Mutualiteiten en ziekteverzekering in België (1886-1914)(°)

GRIET VAN MEULDER
Licentiaat in de geschiedenis
Vrije Universiteit Brussel

De uitgaven voor gezondheidszorgen staan vandaag de dag in het centrum van de politieke belangstelling. In België en in heel Europa staan de sociale zekerheidssystemen ter discussie als gevolg van besparingen. Om deze huidige evolutie in een breder tijdsperspectief te kaderen, is een historische benadering van de beginperiode van de ziekteverzekering dan ook van primordiaal belang. In dit onderzoek willen we de wortels van de ziekteverzekering in België onder de loep nemen. Welke sociale politiek voerde de overheid tussen 1886 en 1914? Hoe ontwikkelde de mutualiteiten zich tijdens deze 'scharnierperiode'? Welke visies en strategieën lagen aan de basis van de interventies van de verschillende actoren? Door de debatten en discussies van de toenmalige elite te analyseren, willen we ondermeer de verschillende standpunten, de tegenstellingen en belangencoalities binnen de sociale politiek blootleggen.

Vooreerst schetsen we, bij wijze van inleidend hoofdstuk, de overheidspolitiek vóór 1886. Speciale aandacht gaat naar de betekenis en impact van de eerste wet betreffende de mutualiteiten van 1851.

Door het arbeidersverzet van 1886 werd de politieke en economische elite gedwongen zich te buigen over de zogenaamde 'sociale kwestie'. De strategie van de in datzelfde jaar opgerichte Arbeidscommissie omtrent ziekteverzekering en mutualiteiten zal toegelicht worden.

Terwijl in Duitsland reeds in 1883 een verplicht ziekteverzekeringssysteem ontwikkeld werd, gebeurde dit in België pas na de tweede wereldoorlog. Welke politieke krachten stimuleerden dergelijke evolutie en welke remden ze juist af? Waarom kwam in België op het einde van de 19de eeuw geen systeem tot stand waarbij de ziekteverzekering verplicht gemaakt werd voor loontrek-

(°) Met dank aan Guy Vanthemsche voor de nuttige commentaren en kritische bemerkingen tijdens de totstandkoming van dit artikel.

kenden? De achtergronden en invloeden van de verschillende standpunten zowel binnen als buiten de katholieke partij, zullen onderzocht worden.

Op het einde van de 19de eeuw kwamen twee nieuwe mutualistische wetten tot stand nl. in 1894 en 1898. Welke nieuwe richting gaven deze wetten aan de ontwikkeling van het mutualisme? Welke betekenis dient toegekend te worden aan de toenemende subsidiëring? Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de evolutie en werking van het mutualisme in de praktijk. Ziekenkassen kwamen in toenemende mate binnen een katholieke, socialistische of neutrale federatie terecht. Hoe verliep deze ontwikkeling? Welke klemtonen werden er gelegd? In dit onderdeel zal bijzondere aandacht gaan naar de politieke keuzen van de socialisten aangaande ziekteverzekering. Deze stroming vormde immers een alternatief voor de machtige katholieke beweging.

De interne werking van de mutualiteiten kende een aantal specifieke regels die verbonden waren met de mogelijkheden geboden door het toenmalig sociaal beleid. Daarom vonden we het noodzakelijk de selectiviteit en uitsluitingsmechanismen van de mutualistische werking te onderzoeken. Dit brengt ons bij het self-help-principe. Wat betekende dit principe? Door wie werd het toegepast? Waarom werd het gepropageerd?

Op de vooravond van de eerste wereldoorlog ontstonden nieuwe wetgevende initiatieven omtrent een verplicht verzekeringssysteem. In een laatste onderdeel van ons essay zal dieper ingegaan worden op de inhoud en de achterliggende belangen van deze projecten.

Het onderzoek richt zich vooral naar de betekenis van de overheidspolitiek en niet naar functies van de mutualiteiten. Een grondige analyse van de officieuze en officiële functies van de mutualiteiten lijkt ons een boeiend onderwerp maar vormt stof voor een apart onderzoek. De theorievorming aangaande de sociale zekerheid kende de laatste decennia een belangrijke ontwikkeling, maar komt in het beperkte kader van dit artikel niet aan bod. Ook de comparatieve dimensie van het onderwerp wordt slechts sporadisch benaderd. Net zoals de sociale zekerheidsstelsels voor mijnwerkers en spoorwegarbeiders buiten het opzet van dit artikel vallen. We zijn ons bewust van deze lacunes maar hebben met deze bijdrage niet de ambitie alle aspecten van de sociale zekerheid tussen 1886 en 1914 te analyseren. Nog heel wat domeinen liggen open voor toekomstig onderzoek.

1. HET MUTUALISME IN BELGIË VÓÓR 1886

De uitvaardiging van allerhande maatregelen ten voordele van de ondernemers en de afschaffing van de ambachtsgilden na de Franse revolutie maakten geen einde aan het bestaan van arbeidersorganisaties. De mutualiteiten, ook kassen van onderlinge bijstand genaamd, waren wettelijk wel verboden, maar hun bestaan werd door de autoriteiten omwille van hun sociale functie

door de vingers gezien.[1] (Lis en Vanthemsche, 1995-1996, 42) Met de eerste mutualistische wet van 1851 poogden de politieke autoriteiten een antwoord te bieden op de crisis van de jaren '40 en het arbeidersverzet van 1848. Deze wet weerspiegelde de dubbele strategie van de gezagsdragers: enerzijds diende de verzets- of stakingsfunctie van sommige kassen onderdrukt te worden, anderzijds diende voorzienigheid, zelfhulp en spaarzaamheid aangemoedigd te worden. De ideeën van voor die tijd progressieve burgerlijke ideologen zoals Visschers, Ducpétiaux, Dauby e.d. lieten een zekere autonomie voor arbeidersorganisaties toe, maar alleen als controle en klassensamenwerking gegarandeerd was. Deze ideeën hebben een invloed gehad op de politiek van Rogier en de totstandkoming van de wet van 1851. Uit de wetsvoorbereiding blijkt dat de elites wel beseften dat het individueel sparen geen oplossing bood voor de sociale ellende.

> "Ce que l'ouvrier peut épargner sur ses salaires, afin de former une réserve pour ses besoins futurs, est en général peu de chose; mais vingt ouvriers, en s'associant, pourront aisément pouvoir aux besoins d'un seul pendant sa maladie",

stelde baron 't Kint de Naeyer. Volgens deze visie diende zelfhulp uitgebreid te worden door opvangmogelijkheden binnen de eigen al dan niet professionele collectiviteit.[2] (Witte en Parmentier, 1986, p.78; Peemans-Poullet, 1980, 437; De Belder, 1989, 15-31; Ghijsens, 1986, 421-459.)

Met de wet van 1851 besliste de overheid mutualiteiten wettelijk te erkennen indien aan een aantal voorwaarden werd voldaan. De vrees dat de mutualiteiten verborgen weerstandskassen zouden vormen, was nog alom aanwezig. Zo mocht de burgemeester of zijn afgevaardigde aanwezig zijn op alle vergaderingen van de onderlinge bijstandskas. De erkenning en de rechtspersoonlijkheid kon naar willekeur door de overheden toegekend, maar ook ingetrokken worden. De rekeningen dienden jaarlijks overgemaakt te worden aan de plaatselijke overheden en ook de ledenlijst moest ter controle voorgelegd worden. Bovendien kon in geval van ontbinding al het kasgeld onteigend en

---

1. Maatregelen ten voordele van de ondernemers waren o.a. de wet Le Chapelier, het werkboekje, de kwestie van de bewijsvoering in geval van loonconflicten (art. 1781 van het Burgerlijk Wetboek).

2. Wet 3 april 1851, *Parlementaire documenten, Kamer,* rapport van 't Kint de Naeyer 21 januari 1851, p. 560.
't Kint de Roodenbeke de Naeyer (H.) (1817-1900) behoorde tot de katholieke partij. Hij was volksvertegenwoordiger van het arrondissement Gent (1847-1857), senator voor het arrondissement Eeklo (1862-1900) en in 1890 werd hij minister van Staat. Tussen 1874 en 1900 was hij voorzitter van de Permanente overheidscommissie ter bevordering van het mutualisme. (Uit: Van Molle én *Le Mutuelliste* (15 november 1900))

door de autoriteiten toegekend worden aan een andere mutualiteit in de gemeente of aan de openbare onderstand. De wet verbood het organiseren van werkloosheidsuitkeringen door de bijstandskassen. De *Commission permanente des sociétés de secours mutuels (Bestendige commissie der maatschappijen van onderlingen bijstand*), een overheidscommissie opgericht in 1851 met als doel het verzamelen van gegevens over en het bevorderen van onderlinge bijstandskassen, stelde dat deze maatregel preventief ingesteld werd om te voorkomen dat werkloosheidsuitkeringen in de praktijk stakingsuitkeringen zouden worden. Al deze maatregelen vormden voor de overheden een stok achter de deur, maar voor de mutualiteiten waren ze zo zwaar dat de schamele voordelen (vrijstelling van zegelplicht en registratieplichten, de mogelijkheid om roerende schenkingen te ontvangen en het recht om juridische stappen te ondernemen) niet opwogen tegen de nadelen. (Quaghebeur, 1986, 46-47; Flagothier en Musin, 1989, 79; Rezsohazy, 1957, 70; Darquenne, 1990, 37; Scholl, 1963, 204; Gerard, 1991, 68-89; Pittomvils, 1995, 433-479; Dreyfus en Gibaud, 1995).

Bovengenoemde voorwaarden maakten dat weinig kassen in de praktijk de wettelijke erkenning aanvroegen. De bronnen laten ons enkel toe om een algemeen beeld te schetsen van het aantal erkende mutualiteiten. In 1853 waren er 13 officieel erkende mutualiteiten, in 1870, 97. Zelfs indien de kassen geen verborgen weerstandsfunctie hadden, gingen ze in de meeste gevallen niet over tot een aanvraag tot erkenning, de voordelen waren immers te klein. De *Bestendige commissie der maatschappijen van onderlingen bijstand* stelde daaromtrent in 1855 reeds vast: *"la loi n'accorde pas aux sociétés des avantages suffisants pour qu'elles-mêmes viennent réclamer le patronage de l'autorité."* Ook in het rapport van 1862 werd gesteld: *"Malheureusement, dans le principe, la loi n'a pas été généralement comprise; au lieu d'être accueilli comme un bienfait, elle a souvent éveillé des appréhensions ou des méfiances."* Het aantal effectief bestaande mutualiteiten werd door de overheid in 1850 geschat op 157 met 21.468 leden. Volgens schattingen van de socialistische mutualistische leider Jauniaux telde België in 1886 ongeveer 65.000 mutualisten. Op dat moment waren er 220 erkende maatschappijen, met 32.042 leden.[3]

In de loop van de jaren 1860 erkende de overheid vooral liberaal gezinde mutualiteiten, filantropische initiatieven of werkmanskringen waar patronage centraal stond. Ook ambachtelijke en beter betaalde groeperingen werden in

---

3. *Commission permanente des sociétés de secours mutuels, coup d'oeil sur le nombre et la situation des sociétés de secours mutuels en Belgique, au 31 décembre 1860.* p. 9.
Commission permanente (...), rapport de l'année 1861, p. 3.
JAUNIAUX (A.). *De hervorming en verovering van de mutualiteit.* Brussel, De Wilde Roos, 1912, pp. 59-60.

het begin van de jaren 1860 erkend. De aanvragen tot erkenning van burgerlijk gerichte kassen of mutualiteiten van vrije beroepen, werden door de overheid warm onthaald. Voorbeelden hiervan zijn de *Compagnie Belge des Employés réunis* uit Brussel, samengesteld uit bedienden uit de handel, industrie, bankwereld en notariaat of mutualiteiten voor handelsreizigers zoals de *Société de la mutualité commerciale* in Brussel, de gedecoreerden van de Leopoldsorde, net zoals de artsenmutualiteiten (bijvoorbeeld de *Association médicale de prévoyance*). Ook kassen van ex-onderofficieren van het Belgisch leger uit Antwerpen, Luik, Tienen, e.d. werden erkend.

> "Les professions libérales et beaucoup de positions d'emplois, dans la classe moyenne, ont aussi dans l'isolement individuel leurs causes de décadence et leurs chances de ruine."

stelde de *Bestendige commissie der maatschappijen van onderlingen bijstand* die de aanvraag tot erkenning van dit soort mutualiteiten prees.[4] (Van Roy, 57) Daaruit kunnen we natuurlijk niet afleiden dat arbeidersmutualiteiten per definitie werden uitgesloten. Waarschijnlijk waren deze geen of in mindere mate vragende partij wegens de te beperkte voordelen.

Enerzijds was de overheid enthousiast over de erkenning van de mutualiteiten van vrije beroepen of eerder burgerlijk gerichte kassen, maar anderzijds weerklonk de klacht dat te weinig mutualiteiten zich lieten erkennen. Omdat de wet van 1851 volgens de gezagsdragers dus te weinig effect bleek te hebben werd overgegaan tot andere maatregelen, die op hun beurt lapmiddelen bleken te zijn. In 1862 werd via KB de organisatie van driejaarlijkse wedstrijden voor erkende en niet-erkende mutualiteiten ingevoerd. Deze wedstrijden beloonden mutualiteiten die, volgens de overheidscommissie, uitblonken in hun goede organisatie en beheer en een gestadige groei kenden. Alhoewel de uitgereikte prijzen relatief klein waren (ze varieerden tussen 50 en 250 Fr.), hadden deze wedstrijden een sociaal-politieke betekenis. De overheid wenste een voorbeeldfunctie toe te kennen aan mutualiteiten die aan de door de

---

4. Stadsarchief Gent 035/1 onderlinge bijstandskassen, erkenning. *Commission permanente, rapport 1862*, pp. 26-31; *Commission permanente, rapport 1861*, pp. 5-6; *Rapport sur la révision de la législation des sociétés de secours mutuels adressé à M. le ministre de l'agriculture, de l'Industrie et des Travaux Publics. Commission permanente des sociétés de secours mutuels. Loi du 23 juin 1894*. p. 9.
In 1962 waren er slechts 40 mutualiteiten erkend. Uit een onderzoek naar de erkende mutualiteiten in Gent, Brussel en Luik, blijkt dat deze vooral van artisanale en kleinburgerlijke aard waren. (zie: VAN MEULDER (G.). *Bijdrage tot de sociale politiek: mutualiteiten en ziekteverzekering in België. (1886-1914)*. Brussel, VUB, onuitgegeven eindverhandeling, 1996, pp. 36-48.)

overheid opgelegde normen en eisen voldeden. Vanaf 1868 konden beheerders een speciale decoratie bekomen. Zo werd bijvoorbeeld in Gent een zekere Moermans met een erepenning beloond omdat, volgens het verslag: *"zijn gedrag niet te wensen over laat."* De mutualiteiten die bekroond werden waren "elitemutualiteiten" en vallen te situeren binnen de middenklasse, patronale kringen en eerder burgerlijk gerichte groepen. Zo werd de Gentse *Mutualité du Commerce et de l'Industrie* in de jaren 1870/1880 verschillende malen bekroond met de eerste prijs. In haar statuten omschreef deze kas haar doelstellingen als volgt:

> "d'appliquer les bienfaits de la mutualité, en cas de maladies ou d'infirmités aux industriels, négociants et tous employés de commerce et d'administrations civiles, admis à faire partie de l'association."

Volgens de plaatselijke krant *Le Commerce et l'Industrie* ging het hier om een mutualiteit *"dont fait partie l'élite des employés de Gand"*. Deze mutualiteiten hielpen waarschijnlijk mee bij het verspreiden van burgerlijke ideeën en kunnen een invloed gehad hebben op middenlagen en beter betaalde arbeidersgroepen. De voorbeeldfunctie werd door de *Commission permanente* ook benadrukt:

> "La meilleure leçon de prévoyance, le meilleur encouragement à la mutualité, sera toujours donné par les Sociétés elles-mêmes. En les voyant agir, les travailleurs comprendront, de plus en plus, qu'il y a là un levier qui peut s'appliquer aux combinaisons les plus diverses et les plus inattendues."[5] (Van Roy, 56-66)

De erkende mutualiteiten waren door de overheid gecontroleerde organisaties die tevens een modelfunctie kregen. Dat deze erkende kassen na verloop van tijd het volledig vertrouwen van de overheid hadden gekregen, blijkt uit het feit dat de leden van de raad van beheer van deze kassen in 1883 gemeentelijk en provinciaal stemrecht kregen. De wet van 12 augustus 1883 kende beheerders van erkende mutualiteiten automatisch het capacitair stemrecht toe. De overheid was bereid aan een "elitelaag" gunsten toe te kennen om op die manier hun integratie in de burgerlijke samenleving te bevorderen.[6]

---

5. Stadsarchief Gent, 035/1, doos 4; *Commission permanente, rapport 1862*, p. 4 en pp. 32-41.

6. *Rapport sur la révision de la législation des sociétés de secours mutuels adressé à M. le ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics. La commission permanente des sociétés de secours mutuels*. p. 4

2. HET ARBEIDERSVERZET VAN 1886 EN DE SOCIALE POLITIEK

Door het arbeidersverzet van 1886 werd de politieke elite aangezet tot reflexie over de te volgen sociale politiek. De sociale spanningen dwongen de regering Beernaert tot diepgaand onderzoek over de arbeiderssituatie en het nemen van andere dan puur repressieve maatregelen om de klassenstrijd te luwen. Op 15 april 1886 werd de Arbeidscommissie ingesteld. Eén van de verslagen van deze Arbeidscommissie werd opgesteld door J.F. Dauby en was speciaal gewijd aan de ontwikkeling van het mutualisme.[7] (Neuville, 1976, 313; Puissant, 1978, 878-929; Gubin, 1988, 93-113)

In de eerste helft van de 19de eeuw was, het onderdrukken van elke vorm van klassenstrijd die via sommige kassen van onderlinge bijstand tot uitdrukking werd gebracht, een belangrijk aspect van de overheidspolitiek. Hoe evolueerde de functie van de mutualiteiten in de tweede helft en op het einde van de 19de eeuw en hoe reageerden de autoriteiten? Alhoewel het hier niet de bedoeling is de functie van de mutualiteiten te onderzoeken, willen we toch enkele bevindingen uit de bestaande literatuur weergeven. Zeker tot de opheffing van het coalitieverbod in 1866 bleven nog mutualiteiten bestaan met een verborgen weerstandsfunctie. De maatschappijen van spinners en wevers die in 1857 in Gent opgericht werden of de kas van de hoedemakersgezellen in Brussel, hadden deze functie (Gerard 1991, 71). De Gentse Broederlijke weversmaatschappij keurde op zes september 1868 nieuwe reglementen goed waarin ziekenuitkering én stakingsvergoeding vermeld werden. Tot wanneer bijstandskassen stakingen bleven organiseren kan niet eenduidig beantwoord worden. Enerzijds is duidelijk dat vakbonden die functie begonnen over te nemen. Alhoewel meer en meer mutualiteiten zich gingen beperken tot de voorzorgsfunctie, bleven anderzijds nog mengvormen bestaan. Sommige vakbonden vormden mutualiteiten in hun eigen schoot. Zo gaf de Antwerps Bond Moyson wel steun aan stakende arbeiders bij de algemene werkstaking in 1913 maar anderzijds groeiden er spanningen omdat de vakbonden ook mutualistische diensten oprichtten. De sterke metaalbewerkersvakbond bijvoorbeeld had vanaf 1903 een eigen ziekenkas. Pas in 1914 besliste het bureau van de BWP geen syndicale mutualistische kassen meer te organiseren. Maar toch bleven deze na de eerste wereldoorlog nog verder bestaan, hetgeen leidde tot conflicten tussen de socialistische vakbond en de socialistische mutualiteit. Op lange termijn vond er wel een ontwikkeling plaats naar gescheiden organisaties vermits vanaf 1898 enkel erkende

---

7. J.F. DAUBY werd in 1880 lid van de *Commission permanente des sociétés de secours mutuels* en in 1886 van de arbeidscommissie.

mutualiteiten subsidies kregen zodat deze ook meer mutualistische steun konden verlenen dan niet erkende syndicale kassen.[8] (Van Roy, 62; Sertijn en Verheyen, 1985, 31)

De evolutie van de functies van mutualiteiten rond de eeuwwisseling biedt zeker nog stof voor verder onderzoek. Onze studie richt zich vooral op de politieke beslissingen en strategieën. In de overheidsverslagen na 1886 werden de mutualiteiten zelden als gevaarlijk omschreven. Het overheidsoptreden richtte zich daarentegen expliciet op de promotie van mutualiteiten als instrumenten van klassensamenwerking. Dit kwam duidelijk tot uiting in de rapporten van de Arbeidscommissie.

> "(...) ces bienfaisantes institutions multiplient les rapprochements, les points de contacts entre les diverses classes sociales, et leur inspirent de mutuels sentiments de sympathie et de confiance."

De klassencollaboratie kon volgens de Arbeidscommissie het best gerealiseerd worden door de arbeiders te verzekeren:

> "Rassuré sur l'avenir et sur les accidents de la vie, il supporte plus patiemment sa position inférieure (...)".

Ook het tweede rapport van Dauby was duidelijk:

> "Les tentatives opérées pour faire naître entre les diverses classes de citoyens des sentiments d'hostilité, prouvent combien il est important de favoriser tout ce qui les rapproche et les unit." [9]

Zoals gezegd, besefte de elite zelf ook wel dat het loon van vele arbeiders te klein was om voldoende geld opzij te leggen voor slechtere tijden. Daarom werd de aanwezigheid van ereleden gepromoot. Deze ereleden zouden de samenwerking tussen arbeiders en burgerij ten zeerste kunnen bevorderen. Of zoals Morisseaux stelde:

> "(...) établir ainsi entre ces classes un lien naturel et fort qui assurera le maintien de l'ordre dans notre pays bien plus efficacement que toutes les mesures répressives." [10]

---

8. POB, séance du bureau du 24-6-1914. (Instituut Emile Vandervelde Brussel).

9. DAUBY (M.J.). *Rapport sur la question des sociétés de secours mutuels.* Commission du travail, troisième section, pp. 95-108; DAUBY (M.J.). *Deuxième rapport sur la question des sociétés de secours mutuels.* Commission du travail, troisième section, IV, p. 417.

10. *Commission du travail instituée par arrêté royal du 15 avril 1886,* comptes rendus des séances plénières. Mémoires, rapports, lettres, etc. envisageant la question ouvrière dans

Welke kassen beantwoordden volgens de commissie aan deze vooropgestelde doelstelling?

De Arbeidscommissie wou mutualiteiten stimuleren én tegelijkertijd de integratie van de arbeiders in het bestuur garanderen. Vele kassen die opgericht werden voor arbeiders, zonder de deelname van deze laatsten, hadden niet het gewenste effect. Zo bleek zelfs uit de enquêtes van de Arbeidscommissie dat de patronale fabriekskassen op zeer veel verzet stuitten bij de arbeiders. Er werd aangetoond dat belangrijke kasgelden niet gebruikt werden voor de ziekteverzekering in die industrieën waar de patroon de hulpkas alléén controleerde.[11] De doelstelling, nl. het stimuleren van samenwerking tussen de klassen, leek in dat kader dan ook moeilijk te realiseren. Daarom stelde de Arbeidscommissie voor de arbeiders te betrekken bij de administratie van de kas. *"Rien ne peut remplacer l'efficacité du contrôle des intéressés."* stelde het verslag vast. De interiorisering van het mutualisme diende te worden bewerkstelligd door de arbeiders naast de burgerij een plaats te geven in het bestuur, weliswaar onder controle van deze laatste. Want vermits deze kassen het werk waren van de aangeslotenen zelf, voelden ze er zich ook volledig mee verbonden. Gevoelens zoals waardigheid, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid werden zo op een "natuurlijke" manier eigen gemaakt.[12]

Arbeidersparticipatie en ereleden waren twee ingrediënten van één recept. Dat brengt de discussie bij de kwestie van de liefdadigheid. In de Arbeidscommissie gingen stemmen op die stelden dat het echte karakter van de mutualiteit ontwikkeld diende te worden. Met andere woorden, het eigenbelang diende gestimuleerd te worden, niet de liefdadigheid. Deze argumentatie had duidelijk betrekking op de ontwikkeling van de verzekeringsgedachte. De meerderheid vond echter toch dat het liefdadige karakter niet verloren mocht gaan. Ook hier merken we dat een passende samenwerking tot stand kwam tussen de liberale zelfhulp gedachte en de katholieke caritas. De commissieleden gaven grif toe dat de onmiddellijke noden het grootste deel van het loon opslorpten. Ereleden vormden in hun ogen dan ook een welkome financiële verlichting én bovendien kon een paternalistische relatie met de arbeiders onderhouden worden.[13]

---

son ensemble. vol. IV, p. 124; MORISSEAU (CH.) was samen met de HAULLEVILLE (P.) benoemd als secretaris van de Arbeidscommissie. Hij was afdelingschef op het ministerie van landbouw, industrie en openbare werken. De bijdragen van de ereleden (van de erkende kassen) bedroeg in 1886, 8,5% en in 1895, 10% van het totaal der ledeninkomsten.

11. *Ibidem*, bijlagen.

12. DAUBY (M.J.). *Rapport sur la question des sociétés de secours mutuels*. Commission du travail, troisième section, p. 97.

13. *Ibidem*, p. 125 en bijlagen. Het fenomeen van de ereleden bestond reeds voor 1886 maar de arbeidscommissie poogde hun functie te herwaarderen.

Tenslotte lijkt het ons belangrijk de voorstellen van de commissie onder de loep te nemen. Wat was de belangrijkste kritiek van de arbeidscommissie op de toestand van de mutualiteiten en het beleid van de overheid in 1886? Drie centrale voorstellen werden naar voor geschoven als antwoorden op drie vooropgestelde kritieken. Ten eerste werd de nadruk gelegd op de aanwezigheid van arbeiders in propaganda- organen en commissies die het mutualisme dienden te stimuleren. Ook in de mutualiteiten zelf moesten arbeiders bij het beheer betrokken worden. Dit alles wees op een nieuwe visie, een wil tot samenwerking, die binnen het paternalisme te kaderen valt. Deze visie legde de nadruk op betere controle door integratie van "elite-arbeiders" in zogenaamde samenwerkingsorganen.[14]

Ten tweede bleef de nadruk liggen op het privé-initiatief. Wel werd gesproken over voordelen die de gemeente kon invoeren ten voordele van plichtsgetrouwe mutualisten zoals reducties bij begrafeniskosten. Deze verdekte vorm van beperkte subsidie werd opgenomen in het voorstellenpakket. Dit was volgens de elite geoorloofd omdat de mutualiteiten de openbare onderstand uitgaven deden besparen.[15]

Ten derde moest de overheid de wet van 1851 wijzigen. De commissie zag in dat deze wet een obstakel vormde en sommige mutualiteiten er juist van weerhield om de erkenning aan te vragen. Vooral de mogelijke aanwezigheid van de burgemeester en de onteigening van het bezit na ontbinding vormden de belangrijkste remmingen. Want, zo werd geargumenteerd, de spaarzame modelarbeider zou zich door deze wet gefrustreerd voelen. Dauby stelde voor de wet te veranderen en in geval van ontbinding, na betaling van de schulden, de gelden te verdelen onder de mutualisten, rekening houdend met de duur van het lidmaatschap en de verkregen hulp. De giften zouden verdeeld worden volgens de wensen van de ereleden/schenkers.[16]

---

14. DAUBY (M.J.). *Rapport sur la question des sociétés de secours mutuels.* Commission du travail, troisième section, p. 101; *Commission du travail instituée par arrêté royal du 15 avril 1886,* comptes rendus des séances plénières. Mémoires, rapports, lettres, etc. envisageant la question ouvrière dans son ensemble. vol. IV, séance 12 febr.1887, p. 127.

15. *Commission du travail instituée par arrêté royal du 15 avril 1886,* comptes rendus des séances plénières. Mémoires, rapports, lettres, etc. envisageant la question ouvrière dans son ensemble. vol. IV, 4 juin 1887, pp. 242-245 en 12 févr. 1887, p. 129; DAUBY (M.J.). *Deuxième rapport sur la question des sociétés de secours mutuels.* Commission du travail, troisième section, IV, p. 418-419.

16. *Commission du travail instituée par arrêté royal du 15 avril 1886,* comptes rendus des séances plénières. Mémoires, rapports, lettres, etc. envisageant la question ouvrière dans son ensemble. vol. IV, 12 févr. 1887, pp. 123-125; DAUBY (M.J.). *Rapport sur la question des sociétés de secours mutuels.* Commission du travail, troisième section, p. 106.

3. DE VISIES EN DEBATTEN OVER DE VERPLICHTE VERZEKERING

Tot 1944 bleef in België een systeem van kracht dat gebaseerd was op de zgn. gesubsidieerde vrijheid zonder verplichting. In het autoritaire Duitsland daarentegen werd reeds in de jaren 1880 een verzekeringssysteem ontwikkeld dat voor een deel van de arbeidersklasse verplichtend werd gemaakt. Waarom ontstond er in België geen verplicht systeem? Hoe dacht men over verplichting en staatsinterventie? Zoals uit ons onderstaande analyse zal blijken, bleef, ondanks het laattijdig invoeren van de verplichte ziekteverzekering, de politieke discussie omtrent deze verplichting tussen 1886 en 1914 wel steeds levendig.

3.1. De katholieke congressen van Luik

Tijdens de 19de eeuw heerste er verdeeldheid in het katholieke kamp. Dit uitte zich ook in het vlak van de zogenaamde "sociale kwestie". Niettegenstaande het feit dat zowel de liberale katholieken als de ultramontanen de katholieke hegemonie wilden realiseren, hadden ze verschillende strategieën. De liberalen binnen het katholicisme accepteerden de liberale staat, terwijl de ultramontanen zich daartegen verzetten en een katholieke samenleving naar middeleeuws model wilden installeren. Deze verdeeldheid evolueerde naar een verschil in werkingsterrein. De parlementaire politiek werd vooral gevoerd door liberale katholieken terwijl de ultramontanen een corporatistische, katholieke staat wilden installeren door op maatschappelijk vlak te ageren. (Luyten, 1991-1992, 1-2)

Toen het ultramontanisme begin jaren '80 op politiek vlak zijn mogelijkheden zag uitdoven, werd toenadering gezocht tot de corporatieve beweging. De Nationale Unie voor het Herstel van de Grieven, die de actie tegen de vrijmetselaarsloges als belangrijk strijdpunt had beschouwd, besloot in 1885 ook de "arbeiderskwestie" nader te bestuderen. Dit leidde tot de congressen van Luik. Daar werden drie katholieke congressen gehouden: van 26 tot 29 september 1886, van 4 tot 7 september 1887 en van 7 tot 10 september 1890. Op elk van deze congressen waren ongeveer 2000 elitaire genodigden uit binnen- en buitenland; notabelen, industriëlen, katholieke intellectuelen en de religieuze hoogwaardigheidsbekleders discussieerden er over de "sociale kwestie". (Gérin, 1991, 63) Deze congressen waren beïnvloed door de internationale corporatistische beweging en meer bepaald de Zwitserse Unie van Freiburg die tussen 1885 en 1891 zelf congressen organiseerde over het corporatisme en vooral Franse, Oostenrijkse en Duitse corporatisten verenigde. (Van Isacker, 1955, 285-289)

Op het **Luikse congres van 1886** werd de klemtoon gelegd op de ondersteunende rol van industriëlen bij de uitbouw van kassen van onderlinge bijstand die een uitkering verleenden in geval van ziekte, ouderdom of begrafenissen. Er werd nadrukkelijk verwezen naar de ontwikkeling van de mutualiteiten in klassensamenwerkende zin. Volgens baron en katholiek politicus, Verhaegen verenigden de mutualiteiten verschillende goede kwaliteiten voor de arbeider: spaarzin en opofferingsgeest die konden samen gaan met patronage. Hij noemde de mutualiteiten ook: " *les admirables créations de la charité*".[17]

Maar naast de nog steeds aanwezige paternalistische elementen had het corporatisme de meerderheid op het congres. Er werd duidelijk gesteld dat liefdadigheid alleen niet volstond. Deze corporatistische visie was trouwens niet in strijd met het paternalisme, maar wel aanvullend. Volgens de katholieke visie konden er nog paternalistische elementen binnen de corporatistische organisatie van de arbeid aanwezig blijven. Het ging om een overgang qua prioriteiten en niet om een breuk. Zo werd op de namiddagzitting van 27 september 1886 een zeer lang rapport voorgelegd door de Duitse katholieken over de nieuwe Duitse wetgeving omtrent de verplichte verzekering voor arbeiders tegen ziekten en ongevallen. Het rapport belichtte de Duitse wetgeving positief en gebruikte daarbij drie argumenten: Duitsland zocht een manier om het socialisme te bestrijden, door het verzekeringsstelsel gingen de armen de staat niet enkel zien als een instituut ter bescherming van de rijken maar ook ten voordele van de armen zelf en de verplichte verzekering had een reikwijdte die de facultatieve verzekering nooit kon halen. De aanwezige Duitsers verdedigden vooral christelijke en corporatistische principes die de Duitse wetgeving zouden kenmerken. De Duitser Lingens benadrukte de gelijkenissen tussen België en Duitsland op vlak van de problemen met het socialisme en het feit dat de industriëlen zeer tevreden waren met de Duitse wet. Het corporatisme werd naar voor geschoven als een oplossing en alternatief voor het revolutionair socialisme. De Belgische ultramontanen hebben zich in het opstellen van hun voorstellen sterk gebaseerd op de Duitse ideeën.[18]

In tegenstelling tot een patronage, functioneerde een corporatistische organisatie per beroep; aldus zou de ongelijkheid qua risico en kansen verminderen. Er werd geijverd voor inschakeling van de mutualiteit als basis van de corporatistische organisatie. De mutualiteit werd voorgesteld als zijnde:

> " la maison de famille, le centre de l'union des patrons et des ouvriers. Nous retrouvons là les vestiges de nos anciennes guildes et de leur organisation."

---

17. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 26-29 sept. 1886*. Liège, Demarteau, 1886, p. 150 en pp. 197-199.

18. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 26-29 sept. 1886*. Liège, Demarteau, 1886, zitting 27 sept. 1886, pp. 203-205 en pp. 215-221.

De tegenstanders van de corporatistische visie benadrukten vooral de mogelijkheid en de noodzaak om door middel van vrije organismen de arbeiders uit de mutualiteiten van de socialisten of andere niet-christelijke organisaties te houden. Zo stelde de congresganger Limbourg:

> "Nous devons faire en sorte que l'ouvrier chrétien trouve auprès de nous tout ce dont il a besoin, qu'il ne soit plus obligé pour cela de s'adresser aux ennemis de Dieu (...)."

Deze vrees verwijst vooral naar de uitbreiding van de katholieke ideeën en organisaties om aldus een hegemonische positie te veroveren. Maar voor Levie, katholiek politicus en industrieel, kwam slechts één kwestie centraal te staan:

> "Faut-il s'en tenir à la législation actuelle ou faire ce qu'on appelle en Allemagne et en Autriche une loi sur l'assurance obligatoire?" [19]

Mede onder invloed van de aanwezige Duitse katholieken op het congres, werd gestemd voor het principe van de verplichte verzekering. De tegenstanders, die vooral de kosten van dergelijk systeem voor het patronaat hekelden, werden uiteindelijk in de minderheid gesteld. Verhaegen, Levie, Begasse, stelden zich op als grote voorstanders van het verplicht systeem.[20] Hierdoor werd reeds duidelijk dat er zeker geen eensgezindheid was binnen de katholieke wereld.

De hele discussie was in 1886 nog sterk gericht op de ongevallenverzekering. De ziekteverzekering werd tijdens het eerste congres eerder zijdelings behandeld en dikwijls in combinatie met de ongevallenverzekering. In de volgende congressen werd er een duidelijker onderscheid gemaakt.[21]

Het congres van 1887 ging nog een stap verder hetgeen reeds duidelijk werd in het openingsdiscours van Woeste:

> "Au point de vue législatif trois réformes capitales s'imposent. (...) La seconde réforme, c'est l'assurance obligatoire qui doit protéger le travailleur contre les conséquences des maladies et des accidents et lui donner une sécurité dont il ne jouit pas actuellement (...)." [22]

---

19. *Ibidem*, pp. 214-220.
20. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 26-29 sept. 1886.* Liège, Demarteau, 1886, pp. 223-227 en p. 230.
21. *Ibidem*, pp. 234-240.
22. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 4-7 sept. 1887.* Liège, Demarteau, p. 40.

Op een speciale patroonsvergadering op het congres van 1887 werd volgende beslissing gestemd:

> "Dans tout établissement important, il sera fondé une caisse de secours garantissant à l'ouvrier les soins médicaux et une partie du salaire, dans les cas de blessure ou de maladie; le règlement de ces caisses admettra les délégués des ouvriers à prendre part à leur administration, conjointement avec les patrons; dans les petits ateliers les patrons engageront leurs ouvriers à faire partie d'une société de secours mutuels, choisie avec discernement. Tout patron contractera en faveur de ses ouvriers une assurance collective, garantissant une indemnité aux victimes d'accidents industriels." [23]

Als groot voorstander van het verplicht systeem had industrieel Levie een concreet project uitgewerkt waarbij hij zelf verklaarde zich te hebben geïnspireerd op het Duitse model.

Op het tweede congres werd wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de ongevallenverzekering en de ziekteverzekering. De ongevallenkassen dienden enkel gevoed te worden door bijdragen van patroons, de ziekenkassen door arbeiders én patroons. In het hele corporatistische voorstel bleef gekaderd tegen een paternalistische achtergrond. Levie stelde het als volgt voor:

> "L'ouvrier a un père, ce père est le patron; le patron doit songer au lendemain pour lui et intervenir dans la formation de la caisse de secours." [24] (Levie, 1962, 69)

Er werden belangrijke resoluties goedgekeurd omtrent de ziekteverzekering:

1. De verplichte verzekering tegen ziekte diende georganiseerd te worden door arbeiders én patroons te verenigen in mutualiteiten/hulpkassen. Deze zouden samen de mutualiteiten beheren en ook samen stortingen doen. De staat kwam niet tussen met financiële steun. De verzekering diende volgens de tekst als volgt georganiseerd te worden:

> "par des associations de patrons et d'ouvriers réunis en sociétés de secours mutuels et versant des cotisations fixées." [25] (Rezsohazy, 1958, 191)

---

23. DEFOURNY (M.). *Les congrès catholiques en Belgique.* Ceuterick, 1908, p. 166.
24. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 4-7 sept. 1887.* Liège, Demarteau, p. 377.
25. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 4-7 sept. 1887.* Liège, Demarteau, p. 412.

2. De verplichte ziekteverzekering (net als de ongevallenverzekering) moest toegepast worden op arbeiders en bedienden die minder dan 2000 Fr. per jaar verdienden en tewerkgesteld waren in de industrie nl. in eerste instantie in die sectoren die gebruik maakten van elektriciteit, stoommotors, gas, water- of windkracht, warm water, alsook bedrijven waar met explosieve materialen gewerkt werd. Ook mijnen, steengroeven, scheepswerven en constructiewerven, spoorwegen en scheepvaart zouden onder de verplichting vallen. *"Ze kan na een periode van 1 jaar uitgebreid worden naar andere beroepen via KB"*, werd er expliciet bij vermeld.[26] Het is duidelijk dat de verplichting dus beperkt werd tot arbeiders en bedienden uit industriële sectoren én die sectoren waar voordien reeds een sociale verzekering aanwezig was zoals mijnen en spoorwegen. Ook tijdens het derde congres werd benadrukt dat de kassen verplicht moesten worden voor industriële arbeiders:

> "La participation à des caisses de secours ou de prévoyance doit être légalement obligatoire pour tous les ouvriers industriels." [27]

Belangrijk is dat de staat noch de privé-onderneming als verzekeraars naar voor geschoven werden, maar wel *"le groupe professionnel des entrepreneurs et des ouvriers"* die tot dezelfde of soortgelijke industrie behoorden.[28] De staat zou in deze optiek enkel een controlerende en wetgevende rol vervullen. Op de congressen van Luik werd bepaald dat enkel patroons en arbeiders, en niet de staat, dienden bij te dragen. Voorstellen i.v.m. een financiële ondersteuning van de staat werden telkens verworpen omdat deze visie beschouwd werd als zijnde verbonden werd met het socialistisch gedachtengoed.[29] De wet kon dus enkel op organisatorisch, regelgevend vlak tussenkomen door het toekennen van wettelijke erkenning aan de corporaties.[30] Er was duidelijk een gelijkenis met het Duitse systeem. Ook daar gebeurde de financiering van de ziekteverzekering hoofdzakelijk door arbeiders en patroons. Maar binnen de Belgische delegatie bleef er desalniettemin wantrouwen bestaan ten opzichte van de rol van de staat. Zo stelde Woeste dat hij voorstander was van de verplichting maar *"celles-ci n'allaient pas jusqu'à recommander l'organisation de l'assurance par l'État"* en *"J'ai peur de l'État et je hais le césarisme."* Enerzijds was hij voorstander van de verplichting binnen de corporatistische organisatie, anderzijds vreesde hij dat inmenging van de staat op termijn zou

---

26. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 4-7 sept. 1887.* Liège, Demarteau, p. 406 en 414.
27. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 7-10 sept. 1890.* Liège, Demarteau, p. 3 en 101.
28. DEFOURNY (M.). *Les congrès catholiques en Belgique.* Ceuterick,1908, p. 165.
29. *Ibidem*, pp. 169-170.
30. *Ibidem*, p. 178.

uitdeinen en aldus ook een stempel zou achterlaten op de organisatie van de arbeid, nl. arbeidsreglementering, minimumlonen e.d.[31]

Ook tijdens het **congres van 1890** werd in dezelfde richting verder gewerkt. Terwijl op het eerste Luikse congres de verplichting tot stand kwam, werd op het tweede congres een concreet project uitgewerkt door Levie. Op het derde congres werd de beslissing gehandhaafd en verder uitgediept. Het verplicht systeem zou, indien mogelijk, op bestaande mutualiteiten gebouwd worden waarbij kassen van onderlinge bijstand en fabriekskassen centraal stonden. Wanneer die niet aanwezig waren, kon de staat zelf een kas oprichten.[32] Mutualiteiten dienden per beroepsgroep opgericht te worden maar indien dat niet mogelijk was, kon een gemeentelijke organisatie doorgevoerd worden. De gegeven hulp zou overeen komen met 1/2 van het loon vanaf de derde dag ziekte. De verplichting werd bovendien beperkt tot maximum 13 weken per jaar. Wanneer arbeiders het bedrijf verlieten, verloren ze ook hun rechten. Het beheer van de kassen kwam toe aan diegenen die voor de financiële middelen zorgden, in proportie tot hun stortingen. In de beheerraad zouden zowel arbeiders als patroons zetelen. De algemene controle van de kassen werd toevertrouwd aan een provinciale commissie samengesteld uit 12 leden (6 arbeiders en 6 patroons).[33] Alhoewel op het eerste Luikse congres niet geopteerd werd voor een directe kopie van het Duitse systeem, waren er toch opvallend veel gelijkenissen. De Duitse ziekteverzekering ontstond in 1883 en werd voornamelijk gefinancierd door bijdragen van patroons (1/3) en van arbeiders (2/3). Vele ziekenkassen stonden onder controle van het patronaat en de lokale notabelen. De uitkeringen waren zeer laag; in geval van ziekte bedroegen ze slechts 50 à 60% van het normale dagloon, amper meer dan onder de armenwet. Dit betekende dat arbeiders tijdens de ziekteperiode zelfs met een ziekteverzekering moeilijk konden overleven. Bismarck zag de ontwikkeling van een sociaal zekerheidssysteem vooral als een middel om klassenconflicten te neutraliseren via een strategie van identificatie van de arbeiders met de staat. Rimlinger drukt het als volgt uit:

> "He wanted the worker as a loyal and obedient ally, and to accomplish this, the worker's interests had to be closely tied to the state."

---

31. WOESTE (CH.). *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique.* Bruxelles, Dewit, p. 423 en p. 422; WOESTE (CH.). *A travers dix années 1885-1894. Études politiques - études sociales - mélanges historiques et littéraires.* tome I, Bruxelles, 1895, p. 410-415.
32. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 7-10 sept. 1890.* Liège, Demarteau, p. 3.
33. *Ibidem,* pp. 4-10.

Bismarck poogde een autoritair-paternalistische verhouding op te bouwen tussen de arbeidersklasse en de staat. (Trampke, 1981, 77; Ritter, 1986, 58; Ritter, 1991, 82-84; Dickinson, 1986, 81; Lis, Soly en Van Damme, 1985, 186; Rimlinger, 1971, 116)

Net zoals in Duitsland, blijkt uit het vooropgestelde Belgisch project duidelijk de corporatistische visie. Arbeiders en patroons dienden samen te beheren met dien verstande dat arbeiders natuurlijk met handen en voeten aan de patroon gebonden waren en dus onderhevig waren aan de wil van de patroon omdat zij geen bescherming genoten. Vermits de arbeidersvertegenwoordigers in de kassen niet volgens voorgeschreven democratische regels werden verkozen, kan men zich voorstellen dat de patroon de meest volgzame, trouwe, gehoorzame arbeiders ging uitkiezen. De verzekering moest de klassensamenwerking bevorderen en dit gebeurde het beste door de corporatistische organisatie:

> "l'assurance ouvrière est à nos yeux une démonstration sensible que les rapports entre maître et ouvriers sont régis par d'autres lois que la loi d'airain de l'offre et de la demande, que la solidarité humaine n'est pas vain mot, et que tous nous sommes des anneaux de cette grande chaîne qu'on appelle la société. Entre tous ces membres il doit exister des droits et des devoirs réciproques."[34]

Er was echter verdeeldheid binnen de katholieke wereld zelf. Sommigen stelden zich op voor een verplichte verzekering, anderen tegen. De tegenstanders kwamen met verschillende argumenten tussen. Zo zouden fabriekskassen niet gewenst zijn door de arbeiders en het zou geen zin hebben om het systeem daar gedeeltelijk op te baseren. Anderen wezen op het gevaar van de verstaatsing. Op plaatsen waar geen fabriekskas of andere mutualiteit aanwezig was diende de gemeente immers instellingen op te richten. Deze kritiek verwees vooral naar de angst dat vanuit de staat meer instellingen zouden opgericht worden, hetgeen de uitbouw van het eigen netwerk in gevaar zou brengen. Zoals de Franse Jezuïet Forbes, die naar eigen zeggen het woord nam in naam van de tegenstanders van de verplichting op het congres, het stelde:

> "l'État a un premier devoir, c'est de garder le droit ! l'État est d'abord un gendarme, un chef-garde, et il ne doit pas manquer à son devoir de faire respecter mes droits privés. Sous le prétexte de garder les droits des ouvriers, vous ne pouvez fouler aux pieds les droits privés des patrons et des contribuables !"

---

34. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 7-10 sept. 1890.* Liège, Demarteau, p. 17.

Dé mening van hét patronaat bestond dus niet. Er waren duidelijk verschillende standpunten ten opzichte van de verplichte verzekeringen. Daar waar bv. Levie als industrieel uit Henegouwen en Begasse zich als groot voorstanders van de verplichting opstelden, waren andere patroons er helemaal niet voor te vinden. Ondanks deze kritiek stemde een meerderheid voor het verplichte systeem.[35]

Ter conclusie kan gesteld worden dat drie keuzemogelijkheden bestonden: een systeem waarbij de staat de verzekeraar zou zijn, een systeem van vrije privé-verzekeringen of een systeem van professionele organisaties waarbij de staat enkel een wetgevende functie zou vervullen.[36] De congressen van Luik spraken zich uit voor de corporatistische optie. Een systeem waarbij de staat zelf alle verzekeringen en verzekeringsinstellingen zou organiseren werd afgedaan als zijnde socialistisch, een volledig vrij systeem daarentegen als te liberaal. Volgens Defourny werd tijdens de congressen dus een soort tussenpositie ingenomen. Namelijk professionele, corporatistische groeperingen zouden wettelijke erkenning en juridische autonomie krijgen en dienden vooral als regulerende en coördinerende organen op te treden ten voordele van de industriële activiteit.[37] De nagelaten verslagen laten ons niet toe te bepalen wie voor of wie tegen stemde. Ook de namen van tegenstanders en voorstanders zijn niet integraal bekend.

3.2. De wet van 1894: negatie van de Luikse congressen?

Ondanks het bestaan van de katholieke parlementaire meerderheid kwam de nieuwe mutualistische wet er pas in 1894. Bovendien week ze af van de principes verkondigd door de katholieke congressen. Hoe kunnen we dit verklaren?

Verschillende oorzaken kunnen aan de basis liggen van de laattijdige stemming. Tijdens de periode 1887-1891 voerde de regering een zeer voorzichtige sociale politiek. Uitstel vormde geen uitzondering in het politiek sociaal beleid. Bovendien kunnen ook de interne discussies binnen de katholieke partij, de stemming van de wet afgeremd hebben. Deze wet werd enkele maanden voor de eerste verkiezingen, die plaatsvonden onder het algemeen meervoudig stemrecht, gestemd. Dat kan een strategie geweest zijn waarbij gekozen werd

---

35. *Congrès des oeuvres sociales à Liège 7-10 sept. 1890.* Liège, Demarteau, pp. 14-30 en pp. 107-150.
36. DEFOURNY (M.). *Les congrès catholiques en Belgique.* Ceuterick, 1908, p. 164.
37. *Ibidem*, p. 164.

alsnog maatregelen te nemen alvorens de socialisten hun stem konden verheffen in het parlement. Op die manier probeerde de politieke elite allicht munt te slaan uit de wet en hoopte daarmee de steun te krijgen van de mutualistische groepen.

De wet kwam zonder veel discussie tot stand. Het wetsvoorstel werd door de Commission *permanente des sociétés de secours mutuels* opgesteld door middel van een voorontwerp aan de minister van landbouw. Dit voorstel werd praktisch volledig aanvaard en voorgelegd aan de Kamer in de eerste maanden van 1892. Na de ontbinding van de Kamer werd de draad terug opgenomen. Er was een opmerkelijke consensus onder de elite die de wet diende te stemmen. Dat werd ook duidelijk door liberaal politicus en industrieel d'Andrimont gesteld:

> "C'est qu'il avait été élaboré avec un soin tout particulier. Il a eu cette rare fortune d'avoir été rédigé en parfait accord par les membres de la commission du travail, par les mutualistes eux-mêmes qui en ont témoigné dans l'enquête du travail, par la commission permanente des sociétés de secours mutuels, par le gouvernement et enfin par la section centrale." [38]

Deze consensus blijkt ook uit het feit dat de parlementaire discussie zeer vlug afgehandeld werd en bij de stemming in de Kamer en Senaat was er geen enkele tegenstem.[39] Dat valt waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat de wet wel een vernieuwing, maar geen fundamentele breuk betekende. Ook de liberalen verklaarden zich volledig akkoord. Ze schaarden zich waarschijnlijk achter de zelfhulpgedachte in de wet.

Het ziekteverzekeringssysteem dat tot stand kwam na de wet van 23 juni 1894 strookte echter niet met de besluiten van de congressen van Luik. In Luik werden immers drie centrale punten naar voren geschoven: de verplichte verzekering, tegen staatssubsidies en de verzekering zou plaats vinden binnen corporaties. Het systeem dat met de wet van 1894 tot stand kwam had drie tegenovergestelde karakteristieken: een facultatieve verzekering, gesubsidieerd door de overheid en via vrije mutualiteiten, al dan niet met patronale tussenkomst.

Om deze verschillen te begrijpen dienen we twee vragen te beantwoorden:

1. Welke evolutie maakte het corporatisme zelf door?
2. Hadden de Luikse corporatisten parlementaire macht?

---

38. *Parlementaire handelingen, kamer* zitting 4 juni 1894, p. 1762.

39. *Parlementaire handelingen, kamer,* zitting 7 juni 1894, pp. 1825-1828; *Parlementaire handelingen, senaat,* zitting 19 juni 1894.

1. Welke evolutie maakte het corporatisme zelf door?
Zelfs de Freiburgse Unie begon in te zien dat door de evolutie van de arbeidersbeweging in verschillende Europese landen een zuiver corporatisme onvoldoende weerklank vond bij de arbeidersklasse. Daarom werden gescheiden syndicaten niet uitgesloten, mits deze in paritaire organen ingeschakeld konden worden. (Van Isacker, 1959, 56) Ook op het congres van 1890 werd een stap gezet buiten de strikte corporatistisch gemengde organisaties om. Er werden toegevingen gedaan aan de meer progressieve strekking en alhoewel de voorkeur nog uitging naar gemengde syndicaten werd de optie van aparte vakbonden niet uitgesloten. (Luyten, 1991-1992, 9-10) De ultramontaanse leiders die op de katholieke Luikse congressen duidelijk corporatistische standpunten hadden ingenomen, evolueerden naar de christen-democratische beweging. (Van Isacker, 1955, 289) Deze leiders zoals Verhaegen en Levie zagen in dat de corporatistische gilden in grote industriële bedrijven niet van de grond kwamen en voorbijgestreefd waren. Ook de toenemende secularisering kon met het corporatisme niet bestreden worden. De verkiezingen van 1894 van de Nijverheids- en Arbeidsraden waarbij de socialisten 2/3 van de stemmen haalden waren nogmaals een bewijs dat het corporatisme niet werkte. (Rezsohazy, 1958, 117; De Maeyer, 1986, 42-46; Jadoulle, 1992, 50) De socialistische organisaties kenden een toenemend succes. Dat socialisme diende vanaf nu bestreden te worden door de opbouw van een eigen katholiek netwerk met aparte organisaties voor arbeiders. (De Maeyer, 1991, 40) Als overtuigd ultramontanist wilde Helleputte in de Volksbond een verderzetting van het corporatistisch model ontwikkelen. Maar de desintegratie van de gilden had ook effecten op de Volksbond. Zo bleek op het congres van de Volksbond in 1892 een meerderheid te bestaan die Helleputtes corporatieve ideeën achterhaald vond. Verhaegen probeerde Helleputte te overtuigen zijn te stroeve visie aan te passen. Burgerlijke katholieken zoals Levie, Pottier, Verhaegen, Carton de Wiart zagen in dat: *"niet de formule fundamenteel belangrijk was, wel het einddoel"*. (Lamberts, 1984, 258) De sociale vrede en harmonie tussen patroons en arbeiders kon ook gerealiseerd worden door het installeren van overleg- en verzoeningsstructuren. De onwrikbare houding van Helleputte maakte zijn positie als voorzitter van de Volksbond onmogelijk, hetgeen leidde tot de aanstelling van Verhaegen in 1896 die als nieuwe voorzitter opteerde voor aparte, maar weliswaar klassenverzoenende vakbonden. Deze heeft samen met andere ultramontaanse figuren een rol gespeeld in het doorgeven van corporatistische invloeden in de christelijke arbeidersbeweging. (Lamberts, 1984, 258-262)

2. Hadden de Luikse corporatisten parlementaire macht?
Het is duidelijk dat binnen de parlementaire katholieken het liberaal katholicisme centraal stond. Samen met de liberale partij stemden ze, zonder één enkele tegenstem, voor het systeem van de gesubsidieerde vrijheid. Voor de

katholieke regering was dat een manier om een katholiek netwerk uit te bouwen. De meest vooruitziende corporatisten van tijdens de Luikse congressen waren inmiddels ook reeds geëvolueerd. Zij wilden hun macht uitbreiden via een eigen netwerk van katholieke arbeidersorganisaties. Deze wet werd door hen geaccepteerd. De leiding van de Volksbond aanvaardde de wet zonder kritiek. In 1894 waren er in de Volksbond wel stemmen die opgingen voor een verplichte verzekering, maar deze werden door de leiding monddood gemaakt en de Volksbond richtte zich vooral naar het bekomen van subsidies. (De Maeyer, 1991, 54) Het bemachtigen van staatsgelden bleef de centrale strategie.

Het verzet vanuit parlementaire hoek tegen het corporatistisch voorstel was reeds op de Luikse congressen gekend. Op het congres van 1890 werd gesteld dat er op officieel niveau veel terughoudendheid bestond ten aanzien van de uitvoeringsmogelijkheden:

> "Il existe dans les régions officielles beaucoup d'hésitations quant aux moyens d'exécution, parce qu'on y est persuadé que l'opinion publique ne s'est pas encore prononcée avec assez d'autorité en cette matière."

Er werd gezegd dat de "publieke opinie" er niet rijp voor bleek te zijn. Daaruit blijkt dat men reeds aanvoelde dat de meerderheid van de burgerij en de katholieke elite niet gewonnen leek voor het voorstel. [40] Dat wijst erop dat de corporatistische visie gedragen door de Luikse congresgangers weinig steun vond in het parlement. Gérin stelt ook dat er weinig parlementsleden deel uitmaakten van de Nationale Unie voor het Herstel van de Grieven, alhoewel de voorzitter een oproep had gedaan tot deelname. (Gérin, 1991, 57) En deze Unie lag tenslotte aan de basis van de congressen.

De veranderingen binnen het corporatisme zelf en de onmacht van deze stroming op parlementair vlak leidden tot de teloorgang van het Luikse voorstel-Levie. Uit het tijdschrift van de centrale patronale organisatie CCTI (Comité Central du Travail Industriel) blijkt tevens dat deze zich duidelijk uitspraken tegen een verplicht systeem. Via de analyse van buitenlandse systemen en discussies kwam men in het tijdschrift *Bulletin du comité du travail industriel* tot de conclusie dat een verplicht systeem niet aan te raden was. Zo werd de Duitse ziekteverzekering bestudeerd waarbij het CCTI een Franse brochure van Albert Gigot over de arbeidersverzekeringen ondersteunde die zich sterk afzette tegen het "socialisme d'État". Het Franse patronaat stelde zich uiterst negatief op tegen de verplichte sociale verzekeringen. In België sloot men zich daar dus bij aan. Het artikel stelde dat de Duitse staat de vrije

---

40. *Congrès des oeuvres sociales à Liège. 7-10 sept. 1890.* Liège, Demarteau, p. 1 en p. 110.

kassen sterk beperkte. Maar de kritiek richtte zich tevens naar de kosten van het systeem.

> "Aujourd'hui, les recettes des trois lois d'assurance allemandes s'élèvent, chaque année, à plus de 300 millions, et comme je vous le disais tout à l'heure, ce chiffre de 300 millions, doit s'accroître. Ces sommes énormes sont prélevées, chaque année, sur l'industrie, sur le commerce, sur l'agriculture du pays; elles vont s'engloutir dans la dette flottante de l'Allemagne." [41]

Naast deze financiële overwegingen werd tevens de vrees geuit dat door de installatie van een Duits gericht en dus verplicht systeem, al het privé-initiatief verloren zou gaan:

> "Le jour où on aurait réalisé ces projets, au lieu d'avoir une nation de citoyens, on aurait fait un peuple de contribuables et d'administrés embrigadés et conduits par des légions de fonctionnaires."

In een artikel uit 1897 werd gesteld dat de verplichte verzekering in Duitsland niet gezorgd had voor een daling van de kosten van de openbare onderstand. [42] Men probeerde positieve ideeën over het Duitse systeem de das om te doen. Zo stelden al deze artikels elke vorm van verplichting in een slecht daglicht.

In een artikel over de Belgische wet van 1894 kwam ook duidelijk de voorkeur voor de vrije mutualiteiten naar voor. Elders in het tijdschrift werd gesteld:

> "(...) c'est parfait; que l'État établisse des caisses d'épargne, de prévoyance, qu'il subside des sociétés de mutualités, qu'il donne l'instruction au peuple, qu'il prépare des cadres à l'activité industrielle et commerciale, c'est encore bien; mais qu'il n'oblige personne à déposer ses économies à la caisse d'épargne, à la participer aux mutualités, ni même à fréquenter l'école. La liberté, c'est le principe auquel il faut tenir avant tout." [43] (DELFOSSE, 1977, 40-41)

Het is duidelijk dat zowel grote delen van de liberale als de katholieke burgerij gewonnen waren voor de vrije mutualiteiten en het niet nodig vonden een nieuw verplicht systeem te installeren. De staat mocht tussenkomen om vrij

---

41. "Les assurances ouvrières et le socialisme d'État". *Bulletin du comité du travail industriel.* 1895, pp. 237-241. (De CCTI werd in 1895 opgericht.)
42. "Allemagne, L'assurance ouvrière et la bienfaisance publique". *Bulletin du comité du travail industriel.* 1897, pp. 669-672.
43. "De la nature de certaines sociétés mutualistes reconnues suivant la loi de 1894". *Bulletin du comité du travail industriel,* 1899, pp. 203-209.

initiatief te steunen maar zeker niet om verplichtingen op te leggen. De patroons konden voldoende beroep doen op rurale arbeidskrachten en vonden een verplicht systeem aldus onnodig. (Lis, Soly en Van Damme, 1985, 190) De wetten van 1894 en 1898 hielden geen enkele verplichting in voor de patroons. Enkel de arbeider droeg zelf bij en de staat kon in geval van erkenning tussenkomen met financiële steun.

4. NIEUWE BELEIDSBESLISSINGEN, NIEUWE POLITIEKE MACHTSMIDDELEN - DE WETTEN VAN 1894 EN 1898: KATHOLIEKE SUBSIDIËRING EN KLASSENSAMENWERKING

De wet van 1894 herzag de wet van 1851 en integreerde een aantal van de opmerkingen gemaakt door de Arbeidscommissie. De controle- en strafmaatregelen opgenomen in de wet van 1851, nl. de aanwezigheid van de burgemeester en de mogelijkheid tot onteigening van de financiële middelen door de overheid na ontbinding van de kas, verdwenen.[44] De ontbinding kon vanaf dan niet meer direct vanuit de overheid om het even wanneer opgelegd worden, maar werd een beslissing van de rechter. Door de gewijzigde sociaal-economische context had de wet van 1851 zijn betekenis verloren; in de praktijk was ze meer een obstakel dan een prikkel voor het mutualisme geworden. De controle en disciplinering zouden door erkenning en subsidiëring gebeuren. De wet van 1894 voorzag onder meer het toekennen van toelagen door staat, provincie en/of gemeente. De invoering van het subsidiesysteem en de voorzichtige verbetering van de levenssituatie in de jaren 1890 zorgde ervoor dat meer arbeiders zich konden verzekeren. Het aantal Belgische erkende mutualiteiten nam in het laatste decennium van de 19de eeuw sterk toe. In 1890 waren 54.347 mutualisten aangesloten bij erkende mutualiteiten (ereleden niet meegeteld). Tien jaar later waren er dat 185.201; dit betekende dus meer dan het drievoud. Maar ondanks deze groei van het mutualisme bleef de meerderheid van de arbeidersklasse nog steeds uitgesloten van het recht op een ziekteverzekering.[45] In vele erkende kassen bleven ereleden actief

---

44. PASINOMIE, *Loi portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes. 23 juin 1894.* pp. 407-412.

45. PASINOMIE, *Loi portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes. 23 juin 1894.* pp. 407-412; *Rapport sur la situation des sociétés de secours mutuels pendant l'année 1863 présenté à M. le ministre de l'intérieur.* Bruxelles, 1865, p. 7; *Ibidem,* pendant les années 1883-1885. p. XIV; *Ibidem,* 1888-1890, p. 13; *Verslag van de bestendige commissie 1863-1905.* Bruxelles, Guyot, 1907, pp. 4-5; *Rapport sur la situation des sociétés de s.m. (...) 1891-1895.* 46, Guyot, 1897, pp. 93-174.

als klassenverzoenend instrument. Uit ons onderzoek in drie steden (Brussel, Gent en Luik) blijkt dat in 1895 vooral ambachtelijke, katholieke en kleinburgerlijke kassen door de overheid erkend waren.[46] Welke criteria werden gehanteerd bij het toekennen van erkenningen? Hierover is weinig gekend. In de bronnen werd enkel in vage termen vermeld dat ze een boekhouding dienden bij te houden, ze mochten niet aan politiek doen en dienden de mutualiteit in overeenstemming te brengen met de mutualistische wetten.[47] Vermits in de Kamer door de katholieken verschillende malen de nadruk gelegd werd op het feit dat mutualiteiten apolitiek dienden te zijn, speelde dit waarschijnlijk een rol in de erkenningscriteria. Via wettelijke regels werd gepoogd de mutualiteiten te depolitiseren. Dat betekende in deze context het vermijden dat door mutualisten politieke acties op touw werden gezet. Militant gedrag was uit den boze. De politieke verbondenheid met de partijen bleef daarentegen wel duidelijk bestaan. Deze situatie leidde ertoe dat het dienstverleningsaspect meer en meer een allesoverheersende plaats innam. Ten tweede zette de vaagheid van de erkenningscriteria de deur openzette voor mogelijke katholieke willekeur. De wet trad immers niet in details over de toekenning van subsidies. Er bestond dus geen wettelijke regel waarin een verband werd gelegd tussen het aantal leden en het daarmee verbonden te ontvangen bedrag aan subsidies. Dat werd bepaald door een ministeriële beslissing. (Flagothier en Musin, 1989, 84-86)

De wet van 1898 bepaalde dat enkel erkende mutualiteiten subsidies konden krijgen. Vóór 1898 werden echter reeds subsidies gegeven aan erkende en niet-erkende mutualiteiten. De socialisten zetelden bv. in de provincieraad van Henegouwen en verkregen aldus subsidies.[48] Het ontwerp van de regering omtrent de wet van 1898 wilde een einde stellen aan de provinciale subsidies ten voordele van de socialisten, die een doorn in het oog waren van de katholieke partij.[49] Uit de parlementaire handelingen bleek duidelijk dat met twee maten en gewichten gewogen werd. Artikel 8 bis. van de wet van 1898 werd ter discussie voorgelegd.

> "Les sociétés et les fédérations mutualistes reconnues par le gouvernement peuvent seules recevoir des subsides des pouvoirs publics."

---

46. *Rapport sur la situation des sociétés mutualistes pendant les années 1891-1895.* p. 162, pp. 580-583.

47. Verslagen van de 'Commission permanente des sociétés de secours mutuels'.

48. JAUNIAUX (A.). *De hervorming en de verovering der mutualiteit.* Brussel, De Wilde Roos, 1924, pp. 69-70.

49. De socialisten weigerden lange tijd erkenning aan te vragen. Maar daarover volgt later meer.

De socialist Bertrand stelde een amendement voor waarin bovenstaande artikel gewoon weggelaten zou worden. Het katholiek parlementslid De Guchtenaere stelde een gematigder wijziging voor nl. het artikel diende te beginnen met *"A partir du 1er janvier 1900."* Blijkbaar wilde deze Gentse katholieke vakbondssecretaris sommige kassen de tijd geven zich te laten erkennen. Beide amendementen werden ter stemming voorgelegd en verworpen.[50] De betekenis hiervan wordt duidelijk uit onderstaande analyse van de parlementaire discussies.

Een amendement van Helleputte werd echter wel aangenomen. Dat amendement handelde over landbouwverzekeringsorganisaties. Deze organisaties verzekerden landbouwers in geval van verlies of sterfte van dieren of schade aan de oogst. Deze verzekeringsinstellingen kregen reeds financiële steun van de overheid. De wet van 1894 had immers ook dergelijke kassen opgenomen (artikel 1 §2). Vermits vele van deze organisaties nog geen erkenning hadden en dus na de stemming van de wet van 1898 wat betreft subsidies uit de boot dreigden te vallen, stelde Helleputte voor een uitzondering te maken. Zijn amendement hield in dat deze landbouwersmutualiteiten gedurende 4 jaar steun zouden blijven krijgen zonder erkend hoeven te zijn. Ondertussen zouden de organisaties de nodige tijd hebben de erkenning aan te vragen.[51] Het amendement Helleputte werd unaniem aangenomen. Dus ook de socialisten stemden vóór. En dit terwijl het voorstel De Guchtenaere verworpen werd. Een aantal progressieve katholieken zoals Daens en Landsheere stelden dat de stemming onrechtvaardig gebeurd was vermits het amendement Helleputte na de stemming van het amendement De Guchtenaere plaatsgevonden had. Dit stelde de kwestie voor hen in een ander daglicht omdat men daardoor tot een ongelijke behandeling kwam van de verschillende soorten mutualiteiten.[52] Daarop volgde ook een herstemming, opgesplitst in drie delen. Een eerste voorstel: *"La disposition de l'article 8bis ne sera applicable qu'à partir du 1 janvier 1902 ..."* werd aangenomen. Ook een tweede onderdeel werd aanvaard: *"... aux sociétés et fédérations mutualistes qui s'occupent exclusivement des objets prévus au §2 de l'article 1er de la loi du 23 juin 1894..."* Een derde deel werd echter verworpen: *"et à partir du 1er janvier 1901 aux autres sociétés mutualistes."* [53] Hieruit blijkt de ongelijke behandeling van de mutua-

---

50. *Parlementaire handelingen Kamer,* zitting van 28 januari 1898, pp. 464-465. 111 Kamerleden namen deel: 22 stemden voor, 82 tegen en 7 onthielden zich. De Guchtenaere Eugène (1852-1906) was katholiek Gents vakbondssecretaris en Volksvertegenwoordiger voor het arrondissement Gent tussen 1894-1900. (Uit: VAN MOLLE)

51. *Ibidem,* pp. 466-467.

52. *Ibidem,* p. 477.

53. 104 leden namen deel aan de stemming. 62 stemden tegen, 42 voor. *Parlementaire handelingen. Kamer,* zitting van 28 januari 1898, p. 478.

liteiten. Om de macht van de socialisten te beperken werden niet alleen de subsidies verbonden aan erkenning, er werd zelfs geen overgangsperiode voorzien om deze erkenning aan te vragen zonder financiële steun te verliezen. Dit werd voor de landbouwersorganisaties, dus het traditionele kiespubliek van de katholieke partij, wel voorzien. Uiteindelijk werd het volledige mutualistisch wetsontwerp op 28 januari 1898 in de Kamer goedgekeurd. Naast de socialisten, die allen tegen stemden, waren er ook tegenstemmen vanuit de liberale partij.[54] De liberale tussenkomst in het debat was beperkt. Hun interventies waren vooral gericht tegen de macht van de Kerk. Zo stelde Gillard:

" Vos sociétés mutualistes qui sont dirigées par le clergé font de la politique !" [55]

Er ontstond dus een liberaal-socialistische antiklerikale samenwerking tegen deze wet.

Vanaf 1898 was gemeentelijke en provinciale financiële steun aan niet-erkende mutualiteiten wettelijk dus niet meer mogelijk. De wet van 1898 werkte centralisering in de hand vermits de beslissingen om al dan niet subsidies toe te kennen in eerste instantie bij de centrale overheid kwamen te liggen die de erkenning diende goed te keuren. Deze centrale overheid bezat dus per definitie gegevens en macht over alle gesubsidieerde mutualiteiten en dus een effectievere controle. De katholieke elite zag er nauwlettend op toe dat geen subsidies werden gegeven aan niet-erkende mutualiteiten. Daar waar dat toch gebeurde, werd ingegrepen. Een resolutie van de Antwerpse provincieraad die 10.000 Fr. ter beschikking stelde aan erkende en niet-erkende mutualiteiten, werd door de centrale overheid geannuleerd.[56] In 1900 protesteerden de liberalen en socialisten in Gent tegen een katholiek voorstel om gemeentelijke subsidies toe te kennen aan enkel de erkende mutualiteiten. De gemeenteraad verwierp dat voorstel en er werden helemaal geen subsidies meer toegekend. Hieruit blijkt dat in de praktijk ook op plaatselijk vlak anti-katholieke politieke fronten konden ontstaan tegen de wet van 1898.[57]

Er werden ook subsidies gegeven aan federale diensten nl. subsidies voor oprichtingskosten en subsidies voor werkingskosten (o.a. door financiële con-

---

54. *Parlementaire handelingen. Kamer,* zitting van 28 januari 1898, p. 478. (22 socialisten en 8 liberalen stemden tegen/twee katholieken onthielden zich: De Guchtenaere en Huyshauwer).

55. *Parlementaire handelingen Kamer,* zitting van 27 januari 1898, p. 451.

56. "Sociétés mutualistes - subsides. Annulation d'une résolution du conseil provincial d'Anvers". I *Revue du travail,* III, augustus 1898, nr. 8, (Resolutie van 27 juli 1898), pp. 933-934.

57. *Revue du travail.* mei 1900, nr. 5, jg. 5; Ibidem, juni 1899, nr. 6, jg. 4; Ibidem, september 1899, nr. 9, jg. 4

trole van de federatie over de aangesloten mutualiteiten). (Flagothier en Musin, 1989, 84) De federatievorming werd via subsidies gestimuleerd. Elke erkende federatie kreeg vanaf 1902 een zgn. "tijdelijke afgevaardigde" vanwege het ministerie van arbeid en nijverheid toegewezen. (Gerard, 1991, 80) Daardoor beschikten de mutualiteiten over een permanente administratieve kracht. De kosten werden door de overheid gedragen en de benoeming kon jaarlijks vernieuwd worden. De afgevaardigden die van overheidswege in de erkende federaties geplaatst werden, vormden een financiële ondersteuning en een toezichtsmiddel. De oppositie beschuldigde de katholieke regering ervan deze afgevaardigden in dienst te stellen van de katholieke belangen.[58] (Gerard, 1991, 80) De overheid moedigde de federatievorming waarschijnlijk aan om via unificatie de controle en dus de overheidsinvloed te vergroten. Door federaties werd de eenvormigheid immers groter.

De federaties waren onder andere door plaatselijke subsidies in staat meerdere diensten te organiseren: herverzekeringskassen, medisch-farmaceutische diensten e.d.. Leden die verhuisden konden elders binnen dezelfde federatie terug bij de mutualiteit aansluiten zonder hun rechten te verliezen. Vooral eind 19de en begin 20ste eeuw werden heel wat federaties opgericht. (Rezsohazy, 1957, 152-160; Flagothier en Musin, 1989, 90) Tot 1896 was er geen enkele federatie erkend.[59] In Henegouwen bv. kreeg de socialistische federatie vóór het ontstaan van de wet van 1898 reeds subsidies. In 1897 werd 15.000 Fr. toegekend aan erkende en niet erkende mutualiteiten.

> "Indien het Gouvernement in de eerste tijden aan de provincie Henegouwen toeliet, de niet erkende mutualistische kassen te ondersteunen, zoo duurde dit niet lang, en onder de bedreiging hare subsidies te verliezen, stelden de beheerders der mutualistische federaties federale statuten op in overeenkomst met de wet van 23 juni 1894.",

stelde Jauniaux.[60] In 1903 werd door het provinciebestuur 50.000 Fr. toegekend aan de erkende mutualistische federaties. De socialistische federaties wilden hun deel van de koek niet missen en lieten zich erkennen. De plaatselijke afdelingen die aangesloten waren bij deze federaties deden dat echter niet. De erkenning van de plaatselijke afdelingen was immers niet nodig om de subsidies te verkrijgen. Dit voorbeeld werd gevolgd in Brabant en Luik.

Wanneer vanuit de regering na 1906 verklaard werd dat de subsidies voor de herverzekeringskassen enkel toegekend werden aan erkende federaties

---

58. Eeckhout (A.). *Het vraagstuk der sociale verzekeringen in België.* Gent, Vanmelle, 1931.
59. *Commission permanente, rapport* 1891-1895, p. 8.
60. JAUNIAUX (A.). *De hervorming en de verovering der mutualiteit.* Brussel, De Wilde Roos, 1924, 71.

die ook uit erkende mutualiteiten bestonden, vroegen de plaatselijke socialistische mutualiteiten de erkenning aan om alzo subsidies te kunnen ontvangen.[61] Blijkbaar waren de financiële redenen voor de socialisten de belangrijkste motivatie om toch erkenning aan te vragen.

In het begin van de 20ste eeuw werd de praktijk van de katholieke regering steeds duidelijker. Zoals reeds vermeld legden de wetten van 1894 en 1898 alle beslissingsmacht bij de minister van arbeid en nijverheid. Welke gevolgen had deze praktijk? Alhoewel relatief weinig bronnen hierover getuigen, vonden we toch enkele frappante uitspraken en kritieken terug. De wet liet de deur open voor willekeur vermits het subsidiebedrag niet in verhouding was tot het aantal leden. Volgens de minister van arbeid en nijverheid werden aan mutualiteiten tussen 125 en 200 Fr. gegeven aan oprichtingssubsidies en tussen 300 en 5000 Fr. voor federaties. Volgens welke criteria werden deze subsidies geven? Hierop antwoordde de minister het volgende:

> "Le montant du subside de premier établissement qui peut être alloué aux associations de mutualité légalement reconnues varie d'après l'effectif social, les divers services organisés et les difficultés qui présentait la fondation de l'oeuvre."

Dit zijn vage termen die voor interpretatie vatbaar waren.[62] Daardoor bestond de mogelijkheid de niet-katholieke mutualiteiten financieel te benadelen.
Jauniaux stelde

> "De mutualistische afgevaardigde van de Federatie van het Centrum- 18.000 ledenheeft in 1912, 542 Fr. ontvangen voor de werkingskosten voor zijn bureel, terwijl de mutualistische afgevaardigde van de katholieke Federatie van het Centrum eene som van 600 Fr. ontving voor 5000 leden." [63]

Ook in het Kamerdebat vinden we voorbeelden terug. Zo argumenteerde Léonard dat de katholieke minister nauwgezet en overdreven de statuten van de socialistische mutualiteiten nakeek om toch maar zogenaamde argumenten te vinden om de kassen geen of minder subsidies te geven. Aan katholieke mutualiteiten die 25 tot 50 leden telden werd 125 Fr. aan oprichtingssubsidies gegeven. De socialistische federatie van Charleroi die 12 000 leden had, kreeg 1500 Fr. subsidie en de mutualiteit uit Le Centre met 20 000 leden 2.500 Fr. De

---

61. *Ibidem*, p. 70-78.
62. BARNICH (J.). *Le régime clérical en Belgique. L'organisation du parti catholique. La législation sociale et les œuvres.* Bruxelles, Tossel, 1912, p. 477.
63. JAUNIAUX (A.). *De hervorming en de verovering der mutualiteit.* Brussel, De Wilde Roos, 1924, pp. 114-115.

grootte van bedrag was dus totaal niet in verhouding tot het ledenaantal.[64] Daaruit bestond de "ministeriële willekeur". Door het feit dat er geen vastgestelde criteria waren, konden de katholieke kassen bevoordeeld worden.

> "Un ministre taquin, cherchant noise à tout le monde et surtout aux socialistes, trouvera toujours, dans les dispositions des statuts ou à propos des comptes, des moyens de tracasser les mutualités, d'ajourner l'octroi des subsides ou de les réduire.",

aldus Léonard.[65]

Met de wetten van 1894 en 1898 werd voor twee beleidsopties gekozen. Zoals reeds vermeld werd de prioriteit gegeven aan de subsidiëring van vooral katholieke initiatieven én bovendien wou de elite via controlemechanismen (erkenning en subsidiëring) de mutualiteiten verder uitbouwen tot klassensamenwerkende instellingen. We hebben reeds beschreven dat uit de rapporten van de Arbeidscommissie bleek dat de elite het mutualisme zag als een middel tot klassensamenwerking. Deze functie bleef deel uitmaken van het katholieke beleid en kon bovendien gestimuleerd worden via voordelen en subsidies. De *Commission permanente des sociétés de secours mutuels* schreef in 1893:

> "Les sociétés de secours mutuels ont fait leurs preuves; elles sont devenues la personnification de l'assistance préventive et les agents les plus actifs de la paix sociale."[66]

In *Almanak van de mutualiteit*, een tijdschrift verbonden met de staatsspaarkas Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK), lezen we vervolgens:

> "Daarenboven, de mutualiteit is onder al de andere instellingen het meest geschikt om de maatschappelijke betrekkingen te verbeteren. Den maatschappelijken vooruitgang ligt een groote hinderpaal in den weg: de wederzijdsche wantrouwigheid tusschen rijken en armen, werkgevers en werkvragers. Nu, zoo de werklieden zien dat hunne belangen krachtig worden verdedigd door welgestelde lieden die als ereleden in de maatschappijen van onderlinge bijstand treden, zal die gespannen toestand eenigszins afnemen en zullen beide klassen der samenleving tot de meest

---

64. *Parlementaire handelingen.* Discussion sur la proposition de la loi accordant des primes aux caisses mutualistes de réassurance contre la maladie et l'invalidité prématurée, zitting donderdag 21 maart 1912, p. 1225. Léonard (1862-1926) was socialistisch parlementslid voor het arrondissement Charleroi. (1894-1926).
65. *Ibidem*, p. 1225
66. *Commission permanente, rapport: 1888-1890.* 1893, p. 4.

rechtvaardige oplossing der maatschappelijke zaak hunne vereenigde krachten gebruiken." [67]

Kortom, de mutualiteiten hadden voor de elite een integrerende functie in de burgerlijke samenleving.

Dit aspect kwam ook later in verschillende brochures terug. Verantwoordelijken van burgerlijke of kleinburgerlijke mutualiteiten volgden de opties van de regering. We geven enkele voorbeelden. Schoenfeld verdedigde als volgt het belang van de uitbouw van de mutualiteiten:

"Plus sera grand le nombre de personnes dont les intérêts seront menacés par des perturbations, moins fréquentes seront les menaces de guerres ou de révolutions."[68]

Het mutualisme zou dus een moraliserend effect hebben en de arbeider op het "juiste pad" houden. Of zoals Bedinghaus het stelde:

"La société de secours mutuels oppose son oeuvre douce et bienfaisante aux fureurs insensées de ces oeuvres du socialisme, qui prêche la haine et l'envie entre les différentes classes et dépose dans les coeurs des germes de guerres civiles."

en

"Il nous faut en Belgique tâcher, au profit de l'ordre social tout entier, en particulier au profit des classes ouvrières, de réunir par les liens de l'association les patrons et les travailleurs". "Les membres honoraires des sociétés de secours mutuels, voilà le pont jeté sur l'abîme qui sépare ces deux classes."[69]

Sommige auteurs stelden dat de voorzorgsgedachte zelfs verbonden was met het ras. Théate, doctor in de rechten en verbonden aan het ministerie van arbeid beweerde dat "Germaanse rassen" meer vooruitziend waren dan "Latijnse rassen". Ook het element klasse diende in rekening gebracht te worden. De arbeidersklasse zou omwille van zijn klasse-aard minder voorzienig zijn dan de burgerij.[70] Ook Bedinghaus stelde:

---

67. *Almanak van de mutualiteit*, ASLK, 1898, 1ste jg., p. 6.

68. SCHOENFELD (H.). *La législation Belge sur les sociétés de secours mutuels*. Bruxelles, Guyot, 1888, p. 34. Schoenfeld was erevoorzitter van de pensioenkas van het medisch corps van België en gemeenteraadslid.

69. BEDINGHAUS (E.). *Manuel populaire des sociétés de secours mutuels*. Gent, Vuylsteke, 1880, p. 249. Bedinghaus was secretaris van de elitair burgerlijke mutualiteit: " La Mutualité du Commerce et de l'Industrie" van Gent.

70. THÉATE (T.). *Les sociétés mutualistes*. Louvain, Van Linthout, 1897, p. 3.

"Aide-toi ! Ce viril axiome de la race anglo-saxonne restera toujours le principe fondamental de la mutualité en matière d'assistance." [71]

5. DE EVOLUTIE EN WERKING VAN HET MUTUALISME IN DE PRAKTIJK

In de praktijk ontwikkelden de ziekenkassen zich volgens een divers palet: informele kassen (cafékassen bv.), patronale fabriekskassen, mutualiteiten binnen de arbeidersbeweging, vrouwenmutualiteiten, schoolmutualiteiten, kleinburgerlijke kassen e.d. bestonden naast elkaar. Mede door het verzet van de arbeiders tegen de patronale fabriekskassen en de sterkere syndicale organisatie op het einde van de eeuw, kwamen mutualiteiten in toenemende mate in de christelijke of socialistische arbeidersbeweging terecht. De verschillende economische, sociale en politieke ontwikkeling van diverse regio's van het land heeft een invloed gehad op de ontwikkeling van het syndicalisme en mutualisme. Het verschil tussen Brussel en Gent was hier een duidelijk voorbeeld van. In Gent slaagden de socialisten erin een sterke arbeidersbeweging te creëren met mutualiteiten, coöperatieven en vakbonden en dus een eenheid te brengen in oudere en verdeelde arbeidersorganisaties. In Brussel daarentegen bleven de bij de socialisten aangesloten vakverenigingen verdeeld en dus relatief klein. Gemeenschappelijke klassenbelangen werden overschaduwd door corporatieve tendenzen in de verschillende beroepsgroepen. In tegenstelling tot de Gentse, ondernamen de Brusselse socialisten geen poging om tot meer organisatorische gelijkheid te komen tussen geschoolde en ongeschoolde arbeiders. Deze verschillen hadden tevens een invloed op het mutualisme. In Gent ontwikkelde zich een sterke concurrentiestrijd tussen de katholieke en de sterkere socialistische vakbonden en mutualiteiten. In Gent zorgde deze onderlinge concurrentie voor een opslorping van de neutrale vakverenigingen en ziekenkassen. In Brussel daarentegen waren socialisten actief in de neutrale mutualistische federatie. De BWP slaagde er echter niet in deze neutrale federatie te incorporeren zoals ze gehoopt had. Deze Brusselse "neutralen" bevatten vooral ambachtelijke, kleinburgerlijke en zelfs burgerlijk gerichte kassen. In 1886 werd de nationale federatie van neutrale of vrije mutualiteiten opgericht, waarin de Brusselse afdeling een centrale rol speelde. Deze neutrale mutualisten werden door de autoriteiten als betrouwbaar en respectabel beschouwd. Ze ijverden vooral voor de uitbouw van de eigen verzekeringsdiensten en de zogenaamde politieke neutraliteit kwam in de

---

71. BEDINGHAUS (E.). *Manuel populaire des sociétés de secours mutuels*. Gent, Vuylsteke, 1880, p. 284.

praktijk neer op de ondersteuning van het economisch liberalisme.[72] (Strikwerda, 1988, 333-359)

Zoals we reeds vermeldden, weigerden de socialisten lange tijd de erkenning aan te vragen. In de socialistische beweging was een dubbelzinnigheid op te merken omtrent de ziekteverzekering en de mutualiteiten. Enerzijds opteerde de leiding voor een staatsgeorganiseerde verplichte verzekering. In dat voorstel was geen bestaansrede meer voor de vrije mutualiteiten, hetgeen de kwestie van de erkenning ook uitsloot.[73] Maar anderzijds werden socialistische mutualiteiten opgebouwd die, in concurrentie met anderen, zoveel mogelijk leden probeerden te rekruteren. Deze mutualiteiten werden meer en meer apparaten geleid door een "arbeidersaristocratie" die er geen belang bij had de organisatie af te schaffen. De ziekenkassen vormden als het waren één van de pijlers van de partij. Het mutualisme in de BWP was onlosmakelijk verbonden met het "economisme", waarbij de politieke eisen naar de achtergrond geschoven werden. (LIEBMAN, 1979, 203) Een tweede contradictie betreft de kwestie van de staat. Enerzijds werd dikwijls geen erkenning aangevraagd juist omwille van het wantrouwen in staatsinstanties in handen van de burgerij. De socialistische mutualiteiten vreesden overheidsbemoeienis. Alhoewel de ontbinding van de ziekenkassen door de overheid na de wet van 1894 enkel nog mogelijk was door tussenkomst van een rechter, bleef deze angst een rol spelen in de houding van de socialistische mutualiteiten. Pas rond 1906 vroegen de meeste lokale kassen de erkenning aan. Anderzijds voorzag het socialistisch voorstel dat de mutualiteiten dienden te verdwijnen en vervangen worden door een staatssysteem. Omdat de kwestie van de staat verder niet besproken werd was ook deze stelling op zijn minst dubbelzinnig.

De interne structuur en werking van de mutualiteiten kenden een aantal specifieke regels die verbonden waren met de mogelijkheden geboden door het toenmalig sociaal beleid. De mutualistische politiek hield heel wat beperkingen in en kan zeker niet beschouwd worden als een sociaal stelsel voor de gehele arbeidersklasse. In dit essay zullen we twee aspecten van deze selectiviteit uitwerken: nl. de door de overheid gepropageerde self-help en de uitsluitingsmechanisme binnen de mutualiteiten zelf.

Het collectief self-help beginsel werd niet enkel gepropageerd vanuit de overheid. Het was ook een overlevingsmiddel van bepaalde arbeidersgroepen die de mogelijkheid hadden te kunnen sparen. Zo hadden de Engelse Friendly

---

72. *Le Mutuelliste*, 1 april 1888, 1 juni 1888, 1 juli 1888, 1 mei 1888, 1 september 1888, 1 maart 1888; *Le Mutuelliste*, 15 oktober en 1 mei 1889, 15 nov. 1891, 15 juni 1894, 15 april 1892, 1 nov. 1892, 1 sept. 1892, 15 sept. 1893.

73. BERTRAND (L.). "Bienfaisance publique et assurance sociale". La *Revue de Belgique*, 1894, p. 23-24.

Societies een onderlinge hulp functie in situaties waar individuele zelfhulp niet mogelijk was. (Thane, 1989, 28)

In de socialistische en anarchistische arbeidersbeweging bestonden omtrent het zelfhulpprincipe verschillende opinies. Daar waar revolutionaire socialisten in het mutualistisch sparen geen duurzame oplossing zagen, hadden sommige anarchistische stromingen een andere visie. In deze kringen leefde het zelfhulpprincipe als zijnde een streven naar een autonome arbeidersorganisatie. Het Proudhonisme ijverde voor een nieuwe sociale ordening in een economie die gebaseerd was op onderlinge uitwisseling van geassocieerde producenten. Arbeiders dienden zich immers te organiseren in coöperaties en mutualiteiten. Voor de sociaal-democratische strekking waren mutualiteiten tijdelijke arbeidersorganisaties die uiteindelijk samen met andere arbeidersorganisaties tot de socialistische parlementaire machtsovername zouden leiden. (Witte, 1989, 33-37; Black, 1984, 179-180)

Zelfhulp kon dus enerzijds voor sommige groepen van de arbeidersbeweging tijdens bepaalde perioden in de geschiedenis ervaren worden als enige beschermingsalternatief. Maar anderzijds was het ook een principe dat door burgerlijke regeringen gepropageerd kon worden. Zelfhulp was immers perfect verenigbaar met het liberalisme. Victor George stelt het als volgt voor:

> "The doctrine of self-help gave hope to the workers for it announced that they, too, could become rich and powerful in the same way that some of their industrial bosses had. It proclaimed that employers and workers were alike in self-dependence, and that regardless of class each man's success was a proof of himself and a contribution of the common wealth. In this way workers were more likely to accept the position of the upper classes as legitimate and to try to emulate them." (George, 1973, 17-18)

De mutualistische zelfhulp die in België aangemoedigd werd door de *Commission permanente des sociétés de secours mutuels* en nog sterker aan bod kwam bij burgerlijke ideologen zoals Duboisdenghien, paste duidelijk in het economisch liberalisme. Op het einde van de eeuw werd meer en meer aandacht besteed aan nieuwe technische regels betreffende de mutualiteiten. De ideeën van Duboisdenghien vonden een positieve weerklank bij en werden gepubliceerd door de *Commission permanente des sociétés de secours mutuels*. Deze hadden een invloed op de gevoerde mutualistische politiek, vermits ze door de overheid verspreid werden onder de mutualiteiten en in vereenvoudigde vorm gereproduceerd door andere auteurs zoals Soenens, Malherbe, Couturiaux en Banneux.[74] (Rezsohazy, 1957, 129) Volgens de theorie van Dubois-

---

74. Duboisdenghien was actuaris en publiceerde ondermeer in *Bulletin de la Prévoyance*.

denghien diende de mutualiteit zich vooral als verzekeringsinstelling te ontwikkelen:

> "Nous envisagerons donc un organisme s'inspirant du self-help pur, sans intervention étrangère, et nous négligerons complètement toutes les ressources extraordinaires (cotisations de membres honoraires, dons, etc.)."[75]

Subsidies, loonsverhoging, tussenkomst van de patroons, verplichte aansluiting e.d. waren volledig afwezig in deze gedachtengang waarbij het motto *"assistance par soi-même"* centraal stond.[76] Via ziekte- en sterftetafels poogde hij het gemiddeld aantal ziektedagen per jaar te verbinden met de bijdragen. Zo diende onder andere de hoogte van de bijdrage te stijgen naarmate de toetredingsleeftijd toenam.[77] In dergelijke analyse werd wel rekening gehouden met elementen zoals leeftijd, lichamelijke toestand, aantal leden, beroepsrisico, aard van de verzekerde risico's maar duidelijk niet met loonverschillen en de ontoegankelijkheid van de mutualiteiten voor de meerderheid van de arbeiders omwille van de te lage lonen.[78] De *Commission permanente des sociétés de secours mutuels* stimuleerde het gebruik van sterfte- en ziektetafels o.a. via driejaarlijkse wedstrijden en de regering stelde modelboekhoudingen ter beschikking. De toespraak van de voorzitter van de Permanente commissie, 't Kint de Roodenbeke, tijdens de bekendmaking van de resultaten van de achtste wedstrijd (1888-1890) op 22 juli 1892 spreekt voor zich:

> "Elles (les sociétés de secours mutuels) ne demandent pas ce que l'État ne peut pas et ne doit pas leur donner, et c'est surtout de leurs efforts personnels qu'elles attendent l'amélioration de leur sort et le relèvement de leur condition morale." [79]

De uitgekeerde subsidies werden veeleer gezien als aanvullende reservefondsen die in geval van nood of voor speciale uitkeringen aangewend werden. Ondanks de ingevoerde subsidiëring vanaf 1894, bleef het eigen verzekerings-

---

75. *Bulletin de la prévoyance.* juni 1902, nr. 2, jg. 2, pp. 82-89.
76. *Bulletin de la prévoyance.* sept. 1901, nr. 4, pp. 175-176.
77. *Ibidem*, p. 194 en p. 239.
78. DUBOISDENGHIEN (L.). "De l'organisation technique et de la comptabilité rationnelle des sociétés de secours mutuels". *L'Œuvre de Léon Duboisdenghien.* Choix de travaux publié par L'Association des actuaires Belges, p. 126; *Recueil des actes des sociétés mutualistes. Statuts et décisions.* 1896-1900.
79. *Bulletin de la prévoyance*, sept. 1901, nr. 4, pp. 175-176; *Rapport sur la situation des sociétés mutualistes pendant les années 1891-1895 présenté à M. le ministre de l'industrie et du travail par la commission permanente des sociétés mutualistes.* Bruxelles, Guyot, 1897, p. 10-13; *Rapport sur la situation de sociétés de secours mutuels pendant les années 1888, 1889, 1890*, Bruxelles, Guyot, 1893, pp. 36-38.

initiatief zeer belangrijk. Solidariteit beperkte zich tot de eigen sociale mutualistische groep en het grootste deel van de arbeidersklasse bleef uitgesloten.

Mutualiteiten kunnen zeker niet voorgesteld worden als oorden van onbelemmerde solidariteit. Immers, door de druk van de beperkte financiële middelen waren ook arbeiderskassen gedwongen uitsluitingsmechanismen in te voeren. Financieel sterke groepen konden verschillende diensten oprichten voor de aangesloten mutualisten; naast gewone ziekte-uitkeringen werd bijvoorbeeld ook steun gegeven aan weduwen en wezen, er bestonden pensioen- en/of herverzekeringsdiensten. Zo organiseerde de neutrale mutualiteiten zelfs wezendiensten. Arme wezen vielen vaak ten laste van de openbare liefdadigheid. Het onderstandsbureau ging in bepaalde gevallen over tot de plaatsing van kinderen bij pleeggezinnen. (De Vroede, 1990, 170-171) Dat pleeggezin kreeg dan een bepaald bedrag voor het onderhoud van het kind. Volgens Tumélaire, de voorzitter van de onzijdige ziekenkassen van België, werden kinderen in dergelijke gezinnen gebruikt om te gaan werken of te gaan bedelen.

> "Onze mutualisten hebben met de bureelen van weldadigheid een verdrag gesloten, en wanneer het de weezen onze mutualisten geldt, betaalt men ervoor dezelfde som als voor de anderen maar zij worden ons toevertrouwd."

De mutualiteit zocht dan zelf een familie voor het kind. Tumélaire vermeldde erbij: *"een 'eerlijke' familie, bij voorkeur bij mutualisten."* De kas van de mutualiteit gaf bovendien een extra wezenuitkering aan de pleegfamilie. Hieruit blijkt ook duidelijk dat de voorzieningen voor de "eigen groep" sterk uitgebouwd werden. Natuurlijk bestond dergelijke dienst enkel bij de sterkste mutualiteiten.[80] Sterke mutualiteiten konden ook allerlei andere diensten organiseren. De *Mutualité du commerce et de l'Industrie* uit Gent en de *Compagnie belge des Employés réunis* uit Brussel organiseerden zelf een werkgelegenheidscomité voor de eigen leden. De *Société des arts et métiers* uit Luik organiseerde zelfs eigen taallessen.[81]

In de mutualiteiten zelf bestonden verschillende selectiecriteria. Kandidaat mutualisten moesten meestal een medisch onderzoek ondergaan vooraleer ze aangenomen werden en vrouwen en kinderen werden dikwijls niet toegelaten. Zo blijkt dat in 1895, 622 erkende mutualiteiten statutair of de facto alleen mannen toelieten. Daarnaast bestonden slechts 5 vrouwenmutualiteiten en 88 mutualiteiten waar zowel mannen als vrouwen aanvaard werden. Het

---

80. TUMÉLAIRE (M.). *De schoolmutualiteit.* Ieper, Deweerdt, 1897, p. 6.

81. BEDINGHAUS (E.). *Manuel populaire des sociétés de secours mutuels.* Gent, Vuylsteke, 1880, pp. 86-89.

totaal aantal vrouwen was in de loop der jaren wel toegenomen, maar in verhouding tot het aantal mannen bleef het lidmaatschap van vrouwen beperkt. Het aantal vrouwen bedroeg in 1900 slechts 5,8% van het totaal aantal mutualisten. Hoewel het hier enkel om de erkende mutualiteiten ging, geven deze cijfers ons toch een beeld van de ongelijke positie tussen mannen en vrouwen. Zieken konden per definitie geen lid worden. Ouderen werden ook niet aanvaard en na een bepaalde leeftijd zelfs ontslagen. De leeftijd van de mutualisten lag meestal tussen 15 en 45 jaar. Maar ook de steun zelf was beperkt. Een zieke verloor in de meeste mutualiteiten na 6 maanden elke vorm van ondersteuning.[82] (Gerard, 1991, 80) In de meeste kassen werd na drie maanden ziekte de uitkering verlaagd, na zes maand kon ze volledig opgeschort worden. Een aangesloten lid kon uitgesloten worden na de leeftijd van 60 of 65 jaar.[83] Ook beroepen die een te hoog ziekte- of ongevallen risico inhielden konden soms geweigerd worden. Dit deed zich voor in de Antwerpse Bond Moyson rond de eeuwwisseling. Daar werd gesteld dat er te veel uitkeringen gingen naar dokwerkers, in verhouding tot andere groepen. Door de ledenvergadering werd beslist de dokwerkers gedurende een half jaar te weigeren. Zo werden in Antwerpen soms ook ongeneeslijk zieke leden "uitgekocht".[84] (Sertijn en Verheyen, 1985, 26) Al deze beperkingen baseren zich op het risico-aspect. Leeftijd, gezondheid, gender, e.d. waren criteria die verbonden werden met een risico. Indien dat risico een bepaalde grens overschreed, diende selectie doorgevoerd te worden. De financiële mogelijkheden van de ziekenkassen bepaalden hoe ver het solidariteitsprincipe kon gaan. Vele ziekenkassen voerden beperkingen in omwille van financiële limieten. Ook de socialistische organisaties dienden tot dergelijke maatregelen over te gaan.

6. NIEUWE WETGEVENDE INITIATIEVEN OP DE VOORAVOND VAN DE EERSTE WERELDOORLOG

Op de vooravond van de eerste wereldoorlog ontstonden nieuwe wetgevende initiatieven omtrent een verplicht verzekeringssysteem. Vanaf 1911 stelde de *Landsbond der Christelijke Mutualiteiten* zich steeds positiever op ten opzichte van het Engelse ontwerp van Lloyd George. Geleidelijk aan profileerde de *Landsbond* zich als voorstander van een verplicht verzekeringssysteem en dit resulteerde in het voorstel van de Ghellinck d'Elseghem dat zelf de basis

---

82. *Verslag van de bestendige commissie der maatschappijen van onderlinge bijstand voor het tijdperk 1896-1905*. Brussel, Guyot, 1907, p. 18.
83. *Commission permanente, rapport*, 1862, p. 7.
84. *Ibidem*, p. 92.

vormde voor het regeringsontwerp van 12 november 1912.[85] De reden voor deze overgang zal duidelijk worden uit onderstaande analyse. Vooreerst wordt de inhoud en betekenis van het ontwerp uit de doeken gedaan.

Het Engelse systeem bestond uit een driedelig bijdragesysteem waarin de Friendly Societies als vrije organisaties een plaats kregen en bureaucratische structuren zoveel mogelijk vermeden werden. Arbeiders bleven echter zelf wel het grootste deel van de kosten dragen. Het nieuwe Engelse stelsel maakte een duidelijk onderscheid tussen de "waardige" arbeiders en de paupers die onder de armenwet gecategoriseerd bleven. Voor mensen die door de Friendly Societies geweigerd werden, voorzag de wet een eenvoudige depositorekening in het postkantoor. Het voorstel van de *Landsbond* integreerde eveneens een hiërarchisering en ook hier droegen de arbeiders het grootste deel van de kosten zelf. Het systeem zou functioneren op basis van een drievoudig bijdragesysteem nl. loonafhankelijken, patroons en de staat. De verzekering gebeurde door vrije mutualiteiten voor alle loontrekkende arbeiders en bedienden (mannen en vrouwen) die minder verdienden dan 2.400 Fr. per jaar. De mutualiteiten zouden zelf blijven beslissen wie ze al dan niet tot de organisatie toelieten. Mutualisten dienden vooral jonge, werkenden, *"waardige"*, plichtsbewuste en gezonde arbeiders te zijn. In aparte gewestelijke raden werden zwakke, zieken en zogenaamde *"onwaardige"* arbeiders of *"luiaards, dronkaards en losbandigen"* ondergebracht, die niet toegelaten werden in de bestaande ziekenkassen.

> "Kost wat kost moeten de onwaardigen uit de werken van onderlingen bijstand gehouden worden: dronkaards, luiaards, zedelijk vervallenen zouden in die instellingen smeeren en teeren op de kosten van de matigen, werkzame en deftig levende werklieden; daarom werden de gewestelijke raden ingesteld om zulks te beletten, maar ook om te beletten dat de arme en diep beklagenswaardige vrouwen en kinderen dier onwaardigen nog langer de verlaten en onschuldige slachtoffers zouden blijven van die ongelukkige toestanden (...)"

aldus de *Landsbond*.[86] Door de tegenstanders van het katholieke voorstel werden deze gewestelijke raden *"strafbataillons"* genoemd.[87] Ook mensen die omwille van ouderdom niet meer toegelaten werden in de vrije mutualiteiten of rondtrekkende arbeiders zouden in deze instellingen terecht komen. Wie in deze raad ondergebracht werd, ontving minder voordelen dan de mutua-

---

85. de Ghellinck d'Elseghem (1867-1927) was katholiek politicus. Tussen 1900 en 1912 was hij volksvertegenwoordiger van het arrondissement Oudenaarde.
86. *Gids van den Onderlingen Bijstand*, april-mei 1913, jg. 8, nr. 4-5, p. 50.
87. *GOB*, sept-okt 1913, nr. 9-10, p. 102.

listen. Tenslotte bleef er het echelon van de openbare onderstand voor iedereen die geen plaats had op de arbeidsmarkt. Stratificatie en disciplinering binnen de arbeidersklasse lagen aan de basis van dit systeem. Deze materialisering van verdeeldheid in een sociaal verzekeringssysteem had consequenties op ideologisch vlak. Men poogde identificatie binnen de vooropgestelde eigen groep te bewerkstelligen (de groep van de werkenden, de groep van de werklozen, de onderstandstrekkers, ...) waardoor stratificatie (ten opzichte van andere groepen) bevorderd werd.

De katholieken zagen het onderwijs als ideale recruteringsbasis.

> "Wij zullen diegenen die in een Christelijke school hun onderwijs en hunne opvoeding genoten, kunnen inlijven in onze maatschappijen van onderlingen bijstand, zoo groot reeds in getal: daar waar nog geene tot stand kwamen, sla men onverpoosd de handen aan 't werk (...)" [88]

Het is duidelijk dat de Landsbond via de nieuwe wet de eigen organisatie wou uitbreiden.

> "1.500.000 werklieden, werkvrouwen, bedienden over heel België verspreid gaan onder de toepassing van de wet vallen. Wie gaat dat machtig leger inlijven? Dat zal van ons afhangen! Op ons drukt de taak onze christen mutualiteiten zoo wijd mogelijk open te stellen, om de overgroote meerderheid der niet vereenigden te kunnen opvangen." "Geen enkele gemeente, geen enkele parochie, of de christen mutualiteit moet er haren zetel opslaan, en de christen mutualisten moeten er als echte apostelen hunne zending aanvangen zonder verpoozing." [89]

Daardoor zou het katholieke netwerk uitgebreid worden op een moment dat de concurrentie met de socialisten sterk was. Men moet er rekening mee houden dat de *Landsbond* net voor de eerste wereldoorlog de grootste federatie vormde. Rond 1914 waren er ongeveer 500.000 erkende mutualisten. Het nieuwe stelsel voorzag een toename van 1.000.000 leden. De machtsuitbreiding van de eigen organisatie lag aan de basis van het gewijzigde standpunt van de *Landsbond*. De nieuwe lijn betekende geen breuk met de gesubsidieerde vrijheid. De verplichting zou immers in talrijke gemeenten nieuwe katholieke mutualiteiten creëren.

Een eerste tegenvoorstel werd ingediend door de liberaal Pecher die ondermeer de nadruk legde op de actuariële principes, de neutraliteit van alle vrije

---

88. *GOB*, april-mei 1913, nr. 4-5, p. 58.
89. *GOB*, okt. 1913, p. 104.

mutualiteiten en een repartitiestelsel waarbij de fondsen voor invaliden en langdurige ziekte onder controle van de staat zou komen te staan.[90] De reden waarom de liberalen wilden overgaan tot een verplicht verzekeringsstelsel wordt duidelijk uit de volgende citaat van Pecher:

> "L'avantage inappréciable d'une réforme plus générale serait non seulement de garantir à l'assuré, en toute occurrence, des conditions normales d'existence matérielle et intellectuelle, mais en outre d'augmenter, avec leur sécurité, la productivité intégrale des travailleurs, pour le plus grand bien de la société. Ainsi arriverait à maturité l'une des idées directrices du programme productiviste que M. Ernest Solvay, avec sa claire vision des phénomènes sociaux, résumait ainsi, lorsqu'il envisageait les mesures législatives à prendre aux profit des travailleurs: 'Améliorer, instruire, capacitarier, assurer, garantir, pour mieux produire'." [91]

Hieruit blijkt duidelijk dat vanuit liberaal progressieve hoek voor de verplichte algemene verzekering geijverd werd omwille van de verhoging van de productiviteit. "Gezonde arbeiders produceren beter." zo luidde het motto.

Het voorstel-Pecher verschilde op een aantal belangrijke punten van het regeringsontwerp. De kritiek van Pecher richtte zich vooral op de technische verwezenlijking van het verzekeringsstelsel. De auteur stelde zich vragen bij de leefbaarheid van het regeringsvoorstel.

> "(...) la méthode suivie n'a pas cependant satisfait les exigences de spécialistes et d'actuaires; elle a valu au projet gouvernemental le reproche de consacrer un empirisme regrettable et plein de danger pour l'avenir." [92]

Het voorstel van Pecher wou een antwoord bieden op deze kritiek van de zgn. "specialisten" door de actuariële principes in de mutualiteiten te verscherpen en deze op zogenaamde "wetenschappelijke basis" te enten. Daarnaast werd gepleit voor een aantal organisatorische vernieuwingen. De vrije mutualiteiten bleven bestaan al dienden deze zich in de toekomst neutraal

---

90. *Parlementaire documenten Kamer,* Voorstel Pecher 1912-13, nr. 261, 21 mei 1913, pp. II-XI; HOUDEZ (G.). *Les assurances sociales. Le projet de loi du gouvernement et le contre-projet Pecher-Barnich. Sept articles parus dans la "Gazette de Charleroi".* Bruxelles, Mercure, 1914, pp. 16-17; CHLEPNER (B.S.). "La question des assurances sociales en Belgique". *Revue de l'Université de Bruxelles,* 1914, pp. 615-616. Pecher (1885-1926) was liberaal politicus. Tussen 1912 en 1919 was hij volksvertegenwoordiger van het arrondissement Antwerpen.

91. *Parlementaire documenten Kamer,* Voorstel Pecher nr. 261, 21 mei 1913, p. 4.

92. *Ibidem,* p. 2. Zie ook: HOUDEZ (G.). *Les assurances sociales. Le projet de loi du gouvernement et le contre-projet Pecher-Barnich. Sept articles parus dans la "Gazette de Charleroi".* Bruxelles, Mercure, 1914, pp. 16-17.

op te stellen om de erkenning te verkrijgen.[93] (Vanthemsche, 1994, 26) Volgens het regeringsvoorstel zouden de in de vrije mutualiteiten ongewenste arbeiders in een soort minderwaardige staatsmutualiteit terecht komen. Pecher stelde dat daardoor alle grote risico's ten laste van de staat zouden komen. In dergelijk systeem zouden de bijdragen voor deze "ongewensten" verhogen en de uitkeringen verlagen. Het regeringsstelsel ging volgens Pecher in tegen de technische basisprincipes van het verzekeringswezen nl. de repartitie en compensatie van alle risico's over een zo groot mogelijk aantal personen.[94]

Om dergelijk systeem te vermijden, stelde de auteur voor een nieuw regime te installeren dat enerzijds gebaseerd bleef op vrije mutualiteiten, anderzijds op nieuwe organismen genoemd: *Établissements régionaux des institutions de prévoyance* voor al diegenen die zich niet konden of wilden aansluiten bij bestaande mutualiteiten. Vermits deze laatste instellingen de hoogste risico's dienden te dragen, moesten de kosten volgens Pecher verdeeld worden. Via een repartitiestelsel zouden de fondsen voor invaliditeit en langdurige ziekte onder controle komen van de staat, zodat een evenredige verdeling zou kunnen gebeuren naargelang van de lasten van de verschillende instituties.[95] Zo zouden de mutualiteiten hun leden dienen te herverzekeren (invaliditeit en langdurige ziekte) bij een gemeenschappelijk fonds van de regionale overheidsinstelling.[96] De risico's zouden verdeeld worden waardoor de draagkracht van de regionale instellingen versterkt kon worden.

De katholieken pleitten tegen dit voorstel.

> "Pecher wil de officiële instellingen op de eerste en de mutualiteiten op de tweede plaats. Het voorstel plaatste de mutualiteiten onder voogdij van de officiële instellingen."

stelde de *Landsbond*.[97] De *Landsbond* was natuurlijk vooral ontevreden omdat dit voorstel de financiële machtspositie van de katholieke mutualiteiten zou aantasten en de controle van de staat toenam. De eis tot neutraliteit was bovendien ook een doorn in het oog van de katholieke organisaties.

Maar niet enkel in liberale kringen, ook binnen de BWP bestond interesse voor de ideeën van Solvay.

---

93. *Parlementaire documenten Kamer*, Voorstel Pecher 1912-13, nr. 261, 21 mei 1913, p. 8.
94. *Parlementaire documenten Kamer*, Voorstel Pecher nr. 261, 21 mei 1913, p. 9.
95. *Ibidem*, p. 11; CHLEPNER (B.S.). "La question des assurances sociales en Belgique". *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1914, pp. 615-616.
96. *Le Mutuelliste*, 1 september 1913 + art. 14.
97. *GOB*, maart 1914, nr. 3, jg. 9, p. 35.

"Solvay behoort tot de liberale partij, doch zijn liberalisme is een heel bijzonder liberalisme, want voor vele belangrijke punten is hij veeleer socialist."

stelde Bertrand [98] Ook uit de discussies tussen Anseele en Solvay bleek dat er, ondanks een aantal verschilpunten, toch grote overeenstemming bestond tussen de socialisten en de progressieve liberalen. Het geloof in vooruitgang binnen de kapitalistische maatschappij was bij beide politieke partijen duidelijk aanwezig. Deze vooruitgang zou volgens Solvay leiden tot

"de vreedzame hervorming van de maatschappij, natuurlijk met instemming van de heersende en bezittende klasse."[99]

Deze politieke gelijkenissen zullen ongetwijfeld een rol gespeeld in de acties van de socialistische partij. In mei 1913 ondertekenden Huysmans en Vandervelde mee het wetsvoorstel Pecher.[100] Toch werd in augustus 1913 door Huysmans een eigen wetsvoorstel ingediend dat de vrije mutualiteiten poogde te vervangen door staatsinstellingen.[101] Huysmans uitte daarmee een kritiek op het katholieke voorstel. Zijn gedachtengang ging duidelijk een andere richting uit: een kosteloos ouderdomspensioen, een invaliditeitspensioen steunende op de bijdrage van de werkgevers en de staat en een ziekte-uitkeringen gevormd door een drievoudige bijdrage nl. van de werkgever, werknemer en de staat. Loontrekkenden die minder dan 3.600 Fr. per jaar verdienden zouden onder de verplichte verzekering vallen.[102] Het systeem Huysmans stelde voor in elk gerechtelijk arrondissement gewestelijke staatsmutualiteiten en een centrale kas tot stand te brengen.[103] Deze kassen zouden volgens de socialisten op politiek en religieus vlak ongebonden zijn en alle loontrekkenden zonder onderscheid verenigen. Het beheer diende georganiseerd te worden door een soort sociaal overleg van patroons, loontrekkenden, overheid en geneesheren. Dit voorkwam volgens Huysmans *"ambtenarij"*.[104] Via dit overlegsysteem

---

98. *Ibidem*, p. 12 en p. 22.
99. *Ibidem*, p. 88. Zie ook: SOLVAY (E.) en ANSEELE (E.). *Lettres sur le productivisme et le collectivisme*. Bruxelles, Lamertin, 1900, 52 p.
100. *Parlementaire documenten Kamer*, Voorstel Pecher nr. 261, 21 mei 1913, p. 20.
101. *Parlementaire documenten Kamer* Wetsvoorstel Huysmans, 20 augustus 1913, nr. 383
102. Arbeid(st)ers van meer dan 65 jaar oud werden niet onderworpen aan de verplichting. *Parlementaire documenten Kamer* Wetsvoorstel Huysmans, 20 augustus 1913, nr. 383, I.
103. *Ibidem*, pp. IV-V.
104. HUYSMANS (C.). *Wat de socialisten willen inzake van sociale voorzorg, ziekte, invaliditeit, ouderdom. Toelichting en tekst van een wetsvoorstel.* Uitgegeven door de landelijke raad van de werkliedenpartij, 1913, p. 53; *POB conseil général.* Compte rendu officiel du XXVIIIe congrès annuel tenu le 23-24-25 mars 1913 et du congrès extraordinaire tenus le 24 avril 1913 p. 110.

poogden de socialisten sociale spanningen te kanaliseren naar overleginstituties. De gewestelijke mutualiteitskassen dienden gespijsd te worden door bijdragen van leden, patroons en de overheid. De loontrekkenden dienden bij te dragen volgens loonklasse. In tegenstelling tot het pensioenvoorstel werd de notie van de persoonlijke bijdrage niet verworpen. (Vanthemsche, 1994, 26) De socialisten stelden dat de arbeider op elk moment bloot gesteld werd aan het ziekterisico, niet alleen in de fabriek. De persoonlijke bijdrage werd dus als billijk ervaren. De arbeidersbijdrage zou bovendien:

> "de persoonlijke gezondheidsvoorzorgen verbeteren, het zelf-kontrool in (te) richten, en feitelijk de algemeene lasten van het ziekte-risico (te) verminderen",

aldus Huysmans.[105] De eigen bijdrage had dus een morele en zelfdisciplinerende functie. Want zo kon ook de zogenaamde "alcoholplaag" aangepakt worden.[106]

Het socialistisch voorstel kreeg geen steun vanuit andere politieke groepen. Zelfs de neutrale mutualiteiten keurden het socialistisch voorstel volledig af. Deze eenzame positie was voor de socialistische leiders zelf duidelijk. Daarom werd op het 28 ste congres in 1913 gesteld dat de actie in het parlement gericht diende te worden op:

> "Wijzigingen opstellen en een verminderd voorstel neerleggen, om de aansluiting van de meerderheid der Kamer pogen te bekomen bij de oplossing die het meest voordeelig is aan de arbeidersklas."[107]

Vermits de BWP de buitenparlementaire strijd centraliseerde rond één thema nl. het algemeen stemrecht, werd de strijd omtrent de sociale zekerheid doorverwezen naar het parlementair halfrond. Op het congres werd gesteld:

> "De Landelijke Raad heeft besloten dat één der dagen van het Partijkongres van 1913 aan de bespreking van de Maatschappelijke Verzekeringen zou gewijd worden. Doch op dit oogenblik gaan de bekommernissen en bezorgdheden elders, en loopen alle krachtinspanningen naar het groote vraagstuk van den dag samen: de verovering van het Algemeen Stemrecht."[108]

Op het congres werd de ziekteverzekeringskwestie dan ook niet zeer uitvoerig behandeld.

---

105. *BWP Verslag XXVIIIe jaarlijks congres 23, 24, 24 maart 1913*, Brussel, 1913, p. 117.
106. *Ibidem*.
107. *Ibidem*, p.114.
108. *Ibidem*.

Zowel het tegenvoorstel van Pecher als van Huysmans werd verworpen in de Kamer.

Langs patronale zijde bestonden verschillende standpunten en opties omtrent de ziekteverzekering. Zoals we gezien hebben waren verlichte patroons zoals Ernest Solvay wel te vinden voor een verplicht verzekeringsstelsel. Andere patroons stelden zich veel terughoudender op. Hier zullen we de visie van het *Comité Central Industriel de Belgique* nagaan. Wat was de belangrijkste kritiek van de patroons op het regeringsvoorstel? De patroons stelden dat het regeringsvoorstel financieel niet leefbaar was. De aktuariële principes werden volgens hen niet gerespecteerd. (Vanthemsche, 1994, 26) De kritiek op het regeringsvoorstel werd uitgewerkt door Maingie en François, die met hun analyse de volledige steun kregen van het *Comité Central Industriel de Belgique*.[109]

De grote kritiek op het regeringsvoorstel was dat er geen rekening werd gehouden met het toenemende ziekterisico bij ouderen omdat de bijdrage voor ouderen en jongeren identiek waren.[110] Men werkte immers met een repartitiestelsel. Vermits jongeren minder vaak ziek waren, betaalden ze in principe meer dan ze kostten. Ouderen daarentegen waren vaker ziek en betaalden in principe minder dan ze kostten. Deze vorm van solidariteit binnen de arbeidersklasse werd door de patroons aangevallen.

> "Une telle solution est onéreuse, comme toute solution entachée de répartition."[111]

Volgens de Maingie en François dienden de premies aangepast te worden aan het risico van het individu. Deze auteurs traden in de gedachtengang van Duboisdenghien in naam van de "wetenschappelijkheid" van zijn analyse maar verweten de overheid deze ideeën niet tot zijn recht te laten komen. De kapitalisatie van ieder individu werd als alternatief naar voor geschoven. Daarom stelden ze voor de bijdrage te uniformeren maar niet volgens een repartitiestelsel, wel volgens een kapitalisatiestelsel. Ieder bouwde voor zichzelf als het ware zijn eigen ziekteverzekering op. De bijdrage zou op jonge leeftijd te hoog zijn in verhouding tot het aantal ziektedagen maar op oudere leeftijd te laag. Dit alles werd dus wel op individuele basis berekend. Iemand die niet op 20 jaar, maar wel bv. op 30 jarige leeftijd tot de mutualiteit toetrad diende de 10 verloren jaren in te halen door een hogere uniforme bijdrage te

---

109. *Bulletin du comité central industriel de Belgique.* maart 1913, nr.3, 19e jg, p.16. Maingie en François waren actuarissen die regelmatig voor het bovengenoemd patroonstijdschrift schreven over sociale zekerheidswetten.
110. *Ibidem,* p. 338.
111. *Ibidem.*

betalen of door inkomgeld te storten.[112] Daarnaast werd in de berekening van de bijdragen van de leden natuurlijk nog met andere variabelen rekening gehouden, zoals de grootte van de mutualiteit (aantal leden).[113]

De auteurs wilden met deze methode de mutualiteit als het ware zelfbedruipend maken door de loontrekkenden zelf. De door de leden betaalde premies dienden alle kosten te dekken. In de berekeningen werd nergens gesproken van subsidies of patronale bijdragen.

Het is duidelijk dat een uitbreiding van het mutualisme niet mogelijk was zonder extra steun. Vele arbeiders waren immers financieel niet draagkrachtig genoeg om de bijdrage volledig zelfstandig te betalen. Volgens het principe van Maingie en François dienden arbeiders die na de leeftijd van 20 jaar toetraden meer te betalen, waardoor de kans op aansluiting waarschijnlijk zou verkleinen. Het is duidelijk dat dergelijk systeem, waarin het verzekeringsprincipe centraal stond, de grote massa niet zou bereiken.

Alhoewel het principe van de verplichte verzekering niet direct werd aangevallen, werd het toch niet enthousiast onthaald bij de patroonsorganisatie. Deze vond het te vroeg om de verplichting in te voeren.

> "Quand vous aurez forgé au moyen de la statistique et de l'observation des phénomènes complexes de l'assurance maladie et invalidité, se développant sous un régime de liberté, les outils qui permettront de lever les obstacles, quand vous aurez ainsi préparé à l'obligation des voies saines, revenez alors, s'il est nécessaire, la proposer",

aldus Maingie en François.[114] Het principe van de verplichting werd dus naar de toekomst verschoven.

Ondanks de terughoudendheid van de patroons werd het wetsontwerp in de Kamer goedgekeurd op 8 mei 1914 met 83 stemmen voor en 57 onthoudingen.[115] De socialisten onthielden zich omwille van een aantal belangrijke kritieken. Volgens de socialistische vertegenwoordigers bevoordeelde het wetsontwerp de patronale mutualiteiten. Het stelsel gaf onvoldoende vergoedingen en te lage lonen werden niet vrijgesteld van bijdrage. De socialistische groep stemde niet tegen omdat ze van mening was dat het beginsel van de verplichting een stap vooruit betekende. Wijzigingen konden later, na de

---

112. *Ibidem*, pp. 278-280.
113. *Ibidem*, p. 309.
114. *Ibidem*, p. 300
115. Het regeringsontwerp werd voor de stemming nogmaals onderzocht door een commissie die een aantal voorstellen tot wijziging deed. Uiteindelijk werden slechts een paar kleine punten van het oorspronkelijke regeringsontwerp gewijzigd. Het basisconcept en de maatschappelijke visie bleef identiek.

verovering van het algemeen stemrecht, aangebracht worden.[116] De *Landsbond* en de katholieke partij waren de centrale krachten achter het project. Zij hoopten via een verplicht gesubsidieerd systeem de macht van de katholieke mutualiteiten te vergroten.

Het wetsontwerp geraakte wel door de Kamer maar niet door de Senaat. Door het uitbreken van de oorlog ging de senaatsdiscussie niet door. Daarmee kwam een bruusk einde aan de poging tot het realiseren van een verplichte ziekteverzekering. Na de oorlog werd de draad niet terug opgepakt. Pas dertig jaar later kwam in België een algemeen verplicht sociaal zekerheidssysteem tot stand.

BESLUIT

Het leek ons in dit essay essentieel de standpunten binnen de katholieke wereld, over de mutualiteiten en ziekteverzekering, uit te spitten. De sociale verzekeringsgedachte ontwikkelde zich binnen de katholieke elite zeker niet rechtlijnig. De erfgenamen van het ultramontanisme ijverden tijdens de Luikse congressen voor een verplichte verzekering, gebaseerd op het Duitse systeem, waar Bismarck via sociale verzekeringswetten het gras voor de voeten van de socialisten poogde weg te maaien en klassensamenwerking te realiseren. De christen-democratische opvolging op het einde van de 19de eeuw én de *Landsbond* ondersteunden met de wetten van 1894 en 1898 echter het systeem van de gesubsidieerde vrijheid. Enerzijds evolueerden de katholieke leiders die tijdens de Luikse congressen voor de verplichting hadden geijverd, in christen-democratische richting. Anderzijds was het duidelijk dat binnen de parlementaire katholieken, het liberaal katholicisme centraal stond. Ook het patronaat, georganiseerd in het CCTI, sprak zich duidelijk uit tegen een verplicht sociaal verzekeringsstelsel. De patroons konden voldoende beroep doen op rurale arbeidskrachten en zagen aldus geen graten in het installeren van een voor hen duurder verplicht systeem.

Net voor de eerste wereldoorlog ontstonden nieuwe wetgevende initiatieven omtrent een verplicht verzekeringssysteem. De Landsbond en de katholieke partij waren de centrale krachten achter een regeringsontwerp dat een verplicht ziekteverzekeringssysteem voorop stelde. Stratificatie en disciplinering lagen aan de basis van dit systeem; de mutualisten werden opgedeeld in "waardige" en "onwaardige" arbeiders en de openbare onderstand bleef een plaats toebedeeld. De katholieken hoopten via een gesubsidieerd, verplicht systeem de macht van hun mutualiteiten te vergroten. Ze hadden berekend

---

116. *Parlementaire handelingen Kamer*, 8 mei 1914, p. 783.

dat door het nieuwe systeem ongeveer één miljoen nieuwe mutualisten de vijfhonderdduizend bestaande leden zouden vervoegen. Daarin zagen ze nieuwe mogelijkheden om de eigen zuil uit te breiden. De tegenvoorstellen ingediend door de liberaal Pecher en de socialist Huysmans werden verworpen in de Kamer. Ondanks de terughoudendheid bij de patroons werd een verplicht sociaal zekerheidsstelsel op 8 mei 1914 goedgekeurd in de Kamer. Door het uitbreken van de oorlog ging de senaatsdiscussie niet door en daarmee viel ook heel het regeringsontwerp in het water. Na de oorlog werd de draad niet opnieuw opgenomen.

De mutualiteiten zelf ontwikkelden zich volgens een divers palet maar kwamen in toenemende mate in de verzuiling terecht. De wetten van 1894 en 1898 vormden pogingen om vooral katholieke initiatieven te stimuleren en de politieke elite wilde via controlemechanismen (erkenning en subsidiëring) de mutualiteiten verder uitbouwen tot klassensamenwerkende instellingen.

Maar de gevoerde sociale politiek betreffende de mutualiteiten hield ook heel wat beperkingen in. Het self-help-principe, dat door de overheid aangemoedigd werd, dient gekaderd te worden binnen het economisch liberalisme waarbij door ideologen zoals Duboisdenghien de nadruk gelegd werd op het motto *"assistance par soi-même"*. Door de verantwoordelijkheid te leggen bij de loontrekkenden zelf werd loonsverhoging of patronale tussenkomst uitgesloten. Onder druk van beperkte financiële middelen, werden mutualiteiten gedwongen uitsluitingsmechanismen in te voeren. Financieel sterke groepen konden een breed dienstenpakket uitbouwen, terwijl voor lage loongroepen mutualisme op zich uitgesloten bleef.

De mutualistische wetten waren dus zeker geen toegevingen aan eisen van de arbeidersbeweging. Indirect speelde de arbeidersklasse wel een rol: door haar protest zette ze de elite aan tot het nemen van maatregelen. Maar deze nieuwe reglementeringen waren politieke antwoorden op nieuwe sociale verhoudingen en poogden het arbeidersverzet te beheersen. Politieke stabiliteit en integratie van de arbeidersklasse waren de basisdoelstellingen. Dat wil echter niet zeggen dat de voorstellen van de politieke en economische elite zomaar overgenomen werden. De strijd van de arbeiders tegen de fabriekskassen of zelfs het voortbestaan van cafékassen in België in de tweede helft van de 19de eeuw waren hier voorbeelden van. In het politiek vlak bestonden vanuit de arbeidersbeweging weliswaar kritieken, maar deze kregen een beperkte uitingsvorm. De Belgische sociaal-democratie had op de vooravond van de eerste wereldoorlog een eigen wetsvoorstel, maar voerde geen offensieve buitenparlementaire strijd om dat voorstel te realiseren. Alle aandacht was gericht op de strijd voor het algemeen stemrecht.

BLACK (A.), *Guild and civil society in European political though from the twelfth century to the present*, London, 1984.

DARQUENNE (R.), *A la conquête de notre sécurité sociale 1780-1980*, Haine-St. Pierre, 1990.

DE BELDER (J.), "Situering van het arbeiderssparen", in WITTE (E.) en DE PRETER (R.) (ed.), *Samen sparen. De geschiedenis van de spaarbank CODEP en haar voorlopers*, Leuven, 1989, pp. 15-31.

DE MAEYER (J.), "De Belgische Volksbond en zijn antecedenten", in GERARD (E.) (ed.), *De christelijke arbeidersbeweging in België*, Deel II, Leuven, 1991, pp. 19-65.

DE MAEYER (J.), "Op zoek naar de wortels van de christelijke arbeidersbeweging. De Antisocialistische Werkliedenbond van Gent voor 1914", in GERARD (E.) (ed.), *Voor kerk en werk*, Leuven, 1986, pp. 41-99.

DE VROEDE (M.), "L'Action en faveur des enfants moralement abandonnés en Belgique, fin XIXe-début XXe siècle", in VAN DAMME (D.) (ed.), *Beyond the pale behind bars. Marginalisation and institutionalisation from the 18th to the 20th century*, 1990, pp. 161-183.

DELFOSSE (P.), *Les fractions de la bourgeoisie catholique et libérale face aux revendications sociales du mouvement ouvrier 1830-1914*, Louvain-La-Neuve, 1977.

DICKINSON (J.), "Spiking the socialist guns: the introduction of social insurance in Germany and Britain", *Comparative Social Research*, 1986, nr. 9, pp. 69-108.

DREYFUS (M.) en GIBAUD (B.), *Mutualités de tous les pays*. Paris, 1995. (Met o.a. een artikel van VERBRUGGEN (P.) over de Belgische mutualiteiten.)

FLAGOTHIER (R.) en MUSIN (L.), "Naissance et développement des mutualités socialistes en Belgique des origines à 1914". *Cahier: Mouvement ouvrier et santé. Une comparaison internationale*, Marseille, 1989, nr. 18, pp. 75-94.

GEORGE (V.), *Social security and society*, London, 1973.

GERARD (E.), "De christelijke mutualiteiten", in GERARD (E.) (ed.), *De christelijke arbeidersbeweging in België, 1891-1991*, Deel II, Leuven, 1991, pp. 66-140.

GÉRIN (P.), "Sociaal-katholicisme en christen-democratie (1884-1904)", in GERARD (E.) (ed.), *De christelijke arbeidersbeweging in België, 1891-1991*, Deel I, Leuven, 1991, pp. 56-109.

GHIJSENS (A.), "Aanzetten tot sociale politiek vanuit de middenklasse: enkele ideologische aspecten van de Brusselse radicale beweging", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, XVII, 1986, 3-4, pp. 421-459.

GUBIN (E.), "Les enquêtes sur le travail en Belgique et au Canada à la fin du 19e siècle", in KURGAN (G.) (ed.), *La question sociale en Belgique et au Canada au XIXe-XXe siècle*. Bruxelles, 1988, pp. 93-113.

JADOULLE (J. L.), "La question sociale, une question religieuse avant tout. Réponse d'un démocrate-chrétien: Antoine Pottier (1849-1913)", in ROSART (F.) en ZELIS (G.), *Le monde catholique et la question sociale (1891-1950)*. Bruxelles, 1992, pp. 49-62.

LAMBERTS (E.) (ed.), *De kruistocht tegen het liberalisme. Facetten van het Ultramontanisme in België in de 19de eeuw*, Leuven, 1984.

LEVIE (J.), Michel Levie (1851-1939) et le mouvement chrétien social de son temps, Louvain, 1962.

LIEBMAN (M.), *Les socialistes belges 1885-1914: la révolte et l'organisation*. Bruxelles, 1979.

LIS (C.) en VANTHEMSCHE (G.), "Sociale zekerheid in historisch perspectief", in DESPONTIN (M.) en JEGERS (M.) (ed.), *De sociale zekerheid verzekerd?*, Brussel, 1995, pp. 23-69.

LIS (C.), SOLY (H.) en VAN DAMME (D.), *Op vrije voeten? Sociale politiek in West-Europa (1450-1914)*. Leuven, 1985.

LUYTEN (D.), *Het corporatisme in België. Ontwikkeling en transformatie van het corporatisme*

als ideologische en politiek-sociaal verschijnsel (1886-1944), Brussel, 1991-1992.

NEUVILLE (J.), *L'Évolution des relations industrielles. Tome1: l'avènement du système des Relations "collectives"*, Bruxelles, 1976.

PEEMANS-POULLET (H.), "Sécurité sociale, une conquête des travailleurs?" *La Revue Nouvelle*, 1980, p. 437-446.

PITTOMVILS (K.), "De Gentse maatschappijen van onderlinge bijstand in de eerste helft van de negentiende eeuw. Solidariteit, staking en/of segmentering?", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1994-1995, 3-4, pp. 433-479.

PUISSANT (J.), "Le bon ouvrier, mythe ou réalité au XIXe siècle. De l'utilité d'une biographie de J.F. Dauby (1824-1899)", *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, 1978, 56, pp. 878-929.

QUAGHEBEUR (P.), *Welzijn door vooruitzicht: een kijk op de christelijke mutualiteitsbeweging in het arrondissement Gent tijdens de 19de en 20ste eeuw*, Leuven, 1986.

REZSOHAZY (R.), *Geschiedenis van de kristelijke mutualiteitsbeweging in België*, Antwerpen, 1957.

REZSOHAZY (R.), *Origines et formation du catholicisme social en Belgique 1842-1909*, Louvain, 1958.

RIMLINGER (G.V.), *Welfare policy and industrialization in Europe, Amerika and Russia*, London, 1971.

RITTER (G.), *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwichlung im internationalen Vergleich*, Munchen, 1991.

RITTER (G.), *Social Welfare in Germany and Britain: Origins and development*, New York, 1986.

SCHOLL (S.), *150 jaar katholieke arbeidersbeweging in België (1789-1939)*, Brussel, 1963.

SERTIJN (M.) en VERHEYEN (H.), *Met vallen en opstaan: de moeizame opbouw van een socialistische mutualiteit in het Antwerpse*, Brugge, 1985.

STRIKWERDA (C.), "The Divided Class: Catholics vs. Socialists in Belgium, 1880-1914", *Comparative Studies in Society and History*, 1988, XXX, 2, pp. 333-359.

THANE (P.), *The Foundations of the welfare state. Social Policy in Modern Britain*, London, 1989.

TRAMPKE (J.), "Bismarck's social legislation: a genuine breakthrough?", in MOMMSEN (W.J.) (ed.), *The emerge of the welfare state in Britain and Germany 1850-1950*, London, 1981, pp. 71-83.

VAN ISACKER (K.), *Averechtse democratie. De gilden en de christelijke democratie in België 1875-1914*, Antwerpen, 1959.

VAN ISACKER (K.), *Werkelijk land en wettelijk land. De katholieke opinie tegenover de rechterzijde 1863-1884*, Antwerpen, 1955.

VAN ROY (J.), *Van ziekenbeurs tot socialistische mutualiteit*, Brussel, s.a.

VANTHEMSCHE (G.), *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, 1994.

WITTE (E.) en PARMENTIER (S.), "Het Belgische spaarbankwezen in de eerste helft van de 19e eeuw: een zaak van door de overheid gesteunde 'haute finance'", in VAN PUT (A.) (ed.), *De Belgische spaarbanken*. Tielt, 1986, pp. 57-85.

WITTE (E.), "Het ideologisch-politieke en organisatorische kader", in WITTE (E.) en DEPRETER (R.) (ed.), *Samen sparen. De geschiedenis van CODEP en haar voorlopers*, Leuven, 1989, pp. 33-48.

Mutualités et assurance maladie en Belgique, 1886-1914

GRIET VAN MEULDER

RÉSUMÉ

La première loi de 1851 sur les mutualités est une réponse du gouvernement libéral de l'époque à la crise des années quarante et à la révolte ouvrière de 1848. Par cette loi, les autorités tentent de réprimer la fonction de caisses de résistance assurées par certaines mutuelles et d'encourager l'entraide. Les avantages de cette loi n'en compensent cependant pas les inconvénients. C'est pourquoi assez rares sont les caisses qui demandent la reconnaissance. D'une part, en effet, l'entraide n'est réservée qu'à un petit nombre. D'autre part, certaines caisses ouvrières refusent le contrôle des autorités. Les mutualistes reconnus jouissent la pleine confiance des autorités. Le fait qu'en 1883, les gestionnaires des mutualités agréées obtiennent automatiquement le droit de vote en est la preuve.

La Commission du Travail, instituée après la révolte ouvrière de 1886, énonce un certain nombre de propositions concernant le mutualisme. Elle pose notamment comme principe que les travailleurs devraient s'approprier le mutualisme de "manière naturelle". Des caisses ouvrières particulières (contrôlées, il est vrai, par la bourgeoisie) seraient le meilleur moyen à utiliser à cet effet, puisqu'elles donneraient un sentiment de responsabilité aux travailleurs.

Malgré l'introduction tardive d'une assurance maladie obligatoire en Belgique, la discussion politique concernant l'obligation reste toujours animée. Les congrès catholiques de Liège optent pour l'assurance maladie obligatoire. Les héritiers de l'ultramontanisme y défendent une assurance obligatoire, basée sur le système allemand, par lequel Bismarck tente, à l'aide de lois sociales, de couper l'herbe sous le pied des socialistes et de réaliser une collaboration des classes.

En pratique, l'élite politique emprunte la voie de la liberté subsidiée, par la promulgation des lois de 1894 et de 1898. Nous pouvons donner à ce choix deux explications à caractère politique. D'une part, les dirigeants ultramontains, qui ont milité pour l'obligation durant les congrès de Liège, évoluent vers la démocratie chrétienne. Il est clair, d'autre part, que le catholicisme libéral occupe un place centrale à l'intérieur du groupe des parlementaires catholiques. En outre, le patronat, organisé en CCTI (Comité Central du Travail Industriel), se prononce nettement contre un système d'assurance maladie obligatoire. Les patrons peuvent, à suffisance, faire appel à la main-d'oeuvre rurale et ne voient donc aucun intérêt à installer un système beaucoup plus onéreux. Malgré le fait que certains employeurs (pour diverses raisons) penchent pour l'obligation, la majorité de la bourgeoisie y est franchement opposée.

Les autorités optent manifestement pour deux stratégies. Il s'agit, en premier lieu de subsidier surtout les initiatives catholiques; en second lieu, l'élite sociale désire développer les mutualités comme institutions de collaboration de classes, via des mécanismes de contrôle. La politique sociale ainsi menée comporte également bon nombre de limitations. Suite à la pression financière exercée sur elles, les mutualités sont contraintes d'introduire des mécanismes d'exclusion.

Toutefois, la disparition des propositions des congrès de Liège ne suspend pas le débat concernant l'obligation. De nouvelles initiatives législatives sont prises à la veille de la première guerre mondiale. Un proposition est lancée par la Ligue nationale catholique. En défendant le système anglais de 1911, les catholiques optent pour l'assurance obligatoire. Cette proposition est à la base du projet de loi gouvernemental. Le maintien de la stratification sociale et la soumission à la discipline sont les fondements de ce texte.

Malgré les réticences des patrons, un régime d'assurance sociale obligatoire est approuvé le 8 mai 1914 à la Chambre. Le déclenchement de la guerre met un terme à la discussion au Sénat et le projet du gouvernement tombe donc à l'eau. Le débat reprend son cours à l'issue du conflit.

Mutual Societies and Health Insurance in Belgium (1886-1914)

GRIET VAN MEULDER

SUMMARY

The first law concering the Mutual Societies of 1851 was a response made by the liberal govermnent of that time to the crisis of the 40's and the workers' protest of 1848. With this law the authorities attempted to suppress the use of mutual societies for protest and to encourage self-help. The disadvantage of this law, however outhweighed the disadvantages; therefore few mutual societies applied for admission. Self-help was reserved only for a mlnority. On the other hand, some workers' funds refused to accept government supervision. The certified mutual societies enjoyed the complete trust of the authorities. In this way, the administrators of the certified mutual societies automatically were granted the franchise dependant on capacity in 1883.

The Labor Commission, which was founded after the workers' protest of 1886, made a number of propopals as regards to mutualism. In this way, among others, workers were to make mutualism their own in a "natural way". Separate worker's funds (which were controlled by the bourgeoisie) were the best way of achieving this since they instilled the workers with a feeling of responsability.

Despite the late introduction of mandatory health insurance in Belgium, the political discussion as regards to this obligation remained lively. The Catholic Congresses in Liège decided in favor of mandatory health insurance. During the congresses in Liège the successors to ultramontanism worked hard for an mandatory health insurance, based on the German system, in which Bismarck via social security laws tried to mow down the grass in front of the feet of the Socialists and to realize class cooperation.

In practice, however, it was the political elite who went down the path of subsidized privilege with the laws of 1894 and 1898. We are able to give two political explanations for this. On the one hand the ultramontane leaders, who had advocated this obligation during the congresses in Liège, were evolving in a Christian Democrat direction. On the other hand it was clear that among Parliamentary Catholics, Liberal Catholicism was central. The employers, organised in the CCTI, clearly spoke out against an mandatory health insurance system. The employers were able to call upon the rural labor force and opposed installing a mandatory system which was more expensive for them. Despite the fact that some employers (for various reasons) were, in fact, in favor of the obligation, the majority of the bourgeoisie were against it.

In the government two policy options had clearly been chosen. The first was the subsidizing of mainly Catholic initiatives. The second was the direction

and expansion of the mutual societies towards class cooperative institutions. The social policy being pursued also contained quite a few limitations. Under financial pressure mutual societies were forced to introduce exclusionary mechanisms.

After the rejection of the proposals of the congresses of Liège, the debate as regards to the obligation did not, however, die down. On the eve of the First World War new legislative initiatives arose. From the Catholic Landsbond a proposal was put forward. In defense of the English system of 1911, the Catholics promoted mandatory insurance. This formed the foundation for the government bill. Stratification and doscipline were the underpinnings of this proposal. Despite the restraint of the employers, an mandatory social security sytem was passed in the Chamber on May 8, 1914. With the outbreak of the war the discussion in the Senate was discontinued and the whole government bill was dropped along with it. After the war the thread was not taken up again.