanvankelijk werden de mutualiteiten als de facto belangenverenigingen ook gewantrouwd door de overheid, wat nog in de hand werd gewerkt door het verbod op het vormen van coalities (wet-Le Chapelier, 1791, die in ons land pas in 1867 werd afgeschaft).

Desalniettemin kreeg de centrale overheid geleidelijk aan meer aandacht voor deze mutualistische initiatieven. In 1849 werd voor het eerst een rijkstoelage voorzien als tegemoetkoming voor de oprichtingskosten van maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand die prestaties verleenden bij ongeval, ziekte of hoge leeftijd. In 1851 bood de overheid de maatschappijen van voorzorg en onderlinge bijstand de mogelijkheid om rechtspersoonlijkheid te verwerven door een erkenning van regeringswege. Ze moesten hiervoor in de eerste plaats als doel hebben om hun leden en hun gezin bepaalde prestaties te waarborgen, zoals tijdelijke hulp bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, tussenkomsten in de begrafeniskosten, inrichten van spaardiensten, enz. De voorwaarden van erkenning waren echter bijzonder streng, alsook de verregaande politieke voogdij. In 1886 waren er dan ook maar 220 erkende maatschappijen met gezamenlijk slechts 32.042 effectieve leden, naast 4.260 erteleden. De niet-erkende mutualiteiten telden omstreeks 1886 zo'n 31.000 leden (Vanthemsche, 1994).

Een halve eeuw later, toen sociale onrust en de invoering van een algemeen meervoudig stemrecht tot sociale hervormingen leidde, nam de regering het initiatief om de erkenning en het wettelijke kader van de mutualiteiten gevoelig te verbeteren. Door de wet van 23 juni 1894 werd het principe van de wettelijke erkenning gehandhaafd en werden een aantal voorwaarden, onder meer inzake het beheer van het vermogen, versoepeld. Een belangrijke verbetering was dat deze mutualiteiten zich voortaan mochten verenigen in bredere verbonden waardoor gemeenschappelijke diensten

(5) In 1869 werd de eerste socialistische mutualiteit opgericht, nl. "La Solidarité", te Fayt-lez-Manage.

en tal van andere schaalvoordelen mogelijk werden. Deze verbonden werden steeds uitgebreider, waardoor uiteindelijk tussen 1906 en 1920 diverse landsbonden werden opgericht. Deze zouden tot op heden belangrijke actoren van de Belgische sociale zekerheid blijven, in het bijzonder in de sector van de gezondheidszorg.

In het midden van de negentiende eeuw begon de overheid ook het individuele verzorgingsparen te stimuleren met het oog op het verbeteren van de levensstandaard en het activeren van slapend kapitaal. In 1850 richtte de regering de Spaarbank op, die in 1865 fuseerde met een Lijfrentekas tot oprichting van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK). Bij deze ASLK kon eenieder vrijwillig een ouderdomsrente vestigen. Door de staatsgarantie, alsook het gebruik van loketten van het uitgebreide netwerk van postkantoren, werd dit initiatief in de loop der jaren een succes en uitgebreid met andere gelijkaardige initiatieven. Vanaf 1891 begon de regering ook toelagen te verstrekken om te worden verdeeld onder diegenen die via de ASLK een rente vestigden. De ASLK zal tot in deze eeuw de individuele rekening van de werknemers beheren.⁶

Omstreeks 1873 ontstond een langdurige crisis. De arbeidersbevolking werd hard getroffen door een massale werkloosheid en een daling van de lonen. Dit leidde in de lente van 1886 in diverse Europese landen tot oproer. Ook in ons land kwamen arbeiders in opstand. Door wekenlange stakingen, verzet en oproer, werd de sociale kwestie op de politieke agenda gezet. Zo werd al op 17 april 1886 in opdracht van koning Leopold II een onderzoekscommissie, de ‘Commissie van de Arbeid’ opgericht. Die bood arbeiders de mogelijkheid om over hun leefomstandigheden te komen getuigen en om eisen op tafel te leggen. Die eisen waren: arbeidsduurvermindering, de afschaffing van het lotingsysteem voor legerdienst, wetgeving voor arbeidsongevallen, het verbod op mijnarbeid voor vrouwen en kinderen, en ... de invoering van verzekeringskassen voor ziekte en werkloosheid.

Een half jaar later, op 9 november 1886, sprak Koning Leopold II in het Paleis der Natie een rede uit waarin hij het volgende verklaarde: “De toestand der arbeidersklassen moet de hoogste belangstelling wekken, en op de wetgeving rust de plicht te trachten dien toestand met nog meerder belangstelling te verbeteren. Misschien verwachtte men teveel van het uitwissel van alleen de vruchtbare beginsels van vrijheid. De rechtvaardigheid eischt dat de wet meer bijzonderlijk bescherming verleene aan zwakken en ongelukkigen.” De Koning kondigde verder aan dat de regering “ontwerpen tot belangrijke hervormingen” bij het parlement zal indienen, onder meer om “bij te dragen tot de inrichting van voorzorg, onderstand, verzekering en pensioen”⁷. Die initiatieven kregen slechts langzaam vorm.

In 1890 werd bij wet een fonds van voorzorg en onderstand ten bate van slachtoffers van arbeidsongevallen opgericht. Waar de vergoeding voor arbeidsongevallen voorheen werd geregeld door het gemeenrecht, wou dit fonds hulp verlenen aan

(6) Dit via de vzw CIMIRE, die pas in 2005 werd ontbonden, waarna haar taken werden overgenomen door de Federale Pensioendienst (FPD) en de daartoe opgerichte vzw Sigedis.

(7) Honderd Jaar Sociaal Recht in België: 1886/1887 – 1986/1987. Handelingen van de herdenkingsdag van 12 november 1986, *Arbeidsblad – Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, bijzonder nummer.

de door een arbeidsongeval getroffen arbeiders en hun gezin. Datzelfde jaar stelde Koning Leopold II voor om de middelen bestemd voor de vijftiengste verjaardag van zijn troonsbestijging aan dit fonds over te dragen. Maar vijf jaar later, in 1895, beschikte dit fonds slechts over een vermogen van 2 miljoen Belgische frank, wat uiteraard niet volstond voor het grote aantal slachtoffers van arbeidsongevallen en hun verwanten (Rahlenbeck, 1895). In 1891 wijdde een Commissie belast met de voorbereiding van een voorontwerp van wet inzake de arbeidsovereenkomsten voor arbeiders en huispersoneel, het eerste deel van haar verslag aan de introductie van een arbeidsongevallenwetgeving. Uiteindelijk zal het tot 1903 duren tot er een wettelijke regeling tot stand komt voor de forfaitaire vergoeding van arbeidsongevallen voor arbeiders in industriële ondernemingen met meer dan vijf werknemers.

De invoering van het Algemeen Meervoudig Stemrecht in 1893 zorgde uiteindelijk voor de hoognodige versnelling. De eerdergenoemde wet van 23 juni 1894 inzake de erkenning van de mutualiteiten verankerde, samen met de wet van 19 maart 1898 inzake de betoelaging van mutualiteiten, het principe van de “gesubsidieerde vrijheid”. De overheid stimuleerde private mutualistische initiatieven door te voorzien in een wettelijke omkadering en beloofde mutualiteiten die met succes een erkenning aanvroegen met een betoelaging. Deze financiële dotatie werd zelfs verplicht bij wet van 5 mei 1912 voor ziekenfondsen die een invaliditeitsfonds hadden opgericht.

De Wet van 10 mei 1900 inzake de inrichting van een arbeiderspensioen, volgens sommigen de eerste sociale verzekering in ons land, voorzag in de betoelaging van arbeiders die via een mutualiteit een individueel ouderdomspensioen bij de ASLK opbouwden. Ook regionale en lokale overheden verstrekten toelagen aan erkende mutualistische initiatieven. Zo betaalde de Provinciale Raad van de Provincie Luik in 1897 toelagen aan de “syndicale kamer” en kende de stad Gent rechtstreeks toelagen toe aan de verzekerde werklozen onder de vorm van aanvullende uitkeringen (het zgn. “Ghent-systeem”). In 1907 werden daar voor het eerst rijkstoelagen aan toegevoegd.

2. VAN EEN VRIJWILLIGE NAAR EEN VERPLICHTE SOCIALE ZEKERHEID

Ons land kenmerkte zich dus rond de eeuwwisseling door gesubsidieerde vrije initiatieven van sociale voorzorg en onderlinge bijstand, grotendeels georganiseerd via de inmiddels grotendeels verzuilde mutualiteiten. De leden dienden zich vrijwillig aan te sluiten bij deze mutualiteiten. Volgens Vanthemsche was het vrijwillige karakter van deze sociale verzekeringen een ideologische keuze, met het oog op de educatie, maar vooral de moralisering van de arbeiders (Vanthemsche, 1894). Er was ook veel vertrouwen in de christelijke liefdadigheid. Zo bevestigde de relatief sociaal georiënteerde Baron de Béthune in 1890⁸ nog zijn vertrouwen in een bevredigende oplossing van de sociale kwestie “par la seul efflorescence de l’esprit de charité chrétienne qui a poussé dans le coeur des Belges de si profondes racines!” (geciteerd door Vanthemsche, 1994).

(8) Als verslaggever in de Senaat op 17 juli 1890.

In het naburige Duitse Keizerrijk werd echter op datzelfde moment aangetoond dat het anders kon. In een Keizerlijke boodschap, die op 17 november 1881 door de kanselier Otto von Bismarck werd voorgelezen in de Reichstag, kondigde de keizer aan dat zijn regering het initiatief zou nemen om te voorzien in een “nieuwe en duurzame garantie” die een binnenlandse vrede zal bewerkstelligen. Dit zou zij doen door “aan zij die lijden de bijstand te bieden waarop zij recht hebben”¹⁰. Hij kondigde meteen een reeks van wetgevende initiatieven aan, onder meer “een project van wet inzake een arbeidersverzekering tegen arbeidsongevallen”¹¹.

Al snel werd de daad bij het woord gevoegd en kregen de “arbeidersverzekeringen” formeel gestalte als een geheel van wettelijk verplichte sociale verzekeringen. De wettelijk verplichte ziekteverzekering werd reeds in 1883 ingevoerd en werd een jaar later gevolgd door een arbeidsongevallenverzekering. De wettelijk verplichte arbeidsongeschiktheids- en ouderdomsverzekering liet iets langer op zich wachten en werd pas in 1889 ingevoerd. Zowel de ziekteverzekering als de ouderdomsverzekering, die als een sluitstuk van een arbeidsongeschiktheidsverzekering werd gezien, werden gefinancierd uit sociale bijdragen betaald door zowel arbeiders als werkgevers. De uitvoering werd door de overheid gedelegeerd aan paritair beheerde mutualiteiten en lokale overheidsdiensten. Deze principes worden tot op heden geassocieerd met het zogenaamde “Bismarckiaanse” model.

Belangrijk was dat werd voorzien in een recht op bijstand en verzorging via een wettelijk verplichte en door de staat gewaarborgde arbeidersverzekering. Ook in Duitsland kwam er uiteraard kritiek op deze “Zwangversicherung”, maar de verzekeringsplicht werd noodzakelijk geacht om ook hen die via een private verzekering geen bescherming zouden kunnen krijgen, bijvoorbeeld vanwege hun lage inkomen of hoge risico, toch te verzekeren.¹² Volgens de Duitse kanselier Bismarck was dit ook de enige manier om de sociale kwestie op te lossen. Alhoewel hij persoonlijk sterk betrokken was bij de ontwikkeling ervan, zou Bismarck later afstand nemen van zijn historische verdienste. Op hoge leeftijd, nadat hij al lang was afgetreden, verklaarde hij dat hij vond dat het systeem uit de hand was gelopen.

Desalniettemin had het Duitse initiatief om wettelijk verplichte sociale verzekeringen in te voeren, een enorme weerklink in de omringende Europese landen. De Duitse overheid publiceerde zelfs brochures in diverse talen om de geïnteresseerden in het buitenland te informeren. In veel landen werd het Duitse systeem dan ook

(9) In het Duits: “neue und dauernde Bürgschaften”.

(10) In het Duits: “den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben”.

(11) In het Duits: “Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle”.

(12) Al was de dekkingsgraad aanvankelijk beperkter dan de invoering van een verzekeringsplicht laat vermoeden. Zo waren in 1885 ‘slechts’ 4,3 miljoen mensen in het Duitse Keizerrijk (9,2 procent van de bevolking) door de wettelijke ziekteverzekering gedekt, al was hun aantal in 1893 al gestegen tot 7.630.000 (Rahlenbeck, 1895). Bedienden werden aanvankelijk uitgesloten.

grondig bestudeerd, uiteraard ook in ons land.¹³ Zo publiceerde de sociaalliberaal Gustave Rahlenbeck, advocaat bij het Hof van Beroep van Brussel¹⁴, in 1895 een studie waarbij hij de mogelijkheid evalueerde om in ons land wettelijke verplichte arbeidersverzekeringen in te voeren naar analogie met “ces lois allemandes nouvelles, dont tout le monde parle et que le Roi [...] designait à nos Chambres législatives comme des modèles à suivre” (Rahlenbeck, 1895). Alhoewel hij de Duitse regelgeving onmiskenbaar bewonderde¹⁵ als een “vraie et bonne solidarité sociale”, vond hij dat de Duitse verzekering pionierswerk was en op sommige punten nog onderontwikkeld.

Zijn analyse leest als een aanklacht van de beperkingen van de “gesubsidieerde vrijheid” in ons land.¹⁶ Net als Emile Vandevelde (1889, p. 179) concludeerde hij dat vrije verzekeringen, zelfs de best georganiseerde, gedoemd waren om ontoereikend te blijven: “Les raisons profondes, indestructibles : l’instabilité des salaires, la difficulté que l’ouvrier d’ordre inférieur, pour lequel il est le plus nécessaire, éprouve à comprendre la prévoyance dont les bienfaits ne sont pas immédiatement tangibles [...] L’assurance ouvrière sera obligatoire ou elle ne sera pas, tel est l’axiome certain qui résulte invinciblement de toute étude approfondie et désintéressée de ce grave problème, l’un de ceux qui touchent le plus directement à la question sociale” (Rahlenbeck, 1895, p. 32).

Na de eeuwwisseling kwamen er in ons land, ondanks een opvallende toename van vrijwillig aangesloten verzekerden, initiatieven om wettelijk verplichte sociale verzekeringen in te voeren. Op 5 juni 1911 werd al een verplichte pensioenverzekering voor mijnwerkers ingericht. Vanwege hun strategische belang waren de mijnwerkers wel

(13) De internationaal actieve socialist Emile Vandevelde publiceerde reeds in 1889 het kritische “les difficultés de l’assurance ouvrière en Belgique”. In 1893 bekroonde de Koninklijke Academie van Wetenschappen, letteren en schone kunsten van België “Les principes rationnels de l’assurance ouvrière”, een studie van het Duitse systeem (Schoenfeld, 1893).

(14) De protestantse familie Rahlenbeck was uit Duitsland afkomstig en was ten tijde van de godsdienstoorlogen in Leuven terechtgekomen. Rahlenbeck behield de belangstelling voor Duitsland en voor de Duitssprekenden in België.

(15) “En conçoit-on bien l’immense portée? Plus d’aumône, directe ou déguisée, plus de sollicitations où la dignité du solliciteur souffre plus ou moins, mais souffre toujours, mais l’assistance fraternelle due comme l’est celle que se doivent mutuellement les membres d’une même famille!” (Rahlenbeck 1895).

(16) Zo klaagde hij aan dat “selon les calculs les plus optimistes” slechts 12% van de arbeiders, een elite, in ons land verzekerd was tegen ziekte, terwijl slechts 30% van de arbeidsongevallen tot een schadevergoeding leidde.

vaker de begunstigden voor dit soort van sociale vernieuwing.¹⁷ ¹⁸ In 1912 werd echter ook een door de Christelijke mutualiteiten¹⁹ geïnspireerd wetsontwerp ingediend, dat voorzag in een verplichte verzekering voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Het wetsontwerp werd zelfs goedgekeurd door de Kamer, maar de Eerste Wereldoorlog breekt uit nog voor de Senaat de kans krijgt om het ontwerp goed te keuren.²⁰

Na de oorlog wordt het algemeen enkelvoudig stemrecht (voor mannen) ingevoerd waardoor het maatschappelijke draagvlak voor sociale initiatieven gemakkelijker werd omgezet in parlementaire meerderheden. In 1924 introduceerde een katholiek-liberale regering bij wet de eerste verplichte pensioenverzekering voor alle arbeiders, die een jaar later al wordt uitgebreid tot de bedienden.²¹ Voor het eerst werden alle arbeiders en bedienden, alsook hun werkgevers, verplicht om bijdragen te betalen ter financiering van hun individuele ouderdomspensioen na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Deze bijdragen werden aangevuld door een overheidsdotatie. De eerdergenoemde ASLK stond in voor de uitvoering.

De invoering van de gezinsbijslag kwam er in diezelfde periode op initiatief van de werkgevers. Zij begonnen na de Eerste Wereldoorlog op eigen initiatief kinderbijslagen te financieren voor hun werknemers met kinderlast. Zij werden dus niet gefinancierd uit bijdragen, maar waren een vorm van verloning in het voordeel van werknemers met kinderlast. Een dergelijk voordeel verstevigde de band tussen de werkgever en zijn werknemers, terwijl het de druk voor een algemene loonsverhoging verlaagde. De Bond van Grote Gezinnen, die in 1920 werd gesticht, ondersteunde

(17) Zo werd reeds op 26 mei 1813, na een zwaar ongeval in de mijnen van de Ourthe, het allereerste verzorgingsfonds bij keizerlijk decreet opgericht dat gefinancierd werd door werknemers- en werkgeversbijdragen. In 1839 richtten mijnexploitanten zes verzorgingsfondsen op, die bekrachtigd werden bij koninklijk besluit. Een andere geprivilegieerde, strategische groep waren de zeevarenden van de koopvaardij. Op 19 september 1844 werd ook de “Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden onder Belgische Vlag” (HVKZ) bij koninklijk besluit opgericht, die voorzag in een verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit, ouderdom en arbeidsongevallen. Een belangrijk gegeven is dat deze HVKZ niet alleen werd gefinancierd door bijdragen van zeelieden en reders, maar ook door Rijkstoelagen. Pas op 1 januari 2018 is deze HVKZ opgegaan in twee andere instellingen van sociale zekerheid: de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV). En voor de ambtenaren voorzag de Nederlandse regering reeds voor onze streken het besluit van 14 september 1814 inzake de pensioenen, dat duidelijke sporen heeft nagelaten in onze (Belgische) wet van 21 juli 1844 – die heden nog steeds van kracht is – betreffende de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

(18) Net zoals het overheidspersoneel dat toen zowel algemeen als strategisch belangrijk werd geacht voor het jonge België. Zo zou men kunnen stellen dat de Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, van toepassing op de rijksambtenaren en een aantal bijzondere korpsen, de oudste sociale wet is in België. De wetgever van 1844 vond bovendien inspiratie in het Soeverein Besluit van Prins Willem van Oranje-Nassau van 14 september 1814, dat in 1815 van toepassing werd verklaard in België.

(19) Een alternatief socialistisch voorstel wou de private mutualiteiten afschaffen en unieke regionale mutualiteiten creëren die alle verzekerden los van hun levensbeschouwelijke oriëntatie zouden groeperen. Ze stelden ook een ouderdomspensioen voor dat niet uit bijdragen maar uit algemene middelen zou worden gefinancierd, “want slechts weinige arbeiders bereiken de pensioenleeftijd”.

(20) Het voorstel voorzag in een verplichte verzekering voor loontrekkenden onder een bepaald inkomensniveau. Zij zouden zich daarvoor kunnen aansluiten bij een verzekeringsorganisme van hun keuze, waar ze rechtstreeks hun persoonlijke bijdrage aan zouden betalen en waaraan een werkgeversbijdrage zou worden toegevoegd. Er zouden regionale kassen aan worden toegevoegd, voor zij die geen van de private mutualiteiten verkozen.

(21) In 1930 wordt een afzonderlijke pensioenregeling voor bedienden ingesteld.

dit initiatief van de werkgevers. Deze initiatieven kenden dan ook een groot succes. Deze gezinsbijslagen werden sinds 1921 niet langer rechtstreeks door de werkgever uitbetaald, maar onrechtstreeks via een zogenaamde compensatiekas.²² Vanaf 1930 werden alle werkgevers van de privésector verplicht om gezinsbijslagen volgens een wettelijk barema toe te kennen aan hun werknemers.

Op 24 oktober 1929, “Zwarte Donderdag”, werd de krach van Wall Street gevolgd door een bankencrisis en een internationale schulden crisis waarvan de directe gevolgen vrijwel het gehele decennium voelbaar bleven. Veertig procent van de bedrijven leed verlies en aangekondigde loonsverlagingen lokten in 1932 wilde stakingen uit. Reeds in 1932 liep het werkloosheidscijfer op tot 200.000. Daardoor kwam het vraagstuk van een verplichte werkloosheidsverzekering op de politieke agenda te staan. Reeds voor de Eerste Wereldoorlog verzekerden veel arbeiders zich al vrijwillig tegen werkloosheid via het uitgebreide netwerk van syndicale werkloosheidskassen, die vaak door de lokale overheden werden gesubsidieerd. De naoorlogse socialistische regering voerde de betoelaging van de werkloosheidskassen door de staat in. Hierdoor kenden deze vrijwillige werkloosheidsverzekeringen een enorm succes. Meer dan de helft van de werknemers was in 1933 vrijwillig verzekerd (Vanthemsche, 1994). Aangezien het om syndicale kassen ging, steeg daardoor, tot frustratie van de werkgevers, ook de syndicalisatiegraad gevoelig.

Naar aanleiding van de crisis van de jaren dertig kwamen al deze werkloosheidskassen echter onder enorme druk te staan, net als de overheid die hen subsidieerde. Steeds meer werknemers en dus uitkeringsgerechtigde werklozen deden een beroep op de werkloosheidskassen. De enorme versnippering van de werkloosheidskassen maakte hen ook kwetsbaar, want hierdoor waren er ook opmerkelijke verschillen tussen de financieringsbehoeften van deze werkloosheidskassen (Fuss, 1936).²³ In 1936 stelt de Belgische regering van nationale eenheid, onder leiding van Premier Paul Van Zeeland, een “Koninklijk Commissaris voor het probleem van de werkloosheid” aan. Het gaat om Henri Fuss, een voormalig inspecteur van de werkloosheidsfondsen die sinds 1920 als werkloosheidsexpert bij het Internationaal Arbeidsbureau actief was en tevens een gekend syndicalist was. Het werk van Fuss wordt gecompliceerd door de spanningen tussen de werkgevers en de werknemers.²⁴

(22) De werkgever betaalde aan deze kas een bijdrage voor zijn werknemers en daarmee betaalde de compensatiekas een gezinsbijslag uit aan werknemers met gezinslast. Ons land telde in 1927 negentien compensatiekassen, die allen uitsluitend door de werkgevers werden beheerd (Vanthemsche, 1994).

(23) In 1936 telde ons land 126 werkloosheidskassen met in totaal 838.511 leden. De grootste kas was de “Algemeene Centrale van Bouw, Ameublement, en Gemengde Vakken” (128.254 leden) en de kleinste de “Centrale der boekwerkers van België” (4 leden). Terwijl sommige kassen in 1936 geen werkloze leden dienden te vergoeden, had de “Belgische Transport Arbeidersbond Nationale Werklozenkas, Antwerpen” maar liefst 11.863 werkloze leden te vergoeden op een totaal van 28.355 leden (41,7%) (Fuss, 1936).

(24) Vanuit het perspectief van de werkgevers werden werknemers immers via de betoelaging van de werkloosheidskassen de facto door de overheid gesubsidieerd om zich bij een vakbond aan te sluiten. Een verplichte werkloosheidsverzekering zou bij ongewijzigde omstandigheden zelfs neerkomen op een verplichte syndicalisering. De kassen hadden ook een zekere vrijheid bij het bepalen van de vergoedingen, wat tot ergernis van de werkgevers de loonvorming beïnvloedde. De werkgevers wilden dus in de eerste plaats de greep van de vakbonden op de regeling verzwakken. Daar tegenover stonden de vakbonden, die door de omstandigheden zowel administratief als financieel werden overbelast, waardoor ze minder middelen konden besteden aan de syndicale strijd. In 1936 leken de vakbonden dus niet ongevoelig voor voorstellen die hun situatie zou kunnen verlichten.

In april 1937 presenteert Fuss zijn eerste verslag “De organisatie van de verplichte verzekering tegen werkloosheid” aan de regering. In dit verslag pleit hij voor een belangrijkere rol voor de overheid in het beheer van de werkloosheidsverzekering. De verplichte werkloosheidsverzekering zou gefinancierd worden uit werkgevers- en werknemersbijdragen, aangevuld met middelen van de overheid. Deze middelen zouden worden beheerd door een nieuw op te richten Nationaal Werklozenfonds. De rol van de vakbonden bij het uitbetalen van de werkloosheidsvergoedingen zou wel worden behouden. Fuss’ voorstellen worden echter door de vakbonden verworpen.²⁵ Fuss wordt daarop aangesteld als directeur-generaal van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg.²⁶

3. VAN “ONTWERP VAN OVEREENKOMST VAN SOCIALE SOLIDARITEIT” NAAR BESLUITWET

De Tweede Wereldoorlog zorgde in de meeste Europese landen voor een catharsis in de ontwikkeling van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid wordt een belangrijk onderdeel van de visie van de geallieerden voor de inrichting van de naoorlogse samenleving. De drijvende factoren waren onmiskenbaar de ervaring van de crisis van de jaren dertig en de vrees voor een naoorlogse destabilisatie, versterkt door de populariteit van het Communistisch verzet. Maar ook de concrete ervaring van de solidariteit van de oorlogsjaren maakte deze naoorlogse sociale initiatieven meer aanvaardbaar en zelfs vanzelfsprekend.

De belofte van een nieuwe sociale aanpak werd ook een ideologisch wapen in de strijd. Dit was zeker het geval in Groot-Brittannië, waar de Britse regering in juni 1941 een Commissie aanstelde om de bestaande sociale verzekeringen en aanverwante diensten door te lichten en aanbevelingen te formuleren met het oog op een rationalisatie en vereenvoudiging. Sir William Beveridge, een econoom en sociaalliberaal hervormer, wordt de voorzitter van het Comité.²⁷ In 1942 stelde Beveridge, in wat al snel bekend werd als het Beveridge-rapport²⁸, onder meer voor om een universeel systeem van sociale verzekeringen in te voeren dat alle inwoners van het land zou verzekeren tegen

(25) De voorstellen worden met gemengde gevoelens onthaald. De reacties van de werkgevers zijn nog positief te noemen. Ze hebben weliswaar hun bedenkingen bij de voorstellen van Fuss, maar voor hen zijn ze in grote lijnen toch aanvaardbaar. De vakbonden verwerpen echter de voorstellen en dwingen de regering om een nieuw wetsontwerp uit te werken dat de positie van de vakbonden vrijwel ongemoeid laat. Dit regeringsontwerp is dan weer onaanvaardbaar voor de werkgevers, en conservatieve leden van het Parlement slagen er vervolgens in om de plannen van de regering door allerlei vertragsmanoeuvres te laten verzanden.

(26) In 1895 werd al een zelfstandig ministerie van nijverheid en arbeid opgericht. In 1913 werd binnen dat ministerie een dienst voor sociale voorzorg opgericht, belast met de verzekering van arbeidsongevallen, de verzorgingsinstellingen, de coöperatieven, de beroepsverenigingen, de arbeidsbeurzen en de werkloosheidskassen. Later wordt een Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg opgericht dat pas in 1959 zal worden gesplitst in een Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en een Ministerie van Sociale Voorzorg, de voorlopers van respectievelijk de huidige Federale Overheidsdienst (FOD) Werk, Arbeid en Sociaal Overleg en de FOD Sociale Zekerheid.

(27) Hij had reeds voor de oorlog studies gepubliceerd en gepleit voor een rationalisatie en vereenvoudiging.

(28) In november 1942 werd het rapport met als officiële titel “Social Insurance and Allied Services (Cmd. 6404)” gepubliceerd.

armoede.²⁹ Het rapport stelde echter veel bredere hervormingen³⁰ voor en voorzag zo in het fundament van de Britse “welfare state”. De “welfare state” werd het “new Jerusalem”, een na te streven ideaal waarmee men zich afzette tegen de Duitse “warfare state”. Het rapport kreeg daarmee tijdens de oorlogsjaren een enorme weerklank die de landsgrenzen oversteepte. Het ging zelfs zover dat het rapport in vertaalde versie in de bezette gebieden werd gedropt.

In ons land poogt de reeds genoemde Henri Fuss, inmiddels door de Duitse bezetter uit zijn ambt ontzet, al vanaf het einde van 1940 een overlegcomité op te starten. Hij vond bij de werkgevers van Fabrimetal (nu Agoria), in het bijzonder Paul Goldschmidt-Clermont en Georges Velter, gewillige gesprekspartners.³¹ Op 17 oktober 1941, dus nog voor de publicatie van het Beveridge-rapport, ging dit noodgedwongen clandestiene en informele³² comité van start. Het comité had geen officiële naam, maar staat intussen eenvoudigweg bekend als het “comité van werknemers en werkgevers”. Het comité bestond uit ambtenaren, werkgevers en syndicalisten die ook al voor de oorlog sterk geloofden in de kracht van het sociaal overleg en in de noodzaak om het sociaal beleid in ons land te versterken.³³ Het comité kwam doorgaans wekelijks samen.³⁴ Hoewel het comité cijfermatig niet paritair was samengesteld, was het wel in de geest strikt paritair “puisque ces travaux ne pouvaient pas aboutir à un résultat

(29) Beveridge's pleidooi voor een nationaal verzekeringsstelsel dat steunt op de beginselen universaliteit en eenheid, beruiste op zijn vaststelling dat de vooroorlogse sociale regelgeving twee grote zwakheden had, namelijk haar ontoereikendheid en complexiteit.

(30) Het rapport stelde diverse maatregelen voor om wat de “five giant evils” in de samenleving werd genoemd, te bekampen: armoede, onwetendheid, gebrek, luiheid en ziekte.

(31) Henri Fuss schrijft op 9 november 1958 een brief naar Georges Velter om hem te informeren over het verschijnen van zijn artikel in het Arbeidsblad over het clandestiene ontstaan van de Ontwerpovereenkomst. In de brief beklagt hij zich dat de redactie een voor hem belangrijke passage in het artikel had verwijderd, namelijk “il était brièvement question des personnes qui participèrent avec autorité à nos travaux, de vous évidemment, des lourdes responsabilités que vous sùtes prendre, seul avec Paul Goldschmidt, au nom du monde patronal, de la cordialité aussi avec laquelle vous stabilisâtes nos réunions, au début vagabondes, dans le confort des locaux de Fabrimétal. De tels rappels et bien d'autres, s'imposaient naturellement à mon esprit. Je ne suis pas responsable de leur omission et j'ai tenu à ce que vous le sachiez”.

(32) De deelnemers aan de besprekingen waren, onder meer vanwege de bezetting, niet formeel gemandateerd door hun organisaties. Dat was dan ook de reden waarom men na afloop aanvankelijk sprak van een “ontwerp van overeenkomst”.

(33) Voor de werknemers participeerden Henri Pauwels, als voorzitter van het Algemeen Christelijk Vakverbond, Arthur Jauniaux, de stichter van het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, Joseph Bondas, secretaris-generaal van de CGTB, en Léon Delsinne, eveneens van de CGTB. Bondas werd na zijn vertrek naar Londen vervangen door Hubert Lapaille, tot deze laatste door de Gestapo werd opgepakt en gedeporteerd. Later vervoegden ook Louis Major en Achille Van Acker zich bij de groep. Georges Velter en Paul Goldschmidt-Clermont zijn er de enige “vertegenwoordigers” voor de werkgevers. Alexandre Galopis, gouverneur van de Société Générale, nam ook aan de vergaderingen deel, maar werd al vroeg door Rexisten neergeschoten. Naast Fuss zelf was er ook nog Gaston Grignard, de door de bezetter geschorste directeur-generaal van het “Office nationale du placement et du chômage”. Fuss werd voorzitter-rapporteur, volgens hem “en raison de ces loisirs forcées” (Fuss, 1956, p. 2).

(34) Aanvankelijk in diverse locaties, onder meer in het buitenverblijf van Goldschmidt-Clermont te Ohain, in de buurt van Waterloo, waar er nu nog een plaatje aan deze periode herinnert. Uiteindelijk biedt Georges Velter hen onderdak in een klein lokaal van Fabrimetal in de Lakenweversstraat in Brussel.

positif que par l'accord de tous" (Fuss, 1956, p. 2). Volgens Fuss, de voorzitter van het comité³⁵, werd er nooit gestemd, zelfs niet over de procedures.

De clandestiene gesprekken behandelden een veelheid van thema's. Aanvankelijk richtten de gesprekken zich voornamelijk op de principes en methodes van het sociaal overleg. Pas in 1943 kwam "de fundamentele hervorming van de sociale zekerheid" op de agenda (Goldschmidt-Clermont, 1965). De onderhandelaars zagen hun project van sociale zekerheid dan ook niet als een eindpunt. Voor hen was het vooral van belang om de hoogdringende zaken, zoals de drastische verhoging van enkele uitkeringen, voor het einde van de oorlog mogelijk te maken om tegemoet te komen aan de noden en aspiraties van de bevolking. Het moest dus relatief snel gaan en uiteraard maakten de omstandigheden de zaak niet eenvoudiger (technisch alleszins, hoewel het op andere punten misschien net eenvoudiger werd). Hun ideeën waren dan ook pragmatisch en gebaseerd op de voor de oorlog bestaande regelingen. De ervaring van Henri Fuss speelde daarbij ongetwijfeld een belangrijke rol. Naast hun gedrevenheid zal dit pragmatisme uiteindelijk hun voorstellen onderscheiden van andere initiatieven.³⁶

Op 20 april 1944 wordt het Sociaal Pact door de onderhandelaars ondertekend, maar Achille Van Acker³⁷ en Louis Major verkeerden nog in de onmogelijkheid om het akkoord in naam van respectievelijk hun partij en organisatie te ondertekenen. Daarom werd geopteerd voor de omschrijving "ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit" (Fuss, 1956, p. 9). De ontwerpakte wordt in mei 1944 door tussenkomst van het Comité-Gilles en de inlichtingendienst Clarence naar Londen gestuurd, waar het document uiterlijk in juli 1944 aankwam. De regering in ballingschap zal er evenwel niet op reageren.

Inmiddels hadden de leden van het comité alle moeite om de voorstellen aan hun achterban te verkopen. Bij de werkgevers herhaalden Paul Goldschmidt-Clermont en Georges Velter dat "il ne peut être question de toucher au texte du Pacte de Solidarité Sociale, sinon, on va tout faire sauter" (Van Themsche, 1994, p. 63). Op 11 augustus 1944 schrijft onderhandelaar Henri Pauwels een brief naar Kardinaal Van Roey om zijn aandacht te vestigen op het belang van "ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit" en de noodzaak om deze voorstellen voor het einde van de vijandelikheden te realiseren om te vermijden dat het land in een chaos wordt gestort, wat in de kaart

(35) Fuss zelf zat het comité voor, naar eigen zeggen vanwege zijn "loisirs forcés" (Fuss, 1956), en volgens Goldschmidt-Clermont deed hij dat "met een onweerstaanbaar, communicatief vertrouwen" (Goldschmidt-Clermont, 1965).

(36) Tijdens de oorlog waren er immers andere denkgroepen rond dit thema actief. Op verzoek van de Belgische regering in ballingschap was er in Londen sinds 1941 een Commissie voor de Studie van Naoorlogse Problemen actief, waarvan de voorstellen voor een gecentraliseerde aanpak geïnspireerd werden door het Beveridge-rapport. Een ander clandestien netwerk rond het Groupement d'Etudes Economiques (GEE) en het Centre d'Etudes et de Documentation (CBED) pleitte dan weer voor een meer residuele sociale zekerheid, gereserveerd voor economisch zwakkere groepen en met een sterk corporatistische (uitkerings) structuur en organisatie.

(37) Georges Velter beklemtoonde overigens de "overheersende rol die Achille Van Acker van begin tot eind heeft gespeeld" (Bulletin van Fabrimetal, januari 1977, p. 16).

zou spelen van extremisten en “des pêcheurs en eau trouble” (Fonds Hoyois, Arca, Louvain-la-Neuve).

Op 14 oktober 1944, de V-wapens teisteren die dag de streek rond Antwerpen, wordt een Nationale Arbeidsconferentie georganiseerd onder voorzitterschap van premier Hubert Pierlot. Het “ontwerp van overeenkomst” staat echter niet op de agenda. Men wou de conferentie zelfs afronden na een uiteenzetting door Camille Gutt, de minister van Financiën. De verbouwede sociale partners vragen een opschorting van de zitting aan om de premier te wijzen op het bestaan van het “ontwerp van overeenkomst”. Pierlot valt volkomen uit de lucht, maar stemt toe. Om 17u besluit men uiteindelijk het “ontwerp van overeenkomst” toch nog in de resoluties van de Nationale Arbeidsconferentie op te nemen. Het “ontwerp van overeenkomst” verrijst zo uit de clandestiniteit. Vanaf dan gaat het opmerkelijk snel.

Zo werd op 28 december 1944 de “Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders” al getekend door Achille Van Acker, inmiddels de nieuwe Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg. Van Acker gaf naar aanleiding van de vijfentwintigste verjaardag van de sociale zekerheid in zijn toespraak de sfeer van die dagen weer: “Ik herinner me nog heel goed dat de leden van mijn kabinet, de administratie en mezelf, een deel van de nacht hadden doorgebracht in onze mantels om ons tegen de koude te beschermen, om ervoor te zorgen dat de Besluitwet nog voor januari 1945 kon worden gepubliceerd” (1970, p. 351).

Wat waren nu de voornaamste kenmerken van het door de onderhandelaars van de Ontwerpvovereenkomst voorgestelde systeem?

Ondanks zijn internationale weerklank had het Beveridge-rapport, met zijn klemtoon op een publiek georganiseerde sociale zekerheid en met als voornaamste doelstelling de preventie van armoede, weinig invloed op het door de onderhandelaars voorgestelde systeem. Meer nog: de onderhandelaars vonden het achteraf nodig om zich nadrukkelijk te distantiëren van het Britse “Beveridge-model”. Het Beveridge-rapport was volgens Fuss nog niet gekend bij de gesprekspartners. Volgens hem was hun realisatie “authentiquement belge” en “une œuvre de gros bon-sens” (Fuss, 1956, p. 2). Hun voorstellen waren alleszins geworteld in de vooroorlogse Belgische traditie, gekenmerkt door een zeer belangrijke rol van de sociale organisaties, zoals vakbonden en mutualiteiten, in de totstandkoming van het sociaal beleid.

De kern van het model was echter ook door en door ‘Bismarckiaans’. Men streefde ernaar alle sociale verzekeringsvoorzieningen die in ons land tijdens het interbellum tot stand waren gekomen, zonder uitzondering verplicht te maken voor alle werknemers, dus naast de pensioenverzekering en de gezinsbijslagen, ook de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de werkloosheidsverzekering. De arbeidsongevallen en de beroepsziekteregeling werden niet behandeld, daar deze grotendeels gecontroleerd werden door de private verzekeringsmaatschappijen. De regeling van de “mindervaliden” werd niet opgenomen omdat ze niet werd gefinancierd uit bijdragen.

Het systeem werd immers volledig opgebouwd rond de financiering uit verplichte sociale bijdragen op het loon, te betalen door werkgevers en werknemers. Sterker

nog: de financiering uit bijdragen was het allesbepalende principe. Per definitie werden alle prestaties van de sociale zekerheid gefinancierd via verplichte bijdragen, betaald op het loon door zowel de werkgevers als de werknemers. Het recht op socialezekerheidsuitkeringen was verbonden aan deze bijdrageplicht en de hoogte van de uitkeringen werd verbonden aan de hoogte van het inkomen uit arbeid en de sociaalprofessionele status van de betrokkene. Op het gebied van de pensioenen werd geopteerd voor repartitie, en oorspronkelijk voor een vrijwel forfaitair wettelijk basispensioen dat aangevuld kon worden door aanvullende pensioenen. Later werd dit principe van een gelijk basispensioen verlaten voor een inkomensgerelateerd wettelijk pensioen.

Organisatorisch werd de sociale zekerheid geconstrueerd rond het “nationaal repartitiefonds”, de in 1944 opgerichte Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, die de bijdragen voor alle takken zou innen en daarna verdelen. Dit was een belangrijke rationalisatie, want het innen van de bijdragen voor de onderscheiden sociale zekerheidsvoorzieningen was tijdens het interbellum immers een belangrijke bron van moeilijkheden. De vzw Maatschappij voor Mekanografie (het huidige SMALS), die reeds in 1939 werd opgericht om de kinderbijslagregelingen te ondersteunen, zou bovendien vanaf 1944 ook de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid ondersteunen.

Een ander belangrijk gegeven is dat deze Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, de huidige RSZ, paritair zal worden beheerd door vertegenwoordigers van erkende werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook andere sectoren zouden onder het gezag komen van paritair beheerde administratieve instellingen van de sociale zekerheid.³⁸ De centrale regering speelde slechts de rol van een toezichhoudende autoriteit, al was zij ook co-financier. De bestaande instellingen, die op initiatief van de werkgevers of werknemers waren opgericht, werden evenwel zoveel mogelijk bij de werking van het nieuwe geheel betrokken. De werkloosheidskassen, ziekenfondsen, kinderbijslagfondsen en jaarlijkse vakantiekassen bleven bevoegd voor de uitkering van sociale voordelen aan de rechthebbenden. Men koos dus nadrukkelijk voor een “niet-staatse” oplossing.

Voor de auteurs van de Ontwerpovereenkomst waren hun plannen voor de sociale zekerheid echter nog niet voltooid. Volgens Goldschmidt-Clermont stelden zij zelfs aanvankelijk aan de regering voor dat hun project slechts goed was om de eerste twee jaren te overbruggen (Goldschmidt-Clermont, 1956, p. 97). Meer fundamentele hervormingen werden dan ook door hen in het vooruitzicht gesteld en zelfs noodzakelijk geacht. Zo was het ook al de bedoeling om in een latere fase tot een regeling voor de zelfstandigen te komen, al bleef de sociale zekerheid in de praktijk nog een decennium lang voorbehouden voor de werknemers. Toch mag het belang van het door hen opgestelde project van sociale zekerheid niet worden onderschat. De door hen geformuleerde, weliswaar pragmatische voorstellen, legden onmiskenbaar de krachtlijnen van het “Belgische model” (Fuss, 1947) voor lange tijd vast.

(38) In 1945 werd het Nationaal Fonds voor de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering opgericht, de voorloper van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) die pas in 1963 formeel zal worden opgericht.

Enkele jaren na de oorlog, in 1949, worden Henri Fuss en Walter Leën³⁹, voormalig adjunct-kabinetschef van de Minister van Volksgezondheid en het Gezin en als academicus verbonden aan de KU Leuven, bij Regentsbesluit aangesteld als Rijkscommissarissen voor de Maatschappelijke Zekerheid. Ze krijgen de opdracht structurele hervormingen voor te stellen met het oog op de inrichting van een “definitief” socialezekerheidsstelsel voor de werknemers, en het probleem van de inrichting van een socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen te bestuderen. Beide commissarissen hebben echter een uiteenlopende visie en besluiten, naast een gemeenschappelijke inleiding, elk een deel van het rapport voor hun rekening te nemen. Dit resulteert in een gespleten rapport over de hervorming van de sociale zekerheid dat in januari 1951 verschijnt. De impasse tussen de twee commissarissen voorkomt echter niet dat er in 1956 een verplicht ouderdomspensioensysteem voor zelfstandigen wordt ingericht.^{40 41} Dit was in belangrijke mate te danken aan Léon-Eli Troclet, de toenmalige Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg in de regering-Van Acker IV (1954 tot 1958).

Eerder had Troclet ook al gezorgd voor een verbetering van de werknemerspensioenen. Zo werd het gezinspensioen in de werknemersregeling vanaf 1955 berekend op 75% van het referteloon, naar analogie met het (maximum) ambtenarenpensioen tot beloop van drie vierde van de refertewedde. “Het doel van de wetgever bestond erin om de werknemers van de private en van de publieke sector op gelijke voet te plaatsen”.⁴² Het voorstel tot afschaffing van het verschil in berekening tussen het gezinspensioen en het alleenstaandenpensioen werd echter om financiële redenen van de hand gewezen.

Deze “universalistische”⁴³ Troclet zorgde echter ook voor spanningen. Troclet nam namelijk ook enkele maatregelen die tegen het paritair beheer van de sociale zekerheid ingingen. Zo verleende het Koninklijk Besluit van 22 november 1954 aan de minister belangrijke bevoegdheden betreffende de organisatie en het personeelsbeheer van de parastatalen van de sociale zekerheid. Alhoewel zijn voorstellen eerder bescheiden waren, veroorzaakte dit een scherp conflict met de sociale partners omdat zij vreesden dat hierdoor de weg naar een “verstaatsing” van de sociale zekerheid werd opengegoid. Een van de gevolgen was dat de werkgeversorganisaties zich terugtrokken uit het

(39) Later zal Walter Leën administrateur-generaal worden van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid.

(40) De pensioenverzekering werd gefinancierd door verplichte bijdragen die werden betaald door de zelfstandigen en werd ontworpen als een tweevoudig systeem, gedeeltelijk gebaseerd op kapitalisatie en op herverdeling. De pensioenuitkeringen die het systeem aan de zelfstandigen toekende, lagen echter aanzienlijk lager dan de uitkeringen die het pensioenstelsel voor loontrekkenden uitbetaalde. Bovendien kwam het pensioenstelsel voor zelfstandigen van 1956 slechts langzaam op gang en moest het herhaaldelijk worden aangepast wegens de zwakke financiële basis.

(41) Het zal echter nog tot 1 januari 1968 duren vooraleer er een volwaardig sociaal statuut van de zelfstandigen zal worden ingericht.

(42) Wetsontwerp betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, Parl.St. Kamer 1954-55, nr. 240/14, verslag namens de Commissie voor de Arbeid en de Sociale Voorzorg, 1, aangehaald in Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013.

(43) Deze invloedrijke socialistische politicus, die tussen 1945 en 1958 herhaaldelijk minister van sociale voorzorg was, geloofde dat het door de Besluitwet geïntroduceerde systeem van sociale zekerheid slechts een tussenstap vormde voor een op Beveridgjaanse leest geschoede verzorgingsstaat. Ook Achille Van Acker sprak overigens over de Besluitwet als een “eerste stap naar sociale zekerheid voor alle burgers”.

Nationaal Fonds voor de Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Op 24 november 1955 herbevestigde de Nationale Arbeidsraad, op dat moment voorgezeten door Henri Fuss, unaniem het basisprincipe van het paritair beheer van de sociale zekerheid en legde er de basiskennmerken van vast: de onafhankelijke organismen hebben bestuursautonomie, maar staan onder toezicht van de overheid (CNT, 1955, Advies nr. 51 van 24 november 1955).

4. WANNEER BISMARCK EN BEVERIDGE ELKAAR ONTMOETEN ...

Vanaf de jaren zestig stellen we een onmiskenbare tendens naar universalisering⁴⁴ vast. Het is een tijdperk waarin men de onderlinge harmonisering van de wetgeving nastreeft en, vooral, het toepassingsgebied van diverse regelingen uitbreidt. Zo wordt het toepassingsgebied voor de geneeskundige verzorging uitgebreid naar zelfstandigen (1964), overheids personeel (1965), personen met een handicap (1967, 1969) en diverse nog andere niet-beschermde groepen (vanaf 1969). Hierdoor wordt de geneeskundige verzorging vrijwel universeel. Ook het toepassingsgebied van de kinderbijslag wordt grondig uitgebreid. Het recht wordt uitgebreid tot niet-uitkeringsgerechtigde werklozen, gedetineerden, en, zelfs zonder werkervaring, voor kinderen van personen met een handicap en studenten.

Ook het probleem van de armoede werd in deze relatief welvarende periode herontdekt (Zamora Vargas, 2017, p. 53). Zo lanceerde de Amerikaanse president Lyndon Johnson in 1964 zijn "War on Poverty". Ook in ons land stelde men vast dat, ondanks de sterke uitbreiding van het toepassingsgebied en een lage werkloosheid, nog velen door de mazen van het socialezekerheidsnet vielen. Ook het 'elitaire' karakter van de sociale zekerheid wordt gecontesteerd, waarmee men bedoelt dat zij voornamelijk op maat werd gemaakt van een middenklasse die zich een degelijke positie op de arbeidsmarkt kan verwerven. In diezelfde periode stelt Herman Deleeck ook vast dat er sprake is van een Mattheuseffect, waarbij de middenklasse in de praktijk meer vruchten plukt van sociale voordelen en diensten zoals gezondheidszorg, degelijk onderwijs, enz., dan de sociaal zwakkeren en armen, voor wie ze van levensbelang zijn (Deleeck, 1967, 1983).

De overheid reageert onder meer met de systematische introductie van een sociaal vangnet ter aanvulling van het systeem van de sociale zekerheid. Het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (de huidige IGO) werd ingesteld bij de wet van 1 april 1969 en voorziet in een minimuminkomen voor 65-plussers die niet over voldoende financiële middelen beschikken, bijvoorbeeld omdat ze geen of slechts beperkte rechten konden vestigen op een ouderdomspensioen. In 1971 wordt ook een gewaarborgde gezinsbijslag ingevoerd die na een middelentoets wordt toegekend aan nog niet rechtgevendende kinderen. Vervolgens wordt in 1974 een algemeen bestaansminimum ingericht dat voorzorg in een algemeen middengetoetste inkomensgarantie, de voorloper van het huidige leefloon.

(44) Al vonden ook andere belangrijke vernieuwingen plaats, bijvoorbeeld in de ziekte- en de invaliditeitsverzekering. Zo worden de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de verzekering voor geneeskundige zorgen gesplitst. Er komen eigen financieringsregelingen. Naast de sociale partners worden de ziekenfondsen en zorgverstrekkers betrokken bij het beheer van de geneeskundige verzorging.

Ook in het socialezekerheidssysteem zelf werd de minimumbescherming versterkt. Zo werden minimumuitkeringen voorzien, weliswaar voor diegenen die voldeden aan een minimale bijdrageplicht om een recht op uitkering te openen. Bovendien werden allerlei periodes van inactiviteit gelijkgesteld met periodes waarin men aan een bijdrageplicht onderhevig was, de zogenoemde “gelijkgestelde periodes”, zodat de toegang tot het recht op uitkering versoepeld werd.

Tegelijkertijd werd het inkomensgerelateerde karakter van de sociale zekerheid behouden of zelfs versterkt. Zo wordt in 1971 in de sector van de werkloosheid overgeschakeld van forfaitaire werkloosheidsuitkeringen naar loonevenredige uitkeringen ten belope van 60%, die voor niet-gezinshoofden wordt herleid tot 40%.

Hierdoor is de Belgische sociale zekerheid aan het einde van de jaren zeventig een uniek hybride systeem geworden dat het Bismarckiaanse principe van inkomensgerelateerde verzekeringen met het Beveridgiaanse principe van armoedepreventie tracht te verzoenen.

Deze tendens naar universalisering, versterkt door de “rijpworping” van de pensioenstelsels, veroorzaakte een forse verhoging van de uitgaven van de sociale zekerheid. Deze stijging werd in de eerste plaats gefinancierd door een toename van de socialezekerheidsbijdragen. In 1950 bedroeg de fiscale en parafiscale druk op de loonmassa slechts 23,5%. Tegen 1975 was die druk al gestegen tot 34,6% en hij zou de daaropvolgende jaren nog aanzienlijk blijven stijgen. Intussen was ook de bijdrage van de Staat aan de sociale zekerheid sterk toegenomen. Waar deze in 1946 slechts in 13,2% van de financiering voorzag, was dat in 1963 reeds bijna verdubbeld tot 23,6%. De financiering van de sociale zekerheid begon dan ook een steeds groter beslag te leggen op de middelen van de centrale overheid.

5. DE CRISISJAREN

Begin jaren tachtig wordt ons land echter ook getroffen door de gevolgen van een economische crisis. Een scherpe toename van de werkloosheid doet de inkomsten uit bijdragen dalen en de werkloosheidsuitgaven toenemen. Vanwege deze budgettaire situatie gaf de toenmalige regering dan ook voorrang aan het herstel van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid en aan het terugdringen van de staatssubsidie. Verder werd ook getracht het systeem beter te stroomlijnen.

In 1978 diende Herman Deleeck in de Senaat een wetsvoorstel in tot instelling van een Koninklijk Commissaris ter voorbereiding van de codificering, de harmonisering, en de vereenvoudiging van de sociale zekerheid, terwijl in 1979 in de Kamer een voorstel wordt ingediend om een dergelijke commissaris aan te stellen voor de hervorming van de sociale zekerheid.⁴⁵ Beide voorstellen worden geïntegreerd in de Wet van 23 juli 1980. De Koninklijke Commissie zal onder leiding van haar voorzitter Roger Dillemans vijf jaar later, op 15 maart 1985, een voorontwerp van Wetboek van

(45) Wetsvoorstel Verhaeghen en Van Acker, Doc. Kamer, 1979, 1980, nr. 301.

Sociale Zekerheid aan het Parlement voorleggen.⁴⁶ Deze Koninklijke Commissie staat intussen beter bekend als de Commissie-Dillemans.

Volgens de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 23 juli 1980⁴⁷ werd nadrukkelijk bepaald dat de Koninklijke Commissie niet mocht beletten dat de regering intussen hervormingsvoorstellen zou opstellen en indienen (Mathieu, 1987). Het tegendeel was wellicht waar, want de werkzaamheden van de Commissie-Dillemans leverden onmiskenbaar enorm veel ideeën op voor toen en later door de regering doorgevoerde hervormingen, al is het niet altijd duidelijk welke maatregelen door haar werden geïnspireerd. De Koninklijke Commissie, die kon rekenen op de medewerking van tal van administratieve en academische deskundigen, had dan ook in het kader van haar werkzaamheden tal van voorbereidende studies laten uitvoeren via haar veertien subcommissies, die vaak nog opgesplitst waren in diverse werkgroepen (Mathieu, 1987).

De hervormingen van de regering werden doorgevoerd door een geheel van verschillende grote en kleine maatregelen, die grotendeels door middel van bijzondere machten werden doorgevoerd. De vele, op zich soms marginale, wijzigingen hadden in de daaropvolgende jaren toch een niet onbelangrijke transformerende werking op de sociale zekerheid.

Een belangrijke vernieuwing uit die periode was bijvoorbeeld de oprichting van een Fonds voor het financiële evenwicht van de sociale zekerheid (FFESZ).⁴⁸ Doordat de Belgische sociale zekerheid per tak werd gefinancierd, werden sommige takken van de sociale zekerheid ten gevolge van de financiële crisis met ernstige tekorten geconfronteerd, terwijl andere in staat waren om reserves aan te leggen. De oprichting van dit Fonds was een eerste stap in de richting van de afschaffing van de aparte financiering van de verschillende takken van de sociale zekerheid. Het Fonds schiep niet alleen de mogelijkheid om socialezekerheidsbijdragen over te dragen naar takken van de sociale zekerheid die in financiële moeilijkheden verkeerden, maar werkte ook als een doorgangsluik voor een reeks nieuwe alternatieve inkomsten en bijdragen, zoals de loonmatigingsbijdrage en de heffing op het dubbel vakantiegeld. Aangezien de meeste financiële middelen nog steeds volgens sector werden verdeeld, had het Fonds alleen toegang tot een beperkt aandeel van de middelen van de sociale zekerheid. In 1995 werd dit uitgeklaard door de oprichting van het Globaal Financieel Beheer voor het stelsel van de werknemers.⁴⁹

Een andere belangrijke structurele maatregel was de deplafonnering van de sociale bijdragen, terwijl de vervangingsinkomens wel begrensd bleven. Hierdoor werden het

(46) Doc. Kamer nr. 1352, Doc. Senaat nr. 953.

(47) Doc. Kamer 1979, 1980, nr. 419/5.

(48) De wet-“Dhoore” van 29 juni 1981 betreffende de algemene principes van de sociale zekerheid, stelde preciezere criteria vast voor de Rijkstegevoelens en verleende een wettelijke basis aan de praktijk van de transfers van de sectoren met een batig saldo naar de sectoren met een tekort. Bij de RSZ wordt een Fonds voor het financiële evenwicht van de sociale zekerheid opgericht (artikel 39bis van de wet, ingevoegd met het KB nr. 214 van 30 september 1983).

(49) Het globaal beheer van de sociale zekerheid wordt verwezenlijkt met de wet van 30 maart 1994.

solidariteitsprincipe en de herverdelende werking drastisch versterkt, maar werd het verzekeringsprincipe uitgehold. Tegelijkertijd werden de socialezekerheidsbijdragen systematisch opgetrokken. Alhoewel deze maatregel gunstig was voor de financiering van het stelsel, leidde hij tot een scherpe toename van de sociale lasten voor de hogere inkomensgroepen onder de werknemers.

Pierre Mainil, de toenmalige Staatssecretaris voor Pensioenen, streefde naar meer convergentie tussen de drie pensioenregelingen. Hij stelde immers dat “de pensioenen vaak beoordeeld [worden] door middel van vergelijking. Zonder in de mythe van gelijk-pensioen-voor-iedereen te vervallen, is toch een globale kijk op de problemen nodig om een samenhangende politiek te voeren”.⁵⁰ Die globale kijk resulteerde in de Wet-‘Mainil’ van 15 mei 1984, houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, al bleef het bij een eerder symbolische toenadering (Janvier e.a., 2014).

Verder wou men bepaalde categorieën van de bevolking beter beschermen tegen de impact van de crisis, in het bijzonder de gezinnen die afhankelijk waren van een vervangingsuitkering, alsook de groepen in de laagste inkomensdecilen. Dit gebeurde onder meer door de gezinsmodalisering te versterken en de minima, vooral in de bijstand, te verhogen, terwijl de maxima verder werden beperkt.⁵¹ Hierdoor werd de armoedepreventie versterkt, maar werd het verzekeringsprincipe de facto verder uitgehold.

Tijdens de jaren negentig volgden tal van belangrijke vernieuwingen in de operationele werking en het beheer van de sociale zekerheid, die vaak ook reeds werden aanbevolen door de Commissie-Dillemans. Zo werd ons land door de oprichting van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ, 1990) een pionier in de digitalisering en de elektronische uitwisseling van gegevens. Het reeds genoemde Globaal Financieel Beheer werd in 1995 voor het stelsel van de werknemers ingevoerd en in 1997 voor het stelsel van de zelfstandigen. De autonomie en responsabilisering van de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid werd verbeterd door de introductie van bestuursovereenkomsten (1997).

In 1994 wordt door het nieuwe artikel 23 onder meer het recht op sociale zekerheid in de Belgische grondwet verankerd. Een jaar later wordt het “handvest van de sociaal verzekerde” ingevoerd dat de verplichtingen van de instellingen van de sociale zekerheid alsook de rechten van de sociaal verzekerden verduidelijkt.

(50) Wetsontwerp houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, Parl.St. Kamer 1983-84, nr. 855/18, verslag, 3., aangehaald door Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013.

(51) Deze dubbele doelstelling wordt duidelijk aan de hand van het voorbeeld van de hervorming van de werkloosheidsverzekering. Werkloosheidsuitkeringen waren nog steeds gekoppeld aan vroegere bijdragen, maar voor drie categorieën van begunstigden werd een onderscheid gemaakt: gezinshoofden met een gezin ten laste, alleenstaanden en samenwonenden. De laatstgenoemden zijn werklozen die samen met iemand anders leven van diens eigen inkomen uit werk of van een vervangingsinkomen. De eerste twee categorieën, die volledig van hun eigen werkloosheidsuitkering afhingen, behielden een normale verzekeringsuitkering. De categorie samenwonenden ontving na een bepaalde periode een veel lagere werkloosheidsuitkering die niet aan enig vroeger inkomensniveau gelinkt was.

Rond de eeuwwisseling kwam er, naar aanleiding van het beleidsdiscours over de actieve welvaartsstaat en een toenemende interesse voor het academische discours over sociale insluiting en de multidimensionaliteit van de armoede, in Europa meer aandacht voor actieve (arbeidsmarkt)participatie en re-integratie. De klemtoon wordt steeds meer gelegd op het 'activeringsbeleid' en het 'lonend maken van werk', wat in ons land onder meer leidde tot het aanpakken van werkloosheidsvallen (o.m. de invoering van een 'werkbonus'), een striktere opvolging van de beschikbaarheid van werklozen, verbeteringen inzake de begeleiding van werklozen, Maar eveneens maakte de zorg voor wat we nu werkbaar werk noemen deel uit van het paradigma van de actieve welvaartsstaat. Zo werd ook ingezet op diensten die de combinatie van arbeid en gezin moeten faciliteren, zoals kinderopvang, enz.

Eind 2001 sloten de sociale partners de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 77bis van 19 december 2001 betreffende het tijdskrediet (cao nr. 77bis) af voor werknemers in de privésector. Dit systeem trad in de plaats van de oude regeling met betrekking tot de gewone loopbaanonderbreking. Dit nieuwe verlofstelsel was in tegenstelling tot de loopbaanonderbreking niet langer een tewerkstellingsmaatregel, maar een maatregel om een betere combinatie tussen het beroeps- en het gezinsleven te bevorderen. In die logica werd de vervangingsplicht afgeschaft en daar een recht op verlof werd toegekend aan de werknemers, was een akkoord van de werkgever niet langer een voorwaarde voor het opnemen van het verlof. Zowel de loopbaanonderbreking als de tijdskredieten worden door de RVA toegekend en via het globaal beheer van het stelsel van de werknemers gefinancierd. Het tijdskrediet blijkt enorm populair, maar zorgt daarbij vanzelfsprekend ook voor een toename van de socialezekerheidsuitgaven.

In 2000 wordt de Commissie-Cantillon tot hervorming van de sociale zekerheid van zelfstandigen opgericht en in 2002 wordt een rondetafel georganiseerd om de voorstellen van de commissie, om het sociaal statuut van zelfstandigen en hun helpende echtgenoot te verbeteren, te bespreken. Daarop besluit de toenmalige regering om een sociaal statuut in te voeren voor echtgenoten die hun zelfstandige partner bijstaan. Verder werd het minimumpensioen voor zelfstandigen opgetrokken zonder dat de bijdragen van de zelfstandigen hiervoor werden verhoogd. In de loop van de volgende jaren zullen stelselmatig belangrijke verbeteringen worden aangebracht aan het stelsel van de zelfstandigen, waardoor de kloof met het werknemersstelsel in belangrijke mate wordt verkleind. Zo is sinds 2016 het minimumpensioen van zelfstandigen even hoog als dat van werknemers. Ook de kinderbijslag is identiek. De faillissementsverzekering voor zelfstandigen wordt uitgebreid tot een 'overbruggingsrecht', een voor de zelfstandigen aangepast equivalent van de werkloosheidsuitkering voor werknemers. De uitbreiding van de kwaliteit van de sociale bescherming van de zelfstandigen en hun meewerkende partners wordt voornamelijk gefinancierd uit algemene middelen.⁵²

In 2011-2012 voerde de regering-Di Rupo I een pensioenhervorming door, waarbij voor verdere convergentie tussen het stelsel van de ambtenaren en dat van de werknemers en zelfstandigen werd gezorgd (Janvier e.a., 2014). Zo werden de voorwaarden om met vervroegd pensioen te gaan voor de onderscheiden beroeps categorieën dichter

(52) De sociale bijdragen van de zelfstandigen werden immers niet opgetrokken. In tegenstelling tot het werknemersstelsel is er in het stelsel van de zelfstandigen ook nog steeds een plafond op de bijdragen.

bij elkaar gebracht. Tevens werd er een zekere toenadering tot stand gebracht tussen het werknemers- en het ambtenarenstelsel wat betreft de gelijkstelling van tijdvakken van loopbaanonderbreking. Verder werden bepaalde preferentiële tantièmes in het overheidsstelsel die gunstiger waren dan 1/48, tot die loopbaanbreuk opgetrokken, maar zonder alle voorkeurtantièmes af te schaffen. Daarnaast werd, voor wat betreft de referentiewedde voor de berekening van het ambtenarenpensioen, niet langer de gemiddelde wedde van de laatste vijf dienstjaren, maar van de laatste tien dienstjaren genomen.

6. NAAR EEN SOCIALE ZEKERHEID VOOR DE 21^{STE} EEUW

Vijfenzestig jaar na datum kunnen we vaststellen dat de ambities van de onderhandelaars van de “Ontwerpovereenkomst” grotendeels werden gerealiseerd. De sociale zekerheid wordt in ons land in principe vrijwel universeel gewaarborgd, niet alleen voor de werknemers maar ook voor de zelfstandigen. Het socialezekerheidssysteem streeft daarbij een dubbele doelstelling na: het voorkomen van inkomensarmoede en het beschermen van de levensstandaard van wie getroffen wordt door een sociaal risico. Een sociaal vangnet zorgt ervoor dat diegenen die door de mazen van dit socialezekerheidsnet vallen tegen (diepe) inkomensarmoede wordt beschermd. De bevolking is vrijwel universeel verzekerd voor de ‘geneeskundige verzorging’ en krijgt daar een relatief kwalitatieve gezondheidszorg voor in ruil. Bovendien werden er maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor zwakkere bevolkingsgroepen te waarborgen.

De sociale zekerheid wordt in zijn vijfenzestigste levensjaar dan ook algemeen beschouwd als een belangrijke verworvenheid van onze samenleving. De Belgische bevolking heeft in sterke mate aandacht voor de positieve effecten van sociale bescherming; de percepties van economische en morele neveneffecten zijn beduidend zwakker (Meuleman e.a., 2011). De legitimiteit van de sociale zekerheid als geheel wordt in ons land niet echt in vraag gesteld. Aangezien haar realisaties gedragen worden door brede lagen van de bevolking, waagt geen enkele politieke partij het om te pleiten voor het afschaffen of drastisch beperken van de sociale zekerheid. Maar het systeem staat onmiskenbaar voor een aantal belangrijke uitdagingen en vraagstukken, waarvan ik er hier een aantal op een niet-exhaustieve wijze vermeld.

6.1. ARMOEDEPREVENTIE EN/OF INKOMENSHANDHAVING

De sociale zekerheid maakt haar beide doelstellingen maar in beperkte mate waar. Het systeem is er weliswaar in geslaagd om de inkomensarmoede onder de ouderen sterk terug te dringen, maar de door de pensioenverzekering geboden vervangingsratio's zijn in internationale vergelijking eerder beperkt. De uitkeringen voor de bevolking op actieve leeftijd slagen er bovendien niet altijd in om uitkeringstrekkers boven de Europese armoedegrens te tillen. De Vereniging voor Steden en Gemeenten en diverse anderen hebben er daarom voor gepleit om de minima naar de Europese armoedegrens op te trekken.

In het verleden evalueerde de FOD Sociale Zekerheid op vraag van o.m. het Rekenhof de sociale impact en de kostprijs van deze operatie. Recent vroeg Minister van Werk

Peeters aan het Federaal Planbureau wat de volledige optrekking van de uitkeringen tot de armoedegrens zou kosten. Het optrekken van de uitkeringen⁵³ zou volgens het Federaal Planbureau⁵⁴ bruto 1,7 miljard EUR kosten, maar dalen tot 1,24 miljard wanneer rekening wordt gehouden met de terugverdieneffecten op vlak van btw en economische groei. Het verhogen van de uitkeringen zou volgens het Federaal Planbureau ook voor een bijkomende economische groei van 0,17 procent zorgen en voor 2.500 extra jobs.

6.2. DE DUBBELE UITDAGING VAN DE VERGRIJZING

De voornaamste uitdaging blijft de dubbele uitdaging van de vergrijzing. Sinds 2010 gaan de naoorlogse cohorten van de 'babyboom'-generatie met pensioen. De babyboomers hebben betere pensioenrechten opgebouwd en kennen een betere levensverwachting waardoor de pensioenuitgaven tijdens de volgende twintig jaar in belangrijke mate zullen stijgen. We dienen deze toename van de pensioenuitgaven zien op te vangen op een wijze die de rest van het socialezekerheidssysteem, zoals bijvoorbeeld de gezondheidsuitgaven, niet in de verdrukking brengt. Hierdoor zou immers de legitimiteit van de sociale zekerheid vooral door de jongere generatie in vraag kunnen worden gesteld.

Bovendien hopen we met z'n allen dat de toename van de levensverwachting een blijvende verworvenheid is en zelfs nog verder zal blijven toenemen. Bij ongewijzigd beleid zal dit uiteraard ook de periode waarin we van ons ouderdomspensioen kunnen genieten, verlengen en de kostprijs ervan blijvend opdrijven. De vraag is dus of we erin zullen slagen om de ouderdomspensioenen voldoende te hervormen om ze aan deze uitdaging aan te passen, zodat de sociale en financiële houdbaarheid ook voor toekomstige generaties gegarandeerd blijft.

6.3. HARMONISERING VAN DE STELSELS

De Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 had als opdracht voorstellen te formuleren om de sociale kwaliteit en de financiële houdbaarheid van de pensioenen naar de toekomst toe te waarborgen. Volgens de Commissie volstaat het niet om de parameters van het bestaande systeem te wijzigen, maar dringt een grondige hervorming zich op. Een van de uitgangspunten van die hervorming was voor de Commissie dat voor de diverse stelsels gemeenschappelijke principes moeten gelden. De toegangsvoorwaarden tot het pensioen zouden over de verschillende stelsels een eenvormige invulling moeten krijgen. Verschillen inzake de vereiste loopbaan of inzake de leeftijd die toegang geeft tot pensioen, moeten op objectieve basis gerechtvaardigd kunnen worden. De voorstellen van de Commissie waren dus een pleidooi voor een verdere harmonisering van de stelsels, met een erkenning van de verschillende noden in zoverre deze legitiem zijn.

(53) Men houdt geen rekening met een eventuele verhoging van het minimumloon.

(54) De Vil, G. e.a., *Macrobudgettaire impact van een verhoging van de minimale sociale uitkeringen*, Studie op vraag van de Vice-eersteminister en Minister van Werk, Economie en Consumenten, REP_MINIMA_11760, Federaal Planbureau, december 2018.

In het kader van de realisatie van de zogenoemde “Europese Pijler van Sociale Rechten” nam de Europese Commissie recent ook initiatieven om een bredere toegang tot de sociale bescherming te bepleiten. De Europese Commissie is er daarbij voornamelijk om bekommerd dat de sociale zekerheid in vele lidstaten minder toegankelijk is voor bepaalde beroepsgroepen zoals de zelfstandigen, maar ook voor platformwerkers en diverse andere niet-standaardwerkvormen. De vraag is of de recente aanbeveling van de Raad over de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen ook in ons land een aanzet zal blijken voor de verdere harmonisering van de stelsels en/of van een herziening van de financiering.

6.4. VERMINDERD BELANG VAN DE FINANCIERING UIT BIJDRAGEN

We zagen eerder dat de financiering uit sociale bijdragen het centrale principe was van de sociale zekerheid, zoals deze door de Besluitwet gestalte kreeg. De digitale economie en de hiermee geassocieerde nieuwe vormen van werk worden door sommigen, zowel op Europees niveau als in eigen land, aangegrepen om de financiering uit bijdragen in vraag te stellen.

Tot in de jaren zeventig namen de sociale bijdragen, vooral aan werkgeverszijde, enorm toe. Maar sinds 1990 neemt het aandeel van de sociale bijdragen in de financiering van de sociale zekerheid echter stelselmatig af. Waar de toename van de parafiscale druk, in het bijzonder die van de werkgeversbijdragen, tot het begin van de jaren zeventig nog werd getolereerd als een prijs voor sociale stabiliteit en een toename van de productiviteit⁵⁵, werd de hoogte van de werkgeversbijdragen sinds de crisisjaren van de jaren tachtig vooral gezien als een beperking van het concurrentievermogen en als een belemmering voor de jobcreatie. Sindsdien werden er dan ook tal van maatregelen genomen om de werkgeversbijdragen te verlagen door diverse algemene en selectieve maatregelen. Ook de recent door regering-Michel I geïntroduceerde taxshift omvat, onder andere, een in de tijd gefaseerde vermindering van de sociale bijdragen van de werkgevers.

Via de overheidsdotaties en de alternatieve financiering werden de algemene middelen van de staat in toenemende mate aangewend voor de financiering van de sociale zekerheid. Tussen 2010 en 2014 kon de overheid via de zogenaamde “evenwichtsdotatie” de tekorten van de sociale zekerheid van de werknemers en zelfstandigen te garanderen. Wanneer de inkomsten uit bijdragen de financieringsbehoefte van de sociale zekerheid niet volgen, wordt zodoende de sociale zekerheid in bijkomende mate uit algemene middelen gefinancierd.

Vanaf 2015 werd de wettelijke basis voor deze evenwichtsdotatie echter niet vernieuwd. De Wet houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid van 18

(55) Zo verklaarde een vertegenwoordiger van de werkgevers, Jean de Cooman d’Herlinckhove, dat: “... il ne faut pas se laisser obnubiler par la charge considérable il est vrai, que la sécurité sociale représente pour le prix revient; il faut reconnaître que cette charge aurait pu être remplacée, sous la pression syndicale, par des hausses de salaire plus importantes que celles qui ont été consenties” (de Cooman d’Herlinckhove, 1956, geciteerd door G. Vanthemsche, 1995, p. 87).

april 2017 maakte, onder meer⁵⁶, de evenwichtsdotatie opnieuw mogelijk, maar dit slechts voor een periode van vier jaar (2017-2020).

6.5. PARITAIR OF TRIPARTIET BEHEER?

De nieuwe financieringswet stelt dat ten laatste tegen september 2020 een evaluatiemechanisme moet worden ingevoerd vooraleer de ministerraad zal beslissen over de aard van de verlenging van de evenwichtsdotatie. Daarbij is het de bedoeling om de sociale partners te “responsabiliseren”. Hierdoor wordt de controle van de overheid op de financiering en het beheer van de sociale zekerheid verder versterkt. Door het Globaal Beheer van de sociale zekerheid maakte het paritaire systeem⁵⁷ immers al geleidelijk plaats voor een tripartiet systeem, waarbij de overheid een vetorecht bezit. In feite kan het financiële beheer niet gebeuren zonder goedkeuring van de overheid, terwijl het wel kan worden uitgevoerd zonder de instemming van de sociale partners. De nieuwe financieringswet versterkt deze trend nog.

6.6. SOCIAAL FEDERALISME

De olifant in de kamer is echter het sociaal federalisme. Reeds in 2001 voerde het Vlaams Gewest bij decreet de zorgverzekering in om naar aanleiding van de impact van de vergrijzing, die in Vlaanderen veel sneller voelbaar was, de toenemende vraag naar zorg beter op te kunnen vangen. Niet alleen ontstond hierdoor een nieuwe tak in de sociale zekerheid, maar werd er ook een precedent geschept: een van de Belgische gewesten ontwikkelde een socialeverzekeringsprogramma. Door de zesde staatshervorming werden de kinderbijslag, het kraamgeld, de adoptiepremie en de gewaarborgde gezinsbijslag (2014) gedefederaliseerd en werden een aantal bevoegdheden, waaronder de instellingen voor ouderenzorg, overgeheveld van het RIZIV naar de Gemeenschappen. Naar aanleiding van deze verschuiving lijkt een interfederaal overleg inzake het beheer van de sociale zekerheid, en bij uitbreiding de sociale bescherming, tussen de federale overheid en de regionale overheden zich op te dringen.⁵⁸

(56) De nieuwe financieringswet voorziet ook in andere maatregelen, zoals de rationalisering van de alternatieve financiering.

(57) De werkgeversorganisaties en de vakbonden zijn evenredig vertegenwoordigd, terwijl de ziekenfondsen gezien het grote gewicht van de gezondheidszorg in de sociale zekerheid een adviserende rol hebben

(58) Inzake het armoedebeleid bestaat er overigens al sinds 1998 een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid.

7. BESLUIT

Onze sociale zekerheid is dan na vijftien jaar een monument geworden dat nog elke dag de sociale bescherming van onze burgers garandeert wanneer zij met sociale risico's worden geconfronteerd. Het is dan ook een levend monument. Dat betekent ook dat elke generatie de plicht draagt om het systeem waar nodig aan te passen aan de uitdagingen en noden van haar tijd. Het is dan ook mijn overtuiging dat we enkel wanneer we actief de financiële houdbaarheid met de sociale doelmatigheid van de sociale zekerheid blijven verzoenen, over 25 jaar de honderdste verjaardag van onze sociale zekerheid zullen mogen vieren.

De sociale partners, de politieke partijen, die de bevolking in het parlement en in de regering vertegenwoordigen, en de administraties zijn daarbij partners. Maar dit vergt dat men de belangen van de eigen achterban en de waan van de dag voldoende kan nuanceren om het algemeen belang na te streven. De onderhandelaars van het "Ontwerp van overeenkomst van sociale solidariteit" zijn hiervoor een bron van inspiratie.

Daarom sluit ik af met de woorden van een van de belangrijkste onderhandelaars en de eerste administrateur-generaal van de RSZ, Paul Goldschmidt-Clermont: "L'accord clandestin eut le mérite d'offrir pour l'immédiat une proposition claire et concrète, présentée solidairement par les milieux sociaux jadis clichés dans des positions adverses, tentant ici un effort sincère de collaboration prévu pour un lendemain encore attendu avec angoisse, et dans cet effort, puisant son inspiration dans les racines les plus profondes du sol belge" (1958, p. 860).

BIBLIOGRAFIE

- Deleeck, Herman, Maatschappelijke zekerheid en inkomensherverdeling, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1967.
- Deleeck, Herman, Huybrechts, Johan en Cantillon, Bea, *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Antwerpen, 1983.
- Flohimont, Valerie, *Gelijkheid in de pensioenregelingen van ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, Brugge, die Keure, 2013.
- Fuss, Henri, *Rapport du Commissaire Royal pour le problème du chômage : l'organisation de l'assurance obligatoire contre le chômage*, Brussel, 1938.
- Fuss, Henri, Gagner la guerre, gagner la paix par la justice sociale, *Alerte*, 1944.
- Fuss, Henri, La genèse clandestine de la sécurité sociale en Belgique, *Arbeidsblad*, 1958.
- Goldschmidt-Clermont, Paul, *La Sécurité Sociale et l'Emploi – Introduction à une étude de la sécurité sociale*, Brussel, Maison ferd. Larcier, s.a., 1956.
- Janvier, Ria en Janssens, Johan, *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Die Keure, 2014.
- Mathieu, Robert, De Koninklijke Commissie en het voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1987.
- Meuleman, Bart, Reeskens, Tim en van Oorschot, Wim, De legitimiteit van de welvaartsstaat onder de loep, *Samenleving en Politiek*, Vol. 18; iss. 8; pp. 78-85, 2011.
- n.g., Honderd Jaar Sociaal Recht in België: 1886/1887 – 1986/1987. Handelingen van de herdenkingsdag van 12 november 1986, *Arbeidsblad – Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, bijzonder nummer.
- Peeters, Natasja, Sociale zekerheid in bureaucratie. De pensioenwet voor centrale overheidsambtenaren van 1844 en de liberale maatregelen van 1848, *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 75, fasc. 2, 1997.
- Rahlenbeck, Gustave, Les assurances ouvrières en Allemagne et l'éventualité d'une législation similaire en Belgique, *Revue de Belgique*, Brussel, J. Lebègue et cie, 1895.
- Schmidt, Hildegard, Pensioenen: algemene principes, *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, 04, 2012.

Schoenfeld, Henri, *Les principes rationnels de l'assurance ouvrière : conséquences prochaines et éloignées du système des assurances en Allemagne*, Brussel, Polleunis et Ceuterick, 1893.

Van Acker, Achille, Redevoering van 25 mei 1945 ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van het Ministerie van Arbeid, *Arbeidsblad*, 1945.

Van Acker, Achille, Toespraak gehouden als Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 22 januari 1970, naar aanleiding van de 25e verjaardag van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, maart, pp. 364-366, 1970.

Vanthemsche, Guy, *La sécurité sociale. Les origines du système belge – Le présent face à son passé*, Brussel, De Boeck-Wesmael, 1994.

Vandevelde, Emile, La difficulté de l'assurance ouvrière en Belgique, *La Société nouvelle*, 28 februari 1889.

Zamora Vargas, Daniel, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Université de Bruxelles, 2017.

INHOUDSTAFEL

DE (R)EVOLUTIE VAN SOCIALE ZEKERHEID: VAN 1944 TOT NU

1. EEN TRAGE RIJPING	395
2. VAN EEN VRIJWILLIGE NAAR EEN VERPLICHTE SOCIALE ZEKERHEID	399
3. VAN “ONTWERP VAN OVEREENKOMST VAN SOCIALE SOLIDARITEIT” NAAR BESLUITWET	404
4. WANNEER BISMARCK EN BEVERIDGE ELKAAR ONTMOETEN ...	410
5. DE CRISISJAREN	411
6. NAAR EEN SOCIALE ZEKERHEID VOOR DE 21STE EEUW	415
6.1. ARMOEDEPREVENTIE EN/OF INKOMENSHANDHAVING	415
6.2. DE DUBBELE UITDAGING VAN DE VERGRIJZING	416
6.3. HARMONISERING VAN DE STELSLS	416
6.4. VERMINDERD BELANG VAN DE FINANCIERING UIT BIJDRAGEN	417
6.5. PARITAIR OF TRIPARTIET BEHEER?	418
6.6. SOCIAAL FEDERALISME	418
7. BESLUIT	419
BIBLIOGRAFIE	420