

J. DEFERME, *Uit de ketens van de vrijheid. Wetenschappelijke en politieke debatten over sociale wetgeving in België, 1886-1914*, Katholieke Universiteit Leuven, 2004, Promotor: Prof. Dr. E. Lamberts

---

Op 11 december 1888 gaf de liberaal Adolphe Prins, in het Beursgebouw van Brussel, een lezing over sociale verzekeringen. In die toespraak stelde hij dat

"notre génération a un souci dominant: le respect de la liberté individuelle". De politieke cultuur van de negentiende eeuw werd inderdaad gedomineerd door een liberaal vrijheidsdenken. Dat gold met name op sociaal-economisch vlak, waar de zogenaamde 'vrijheid van arbeid' (*liberté du travail*) een dominante positie bekleedde in het waardepatroon. Precies die liberale politieke cultuur en de vrijheid van arbeid zouden tijdens sociaal-politieke debatten in de periode rond 1900 steeds meer gecontesteerd worden. Hoewel de technische inhoud van de sociale wetgeving in die periode grotendeels bekend is, is er nog nauwelijks onderzoek verricht over de sociaal-theoretische aspecten van deze problematiek. Nochtans was zo'n onderzoek bijzonder nuttig. Immers, de latere periode van het interbellum wordt vaak gekarakteriseerd als sterk beïnvloed door diverse varianten van het corporatisme. Wanneer België in de volle negentiende eeuw een typevoorbeeld van liberalisme was en vanaf het interbellum een veeleer corporatistisch karakter vertoonde, moet er rond 1900 wel een eigenaardige en boeiende overgang hebben plaatsgegrepen.

Over de interpretatie van de *bedoeling* van de sociale politiek bestaat nog veel onduidelijkheid. Volgens sommige auteurs was de sociale wetgeving vooral gericht op de 'emancipatie' van de werklieden. Zo'n interpretatie houdt in dat het volk zich dankzij de sociale politiek wist te onttrekken aan de onderdrukking door de burgerij en zo een betere maatschappelijke positie wist te verkrijgen. Het gaat dan over 'empowerment', het sterker maken van individuen of structuren. Daarnaast, of misschien daaraan tegengesteld, wordt sociale politiek ook wel gekarakteriseerd als een vorm van 'sociale controle': een manier van de burgerij om het morrende volk binnen de bestaande structuren onder de knoet te houden. Niet alleen over het *ontstaan* of de *bedoeling* van sociale politiek zijn heel wat modellen opgesteld, dat geldt ook voor de *resulterende types van 'welvaartsstaten'*, zoals het bekende model van Esping-Andersen. Toch schuilt er, zeker voor historici, een gevaar in het bekijken van zulke modellen als statische eenheden, een gevaar namelijk van een ahistorische aanpak die te weinig rekening houdt met de specifieke kenmerken van de periode. Er diende dus een benadering gevonden te worden die, ten eerste, voldoende aandacht besteedt aan die historische context, en die ten tweede een rol toekent aan de invloed van ideeën op het beleid. De invalshoek van 'politieke cultuur' lijkt aan beide vereisten te voldoen.

Het concept van *politieke cultuur* heeft in het voorbije decennium ook in de historische wereld opgang gemaakt. Politieke cultuur zie ik als het geheel van waarden en ideeën dat in een bepaalde periode de politieke ideologieën oversteeg en op die manier een soort van algemeen voorwaardenscheppend klimaat vormde. Een *politiek-culturele benadering van sociaal beleid* leeft vrij sterk bij de sociologen. Door Belgische *historici* is er op dat vlak echter

nog niet veel ondernomen. Wanneer men die politieke culturen dan *inhoudelijk* invult, zou de liberale politieke cultuur van de volle negentiende eeuw gekenmerkt zijn door een atomistische inspiratie, die in de periode rond 1900 werd uitgedaagd door veeleer holistische opvattingen. Het begrippenpaar atomisme-holisme biedt om te beginnen een neutraal alternatief voor erg geladen concepten zoals een 'sociale' *versus* een 'individualistische' inspiratie. Bovendien laat het toe boven louter partijpolitieke of ideologisch gebonden tegenstellingen uit te stijgen.

De uiteindelijke bedoeling van mijn onderzoek was te komen tot wat Pierre Rosanvallon genoemd heeft "een filosofische geschiedenis van het politieke". Qua *bronnenmateriaal*, vereiste die invalshoek dat vooral een aanzienlijke hoeveelheid *politieke 'handelingen'* geraadpleegd moest worden, vooral van het parlement, maar ook van beleidsvoorbereidende gremia zoals de Commissie van Arbeid en de Hogere Arbeidsraad. Archiefmateriaal leverde teleurstellend weinig materiaal op. Ik wilde echter niet alleen de partijpolitiek, maar vooral de bredere intellectuele en politieke cultuur bestuderen. Daarom heb ik ook aandacht besteed aan bronnen uit de sociale wetenschap, die toen populair werd en een grote invloed uitoefende op het sociaal-politieke denken.

Mijn proefschrift behandelt dus de politieke theorievorming over sociale wetgeving in België in de periode rond 1900. Zoals gezegd, werd het sociaal-economische denken van liberale en katholieke politici in de volle negentiende eeuw geïnspireerd door een liberale politieke cultuur. Centraal daarin stond de notie van 'vrijheid van arbeid' (*liberté du travail*). Dat concept illustreert de bij uitstek atomistische inspiratie van die politieke cultuur. Atomisme betekent dat een sociaal geheel beschouwd wordt als niets méér dan de optelsom van de delen. Zo bepaalde de vrijheid van arbeid dat arbeids-overeenkomsten alleen mochten gesloten worden tussen werkgever en werknemer als twee vrije en gelijke individuen, zonder inbreng van bijvoorbeeld beroepsverenigingen of de staat. Men ging ervan uit dat het eenvoudig proclameren van de vrijheid van arbeid er ook daadwerkelijk voor zorgde dat de partners op gelijke voet stonden. Interventie van de overheid werd tijdens de volle negentiende eeuw niet echt aanvaard, tenzij in een zeer voorzichtige vorm van 'individuele empowerment', met andere woorden het sterker maken van het individu, bijvoorbeeld door een beter onderwijs. Maar zelfs als die nood aan een zeer minimale vorm van interventie, gericht op individuele empowerment, erkend werd, liep het vaak mis met de afdwingbaarheid ervan.

Op het einde van de negentiende eeuw, toen de sociale kwestie alle aandacht opeiste, groeide het idee dat men misschien op een andere manier over

sociale politiek moest gaan nadenken. Een gerichtheid op het individu alléén volstond blijkbaar niet meer. Verschillende politieke strekkingen benaderden het probleem weliswaar op een eigen manier, maar toch waren er ook sterke gelijkenissen, eigen aan de in die periode dominerende politieke cultuur. Zo werd de liberale politieke cultuur in de jaren rond 1900 gecontesteerd door de sociale problematiek en deden meer 'holistische' argumentatiepatronen hun intrede, bij christen-democraten, socialisten en bij enkele liberalen.

*Holisme* betekent dat men een sociaal geheel niet reduceert tot de samenstellende delen, maar ook een rol aan het geheel zelf toekent. Met andere woorden, in de samenleving speelden niet alleen individuele actoren een rol, maar bijvoorbeeld ook sociale groepen en de overheid. Een holistische inspiratie hield ten eerste in dat men zich meer op het sociale niveau richtte dan op het individuele. Ten tweede werd het liberale voluntarisme vanuit sociaal-wetenschappelijke inzichten aangetast door een zeker sociaal determinisme. Belangrijk en nieuw was vooral het aanvoelen dat niet het louter *proclameren* van de vrijheid van arbeid de sociale kwestie kon oplossen. Veeleer moest men zijn heil gaan zoeken in het aanvaarden van een vorm van *afdwingbaarheid* in de arbeidsreglementering. Doordat het individu zijn bestaan niet meer helemaal zelf in de hand had, werd ook sociale interventie door de staat aanvaardbaar.

Daarom hadden de meeste *liberalen* het ook erg moeilijk met deze opvattingen. Nochtans was het een liberaal geweest, de progressist Paul Janson, die in de jaren 1880 de meeste initiatieven nam inzake sociale politiek. Bovendien liet hij zich daarbij in licht holistisch geïnspireerde bewoordingen uit. Op langere termijn lijken de progressisten in het parlement er nochtans niet in geslaagd te zijn hun ideologie nieuw leven in te blazen. Bij de *socialisten* kan een invalshoek van atomisme-holisme een nieuw licht werpen op de spanning tussen reformisme en revolutionair denken. Immers, een organicistisch holisme (vaak sociaal-wetenschappelijk geïnspireerd) liet toe enerzijds te pleiten voor vrij radicale maatregelen, maar anderzijds ook voor een geleidelijke invoering daarvan. De man die zich in de socialistische fractie opwierp als hét parlementaire brein qua sociale politiek, Hector Denis, presenteerde precies zo'n interpretatie.

Ook in *katholieke kringen* dook een meer holistische teneur in het sociale discours op. De aanhangers van Le Play zouden in België, via het gremium van de Société d'économie sociale, een nauwelijks te overschatten invloed uitoefenen op de sociale wetgeving in de eerste decennia na 1886. Verschillende instituten aan de Leuvense universiteit speelden een cruciale rol in het moderniseren van de katholieke sociale leer. Als onbetwistbare spilfiguur fungeerde de economist en historicus Victor Brants. Onder invloed van neo-

thomisme en corporatisme werd een sociale 'inbedding' van het individu bepleit, nu op een veel sterkere manier dan in het vroegere, meer 'vrijblijvende' corporatisme van een Charles Périn. Christen-democraten gingen nóg wat verder dan neothomisten en corporatisten in hun pleidooien voor afdwingbaarheid. Zij bepleitten naast die inbedding ook een externe en directere interventie door de overheid, bijvoorbeeld door het verplichten van maatregelen. Zowel bij socialisten als katholieken werd deze holistische omslag zeer sterk gestimuleerd door de theorievorming in de sociale wetenschappen.

De vraag rijst dus *hoe*, en *wanneer precies*, die holistische opvattingen het sociaal beleid gingen beïnvloeden. Tijdens de tweede helft van maart 1886 werd het land opgeschrikt door hevig sociaal protest. Daarop richtte de regering-Beernaert een Commissie van Arbeid op die voorstellen voor sociale wetgeving moest uitwerken. De *allereerste wetten* die op het einde van de jaren 1880 gestemd werden, braken maar zeer voorzichtig met de liberale politieke cultuur. Eén spoor van een holistische inspiratie kon gevonden worden in een zogenaamd 'verschildenken'. De liberale politieke cultuur had individuen abstract en theoretisch gelijk voorgesteld. Het 'verschildenken' daarentegen, onderscheidde individuen van elkaar aan de hand van hun concrete sociale positie en de mogelijkhedenvoorwaarden die dit met zich meebracht. In 1889, in het debat over de vrouwen- en kinderarbeid werd duidelijk dat als 'bijzondere categorieën', waarvoor dus wetgeving nodig was, alleen vrouwen en kinderen aanvaard werden. Andere wetten uit deze jaren voorzagen de afschaffing van het trucksysteem, het uitbouwen van de arbeidsinspectie en de oprichting van Nijverheids- en Arbeidsraden. Ook die wetten beperkten zich tot het wegwerken van de ergste misbruiken, zonder dat ze de vrijheid van arbeid in haar diepste wezen aantastten.

Vanaf *circa* 1890 kwam de verschuiving van atomisme naar holisme in een *stroomversnelling* terecht. De evolutie zorgde voor een geheel andere benadering van sociale politiek. De paradigmawisseling voltrok zich op het niveau van het individu, de sociale groepen en de staat. Het *individu* verloor zijn absolute zelfredzaamheid, die zo centraal stond in de liberale politieke cultuur. Dat viel het duidelijkst waar te nemen in de debatten over de arbeidsongevallen (wet van 24 december 1903). Het invoeren van de notie beroepsrisico illustreert hoe men de pretentie opgaf altijd naar een verantwoordelijk individu te willen zoeken. In plaats van te denken dat het individu altijd alles in de hand had, werd er nu aanvaard dat ongevallen 'nu eenmaal konden gebeuren'. Arbeidsongevallen werden beschouwd als incidenten die nu eenmaal onvermijdelijk waren in het hectische klimaat van de industriële

samenleving, als een soort van overmacht die de invloedssfeer van individuele actoren oversteeg. In dat verband sprak de christen-democratische politicus Henry Carton de Wiart over 'de dode taal van de verantwoordelijkheid'... wat kan gezien worden als een regelrechte oorlogsverklaring aan het adres van de liberale politieke cultuur.

Ten tweede trad de *groep* als sociale actor opnieuw op het toneel, zoals bijvoorbeeld bleek in het debat over de beroepsverenigingen (wet van 31 maart 1898). Natuurlijk kende ook de liberale politieke cultuur aan groepen een belangrijke plaats toe, maar dan alleen in de vorm van het spontane samenwerken van individuen. In de discussies over de beroepsverenigingen ging men echter ook aan zulke organisaties zélf een eigen leven toekennen. Ook de aard van sociaal *beleid* ontsnapte niet aan deze uitdagingen. Sociale politiek diende niet meer gericht te zijn op het verstrekken van een abstracte vrijheid aan theoretisch gelijk geachte individuen, zoals dat bij de vrijheid van arbeid het geval was. De aandacht verschoof naar specifieke noden van specifieke groepen, zoals vrouwen en kinderen (wet van 31 december 1889) of mijnwerkers (wet van 31 december 1909). Dat nieuwe 'sociaal recht' bracht ook een heel andere vorm van 'burgerschap' met zich mee. Waar het *Burgerlijk Wetboek* de burger als abstract en (in theorie) universeel gelijk individu voorstelde, zou het sociaal recht de burger gaan bekijken in zijn specifieke sociale context.

In de jaren na 1900 werd de holistische inslag in de toespraken steeds duidelijker. In de debatten over arbeidsduurbeperving, bijvoorbeeld, weerklonk een nieuwe vorm van 'plaatsing' of 'inkadering' van het individu en dus een verdere aantasting van zijn zelfredzaamheid. Er werd nu niet enkel meer gewezen op beperkingen van het individu door zijn sociale positie, maar ook door zijn *fysieke gesteldheid*. De liberale politieke cultuur had steeds volgehouden dat elk volwassen individu perfect voor zichzelf kon uitmaken hoe lang hij kon werken. Nu toonden vermoeidheidsstudies evenwel aan dat individuen zelf niet eens beseften wanneer ze oververmoeid geraakten. Eens ze dat wél doorhadden, was het onherroepelijk te laat en was het kwaad al geschied. Die wetenschappelijke en gemedicaliseerde inslag bleek vooral heel sterk in het debat over de arbeidsduur in de mijnen. Dat denken sloot zeer nauw aan bij de holistische verschuiving. Immers, naast de 'sociale plaatsing' van het individu, werd nu ook zijn fysieke gesteldheid (en die van het 'ras') in rekening gebracht. Met name figuren zoals de socialist Hector Denis en de katholiek Georges Cousot zorgden voor de verspreiding van zulke argumenten. In liberale kringen werden gemedicaliseerde argumenten vaak spottend onthaald. Als het werk in de mijnen ongezond was, moest men

bijvoorbeeld voor betere verluchting zorgen, maar niet de individuele vrijheid aantasten door arbeidsduurbepanking op te leggen.

In de argumentatie over sociale wetgeving vond dus duidelijk een holistische verschuiving plaats, maar welke *invloed* konden die argumenten uitoefenen *op het beleid*? Ik denk niet dat ideeën *alléén*, dat ideeën *op zichzelf* veranderingen in de wetgeving veroorzaken. Veeleer is het zo dat ze, als onderdeel van een politieke cultuur, fungeren als legitimering of als 'mogelijk makende voorwaarde'. Rond 1900 werd de liberale politieke cultuur uitgedaagd door de sociale kwestie. Onder invloed van – bijvoorbeeld – de sociologie ontstonden veeleer holistische opvattingen, die een geheel andere benadering van sociale politiek mogelijk maakten. Enerzijds lijken nieuwe ideeën dus nodig geweest te zijn voor het verdedigen van nieuwe wetgeving. Anderzijds wilden de meeste politici *uiteindelijk* niet à te radicaal breken met het bestaande waardepatroon. Dus werden de holistische principes in de uiteindelijke wetten opnieuw wat afgezwakt. Die tussenweg tussen atomisme en holisme wordt mooi gekarakteriseerd aan de hand van Adolphe Prins' concept van de 'georganiseerde vrijheid'.

Het lijkt wel duidelijk dat er in het discours over arbeidsreglementering een hele weg was afgelegd. Naast arbeidsreglementering omvatte sociale politiek echter ook de *sociale verzekeringen*, zoals ziekteverzekering en pensioenen. Voor het verdedigen van sociale verzekeringen bleek die holistische omslag veel minder nodig. Ten eerste waren er op dat vlak, in tegenstelling tot de arbeidsreglementering, al maatregelen genomen in de volle negentiende eeuw. Ten tweede sloten sociale verzekeringen ook op theoretisch vlak nog meer aan bij het waardepatroon van de liberale politieke cultuur. Ze konden immers ook vanuit de individuele voorzorg gelegitimeerd worden. Nochtans kwam ook hier de wetgeving op het einde van de eeuw in een stroomversnelling terecht. Toen werd immers het systeem uitgewerkt dat de geschiedenis zou ingaan als de 'gesubsidieerde vrijheid'. De termen 'gesubsidieerde vrijheid' en 'subsidiariteit' werden in de toenmalige context vaak door elkaar gebruikt. Naar mijn mening heeft precies die verwarring ertoe geleid dat onduidelijk bleef of dit nu een liberaal of katholiek geïnspireerd systeem was. Aanvankelijk kreeg de gesubsidieerde vrijheid een veeleer liberale invulling. Met het aanmoedigen van sociale verzekeringen wilden politici in de jaren 1880-1890 niet zozeer een 'nieuwe beleidsdaad' stellen, als wel de individuele voorzorg wat aanwakkeren. In die eerste jaren werd de gesubsidieerde vrijheid dan ook expliciet opgevoerd als een alternatief voor *verplichte* verzekeringen. Later verzwakte die terughoudendheid tegenover de verplichting. Tegelijkertijd verschoof ook de betekenis van gesubsidieerde vrijheid van het

aanwakkeren van individuele voorzorg, naar het expliciet willen uitbouwen van sterke sociale organisaties en zelfs zoiets als een maatschappelijk middenveld. Op die manier ging het systeem sterker aansluiten bij de subsidiariteit.

In liberale kringen had men niets tegen de eerste invulling, maar wel tegen de tweede. Reeds vroeg weerklonk de vrees dat het systeem de maatschappij zou opdelen in rivaliserende groepen. Het lijkt wel alsof de liberalen het latere systeem, gekenmerkt door verzuiling en neocorporatisme toen reeds als een zwaard van Damocles boven de liberale staat zagen hangen.

Het mag duidelijk geworden zijn dat de opvattingen waarmee de sociale wetgeving verdedigd werd, *niet voortbouwden op de liberale politieke cultuur* en het realiseren van individuele empowerment. Het inzicht dat men in deze periode toegaf aan holistische waarden, kan ook bijdragen tot een beter begrip van actuele ontwikkelingen. Immers, waar men op het einde van de negentiende eeuw vooral de excessen van de liberale politieke cultuur meende te moeten aanpakken, hebben sommigen nu het gevoel dat men de excessen van een holistisch geïnspireerd waardepatroon moet afzwakken. De laatste twee decennia heeft immers de overtuiging veld gewonnen dat men de oplossing voor sociale problemen toch wat meer in de richting van een individueel empowerment kan zoeken. In de sociale politiek blijkt dat vooral in pleidooien voor de zogenaamde actieve welvaartsstaat.

Hoe moet men die *oplossingen van rond 1900 dan interpreteren?* Dient dat te gebeuren in de zin van emancipatie of ontvoogding, of veeleer van sociale controle? Veel hangt af van de wijze waarop men de begrippen invult. Op korte termijn leek de sociale politiek in deze periode vooral bedoeld als middel van de bourgeoisie om de sociale orde te garanderen en was ze dus primair gericht op sociale controle. Ook qua theoretische inspiratie leken de meeste politici niet op de eerste plaats te streven naar een beleid gefocust op een *individueel* empowerment. Die was immers kenmerkend voor de (zelden toegepaste) aanpak van de liberale politieke cultuur en die wilde men nu net achter zich laten. Veeleer oordeelde men dat er *structurele* maatregelen nodig waren. Op die manier kan de evolutie beschreven worden als een eerste stap in een belangrijke verschuiving, de verschuiving namelijk van een gerichtheid op 'individuele vervolmaking' naar een gerichtheid op 'maakbaarheid van de maatschappij'.

Jo Deforme