BTNG-RBHC, XVII, 1986, 3-4, pp. 379-420

HET LIBERAAL STAATSINTERVENTIONISME IN DE 19de EEUW EEN CONCREET GEVAL : DE OPRICHTING VAN DE A.S.L.K.

door

Sabine PARMENTIER
Licentiate Geschiedenis en wetenschappelijk medewerker V.U.B.

INLEIDING (1)

Het liberale overheidsinterventionisme met betrekking tot het Belgische spaarkaswezen, wat uiteindelijk resulteerde in de oprichting van de A.S.L.K. in 1865, vormt het uitgangspunt van dit artikel. Hiermee wil het een aanvulling zijn op de reeds bestaande literatuur, hoewel we kunnen stellen dat naast het in 1902 verschenen basiswerk van Hamande en Burny (2), en in vergelijking met de ons omringende landen, er relatief weinig is gepubliceerd omtrent de spaarkassenproblematiek.

Nog voor er omstreeks het midden van de 19de eeuw sprake was van een effectief sociaal-economisch overheidsbeleid werd reeds aanvang gemaakt met het doorvoeren van een aantal voorzieningen in de socio-economische sector gebaseerd op het liberale gedachtengoed. Het onderwijs, de voorzorg en het sparen waren de drie pijlers waarop de liberale sociale politiek steunde.

Het sparen werd als essentieel ervaren binnen het liberaal maat-

(1) Dit artikel is een bewerking van onze onuitgegeven licentieverhandeling *De evolutie van het Belgische spaarkaswezen in de 19de eeuw. Het privé-initiatief versus de liberale interventionistische politiek (1830-1865)*, Brussel, VUB, sectie geschiedenis, 1985. Met dank aan Prof. Dr. Els Witte voor de begeleiding en het commentariëren van de eerste versie van dit artikel.
(2) L. HAMANDE en F. BURNY, *Histoire et exposé des opérations et statistique des caisses d'épargne en Belgique considérées principalement au point de vue des classes ouvrières*, Leuven, 1902.

schappelijk kader, en dit zowel vanuit ideologisch, economisch als politiek oogpunt.

Op ideologisch vlak merken we in de door ons bestudeerde periode een steeds verdergaande aanpassing van het oorspronkelijk liberale ideeëngoed in functie van de burgerlijke belangenbehartiging, wat gepaard ging met een groeiend klassebewustzijn bij de bourgeoisie. Het sparen werd hierbij een ideologiebevestigend en maatschappijbestendigend karakter toegedragen en werd beschouwd als één der meest efficiënte middelen om het burgerlijke waardensysteem door te geven. Ook werd het zelf-helpconcept, waarvan het sparen integraal deel uitmaakte, gezien als een liberale variant voor de katholieke caritas-idee.

Deze aanpassing van het liberaal ideologisch kader aan de burgerlijke belangen had vanzelfsprekend repercussies op economisch vlak. Het economisch beleid was er volledig op gericht de belangen van de burgerlijke pressiegroepen te dienen; de remmen op de economische expansie werden in deze periode weggewerkt ten behoeve van de financiële, commerciële en industriële bourgeoisie. De reorganisatie van het spaarwezen door de overheid moet in verband gebracht worden met de regulerende functie van de Staat ten behoeve van deze machtsgroepen. Het creëren van een gunstig investeringsklimaat door de verruiming van het krediet lag hierbij aan de basis en de staatstussenkomst dient in dit verband beschouwd te worden als een uiting van welwillende hulpverlening van de overheid aan het kapitalistische systeem. Het liberaal overheidsinterventionisme op socio-economisch vlak had ook een onweerlegbare invloed op het politieke klimaat. De groeiende partij-polarisatie tussen katholieken en liberalen in deze periode was immers niet enkel te situeren op levensbeschouwelijk vlak, maar vloeide ook voort uit de tegengestelde houding die werd aangenomen tegenover het functioneren van de Staat. Het centraliserend beleid van de doctrinair-liberalen ten behoeve van hun burgerlijke achterban was volledig in strijd met de absolute staatsonthouding die de meeste katholieken voorstonden opdat het 'vrije initiatief', lees de kerk, haar machtsmonopolie op maatschappelijk vlak zou kunnen bestendigen.

In het eerste deel van dit artikel wordt gepoogd de motieven die aan de basis lagen van het interventionistisch optreden van de overheid inzake het spaarwezen te analyseren. Zowel de ideologische als economische nutsfunctie van de spaarkassen wordt hierbij belicht. Een tweede deel omschrijft de evolutie van de absolute hegemonie van de privé-banken naar overheidsinterventionisme, waarbij de crash van de Société Générale in 1848, de oprichting van de Lijfrentekas en de extra-gouvernementele acties ten voordele van de oprichting van

een staatsspaarkas als cruciale elementen kunnen worden aangeduid. Een derde deel tenslotte is integraal gewijd aan het politiek besluitvormingsproces met betrekking tot de oprichting van de A.S.L.K., waarbij we de ideologische, economische en politieke krachtlijnen zoals hierboven geschetst, terugvinden.

1. DE SPAARKAS : SOCIALE EN ECONOMISCHE PIJLER IN HET LIBERALE MAATSCHAPPIJCONCEPT

1.a. Moreel-ideologisch legitimatiekader voor de staatsinterventie

De liberale ideologie die in België — zeker na 1848 — het maatschappijbeeld beheerste kon steunen op een aantal basispostulaten die reeds in de 18de eeuw ingang vonden bij de Verlichtingsfilosofen (3). Zo ging men er oorspronkelijk vanuit dat een absolute vrijheid van handelen en denken een hoofdvereiste was om autonoom te kunnen optreden. Deze vrijheid was een waarborg voor de economische vooruitgang en mocht — theoretisch — onder geen beding beperkt of gecontroleerd worden door een interventionisme van overheidswege. Evenzeer theoretisch kon elk individu via de uitoefening van deze 'absolute vrijheid' participeren aan de vooruitgang en zo zijn eigen bestemming determineren : de vrijheid opende de deur naar sociale mobiliteit. De liberale ideologie integreerde evenwel ook het principe dat men slechts vrij kon zijn indien men economisch en moreel onafhankelijk was wat impliceerde dat men eigenaar was. Naderhand bleek het eigendom en vooral de eigendomsverwerving een belangrijk — misschien wel het belangrijkste — criterium om de status van burger te verwerven. Kapitaalsbezit werd de grondslag van sociale erkenning : het was een teken van sociale status (4).

Naarmate de burgerlijke machtsuitbreiding zowel op politiek als socio-economisch vlak werd geconsolideerd, merken we dat het oorspronkelijke liberaal ideeëngoed in steeds grotere mate aangepast werd aan de eigen behoeften en belangen van diezelfde burgerij (5). Kenschetsend voor dit fenomeen was de staatsinterventie inzake het spaarkaswezen. Een legitimerend kader moest echter gecreëerd worden om dit liberaal interventionisme dat theoretisch in strijd was met het economisch vrijheidsprincipe te rechtvaardigen. Het zelf-helpconcept waaraan zowel een moreel-ideologische als een economische

(3) G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Parijs, 1979, 297 p.
(4) J. GADISSEUR, "De industriële doorbraak", *Industrie in België. Twee eeuwen ontwikkeling 1780-1980*, Brussel, 1981, pp. 51-96, p. 52.
(5) G. BURDEAU, *op.cit.*, p. 144.

waarde werd verbonden, werd hierbij als uitgangspunt genomen. Dit zelf-helpconcept, waarvan het sparen integraal deel uitmaakte, stond centraal in de liberale 'sociale' politiek. De arbeiders die tot de "classes inférieures" werden gerekend, waren, door de consolidatie van het kapitalisme als overheersend economisch stelsel, blootgesteld aan verregaande proletarisering of loonafhankelijkheid (6). Ingeschakeld in het kapitalistisch produktieproces was deze bevolkingsgroep totaal onafhankelijk van de economische conjunctuur die bepaald werd door de wet van vraag en aanbod (7). Een verderschrijdende verpaupering was inherent aan die onzekerheid waarin de arbeiders leefden en de overheid reageerde hierop met een strikte non-interventiepolitiek op het vlak van de arbeids- en loonreglementering en dit in overeenstemming met haar klassebewustzijn.

Het zelf-helpmotief vloeit voort uit deze houding van de heersende elites. De arbeider diende zich individueel op te werken uit zijn armoedig bestaan en zijn "inferioriteit" om als dusdanig zelf zorg te dragen voor zijn eigen behoeften in periodes van crisis, ziekte, ouderdom, enz.... Hierdoor ontsloeg de economische elite zichzelf van elke verantwoordelijkheid voor het 'sociale probleem' dat dan ook louter in morele termen werd gesteld, wat veelal neerkwam op het culpabiliseren van de arbeidersbevolking (8). Anderzijds werden de (industrie-)arbeiders als weinig gekende groep door de bourgeoisie ervaren als een "classe dangereuse" (9). Het uitbouwen van een repressieapparaat; de discriminerende socio-economische en politieke wetgeving, evenals de pogingen van de liberale elites om een nieuwe morele code gebaseerd op spaarzaamheid, vooruitziendheid en arbeid door te voeren, duidt op deze vrees van de bourgeoisie voor de anonieme arbeidersmassa. De spaaridee was dan ook een typisch liberale reflex op het sociale probleem dat zich stelde als een eventuele bedreiging voor de bestaande sociale orde. Het sparen als pacificerende faktor en als waarborg voor het bestaande evenwicht werd door de liberale elite voldoende onderkend. Het aanmoedigen van het spaarkaswezen en de voorzorgskassen, evenals de staatsinterventie met betrekking tot deze materie moet in verband gebracht worden met deze visie. De argu-

(6) C. LIS en H. SOLY en D. VANDAMME, *Op vrije voeten. Sociale politiek in West-Europa 1450-1913*, Leuven, Kritak, 1985, 240 p., pp. 18-19.
(7) E. WITTE en J. CRAEYBECKX, *Politieke geschiedenis van België sinds 1830. Spanningen in een burgerlijke democratie*, Antwerpen, 1984, p. 65.
(8) C. LIS-H. SOLY-D. VANDAMME, *op.cit.*, p. 12 en p. 131.
(9) L. CHEVALIER, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Parijs, 1978, 729 p. Zie ook : G. VAN SCHOENBEEK, "Van passiviteit tot sociale beweging", *Industrie in België. Twee eeuwen ontwikkeling 1780-1980*, Brussel, 1981, pp. 127-142, p. 130.

menten die hierbij naar voor werden gebracht, kunnen beschouwd worden als een adaptatie van het oorspronkelijke liberale ideeëngoed aan de belangen van de heersende klasse.

Zo werd de sociale implicatie van de eigendomsverwerving gereflecteerd in het sparen : door te sparen droeg men als individu bij tot het algemeen welzijn. Tevens zou de zelfverrijking via het sparen de onafhankelijkheid van de spaarder vergroten. De correlatie tussen sparen-eigendomsverwerving en de vrijheid vormde dan ook een belangrijk element in het discours van de voorstanders van het spaarkaswezen.

Daarnaast werd veelvuldig gewezen op de spaaridee als middel om het individu zelfrespect bij te brengen om zich als zodanig zelf te verheffen tot een 'echte burger'. De mythe van de sociale mobiliteit werd dan ook sterk benadrukt (10).

Het effekt van socialisering door het vooruitzicht van participatie was als motivering echter het meest essentieel : een arbeider die spaarde was een aanhanger van het bestaande systeem (11). Het sparen op zich was evenzeer een element van sociale controle : men maakte de arbeider die spaarde immers mee verantwoordelijk voor de 'goede gang van zaken' d.w.z. hij werd ideologisch — niet reëel — betrokken bij het maatschappelijk beleid, wat zijn sociale integratie bevorderde. Bovendien droeg de spaarkas bij tot het individualiseren van de arbeidersmassa, waardoor, zo kan worden geconcludeerd, het isoleren van de arbeiders in de hand werd gewerkt, wat een belemmering vormde voor hun klassebewustzijn (12). Deze laatste veronderstelling moet in de praktijk echter gerelativeerd worden en wel in die mate dat het propaganderen van de spaarkassen geenszins betekende dat de arbeiders zich in grote getale aangetrokken voelden tot het

(10) De 18de -eeuwse Encyclopedisten Diderot en d'Alembert drukten dit principe kernachtig uit : "C'est la propriété qui fait le citoyen". Zie G. BURDEAU, *op.cit.*, p. 81.

(11) B. SUPPLE, "Legislation and virtue : an essay on working class self-help and the state in the early 19th century", in J.H. PLUMB ed., *Historical perspectives. Studies in English thought and ideologies*, Londen, 1973, pp. 211-254, p. 213.

(12) Deze veronderstelling wordt kracht bijgezet door volgend citaat, afkomstig uit het werk van G. BURDEAU, *op.cit.*, p. 97 : "Le plus redoutable adversaire du marxisme, ce ne sont ni les trusts, ni le grand capital : c'est le goût, la passion de l'épargne".

liberale spaarconcept (13). Hiervoor ontbrak enerzijds de financiële ruimte (14); anderzijds stonden de spaarkassen verbonden aan de banken en/of opgericht door de overheid té ver af van de arbeidersklasse opdat zij hun eventuele spaargeld eraan zouden toevertrouwen (15). We kunnen dan ook besluiten dat de morele impakt die de zelf-helpidee zou kunnen uitoefenen op de arbeiders, alsook het ideologiebevestigend karakter van het sparen veeleer het legitimerend kader vormden voor de interventionistische politiek inzake het spaarkaswezen.

Naast het integreren van de arbeiders in het kleinburgerlijk waardensysteem speelden ook nog andere moreel-ideologische motieven een rol. Het emancipatorisch karakter van de spaarkassen werd vooral door de progressieve voorstanders van de spaaridee naar voor geschoven (16). In het eigenlijke debat omtrent de staatsinterventie kwam dit argument gezien de minieme impakt van deze zogenoemde radikalen in de besluitvormingsorganen, niet of nauwelijks aan bod. Ook het feit dat de liberale elite de spaarkas beschouwde als een middel

(13) Een beperkte enquête, uitgevoerd in 1855 door Edouard Ducpétiaux, stelde de minimale impakt van het liberale spaarmotief op de arbeiders als een onomstotelijk gegeven :

Provincie	Aant. gezinnen	Aant. gezinnen die spaargeld in hun budget voorzagen (excl. voorzorg)	Gemiddelde storting/jaar
Brabant	30	0	-
West-Vlaanderen	28	5	8 fr./jaar
Oost-Vlaanderen	37	6	8,75 fr./jaar
Antwerpen	9	0	-
Limburg	12	0	-
Henegouwen	22	12	28 fr./jaar
Luik	20	4	37,70 fr./jaar
Namen	18	1	7,20 fr./jaar
Luxemburg	24	0	-

Bron : E. DUCPETIAUX, *Budgets économiques des classes ouvrières en Belgique. Subsistance, salaires, populations*, Brussel, 1855, 340 p., p. 152.

(14) C. LIS & H. SOLY & D. VANDAMME, *op.cit.*, p. 201.

(15) *Idem*, p. 179.

(16) "La caisse d'épargne est la sanction de l'émancipation des travailleurs. La caisse d'épargne donne à l'ouvrier les ressources qui lui sont nécessaires pour débattre le contrat avec la liberté contractuelle, sans laquelle son émancipation ne serait qu'un mot sans réalité dans le monde des faits". Zie : L. HAMANDE & F. BURNY, *Histoire et exposé des opérations et statistique des caisses d'épargne en Belgique considérées principalement au point de vue des classes ouvrières*, Leuven, 1902, vol. 1, p. 5.

om het kerkelijk monopolie inzake de armenzorg te doorbreken, mag zeker niet onderschat worden. Hierbij bleek de laïciserende invloed van minder belang : immers ook door de liberale machthebbers werd het maatschappijbestendigend karakter van de godsdienst terdege onderkend. De seculariserende impact van de spaarkas werd als argument echter evenmin aangeraakt in de parlementaire discussie inzake de oprichting van de staatsspaarkas, wat voortvloeit uit de politieke geladenheid van dit thema in deze periode van groeiende tegenstellingen op levensbeschouwelijk vlak.

1.b. Het economisch nut van de spaarkassen

Naast de morele en ideologische argumenten die werden aangehaald om de publieke opinie te overtuigen van de noodzaak het sparen te propageren, speelde het economisch motief natuurlijk — en misschien wel in belangrijker mate — mee, hoewel dit niet altijd zo expliciet werd uitgesproken. De beleidsoptie om tot de oprichting van de spaarkassen over te gaan en dit zowel op initiatief van de privé-instellingen als door de overheid, was er in de eerste plaats op gericht nieuwe fondsen aan te trekken bij die bevolkingslagen die nog niet door andere vormen van kapitaalsbeleggingen waren bereikt. Via de spaarkassen werden de nog niet aangeboorde kapitalen gemobiliseerd en in omloop gebracht.

a. De banken

In de periode vóór 1848 waarbij de banken praktisch het spaarkaswezen monopoliseerden, en zeker in de periode 1832-1838 die gekenmerkt werd door een ongeziene economische hausse, gepaard gaande met een hevige investeringsboom, kunnen we er van uit gaan dat de oprichting en/of de overname van spaarkassen, deel uitmaakte van de financiële en industriële planning van zowel de Société Générale als van de Banque de Belgique (17).

(17) Omtrent het inschakelen van de spaarkassen in de kapitaalsstrategie van de banken, teneinde hun industrieel participatiebeleid te ontplooien, zie : E. WITTE & S. PARMENTIER, "Het Belgische spaarkaswezen in de eerste helft van de XIXde eeuw : een zaak van de door de overheid gesteunde haute-finance", *Het Belgische privé-spaarbankwezen in een historisch perspectief (1825-1970)*, 1986, pp. 57-90.

Geen van beide spaarkassen had een eigen statuut (18) en de nieuwe fondsen die via het sparen werden gemobiliseerd, maakten dan ook integraal deel uit van het globale bankkapitaal (19). De concurrentie tussen beide banken, die vanaf 1835 in alle hevigheid woedde — de Banque de Belgique werd in 1835 opgericht en stelde zich tot doel de monopoliepositie van de Société Générale op economisch vlak te doorbreken — uitte zich in een zich sterk engageren in de industriële expansie. Om hun economische positie te handhaven ten opzichte van elkaar, hadden de twee banken dan ook nood aan steeds grotere kapitaalsmiddelen, waarbij zij poogden de grote en middelgrote fortuinbezitters te mobiliseren, zodat ook hun kapitaal kon betrokken worden bij de intense industriële participatiepolitiek.

Het investeren in de industrie via het aankopen van aandelen genoot in deze periode echter nog geenszins het volle vertrouwen van de bezittende klasse. We kunnen dan ook stellen dat, gezien de nood aan nieuw investeringskapitaal, de spaarkassen in deze eerste fase van industriële expansie, werden ingeschakeld in de kredietrun : de relatief hoge rente die de spaarkas bood en de veilige beleggingswijze bleken de aantrekkingspolen bij uitstek om de gefortuneerden te mobiliseren.

In welke mate de spaargelden naar de industrie werden gedraineerd is evenwel niet met duidelijkheid te stellen : door de verstrengeling van bank- en spaarkaskapitaal is het onmogelijk de juiste impact van de spaarkas in de opbouw van het industrieel imperium van de banken effectief na te gaan. Er zijn evenwel elementen aan te duiden om de hypothese te ondersteunen, die vooropstelt dat de banken wel degelijk de bedoeling hadden om de opgepotte kapitalen via de spaarkassen te mobiliseren en te kanaliseren naar de industrie. Zo zijn er de expliciete allusies op de financiële belangen die de banken stelden in de spaarkassen en waarvan we referenties vonden in de politieke discours en in de media (20). Ook het voorbehouden aan de spaarkasdeposanten van aandelen van 'investmenttrusts' avant la lettre zoals de "Société des capitalistes réunis dans un but de Mutualité industrielle" en de "Société des Actions

(18) In 1843 besloot de Banque de Belgique haar spaarkas af te stoten. Deze spaarkas kreeg een autonoom statuut. Zie : *Moniteur belge*, 26 oktober 1843.
(19) B.S. CHLEPNER, *La banque en Belgique. Etude historique et économique* (Deel 1, Le marché financier belge avant 1850), Brussel, 1926, 429 p., p. 97.
(20) Zie ondermeer het artikel "La caisse d'épargne", *Le Courrier*, 22 december 1831, p. 1, kol. 3.

Réunis" (21), wijst in eenzelfde richting.

Het optrekken van de maximumlimiet voor de spaarkasdeposito's van 2000 fr. naar 4000 fr. door de Société Générale (22) en de bepaling van de maximumlimiet op 5000 fr. door de Banque de Belgique, zodanig dat de spaarkas opengesteld werd voor de reeds 'gevormde deposito's' is in dit opzicht bijzonder relevant en toont aan dat de kapitaalbezitters voor de banken de eerst beoogde doelgroep was. Temeer daar de grote spaarders alsook de collectieve spaarders, die hun kapitaal voor een langere periode uitzetten, konden genieten van een voorkeursbehandeling wat zich ondermeer vertaalde in het toekennen van hogere rentes (23). Ook uit de hoge gemiddelden van de spaarboekjes en dit in vergelijking met het buitenland en de gemeentelijke spaarkassen, kunnen we eenzelfde conclusie trekken (24).

Een laatste aanwijzing, die de hypothetische link tussen de spaargelden en de industriële investeringspolitiek legt en daarmee het financieel belang van de spaarkassen voor de banken onderstreept, blijkt uit de moeilijkheden die de spaarkassen ondervonden in crisisperiodes, moeilijkheden, zo blijkt uit tijdsdocumenten (25), die te wijten waren aan de verregaande kapitaalsimmobilisering van de spaartegoeden in de industrie. We kunnen dan ook besluiten dat er, zeker in de beginperiode 1832-1838 die gekenmerkt werd door een nooit geziene investeringskoorts, een onweerlegbaar verband bestond tussen de spaargelden enerzijds en de nood aan investeringskapitaal anderzijds, en dat de spaarkassen als zodanig door de banken werden ingeschakeld om de risico-mijdende beleggers te mobiliseren en te sensibiliseren in de richting van nieuwe investeringsvormen.

(21) Omtrent deze dochtermaatschappijen respectievelijk verbonden aan de Société Générale en aan de Banque de Belgique zie : B.S. CHLEPNER, *La banque en Belgique*, pp. 69-70. Zie ook B.S. CHLEPNER, *Le marché financier depuis cent ans*, Brussel, 1930, 145 p., pp. 24-25 en G. KURGAN-VAN HENTENRIJCK, "Geld- en bankwezen", *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, dl. 12, pp. 43-48, p. 44.

(22) *Le courrier belge*, 15 december 1834, p. 4, kol. 1.

(23) *Ibidem.*

(24) In de periode 1834-1838 bedroeg het gemiddelde op een Société Générale-spaarboekje meer dan 2000 fr. terwijl de Banque de Belgique dit gemiddelde praktisch evenaarde. De gemeentelijke spaartegoeden daarentegen bedroegen in deze periode gemiddeld 597 fr., deze van Engeland en Frankrijk schommelden rond de 500 fr. per boekje. E. WITTE & S. PARMENTIER, *art.cit.*, p. 73.

(25) Voor 1848 beschikken we over het rapport opgesteld door Jules Malou, dat, ondanks de sterke banden die Malou onderhield met de Société Générale, toch in menig opzicht ontluisterend was voor de bank. Zie B.S. CHLEPNER, *La banque en Belgique*, pp. 252-254.

b. De overheid

Ook voor de overheid lagen naast morele en politieke drijfveren voldoende economische motieven aan de basis van het interventionistische optreden dat leidde tot de oprichting van de ASLK.

Zo hoopte de overheid via het institutionaliseren van het zelfhelpconcept ondermeer de uitgaven in de openbare liefdadigheidssector drastisch te kunnen inperken. De door de radicaal-progressisten gepropageerde gedachte waarbij het spaar- en voorzorgswezen als essentieel werden beschouwd voor de afbouw van de openbare armenzorg (26), werd vanaf het midden van de 19de eeuw overgenomen door de liberale politieke machthebbers. We kunnen met zekerheid stellen dat een zeker financieel opportunisme hieraan niet vreemd was.

De oprichting van de ASLK zou inzake de inkrimping van het liefdadigheidsbudget echter niet aan de verwachtingen voldoen : de té lage lonen beperkten immers de spaarmogelijkheden van het overgroot deel van industrie- en landbouwarbeiders (27).

De louter financiële impakt die de ASLK op de Staat zou uitoefenen werd door haar oprichters echter als een veel meer doorslaggevend argument gehanteerd in de politieke discours. Voor Frère-Orban zou de spaarkas in de eerste plaats een kredietinstelling zijn, waardoor bepaalde lacunes in het precaire kredietwezen zouden worden opgevuld. Het aantrekken, centraliseren en in circulatie brengen van de tot dan toe steriel gebleven kapitalen zou een gunstige invloed uitoefenen op de toename van de kapitaalshoeveelheid : "Elle (= spaarkas) fait donc réellement naître des ressources nouvelles. Elle dote la société des forces jusqu'alors inertes et inutiles, parce qu'elles étaient disséminées, fractionnées ou plaçees entre des mains inhabiles à les vifivier" (28).

Het vergroten van de geldcirculatie zou leiden tot een daling van de discontovoet waardoor een gunstig investeringsklimaat zou gecreëerd worden. In deze periode van opgaande economische conjunctuur leverde de overheid, door de oprichting van de ASLK als kredietscheppende instelling, een wezenlijke bijdrage tot de uitbouw en consolidatie van het kapitalistisch systeem.

(26) Zie hiervoor de onuitgegeven licentieverhandeling van A. GHIJSENS, *Ideologische aspecten van de Belgische radicale beweging : aanzetten tot sociale politiek vanuit de middenklasse (1830-1848)*, Brussel, V.U.B., 1985.
(27) C. LIS en H. SOLY en D. VANDAMME, *op.cit.*, p. 179.
(28) Institution d'une Caisse d'Epargne et de Retraite, Exposé des Motifs, *Parlementaire Annalen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, zitting 23 mei 1859, doc. 9, p. 315.

Naast haar kredietverruimende functie zou de ASLK ook repercussies hebben op de reconversie van de staatsschuld. Ondanks het feit dat na 1850 het protectionisme als economisch stelsel werd afgebouwd bleven de staatsuitgaven stijgen (29). De ondersteuning van het liberaal economisch systeem en de daarmee gepaard gaande belangenbehartiging van de burgerij brachten voor de liberale Staat immers zware uitgaven met zich mee. Zo was de totale openbare schuld gestegen van 683 miljoen fr. in 1870 tot 1911 miljoen fr. in 1886 (30). De overheid had diverse mogelijkheden om deze verhoogde uitgaven in evenwicht te brengen met de inkomsten. Belastingsverhoging was één middel, dat echter niet te verenigen was met het concept van de liberale Staat. De snelle stijging van de staatsbudgetten werd trouwens gedeeltelijk veroorzaakt door de consequenties van het economisch liberalisme : de afbouw van allerhande tolbarrières resulteerde in een daling van de staatsinkomsten (31).

Het uitschrijven van staatsleningen was een andere mogelijkheid die vanaf 1870 frequent werd toegepast (32). Deze laatste manier bestond er in de oproep tot het publieke sparen te intensifiëren door het aankopen van staatsfondsen. Oorspronkelijk mocht de investering in staatsfondsen slechts een onderdeel vormen in de totale beleggingswaaier van de ASLK, vermits het al te eenzijdig beleggen in overheidsobligaties vooral in crisisperiodes een reëel gevaar inhield. Naarmate echter meer staatsleningen werden uitgeschreven vergrootte ook het aandeel van de staatsfondsen in het totale beleggingskapitaal van de spaarkas : tussen 1873 en 1880 vormden de overheidsobligaties reeds 27,4% van de totale investeringen van de ASLK (33). Op die manier droeg de spaarkas in wezenlijke mate bij tot de delging van de staatsschuld en daardoor evenzeer tot de financiële ondersteuning van de liberale economische overheidspolitiek.

(29) I. CASSIERS, "Le rôle de l'Etat à l'apogée du libéralisme (1850-1886)", *Contradictions*, 23-24, 1980, pp. 121-143, p. 135.
(30) *Histoire des finances publiques en Belgique* (Deel 1), Brussel, 1950, 663 p.
(31) P. LEBRUN en M. LAFFUT en J. PIRARD, "Capitaux privés et capitaux publics dans l'industrialisation de la Belgique au XXe siècle", *Le rôle des capitaux publics dans le financement de l'industrie en Europe occidentale aux XIXe et XXe siècles. Colloque des 29-30 novembre-1 décembre 1981*, Brussel, 1981, pp. 41-70, p. 58-60.
(32) *Histoire des finances publiques en Belgique*, (deel 1), p. 403.
(33) *Gedenkboek van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas van België 1865-1965*, Brussel, 1965, p. 170.

2. Van bankhegemonie naar staatsinterventie

Na 1848 merken we een stelselmatige afbouw van de bankspaarkassen, wat het staatsingrijpen ongetwijfeld heeft versneld. De zwakke post-unionistische regeringen die in de vijftiger jaren van de 19de eeuw de macht in handen hadden, stelden echter noodgedwongen de levensbeschouwelijke problematiek en de buitenlandse perikelen prioritair. Ook ontbrak hen het nodige initiatief op economisch vlak. Pas toen in 1857 de homogeen liberale regering, onder leiding van een sterke persoonlijkheid als Frère-Orban, aantrad, werd werk gemaakt van een uitbouw van het spaarkaswezen. De ASLK zag na vier jaar parlementaire discussie in 1865 het licht. Een voorproefje van deze ingrijpende tussenkomst die ondermeer een verregaande staatswaarborg omhelsde, vinden we terug in de oprichting van de Lijfrentekas en de institutionalisering van de voorzorgskassen. Deze beide initiatieven dienen, in het licht van de verdere ontwikkeling van het zelf-helpconcept, beschouwd te worden als test-cases en dit vooral door hun minieme financiële impact. In een eerste deel gaan we nader in op het spiljaar 1848, dat het einde van de bankhegemonie inzake het spaarwezen inluidde, doch waaraan tevens en terecht een katalysatorfunctie kan worden toegeschreven in het totstandkomen van de ASLK. Daarnaast wordt de periode 1852-1857 ontleedt, waarin, ondanks de eerder zwakke houding van de overheid, toch heel wat extra-gouvernementele initiatieven werden ontplooid.

2.a. De crisis van 1848 : definitieve doorbraak naar staatsinterventionisme ?

De crisis van 1848 kunnen we inzake het spaarkaswezen beschouwen als een keerpunt, waarbij de bankhegemonie definitief werd doorbroken. 1848 gaf zonder twijfel een sterke impuls aan de idee van staatsinterventie, in de zin dat de oprichting van een nationale spaarkas onder auspiciën van de Staat in een steeds bredere kring noodzakelijk werd geacht. De idee van staatsinterventie was niet nieuw : reeds in 1842 had Charles Rogier — die in 1848 minister van Binnenlandse Zaken was en aan het hoofd van het liberale kabinet stond — een duidelijke oproep gericht tot het parlement ten voordele van een nationale spaarkas (34). Toen kreeg hij echter weinig respons, niet in het parlement en zeker niet in het financiële milieu ge-

(34) Discours van Charles Rogier. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting van 2 december 1842, *Moniteur belge*, 3 december 1842, pp. 2-4, suppl. pp. 5-8.

lieerd met de Société Générale. Gezien de economische belangen die de bank koppelde aan haar spaarkas (35) kon zij zich niet verenigen met de idee van een staatsspaarkas. In 1848 was de toestand echter volledig gewijzigd.

De crisis van 1848 die haar ontstaan vond in Frankrijk, had ook in België belangrijke repercussies op politiek en op economisch-financieel vlak (36). De Société Générale, alsook de Banque de Belgique hadden te kampen met zware liquiditeitsproblemen en waren genoodzaakt steun te zoeken bij de overheid. Deze liquiditeitsproblemen werden, in het geval van de Société Générale, in belangrijke mate veroorzaakt door het welbekende crisisgedrag van spaarders en houders van bankbiljetten, die in paniek hun geld kwamen opvragen (37).

De algemene crisissituatie op financieel vlak en de vrees dat de revolutionaire golf uit Frankrijk wel eens zou kunnen overwaaien, leidden tot een overheidsoptreden, dat zich concreet vertaalde in het goedkeuren van de wet van 20 maart 1848 (38). Deze wet voorzag in een emissie, ten behoeve van beide banken, van bankbiljetten met een gedwongen koers onder staatswaarborg. Deze bankbiljetten golden als betaalmiddel en dienden de fel ingekrompen geldcirculatie en het disconto, dat praktisch volledig was lamgelegd, weer aan te zwengelen. Deze eerste emissie bleek voor de Société Générale echter onvoldoende om haar verplichtingen tegenover de spaarkasdeposanten na te komen. Een tweede overheidsinterventie drong zich dan ook op. Hiervoor diende de bank echter al haar invloed aan te wenden en oefende zij vóór en tijdens het besluitsvormingsproces zware morele druk uit door te wijzen op het 'algemeen belang' dat zij pretendeerde te vertegenwoordigen en op de noodzaak handel en industrie

(35) Zie supra.

(36) Omtrent het verloop en de achtergronden van de crisis van 1848 zie : D. LUYTEN, "Pressiegroepen in de eerste helft van de 19de eeuw. Een concreet geval : de Société Générale tijdens de financiële crisis van 1848", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1986, nrs. 1-2, pp. 127-162.

(37) Dit crisisgedrag was inderdaad terdege bekend, hoewel de Société Générale er nooit eerder het slachtoffer van werd. Reeds in 1830, onder invloed van de Belgische omwenteling alsook tijdens de financiële crisis van 1838-'39 werden de spaarkassen, zowel op gemeentelijk vlak als verbonden aan de banken, geconfronteerd met hetzelfde fenomeen.

(38) De gedwongen koers werd toegekend aan de Société Générale en aan de Banque de Belgique, respectievelijk voor een waarde van 20 miljoen fr. en 10 miljoen fr. Voor de weergave van dit besluit zie *Pasinomie*, 20 maart 1848, pp. 79-80.

draaiende te houden om als zodanig sociale onrust te vermijden (39). Hierbij aarzelde de bank niet om ook de koning (40) en de minister van financiën Laurent Veydt, die één van de grootste aandeelhouders was van de Société Générale (41), in te schakelen, om haar eis kracht bij te zetten. Er bestond immers, zowel binnen de regering als in het parlement een grote weerstand tegen een tweede emissie, temeer daar de Staat zich garant stelde.
Een doorlichting van de bank, in opdracht van de overheid, bracht bovendien aan het licht dat de verregaande kapitaalsimmobilisatie in de industrie als belangrijkste schuldfactor moest worden aangeduid voor het spaarkasfiasco (42). Hoewel er een zekere concensus bestond om de spaarkas te helpen, nam men de Société Générale, de immobilisatie van de spaarkasgelden alsook het winstmotief dat de bank vooropstelde, ten behoeve van haar aandeelhouders en ten nadele van de spaarkasdeposanten, kwalijk. Het feit dat het voorbestaan van de spaarkas echter in het gedrang kwam en er geen geldig alternatief voorhanden was, vormde een belangrijke, zoniet de belangrijkste, motivatie voor de overheid om te interveniëren ten gunste van de Société Générale. Deze feitelijke toegeving wijst duidelijk op de onmacht van de overheid om in deze precaire periode een eigen spaarkassennet uit te bouwen, hoewel in het wetsontwerp dat een nieuwe emissie voorzag, gestipuleerd werd dat een nationale spaarkas zou worden opgericht (43).

Het inlassen van deze belofte moet o.i. beschouwd worden als een toegeving aan Rogier en wellicht ook aan Frère-Orban die allebei voorstanders waren van een staatsspaarkas en daardoor ook liever de machtspositie van de Société Générale op dit vlak enigszins ingeperkt zagen. De Centrale Sectie, die het wetsontwerp betreffende de tweede emissie behandelde, kantte zich echter, gezien het grote belang van de op te richten spaarkas, tegen het voornemen van de rege-

(39) Een scherpe analyse van de drukkingsmiddelen die de Société Générale aanwendde om haar eigen belang te beveiligen vinden we terug in D. LUYTEN, *art.cit.*.
(40) E. DISCAILLES, *Charles Rogier, 1800-1885. Après des documents inédits*, Brussel, 1894, vol. 3, 440 p., p. 253.
(41) J. LAUREYSSENS, *Industriële genootschappen in België, 1819-1857*, Leuven, I.C.H.G.-bijdrage nr. 74, 1975, 743 p., biografisch repertorium pp. 529-743.
(42) D. LUYTEN, *art.cit.*, p. 145.
(43) Artikel 9 laat vermoeden dat de oprichting van een nationale spaarkas niet meer lang op zich zal laten wachten : "Le gouvernement pourra instituer une caisse d'épargne destinée principalement à faciliter le placement des économies de la classe ouvrière. Il arrêtera des statuts organiques de cette caisse et des succursales dans les provinces", L. HAMANDE & F. BURNY, *op.cit.*, p. 49.

ring om deze kwestie af te handelen via een koninklijk besluit en eiste dat deze spaarkas het onderwerp zou worden van een speciale wet (44). Als zodanig bleef in het spiljaar 1848, voor wat de oprichting van een nationale spaarkas betrof, alles bij intentieverklaringen.
Dit ondanks de poging die minister van financiën Veydt ondernam, toen hij op 12 mei 1848, — de Société Générale was toen volop bezig met haar lobbywerk om een tweede emissie los te krijgen — een wetsontwerp met betrekking tot de oprichting van een staatsspaarkas voorstelde aan het parlement (45). Uit het feit dat dit weinig bekende voorstel nooit werd behandeld in het parlement — na de bespreking in de Centrale Sectie, nam Veydt ontslag (46) en raakte het ontwerp in de vergeethoek (47) — kunnen we concluderen dat de staatsspaarkas in 1848 blijkbaar niet tot de topprioriteiten van de overheid hoorde. Overigens kunnen we vooropstellen dat dit wetsontwerp, dat voorzag in de exclusieve toegankelijkheid voor de kleine spaarder en het integraal beleggen van de deposito's in staatsfondsen, geen kans op slagen had, vermits het in essentie afweek van het spaarkasconcept dat Frère-Orban voor ogen had (48). We kunnen inderdaad veronderstellen dat Frère-Orban reeds in 1848 een rudimentair ontwerp met betrekking tot het spaarkaswezen had ontwikkeld : hierop wijst alleszins het inlassen van artikel 11 in de statuten van de Nationale Bank (49). De oprichting van de Nationale Bank kreeg in tegenstelling tot de staatsspaarkas wel de onmiddellijke prioriteit en dit onder druk van de publieke opinie, die, nadat de 'wankele' basis van de Société Générale even was blootgelegd tij-

(44) *Parlementaire Annalen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting van 8 mei 1848, document 264, p. 1643.
(45) *Parlementaire Annalen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting van 12 mei 1848, p. 1654.
(46) Minister van Financiën Veydt diende eind mei 1848 zijn ontslag in, officieel om gezondheidsredenen. Het feit dat hij de regeringssolidariteit verbrak ten behoeve van de Société Générale, waardoor zijn positie onhoudbaar werd binnen het kabinet, moet echter als een meer vanzelfsprekende verklaring beschouwd worden. Zie hieromtrent D. LUYTEN, *art.cit.*, p. 154.
(47) In archiefmateriaal vinden we terug dat het wetsontwerp tot in de Centrale Sectie is geraakt, daarna verdween het echter in de vergeethoek. A.R.A.B., *Fonds Ministerie van Financiën*, bundel nr. 325.
(48) Het voorontwerp en de motie van toelichting bevinden zich in A.R.A.B., *Fonds Ministerie van Financiën*, bundel 325.
(49) De oprichting van de Nationale Bank in 1850 kaderde in de noodzakelijk geachte reorganisatie van het kredietwezen. Het kombineren van de privé-bankactiviteiten en het staatskassierschap — een functie die tot dan toe aan de Société Générale werd waargenomen — werd na 1848 niet meer wenselijk geacht. Hieromtrent meer in P. KAUCH, *op.cit.*, p. 24 en v.

dens de crisis van 1848, een diepgaande sanering van het bankwezen eiste. Frère-Orban die Veydt was opgevolgd als minister van financiën, zocht de oplossing in de splitsing van het gemengde bankwezen. De oprichting van één centrale bankinstelling die als emissiebank en als staatskassier zou fungeren en die de leemten op het vlak van de kredietorganisatie en meer bepaald de discontobehoeften moest opvullen, bleek hierbij zijn eerste streefdoel.

In de statuten van de Nationale Bank, werd dus reeds de link naar de spaarkas gelegd : in artikel 11 werd gestipuleerd dat, indien een spaarkas zou worden opgericht, de regering het recht had de dienst ervan ten laste van de bank te leggen (50). Dat dit eventuele rudimentaire ontwerp evenwel niet verder is uitgewerkt in deze periode, kunnen we niet enkel wijten aan de politieke wisselvalligheden die hebben geleid tot de ontbinding van het kabinet Rogier in 1852. Veeleer dient de oorzaak gezocht te worden in het eigenlijke spaarkasconcept van Frère-Orban, dat gezien de tijdscontext, niet strookte met de algemeen geldende visie die er in het parlement en in de publieke opinie, betreffende deze materie, op nagehouden werd. Vooruitlopend op het besluitvormingsproces (51) merken we op dat het ontwerp dat in 1859 naar voor werd gebracht, naast de staatswaarborg, zo ondermeer niet voorzag in de bepaling van een maximumlimiet, wat impliceert dat men ook de grote spaarders wilde aantrekken. Ook werden er verschillende beleggingswijzen voorzien. Rekening houdend met het débâcle van de Société Générale, dat nog vers in het geheugen lag, had dit ontwerp in 1849/50 wellicht geen kans op slagen. De oprichting van de Lijfrentekas die een aantal van deze principes introduceerde dient vanuit deze optiek dan ook beschouwd te worden als een test-case.

Het belang van 1848 met betrekking tot het totstandkomen van de ASLK ligt dus vooral in het feit dat het fiasco van de vroegere "onaantastbare" spaarkas van de Société Générale een grondige mentaliteitswijziging teweeg bracht, waarbij zowel het politieke milieu als de publieke opinie meer open stond voor een overheidsinterventie ter reorganisatie van het spaarkaswezen. De crash gaf aan de voorstanders van een staatsspaarkas bovendien hét gedroomde argument om de noodzakelijkheid van een overheidsinterventie te rechtvaardigen : 1848 gold immers als het ultieme bewijs dat het privé-initiatief niet dezelfde verdiensten had als de liberale ideologie pretendeerde. Het falen van het privé-initiatief inzake het spaarkaswezen zal dan ook in de latere politieke discours steeds benadrukt worden.

(50) P. KAUCH, *op.cit.*, p. 134.
(51) Zie infra.

De Société Générale gaf trouwens zelf voedsel aan dit argument, door, vanaf 1848 haar spaarkas versneld af te bouwen. Enerzijds was de bank zich nu tenvolle bewust dat de spaarkas in crisisperiodes grote risico's inhield voor de bank zelf én haar aandeelhouders. Anderzijds kan men stellen dat de investeringsboom rond het midden van de 19de eeuw voorbij was en het kanaliseren van spaargelden als nieuw investeringskapitaal overbodig was geworden. Het publiek had zich bovendien de nieuwe investeringsvormen stilaan eigen gemaakt, waardoor de spaarkasidee dan ook niet langer te verenigen was met het winstmotief en de prioritaire positie van de aandeelhouders (52).

Het ontmantelen van de spaarkas impliceerde een steeds verdergaande beperking van de toegankelijkheid, waarbij maatregelen zoals het verminderen van de maximumlimiet en een meer selectieve opname van spaargelden, werden genomen. Volgend citaat illustreert duidelijk deze afbouw : "Une caisse d'épargne qui rayonnait sur toute surface du royaume avec le secours de vingt-deux agences, et qui ne parvenait à réunir que 15 millions d'épargnes en 1863, n'était plus que l'ombre d'une vraie institution d'épargne" (53). In 1865, het jaar waarin de ASLK werd opgericht bedroeg het saldo van de bankspaarkas nog slechts 11.398.307 fr. en was het aantal boekjes gedaald tot 20.597. In vergelijking met 1847, waarbij deze cijfers nog respectievelijk 37.149.400 fr. en 37.802 boekjes bedroeg, blijkt duidelijk dat de spaarkas verbonden met de Société Générale haar impact — doelbewust — verloren had (54).

2.b. De jaren '50 als experimenteerfase

De jaren '50 die, politiek gezien een overgangsfase vormen waarin het unionisme een laatste opleving kende, werden gekenmerkt door een steeds verdergaande polarisering tussen katholieken en liberalen, wat op langere termijn de vorming van hechtere partijstructuren zeker in de hand heeft gewerkt. Vooralsnog bleek in de jaren '50 verdeeldheid te bestaan binnen de rangen van de politieke formatie en dit onder invloed van het unionisme zelf. De polarisatie rond de levensbeschouwelijke problematiek zou echter tot een aaneensluiten

(52) E. WITTE & S. PARMENTIER, *art.cit.*, p. 74.
(53) L. HAMANDE & F. BURNY, *op.cit.*, dl. 2, p. 137.
(54) *Idem*, dl. 3, p. 64-65.

van de liberale rangen leiden met een stembusoverwinning tot gevolg (55).

Inzake het spaarkaswezen werd deze periode gekenmerkt door een verdere afbouw van de privé-spaarkassen (56) en een uitblijven van effectieve regeringsinitiatieven. Wel kan worden gesteld dat zowel het politieke establishment als de publieke opinie verder gesensibiliseerd werden in de richting van een nationale spaarkas.

a. De Lijfrentekas

Cruciaal in dit sensibiliseringsproces is zeker de oprichting van de Lijfrentekas geweest. Niet enkel bleek het parlement positief te staan tegenover de basisprincipes als de overheidsinterventie en de staatswaarborg die werden geïntroduceerd; principes die ook essentieel waren in het spaarkasconcept van Frère-Orban, maar ook bleek door het latere mislukken van het lijfrentekasproject een steeds grotere concensus te bestaan ten voordele van de oprichting van een nationale staatsspaarkas.

Een eerste stap in het totstandkomen van de Lijfrentekas werd gezet door Rogier, die als hoofdactor van het lijfrentekasproject kan worden aangeduid. Op 15 april 1849 overhandigde Rogier in zijn hoedanigheid van minister van binnenlandse zaken een rapport aan de koning waarin de oprichting van een speciale commissie werd voorgesteld (57). Dit rapport gaf reeds de volgende dag aanleiding tot de publicatie van twee koninklijke besluiten (58), waardoor enerzijds een commissie, belast met het uitwerken van het lijfrentekasproject, werd opgericht en anderzijds een onderzoek kon worden gestart om de situatie van de voorzorgskassen door te lichten, omdat ook hier een staatsinterventie zich blijkbaar opdrong. De spaarkassen, zo werd in het rapport gesteld, vormden het noodzakelijke derde luik in dit totaalsysteem van 'sociale voorzorg'. In het politiek besluitvormingsproces dat voorafging aan de oprichting van de Lijfrentekas werd vooral geschermd met moreel-ideologische argumenten die geput werden uit

(55) Zie voor een analyse van deze overgangsperiode : E. WITTE & J. CRAEYBECKX, *Politieke geschiedenis van België sinds 1830. Spanningen in een burgerlijke democratie*, Antwerpen, 1981[3], 535 p. Zie ook T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België*, Brussel, 1977[4], 428 p., en L. WILS, "De politieke ontwikkeling in België. 1847-1870", *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, dl. 12, pp. 276-302.
(56) De autonome spaarkas van de Banque de Belgique werd zelfs opgedoekt in 1852, zie L. HAMANDE & F. BURNY, *op.cit.*, dl. 2, pp. 144-145.
(57) Rapport aan de koning, ondertekend door Charles Rogier, gedateerd op 15 april 1849. Zie *Moniteur belge*, 17 april 1849, pp. 1-3.
(58) *Idem*, p. 3.

het liberale gedachtengoed. Centraal stond de idee dat de spaarder als individu zelf moest instaan voor het samenstellen van zijn pensioen. De staatstussenkomst en -waarborg die aan de basis lagen van het ontwerp, dienden slechts om het pensioensparen te vergemakkelijken (59). Belangrijk in het licht van de verdere evolutie is het feit dat een aantal nieuwe principes ingeburgerd raakten bij de totstandkoming van de Lijfrentekas, in die mate dat zij ook de basis zouden vormen van het wetsontwerp ter oprichting van de ASLK (60). Eerst en vooral was er de reeds hierboven aangehaalde staatsinterventie zelf. Het interveniëren van de overheid werd op een zorgvuldige wijze geargumenteerd. De tussenkomst van de Staat in de socio-financiële materie was immers niet enkel de belangrijkste pijler waarop het lijfrentekasproject rustte, maar tevens was een dergelijke ingreep hoogst ongebruikelijk. Rogier argumenteerde dat gezien de financiële noden van de lijfrentekas en gezien het feit dat de gevolgen van ouderdom, die deze rijkspensioenkas wilde verzekeren, van bestendige aard waren, een overheidsinterventie zich opdrong (61). Een ander element dat pleitte voor een staatsinterventie, betrof de uitbouw van de lijfrentekas op nationaal vlak. Een succesvolle ontwikkeling kon enkel verzekerd worden indien er enerzijds een goed gestructureerd net van ontvangstposten zou worden gecreëerd en er anderzijds zeer sluitende waarborgen aan de deposanten zouden worden gegeven. Daarnaast diende het beheer van de lijfrentekas volledig belangloos te gebeuren. Via dergelijke argumentatie wilden de voorstanders van de lijfrentekas, die zich voor het overgrote deel in het liberale kamp bevonden, er de publieke opinie van overtuigen dat het privé-initiatief niet voldoende waarborgen kon bieden voor een succesvolle uitbouw van de lijfrentekas. Vroegere ervaringen hadden trouwens aangetoond dat de bestaande liefdadigheidsinstellingen en voorzorgskassen niet aan de gestelde eisen voldeden om een sluitend pensioenstelsel te garanderen : zij werkten op een té kleine basis (62).

(59) Voor een meer uitgebreide analyse van het politieke besluitvormingsproces dat leidde tot de oprichting van de Lijfrentekas, verwijzen we naar S. PARMENTIER, *De evolutie van het Belgische spaarkaswezen in de 19de eeuw. Het privé-initiatief versus de liberale interventionistische politiek (1830-1865)*, licentiethesis V.U.B., 1985, 314 p., pp. 173-194.
(60) Zie infra.
(61) Rapport aan de koning, ondertekend door Rogier en gedateerd op 15 april 1849. Zie *Moniteur belge*, 17 april 1849, pp. 1-3.
(62) R. REZSOHAZY, *Geschiedenis van de kristelijke mutualistische beweging in België*, Antwerpen, 1957, 358 p., p. 62.

Een tweede principe dat via de lijfrentekas werd geïntroduceerd, betrof het concept van de staatsgarantie. Nog meer dan het eigenlijke staatsinterventionisme, was deze vorm van tussenkomst volkomen nieuw. Tot dan toe had de overheid zich beperkt tot de patronage over bepaalde instellingen (dit was bijvoorbeeld het geval voor sommige voorzorgskassen), maar hierbij was nooit sprake geweest van een effectieve staatsgarantie. In werkelijkheid verleende de overheid wel financiële steun aan de bankspaarkassen in moeilijkheden. Het principe van de staatsgarantie ondervond wel meer tegenstand in het parlement. Het feit dat de overheid zich verbond tot financieel engagement lijkt ons hiervoor een mogelijke verklaring. Concreet vertaalde zich die weerstand in het terugschroeven van de financiële impact van de lijfrentekas, via een beperking van de maximumlimiet (63).

Toch bleef het principe van de staatswaarborg overeind : deze garantie was immers noodzakelijk, zo pleitten de voorstanders, om bij de potentiële spaarders voldoende vertrouwen op te wekken en enkel de overheid kon zo'n sluitende garanties bieden. Bovendien was in het wetsontwerp de mogelijkheid ingebouwd om de tarieven te herzien, zodat de kritiek met betrekking tot eventuele financiële risico's ondergraven werd. Een derde principe dat we ook — en in sterkere mate — terugvinden in het spaarkasconcept, betrof de toegankelijkheid voor iedereen. Hoewel met name de arbeiders, het artisanaat en de lage middenklasse (bedienden, kleine middenstanders...) de eerst beoogde doelgroepen waren, zouden ook de maatschappelijk meer begoeden toegang krijgen tot de lijfrentekas (64). Dit standpunt werd door de initiatiefnemers verdedigd vanuit een louter paternalistische visie. Het toelaten van de meer begoede klassen zou, zo werd verondersteld, een positieve invloed uitoefenen op de volksklassen en het vertrouwen van de potentiële spaarder vergroten.

Ondanks deze fundamenteel vernieuwende principes bleek zowel binnen de secties als in het parlementair halfrond een positieve hou-

(63) Daar waar in de oorspronkelijke wettekst een maximumlimiet van 1200 fr. werd vooropgesteld, werd dit via amendementen in Kamer en Senaat tenslotte teruggebracht op 720 fr.

(64) Eerste rapport van de speciale commissie belast met de voorbereiding van een wetsontwerp betreffende de voorzorgskassen, *Parlementaire Annalen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 29 juni 1849, document nr. 320, Annex 4, p. 35.

ding te bestaan tegenover de oprichting van de lijfrentekas (65).

Dat de gebeurtenissen van 1848 de parlementairen hebben beinvloed in het vormen van hun oordeel behoeft geen twijfel : het ontwerp werd door een grote meerderheid ervaren als opportuun om de arbeidersmassa te integreren. Deze positieve houding in het parlement vormde voor Frère-Orban alleszins een zekere waarborg dat zijn spaarkasconcept dat op eenzelfde basis zou worden gesteund inzake staatswaarborg, overheidsinterventie en toegankelijkheid voor iedereen, zonder al te grote wijzigingen zou worden aangenomen. Een bijkomende waarborg vormde eveneens het pleidooi van de tegenstanders van de Lijfrentekas, die de oprichting van een staatsspaarkas als meer opportuun beschouwden en meer beantwoordend aan de werkelijke behoeften van de arbeidersbevolking : "Les caisses d'épargne resteront toujours le stimulant le plus efficace..." (66). Dit prevaleren van een nationale spaarkas, moet echter, in het licht van de latere debatten omtrent de ASLK, eerder beschouwd worden als een politiek manoeuver van de oppositie. Tijdens het besluitvormingsproces inzake de ASLK zouden diezelfde oppositieleden met eenzelfde vuur de noodzaak van een staatsspaarkas ontkennen, waardoor het parlementslid in kwestie, de katholiek Barthélemy de Theux, wel enig gezichtsverlies opliep (67).

Maar ook de voorstanders van de Lijfrentekas benadrukten steeds opnieuw dat deze instelling slechts een eerste stap kon zijn in de richting van een totaal verzekeringssysteem, waarvan de spaarkas expliciet deel uitmaakte.

Nog meer dan de oprichting van de Lijfrentekas, is het eigenlijke mislukken van dit project een belangrijke katalysator geweest in de latere totstandkoming van de nationale spaarkas. Inderdaad, ondanks een massale propagandacampagne voldeed de Lijfrentekas absoluut niet aan de hooggespannen verwachtingen. Na eerder magere resultaten te hebben bereikt in de eerste vijf jaar, trad er een stagnatie op, gevolgd door een gestadige achteruitgang. De oorzaken voor dit mis-

(65) Het wetsontwerp werd goedgekeurd zonder noemenswaardige wijzigingen. In de Kamer stemden 72 vertegenwoordigers voor, 5 tegen en 6 onthielden zich. De stemming in de Senaat bevestigde deze tendens : 29 voor, 3 tegen en 1 onthouding. *Parlementaire Annalen*, Kamer, zitting 21 december 1849, pp. 307-308 en *Parlementaire Annalen*, Senaat, zitting 16 april 1850, p. 248.

(66) Discours van de katholieke volksvertegenwoordiger B. de Theux, *Parlementaire Annalen*, Kamer, zitting 11 december 1849, pp. 181-183 en zitting 15 december 1849, pp. 213-214. Zie ook : *Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi qui institue une caisse générale de retraite*, Senaat, zitting 7 februari 1850, document nr. 36, p. 5.

(67) Discours de Theux, *Parlementaire Annalen*, Kamer, zitting 12 juni 1862, p. 1569.

lukken werden gezocht in allerlei werkingsmodaliteiten, waarbij men meestal totaal voorbijging aan de reden die het meest voor de hand lag, met name het té lage loonniveau van de lagere volksklasse dat niet toeliet ook maar iets te sparen, en dus zeker niet voor een pensioen (68).

Om uit de impasse te raken werden uit diverse hoeken oplossingen aangedragen, die tot de verruiming van de activiteiten moesten leiden. Auguste Visschers, lid van de administratieve commissie belast met het beheer van de Lijfrentekas, die ook als één van de belangrijkste spaarpromotoren kan worden bestempeld, stipte in de balans van 1856 aan dat de oprichting van een nationale spaarkas als meest fundamenteel diende te worden beschouwd om de dalende trend van de Lijfrentekas om te buigen (69). Beide instellingen waren immers complementair zo stelde hij. De spaarkas moest tussen de deposant en de Lijfrentekas geplaatst worden, om het de spaarder mogelijk te maken zijn spaargelden te accumuleren tot een bepaald bedrag dat dan kon worden overgeheveld naar de pensioenkas. Visschers kreeg in de jaren '50 echter weinig of geen respons bij de overheid. Een herziening zou uitblijven tot 1865 toen de Lijfrentekas effectief gekoppeld werd aan de spaarkas. Toen was het echter reeds te laat : tot een werkelijke bloei zou de Lijfrentekas nooit komen en na 1865 bleef de pensioenkas dan ook in de schaduw van de meer succesrijke spaarkas vegeteren.

b. Extra-gouvernementele impulsen effenen de weg naar een nationale spaarkas

Met eenzelfde overheidsimmobilisme had Auguste Visschers af te rekenen toen hij zijn functie als voorzitter van de "Bestendige Commissie voor de Maatschappijen van Onderlinge Bijstand" uitoefende (70). Deze commissie werd in het zog van de wet op de voorzorgskassen opgericht en diende als schakel tussen de voorzorgskassen en de regering en leverde daarbij beide van advies (71). Deze voorzorgskassen of mutualiteiten verleenden financiële bijstand aan de aangeslotenen in geval van ziekte, ongeval, werkloosheid, overlijden.... Deze instellingen verschilden op fundamentele wijze van de

(68) J. DE BELDER, "Het arbeiderssparen 1850-1890", *Het Belgisch privé-spaarbankwezen in historisch perspectief (1825-1970)*, Brussel, 1986, pp. 91-119.
(69) A. VISSCHERS, "Mémoire sur les causes qui ont entravé ses progrès et sur la modification à apporter à la loi du 9 mai 1850", *Caisse Générale de Retraite. Compte Rendu des opérations de l'exercise 1856*, Annexe pp. 13-20.
(70) *Pasinomie*, 12 mei 1851, p. 181, nr. 161.
(71) R. REZSOHAZY, *op.cit.*, p. 71.

spaarkassen en de pensioenkas, gezien zij op basis van onderlinge solidariteit van de aangeslotenen werkten, in tegenstelling tot de spaar- en pensioenkas die zich op de individuele spaarzin steunden.

De meeste mutualiteiten kunnen we beschouwen als overblijfselen van het corporatieve stelsel dat door de wet Le Chapelier in 1791 werd afgeschaft, vandaar dat deze instellingen voor het merendeel waren georganiseerd volgens beroepscategorie (72). Nog tijdens de legislatuur van de regering Rogier werd een wet gestemd die voorzag in het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de mutualiteiten of voorzorgskassen (73). Vooral onder impuls van Auguste Visschers, die de noodzaak tot institutionalisering van de voorzorgskassen jarenlang heeft bepleit via brochures, is de overheid overgegaan tot het creëren van een wettelijk kader voor de mutualiteiten. De desbetreffende wet kan duidelijk beschouwd worden als representatief voor het compromis dat binnen de regering werd gesloten : de twee opiniestromingen in het kabinet, verpersoonlijkt door Rogier en Frère-Orban werden erin vertegenwoordigd. Rogier, beïnvloed door zijn kontakten met verdedigers van de 'arbeidsbelangen' als Ducpétiaux en Visschers, wilde, via deze wet, vooral vanuit moreel-filantropisch standpunt de arbeidersverenigingen bevorderen. Anderzijds was er Frère-Orban die door deze wet vat wou krijgen op de mutualiteiten en zo de arbeidersbeweging wilde controleren. Beiden echter wilden, via het institutionaliseren van de voorzorgskassen verhinderen dat deze een instrument zouden worden in het collectief sociaal arbeidersverzet. Veeleer wilden ze, via de controle van overheid, patroons en notabelen, de mutualiteiten zien evolueren tot kanalen van sociale integratie en klasseverzoening, waardoor de sociale vrede gewaarborgd zou blijven (74).

Visschers nu, zou in de loop van de jaren '50, meermaals aandringen op de oprichting van een nationale spaarkas (75). Een dergelijke instelling was noodzakelijk, zo argumenteerde hij, om de mutualiteiten toe te laten hun inproduktieve kapitalen veilig te beleggen. Het creëren van een band tussen voorzorgskas en spaarkas was dus blijkbaar vooral uit financieel oogpunt essentieel.

(72) Het fenomeen van de voorzorgskassen wordt grondig belicht in het artikel van J. DE BELDER, *art.cit.*, pp. 96-97.
(73) Wet van 3 april 1851, *Moniteur belge*, 10 april 1851 en *Pasinomie*, 3 april 1851, pp. 73-79, nr. 116.
(74) C. LIS & H. SOLY & D. VANDAMME, *op.cit.*, p. 191.
(75) Brieven van Auguste Visschers gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken op 9 april 1852/10 februari 1854/8 november 1856, A.R.A.B., *Fonds Ministerie van financiën*, bundel nr. 325.

Eens te meer blijkt hieruit dat het reeds bestaande spaarkaswezen een volledige stagnatie kende. Visschers kreeg ondanks zijn herhaald aandringen geen respons. Pas in 1856 kwam er enige reactie vanuit het departement van financiën. De toenmalige minister van financiën in het post-unionistische kabinet De Decker, met name E. Mercier, richtten op 25 november 1856 een rondschrijven naar de provinciegouverneur om zich te informeren over het aantal spaarkassen in de provincie (76).

De circulaire van Mercier werd echter hoogstwaarschijnlijk niet rondgestuurd onder impuls van Visschers, die met zijn verzoek tot oprichting van een nationale spaarkas immers jarenlang was genegeerd geworden. Veeleer moet deze enige constructieve bijdrage inzake het spaarkaswezen, die de zwakke regeringen op hun naam konden schrijven, in verband gebracht worden met het "Congrès international de Bienfaisance" dat in 1856 in Brussel werd gehouden. Op dit congres met internationale uitstraling verzamelde zich de 'fine fleur' van politici, ambtenaren en specialisten die zich bezighielden met allerlei aspecten van het sociale vraagstuk, naast vertegenwoordigers uit de financiële wereld en industriëlen. Visschers nam, namens de Belgische delegatie, het thema betreffende de aanmoediging van de voorzorg en het sparen op zich (77). Door de grote weerklank die het congres kreeg, kon hij hier, veel meer dan vroeger het geval was geweest, zijn invloed laten gelden. Op dit congres werd nogmaals de noodzaak van een directe staatstussenkomst bevestigd daar waar het de spaarkas en de lijfrentekas betrof (78). Deze conclusie werd ook opgenomen in de slotresolutie.

Welke de invloed was van het "Congrès de Bienfaisance" kunnen we duidelijk afleiden uit een brief van 15 november 1856, die de minister van binnenlandse zaken richtte aan zijn collega van financiën (79). In deze brief stelde De Decker dat het congres tot de congres tot de conclusie was gekomen dat België, op het vlak van het spaarkaswezen een grote achterstand had opgelopen ten opzichte van de overige deelnemende landen. De Decker vond dan ook dat het wegwerken van deze inferieure positie alle prioriteit diende te krijgen. Tien dagen later werd de bewuste circulaire verstuurd. Het bleef

(76) Rondschrijven van de minister van financiën Mercier, gericht aan de provinciegouverneurs, gedateerd op 25 november 1856, A.R.A.B., *Fonds Ministerie van financiën*, bundel nr. 325.
(77) *Congrès international de Bienfaisance de Bruxelles (1856)*, Brussel, 1857.
(78) *Idem*, p. 30.
(79) A.R.A.B., *Fonds Ministerie van financiën*, bundel nr. 325.

echter bij dit ene rondschrijven, gezien de regering De Decker zich toen reeds in ademnood bevond. De volgende regering kreeg dan ook 'carte blanche'.

3. Politieke besluitvorming tijdens de hoogbloei van het liberaal doctrinarisme : het wetsontwerp tot oprichting van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (1859-1864)

3.a. Het gewijzigde politieke, economische en sociale klimaat en de invloed op de besluitvorming

Daar waar tijdens de bespreking van het lijfrentekasproject, de houding van de parlementairen voor een groot deel bepaald werd door de gebeurtenissen van 1848, moeten we er op wijzen dat 10 jaar later, in 1859, er zich een aantal fundamentele wijzigingen in het politieke, economische en sociale klimaat hadden voorgedaan die ook onmiskenbaar het debat omtrent de ASLK hebben beïnvloed.

Het politieke toneel werd beheerst door een verregaande partijpolitisering tussen liberalen en katholieken, die haar ontstaan vond in de jaren '50. De burgerij, broederlijk verenigd in 1848 om het 'revolutionaire geweld' de kop in te drukken, trad omstreeks 1860 niet meer op als een homogene groep. De tegenstellingen situeerden zich vooral op levensbeschouwelijk vlak en meer bepaald de rol van de Staat in de secularisatie van de maatschappij vormde hierbij de kern van het conflict.

De katholieken verdedigden consequent de thesis van decentralisatie en wilden dat de liberale Staat zich zoveel mogelijk buiten het openbare leven hield, ten voordele van het privé-initiatief, lees de kerk. Enkel een gedecentraliseerde maatschappelijke structuur waarbij de voorrang zou worden gegeven aan de gemeenten, provincies en particuliere verenigingen kon, volgens hen, de vooruitgang bewerkstelligen (80). Dit gegeven is dan ook uitdrukkelijk aanwezig in de katholieke discours. Toch dienen de tegenstellingen die de partijen scheidden sterk gerelativeerd te worden : de sociale en economische problematiek werd immers eensgezind benaderd vanuit het gemeenschappelijke klassebewustzijn. Op economisch vlak was de kloof tussen beide partijen dan ook veel minder diep. Wel kan worden gesteld dat, ondanks de door Frère-Orban vooropgestelde consensus die er bestond inzake de noodzakelijkheid van de spaarkas en ondanks alle

(80) K. VAN ISACKER, *Werkelijk en wettelijk land. De katholieke opinie tegenover de rechterzijde (1863-1884)*, Antwerpen, 1955, 301 p., pp. 52-53.

impulsen uit de jaren '50 die deze consensus bevestigden, de opportuniteit van de ASLK in deze periode veel meer in vraag werd gesteld dan in 1849. Doch ook hier primeerde de tegenstelling staatsinterventie-gemeentelijke decentralisatie en werd niet zozeer de noodzaak van de spaarkas betwist, maar wel de verregaande liberaal-interventionistische politiek. Het liberalisme als economisch dogma vond een goede voedingsbodem in de expansiebeweging die deze periode kenmerkte. De Staat mocht niet interveniëren, maar diende zoveel mogelijk vrij heid te laten aan het individu. De ontoereikendheid van het privé-initiatief, een argument dat door de voorstanders werd uitgespeeld, werd dan ook meermaals betwist, niet in de laatste plaats door die groepen die er belang bij hadden. Tot die groepen moeten we alleszins de financiële bourgeoisie gelieerd met de Société Générale rekenen. Hoewel de bank meermaals blijk had gegeven de spaarkas als een belasting te ervaren, kunnen we ons de vraag stellen of het ontwerp van Frère-Orban de belangen van de Société Générale niet in gevaar bracht. Daar waar in het ontwerp van Veydt uit 1848, de spaarkas exclusief voorbestemd was voor de kleine spaarders, waardoor de grote deposanten zich tot de Société Générale zouden blijven wenden via andere beleggingsvormen, bleek Frère-Orban te pleiten voor een zo groot mogelijke toegankelijkheid, met inbegrip van alle voordelen die de banken boden en dit alles onder staatswaarborg. Dat de Société Générale de ASLK, reeds vóór haar oprichting in 1865, als een reële bedreiging aanvoelde, blijkt ook uit de studie die Malou in 1863 publiceerde met de bedoeling een historisch overzicht te geven van het reilen en zeilen van de bank. Uit een bepaalde passage in dit werk bleek dat de bank reeds in 1863 maatregelen had genomen om de — toekomstige — impact van de ASLK te minimaliseren. Concreet betekende dit dat de bank via het vergemakkelijken van de stortings- en opeisingsmodaliteiten, de neergaande trend van haar spaarkas op korte termijn — en tevergeefs — poogde om te buigen (81).

In tegenstelling tot de eerder negatieve houding van bepaalde groepen uit de financiële haute-bourgeoisie, die ook tijdens het eigenlijke debat voor het nodige weerwerk zouden zorgen, kon Frère-Or-

(81) Volgende passage laat duidelijk uitschijnen dat het de intentie was van de Société Générale om haar spaarkas vooralsnog tot een nieuwe bloei te brengen : "Loin de s'opposer au développement de l'épargne véritable, la Direction a pris récemment encore des mesures pour étendre les bienfaits de la caisse d'épargne en donnant des facilités pour les dépôts et les retraits". Zie J. MALOU, *Notice historique sur la Société Générale pour favoriser l'industrie nationale établie à Bruxelles*, Brussel, 1863, 71 p.

ban wél rekenen op de onafhankelijk opererende industriële en commerciële burgerij. Deze groepen waren vanzelfsprekend gebaat met de staatsinterventie enerzijds en met de politiek van goedkoop krediet die Frère-Orban met de oprichting van de ASLK wilde vervolledigen (82).

Op sociaal vlak tenslotte, was, in tegenstelling tot de panieksituatie in 1848, de vrees van de bourgeoisie voor de arbeidersmassa enigszins getemperd. Rust en orde waren hersteld of werden in stand gehouden door een uitgebreid controle- en repressie-apparaat. Eenzelfde argumentering als in 1849, waarbij vooral het morele effect en het maatschappelijk nut van het sparen voor de arbeiders werd benadrukt, was wellicht nu niet meer zo efficiënt. Bovendien trok niemand het moreel en maatschappijbestendigend nut van de spaarkassen in twijfel. Deze gewijzigde sociale situatie komt dan ook duidelijk tot uiting in de argumentering van de initiatiefnemer Frère-Orban. Hij motiveerde zijn spaarkasconcept immers praktisch integraal vanuit financieel-economisch oogpunt.

Als minister van financiën was hij de eigenlijke sterke man binnen de regering Rogier-Frère-Orban. Zijn prestige binnen de liberale partij was enorm toegenomen door zijn consequente oppositie in de jaren '50 die tot een aaneensluiten van de liberale rangen en daarna tot een duidelijke stembusoverwinning leidde (83). Hij stond dan ook centraal binnen de regering en dit ondanks zijn autoritaire en compromisloze houding waardoor botsingen niet uitbleven (84). Naast de reorganisatie van het Belgische spaarkaswezen via de oprichting van de ASLK, liet hij zich als minister van financiën opmerken door een aantal verregaande economische maatregelen die zijn burgerlijk klassebewustzijn illustreren. Vermelden we ondermeer zijn voorstel tot afschaffing van de stedelijke octrooien die vooral de commerciële en industriële bourgeoisie ten goede kwam en het in het zog van deze

(82) A. MOMMEN, *De teloorgang van de Belgische bourgeoisie*, Leuven, 1982, 186 p., p. 59.
(83) P. HYMANS, *Frère-Orban* (dl. 1 : 1812-1857), Brussel, 1905, 570 p., pp. 524-545. Zie ook : J. GARSOU, *Frère-Orban*, Brussel, 1945, 119 p., p. 33.
(84) Zo gaf Frère-Orban zijn ontslag als minister van financiën in juni 1861 naar aanleiding van een regeringsbeslissing om de Franse munt een wettelijke koers in België te geven, een maatregel waarbij hij zich niet akkoord kon verklaren. De aandrang waarmee zijn collega's hem verzochten zijn funktie terug op te nemen, omdat zijn ontslag het kabinet serieus verzwakte is echter representatief voor zijn centrale positie binnen de regering. Zie T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, Brussel, 1973^3, 706 p., p. 128.
Zie ook : J. GARSOU, *op.cit.*, pp. 41-42.

maatregel gekreëerde 'Gemeentefonds' (85), alsook de oprichting van het 'Gemeentekrediet', een instelling die de gemeenten toeliet aan gunstige voorwaarden te lenen (86).

De manier waarop dit Gemeentekrediet tot stand kwam, een materie die geanalyseerd werd door J. Bartier in zijn artikel "Fondateurs et créateurs du Crédit Communal de Belgique" (87), getuigt van de enigszins eigengereide houding van Frère-Orban. Ook bij de voorbereiding van het wetsontwerp inzake de ASLK vinden we eenzelfde attitude terug, die weinig ruimte liet voor inspraak. Ondanks het feit dat een commissie — samengesteld uit funktionarissen die nauwe banden onderhielden met het ministerie van financiën en de bankwereld — belast was met het onderzoeken van de voorontwerpen alsook met het indienen van voorstellen (88), bleek het voorbereidend werk volledig binnen het departement van financiën zelf afgewikkeld te worden (89). Het behoeft dan ook geen twijfel dat de persoonlijke inbreng van Frère-Orban in dit voorbereidende werk zeer groot was. Het wetsontwerp dat Frère-Orban op 23 mei 1859 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorstelde kwam dan ook tot in de details overeen met zijn spaarkasconcept. De basisfundamenten hebben we reeds gedeeltelijk aangehaald : overheidsinterventie en staatswaarborg. Daarnaast moest een diversifiëring van de beleggingen worden doorgevoerd en diende de spaarkas voor alle sociale klassen toegankelijk te zijn. Vooral uit de laatste twee bepalingen kunnen we afleiden dat Frère-Orban door de oprichting van de ASLK, in de eerste plaats het krediet wilde verruimen en hij zich daarbij allesbehalve liet leiden door filantropische of morele motieven. We kunnen zelfs stellen dat Frère-Orban de oprichting van de spaarkas beschouwde als een aanvulling van het door hem opgebouwde 'staatskredietwezen' waarvan de Nationale Bank en het Gemeentekrediet een eerste emanatie wa-

(85) T. LUYKX, *op.cit.*, p. 129.
(86) D. GHERET, "De reacties op de eerst lening van het Gemeentekrediet van België in 1861", *Gemeentekrediet van België*, 1971, driemaandelijks tijdschrift, pp. 161-169.
(87) J. BARTIER, "Fondateurs et créateurs du Crédit Communal en Belgique", *Libéralisme et socialisme au XIXe siècle*, Brussel, 1981, pp. 63-81.
(88) A.R.A.B., *Fonds Ministerie van Financiën*, bundel nr. 325.
(89) Uit archiefbronnen blijkt dat ondanks de door de funktionarissen ingediende voorstellen, het voorontwerp uitgewerkt door het departement van financiën zelf ("le système du projet soumis à la commission par ordre du ministre"), uiteindelijk werd gekozen als definitief voorstel. Zie A.R.A.B., *Fonds Ministerie van Financiën*, bundel nr. 325.

ren, eerder dan de spaarkas als het sluitstuk van het globale voorzorgssysteem (lijfrentekas, voorzorgskas, spaarkas) te zien.

b. Het politieke discours van Frère-Orban : de memorie van toelichting

Deze hypothese wordt trouwens bevestigd door de memorie van toelichting, die het ASLK-wetsontwerp voorafging (90). Dit zeer uitgebreid en gedetailleerd rapport verried al even duidelijk de persoonlijke inbreng van Frère-Orban. De memorie van toelichting kan doorgaan als één van de meest volledige tijdsdocumenten die het spaarkaswezen in binnen- en buitenland belicht. Frère-Orban liet niets aan het toeval over. Na een inleidend beschrijvend gedeelte waarin de lamentabele toestand van de Belgische spaarkassen vergeleken wordt met het buitenland, waardoor de noodzaak van de ASLK reeds werd benadrukt, was het vijfde hoofdstuk expliciet gericht op de legitimatie van het wetsvoorstel zelf. Dit legitimerend gedeelte is waarschijnlijk door Frère-Orban zelf geschreven (91). Stapsgewijze en op een glasheldere manier duwt de auteur de lezer als het ware in de richting van zijn wetsvoorstel, daarbij elk ander alternatief uitsluitend. Tevens worden mogelijke kritieken op het door hem gepreconiseerde ontwerp reeds bij voorbaat ondergraven : de motie van toelichting en het wetsvoorstel zelf waren zo uitgekiend dat weinig of geen ruimte werd overgelaten voor de tegenstanders om wijzigingen aan te brengen, waardoor het bereiken van een compromis ernstig werd bemoeilijkt.

Frère-Orban spitste zijn discours vooral toe op de financiële aspecten en consequenties, een argumentering die voortvloeit uit zijn autoriteit als minister van financiën. Ook steunde hij zich telkens op de situatie en de vroegere gebeurtenissen in België en het buitenland om op een eklektische wijze het volgens hem meest ideale systeem uit te kristaliseren, dat zoveel mogelijk risico's uitsluit (92).

Veel aandacht ging begrijpelijkerwijze uit naar de legitimering van de basisfundamenten. Overheidsinterventie en staatswaarborg werden gerechtvaardigd aan de hand van de reeds gekende argumenten : het

(90) Institution d'une caisse d'épargne et de retraite, *Parlementaire Annalen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 23 mei 1859, document nr. 9, pp. 283-331.

(91) L. HAMANDE & F. BURNY, *op.cit.*, dl. 1, p. 95.

(92) "Le système que le gouvernement propose, peut, comme tout autre prêter à la critique, et cependant, en réunissant tous les avantages signalés dans les divers systèmes qui se partagent l'Europe, il écarte, autant que l'institution le permet, les dangers que nous avons vu surgir dans d'autres pays", *Parlementaire Annalen*, Kamer, Exposé des Motifs, p. 317.

tekortschieten van het privé-initiatef, de consensus die er sinds 1848 bestond inzake de staatsinterventie, het aspect van zekerheid dat tot effectieve staatsgarantie noodzaakte, etc. Frère-Orban onderstreepte echter expliciet, en dit om kritieken inzake staatscentralisatie te ondergraven, dat er geen sprake kon zijn dat de overheid een monopolie vestigde. Naast de sluitende garanties die men wil geven aan de spaarkasdeposant, zo stelde Frère-Orban, wil men ook meer faciliteiten verlenen aan gemeenten, liefdadigheidsinstellingen en naamloze vennootschappen om de spaargewoonte tot in de kleinste uithoeken ingang te doen vinden.

Naast de staatsinterventie en -waarborg zette Frère-Orban nog een stap verder in zijn betoog : als de staatsgarantie aanvaard wordt als basispremisse dan is het volgens hem ook maar logisch dat de overheid de spaargelden centraliseert en laat renderen. Ook moet zij zorgen voor het ontvangen en uitbetalen van de stortingen. Centralisatie van de spaarkaskapitalen is dan ook een absolute vereiste, in tegenstelling tot de geïsoleerde spaarkassen die alle moeite hebben om hun fondsen te laten renderen, worden hier door de omvang van het kapitaal de beleggingsmogelijkheden immers veel ruimer én voordeliger. Tot in de kleinste plaatsen zou de nood aan kredieten kunnen worden opgevuld, daar de kapitalen kunnen worden overgeheveld van de ene naar de andere plaats. De centralisatie van de fondsen hoeft echter geen enkel risico op te leveren voor de schatkist. Frère-Orban opteerde namelijk voor "la création d'une institution spéciale chargée avec le concours de la Banque Nationale et celui de la Caisse des dépôts et consignations, de recueiller et de faire fructifier les économies que les particuliers et les établissements publics lui confieront, et de les rembourser à leur première demande" (93). In bovenstaand citaat werd het juridisch statuut van de spaarkas, die als parastatale zou functioneren, reeds enigszins omschreven. Vooral de band met de Nationale Bank zou hierbij het voorwerp worden van kritiek. De Nationale Bank zou niet enkel fungeren als ontvanger, maar zou ook de uitbetaling, belegging en realisatie van de spaarfondsen regelen. De spaarkasadministratie hoefde zich als zodanig niet in te laten met de louter financiële werking van de spaarkas. Kritiek op het inschakelen van de Nationale Bank noemde Frère-Orban niet gefundeerd : immers de relatie spaarkas-Nationale Bank was immers reeds 9 jaar tevoren voorbereid door het inlassen van artikel 11 in de statuten van de bank. Bovendien kunnen we stellen dat, ondanks het feit dat de Nationale Bank geen enkele verantwoordelijkheid hoefde te dragen voor de beleggingen van de

(93) Ibidem.

spaarkaskapitalen, het toevertrouwen van de spaargelden de mogelijkheden van de bank sterk vergrootte, temeer daar de spaarkasstatuten verschillende beleggingsvormen voorzagen die de Nationale Bank statutair niet waren toegestaan (94).

Uit bovenstaand citaat blijkt ook dat een directe band met de schatkist niet aanwijsbaar was, bovendien werden volgens Frère-Orban, op dit vlak voldoende garanties ingebouwd.

Ook voor wat mogelijke knelpunten konden zijn in de discussie, met name het principe van de diversificatie van de beleggingsfondsen en de toegankelijkheid voor iedereen, werden tal van argumenten uitgespeeld. De diversificatie van de beleggingen was duidelijk geïnspireerd op de bankmethodes. Frère-Orban motiveerde zijn pleidooi voor het diversifiëren dan ook door te wijzen dat inzake de beleggingen, de spaarkas diende beschouwd te worden als een bankinstelling. Het verband tussen bank en spaarkas werd niet enkel vanuit veiligheidsoverwegingen, maar ook en vooral omwille van het winstmotief gelegd, immers : "la caisse d'épargne ne peut exister qu'à condition de distribuer des revenus" (95). Concreet impliceerde dit dat alle mogelijke beleggingsvormen die door de banken werden verricht ook mochten toegepast worden door de spaarkas.

Er kon voor Frère-Orban dan ook geen sprake van zijn om de spaarfondsen die traditioneel eenzijdig te beleggen in staatsobligaties (96).

Vernieuwend in de beleggingswaaier was wel het belang dat Frère-Orban hechtte aan de buitenlandse beleggingen. Ter legitimatie verwees hij onrechtstreeks naar de crisis van 1838 waaruit de Société Générale zich zo succesvol had weten te redden door het te gelde maken van haar buitenlandse effecten.

De andere netelige kwestie, met name de toegankelijkheid voor alle lagen van de bevolking, verbond Frère-Orban aan de controverse inzake de bepaling van het maximum. Hij had zich reeds tijdens de dicussie omtrent de lijfrentekas opgeworpen als een fervent voorstander van een zo ruim mogelijke toegankelijkheid. Vanuit deze vroegere ervaring wist Frère-Orban dat het principe van de toegankelijkheid

(94) P. KAUCH, *op.cit.*, pp. 134-135.
(95) *Parlementaire Annalen*, Exposé des Motifs, p. 319.
(96) Frère-Orban wees in dit verband op het feit dat de eenzijdige belegging in staatsfondsen aan de basis lag van de enorme verliezen die in Frankrijk werden geboekt in 1848 ten nadele van de Franse schatkist en van het vertrouwen van de spaarders : "Ce n'est donc pas vers le trésor qu'il faut diriger principalement les fonds des caisses d'épargne; il importe de leur donner un emploi lucratif et d'en faire des placements variés, de telle sorte que, dans les temps de crises industrielles, commerciales ou politiques, le crédit de ces institutions ne puisse être ébranlé", Exposé des Motifs, p. 319.

aan heftige kritiek zou blootstaan. Hij poogde deze optie dan ook op afdoende wijze te legitimeren. Op moreel vlak werd het paternalistisch motief, het voorbeeld van de meer begoeden en de invloed hiervan op het handelen van de arbeiders, slechts even aangestipt. Het feit dat voor Frère-Orban de spaarkas eerst en vooral een kredietinstelling moest zijn en het sociaal-filantropisch aspect duidelijk bijzaak was, moet als verklaring aangebracht worden voor dit relativeren van het moraliserend effect van de spaarkas. Ook hier gebeurde het legitimeren en motiveren van het toegankelijkheidsvraagstuk louter op financiële basis. Frère-Orban ging er hierbij vanuit dat de spaarkas, om optimaal te functioneren, zoveel mogelijk de werkwijze van de banken moest assimileren, en dus naast het diversifiëren van de beleggingen ook grote deposito's moest aannemen (97). Het exclusief voorbehouden van de spaarkas voor kleine deposanten, achtte hij vanuit financieel oogpunt niet opportuun : kleine stortingen vergen verhoudingsgewijze meer onkosten en deze verliezen konden als zodanig gecompenseerd worden door de grote deposito's. Bovendien zouden de grote stortingen bij opeising onderworpen zijn aan bepaalde wachttermijnen, terwijl de kleine deposito's altijd beschikbaar moesten blijven, wat hun aantrekkelijkheid tot investeren niet bevorderde. Daarnaast benadrukte Frère-Orban nogmaals dat het nut van de spaarkas lag in de verruiming van het krediet en het vergroten van de geldcirculatie; slechts door het aantrekken van grote deposito's kon dit doel bereikt worden (98). Om zijn argumentatie nog meer kracht bij te zetten voegt Frère-Orban er nog aan toe — en deze uitlating illustreert zijn burgerlijk klassebewustzijn — dat het onrechtvaardig zou zijn bepaalde bevolkingsklassen uit te sluiten, waarmee hij in eerste instantie "la classe bourgeoise" bedoelt.

De kwestie van de toegankelijkheid riep logischerwijze de vraag in het leven of een maximum moest worden bepaald. Gezien in het spaarkasconcept van Frère-Orban de grote deposito's een primaire functie vervulden, was reeds op voorhand duidelijk dat hij zich met hand en tand zou verzetten tegen elke bepaling van een maximum : "toute mesure qui tend à mettre obstacle à ce qu'un particulier opère en une seule fois le placement des économies est injuste, oné-

(97) "Les établissements (= de banken) pour éviter les frais, ne veulent recevoir que des clients à même de leur fournir de fortes sommes et repoussent comme onéreux les petits capitaux", *Parlementaire Annalen*, Exposé des Motifs, p. 319.
(99) "La plus grande utilité des caisses d'épargne n'est pas d'accumuler des millions pour les conserver inactifs, mais bien de les rendre productifs en les faisant circuler. Ce but ne peut être atteint qu'en ayant un grand nombre de dépôts de quelque importance, et dont le remboursement ne soit pas immédiatement exigible", *Parlementaire Annalen*, Exposé des Motifs, p. 322.

reuse et contraire au but de l'institution des caisses d'épargne" (99).

Er dienden echter noodzakelijk garanties ingebouwd te worden om het gevaar van plotse gelijktijdige opeisingen te onderscheppen. Frère-Orban opteerde dan ook voor het inlassen van een bepaling in het wetsontwerp dat moest fungeren als een soort veiligheidsklep : in crisismomenten kon het spaardeposito van elk individu omgezet worden in staatsfondsen en dit tot het spaarboekje gereduceerd was tot 3000 fr. Daarnaast kon ook de bepaling van de wachttermijnen als noodmaatregel zijn goedkeuring wegdragen. Het is echter evident dat Frère-Orban door zijn compromisloze houdingen tegenover de maximumbepaling, veel kritiek zou moeten slikken. De controverse die bestond met betrekking tot de limitering van de spaarkasdeposito's was weliswaar enigszins geluwd na 1848, doch het was duidelijk dat velen ervan overtuigd bleven dat het niet bepalen van een maximum als voornaamste oorzaak diende te worden beschouwd voor de vroegere fiasco's op het vlak van de spaarkassen.

c. De parlementaire besluitvorming : een uiting van partijtegenstellingen ?

Deze kritische houding vinden we reeds terug tijdens de discussie in de centrale sectie, waarvan het verslag op 22 november 1860 werd voorgelegd aan de Kamer (100). Toch kunnen we stellen dat de centrale sectie, globaal beschouwd, positief stond tegenover het wetsontwerp. Dit hield natuurlijk ook verband met de parlementairen die als sectielid waren aangeduid. Zo stond Auguste Orts (101) als overtuigd liberaal volledig achter het concept van Frère-Orban, evenals Henri Dumortier (102) die als rapporteur een zeer gunstig verslag opstelde. Van de liberalen Muller, Guillery en Van Iseghem (103), we-

(99) Ibidem.
(100) Caisse générale d'Epargne et de Retraite. Rapport fait au nom de la Section Centrale par M. Henri Dumortier, *Parlementaire annalen*, Kamer, zitting 22 november 1860, document nr. 11, pp. 148-160.
(101) De advokaat en hoogleraar Auguste Orts was liberaal volksvertegenwoordiger voor Brussel gedurende de periode 1818-1880. In 1859/60 werd hij aangeduid als kamervoorzitter.
(102) De advokaat Henri Dumortier werd verkozen als katholiek volksvertegenwoordiger voor het arrondissement Kortrijk (1857-1864).
(103) - Clément Muller : journalist en liberaal volksvertegenwoordiger voor Luik (1858-1876); - Jules Guillery, advokaat en medewerker aan de krant 'L'Observateur'. Liberaal volksvertegenwoordiger voor Brussel (1859-1884/1886-1888); - Jean Van Iseghem, reder te Oostende. Liberaal volksvertegenwoordiger voor Oostende (1848-1882).

ten we enkel dat ze bij de uiteindelijke stemming in de Kamer vóór stemden. Weerwerk werd in feite slechts geboden door de katholiek Pierre Tack (104), die zich ook tijdens de parlementaire discussie zou ontpoppen tot één van de felste tegenstanders. In tegenstelling tot de memorie van toelichting werd in het rapport van de centrale sectie de oprichting van de spaarkas veel meer aan de hand van morele argumenten verdedigd. De discussie die binnen de centrale sectie gevoerd werd, beperkte zich in hoofdzaak tot de volgende fundamentele vragen : moet de overheid interveniëren in de organisatie en de administratie van de spaarkas en welke vorm moet deze interventie aannemen ? Is de staatswaarborg opportuun ? Ook discussieerden velen over de aard van de beleggingen en de al dan niet noodzakelijke annexatie van de lijfrentekas aan de spaarkas. In de algemene discussie bleek een consensus te bestaan omtrent de staatsinterventie en omtrent de bijeenvoeging van spaar- en lijfrentekas onder één administratie. De staatswaarborg en de diversificatie van de beleggingen stootten op meer scepticisme, doch ook hier haalden de voorstanders de overhand. Zij wezen er op dat voldoende garanties waren ingebouwd en dat men de draagwijdte van de spaarkas onder geen beding mocht beperken. Ondanks dit positieve advies werd echter reeds in de centrale sectie duidelijk dat de staatsgarantie, de beleggingsmethodes en het niet bepalen van het maximum de voornaamste knelpunten zouden zijn tijdens de parlementaire discussie.

De kamerdebatten die aanvingen op 3 juni 1862 en duurden tot 25 juni 1862, waren in meerdere opzichten een afspiegeling van de discussie die in de centrale sectie had plaatsgevonden. Zowel in de Kamer als in de Senaat werd het debat voor een groot deel gedomineerd door het interventievraagstuk en alles wat ermee samenhing (staatsgarantie, maximumbepaling...). We kunnen bovendien stellen dat de discussie zich situeerde op een eerder technisch niveau waarbij dezelfde financieel-economische argumenten en tegenargumenten telkens weer werden uitgespeeld. Misschien kan daardoor de onverschillige houding van de parlementsleden, die zich uitte in een relatief groot absenteïsme, verklaard worden. Anderzijds kan het wegblijven van de parlementairen, waardoor soms onvoldoende leden aanwezig waren om de zitting verder te zetten, beschouwd worden als een vertragingsmanoeuver van de oppositie. Feit blijft dat het kamerdebat gedomineerd werd door een beperkt aantal tenoren, onder wie vanzelfsprekend Frère-Orban, die kon steunen op Henri Dumortier

(104) De advokaat Pierre Tack zetelde in het parlement als katholiek volksvertegenwoordiger voor Kortrijk tussen 1854 en 1908. Hij zetelde ook in de Algemene Raad van de ASLK (1865-1909) en in de Raad van Beheer (18731909).

en Auguste Orts. De oppositie liet zich evenmin onbetuigd en werd grotendeels vertegenwoordigd door Pierre Tack, Maximilien de Renesse, De Naeyer, Barthélemy Dumortier en de Theux (105). Andere sprekers kwamen nauwelijks of niet aan bod. De voorstanders van het wetsontwerp kunnen we grotendeels identificeren met de doctrinair-liberale fractie, met als uitzondering Henri Dumortier die tot de katholieke groep behoorde. Er kwamen weinig nieuwe argumenten naar voor, het bleef bij het benadrukken van de motieven die reeds in de motie van toelichting en de centrale sectie uitgebreid aan de orde waren gekomen. Het buitenland, met name Engeland en Frankrijk werden als bewijsmateriaal aangevoerd ter legitimatie van het regeringsconcept. De nadruk werd sterk gelegd op de ingebouwde garanties, het feit dat de overheid geen monopolie wilde creëren, de eklektische wijze waarop het ontwerp tot stand was gekomen en last but not least het tekortschieten van het privé-initiatief en de gemeentebesturen in de spaarkassenproblematiek.

Van haar kant baseerde de oppositie zich op al evenmin originele tegenargumenten, die fundamenteel weinig verschilden van diegene die door Frère-Orban reeds waren voorzien in zijn motie van toelichting. De knelpunten die hierboven reeds werden gesuggereerd werden in het kamerdebat uitgediept en de oppositie liet niet na dezelfde argumenten eindeloos te herhalen, wat op zich een mooi staaltje was van parlementaire taktiek. Globaal beschouwd kunnen we stellen dat vooral de verregaande staatsinterventie en meer algemeen het centraliserende beleid van de liberale regering, sterk op de korrel werd genomen, als zou het 'etatisme' leiden tot de inertie van het privé-initiatief. Dit motief waarachter de oppositie zich eensgezind schaarde, moet verklaard worden vanuit de decentralisatie-thesis die de katholieke oppositie verdedigde en waarin ondermeer de gemeentelijke autoriteiten meer macht toebedeeld kregen. Ook het principe van de niet-bepaling van het maximum was het voorwerp van scherpe kritiek.

(105) - Maximilien de Renesse, eigenaar. Liberaal volksvertegenwoordiger voor Maastricht (1832-1839) en voor Tongeren (1839-1847/1848-1864); - Jean De Naeyer, advokaat. Katholiek volksvertegenwoordiger voor Aalst (1843-1847/1852-1874); - Barthélemy Dumortier, priester. Katholiek volksvertegenwoordiger voor Doornik (1831-1847) en voor Roeselare (1848-1878). Hij wordt algemeen beschouwd als een christen-democraat; - Barthélemy de Theux de Meylandt, eigenaar en advokaat. Katholiek volksvertegenwoordiger voor Hasselt (1831-1874), was verschillende malen minister.

Opmerkelijk was ook dat eenzelfde taktiek als de tegenstrevers werd gebruik in de opbouw van de tegenargumentering. Zo werden ook hier buitenlandse voorbeelden aangehaald om de kritiek te staven en tegenover Frère-Orbans motie van toelichting stelde de oppositie de brochure van Auguste Visschers : "Nouvelle étude sur les caisses d'épargne" (106), om hun argumentering kracht bij te zetten. De oppositie greep met andere woorden naar de kritische beschouwingen in deze brochure, waarin de uitbouw van een lokaal gemeentelijk spaarkassennet werd bepleit, om hun discours te ondersteunen en poogden als zodanig de autoriteit van Visschers die, zeker wat de voorzorgs- en spaarkassen betrof, algemeen werd erkend, te plaatsen tegenover de autoriteit van Frère-Orban als specialist op financieel-economisch vlak.

Het kamerdebat ontaardde dan ook steeds meer in een taktisch steekspel waarbij vooral de talrijke vertragingsmanoeuvers van de oppositie in het oog sprongen. De eindeloze toespraken waarbij telkens opnieuw dezelfde argumenten werden herhaald en uitgediept, kaderden duidelijk in deze obstructiepolitiek (107). Het veelvuldig gebruik maken van het amenderingsrecht voor detailwijzigingen, wat steeds aanleiding gaf tot ellenlange discussies, wijst in dezelfde richting. Meest opvallend was echter wel de compromisloze houding langs beide zijden. Beide groepen hielden hardnekkig vast aan hun argumentering. Er werd dan ook geen consensus bereikt vermits het alternatief van de oppositie (kleine kassen op gemeentelijke basis, geen staatsinterventie noch -waarborg alsook de exclusieve toegankelijkheid voor arbeiders) in alle opzichten afweek van datgene dat door de voorstanders werd gepreconiseerd. Het wetsontwerp werd dan ook op 25 juni 1862 goedgekeurd meerderheid tegen minderheid, waarbij de stemming grotendeels op partijbasis gebeurde. Nog meer afgetekend vinden we dezelfde tendenzen, zowel qua taktiek als qua stemmingsgedrag, terug in het senaatsdebat. Reeds bij aanvang werd duidelijk dat hier een harde obstructie zou geboden worden tegen het wetsontwerp. De senaatscommissie die het wetsontwerp moest bestuderen, legde een rapport neer waarbij de oorspronkelijke

(106) A. VISSCHERS, *Nouvelle étude sur les caisses d'épargne*, Brussel, 1861, 75 p. + bijl.

(107) Een duidelijke toespeling hierop vinden we terug in het discours van Henri Dumortier, waarbij hij Pierre Tack verwijt het debat moedwillig te vertragen "Je ne sais m'empêcher de dire que je suis étonné que l'honorable M. Tack, qui faisait partie de la Section Centrale, éprouve le besoin de poser tant de questions, tant de demandes d'explications...", *Parlementaire Annalen*, Kamer, zitting 12 juni 1862, p. 1539.

wettekst allerlei wijzigingen had ondergaan (108). Bij het nalezen van dit rapport werd gauw duidelijk wie hierin de grootste inbreng had : de gewijzigde wettekst was immers praktisch woord voor woord een doorslag van het wetsontwerp dat op 12 mei 1848 door Veydt was voorgesteld en waarvan Jules Malou, die nu ook in de senaatscommissie zetelde, de auteur was geweest (109). Nadat een aantal sprekers de pro- en contra-argumenten nogmaals hadden uitgediept, evolueerde het debat tot een discussie tussen de aartsrivalen Frère-Orban en Jules Malou. De katholieke senator Malou (110) stelde dat het wetsontwerp een opeenstapeling was van de financiële onvoorzichtigheden en daar waar de oppositie in de Kamer gebruik had gemaakt van de brochure van Visschers, poogde Malou zijn stellingname kracht bij te zetten door de in 1862 verschenen brochure van De Pouhon : "De l'institution d'une caisse d'épargne" (111) aan te halen. De Pouhon, beheerder bij de Nationale Bank, behandelde vooral de nadelige invloed die de spaarkas volgens hem zou uitoefenen op de werking van de Nationale Bank. Frère-Orban poogde deze argumenten tegen te spreken door te stellen dat de belangen van de Nationale Bank op geen enkel vlak zouden worden vermengd met die van de spaarkas. Tevens viel hij scherp uit tegen Malou, toen hij stelde dat deze met zijn discours enkel de belangen van de Société Générale diende : "Quelques personnes considèrent l'institution projetée comme destinées à faire concurrence aux caisses d'épargne établies par certaines sociétés de crédit" (112). De vrees voor concurrentie van de zijde van de Société Générale-directeur Malou was inderdaad reëel. In het commissierapport van de Senaat had hij reeds geopperd dat, als men de meer begoeden zou toelaten via de spaarkas hun kapitaal te laten renderen, dit afbreuk zou doen aan het persoonlijk initiatief : "C'est inviter le citoyen à négliger la gestion de sa fortune"; het beheer van dit fortuin dat tot dan toe aan de banken werd overgelaten. Merken we op dat de tweespalt tussen Malou en Frère-Orban ook werd beinvloed door de persoonlijke rivaliteit die tussen de twee politici bestond en die zich in de politieke besluitvorming zowel op levensbe-

(108) Rapport de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi qui institue une caisse générale d'épargne et de retraite, *Parlementaire Annalen*, Senaat, zitting 3 maart 1863, pp. LVII-LXXII.
(109) Zie supra.
(110) Discours van Jules Malou, *Parlementaire annalen*, Senaat, zitting 29 december 1863, p. 35.
(111) F. DE POUHON, *De l'institution d'une caisse d'épargne*, Brussel, 1862, 24 p.
(112) Discours van Frère-Orban, *Parlementaire Annalen*, Senaat, zitting 29 december 1863, pp. 30-34.

schouwelijk als op financieel-economisch vlak expliciet stelde. Beiden waren op financieel vlak zeer onderlegd, waardoor de discussie in de Senaat een zeer technisch karakter kreeg. Tijdens de bespreking verwierp Frère-Orban alle amendementen die waren voorgesteld door de senaatscommissie en hij wist zich hierin gesteund door de liberale meerderheid.

Ook in de Senaat bleek geen compromis mogelijk. Dit gaf ondermeer aanleiding tot incidenten waarbij beide partijen elkaar verweten aan blokvorming te doen op basis van voorafgaandelijke afspraken (113). Het ontwerp dat ongewijzigd was gebleven, werd dus ook in de Senaat aangenomen meerderheid tegen oppositie. Nog duidelijker dan in de Kamer was de stemming op partijbasis gebeurd : alle liberalen stemden voor, alle katholieken tegen (114). Op 21 december 1864 was de Algemene Spaar- en Lijfrentekas een feit.

NABESCHOUWING

Ondanks het feit dat Frère-Orban in zijn politieke discours uitdrukkelijk stelde dat met de oprichting van de ASLK geen staatsmonopolie inzake het spaarkaswezen zou worden gevestigd, bleek de realiteit hem hierin ongelijk te geven. Hoewel het eigenlijke arbeiderssparen pas op het einde van de 19de eeuw massaal ingang vond, kende de ASLK reeds van bij haar oprichting een enorme opgang. Dit succes kan verklaard worden door externe en interne factoren (115). De staatswaarborg, het niet bepalen van een maximumlimiet en de oprichting van een groot aantal bijkantoren die samen met de agentschappen van de Nationale Bank en de Posterijen (vanaf 1870) de spaargewoonte verspreidden tot in de kleinste uithoeken, kunnen als verklaring aangebracht worden. Maar ook de steun van notabelen en filantropen, die zich lieten leiden door paternalistische motieven en de propaganda-campagne voor het schoolsparen hebben in grote mate de groei van de ASLK beïnvloed. Als zodanig kon de ASLK die in wezen een liberaal initiatief was, als officiële spaarkas in 1890,

(113) De katholiek Osy verweet Frère-Orban informele druk uit te oefenen op de liberale senatoren, waarbij Frère-Orban replikeerde dat de katholieke oppositie 'en bloc' optrad en de voorstellen van de regering zelfs niet wilde overwegen. Voor de weergave van dit incident : *Parlementaire Annalen*, Senaat, zitting 21 december 1864, pp. 139-140.
(114) *Parlementaire Annalen*, Senaat, zitting 21 december 1864.
(115) J. DE BELDER, "Het arbeiderssparen 1850-1890", *Het Belgische privé-spaarbankwezen in een historisch perspectief (1825-1970)*, Brussel, 1986, p. 101-102.

90,7% van de totale spaargelden centraliseren (116).

Waar we in onze inleiding stelden dat het 19de-eeuwse spaarfenomeen kon beschouwd worden vanuit ideologische, economische en politieke context, kunnen we besluiten dat de evolutie van privé-initiatief naar staatsinterventie vooral bepaald werd door de wil van de overheid bij te dragen tot de uitbouw van het kapitalisme. Het ideologisch concept werd hierbij aangevoerd als legitimerend kader. Op economisch vlak waren de drijfveren die leidden tot een tussenkomst van de Staat immers veel explicieter aanwezig. Het spaarkassenbeleid werd zowel door de privé-sektor als door de overheid essentieel bepaald door de noodzaak nieuwe fondsen aan te trekken die de kredietmogelijkheden zouden verruimen, alsook de staatsinkomsten vergroten. Veel meer dan de politiek-ideologische drijfveren speelde het motief van kredietverruiming mee in de liberaal-interventionistische politiek. Vandaar dat in het wetsontwerp tot oprichting van de ASLK in grote mate werd afgeweken van de heersende opvattingen omtrent de essentie van de spaarkas. Het aantrekken van reeds gevormde kapitalen en dit zonder limiet evenals het zich steunen op het voorbeeld van de banken inzake de beleggingspolitiek, bevestigen enkel de vooropgestelde hypothese dat de spaarkas diende beschouwd te worden als een onderdeel van het openbaar kredietsysteem, veeleer dan een aanvulling op het reeds bestaande verzekeringsstelsel. Het voeren van een politiek van goedkope kredietverlening moet dan ook beschouwd worden als een essentiële bijdrage van de liberale overheid, in casu Frère-Orban, in de uitbouw van het kapitalistisch stelsel en de consolidering van de burgerij als belangrijkste economische machthebber. Frère-Orbans spaarkassenconcept dat voorzag in een verregaande staatsinterventie gekoppeld aan de staatswaarborg, werd echter vanuit verschillende hoeken aangevallen. Dit moet in verband gebracht worden met de politieke constellatie die werd gedomineerd door de steeds grotere tegenstellingen tussen de liberalen en katholieken. Deze polarisatie beïnvloedde in grote mate het parlementaire besluitvormingsproces.

Twee totaal verschillende spaarkassystemen tekenden zich af, elk beantwoordend aan de verschillende belangen van beide partijen en van hun achterban. Een compromis bleek dan ook onmogelijk, de argumentering tijdens de parlementaire bespreking bleek niet in staat de tegenstrever te overtuigen en evenmin kon deze laatste zijn voorstellen doordrukken. De parlementaire discussie bleef dan ook be-

(116) J. DE BELDER, "De sociale betekenis van de gemeentelijke spaarkassen in de XIXde eeuw", *Het openbaar initiatief van de gemeenten in België 1795-1940*, Colloquium ingericht door het Gemeentekrediet van België (Spa, 1984), Brussel, 1986.

perkt tot het legitimeren van beide systemen. De tegenstelling tussen het centraliserende overheidsbeleid en de gedecentraliseerde maatschappelijke visie die de katholieken voorstonden, bleek ook in dit debat bepalend voor de compromisloze houding.

L'INTERVENTIONNISME DE L'ETAT LIBERAL AU XIXe SIECLE. UN CAS-EXEMPLE : LA CREATION DE LA CGER

par
Sabine PARMENTIER

RESUME

La création de la CGER constitue une intervention frappante de l'Etat libéral dans le domaine des caisses d'épargne. Les libéraux doctrinaires, avec Frère-Orban comme chef de file, défendaient cette mesure interventionniste d'un point de vue idéologique, politique et surtout financier et économique. Ils arguaient surtout en faveur de la création d'un climat propice aux investissements par l'élargissement du crédit, au profit de la bourgeoisie.

Cette intervention gouvernementale était préparée d'une part par la crise de 1848, qui avait brisé définitivement l'hégémonie bancaire en matière de caisses d'épargne et donné une fote impulsion aux idées interventionnistes en général. D'autre part, après 1848 un certain nombre d'initiatives avaient été prises, tant par les particuliers que par le gouvernement, qui préparaient la création de la CGER. Dans cette campagne de sensibilisation, la création et l'échec successifs de la Caisse des Rentes viagères jouaient un rôle central.

Malgré le fait qu'en 1859 personne, en réalité, ne mettait en doute l'opportunité d'une caisse d'épargne de l'Etat, les propositions de Frère-Orban suscitaient une vive opposition. Elle était le fait non seulement des catholiques, qui réprouvaient l'interventionnisme centraliste libéral, mais aussi de la bourgeoisie financière liée à la Société Générale. Les raisons de ces résistances doivent sans doute être cherchées dans le concept spécifique que préconisait Frère-Orban, caractérisé par l'intervention gouvernementale, la garantie d'Etat, la diversification des investissements et l'accès accordé à toutes les classes sociales (sans fixation d'un maximum). Au Parlement cette opposition se manifestait surtout par des manoeuvres de retardement. Très vite le débat prenait une tournure très technique. L'argumentation proprement financière et économique de Frère-Orban, toute dans la ligne de ses compétences indiscutables, n'était pas étrangère à cela. Et pourtant son autorité ne put amener le consensus entre la majorité et l'opposition. Le refus du compromis dont faisaient preuve les deux blocs découlait d'une polarisation irréversible, à laquelle s'ajoutaient également des rivalités personnelles.

THE LIBERAL INTERVENTIONISM OF THE STATE IN THE 19th CENTURY
A CONCRETE CASE : THE FOUNDATION OF THE ASLK

by
Sabine PARMENTIER

SUMMARY

The foundation of the ASLK can be considered as a clear intervention of the state in the system of the savings banks. The doctrinary liberals, with Frère Orban as the key figure, defended this intervention from an ideological, political but especially financial-economic point of view. The creation of a favourable climate for investments, by means of expansion of the credit, was crucial for the bourgeoisie.

This action of the government had on the one hand been prepared by the crises of 1848. The hegemony of the banks, especially where savings banks were concerned, was definitively broken, and the idea of a state intervention received a strong impulse. On the other hand, after 1848, private persons as well as the state undertook a number of initiatives, which prepared the foundation of the ASLK.

Crucial in this sensibilization campaign was the foundation and later the failure of the "Lijfrentekas" (annuity bank).

Despite the fact that in 1859 nobody doubted the effectiveness of the state savings bank, the proposal of Frère Orban met with strong opposition.
This opposition was not only situated among the Catholics who strongly disapproved of the liberal centralistic behaviour of the government, but also among the financial bourgeoisie, who had connections with the Société Générale.

The reasons for this opposition can undoubtedly be found in the specific concept praised by Frère Orban. At the basis lay concepts like : the intervention of the state, guarantees by the state, diversification of the investments, and the accessibility for all classes (i.e. no limitation of the maximum).

In Parliament the opposition manifested itself by carrying out delaying manoeuvres. Very soon the debate evolved towards a very technical discourse. The purely financial-economic arguments of Frère Orban, and his skill in this field, were some of the reasons for this.

Yet his authority could not bring the majority and the opposition to a consensus. The explanation can be found in the attitude of both groups, which allowed no compromises, and which was rooted in a deep polarisation, as well as in personal rivalries.

Sabine Parmentier, Brichautstraat 45, 1030 Brussel