

**ONDERSTANDSWOONST, SEDENTARISERING EN
STAD-PLATTELAND-TEGENSTELLINGEN**
Evolutie en betekenis van de wetgeving
op de onderstandswoonst in België
(einde achttiende tot einde negentiende eeuw)

DOOR

DIRK VAN DAMME

Rijksuniversiteit Gent

1. INLEIDING

Sommige categorieën sterk mobiele mensen kunnen vandaag moeilijkheden ondervinden om voor bijstand door een OCMW in aanmerking te komen. In de huidige wetgeving op de op gemeentelijk niveau georganiseerde bijstandsverlening spelen residentiecriteria immers nog steeds een rol, zij het in veel mindere mate dan bijvoorbeeld in de negentiende eeuw. Toen regelde de wetgeving op de onderstandswoonst (*domicile de secours*) op de vrij strikte wijze de toegang tot de gemeentelijke onderstand. De lokalistische organisatie van de openbare armenzorg en de wens van elke gemeente om haar armenkassen voor eigen armen voor te behouden en 'vreemde' behoeftigen te weren, lagen aan de basis van een nogal strenge wetgeving die het migrerende armen moeilijk maakte op openbare onderstand beroep te doen.

In dit artikel willen wij de evolutie van deze weinig gekende wetgeving in België in de negentiende eeuw bespreken. Als vrijwel enig land in West-Europa heeft België de onderstandswoonstwetgeving in de loop van de negentiende eeuw verstrengd. Voor ons overzicht

doen wij hoofdzakelijk beroep op parlementaire bronnen. Dit artikel is dan ook vooral als een introductie in de materie bedoeld. Voor een meer diepgravende analyse van de concrete effecten en functies van deze wetgeving en haar relaties met overlevingsstrategieën en migratiepatronen is toegespitst lokaal onderzoek noodzakelijk. Op een aantal punten trachten wij de uiteenzetting te concretiseren door een aantal gegevens voor Gent in te lassen. Op die manier willen wij een aantal hypothesen formuleren en mogelijkheden voor verder onderzoek aanduiden. In de conclusie preciseren we de sociaal-politieke en politiek-ideologische krachtlijnen waarin deze wetgeving o.i. moet geïnterpreteerd worden en gaan we bondig in op de vraag of de onderstandswoonstwetten de geografische mobiliteit van een deel van de arbeidende bevolking in negatieve zin heeft beïnvloed. Vooraf willen we de historische en comparatieve context verduidelijken waarbinnen de onderstandswoonstbepalingen moeten worden gesitueerd.

2. SITUERING

2.1. *Residentie-criteria in de vroeg-moderne armenpolitiek*

In de pre-industriële periode bestonden er in alle Westeuropese landen regelingen die enkel de autochtone behoeftigen tot de openbare armenzorg toelieten en de toegang tot openbare steunverlening aan vreemde armen ontzegden. Het residentie-criterium voor steungerechtigdheid was al in de vroegste armenwetten voorzien. Het concilie van Tours had reeds in 567 bepaald:

“Ut unaquaeque civitas pauperes et egenos incolas alimentis congruentibus pascat secundum vires.”¹

De meeste latere armenwetten, van kerkelijke origine, van stedelijke besturen of uitgaande van wereldlijke overheden, bevestigden dit fundamentele beginsel, vaak met verwijzing naar de oude formulering ervan.

1. Geciteerd bij: A. DE SWAAN, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 1989) p. 26.

Dit lokalistische beginsel had verschillende functies. In eerste instantie liet het toe de plicht tot liefdadigheid, in haar christelijk-caritatieve of in haar latere, meer wereldlijke vorm, bij de lokale dorpsgemeenschap en haar mechanismen van onderlinge solidariteit te lokaliseren. In de loop van de middeleeuwen had de dorpsgemeenschap zich in West-Europa tot een lichaam ontwikkeld dat naast allerlei semi-politieke taken ook de zorg voor behoeftige of in nood verkerende leden op zich had genomen.² Alle laat-middeleeuwse en vroeg-moderne armenwetten verwezen de verantwoordelijkheid voor de zorg aan behoeftigen naar die reeds bestaande solidariteits- en hulpmechanismen binnen dorpsgemeenschappen. Door de armenzorg aan de lokale gemeenschap toe te vertrouwen, kon de behoeftige binnen de vertrouwde grenzen en controle-netwerken van de dorpsgemeenschap worden gehouden. Tegelijk kon bij de welgestelde leden van de gemeenschap voor autochtone behoeftigen voldoende medevoelen en eigenbelang opgewekt worden om de lokale armenzorg financieel mogelijk te maken. Ten slotte liet dit lokalisme de centrale overheden vanzelfsprekend toe zelf aan de financiële aansprakelijkheid voor de openbare armenzorg te ontsnappen.

Het lokalisme van de eerste armenwetten kreeg in de loop van de moderne periode echter geleidelijk ook een andere functie: het begon namelijk als een instrument te fungeren in de repressieve sociale politiek ten aanzien van de rondzwervende bedelaars en landlopers. De keerzijde van het voorbehouden van de lokale armenzorg aan lokale behoeftigen was immers de uitsluiting van vreemde paupers van steunverlening. Door het lokaliseren van de steungerechtigdheid bij de plaats van geboorte kon het elders bedelen en het rondzwerven zonder middelen van bestaan worden gecriminaliseerd. De verstrakking van de residentie-criteria in de laat-middeleeuwse en vroeg-moderne stedelijke armenverordeningen en nationale armenwetten dient dan ook geplaatst

2. J. BLUM, 'The internal structure and policy of the European village community from the fifteenth to the nineteenth century', *Journal of Modern History*, 43 (1971) pp. 541-576; J.-P. GUTTON, *La sociabilité villageoise dans l'ancienne France* (Paris 1979) p. 101; H. KAMEN, *European society 1500-1700* (London 1984) 16-19; M. MOLLAT, *Les pauvres au moyen-âge. Etude sociale* (Paris 1978) pp. 170-171.

te worden tegen de achtergrond van de om zich heen grijpende angst onder de elites voor de mobiliteit van paupers, bedelaars en vagebonden, een geografische mobiliteit die voor hen gelijk stond aan sociale subinordinatie (cfr. "herrenlose Gesindel", "masterless man").

Zoals bekend gingen in de loop van de tweede helft van de vijftiende en de eerste helft van de zestiende eeuw steeds meer Westeuropese steden repressieve armenverordeningen uitvaardigen. De bedoeling was duidelijk de stroom van rondtrekkende armen een halt te roepen door bedelarij enkel in de eigen geboorteplaats toe te laten en alle vreemde armen en bedelaars uit te sluiten. Het waren vooral de vreemde bedelaars en armen die door de repressieve bepalingen werden getroffen. Voortaan zou men nog slechts kunnen worden gesteund in zijn eigen geboorteplaats of in de plaats waar men op één of andere manier een 'onderstandswoonst' had kunnen verwerven. Dergelijke bepalingen verscherpten de tegenstellingen tussen stad en platteland en leidden zelf tot een intensivering van de problemen van verpaupering en ontworteling op het platteland.³

Ook de eerste nationale armenwetten kunnen in deze context worden geplaatst. De armenwetten die in de loop van de vroegmoderne periode in alle Westeuropese landen tot stand kwamen hielden in essentie vergelijkbare bepalingen in, namelijk een verbod op landloperij en bedelarij en op liefdadigheid aan validen, en het voorschrift dat elke stad, gemeente of parochie haar eigen armen zelf zou verzorgen, soms aangevuld met de aanmaning om validen tot arbeid te dwingen en de bestaande caritatieve fondsen te centraliseren

3. H. SOLY, 'Economische ontwikkeling en sociale politiek in Europa tijdens de overgang van middeleeuwen naar nieuwe tijden', *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 88 (1975) pp. 584-597; C. LIS & H. SOLY, *Armoede en kapitalisme in pre-industrieel West-Europa* (Antwerpen-Amsterdam 1980) pp. 101-102; C. SACHSSE & F. TENNSTEDT, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg* (Stuttgart 1980) p. 31; A.L. BEIER, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England* (London 1983) p. 32; T. FISCHER, *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert* (Göttingen 1979) pp. 218-223. Zie ook onze synthese en bespreking in: D. VAN DAMME, *Armenzorg en de staat. Comparatief-historische studie van de origines van de moderne verzorgingsstaat in West-Europa (voornamelijk achttiende tot begin negentiende eeuw)* (Gent 1990) pp. 103-113.

en ter hunner behoefte taksen te heffen.⁴ De centrale overheden waren voor een lokalistische organisatie van de openbare armenzorg gewonnen omdat ze op de eerste plaats geïnteresseerd waren in het probleem van de rondtrekkende landlopers, die immers aan de lokale controlemechanismen ontsnapten. Door de 'echte' behoeftigen aan de lokale gemeenschap te binden en de uitsluiting van vreemde bedelaars en de criminalisering van landloperij op nationaal vlak te bekrachtigen, zou de dreigende vloed van ronddolende vagebonden tot stilstand kunnen worden gebracht. Op die manier werd in de stedelijke armenverordeningen en nationale armenwetten het principe van de onderstandswoonst en de residentie-criteria (*domicile de secours*, *Heimatrecht*, *settlement*, ...) hun definitieve plaats in de openbare armenzorg gegeven.

De toenemende ijver waarmee de overheden in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw de repressie van bedelarij en landloperij aanpakten, leidde tot een verdere verscherping van de residentie-criteria in de armenpolitiek maar de specifieke maatregelen verschilden sterk in de diverse Westeuropese landen. Engeland kende, niet verwonderlijk, de meest uitgewerkte wettelijke regeling. De *Act of Settlement and Removal* van 1662, aangevuld in 1691 en '97, die het wettelijke kader van de Engelse *poor law* vervolledigde, bepaalde dat de *justices of the peace* alle nieuwkomers zonder bestaansmiddelen naar hun laatste wettelijke verblijfplaats mochten terugsturen. Wel werd een reeks voorwaarden vastgesteld waaronder het mogelijk was elders een nieuwe *settlement* te verwerven, waaronder vooral het hebben gewerkt gedurende een jaar of een leercontract te hebben vervuld, belangrijk waren. De bedoeling was duidelijk: een onderscheid maken tussen economisch produktieve en arbeidswillige migranten, die

4. Zie onder meer: R.A. DORWART, *The Prussian welfare state before 1740* (Cambridge, Mass. 1971) p. 96; P. BONENFANT, 'Les origines et le caractère de la réforme de la bienfaisance publique aux Pays-Bas sous le règne de Charles-Quint', *Annalen Belgische Vereniging voor Hospitaalgeschiedenis*, 3 (1965) pp. 115-147; M. LEONARD, *The early history of English poor relief* [1900] (Cambridge 1900) pp. 53-60; R. MITCHISON, 'The making of the old Scottish poor law', *Past & Present*, 63 (1974) pp. 58-93; VAN DAMME, *Armenzorg en de staat*, pp. 113-117.

men het mogelijk wou maken elders een onderstandswoonst te verwerven, en de nietsdoende, gevaarlijke zwervers en landlopers. In tegenstelling tot oudere interpretaties die de remmende invloed van de wet op de mobiliteit van arbeid beklemtoonden, menen historici momenteel dat de wet eerder een produktieve regulering van die mobiliteit heeft bewerkstelligd. De administratieve complexiteit van de wet, met talloze betwistingen, en de weerstand van een aantal dorpen om potentieel armlastige nieuwelingen toe te laten, begrepsden evenwel haar effectiviteit.⁵

Wettelijke bepalingen omtrent de regeling van de onderstandswoonst op het continent waren meestal tegelijk strenger, minder uitgewerkt en vaak ook minder effectief. In Duitstalige gebieden kreeg het zogenaamde *Heimatprinzip* definitief vorm, dat het vrijwel onmogelijk maakte elders dan in zijn geboorteplaats te kunnen worden gesteund. De residentie-criteria waren er vrij scherp. Slechts door een lang, en arbeidzaam, verblijf – overal meer dan tien jaar – kon men elders dan in zijn geboorteplaats een recht op onderstand verwerven. Behoeftigen en potentieel armlastige paupers die geen burgerrechten en dus ook geen wettelijke onderstandswoonst bezaten, verkeerden in een erg onzekere situatie. Op elk moment konden zij immers uit hun woonplaats worden verdreven. Deze *Bettlerschübe*, waarbij vreemde bedelaars van de ene lokaliteit naar de andere doorgeschoven werden, werden in het territoriaal versplinterde Duitsland, in Zwitserland en Oostenrijk blijkbaar veelvuldig toegepast, met vaak mensonterende praktijken tot gevolg. Zieke en stervende paupers werden door de gemeenten nog vlug op de kar naar het volgende dorp vervoerd om zelfs aan de begrafeniskosten te ontsnappen. Op die manier werd de vorming van een thuisloze, ontwortelde en rechteloze populatie van bedelaars en vagebonden veeleer in de hand gewerkt dan bestreden.⁶

5. J.S. TAYLOR, 'The impact of pauper settlement 1691-1834', *Past & Present*, 73 (1976) pp. 42-74; P. STYLES, 'The evolution of the law of settlement', *University of Birmingham Historical Journal*, 9 (1963/4) pp. 33-63.

6. SACHSSE & TENNSTEDT, *Geschichte*, pp. 110-112; E. SCHUBERT, *Arme Leute, Bettler und Gauner im Franken des 18. Jahrhunderts* (Neustadt a/d Aisch 1983) pp. 216-222; R. ENDRES, 'Das Armenproblem im Zeitalter des Absolutismus', *Jahrbuch für fränkischen Landesforschung*, 34/5 (1974/5) pp. 1003-1020, aldaar pp. 1018-1019;

In Frankrijk bleef de ordonnantie van Moulins van 1566 van kracht die een verblijf van tien jaar als enige uitzondering voor het verlenen van steun aan niet-autochtonen voorzag. Het centralistische edict van 1724 dat de *enfremement* van bedelaars beval, hief die bepaling op en legde de *hôpitaux généraux* op geen onderscheid meer te maken tussen lokale en vreemde bedelaars. De mislukking van deze politiek leidde echter opnieuw tot het hanteren van residentie-criteria. In de praktijk gold in het achttiende-eeuwse Frankrijk een periode van minimum drie jaar vooraleer men elders dan in zijn geboorteplaats een nieuwe onderstandswoonst kon verwerven en men van de steunverlening van *bureaux de charité* gebruik kon maken.⁷ Toch is het duidelijk dat in vergelijking met Engeland en Duitsland de residentie-criteria in Frankrijk minder restrictief werden gehanteerd. Onderzoek naar de bevolking van *hôpitaux généraux* en *dépôts de mendicité* heeft uitgewezen dat nogal wat migranten in deze armeninstellingen opgenomen werden en dat het armenzorgbestel dus een belangrijke plaats innam in de overlevingsstrategieën van behoeftige migranten.⁸

A. KRAUS, 'Die rechtliche Lage der Unterschichten im Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft', in: H. MOMMSEN & W. SCHULZE Hg., *Vom Elend der Handarbeit. Probleme historischer Unterschichtenforschung* (Stuttgart 1981) pp. 243-258, aldaar pp. 246-251; A. BAUMANN, "Armuth ist hier wahrhaft zu Haus...". *Vorindustrieller Pauperismus und Einrichtungen der Armenpflege in Bayern um 1800* (München 1984) pp. 88-92; C. KÜTHER, *Menschen auf der Straße. Vagierende Unterschichten in Bayern, Franken und Schwaben in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts* (Göttingen 1983); A. MAYER, *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud* (Lausanne 1931) pp. 39-55; H. STEKL, *Österreichs Zucht- und Armenhäuser 1671-1920. Institutionen zwischen Fürsorge und Strafvollzug* (München 1978) pp. 29-33.

7. F.P. BLANC, 'L'admission des mendiants à l'assistance d'un Hôpital général. La Charité de Marseille 1641-1800', in: *Etudes offertes à Jean Macqueron* (Aix-en-Provence [1972]) pp. 101-125; O. HUFTON, *The poor of eighteenth-century France 1750-1789* (Oxford 1974) p. 166.

8. Zie: D. VAN DAMME, 'The confinement of beggars in eighteenth-century France: the population of some "hôpitaux généraux" and "dépôts de mendicité"', in: Id. e.a., *Beyond the pale - behind bars. Marginalization and institutionalization from the 18th to the 20th century* (Gent 1990) (=Special issue *Paedagogica Historica*, n.s., 1990, 2).

2.2. Liberalisering van residentie-criteria in de Westeuropese openbare armenzorg gedurende de negentiende eeuw

In verschillende landen kwamen deze wetten vanaf het einde van de achttiende eeuw onder toenemende druk te staan. De geleidelijke liberalisering van de economische verhoudingen veronderstelde immers dat alle mogelijke belemmeringen voor de mobiliteit van de arbeid werden opgeruimd. De liberale politiek-economen pleitten dan ook voor het afschaffen van de onderstandswoonstwetten. De duidelijkste veroordeling kwam van Adam Smith:

“It is often more difficult for a poor man to pass the artificial boundary of a parish than an arm of the sea or a ridge of high mountains”.⁹

Ook verlichte armenzorghervormers die de ineffectiviteit van de oude liefdadigheidsvoorzieningen bekritiseerden en een meer rationele armenpolitiek voorstonden, spaarden hun kritiek niet. Volgens hen getuigde de lokalistische basis van de armenzorg van een verouderde paternalistische benadering van het armenvraagstuk, die voor een ongelijke spreiding van armenfondsen verantwoordelijk was en de onafhankelijkheid van paupers in de weg stond. Zowel om de openbare armenzorg te rationaliseren als om haar op een gezondere financiële basis te grondvesten, moesten de residentiebepalingen worden versoepeld en een meer gecentraliseerde administratie in het leven geroepen.¹⁰

In verschillende landen werden in de loop van de negentiende eeuw de residentie-criteria en de onderstandswoonstbepalingen versoepeld en trachtte men van de enge lokalistische basis waarop de armenzorg was gevestigd, los te komen. In Engeland ging reeds de *Gilbert's Act* van 1782 een stap in die richting door corporaties van parochies in het leven te roepen, die de openbare armenzorg op een minder lokalistische basis moesten doen opereren. In 1795 werd de

9. Geciteerd uit: A. SMITH, *The wealth of nations* [1776] door J. SAVILLE, *Rural depopulation in England and Wales 1851-1951* (London 1957) p. 10.

10. Zie onze bespreking van de eind-achttiende-eeuwse armenzorghervormingen in: VAN DAMME, *Armenzorg en de staat*, hfst. 5 en 6.

mogelijkheid om paupers naar hun geboorteplaats terug te sturen beperkt. Ook in de discussies in de aanloop naar de belangrijke hervorming van 1834 nam de idee van centralisatie een belangrijke plaats in. Enkel grotere administratieve eenheden, *unions*, zouden de werkhuizen kunnen oprichten die in de strenge armenpolitiek van de *New Poor Law* van 1834 noodzakelijk waren. De wet van 1834 vormde echter geen breuk met het oude paternalistische lokalisme en was eerder een mengeling van centraliserende en lokalistische elementen en van liberale en paternalistische klemtonen. Zij leidde tot een afzwakking, echter geenszins tot een afschaffing van de *laws of settlement*. De hervormers van 1834 meenden dat ze een aantal bepalingen moesten behouden om nog enige controle op de geografische werking van de arbeidsmarkt in handen te hebben, nodig om bepaalde groepen zoals de Ieren of Schotten, te weren. Ook de adellijke grondbezitters oefenden druk uit om de residentiebepalingen te laten handhaven. Gedurende de volgende jaren werden deze bepalingen echter geleidelijk versoepeld, zonder dat de lokalistische basis van de openbare armenzorg volledig werd losgelaten. In 1846 bepaalde de *Poor Removal Act* dat personen die vijf jaar in een bepaalde plaats hadden verbleven, niet konden worden teruggezonden, en in 1861 werd deze duur verminderd tot drie jaar, in 1865 zelfs tot één jaar. Bovendien gingen vanaf het midden van de negentiende eeuw talrijke armbesturen maatregelen nemen om overtollige armen naar de expanderende industriële centra te sturen, soms in overleg met armbesturen in die centra. Ten slotte breidden wetten van 1862 en 1865 de administratieve basis van de armenwet uit, waardoor de eng lokalistische basis enigszins maar niet volledig werd verlaten. De meeste historici zijn er echter van overtuigd dat rond het midden van de eeuw de mobiliteitsbelemmerende invloed van de *laws of settlement* onder druk van de sociaal-economische ontwikkeling zelf zo goed als volledig was verdwenen.¹¹

11. Taylor, 'The impact of pauper settlement'; A. DIGBY, *The poor law in nineteenth-century England and Wales* (London 1982) pp. 27-30; R.G. COWHERD, *Political economists and the English poor laws. A historical study of the influence of classical economics on the formation of social welfare policy* (Athens, Ohio 1977) pp.

Een vergelijkbare evolutie voltrok zich in Duitsland, waar de armenpolitiek nochtans een aantal feodaal gerichte kenmerken had blijven behouden. In het *Allgemeines Landrecht* van 1794, dat in Pruisen de openbare armenzorg regelde, werd bepaald dat men door een driejarig verblijf in een plaats een *Heimatrecht* en dus ook een recht op armenzorg als *Ortsarme* verwierf. In tal van andere staten en staatjes werden echter nog vaak de strenge oude bepalingen behouden met erg variërende verblijfsperiodes om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven, en ook de stads- en gemeentebesturen zelf bleven een erg restrictieve opnamepolitiek voeren. Een fundamentele ommekeer betekende de Pruisische armenwet van 1842, die de vrije geografische mobiliteit van alle burgers mogelijk maakte en het oude principe van het *Heimatrecht* door het meer moderne van het *Unterstützungswohnsitz* verving. Volgens deze regeling, die in 1870-71 in heel het Duitse territorium van kracht werd, verwierf men na een verblijf van twee jaar in een nieuwe gemeente een *Unterstützungswohnsitz*. In 1908 werd die periode tot één jaar verminderd.¹²

In Frankrijk ten slotte – waar zoals gezegd al tijdens het *ancien régime* de residentie-criteria niet erg streng werden toegepast en de geografische mobiliteit van paupers blijkbaar op zichzelf niet als problematisch werd ervaren – werd in de revolutionaire armenwetgeving het principe van het *domicile de secours* op een vrij soepele manier geregeld. Het decreet van 24 vendémiaire an II (15 oktober 1793) bepaalde dat iemand elders dan in zijn geboorteplaats een onderstands-

258-259; E.W. MARTIN, 'From parish to union. Poor law administration 1601-1865', in: Id. ed., *Comparative development in social welfare* (London 1972) pp. 25-56; M. CAPLAN, 'The New Poor Law and the struggle for union chargeability', *International Review of Social History*, 23 (1978) 2, pp. 267-300; M.E. ROSE, 'Settlement, removal and the new poor law', in: D. FRASER ed., *The new poor law in the nineteenth century* (London 1976); D. ASHFORD, 'Settlement and removal in urban areas: Bradford 1834-71', in: M.E. ROSE ed., *The poor and the city. The English poor law in its urban context, 1834-1914* (Leicester 1985) pp. 58-91.

12. H. SCHINKEL, 'Armenpflege und Freizügigkeit in der preussischen Gesetzgebung vom Jahre 1842', *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 50 (1963) 4, pp. 459-479; SACHSSE & TENNSTEDT, *Geschichte der Armenfürsorge*, pp. 199-205; KRAUS, 'Die rechtliche Lage der Unterschicht'.

woonst kon verwerven na een verblijf van één jaar. Deze regeling werd in de loop van de negentiende eeuw eigenlijk nooit in vraag gesteld.

3. DE WETGEVING OP DE ONDERSTANDSWOONST IN BELGIË

Hoe evolueerde nu de wetgeving in België?¹³ Anders dan in de genoemde landen is de onderstandswetgeving eerder verstrakt, met de expliciete bedoeling om de toevloed van paupers naar de steden te temperen en de armenlast voor de steden te milderen. Indirect vormde de verstrakking van de residentie-criteria een poging tot sedentarisering van de verpauperende surplusbevolking.

3.1. Achttiende eeuw

Zoals in andere landen bestonden er in de Zuidelijke Nederlanden in de achttiende eeuw wettelijke maatregelen en lokale gebruiken die tot doel hadden vreemde armen van lokale onderstandsmechanismen uit te sluiten en onrechtstreeks de mobiliteit van paupers te belemmeren. Volgens een edict van de Aartshertogen Albrecht en Isabella van 1617 gold formeel een verblijfsduur van drie jaar om elders dan in zijn

13. Voor een overzicht van de opeenvolgende onderstandswoonst-wetten, zie o.a.: P.C. VAN DER MEERSCH, *De l'état de la mendicité et de la bienfaisance dans la province de la Flandre orientale* (Bruxelles 1852) pp. 22 e.v.; O.F.J. DE GRAVE, *Commentaire des lois sur le domicile de secours* (Gand 1855); E. VANDER LINDEN, *Etude sur l'amélioration des habitations ouvrières et sur l'organisation du domicile de secours en Belgique* (Bruxelles-Liège 1875) pp. 57-67; en ook de parlementaire documenten die de verschillende wetsontwerpen m.b.t. de onderstandswoonst vergezelden, met name vooral de interventie van Anspach in de Kamer op 16 november 1875, *Annales Parlementaires. Chambre des Représentants (APC), 1875-1876*, pp. 17 e.v. Nuttig zijn ook handboeken zoals: H. HENRARD & G. MARCOTTY, *Le domicile de secours. Loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique* (Bruxelles 1909); Ch. DE GRONCKEL, *Hospices civils et bureaux de bienfaisance. Précis du régime légal de l'assistance publique* (Bruxelles 1884). Voor een bredere analyse van de economische betekenis van de openbare armenzorg in België, zie: D. VAN DAMME, 'Arbeid en armenzorg. Elementen voor historisch onderzoek naar de functies van de openbare armenzorg in België gedurende de eerste helft van de 19de eeuw', *Handelingen der Koninklijke Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis*, 39 (1985) pp. 209-233.

geboorteplaats op onderstand beroep te kunnen doen. In de praktijk trachtten vele steden zich aan die regeling te onttrekken om nog strengere bepalingen uit te vaardigen.¹⁴

Aangezien de armenzorg een zuiver lokale aangelegenheid was en de centrale overheden weinig directief ingrepen, konden de concrete regelingen sterk uiteenlopen. Vrij algemeen verspreid was de praktijk van stedelijke overheden om aan inwijkende potentiële armlastigen zogenaamde garantiebrieven of -sommen te vragen. In dergelijke *lettres de décharge* of *actes d'indemnité* verklaarde de armentafel van de gemeente van oorsprong, dat ze de betreffende familie ten hare laste zou nemen als deze armlastig zou worden. In plaats van een dergelijke brief kon de inwijkeling ook een som van 150 florijnen worden gevraagd. Dergelijke praktijken werden door lokale overheden aangewend, wanneer de armenkas goed gevuld was en men deze trachtte te beschermen tegen vreemde armen. Volgens sommigen belemmerde deze praktijk de industriële ontwikkeling, omdat een ondernemer die ergens een nieuw bedrijf wou opstarten, zich genoodzaakt zag borg te staan voor de arbeidskrachten die hij van elders aantrok.¹⁵

In de tweede helft van de achttiende eeuw ondernamen de Oostenrijkse overheden enkele pogingen om de lokale onderstandswoonstbepalingen enigszins te harmoniseren. In de verklaring van 24 oktober 1750 bepaalden ze dat om elders dan in zijn geboorteplaats een onderstandswoonst te verwerven, men er niet alleen drie jaar moest verbleven hebben, maar er ook de lokale lasten voldaan hebben en bovendien 150 florijnen waarborg betalen aan de lokale armentafel, voor het geval men er armlastig zou worden. Daarmee werd een wettelijke basis gegeven aan het gebruik van talrijke lokale overheden om een waarborg tegen eventuele armlastigheid te vragen. De verklaring werd echter nauwelijks ten uitvoer gebracht doordat de lokale autoriteiten hun gewoonterechtelijke aanspraken op dit gebied

14. P. BONENFANT, *Le problème du paupérisme en Belgique à la fin de l'Ancien Régime* (Bruxelles 1934) pp. 116-126.

15. VANDER LINDEN, *Etude sur l'amélioration*, p. 58; BONENFANT, *Problème*, p. 412.

verdedigden en een strengere regeling wensten. Eveneens in 1750 kwamen verschillende Westvlaamse steden tot een overeenkomst, het zogenaamde Concordaat van Ieper, die het gebruik van garantiebrieven en -sommen afschafte en de geboorteplaats als onderstandswoonst vastlegde. De meeste Vlaamse steden sloten zich in de volgende jaren bij deze regeling aan, maar in de praktijk bleek ze nauwelijks uitvoerbaar. Tegen het einde van de achttiende eeuw verlieten een aantal steden dan ook het concordaat en gingen de bepalingen van de verklaring van 1750, die een verblijf van drie jaar vooropstelde, navolgen. In de praktijk echter hanteerden de meeste steden strengere regels om vreemde bedelaars en paupers te weren. In de steden bijvoorbeeld waar in de jaren zeventig en tachtig een *aumône générale* werd opgericht, ging de hervorming van de openbare armenzorg vaak gepaard met het verdrijven van niet-autochtone paupers.¹⁶

3.2. De Franse en Hollandse wetgeving 1797-1818

De Franse revolutionaire armenwetgeving, die in andere opzichten een fundamentele breuk met het verleden impliceerde, wijzigde niet veel aan het principe van de *domicile de secours*, maar verminderde wel de duur van het verblijf nodig om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven. De wet van 24 vendémiaire an II (15 oktober 1793), die de repressie van bedelarij en vagebondage regelde en in de Belgische departementen ingevoerd werd in 1797, stelde die duur, zoals we gezien hebben, vast op één jaar. Dit hield dus enige versoepeling van de mobiliteitsremmende werking van de openbare armenzorg in, hoewel in realiteit chronisch armen en werklozen weinig kans maakten om zich elders te kunnen vestigen zonder gedurende een vol jaar op openbare steun beroep te hoeven doen. Toch begonnen sommige gemeenten als gevolg van deze relatieve versoepeling opnieuw waarborgen te vragen aan potentiële behoeftigen, teneinde zich tegen hoge armenzorguitgaven te beveiligen.

16. Zie voor Gent bijvoorbeeld: BONENFANT, *Problème*, p. 353; VAN DER MEERSCH, *De l'état de la mendicité*, p. 24.

De Hollandse wet van 28 november 1818 betekende in dubbel opzicht een belangrijke verandering.¹⁷ De nieuwe armenwet kwam tot stand in de nasleep van de crisisjaren 1816-1817, die onder meer tot een belangrijke migratiebeweging van paupers naar de steden aanleiding had gegeven. De wet had ook tot doel enige eenheid te scheppen in de armenpolitiek, aangezien in het Zuiden de Franse wetten overeind waren gebleven en in het Noorden de oude regelingen opnieuw tot leven waren gekomen. Ten eerste bracht artikel 3 van de wet de duur van verblijf nodig om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven van één op vier jaar (zes jaar voor vreemdelingen). Pas wanneer men gedurende vier opeenvolgende jaren in een bepaalde gemeente gewoond en gewerkt had en er aan de lokale verplichtingen had voldaan, kon men in die gemeente zijn onderstandswoonst verwerven. Ten tweede werd met artikel 13 een bepaling ingevoerd, die tot 1891 de Belgische wetgeving op dit punt zou domineren en tot talloze betwistingen zou aanleiding geven, namelijk dat een behoeftige in nood elders dan in zijn onderstandsgemeente kon gesteund worden, maar dat die steun door die gemeente van deze waar de betrokkene zijn wettelijke onderstandswoonst had, kon worden teruggevorderd. Met deze regeling wou men duidelijk de hardnekkige praktijk van de *actes d'indemnité* door een meer wettige regeling vervangen.

Met beide bepalingen legde de wet het kader vast waarbinnen de Belgische wetgeving op de onderstandswoonst tot 1891 zou blijven. Op de eerste plaats door de relatief, en in comparatief perspectief abnormaal, lange duur die opgelegd werd om in zijn nieuwe verblijfplaats een onderstandswoonst te verwerven. De expliciete bedoeling hiervan was de migratie van verpauperende plattelandsbewoners naar de steden te belemmeren. Terwijl men in andere Westeuropese landen maatregelen begon te nemen om de mobiliteit van arbeid te bevorderen en met name zo de industriële expansie te stimuleren, verscherpte men

17. Voor de wet, zie: *Pasinomie*, 2ième série, 4 (1817-1818) pp. 481-485. Voor de totstandkoming van de wet van 1818, zie: P.B.A. MELIEF, *De strijd om de armenzorg in Nederland 1795-1854* (Groningen-Djakarta 1955) hfst IV; F.L. VAN HOLTHOON, 'De armenzorg in Nederland', in: *Id.* (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang* (Assen-Maastricht 1985) pp. 175-185.

in onze gewesten een mobiliteitsbelemmerende wetgeving. Op de tweede plaats werd door de wet van 1818 de terugbetalingsregeling ingevoerd, die, hoewel in intentie misschien bedoeld om de migrerende potentieel behoeftigen niet volledig buiten de openbare armenzorg te laten vallen, de zaken administratief sterk complexeerde en de paupers aan de willekeur van gemeentelijke weldadigheidsburelen onderwierp. Doordat aan een gemeente de mogelijkheid geboden werd onrechtstreeks over de financies van een andere gemeente te beschikken, werd de deur geopend voor allerlei betwistingen en complicaties. De geschiedenis van de negentiende-eeuwse onderstandswoonstwetgeving in België en haar jurisprudentie is dan ook een geschiedenis van administratieve verwikkelingen, die door opeenvolgende detailwijzigingen nog steeds ondoorzichtiger werden.

Belangrijker dan de administratieve complexiteit zelf is echter dat daarin een fundamentele tegenstelling in het geding kwam, namelijk die tussen stad en platteland. De potentieel armlastige bevolking was in de eerste helft van de negentiende eeuw in grote meerderheid afkomstig van door achteruitgang van de rurale economie en verpaupering getroffen plattelandsgemeenten. De steden, waar verpauperde migranten naartoe werden gedreven, zagen hun armlastige en potentieel behoeftige bevolking steeds meer toenemen en hun vaak goed gevulde armenkassen aangetast worden door 'vreemde' 'nietsnutten', en begonnen zich dan ook af te schermen. Door de financiering van de onderstand aan deze inwijkelingen naar de onderstandswoonstgemeente toe te schuiven, werden de plattelandsgemeenten verplicht jarenlang de eventuele armlastigheid van migranten te financieren en ontstond er op die manier een financiële transfer van het platteland naar de steden. Met andere woorden: de steden werden vrijgesteld van een belangrijk deel van de sociale kost die met de integratie van het rurale surplus in de stedelijke economie gepaard ging en het platteland subsidieerde onrechtstreeks een stuk van de sociaal-politieke voorwaarden tot economische expansie in de steden. De conflicten met betrekking tot de onderstandswoonst en de discussies bij de verschillende wetswijzigingen, hadden dan ook de respectieve belangen van steden en platteland tot inzet. En onrechtstreeks kwam daardoor in de loop van de negentiende eeuw ook de politieke tegenstelling tussen liberalen, die

in de steden hun machtsbasis hadden, en katholieken, die het platteland in hun greep hadden, in het geding.

3.3. *De wet van 1845:*

verstrakken van de onderstandswoonstbepalingen

De wet van 1818 bleef nagenoeg ongewijzigd van kracht tot 1845; behalve dat haar reikwijdte werd uitgebreid tot de kosten voor in *dépôts de mendicité* opgesloten bedelaars. Wel werd in 1826 door een Koninklijk Besluit de bepaling ingevoerd dat de onderstandswoonstgemeente vooraf diende verwittigd te worden van de onderstand van één van haar armen in een andere gemeente. In grote lijnen bevestigden in 1836 de gemeentewet en de provinciewet de bestaande regelingen.

Doordat er geen nieuwe ernstige crisisjaren en migratiegolven kwamen, functioneerde de wet gedurende een aantal jaren ogenschijnlijk zonder veel problemen; in de loop van de jaren dertig en veertig begonnen de klachten over de toepassingsmoeilijkheden en misbruiken echter steeds luider te klinken, klachten die de directe aanleiding voor de wetswijziging van 1845 vormden. De zware crisis waarin vooral het Vlaamse platteland terecht kwam ontwrichtte op een dramatische wijze de subsistentiebasis van de rurale bevolking en bracht een massale plattelandsvlucht op gang. Armlastigheid, bedelarij, bepaalde vormen van sociale criminaliteit en ook migratie bereikten zoals gekend in die jaren in de beide Vlaamse provincies nooit geziene hoogten.¹⁸ De gemeentelijke weldadigheidsburelen stonden voor een onmogelijke opdracht en zagen hun financiële bronnen opdrogen. Vooral in de Zuidvlaamse linnenarrondissementen wogen de kosten voor de openbare onderstand zeer zwaar en zagen de gemeentebesturen zich verplicht allerlei bijkomende maatregelen te nemen en nieuwe financiële middelen te zoeken door leningen, nieuwe lasten, en dergelijke.

18. G. JACQUEMYS, *Histoire de la crise économique des Flandres (1845-1850)* (Bruxelles 1929); A. VERMEERSCH, 'De pers en het pauperisme in Vlaanderen 1845-1848', *Bijdragen tot de geschiedenis*, 13 (1958) 2, pp. 81-100; E. DUCPÉTAUX, *Mémoire sur le paupérisme dans les Flandres* (Bruxelles 1850).

Het was in deze context dat een aantal gemeenten blijkbaar tot misbruiken overgingen om onderstandsuitgaven terug te dringen. Die misbruiken bestonden er volgens een aantal sprekers tijdens het Kamerdebat in dat sommige gemeentebesturen armlastigen verplichtten in de steden te gaan wonen en hen daar ondersteunden, in afwachting dat zij daar na vier jaar ten laste van de steden zouden komen. Volgens de Brugse volksvertegenwoordiger Paul Devaux hadden sommige gemeenten zelfs agenten in Brugge die zorgden voor opvang, huisvesting en hulpverlening aan armen in de steden. Ook in Gent, Oudenaarde, Veurne, Ieper, Namen, Nijvel en elders zouden zulke praktijken hebben bestaan.¹⁹ In 1845 klaagde bijvoorbeeld het Gentse stadsbestuur

“que les communes envoient dans la ville leurs indigents, les y entretiennent pendant ce temps [= de wettelijk noodzakelijke tijd om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven - DVD], y paient même les contributions qui leur sont imposées, et puis après, les abandonnent, attendu qu'alors ils ont droit à être secourus ici, et que c'est à cette fraude que nous devons l'augmentation continuelle du nombre des indigents dans notre ville”.²⁰

Dergelijke en andersoortige misbruiken op de wet op de onderstandswoonst zullen, alle overdrijving in acht genomen, wel bestaan hebben van de kant van de verpauperde plattelandsgemeenten, maar toch was in de klachtenlitanie in het Parlement en bij de Bestendige Deputaties vooral de interpretatie van de steden te beluisteren. Blijkbaar waren deze er vooral op uit met alle mogelijke middelen de toevloed van verpauperde plattelandsbewoners te weren of er althans de financiële gevolgen voor uit de weg te gaan.

19. APC, séance du 28 octobre 1844. Ook te vinden in: *Loi relative au domicile de secours du 18 février 1845, avec un commentaire extrait de l'exposé des motifs, des rapports et des discussions à la Chambre des Représentants et au Sénat* (Bruxelles 1847); *Loi relative au domicile de secours suivie des discussions qui ont précédées son adoption par la Chambre de Représentants et par le Sénat* (Gand 1845) pp. 28 e.v. Zie ook: L. SCHEPENS, *Van vlaskutser tot Franschman* (Brugge 1973) p. 55.

20. *Mémorial administratif de la ville de Gand*, Vol. 1 (1845) pp. 71-72.

Het wetsontwerp van de regering stelde voor de wet op de onderstandswoonst drastisch te verscherpen door, in artikel 3, de duur om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven, van vier op acht jaar te brengen. Zodoende zouden, zo dacht men, de misbruiken onmogelijk gemaakt worden: door de potentiële behoeftigen zo lang mogelijk ten laste van hun oude onderstandswoonstgemeente te houden, werd het niet meer lonend hen elders te huisvesten. In de discussie over het betreffende artikel in de Kamer was duidelijk dat het de belangen van de steden waren die in de politieke arena de bovenhand haalden. De toevloed van verpauperde migranten in de steden werd als “dangeureux (...) pour l’ordre public” beschouwd:

“Les pauvres refluent de toutes les parties des campagnes pour se concentrer dans les villes et y augmenter cette masse d’hommes sans occupation, toujours si inquiétante pour l’ordre public”.²¹

Het was ten alle prijze noodzakelijk hen op het platteland te houden:

“Mais ce mouvement, nous ne devons pas le favoriser, dans l’intérêt de l’ordre public, de la morale publique, dans l’intérêt des pauvres même; personne n’ignore qu’ils sont mieux à la campagne, et pour leur bien-être physique et surtout pour leur bien-être moral; le contact des hommes désœuvrés engendre dans les villes une foule de vices qui n’existent pas pour eux dans les campagnes. L’influence de l’exemple, la contagion des mauvaises inspirations font naître des habitudes qui n’existent pas dans les campagnes”.²²

De voorstanders van de wetswijziging verborgen niet dat een duur van acht jaar het verwerven van een nieuwe onderstandswoonst extra moeilijk zoniet onmogelijk maakte. De justitieminister gaf in het Kamerdebat expliciet toe dat de gemeente waar men geboren was, voortaan in de meeste gevallen de onderstandsgemeente zou blijven:

21. Devaux in de Kamer, *APC*, 28 octobre 1844; ook in: *Loi relative au domicile de secours*, p. 29.

22. DEVAUX, *APC*, 29 octobre 1844, *ibidem*, p. 51.

“parce que les indigens ont une existence plus ou moins nomade, et ne résident pas souvent pendant huit années dans une même commune”.²³

Het zouden dus de plattelandsgemeenten blijven die voortaan voor lange tijd, zoniet levenslang voor het onderhoud van bij hun geboren behoeftigen zouden moeten instaan. Bij de vertegenwoordigers die de belangen van het platteland ter harte namen, lokte dit niet noodzakelijk verzet uit. Sommigen, zoals de Haerne, katholiek volksvertegenwoordiger voor Kortrijk die zich herhaaldelijk als verdediger van de traditionele organisatie van de linnennijverheid had opgeworpen,²⁴ konden er zich mee akkoord verklaren. Het sedentariseren van de bevolking op het platteland primeerde bij hem boven de bijkomende lasten voor de gemeenten. Anderen, zoals De Saegher, betwistten de voordelen voor de steden, die reeds het best voorzien waren in sociale voorzieningen. De steden genoten volgens hem van de arbeid van de migranten, bijgevolg zouden het dus de steden moeten zijn

“qui devraient entretenir les malades qui ont contracté leurs maladies, leurs infirmités, par suite des travaux auxquels ils se sont livrés dans ces villes mêmes”.²⁵

En hij verweet de promotoren van de wet:

“Vous rendez pire encore la condition de ces communes déjà incapables de subvenir aux besoins de leurs habitans, par conséquent vous rendez plus misérable encore la condition des habitans indigens dans les communes rurales”.²⁶

Meer fundamentele kritiek tegen de verstrakking van de onderstandscriteria kwam er van Castiau, liberaal vertegenwoordiger voor Doornik. Volgens hem ging men voorbij aan de fundamentele oorzaken van “l’invasion effrayante du paupérisme dans les villes et la dépopulation des campagnes”:

23. APC, 28 octobre 1844, *ibidem*, p. 35.

24. JACQUEMYS, *Histoire*, p. 100.

25. DE SÆGHER, APC, 29 octobre 1844, in: *Loi relative au domicile de secours*, p. 47.

26. *Ibidem*, p. 48.

“Cette cause, c’est la misère, c’est l’impossibilité trop fréquente de trouver dans les campagnes des moyens de travail et d’existence. Ce sont la misère et l’espoir d’y mettre terme, qui chassent vers les villes une partie de la population rurale”.²⁷

Volgens hem zou de wet dan ook weinig oplossen aan het fundamentele probleem van het pauperisme:

“Les émigrations des campagnes vers les villes n’en auront pas moins lieu, et l’on se trouvera toujours en présence du grand problème de la misère publique et de la réorganisation de la bienfaisance”.²⁸

De chaotische organisatie en ineffectieve, ja zelfs nefaste werking van de openbare armenzorg, dáár lag het echte probleem. Castiau vertolkte hier de liberale kritiek op de traditionele openbare armenzorg met haar betuttelende caritatieve functies, een kritiek die rond het midden van de eeuw met het pauperisme in Vlaanderen steeds luider zou gaan klinken.²⁹

Behalve door de lange duur van verblijf nodig, voorzag de wet nog een tweede bepaling, als gevolg van een amendement van Duprey, die de verwerving van een nieuwe onderstandswoonst zwaar bemoeilijkte, namelijk de bepaling dat de periodes tijdens dewelke een arme door de openbare onderstand werd ondersteund of in een liefdadigheidsinstelling werd opgenomen, niet werden meegeteld. Op die manier kon de duur nog sterk oplopen, want welke pauper zou gedurende acht jaar geen beroep op steun hoeven te doen. Bovendien werd de steden een bijkomend middel in handen gegeven om te beletten dat armen ten hunner laste kwamen. Ze konden nu immers armen, die de periode van acht jaar dreigden vol te maken, op kosten van de oude onderstandswoonstgemeente gaan ondersteunen om zo de verwerving van een nieuwe onderstandswoonst te beletten. Strengere controle was niet mogelijk zodat de steden met financiën van plattelandsgemeenten een vrij willekeurige beleid konden gaan voeren. Dit alles impliceerde dat

27. CASTIAU, *APC*, 29 octobre 1844, in: *Loi relative au domicile de secours*, p. 41.

28. *Ibidem*, p. 42.

29. Zie: VAN DAMME, ‘Arbeid en armenzorg’, pp. 220-221.

de oorspronkelijke onderstandsgemeente voor zeer lange tijd diende op te draaien voor de steun die elders werd gegeven aan armen die allang niet meer tot haar gemeenschap behoorden. De steden daarentegen werden verlost van de kost van de steun aan immigrerende behoeftigen en konden op kosten van plattelandsgemeenten steun verlenen aan de meest verpauperde groepen van hun bevolking.

Ten slotte bevatte de wet van 1845 nog een andere belangrijke bepaling. In tegenstelling tot andere landen, waar dergelijke onmenselijke praktijken geleidelijk tot het verleden gingen behoren, werd hier de bepaling heringevoerd dat een elders gesteunde behoeftige op verzoek naar zijn onderstandswoonstgemeente kon worden teruggestuurd, althans zo zijn toestand dit toeliet. Zo konden plattelandsgemeenten, die de onderstandskosten voor hun armen in de steden te hoog vonden, deze eventueel terughalen en hen goedkoper en onder strengere controle op het platteland ondersteunen. Ongetwijfeld had deze mogelijkheid teruggestuurd te worden, tot doel de paupers voor het vragen van steun af te schrikken.

De wet werd zonder veel problemen op 4 november 1844 met 43 stemmen vóór en 9 tegen door de Kamer en op 10 februari 1845 met 20 stemmen vóór en 10 tegen door de Senaat aanvaard. Haar werking bleek niet eenvoudig te zijn. Ook toen de crisis van de jaren veertig enigszins geluwd was, bleef de toepassing van de wet een vrij moeilijke opdracht. Op administratief vlak zorgden de lange duur nodig om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven en de uitzonderings- en onderbrekingsbepalingen ervoor dat de bepaling van de onderstandsgemeente in nogal wat gevallen moeilijk tot zelfs onmogelijk was. De wet gaf aanleiding tot een voor die tijd omvangrijke bureaucratische paperasserij die nogal wat gemeenteambtenaren overwerk en kopbrekens moet hebben bezorgd. Vandaar ook de geschillen en betwistingen tussen gemeenten, waarvan de beslechting door de bestendige deputaties of de regering vaak op haar beurt de zaken nog complexeerde. In tabel 1 hebben we de aantallen betwistingen weergegeven voor de periode 1846-1860. Merkwaardig is de trend van verschuiving van deputaties naar de regering. Dit kan erop wijzen dat de reglementering en jurisprudentie alsmaar complexer werden of

dat de betwistingen in toenemende mate ook gemeenten uit verschillende provincies betrof.

De moeilijkheden waren echter ook van meer fundamentele aard. Doordat de verwerving van een nieuwe onderstandswoonst sterk werd belemmerd, bleven armen die toch migreerden, zeer lang ten laste van hun oude onderstandsgemeente, meestal hun geboorteplaats. Volgens klachten van plattelandsgemeenten was het geen uitzondering dat zij moesten opdraaien voor steun aan behoeftigen die reeds twintig jaar of meer hun geboorteplaats hadden verlaten. De regelingen ten aanzien van kinderen, vrouwen, vondelingen, en dergelijke hadden als gevolg dat de gemeente soms degenen, voor wie ze moest betalen, nooit had gekend. Regelmatig bekleogen rurale gemeenten zich dan ook in het Parlement over de zware lasten die de verschillende armenzorgwetten hen oplegden. Naast de onderstandswoonstwet was er ook de wetgeving op de bedelaarsgestichten, die de meestal rurale gemeenten waar gearresteerde bedelaars hun onderstandswoonst hadden, verplichtte te betalen voor de kosten van opname in een *dépôt de mendicité*.³⁰

Elk jaar kwamen bij de bespreking van de begroting van justitie deze wetten ter sprake. Vooral Vlaamse gemeenten lieten weten dat de uitgaven ten gevolge van de wetgeving op de onderstandswoonst en op de bedelaarsgestichten, het leeuwedeel van het gemeentebudget opslochten en hen tot zware schulden dwong. Ze voelden zich benadeeld zowel tegenover de steden als tegenover andere provincies zoals Limburg, Luxemburg of Namen, waar er veel minder behoeftigen te ondersteunen zouden zijn geweest, er minder mobiliteit was en waar de gemeenten er bijgevolg beter in konden slagen hun begroting in evenwicht te houden.³¹

30. Voor een overzicht van de negentiende-eeuwse wetgeving ten aanzien van bedelarij in België, zie: J. DRIJOUX, 'Etude sur la répression du vagabondage et de la mendicité en Belgique', *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée*, 25 (1894) 4-5, pp. 306-264; E. MEUWISSEN, 'Les dépôts de mendicité au tribunal de l'histoire', *Annales de la Société belge d'Histoire des Hôpitaux*, 19 (1981) pp. 47-67; VAN DAMME, 'Arbeid en armenzorg', pp. 223-226.

31. Zie bijvoorbeeld de interventies van T'Kint de Naeyer in de Kamer op 9 mei 1854, *APC, 1853-1854*, pp. 1655-1656, en Vander Donckt op 4 maart 1863, *APC, 1862-1863*, p. 489.

Tabel 1

*Geschillen m.b.t. de onderstandswoonstwet*³²

	bestend. deput.	regering
1846	172	24
1847	127	28
1848	137	31
1849	146	36
1850	114	35
1851	114	67
1852	123	47
1853	160	60
1854	135	48
1855	119	43
1856	106	56
1857	112	59
1858	75	78
1859	95	60
1860	83	47

De verwijten richtten zich echter vooral naar de steden, die er in sommige gevallen met alle mogelijke middelen zouden naar streven de

32. *Exposé de la situation du Royaume. Période décennale de 1841-1850* (Bruxelles 1852) Titre III, p. 264; *Exposé de la situation du Royaume. Période décennale de 1851-1860* (Bruxelles 1864-'65) Tôme 2, Titre III, p. 100s. Gegevens voor latere jaren ontbreken.

verwerving van een nieuwe onderstandswoonst te verhinderen. Zo werden er gevallen aangehaald waarbij steden inwijkelingen in hun zevende verblijfsjaar als invaliden naar de plattelandsgemeenten terugstuurden of hen op de armenlijsten inschreven.³³ De plattelandsgemeenten toonden zich ook verre van gelukkig met de migratie naar de steden. De redenering die ze daarbij naar voor brachten, ging als volgt. De betere arbeiders vertrokken naar de steden om er een hoger loon te gaan verdienen; ze stuurden echter nooit geld naar de achtergebleven familie maar gebruikten het om in de steden immorele en verderfelijke gewoontes aan te leren, die ervoor zorgden dat ze na een aantal jaren werkloos, ziek of behoeftig werden en dan ten laste kwamen van hun oude onderstandsgemeente.³⁴ De plattelandsgemeenten voelden zich dus tweemaal bedrogen: eerste door hun beste arbeiders aan de steden te verliezen zodat er in het hoogseizoen arbeidskracht te kort was, vervolgens doordat migranten ten hunner laste vielen, terwijl ze er geen controle over hadden.

De kwestie van het gebrek aan controlemogelijkheden voor de plattelandsgemeenten over de steunverlening aan 'hun' armen in de steden, was ook nog om een andere reden belangrijk. Onderstandsgemeenten hadden zeer weinig zeggenschap over de noodzakelijkheid en de omvang van de steun waarvoor ze moesten betalen. Zo waren de steden in hun ogen veel te vrijgevig omdat ze het zelf toch niet moesten betalen en, meer nog, omdat ze dan de perioden van ondersteuning niet bij de verblijfsduur moesten bijtellen en zo de verwerving van een nieuwe onderstandswoonst konden uitstellen. Op die manier ondergroef de praktijk van de wet de doelstelling ervan en van de openbare armenzorg in het algemeen. De steden hadden immers weinig redenen om de bedeling aan arme immigranten zo streng mogelijk te houden. Plattelandsgemeenten sloten zich in hun kritiek dan ook aan bij de vanaf het midden van de eeuw steeds luider klinkende kritiek op de openbare armenzorg, als zou deze te weinig disciplinair en

33. Julliot in de Kamer op 4 december 1856, *APC, 1856-1857*, p. 210.

34. De Theux in de Kamer op 30 november 1864, *APC, 1864-1865*, p. 106, en op 11 december 1866, *APC, 1866-1867*, p. 138; Zerezo de Tejada in de Kamer op 2 maart 1872, *APC, 1871-1872*, p. 616.

discriminatief zijn, veeleer een beloning voor luiheid, berusting en afhankelijkheid vormen, bedelarij en pauperisme in stand houden en de arbeiders demotiveren werk te zoeken, te sparen en een deugdzaam leven te leiden.³⁵ De openbare armenzorg zou de luiheid, de immoraliteit, het gebrek aan spaarzaamheid en dergelijke, die als oorzaken van het pauperisme werden beschouwd, in leven houden en zo het armenvraagstuk eerder vergroten dan oplossen. Een analoge kritiek betrof de bedelaarsgestichten, die men omschreef als een soort herbergen waar bedelaars en nietsnutten op kosten van hun onderstandsgemeente een niet al te oncomfortabel leven konden leiden:

“Les dépôts de mendicité sont une espèce d’auberges où les vagabonds vont passer l’hiver pour en sortir en été”.³⁶

De kritiek van de steden kwam neer op een verdediging van de wet: een minder lange verblijfsduur zou terug misbruiken doen ontstaan en de migratie naar de steden nog aanmoedigen. Bovendien voerden de steden aan dat ze toch ook allerlei voorzieningen in stand moesten houden, waarvan het omliggende platteland mee kon genieten. De inwoners van de steden droegen ook tot de steunverlening aan verpauperde immigranten bij via de omvangrijke private liefdadigheid in de steden. Ten slotte beweerden de steden dat het vaak voorkwam dat ze de voorgeschoten uitgaven omwille van de administratieve moeilijkheden pas na zeer lange tijd of zelfs nooit terugbetaald kregen.³⁷

35. Zie onder meer: DUCPÉTIAUX, *Mémoire sur le paupérisme*, pp. 105-108; en geschriften zoals: J. ARRIVABENE, *Sur la condition des laborieuses et des ouvriers belges* (Bruxelles 1845); J.M. de GERANDO, *De la bienfaisance publique* (Bruxelles 1839); L. WOŁOWSKI, ‘Lettres sur la Belgique. Première lettre. Les Flandres - le paupérisme’, in: Id., *Etudes d’économie politique et de statistique* (Paris 1848); V. WÉRY, *Mémoire sur l’organisation de l’assistance* (Bruxelles 1851); en uiteraard ook de liefdadigheidscongressen, zoals: *Congrès international de bienfaisance de Bruxelles. Session de 1856* (Bruxelles 1857).

36. Rodenbach in de Kamer op 11 mei 1858, *APC, 1857-1858*, p. 972.

37. Zie onder andere Van Overloop in het rapport van de wet van 14 maart 1876, *Documents Parlementaires, Chambre des Représentants (DPC), 1873-1874*, p. 197.

3.4. Liberale kritiek op de onderstandswoonstwetgeving

De politieke discussie over de wetgeving op de onderstandswoonst betrof in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw dus steeds meer de financiële transfers en belangentegenstellingen tussen steden en platteland en minder het fenomeen van de migratie en de mobiliteitsbelemmerende werking van de wet zelf. Een uitzondering hierop vormde de kritiek die vanuit orthodox-liberale hoek, met name in het tijdschrift *L'Economiste belge*, op de wet werd geformuleerd. Dit liberaal politiek-economisch tijdschrift, dat zich tegen elke staatsinterventie keerde en in alle kwestie voor een zo groot mogelijke vrijheid pleitte, ontketende vanaf 1855 een ware campagne tegen de wet op de onderstandswoonst.³⁸ Het was om principiële redenen gekant tegen elke beperking van de vrijheid en mobiliteit van arbeid en dus ook tegen het principe van de onderstandswoonst, "entravant sous prétexte de philanthopie le déplacement des ouvriers".³⁹ Volgens *L'Economiste belge* schrokken heel wat plattelandsbewoners terug om naar de steden te verhuizen, omdat ze dan het risico liepen de weliswaar geringe, maar toch continue steun, waarop ze gewoon waren geworden te rekenen, te verliezen. Interessant is de bewering van *L'Economiste belge* dat heel wat gemeenten een potentieel behoeftige immigrant ervan verwittigden dat hij in die gemeente geen steun zou kunnen ontvangen en hem aanraadden naar zijn geboorteplaats terug te keren. Deze gemeenten vreesden blijkbaar de eventuele voorgeschoten steun niet terug te krijgen en verkozen liever geen vreemde behoeftigen te ondersteunen. Op die manier werd de mobiliteit van potentiële arbeiders ernstig belemmerd, wat niet ten goede kwam aan de autonome werking van de vrije arbeidsmarkt en de economische ontwikkeling.⁴⁰ Migrerende armen werden volgens het blad slecht behandeld en als een bedreiging ervaren. In plaats van de geografische

38. Voor *L'Economiste belge*, zie: B.S. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique* (Bruxelles 1958) pp. 57-61.

39. *L'Economiste belge*, 13 (1867) 15, 27/07/1867, p. 1.

40. *Ibidem*, 1 (1855) 2, 20/01/1855, p. 3; 1 (1855) 3, 5/02/1855, pp. 5-6; 1 (1855) 5, 5/03/1855, p. 4.

regulering van de arbeidsmarkt te begeleiden, liet men de migrante armen aan hun lot over. Migratie was volgens deze liberale politieke economen in België gelijk aan

“exposer à la misère la plus horrible et à toutes ces conséquences les malheureux assez peu expérimentés pour considérer le séjour de Bruxelles comme une source d’amélioration pour leur mauvaise fortune”.⁴¹

Daardoor was het te verklaren dat in België in vergelijking met omringende landen de mobiliteit eerder gering was.

Overigens deelde *L'Economiste belge* de liberale kritiek op de openbare armenzorg. De bedeling, te vrijgevig en te continue, werd door de armen als een gewoonte en een recht beschouwd, hield hen in een afhankelijkheidspositie in plaats van hen vooruitziend en spaarzaam te maken. Op die manier was “la charité publique productrice de paupérisme”.⁴² Het was dringend noodzakelijk

“de faire rentrer dans son lit ce fleuve de la misère et de la fainéantise, qui, sous prétexte de charité, menace d’engloutir tous les produits du travail”.⁴³

Zodra de armen de openbare onderstand niet langer meer als een recht en als een vanzelfsprekendheid zouden beschouwen, zouden de nadelige gevolgen van de wet op de onderstandswoonst vanzelf verdwijnen en zou de geografische mobiliteit vanzelf door de markt worden geregeld. De liberale kritiek op de mobiliteitsbelemmerende aspecten van de openbare armenzorg, die in andere Westeuropese landen tot een versoepeling van de residentie-criteria in de armenwetgeving had geleid, was dus ook in België te horen, maar leidde hier niet tot een ingrijpende heroriëntering van de sociale politiek.

3.5. De wet van 1876: stad-platteland-tegenstellingen

In het Parlement kwam de discussie goed op gang in de jaren zestig, niet toevallig de jaren waarin het proces van verstedelijking in

41. *Ibidem*, 1 (1855) 5, 5/03/1855, p. 4.

42. *Ibidem*, 4 (1858) 21, 20/07/1858, p. 5.

43. *Ibidem*, 3 (1857) 33, 20/11/1857, p. 8.

België een belangrijke versnelling kende. Talrijke plattelandsgemeenten stuurden klachten en petitiees naar het Parlement, waarin alternatieve regelingen werden voorgesteld.⁴⁴ Zo zond het gemeentebestuur van Wetteren in 1861 een petitie naar de Kamer waarin voorgesteld werd de onderstandskosten voor de helft door de onderstandsgemeente en voor de andere helft door de verblijfsgemeente te laten betalen.⁴⁵ In 1863 berichtte de justitieminister Tesch in de Kamer over een enquête die hij over de onderstandswoonstwet bij de deputaties had laten houden.⁴⁶ Op de vraag hoe lang de duur om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven zou moeten bedragen, varieerden de antwoorden van vier tot acht jaar. De deputatie van Brabant en de arrondissementen Ath, Roeselare, Tielt, Aalst en Mechelen wilden vier jaar; de deputaties van Namen en Luxemburg en de arrondissementen Dinant, Aarlen en Leuven zes jaar; en de deputaties van West-Vlaanderen en Luik en de arrondissementen Kortrijk, Brugge, Veurne, Diksmuide, Ieper, Dendermonde, Oudenaarde, Bastogne, Neufchateau, Nijvel, Soignies en Turnhout pleitten voor het behoud van acht jaar. Merkwaardig is dat de deputatie van Henegouwen en de arrondissementen Mons en Antwerpen wensten dat de geboorteplaats voor altijd de onderstandswoonst zou blijven.

Hoewel de kwestie elk jaar opnieuw ter sprake kwam, moeten we tot 1869 wachten op enig parlementair initiatief. In dat jaar legde de Oostvlaamse katholieke volksvertegenwoordiger en grootgrondbezitter Kervyn de Lettenhove een wetsvoorstel neer, dat de duur wou terugbrengen op één jaar.⁴⁷ Dit katholieke ontwerp werd spoedig gecounterd door een wetsontwerp van de liberale justitieminister Bara, dat de duur op acht jaar behield.⁴⁸ Door de val van de regering Frère-Orban en de overgang naar een katholieke regering in 1870 geraakten

44. Voor een opsomming van de klachten, zie het rapport van de centrale sectie, in: *Document parlementaires, 1873-1874*, pp. 197 e.v., ook in: *Domicile de secours. Commentaire de la loi du 14 mars 1876 d'après les travaux parlementaires et la jurisprudence administrative* (Liège 1881) p. 41, noot (b).

45. *APC, 1875-1876*, p. 14.

46. *APC, 1862-1863*, p. 499.

47. *APC, 1868-1869*, pp. 1118-1119.

48. *APC, 1869-1870*, p. 281.

beide ontwerpen op de achtergrond. Op vraag van een groep Oostvlaamse burgemeesters, die pleitten voor een nieuwe regeling, antwoordde de nieuwe katholieke justitieminister Cornesse in 1871 dat het wetsontwerp naar de deputaties ter onderzoek was gezonden.⁴⁹ Uiteindelijk kwam diens opvolger, de katholieke justitieminister De Lantsheere, in 1873 met een nieuw wetsontwerp dat de wet van 1876 zou worden.

Het is merkwaardig hoe sterk de kwestie van de onderstandswoonst meegesleurd was geworden in de politieke confrontatie tussen katholieken en liberalen. Ook de discussie van het katholieke wetsontwerp werd door de stilaan stereotype politieke tegenstelling overheerst. De liberale tenoren uit de grote steden verzetten zich fel tegen het wetsontwerp dat ze als een aanval op de grote steden beschouwden. In de langdurige en harde discussie, die aan de parlementaire goedkeuring van het wetsontwerp voorafging, bleek duidelijk dat de kwestie van de onderstandswoonst niet zozeer meer de migratie en verstedelijking tot inzet had, maar steeds meer de tegenstelling tussen stad en platteland en dat die tegenstelling in toenemende mate ook politieke dimensies kreeg.

Het rapport van de centrale sectie, opgesteld door I. Van Overloop, stelde de problemen duidelijk: iedereen was mistevreden over de wet van 1845, de steden omdat ze vreemde behoeftigen steun verleenden en die vaak niet terugkregen, de plattelandsgemeenten omdat 'hun' armen te gemakkelijk en teveel steun kregen in de steden. Voor de eersten was de duur van vier jaar, nodig om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven, te kort; voor de laatsten was acht jaar veel te lang.⁵⁰ De oplossing die het wetsvoorstel voor dit dilemma naar voor schoof, was het gedeeltelijk spreiden van de lasten door de oprichting van een *fonds commun*.

Het wetsontwerp, en de wet, voorzag vooreerst een vermindering van de duur van acht tot vijf jaar. Om tot geen nieuwe misbruiken aanleiding te geven wou men boven de vier jaar van de wet van 1818

49. *APC, 1870-1871*, p. 578.

50. *Pasinomie, 4ième série*, 11 (1876), p. 41.

blijven. Ten tweede beval de wet de oprichting van een *fonds commun*, dat 3/4 van de ondersteuningskosten van armen die vijf jaar hun onderstandsgemeente hadden verlaten zonder elders een nieuwe onderstandswoonst te hebben verworven, op zich zou nemen. Ook de hulpverlening aan zwakzinnigen, blinden en doofstommen werd voortaan door dit gemeenschappelijk fonds gedragen. Dit fonds zou in elke provincie opgericht worden en gevuld worden met bijdragen van de gemeenten a rato van hun inwonersaantal. Op die manier zou de onderstandsgemeente verlost worden van het grootste deel van de ondersteuningskost van haar armen die na vijf jaar elders nog geen onderstandswoonst hadden verworven. Door de oude onderstandsgemeente toch nog een vierde te laten betalen, hoopte men ervoor te zorgen dat deze nog belang zou hebben bij het in contact blijven met de migrerende arme, “afin d’associer celle-ci aux intérêts du fonds commun”.⁵¹ De onderstandsgemeente kon haar arme immers nog steeds laten terugbrengen, terwijl de bestendige deputatie het recht kreeg armen, die op kosten van het fonds werden gesteund, naar een instelling van haar keuze te zenden. Verder werd de wet van 1845 met enkele detailwijzigingen overgenomen.⁵²

De wet had tot doel – zonder af te stappen van de essentie van de onderstandswoonstwetgeving, namelijk het binden van de behoeftige aan zijn geboortegrond en de mobiliteit van paupers belemmeren – de zware last die de wet van 1845 op de plattelandsgemeenten legde, te verlichten. Ze wou dus tegemoet komen aan de klachten van rurale gemeenten zonder de last voor de steden te verhogen. De discussie over de nieuwe wet op de onderstandswoonst in het Parlement was, zoals de annotator in de *Pasinomie* opmerkte, “longue et fort remar-

51. *Exposé des motifs. DPC, 1872-1873*, pp. 358-363.

52. Eén van de interessante detailwijzigingen was dat de formulering “la commune où l’indigent a droit aux secours publics...” uit de wet van 1845 onder druk van de kritiek op de openbare armenzorg vervangen werd door “la commune où l’indigent peut participer aux secours publics...”. Men wou inderdaad geen recht op onderstand in de wet inschrijven: “Personne n’a droit à l’assistance. Le soin des pauvres est un devoir moral et non une obligation civile”, Pirmez in de *Kamer, APC, 1875-1876*, p. 67.

quable".⁵³ De kritiek van de liberalen, die de belangen van de grote steden verdedigden, op het wetsontwerp was groot. Deze moesten wel erkennen dat de vermindering van de duur minder ver ging dan deze die door andere katholieke voorstellen werd bepleit,⁵⁴ maar vooral het *fonds commun* was hen een doorn in het oog. Ze vreesden dat dit fonds vooral ten last van de grote steden zou vallen, zodat deze dan toch onrechtstreeks zouden moeten opdraaien voor de ondersteuningskost aan immigrerende armen. De liberalen interpreteerden de wet als kaderend in een katholieke aanval op de grote steden, als onderdeel van een hele reeks maatregelen die de financies van de grote steden bewust wilden belasten ten voordele van het platteland en de kleine steden. Anspach noemde de wet in de Kamer een partijdige katholieke wet tegen de liberale steden.⁵⁵ Bovendien voerden de liberalen aan dat het centraliserende karakter van de nieuwe wet ertoe zou leiden dat gemeentelijke administraties nog minder streng zouden zijn in het toekennen van steun, omdat het fonds toch zou betalen, waardoor de deficieten op de rug van de steden zouden komen te vallen.

"Vous aurez une administration qui sera sans contrôle et sans intérêt; vous n'aurez pas l'économie et la prudence que donne seule la possession de l'argent, quand un fonds est administré par des personnes irresponsables et qui ne sont pas intéressées à la diminution du paupérisme, on donne très largement; si alors quelque chose manque au fonds commun, on imposera de nouveau les communes, au lieu de prendre ces mesures protectrices qui sont d'essence de l'intérêt public".⁵⁶

De liberalen zagen in het gemeenschappelijk fonds een centraliserend element in de openbare armenzorg, dat echter ten koste van de liberale steden zou vallen terwijl de rijke katholieke liefdadigheidsinstellingen buiten schot bleven:

53. *Pasinomie*, 4ième série, 11 (1876), p. 45.

54. Kervyn de Lettenhove had één jaar voorgesteld; Van Cromphaut 2, Cornesse 3 jaar. Van zijn kant had Anspach, de liberale Brusselse voorman, 6 jaar voorgesteld om de goede wil van de steden te tonen, *APC, 1875-1876*, p. 26.

55. *Ibidem*, p. 19.

56. *Ibidem*, p. 20.

“Si vous voulez de la centralisation générale (...) il faut que l’Etat prenne les ressources de tous les établissements charitables”.

Door enkel het aantal inwoners als criterium voor de bijdrage van elke gemeente tot het fonds te nemen, schied de wet ten slotte een grote ongelijkheid tussen de gemeenten met rijke liefdadigheidsinkomsten en arme gemeenten.

Wanneer de wet van kracht ging, werd vlug duidelijk dat ook de uitvoering geen eenvoudige zaak was en dat de vrees van de liberale critici voor administratieve complexiteit en onuitvoerbaarheid van het gemeenschappelijk fonds niet helemaal misplaatst was geweest. Vooral het vergaren en verifiëren van de nodige informatie bleek een haast onmogelijke opdracht, waarvoor bovendien de deputaties te weinig bevoegd personeel bezaten. Door het gebrek aan controle waren misbruiken en frauduleuze praktijken allerminst uit te sluiten. Al na enkele jaren kwamen er klachten van valse terugvorderingen door sommige gemeenten aan hun provinciaal fonds, van overdreven administratiekosten, enz. Soms zou het zelfs voorgekomen zijn dat de behoeftige niets ontving van de bedragen die aan het fonds werden gevorderd.⁵⁷

Belangrijker evenwel is dat de werking van het provinciaal fonds geen einde maakte aan de belangentegenstellingen tussen stad en platteland, maar deze integendeel nog verscherpte, en dit in de omgekeerde richting dan door de liberalen was gevreesd. Reeds in de eerste werkingsjaren bleek dat de provinciale fondsen de grote steden bevoordeligden en dat de kosten van de openbare armenzorg opnieuw op de rug van de plattelandsgemeenten vielen. In tabel 2 worden voor de belangrijkste steden de bedragen berekend die aan het provinciaal fonds werden gestort en eruit werden ontvangen.⁵⁸

57. G. MUSSELY, ‘Rapport sur le fonctionnement de la loi du 14 mars 1876 sur le domicile de secours’, in: *Enquête sur la loi de 14 mars 1876, relative au domicile de secours. Avis et rapport de la députation permanente de la Flandre Orientale* (Gand 1886) p. 97.

58. Berekend op basis van de cijfers gepubliceerd in de *DPC, 1889-1890. Tôme III*, n° 183, pp. 28-29; eveneens in: *Pasinomie, 4ième série*, 26 (1891), pp. 481-483.

Tabel 2

***Verschillen tussen bijdragen en ontvangsten
uit provinciale fondsen voor belangrijkste steden***

	1879	1884	1888
Brussel	97.157	117.140	170.158
Leuven	25.548	10.514	20.581
Gent	79.410	63.991	123.236
Aalst	29.315	24.036	15.233
St. Niklaas	32.969	9.799	5.864
Brugge	35.970	7.099	38.671
Kortrijk	15.551	7.266	14.498
Ieper	9.421	13.648	5.090
Luik	100.924	59.717	65.365
Verviers	10.511	1.975	9.435
Namen	12.207	889	7.722
Mons	14.33	2.021	4.422
Tournai	23.186	20.585	37.845
Antwerpen	42.351	24.704	- 13.280
Mechelen	11.904	6.578	20.828
Hasselt	2.741	- 881	- 992
Tongeren	3.679	1.058	2.516
St. Truiden	12.423	11.396	15.283

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de grote steden meer uit de fondsen ontvingen dan ze erin bijdroegen en dat dit gemiddeld nog toenam. De provinciale fondsen functioneerden als een doorgangssluis van financiële middelen voor de openbare armenzorg van het platteland naar de steden. De bijdragen voor de provinciale fondsen leidden in heel wat plattelandsgemeenten en zelfs kleine steden tot aanzienlijke deficieten in de begrotingen van de liefdadigheidsadministraties.

Bij deze cijfers moet men voor ogen houden dat de uitgaven voor elders ondersteunde armen een deel waren van de uitgaven van de provinciale fondsen, die voor de rest ook bijdroegen in de verzorging van zwakzinnigen, blinden en doofstommen. Dat deel bedroeg in 1888 29 % van de uitgaven van het provinciaal fonds in Antwerpen, 29 % in Brabant, 36 % in West-Vlaanderen, 20 % in Oost-Vlaanderen, 27 % in Henegouwen, 23 % in Luik, 12 % in Limburg, 26 % in Namen en 25 % in Luxemburg. In absolute cijfers lagen terug Brabant, West- en Oost-Vlaanderen en Henegouwen voorop.⁵⁹ Voor de rest gingen de uitgaven van de provinciale fondsen dus naar de verzorging van zwakzinnigen, blinden en doofstommen. Deze instellingen bevonden zich in de grote steden en werden via de provinciale fondsen voor een groot deel door het platteland gesubsidieerd. Dit verklaart voor een deel de winst die de steden aan provinciale fondsen hadden. Illustratief is in dit verband tabel 3 waar het verschil tussen de bijdragen aan en de ontvangsten uit het provinciaal fonds voor de stad Gent en voor de omringende gemeenten voor de periode 1877-1884 is weergegeven.

Gent won dus veel aan het provinciaal fonds en de randgemeenten verloren er min of meer aan. Dit toont aan dat het vooral de stedelijke liefdadigheidsinstellingen waren, die voor de transfer via het fonds van het platteland naar de steden verantwoordelijk waren. Nochtans was het niet dit deel van de werking van de provinciale fondsen dat tot protest leidde, maar wel de regeling m.b.t. de onderstandswoonst. Hoewel ook in dit opzicht het platteland werd benadeeld, werd het systeem van de provinciale fondsen voor de hulpverlening aan zwakzinnigen, blinden en doofstommen als bevredigend beschouwd.

59. *Ibidem.*

Tabel 3
Verschillen tussen bijdragen en ontvangsten
uit het provinciaal fonds 1877-1884 voor Gent en randgemeenten

Gent	564.727
Ledeberg	- 32.452
St. Amandsberg	- 37.542
Gentbrugge	- 9.272
Wondelgem	- 5.159
Mariakerke	- 5.335
Drongen	- 7.987
Merelbeke	- 1.160
Evergem	- 20.028
Zwijnaarde	- 9.247
Oostakker	- 7.874

Ondanks dit alles waren de grote steden niet tevreden over de wetswijziging. In 1879 klaagde het Gentse stadsbestuur dat het in voege treden van de nieuwe onderstandswoonstwet niet minder dan 120 gezinnen ten laste had gemaakt van het stedelijk weldadigheidsbureau.⁶⁰ En in haar rapport over 1888 evalueerde zij de toestand nog steeds op dezelfde manier:

“Les villageois pauvres, victimes de l’ignorance qui les avilit en fuyant l’inhumanité cruelle des administrations rurales, viennent chercher dans les villes les secours qui leur font défaut à la campagne”.

60. *Mémorial administratif de la ville de Gand* (1879), p. 27

Het feit dat deze armen in de steden hulp vonden bewees volgens het Gentse stadsbestuur

“combien sont injustes ceux qui accusent les villes de s'enrichir au détriment du fonds commun”.⁶¹

3.6. *De wet van 1891*

Het protest op de regeling van de onderstandswoonst in de wet van 1876 kwam al vlug na het in werking zetten van de wet op gang. Net als in de jaren vijftig en zestig, stroomden petitieën en klachten naar het Parlement die de afschaffing of hervorming van het gemeenschappelijk fonds bepleitten. Vooral de Henegouwse gemeenten toonden in een klaarblijkelijk georchestreerde campagne hun ongenoegen. Onder druk van het protest hield de regering in 1886 een enquête bij de provinciale en gemeentelijke besturen en de arrondissementscommissarissen. Met een serie vragen peilde de regering naar de wensen van deze besturen m.b.t. de al dan niet afschaffing van de regeling van de onderstandswoonst, het gemeenschappelijk fonds en het terugvorderingsrecht, de beoordeling van de buitenlandse (Franse en Nederlandse) wetgeving terzake, de vaststelling van de onderhoudsprijs in de liefdadigheidsinstellingen, enz.⁶² Over het algemeen gingen de antwoorden in de richting van het behoud van de onderstandswoonst, tegen de radicale afschaffing van het terugvorderingsrecht en voor een verdere vermindering van de duur om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven. Wel tekende er zich terug een duidelijke tegenstelling af tussen het platteland en de steden en dit vooral in de beoordeling van het gemeenschappelijk fonds. Vrijwel alle rurale gemeenten pleitten voor de afschaffing ervan en vrijwel alle steden voor het behoud. De meeste provinciale besturen voelden wel voor ingrijpende wijzigingen, maar

61. *Mémorial administratif de la ville de Gand* (1890) p. X.

62. Circulaire en vragen zijn terug te vinden in: *Enquête sur la loi du 14 mars 1876*, pp. 5-27.

waarschuwden er toch voor dat de afschaffing zeer nadelig zou zijn voor de steden.⁶³

Enigszins tegen deze waarschuwing in, legde de minister van justitie Lejeune in 1888, in een periode van sociale wetgeving, een wetsontwerp neer dat de onderstandswoonst en het terugvorderingsrecht volledig afschafte. Het was de bedoeling dat de openbare armenzorg hulp zou verstrekken

“aux indigents par la commune sur le territoire de laquelle ceux-ci se trouvent, au moment où l'assistance devient nécessaire”.⁶⁴

Het wetsontwerp ging ervan uit dat elke regeling van de onderstandswoonst conflicten zou blijven oproepen en dat de problemen maar konden opgelost worden door van het principe zelf van de onderstandswoonst en het terugvorderingsrecht zelf af te stappen. Enigszins ter compensatie voor de hogere kost van de armenzorg in de steden, omvatte het wetsontwerp ook een ruimere subsidiëring door de staat van de provinciale fondsen, die voortaan enkel de hulpverlening aan mindervalide behoeftigen zouden betreffen. Ten slotte zouden de gemeentelijke bijdragen voortaan niet uitsluitend op het bevolkingscijfer worden berekend, maar zouden ook de inkomsten van de liefdadigheidsinstellingen in rekening gebracht worden om op die manier de ongelijkheid tussen arme en rijke gemeenten te milderen.

Dit ontwerp botste op nogal wat weerstand in het Parlement. De Kamercommissie, die het ontwerp onderzocht, meende dat de regering te ver wou gaan en voorbij ging aan de aanbevelingen en ervaringen die uit de enquête van 1886 waren naar voor gekomen. In een alternatief wetsontwerp stelde ze een middenweg voor, met behoud van het principe van de onderstandswoonst, maar beperkt tot bepaalde categorieën, behoeftigen.

“La section centrale (...) ne se refuse pas à considérer la loi que nous allons faire comme une transition vers le régime plus simple encore que

63. *DPC, 1889-1890, Tôme III, n° 183, p. 24 e.v.; Pasinomie, 4ième série, 26 (1891), p. 477 e.v.*

64. *Ibidem, p. 479.*

le gouvernement a voulu établir immédiatement. Si cette expérience est heureuse dans ses résultats, la nouvelle loi peut être une dernière étape avant l'abolition du domicile de secours".⁶⁵

De duur zou drie jaar teruggebracht worden, het terugvorderings-systeem vereenvoudigd en het provinciaal fonds beperkt tot de kost van de verzorging van zwakzinnigen, blinden en doofstommen.

De wet, die uiteindelijk uit de lange en complexe discussie, waarin allerlei belangentegenstellingen elkaar doorkruisten, te voorschijn kwam, was een tussenoplossing:⁶⁶ ze behield het principe van de onderstandswoonst voor strikt omschreven categorieën behoeftigen en herleidde de duur om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven tot drie jaar. Het terugvorderingsrecht gold enkel nog voor armen die in een hospitaal werden verpleegd, voor wezen onder 16 jaar en voor ouderen boven 70 jaar. Het gemeenschappelijk fonds werd beperkt tot de terugbetaling van de helft van de kost voor de hulpverlening aan zwakzinnigen, blinden en doofstommen; de andere helft kwam voor rekening van staat en provincie. Naast het bevolkingscijfer werden ook de directe belastingen in rekening gebracht om het gemeentelijk aandeel in het provinciaal fonds te berekenen. Voor de gewone armenzorg aan valide armen betekende dit alles dat de onderstandswoonst in de praktijk geen belang meer had. Het is trouwens merkwaardig dat in de hele discussie van de wet van 1891 de migratie en de verstedelijking nergens meer ter sprake kwam; de discussie had nu alleen nog de talrijke belangentegenstellingen m.b.t. de financiering van de openbare armenzorg tot inzet.

De wet van 1891 bracht een einde aan de stroom kritiek en klachten die de voorgaande wetten op de onderstandswoonst hadden teweeggebracht. Ook de onderzoekscommissie, die in 1895 werd gevormd met het oog op een meer omvattende en definitieve regeling van de openbare armenzorg, maar waarvan de besluiten geen wetgevend gevolg zouden kennen, erkende in haar verslag in 1900 de

65. *Ibidem*, p. 479.

66. Zie: DE CORSWAREM, *Commentaire*.

bevredigende werking van de regeling van 1891.⁶⁷ Voor de volledigheid van dit overzicht, moeten we nog vermelden dat deze commissie het voorstel deed om de armenzorg op intercommunale basis te reorganiseren, zodat ook de onderstandswoonst niet langer meer betrekking zou hebben op een kleine gemeente, maar op een grotere territoriale omschrijving.⁶⁸ Dit voorstel bleef echter wat het was en de wet van 1891 bleef van kracht tot de omvorming van de openbare armenzorg in 1925.

4. MIGRATIE, ONDERSTANDSWOONSTWETGEVING EN DE STEDELIJKE ARMENZORG: CASUS GENT (1857-1900)

Een omstandige studie van het functioneren van de openbare armenzorg in Gent ontbreekt voorlopig. Ook hier hebben we niet de ambitie om deze lacune op te vullen. Wel willen we aan de hand van wat cijfermateriaal enkele inzichten in de betekenis van de onderstandswoonstwetgeving concretiseren.

Zoals alle andere grote steden, kende Gent in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw een belangrijke bevolkingstoename, die in hoofdzaak aan het immigratieoverschot te wijten was. De bevolking van de stad groeide van een goede 100.000 rond 1850 naar 160.000 in 1900. Het lijkt geen twijfel dat die bevolkingsgroei vrijwel uitsluitend bij het proletariaat te situeren was. Rond het midden van de eeuw was Gent de tweede grootste stad van het land en de stad met de grootste concentratie arbeiders. Tegen het einde van de eeuw bleef Gent de stad met de grootste proportie arbeiders, hoewel zij in bevolking nu de vierde plaats bekleedde.⁶⁹ Het is echter ook duidelijk

67. C. VAN OVERBERGH, *Réforme de la bienfaisance en Belgique. Résolutions et rapport générale de la commission spéciale* (Bruxelles 1900) p. 346.

68. *Ibidem*, p. 403 e.v.

69. M.E. DUMONT, *Gent. Een stedenaardrijkskundige studie*. I. (Brugge 1951) pp. 120-121, 126; J. KRUIJTHOF, 'De sociale samenstelling van de bevolking te Antwerpen, Brussel, Gent en Luik in 1846-1847', *Handelingen der Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent*, n.r., 11 (1957) pp. 197-235; M. HEINS, *Les quatre grandes villes belges* (Gand 1893).

dat de immigranten vooral in de meer marginale lagen van de Gentse arbeidersklasse terecht kwamen; de kern van de Gentse arbeiders, de katoenarbeiders, bleef gedurende de gehele negentiende eeuw een erg autochtone groep.⁷⁰ De proletarische kern is er in geslaagd zich tot op zekere hoogte af te schermen en verdrong immigranten naar de ongeschoolde, weinig regelmatige en zware jobs. Volgens Heins telden vooral de bouw, de chemische industrie, de voedingssector, de tuinbouw en de linnennijverheid veel immigranten.⁷¹

Hoewel de toegang tot de openbare onderstand op allerlei manieren streng werd afgegrensd en de armenlijsten regelmatig werden herzien – in 1859 bijvoorbeeld voerde men een grondige selectie door die het aantal permanent ingeschreven bedeedden van 18.088 op 10.985 terugbracht – waren toch vrij veel mensen op openbare onderstand aangewezen. In het decennium 1860-1869 moest gemiddeld 10.4 % van de Gentse bevolking bedeed worden; in 1870-1879 7.8 %; in 1880-1889 7.5 % en in 1890-1899 gemiddeld 7.7 %.⁷² Hoewel de stedelijke weldadigheidsinstellingen zelf over ruime inkomsten beschikten, diende de stad met subsidies tussen te komen. Voor de periode 1850-1863 bedroegen die gemiddeld 9.6 % van de totale stadsuitgaven.⁷³ Het was de burgerij dus wel wat waard in de industriestad een zeker basisniveau van voorzieningen in stand te houden, die als ultieme redplank konden fungeren. Fabrikanten zagen in de weldadigheidsinstellingen een sociaal gegeven dat hen van hun sociale verantwoordelijkheid ontsloeg en hen integendeel toeliet verder lage lonen uit te betalen. Klachten over lage lonen of werkloosheid werden vaak met een verwijzing naar het weldadigheidsbureau beantwoord.

70. J. DHONDT, 'Notes sur les ouvriers gantois à l'époque française', in: Id., *Machten en mensen* (Gent 1976) pp. 273-294; P. LEBRUN, *Essai sur la révolution industrielle en Belgique 1770-1847* (Bruxelles 1979) pp. 155-157; P. SCHOLLIERS, *Herkomst, huisvesting, arbeids- en levensomstandigheden van de werkkraften van het bedrijf A. Voortman-N.V. Texas* (Brussel 1981) pp. 178 e.v.

71. M. HEINS, *Les ouvriers gantois. Etude statistique* (Gand 1893) pp. 76-82.

72. Berekend uit de jaarlijks gepubliceerde cijfers in de *Mémorial administratif de la ville de Gand*.

73. Berekend uit: D. COPPÉE, *Statistique communale* (Gand 1866) pp. 134, 141.

Over de samenstelling van de bedeelde populatie in Gent is nog weinig geweten. Van belang hier is dat het duidelijk om een groep gaat met veel immigranten. Het percentage van de huisvaders van op de rol ingeschreven gezinnen dat in Gent geboren was, lag merkkelijk lager dan bij de Gentse bevolking in het algemeen en daalde naar het einde van de eeuw toe zelfs tot de 50 % (zie tabel 4). Immigranten hadden dus een grotere kans dan Gentenaars om op openbare onderstand beroep te moeten doen.

Tabel 4

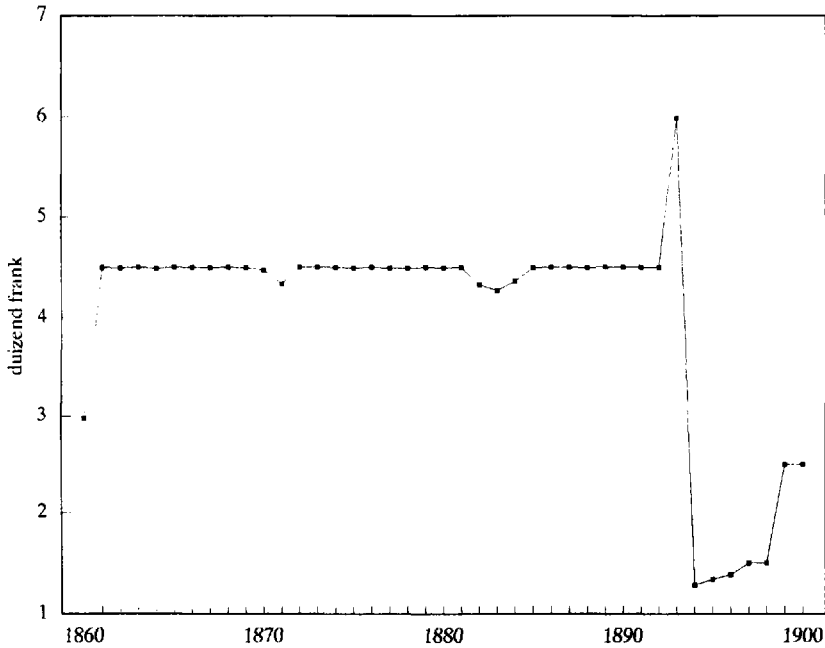
Percentage geboren in Gent

	bevolking	bedeelde huisvaders ⁷⁴
1856	63.3	
1866	64.6	58.3
1880	66.9	62.5
1890	64.8	57.8
1900	65.1	50.0

74. Berekend uit cijfers gepubliceerd in de *Mémorial administratif de la ville de Gand*.

GRAFIEK 1

Aantal gesteunde gezinnen met onderstandswoonst buiten Gent



In grafiek 1 is de evolutie van het aantal gesteunde gezinnen dat elders dan te Gent zijn onderstandswoonst had, afgebeeld. Dit aantal schommelde jaarlijks tussen 200 à 400 gezinnen; in feite een relatief kleine groep tegenover de 3 à 4.000 gezinnen die Gent jaarlijks op de rol van permanent te bedelen inschreef. Voor de jaren 1850 beschikken we niet over exacte cijfers, maar het stadsbestuur kloeg wel regelmatig over de toevloed van vreemde behoeftigen. In 1855 – dus met betrekking tot 1853 – meldde zij dat sedert de invoering van de wet van 1845 niet minder dan 1054 vreemde gezinnen waren gesteund

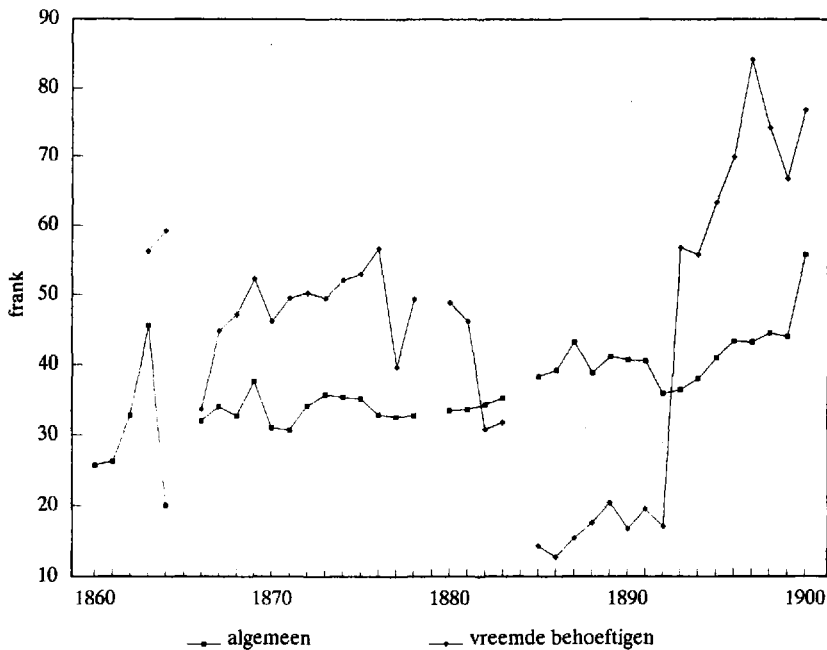
“Et qu'on ne s'imagine pas que toutes y viennent dans le but d'y exercer leur industrie ou d'utiliser leur travail: bien souvent au contraire, ce sont des personnes que le grand-âge et les infirmités empêchent de travailler ou d'autres qui ne connaissent aucun métier, qui viennent grossir le nombre des indigents déjà si considérable dans notre ville”.⁷⁵

Het daaropvolgende jaar liet zij dezelfde klaagzang horen en waar-
schuwde zij voor

“les embarras qui peuvent résulter, dans des moments de crise de cette forte concentration d'individus invalides ou malades”.⁷⁶

GRAFIEK 2

Uitgekeerde en teruggekregen steun aan vreemde armen



75. *Mémorial administratif de la ville de Gand* (1855), pp. 32-33.

76. *Ibid.* (1856), p. 52.

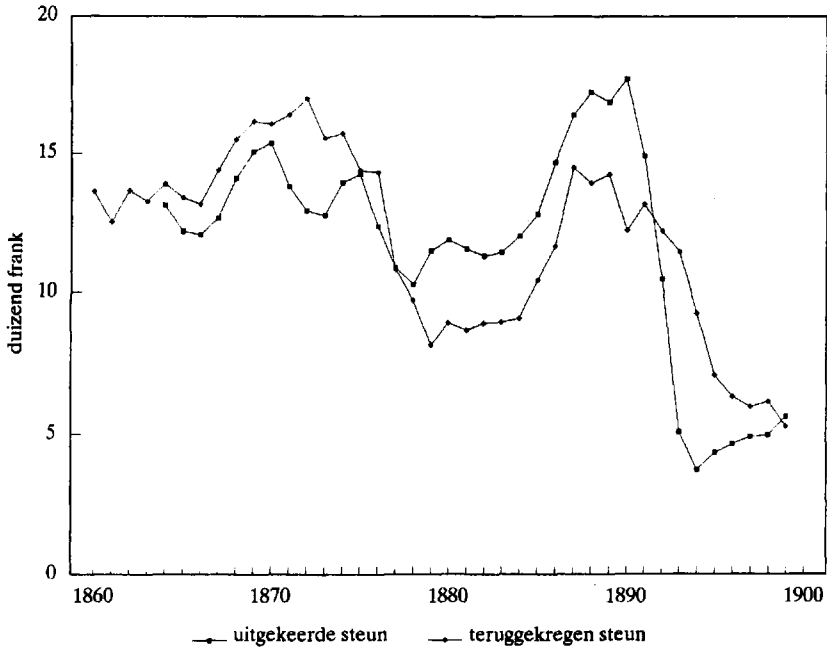
Grafiek 2 laat de uitgekeerde steun zien aan deze 'vreemde' gezinnen, alsook de teruggekregen steun van de respectievelijke onderstandswoonstgemeenten.⁷⁷ We hebben de curve enigszins vloeiender gemaakt door telkens het gemiddelde te nemen van het betreffende jaar en het vorige en volgende jaar, zodat de vaak scherpe schommelingen wat worden uitgevlakt. Deze grafiek laat een aantal interessante zaken zien. Vooreerst leidde de lichte versoepeling van de wet van 1876 tot een daling van de steun aan vreemde behoeftigen. Waarschijnlijk werden, zoals de stad ook aankloeg, een aantal gezinnen op de gewone rol ingeschreven. De daling duurt echter maar tot in het midden van de jaren tachtig. Dan beginnen ze sterk te stijgen. In de tweede helft van de jaren tachtig neemt het aantal bedeelde vreemde gezinnen immers erg sterk toe (grafiek 1), hetgeen het stadsbestuur in 1890 bitter doet opmerken dat "les grandes villes fonctionnent à l'égard des campagnes comme des creusets d'épuration".⁷⁸ Nochtans is de klachtenlitanie van de grote steden enigszins misplaatst. De grafiek laat zien dat de terugbetalingen door de onderstandsgemeenten weliswaar enkele jaren vertraging konden oplopen, maar globaal genomen toch vrij betrouwbaar waren. Voor de gehele periode 1864-1900 overtrof het totale teruggestorte bedrag zelf iets de uitgekeerde steun, wellicht door de terugbetaling van hoge uitgaven in de daaraan vooraf gaande periode. De wet van 1891 doet beide echter zeer scherp terugvallen. De scherpe terugval in het aantal vreemde armen vanaf 1891 in grafiek 1 duidt eveneens op de werkzaamheid van de wet van dat jaar.

77. De uitgekeerde steun is telkens vermeld in de *Mémorial administratif*, voor de teruggekregen steun: *Remboursement des secours fournis à des indigents étrangers à la ville*, Archief OCMW Gent, BW 351, Grootboeken ontvangsten. Deze bron biedt overigens mogelijkheden voor een interessante studie van de migratie omdat er telkens vermeld werd van welke gemeente men hoeveel terugbetaald kreeg. Op die manier zou men kunnen achterhalen van welke regio's de gesteunde armen in Gent, die elders hun onderstandswoonst hadden, in hoofdzaak kwamen en zou men een idee kunnen krijgen van de herkomst van de Gentse immigrerende pauperbevolking.

78. *Mémorial administratif de la ville de Gand* (1890) p. X.

GRAFIEK 3

Uitgekeerde steun per gezin

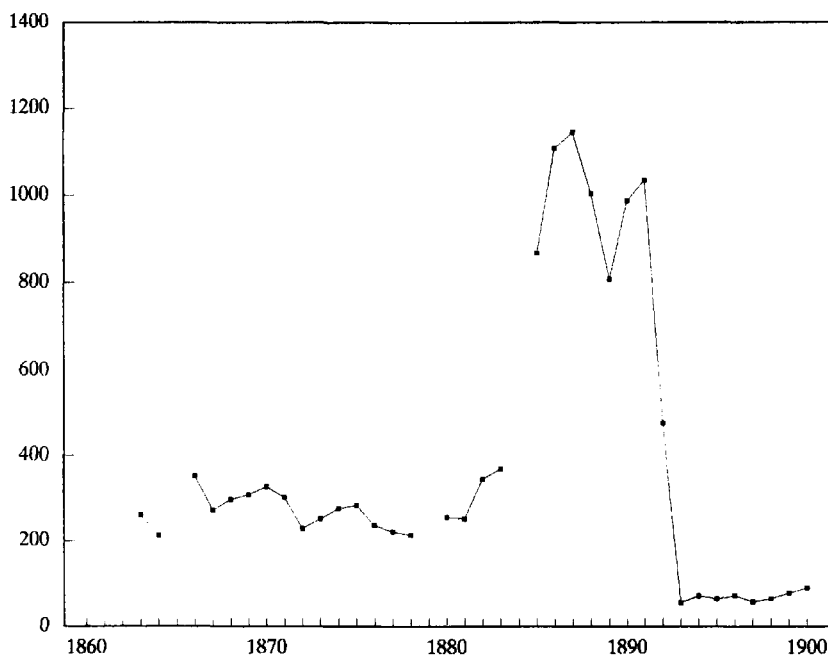


Grafiek 3 laat een ander opmerkelijk gegeven zien. De per gezin uitgekeerde steun lag bij de vreemde bedeelde gezinnen meestal ruim boven de doorsnee steun.⁷⁹ Uitzondering vormt de tweede helft van de jaren tachtig, wanneer het zeer grote aantal vreemde armen het steunbedrag naar beneden drukt. Misschien hadden immigrante behoeftigen hogere noden, maar een andere verklaring, die zoals we gezien hebben door de plattelandsgemeenten zelf werd gesignaleerd, ligt meer voor de hand, namelijk dat de steden niet zo streng waren met de steunverlening aan vreemde behoeftigen, aangezien zij die toch konden terugvorderen en zij die blijkbaar (zie grafiek 2) toch meestal wel terugkregen.

79. Telkens hebben we de in de *Mémorial administratif* vermelde monetaire steun gedeeld door het aantal gezinnen.

GRAFIEK 4

Steun een elders gesteunde armengezinnen met onderstandswoonst te Gent



In grafiek 4 ten slotte kunnen we zien dat Gent zelf nogal karig was met zijn terugbetaling van steun aan elders gesteunde Gentenaars. Het daartoe voorziene bedrag werd elk jaar in de begroting geplafonneerd en niet overschreden. We zien ook dat onmiddellijk na de invoering van de wet van 1891 de terugbetalingen zeer scherp terugvielen.

5. CONCLUSIE

In welke zin moeten we de negentiende-eeuwse onderstandswoonstwetten interpreteren? Er stonden bij de wetten twee nauw met elkaar verbonden, maar ook enigszins tegenstrijdige zaken op het spel. Enerzijds waren de wetten gericht op het afremmen van de plattelands-

vlucht en de toevloed van verpauperde gezinnen naar de steden. Anderzijds was ook de vraag in het geding wie voor de migrerende behoeftigen financieel moest opdraaien als deze armlastig werden.

5.1. *Effecten en grenzen van een sedentariseringspolitiek*

Bij de initiatiefnemers van de onderstandswoonstwetten van 1818 en 1845 bestond er weinig onduidelijkheid over hun bedoelingen: het ging erom de vloedgolf van paupers, die door de rurale crisis naar de steden werden gedreven, een halt toe te roepen. Door het bemoeilijken van het verwerven van een nieuwe onderstandswoonst wou men de mensen zoveel mogelijk in hun plattelandsgemeente zelf houden. Het waren vooral de steden die op een verstrakking aandrongen, maar op zich waren de parlementaire vertegenwoordigers die de rurale belangen verdedigden, niet tegen een dergelijke sedentariseringspolitiek. De verklaring hiervoor houdt nauw verband met het belang van de huisnijverheden in de rurale economie. De verspreiding van de rurale nijverheden in de achttiende en negentiende eeuw – door Verhaegen trouwens als een vorm van “migration professionnelle ‘sur place’” getypeerd⁸⁰ –, die enkel door de aanwezigheid van een omvangrijke en bijna-verpauperde bevolkingsreserve mogelijk was, verhoogden de profijten van zowel de grondbezitters, die de pachtprijzen omhoog konden drijven, als de handelaars-fabrikanten, die extreem lage lonen voor hun textielprodukten gegarandeerd zagen. In de crisis van de jaren veertig in de Vlaamse linnennijverheid beoogden een aantal traditionalistische groepen om allerlei redenen, die overigens niet uitsluitend economisch waren, de huiselijke vlasnijverheid te redden. En daartoe was het handhaven van een omvangrijke rurale bevolking een noodzakelijke voorwaarde.⁸¹ Een sedentariseringspolitiek dus, die ook door het verstrakken van de onderstandswoonstwetgeving kon worden bevorderd. De conservatieve intentie om de rurale bevolking

80. B. VERHAEGEN, *Contribution à l'histoire économique des Flandres*. Vol. 1 (Louvain-Paris 1961) p. 163.

81. Zie o.m. W. HAAGEN, “Uitbuiting-door-handel” als verklaringsfactor voor de vertraagde industrialisering van de linnennijverheid in Vlaanderen’, *Handelingen Maatschappij voor Geschiedenis en Oudheidkunde van Gent*, 37 (1983) pp. 215-243.

ter plaatse te houden convergeerde met de wens van de steden om de toevloed van vreemde paupers, die in hun ogen weinig bijdroegen tot de expansie van de stedelijke economie, te belemmeren.

De onderstandswoonstwetgeving was trouwens niet de enige plaats waarin deze sedentariseringspolitiek tot uiting kwam. Een bekende maatregel was bijvoorbeeld de introductie van arbeidersabonnementen op de spoorwegen. Het was dezelfde katholieke volksvertegenwoordiger Kervyn de Lettenhove, die in 1869 een wetsontwerp neerlegde dat de duur op één jaar terugbracht, die hiertoe het initiatief nam. Ook hier ging het erom een halt toe te roepen aan de plattelandsvlucht. Gebruik makend van bezorgdheid om de ellendige hygiënische en huisvestingsvoorwaarden in de steden stelde hij voor een stelsel van arbeidersabonnementen op de spoorwegen in te voeren, die moesten toelaten

“de détourner le plus possible les classes industrielles du séjour dans les grandes villes, où elles sont entassées dans les logements étroits, où elles contractent des habitudes de démoralisation et de désordre”.⁸²

Het voorstel kon op een ruime instemming rekenen en werd door de liberale regering overgenomen. Studies van Vandervelde en Mahaim hebben op de grote betekenis van dit systeem voor de Belgische arbeidsmarkt gewezen.⁸³ Het goedkoop pendelen liet immers toe de arbeiders op het platteland te houden, waar zij in hun eigen tuin hun eigen subsistentiebasis wat konden vergroten. Zowel het verder mogelijk houden van lage lonen als het belemmeren van syndicale en politieke organisatie, het tegengaan van anti-godsdienstige en andere verderfelijke invloeden en het verbeteren van de hygiënische levensvoorwaarden in de steden stonden blijkbaar bij de toenmalige elites voorop. Ook in de huisvestingspolitiek bekleedden dergelijke objectieven een centrale plaats. De huisvestingswet van 1889 bijvoorbeeld, die de eigendomsverwerving wou stimuleren, had tegelijk met het bevorderen van het familiaal leven en het binden van de arbeider aan

82. APC, 1868-1869, p. 753.

83. E. VANDERVELDE, *L'exode rural et le retour aux champs* (Paris 1903); E. MAHAIM, *Les abonnements d'ouvriers sur les lignes de chemins de fer belges et leurs effets sociaux* (Bruxelles-Leipzig 1910).

zijn eigen respectabiliteitsstreven ook de sedentarisering van de arbeidersklasse in de suburbane gebieden tot doel. Vooral van conservatieve zijde werden deze objectieven beklemtoond. Volgens Beernaert hadden zowel de spoorabbonnementen als de huisvestingswet tot doel "de substituer l'influence heureuse de la famille au milieu délétère et démoralisant des garnis de la grande ville".⁸⁴

In welke mate deze sedentariseringspolitiek in werkelijkheid de migratie heeft getemperd is moeilijk te achterhalen. In zijn onderzoek naar de rol van de spoorabbonnementen meende Mahaim wel degelijk een reële invloed te mogen onderkennen. Het verstedelijkingsproces is volgens hem in België immers minder sterk uitgesproken dan in andere industrialiserende landen:

"Nous sommes un pays de gros bourgs, plutôt que de grandes villes, et, étant donnée l'industrialisation intense de notre économie et la fécondité encore forte de nos populations, on peut conclure qu'il y a des causes spéciales qui retiennent les habitations loin des grandes villes, ou du moins les empêchent d'y affluer aussi rapidement qu'ailleurs".⁸⁵

Met betrekking tot de onderstandswoonstwetgeving is een dergelijke conclusie wellicht minder voor de hand liggend. We weten bijvoorbeeld niet hoe streng de regeling werd toegepast in verband met het terugsturen van behoeftigen. Evenzeer hebben we het raden naar de mate waarin mensen in hun beslissingen al dan niet te migreren rekening hielden met de eventuele problemen die zij bij armlastigheid zouden kunnen hebben. Ook voor andere Westeuropese landen ontbreekt een éénduidige inschatting. Voor de reële impact van de Engelse *settlement laws* op het migratiegedrag verschillen historici van mening, al zijn ze het er wel over eens dat een eventuele invloed niet erg groot zal zijn geweest, zeker voor wat de negentiende eeuw betrof.⁸⁶

84. Beernaert in de Kamer op 9/7/1889, *APC, 1888-1889*, tôme 2, p. 1576.

85. MAHAIM, *Les abonnements*, p. 149.

86. Vgl. TAYLOR, 'The impact of pauper settlement'; DIGBY, *The poor law in nineteenth-century England and Wales*, p. 30; ASHFORD, 'Settlement and removal in urban areas'; G.R. BOYER, 'The poor law, migration and economic growth', *Journal of Economic History*, 46 (1986) 2, pp. 419-30.

Ook bij de tijdgenoten was er geen duidelijk inzicht in de effecten van de sedentariserende maatregelen in de openbare onderstand. Volgens een aantal van haar critici bevorderde de openbare onderstand in België niet zozeer de onafhankelijkheidszin onder de armen, maar installeerde zij een soort betuttelend paternalisme dat de armen afhankelijk maakte en hen aan steun gewende. Volgens de liberale kritiek op de openbare armenzorg weerhielden de bedeeden zich om iets aan hun toestand te veranderen, omdat zij dan hun steun, waarop zij zo gewoon waren geworden te vertrouwen, zouden kunnen verliezen.

“Les ouvriers, qui sont partis prenantes aux secours de la charité publique, demeurent donc obstinément dans la localité qui les a vus naître, quelle que soit du reste l’insuffisance de leur salaire, et la chance qu’ils pourraient avoir d’augmenter leurs revenus en se déplaçant”.⁸⁷

In die interpretatie weerhielden de onderstandswoonstbepalingen de armen inderdaad van migratie. Daartegen kan echter worden ingebracht dat de steden, althans volgens de plattelandsgemeenten en voor Gent hebben we dit kunnen verifiëren, er niet erg voor terugschrokken steun te verlenen aan vreemde behoeftigen, aangezien zij die steun dan toch konden terugvorderen. Wel is het mogelijk dat de onderstandswoonstwetgeving de onzekerheid bij potentiële steunvragers vergrootte en hen er eventueel deed van afzien steun te vragen. Hoe dan ook blijft het riskant zonder meer toegespitst onderzoek een duidelijk antwoord te formuleren.

5.2. *Stad-platteland-tegenstellingen*

Vanaf de wetswijziging van 1876 wordt het duidelijk dat de inzet van de onderstandswoonstwetgeving verschoven is. Niet langer meer de sedentarisering van de rurale bevolking vormde de inzet van de parlementaire debatten, maar wel de financiële belangentegenstellingen tussen steden en plattelandsgemeenten die door de wetgeving in het leven was geroepen. Dit verklaart de radicale ommekeer in de

87. *L'Economiste belge*, 1 (1855) 2, 20/1/1855, p. 2.

opstelling van de plattelandsgemeenten. Karakteristiek was dat de katholieke volksvertegenwoordiger Kervyn de Lettenhove, die de belangen van de grondbezitters verdedigde en in zijn voorstel voor de spoorabonnementen de voordelen van een sedentariseringspolitiek nog duidelijk beklemtoonde, in zijn wetsvoorstel de duur om een nieuwe onderstandswoonst te verwerven op één jaar terugbracht. Terwijl in 1845 de stedelijke wens om de toevloed van arme migranten te stoppen en de plattelandsgemeenten voor de kost van gesteunde armen te laten opdraaien, convergeerde met de wil van conservatieve groeperingen om de bevolkingsdruk op het platteland hoog te houden, stonden nu de belangen van steden en platteland diametraal tegenover elkaar. Deze belangentegenstelling werd op haar beurt nog versterkt door de politieke tegenstelling tussen katholieken en liberalen waarin zij was meegesleurd geworden. Het ging nu om de vraag wie voor de financiële gevolgen van de aanwezigheid van verpauperde immigranten in de steden zou opdraaien. Voor de voorstanders van een nieuwe wet was het zonneklaar dat de wet van 1845 al te zeer de belangen van de grote steden weerspiegelde en een nefaste invloed had op de armenkassen van de plattelandsgemeenten. Het compromis van 1876 ging een eind in die kritiek mee, maar ondanks de liberale klaagzang over de katholieke aanval op de grote steden, kan toch worden gesteld dat de financiële weerslag van de nieuwe wet voor de steden minimaal was. De overschotten uit het *fonds commun* voor de steden en het feit dat bijvoorbeeld Gent zijn voorgeschoten steun integraal van de plattelandsgemeenten kon terugvorderen, tonen dit aan.

De belangentegenstelling tussen stad en platteland weerspiegelde zich ook in de administratieve complexiteit van de wet en de talloze discussies, betwistingen en de eindeloze briefwisseling waartoe zij aanleiding gaf. De terugbetalingsregeling, die door de wet van 1818 was geïnstalleerd maar ook al in oudere bepalingen aanwezig was, bouwde deze complexiteit vanzelfsprekend in de armenzorgadministratie in. In Nederland was men door de toenemende klachten en de onmogelijke administratieve rompslomp ertoe gekomen radicaal met de terugbetalingsregeling te breken. In de armenzorgwet van 1854 werd daarom ingeschreven dat de geboorteplaats voor altijd het onderstandsdomicilie was, maar daar werd al spoedig van afgezien en

in 1870 werd de woonplaats de onderstandswoonst.⁸⁸ In België daarentegen bleef men aan de terugbetalingsregeling vasthouden om een pacificerend compromis te vinden die de tegengestelde belangen van steden en gemeenten zou kunnen verzoenen. De wet van 1876 voerde met het *fonds commun* zelfs nog een administratieve complexiteit bij in. De kritiek van een min of meer neutrale observator op de Belgische openbare armenzorg spreekt in dit verband voor zich:

“L’histoire de la bienfaisance publique durant le siècle dernier n’est guère qu’une triste constatation des efforts faits par les personnes chargées de son exécution de transmettre leurs devoirs à d’autres personnes”.

Daardoor ontstonden tal van conflicten,

“qui absorbent malheureusement une grande partie de l’activité organisatrice des administrations”.⁸⁹

Dit alles stond een meer rationele organisatie van de openbare armenzorg en een meer doeltreffende bedelingspolitiek in de weg. Het was pas met de wet van 1891 dat men er in slaagde de belangentegenstelling te neutraliseren en dat de ingewikkelde onderstandswoonstwetgeving voor het grootste gedeelte werd afgeschaft.

In feite zorgde de onderstandswoonstwetgeving gedurende de negentiende eeuw voor een indirecte subsidiëring van de stedelijke sociale economie door het platteland. Via de terugbetalingsregeling konden de steden een deel van de sociale kost van hun economische expansie op de plattelandsgemeenten verhalen, terwijl zij wel de vruchten plukten van de bijdrage van immigranten aan de stedelijke economie. De onderstandswoonstwetgeving is in die zin een aspect van de verhoudingen van ongelijke ruil die tussen steden en platteland bestonden.

88. VAN HOLTHOON, ‘De armenzorg in Nederland’, p. 178.

89. B. SEEBOHM ROWNTREE, *Comment diminuer la misère. Etudes sur la Belgique* (Paris 1910) pp. 479-480.